



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IV kadencja
Prezes Rady Ministrów
SSP – 140 – 16(4)/04

Warszawa, 30 września 2004 r.

Pan
Józef Oleksy
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

Przedkładam **stanowisko Rządu** wobec sprawozdania Podkomisji nadzwyczajnej

- o **poselskim projekcie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz o zmianie niektórych ustaw** (druk nr 1695) oraz o **senackim projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości** (druk nr 2204).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Infrastruktury do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z szacunkiem

(-) Marek Belka

Stanowisko Rządu wobec sprawozdania Podkomisji nadzwyczajnej o poselskim projekcie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 1695) oraz o senackim projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości (druk nr 2204).

Przedstawiony w sprawozdaniu Podkomisji projekt ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz o zmianie niektórych ustaw, reguluje obszerną materię nabywania własności nieruchomości, którą zasadniczo można podzielić na dwie grupy:

- 1) regulacje dotyczące przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności,
- 2) reguluje dotyczące nabywania własności lokali mieszkalnych przez najemców tych lokali.

Odnośnie pierwszej z wymienionych kwestii regulowanej w art. 1-5 oraz art. 9 i 10 projektu ustawy, z aprobatą należy przyjąć odstępianie od propozycji zlikwidowania prawa użytkowania wieczystego, zawartej w poselskim projekcie ustawy będącym podstawą prac Podkomisji (druk nr 1695), która to propozycja spotkała się ze zdecydowaną negatywną opinią Rządu, szczególnie uzasadnioną w stanowisku zajęтым przez Radę Ministrów wobec tego projektu. Przyjęty w projekcie kierunek rozwiązań zmierza do wypracowania kompleksowych i jasnych zasad przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności i w tym zakresie należałoby ocenić go aprobująco. Niemniej jednak szczegółowe rozwiązania nasuwają szereg zastrzeżeń.

Uwagi ogólne do projektu

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 ze 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 ze 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.

Projektowana ustawa ma dotyczyć osób fizycznych i nie ma zastosowania do osób, w stosunku do których „toczy się postępowanie” w trybie którejkolwiek z wymienionych dwóch ustaw.

Projektowana ustawa dodatkowo różnicuje sytuację prawną obywateli uprawnionych do zamiany przysługującego im użytkownika wieczystego na prawo własności. W świetle powyższego 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. oraz dodatkowo - projektowaną ustawą. Obecny stan prawny w tej dziedzinie jest całkowicie niezrozumiały dla obywateli, mających prawo do przyzwoitej legislacji, równego traktowania wobec prawa (art. 32 ust. 1 konstytucji) i równej dla wszystkich ochrony prawnej (art. 64 ust. 2 konstytucji). Projektowana ustawa dodatkowo komplikuje ten stan prawny utrzymując w mocy dwie podstawowe, o charakterze przepisów szczególnych, wyłączające się wzajemnie regulacje prawne i wprowadzając trzecią regulację. 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 z nich nie zostało dotychczas rozstrzygniętych.

Wobec powyższego, o ile można byłoby znaleźć argumenty za pozostawieniem w systemie prawa ustawy o przekształceniu z 1997 r., tak aby pozwolić na załatwienie wniosków złożonych na jej podstawie do dnia 31 grudnia 2002 r., o tyle **zasadnicze wątpliwości budzi utrzymanie w art. 9 projektu dotychczasowych regulacji zawartych w ustawie z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz. U. Nr 113, poz. 1209 ze zm.)**. Utrzymanie regulacji zawartych w tej ustawie równoległe z rozwiązaniami zawartymi w projektowanej ustawie jest niewłaściwe z punktu widzenia spójności systemu prawa jak również celu projektowanej ustawy. Rozwiązanie takie nie służy uporządkowaniu spraw własnościowych w naszym kraju, utrzymując wielość regulacji dotyczących jednej instytucji prawnej. Ponadto narusza zasadę równości wobec prawa, dzieląc grupę osób o cechach relewantnych, tj. wieczystych użytkowników – osoby fizyczne, na kilka grup różnie traktowanych przez prawo, w zależności od daty nabycia użytkownika wieczystego. Takie rozwiązania legislacyjne zostały już krytycznie ocenione przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 12 kwietnia 2000 r. (sygn. K8/98), dotyczącym ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkownika wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. z 2001r. Nr 120, poz. 1299 z późn. zm.).

Nie jest to jedyny argument przemawiający przeciwko utrzymywaniu w systemie prawa powołanej wyżej ustawy z 2001 roku. Praktyka stosowania ustawy przysparza organom administracji publicznej licznych problemów interpretacyjnych, których wyjaśnienie częstokroć okazuje się niemożliwe. Przepisy tej ustawy budzą bowiem liczne kontrowersje także w doktrynie, zwłaszcza art. 1 w brzmieniu po ostatniej nowelizacji dokonanej w lipcu 2003 r. Niedokładna, w wysokim stopniu nieokreślona i niejasna redakcja wymienionego artykułu uniemożliwia precyzyjne

ustalenie treści zawartej w nim regulacji. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego tak istotne niejasności interpretacyjne mogą stanowić naruszenie reguł prawidłowej działalności ustawodawczej, a w konsekwencji prowadzić do stwierdzenia, że przepis narusza art. 2 Konstytucji (por. wyrok TK z dnia 30 października 2001 r., K33/00 (OTK 2001, nr 7, poz. 217)).

Inną zasadniczą wadą ustawy jest błędne określenie daty nabycia własności nieruchomości. W myśl art. 1 do nabycia prawa własności przez uprawnionego użytkownika wieczystego dochodzi wprawdzie z mocy prawa, lecz skutek ten następuje z dniem, w którym decyzja administracyjna stanie się ostateczna. Jest to rozwiązanie nieprawidłowe, gdyż decyzja ostateczna ma w istocie charakter deklaratoryjno-konstytutywny. Skoro osobie uprawnionej nie przysługuje roszczenie o nabycie własności nieruchomości, gdyż nabycie następuje z mocy prawa, to do wydania decyzji może dojść w dowolnym czasie.

Wymienienie wszystkich budzących zastrzeżenia rozwiązań zawartych w ustawie z 2001 r. nie wydaje się możliwe w niniejszym stanowisku, mającym na celu zaopiniowanie sprawozdania Podkomisji.

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). Niepokojące jest zatem, że omawiany projekt utrzymuje dalsze funkcjonowanie ustawy z 2001 r., nie wprowadzając równocześnie jakichkolwiek korekt, które miałyby na celu usunięcie zawartych w niej oczywistych błędów.

Tymczasem najprostszym i systemowo prawidłowym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie jednolitych zasad przekształcenia użytkownika wieczystego przez przyznanie użytkownikom wieczystym (osobom fizycznym) bezwarunkowego lub warunkowego uprawnienia do odpłatnego (z określonymi wyjątkami) przekształcenia dotychczasowego prawa w prawo własności.

Skoro zamierzonym celem projektowanej ustawy jest traktowanie wszystkich osób fizycznych będących użytkownikami wieczystymi na równych zasadach, to w konsekwencji należałoby uchylić ustawę z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości, która dotyczy tylko części użytkowników wieczystych.

Równocześnie należałoby zaproponować wprowadzenie do projektowanej ustawy przepisu przejściowego, który przesądziłby, w jakim trybie będą prowadzone sprawy o przekształcenie zainicjowane pod rządami ustawy z 2001 r., w tym również rozstrzygnąłby, w jaki sposób wykorzystać sporządzone zgodnie z tą ustawą wykazy nieruchomości. Wykazy te mogą niewątpliwie stanowić nieocenione źródło wiedzy na temat liczby istniejących praw użytkownika wieczystego. Wydaje się zasadne umocowanie tych wykazów w przepisie rangi ustawowej oraz objęcie nimi nieruchomości wszystkich użytkowników wieczystych, którzy będą uprawnieni do przekształcenia na podstawie projektowanej ustawy.

Z powyższymi uwagami w ścisłym związku pozostają regulacje zawarte w art. 10 i 11 projektu. Podstawowy zarzut polega na tym, że treść tych przepisów pozostaje w ewidentnej sprzeczności. Skoro bowiem w art. 10 wyłącza się z działania ustawy sprawy, w których toczy się już postępowanie w trybie przepisów ustawy z 2001 r., to nie można równocześnie w art. 11 postanowić, że do spraw wszczętych lecz

nie zakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, stosuje się jej przepisy. Sprawa ta wymaga zatem jednoznacznego rozstrzygnięcia, przy czym postuluje się kontynuowanie spraw wszczętych według przepisów projektowanej ustawy, przy jednoczesnym uchyleniu przepisów ustawy z 2001 r. Natomiast w odniesieniu do ustawy z 1997 r., wskazane byłoby zakończenie rozpoczętych już postępowań na podstawie jej przepisów.

Odnosząc się generalnie do rozwiązań zawartych w drugiej części projektowanej ustawy należy wskazać, że przepisy dotyczące mieszkań pracowniczych (np. art. 6, 12) zaproponowane zostały w oderwaniu od instytucji cywilistycznych; dotyczy to szczególnego rodzaju prawa pierwokupu (art. 12), czy też swoistego wywłaszczenia spółek handlowych w art. 13 (z oczywistym naruszeniem Konstytucji RP).

Projektowana ustawa w konsekwencji pogłębia zamieszanie w istniejącym stanie prawnym, regulując w niezwykle skomplikowany i kazuistyczny sposób kwestie dotyczące „własności” mieszkań pracowniczych (zakładowych).

Uwagi szczegółowe do pierwszej części projektu, dotyczącej przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności

Projekt wypracowany w toku prac Podkomisji zmierza do stworzenia możliwości nabywania prawa własności przez jak najszersze grono użytkowników wieczystych (osób fizycznych). Potwierdza to zapis **art. 1** projektu ustawy, przyznający prawo do przekształcenia wszystkim osobom fizycznym, będącym użytkownikami wieczystymi w dniu wejścia w życie ustawy oraz ich następcom prawnym. Ustawa objęłaby zatem wszystkie osoby, które stały się użytkownikami wieczystymi przed dniem jej wejścia w życie. W stosunku do obecnego stanu prawnego regulacja ta stanowi istotne **poszerzenie kręgu osób** uprawnionych do przekształcenia.

Należy zwrócić uwagę, że skoro w art. 1 projektu wyraźnie stwierdzono, że osoby uprawnione mogą żądać nabycia własności, organ będzie zobowiązany rozstrzygnąć sprawę poprzez wydanie decyzji, w każdym przypadku otrzymania wniosku.

Do zaproponowanych w art. 1 rozwiązań można się odnieść przychylnie, jednakże z przedstawionym poniżej zastrzeżeniami.

Pierwsza z wątpliwości dotyczy użytego w art. 1 projektu sformułowania „użytkownikami wieczystymi (...) nieruchomości”. Zgodnie z art. 232 k.c. i art. 27 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543) przedmiotem użytkowania wieczystego mogą być grunty (nieruchomości gruntowe) Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Budzi zatem wątpliwości użyte w art. 1 projektu (a także innych przepisach) wyrażenie „użytkownikami wieczystymi (...) nieruchomości”. Proponuje się rozważyć dodanie po wyrazie „nieruchomości” wyrazu „gruntowych”.

Drugie zasadnicze zastrzeżenie na tle art. 1 wynika stąd, że nigdy w dotychczasowych ustawach regulujących kwestie przekształcenia ustawodawca nie przyznał uprawnienia tak szerokiemu kręgowi użytkowników wieczystych, bez

równoczesnego zakreszenia terminu na składanie wniosków o przekształcenie. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego (...) opierała się co prawda na podobnej koncepcji, przyznającej uprawnienia osobom będącym użytkownikami wieczystymi w określonym dniu, tj. w dniu 31 października 1998 r., jednakże realizacja tego uprawnienia była uzależniona od złożenia wniosku w określonym ustawą terminie (początkowo do końca 2000 roku, a po nowelizacji do końca 2002 roku). Natomiast rozwiązanie przyjęte w projekcie Podkomisji otwiera bezterminowo prawną możliwość żądania przekształcenia, co bez wątpienia godzi w stabilność stosunków cywilnoprawnych. Należy bowiem pamiętać, że nabycie własności przez użytkowników wieczystych w wyniku złożonego żądania równocześnie skutkuje odebraniem tej własności dotychczasowemu właścicielowi. Zatem przyjęcie bezterminowej koncepcji zgłaszania wniosków o przekształcenie spowodowałoby stan permanentnej niepewności co do losu praw rzeczowych ustanowionych na ogromnej liczbie nieruchomości. Regulacje 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 należałoby wprowadzić do projektu przepis określający termin na składanie wniosków w sprawie przekształcenia. Termin ten mógłby wynosić około 3-5 lat od dnia wejścia w życie ustawy, co pozwoliłoby wszystkim zainteresowanym osobom złożyć stosowne wnioski w sprawie przekształcenia.

Art. 2 projektu przewiduje wydawanie przez właściwe organy administracji decyzji, na podstawie których prawo użytkowania wieczystego będzie się przekształcało w prawo własności. Pozytywnie należy ocenić zaproponowaną w art. 2 projektu koncepcję wydawania decyzji administracyjnych o przekształceniu, bowiem jest to koncepcja przyjęta już w poprzednich regulacjach, w związku z czym wydaje się wystarczająco rozpoznana i utrwalona w praktyce administracyjnej i wieczystoksięgowej.

Wskazać jednak należy, że w obrębie tego artykułu (oraz w innych przepisach projektu ustawy) zamiennie używa się sformułowania „przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości” (ust. 1) i „nabycie prawa własności nieruchomości” (ust. 2), a tymczasem nie są to pojęcia tożsame. Ostatnim z wymienionych pojęć posługują się przepisy kodeksu cywilnego (ściślej, pojęciem „nabycie własności”). Natomiast pierwszy z terminów używany jest w ustawie z dnia 4 września 1997 r. Dokładnie ujmując, uregulowane w tej ustawie „przekształcenie prawa” zostało określone jako „przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności”. Zaznaczyć należy, że pojęcie „przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności” jest już dostatecznie ugruntowane w praktyce, a także pozwala na jednoznaczną identyfikację podstawy prawnej nabycia prawa własności w takiej szczególnej formie przez dotychczasowego użytkownika wieczystego.

W związku z powyższym wydaje się, że ust. 2 w art. 2 mógłby otrzymać następujące brzmienie: „Prawo użytkowania wieczystego przekształca się w prawo własności z dniem, w którym decyzja, o której mowa w ust. 1, stała się ostateczna. Decyzja ta stanowi podstawę wpisu do księgi wieczystej.” Oczywiście, na skutek dodania zdania drugiego do powyższego ustępu, stała się zbędna treść ust. 3.

W miejscu ust. 3 winna znaleźć się inna regulacja, którą w projekcie ustawy pominięto. Jak się wydaje, uszło uwagi projektodawców, że na skutek przekształcenia użytkowanie wieczyste wygasa z mocy samego prawa (ex lege) w momencie, w którym decyzja przekształceniowa staje się ostateczna. Według art. 241 k.c. wraz z wygaśnięciem użytkowania wieczystego wygasają ustanowione na nim obciążenia, a więc prawa obligacyjne, w szczególności ujawnione w księdze wieczystej prawa osobiste i roszczenia (art. 16 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece – Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm.) oraz prawa rzeczowe ograniczone, w tym hipoteki. Wskutek wygaśnięcia użytkowania wieczystego przestaje istnieć przedmiot hipoteki. Konsekwencją tego uregulowania jest utrata przez wierzyciela hipotecznego zabezpieczenia majątkowego wierzytelności. Zauważyć należy, że art. 101 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, przyznający wierzycielom hipotecznym użytkownika wieczystego, którzy utracili hipoteki wskutek wygaśnięcia tego użytkowania, ustawowe prawo zastawu na roszczeniach użytkownika wieczystego o wynagrodzenie za wzniesione przez niego lub nabyte na własność budynki lub inne urządzenia, nie może mieć w takiej sytuacji zastosowania, skoro były użytkownik wieczysty na skutek przekształcenia nie traci własności budynków i nie uzyskuje roszczenia o wynagrodzenie. W obecnym stanie prawnym jedynym przepisem szczególnym, który wyłącza skutek określony w art. 241 k.c., jest przepis art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. Stosownie do tego przepisu, decyzja o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nie narusza praw osób trzecich. Zauważyć należy, że zacytowany przepis, spełniający funkcję ochronną praw osób trzecich do nieruchomości gruntowej objętej przekształceniem, znajduje zastosowanie nie tylko poprzez wyłączenie stosowania art. 241 k.c., ale także w innych przypadkach, np. gdy nieruchomość objęta decyzją przekształceniową stanowi własność innego podmiotu, aniżeli osoba składająca wniosek o uwłaszczenie i wymieniona w decyzji uwłaszczeniowej. W związku z powyższym budzi zastrzeżenia brak, zarówno w projekcie ustawy, jak też ustawie z dnia 26 lipca 2001 r., regulacji w zakresie ochrony praw osób trzecich, wzorowanej na treści art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r.

W przepisie **art. 3** projektowanej ustawy określono **zasady odpłatności za przekształcenie** oparte na wartości rynkowej, które zawarte są w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Na słuszność tych zasad wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku wydanym w 2000 roku na tle ustawy o przekształceniu (...) z 1997 r. Trybunał stwierdził wyraźnie, że nieodpłatne nabywanie własności nieruchomości narusza konstytucyjne gwarancje samodzielności gmin. Równocześnie projekt stwarza organom możliwość udzielenia bonifikat w nieograniczonej wręcz wysokości, wobec nieruchomości rolnych oraz przeznaczonych na cele mieszkaniowe. Przychylnie należy także odnieść się do zaproponowanej w art. 3 ust. 5 instytucji zwrotu bonifikaty w razie zaistnienia opisanych w tym przepisie okoliczności.

Co do zasady regulacja zaproponowana w **art. 4 ust. 1** projektu wydaje się być potrzebna. Przepis ten ułatwi współuwłaszczenie członkom wspólnot mieszkaniowych. Obecnie jest to utrudnione w sytuacjach, gdy choćby jedna z osób uprawnionych nie chce złożyć wniosku o przekształcenia – pozostałe osoby mogą

wówczas jedynie zwrócić się do sądu o rozstrzygnięcie sprawy złożenia wniosku o przekształcenie. Aby udrożnić przekształcanie w takich sytuacjach, projekt proponuje, aby w przypadku dużych wspólnot mieszkaniowych, decydowanie o tym, czy skorzystać z możliwości przekształcenia pozostawiono członkom wspólnoty mieszkaniowej, którzy w drodze uchwały mogą upoważnić zarząd do dokonania czynności związanych z przekształceniem. Natomiast w odniesieniu do tzw. małych wspólnot pozostawione byłoby dotychczasowe rozwiązanie, zgodnie z którym, w razie braku zgody, można będzie zwrócić się o rozstrzygnięcie do sądu. Powyższą regulację można ocenić pozytywnie.

Wątpliwości budzi natomiast zapis zamieszczony w **ust. 2 i 3 artykułu 4**. Wydaje się, że zrozumiąta jest jedynie intencja tego przepisu, która ma na celu umożliwienie składania wniosków o przekształcenie właścicielom lokali położonych w budynkach stanowiących własność **spółdzielni mieszkaniowych**. Równocześnie jednak przekształcenie objęłoby również te części nieruchomości gruntowej, których użytkownikiem wieczystym pozostaje spółdzielnia mieszkaniowa, a to z kolei wykraczałoby poza zakres podmiotowy projektowanej ustawy, gdyż zgodnie z art. 1 ma ona dotyczyć osób fizycznych. Spółdzielnie mieszkaniowe jako osoby prawne, nie tylko nie mieszczą się w zakresie podmiotowym ustawy, ale także najczęściej w ogóle nie będą zainteresowane możliwością przekształcenia. Mając na uwadze, że w zasobach spółdzielczych lokale wykupione i stanowiące obecnie odrębną własność stanowią zdecydowaną mniejszość, wprowadzenie projektowanej regulacji skutkowałoby tym, że spółdzielnie zostałyby zobowiązane do ponoszenia wysokich kosztów z tytułu przekształcenia. Proponowana regulacja niewątpliwie zatem jest wbrew interesom spółdzielni, które niejednokrotnie nie będą miały wystarczających środków finansowych na pokrycie kosztów przekształcenia. Wydaje się, że tak daleka ingerencja w niezależność finansową całkowicie prywatnych podmiotów prawa jakimi są spółdzielnie, mogłaby spotkać się z zarzutem naruszenia konstytucyjnych gwarancji swobody działalności.

Ponadto należy podkreślić, że aczkolwiek intencja omawianego art. 4 ust. 3 zdaje się być czytelna, to przepis nie został sformułowany w sposób jasny i prawidłowy, co sprawia że z pewnością napotka na trudności w praktycznym stosowaniu. Omawiany przepis wymaga zatem przeanalizowania i doprecyzowania.

Zgodnie z **art. 5** projektu, duża grupa użytkowników wieczystych nabędzie uprawnienie do **nieodpłatnego** przekształcenia. Rozwiązanie takie przewidywała również powołana wyżej ustawa o przekształceniu z 1997 r., zatem co do zasady można się zgodzić ze słusznością takiego rozwiązania.

Jednakże zapisy zawarte w pkt 1 i 2 tego przepisu, dotyczące osób posiadających tzw. uprawnienia zabużańskie, nasuwają zastrzeżenia. Wynika to z faktu, że stosunku do stanu prawnego z 1997 r. problematyka uprawnień zabużańskich uległa zasadniczym przeobrażeniom w związku z jej kompleksowym uregulowaniem w ustawie 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).

Zatem proponowane w omawianym projekcie rozwiązania powinny mieścić się w obowiązującym systemie zaliczania wartości mienia pozostawionego poza obecnymi granicami państwa polskiego (zaliczenie następuje do wysokości 15 % wartości).

Odnośnie pkt 1 nie wydaje się obecnie możliwe przyznanie prawa do nieodpłatnego przekształcenia osobom, które już zrealizowały uprawnienia w ten sposób, że nabywając prawo użytkowania wieczystego na poczet ceny tego prawa (opłat) zaliczono im wartość mienia pozostawionego za granicą. Należy wszakże pamiętać, że w poprzednim stanie prawnym możliwe było zrealizowanie odszkodowania do pełnej wysokości, tj. odpowiadającej wartości pozostawionych nieruchomości. Nie znajduje więc uzasadnienia propozycja zwiększania wartości tego odszkodowania poprzez nieodpłatne przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Prowadziłoby to do nierówności podmiotów, bowiem zabużanie, którzy obecnie realizują uprawnienia, otrzymują odszkodowanie jedynie do wysokości 15 % wartości pozostawionego mienia. Nawet gdyby przyjąć, że osoby które już zrealizowały uprawnienia zabużańskie, miałyby prawo do nieodpłatnego przekształcenia, to z pewnością przysporzenie z tego wynikające nie mogłoby przekraczać wysokości 15 % wartości mienia pozostawionego za granicą.

Natomiast treść pkt 2 omawianego artykułu 5 nie jest całkowicie jasna. Wydaje się że dotyczy ona tych osób uprawnionych na mocy ustawy zabużańskiej, które dotychczas nie otrzymały żadnego ekwiwalentu za pozostawione za granicą mienie. Jeżeli taki jest cel regulacji, to należy mieć na uwadze, że wprowadzony ustawą zabużańską system wymaga rejestrowania każdej rekompensaty otrzymanej przez zabużan. Zatem z punktu widzenia spójności tego systemu wskazane jest, aby rejestr uprawnień zabużańskich odzwierciedlał także przysporzenia otrzymane przez zabużan wskutek nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. W tym zakresie należałoby zatem w projekcie zaproponować stosowne zapisy do ustawy „zabużańskiej”.

Zdaniem Rządu najważniejszym miejscem dla uregulowania kwestii przekształcania prawa użytkowania wieczystego przez osoby posiadające uprawnienia zabużańskie są przepisy ustawy zabużańskiej. Jednocześnie należy poinformować, że Rząd rozważa podjęcie generalnej nowelizacji ustawy zabużańskiej, w związku z czym prace nad nowelą byłyby stosowną okazją do uregulowania omawianej kwestii.

Negatywnie należy odnieść się do regulacji zawartej w pkt 6 omawianego art. 5, przyznającej prawo do nieodpłatnego przekształcenia osobom, których nieruchomości zostały wyłączone z naruszeniem prawa i którzy nie uzyskali zwrotu wyłączonej nieruchomości lub odszkodowania. Należy pamiętać, że w przypadku stwierdzenia, że decyzja wyłączeniowa została wydana z naruszeniem prawa, a nieruchomość nie może zostać zwrócona, osobie wyłączonej przysługuje prawo dochodzenia odszkodowania z tego tytułu.

Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że wejście w życie regulacji projektowanych w art. 5 niewątpliwie spowoduje zmniejszenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Dochody z tytułu jednorazowych opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nie zrekompensują regularnych dochodów z tytułu użytkowania wieczystego, tym bardziej, że art. 5 projektu ustawy wyłącza szereg grup z kręgu osób zobowiązanych do uiszczania opłaty za nabycie prawa własności.

Uwagi szczegółowe do drugiej części projektu, dotyczącej nabywania własności lokali mieszkalnych przez najemców tych lokali.

Do art. 8 dotyczącego zmiany ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 24 z późn. zm.).

W pkt 1 lit. a (dodano lit. c w art. 2 pkt 1a) użyta została niewłaściwa terminologia. Nie jest bowiem zdefiniowane w systemie prawa określenie „mieszkanie zakładowe”, co w niniejszej ustawie jest szczególnie wadliwe, ponieważ określono w niej co rozumie się przez „mieszkanie”. W takim przypadku pojawiać się będą wątpliwości czy „mieszkanie zakładowe” oznacza to samo co „mieszkanie” w rozumieniu art. 2 pkt 3 ustawy.

W odniesieniu do propozycji znowelizowania art. 2 pkt 2 ustawy z 15 grudnia 2000 r. należy podkreślić, iż w świetle projektowanych zmian osobami uprawnionymi będą nawet ci najemcy, których związek pracowniczy ze zbywcą lub z jego poprzednikiem prawnym nie istniał lub też jest albo był krótkotrwały, czy też dawno wygasł. W tym kontekście propozycję nowelizacji art. 2 pkt 2 lit. a ustawy, zmierzającą do nadania statusu osoby uprawnionej wszystkim osobom, które pozostają ze zbywcą w stosunku najmu, niezależnie od tego, czy osoby te kiedykolwiek były zatrudnione u zbywcy lub u jego poprzednika prawnego, należy uznać za zbyt daleko idącą. W konsekwencji przyjęcia tej propozycji, wspomniane wyżej osoby uzyskiwałyby korzyść majątkową kosztem zbywców, a zatem podmiotów, wobec których pozostają wyłącznie w relacjach komercyjnych (w stosunkach najmu).

Krytycznie należy odnieść się także do propozycji przyjęcia nowego brzmienia art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy, aby bonifikatę w wysokości 6% zaliczać za każdy rok pracy osoby uprawnionej, bez powiązania zatrudnienia u zbywcy lub jego poprzednika prawnego. Zatem do okresu pracy, od którego zależy pomniejszenie ceny sprzedaży mieszkania osobie uprawnionej będzie się doliczać okresy pracy w jakimkolwiek podmiocie, czyli także w niepowiązanym w żaden sposób ze zbywcą, przedsiębiorstwie państwowym lub komunalnym, państwowej lub samorządowej osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej, spółce z udziałem Skarbu Państwa, a także u podmiotów prywatnych. Wprowadzenie tej zmiany spowoduje rozszerzenie zakresu podmiotowego uprawnionych. Ponadto osoby uprawnione będą mogły wykupić lokal na jeszcze bardziej korzystnych warunkach niż dotychczas. Nałożenie na zbywców obowiązku honorowania powyższych uprawnień należy ocenić jako nieuzasadnione.

Do art. 9, 10 i 11 uwagi zawarto w części ogólnej niniejszego stanowiska.

Do art. 12

Przepis art. 12 projektu ustawy budzi poważne zastrzeżenia. Mocą tego przepisu wprowadza się **ustawowe prawo pierwokupu** dla osób fizycznych zajmujących lokale na podstawie umowy najmu albo decyzji administracyjnych w sytuacji, kiedy lokal przestał być mieszkaniem zakładowym przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub innej państwowej jednostki organizacyjnej albo spółki handlowej, w odniesieniu do której Skarb Państwa był podmiotem dominującym. Instytucja prawa pierwokupu uregulowana jest w

przepisach art. 596 – 602 k.c., które określają treść, sposób i skutki jego wykonania z czynności cywilnoprawnej i z ustawy. Przepisy te mają charakter *iuris cogentis* i ich stosowanie nie może być wyłączone wolą stron. Pod względem treści prawo pierwokupu polega na zastrzeżeniu dla jednej ze stron pierwszeństwa kupna oznaczonej rzeczy na wypadek, gdyby druga strona zamierzała sprzedać rzecz osobie trzeciej.

Prawo pierwokupu może być wykonane z chwilą zawarcia umowy sprzedaży (nie dotyczy innych umów). Bezsporne jest, iż w rzeczywistości mogą występować sytuacje, o których mowa w ust. 1 art. 12 projektu i ewentualnie ta konstrukcja prawna może być akceptowana, gdyż niezachowanie ustawowego prawa pierwokupu przy sprzedaży lokalu w sytuacji opisanej w ust. 1 czyniłoby czynność prawną bezwarunkowo nieważną. Wprowadzenie ustawowego prawa pierwokupu jest istotną ingerencją w rozporządzanie prawem własności.

Art. 12 projektowanej ustawy tworzy rodzaj nowego powództwa – o stwierdzenie naruszenia prawa, przy czym nie definiuje, jakiego prawa. Operuje bowiem pojęciem prawa pierwszeństwa lub prawa osoby fizycznej do nabycia zajmowanego przez nią mieszkania, które było poprzednio mieszkaniem zakładowym. To ostatnie pojęcie jest pojęciem nieostrym, co może stwarzać trudności interpretacyjne i problemy w stosowaniu ustawy w praktyce. Powództwo o stwierdzenie naruszenia prawa to forma powództwa o ustalenie (art. 189 k.p.c.). Jego wprowadzenie do procedury jest po pierwsze - zbyt ciężkie, po drugie - narusza dotychczasowy porządek prawny.

Prawo pierwokupu różni się od prawa pierwszeństwa, które polega przede wszystkim na eliminacji innych podmiotów ubiegających się o tę samą rzecz.

Pierwszeństwo nabycia jest szczególną sytuacją prawną związaną z istnieniem normatywnie określonych przesłanek po stronie określonej kategorii osób, np. wskazanych w art. 34 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami czy art. 4 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 4, poz. 24 ze zm.). W doktrynie przeważa stanowisko, że istota pierwszeństwa polega na zakazie dysponowania rzeczą w sposób je naruszający i nie jest oparta na konstrukcji prawa podmiotowego. Za poprawne należy uznać stanowisko, przewidujące zastosowanie sankcji nieważności (art. 58 k.c.) w odniesieniu do dokonanej sprzedaży naruszającej pierwszeństwo, skoro chodzi w takim wypadku o naruszenie nakazu wyrażonego w normie *iuris cogentis*, przy czym sankcji tej może towarzyszyć roszczenie odszkodowawcze (por.: wyroki Sądu Najwyższego z dnia 26 lipca 2000 r., II CKN 1181/00, LEX nr 51968 i z dnia 19 grudnia 2000 r., V CKN 180/00, LEX nr 52749).

Zgodnie z art. 36 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w przypadku naruszenia pierwszeństwa nabycia, Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego ponoszą odpowiedzialność na zasadach ogólnych. Wydaje się, że odesłanie w tym przypadku do ogólnych zasad odpowiedzialności wyłącza dalej idącą sankcję nieważności czynności prawnej.

Bezprzedmiotowość uregulowania, wprowadzającego powództwo o stwierdzenie naruszenia prawa, polega na tym, że w obecnym stanie prawnym osoby, których prawo pierwszeństwa zostało naruszone, mają wystarczające możliwości dochodzenia swoich roszczeń. Jak wyżej wskazano, roszczenia związane z naruszeniem prawa pierwszeństwa mogą być realizowane w procesach

o stwierdzenie nieważności aktu notarialnego lub o zapłatę odszkodowania, gdzie sąd prejudykalnie ustali, czy doszło do naruszenia prawa pierwszeństwa.

Również w przypadku naruszenia innego prawa niż prawo pierwszeństwa istnieje analogiczna droga sądowa.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 189 k.p.c., do skutecznego wytoczenia powództwa o ustalenie niezbędny jest interes prawny powoda. Takiego interesu nie ma, jeżeli istnieje możliwość zgłoszenia dalej idącego roszczenia. Zarówno powództwo o stwierdzenie nieważności aktu notarialnego, jak i powództwo o zasądzenie odszkodowania, są dalej idące niż powództwo przewidziane w art. 12 projektu. Zatem w świetle obowiązujących przepisów nie istnieje interes prawny uzasadniający jego wytoczenie. Przy braku interesu prawnego powództwo o ustalenie podlega oddaleniu. Wprowadzenie art. 12 stwarzałoby w sposób sztuczny legitymację do zgłoszenia żądania o stwierdzenie naruszenia prawa. Byłby on więc sprzeczny z art. 189 k.p.c.

Powstaje też wątpliwość, czy każde powództwo o odszkodowanie, bądź o stwierdzenie nieważności aktu notarialnego powinno być potwierdzone obligatoryjnie wyrokiem stwierdzającym naruszenie prawa, czy też te drogi dochodzenia roszczeń mają funkcjonować od siebie niezależnie.

Przepisy zawarte w ust. 2, 3, 6 art. 12 są niezrozumiałe. Orzeczenie sądu stwierdzające naruszenie prawa – w zasadzie nie daje uprawnionemu należytej ochrony prawnej, gdyż orzeczenie to nie jest równoznaczne z uznaniem czynności prawnej za nieważną.

Nadto niezrozumiałe i nieuzasadnione jest rozwiązanie zawarte w **art. 12 ust. 3** polegające na ustawowym zwolnieniu postępowania w tej sprawie od opłat sądowych. Jednym z założeń projektu ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 2582) było całościowe uregulowanie wszystkich zagadnień związanych z kosztami sądowymi, w tym kwestii zwolnień od ich ponoszenia (podmiotowych i przedmiotowych), w jednym akcie prawnym. Wprowadzenie do omawianego projektu ustawy przepisu dotyczącego kosztów sądowych zasadę tę narusza. Ustawowe zwolnienie w tym zakresie nie znajduje również żadnego uzasadnienia. Względy społeczne nie mogą przeważać nad obowiązkiem ustawodawcy zapewnienia konstytucyjnego wymogu równości wobec prawa.

Skoro w postępowaniu o stwierdzenie nieważności aktu notarialnego czy o zapłatę odszkodowania, gdzie sąd również bada naruszenie prawa, opłaty są pobierane, nie ma podstaw do stworzenia w tej kwestii przywileju dla niektórych osób wnoszących o stwierdzenie naruszenia prawa. Wskazać przy tym należy, że w myśl art. 98 k.p.c. w przypadku „wygrania” procesu powód ma prawo do żądania zwrotu

od przeciwnika procesowego uiszczonych kosztów sądowych. Nadto istnieje instytucja zwolnienia od kosztów sądowych osoby, która nie jest w stanie ich ponieść (art. 113 k.p.c.).

Reasumując, gdyby nawet zaakceptować **treść art. 12 ust. 1, 4** (z wyłączeniem jednakże pozostałych rozwiązań zaproponowanych w tym przepisie, które nie znajdują żadnego uzasadnienia), to takie uregulowanie w istocie tworzyłoby dla osób uprawnionych iluzoryczne uprawnienie. Zauważyć bowiem należy, że w praktyce

mieszkania zajęte przez osoby, o których mowa w ust. 1 i 4 art. 12, na ogół nie będą przedmiotem sprzedaży na rzecz osób trzecich.

Ponadto przepisy art. 12 i 13 projektu w systematyce aktu prawnego zostały, jak się wydaje, wadliwie usytuowane.

Dodatkowo należy wskazać, że przepis art. 12 ust. 5 nakazuje zbywać mieszkanie przy zastosowaniu prawa pierwokupu, za cenę nabycia zwaloryzowaną wskaźnikiem wzrostu cen dóbr inwestycyjnych, uwzględniającą poczynione przez zbywcę konieczne nakłady. Należy podkreślić, że wskaźnik cen dóbr inwestycyjnych za kwartał w stosunku do poprzedniego kwartału, o którym mowa w art. 12 ust. 5 projektu, jest opracowywany i ogłaszany od 1997 r., w związku z art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 z późn. zm.). Służy on do określania oprocentowania rat należności za akcje nabywane od Skarbu Państwa w spółkach powstałych w wyniku prywatyzacji. Dla okresu sprzed 1997 r. Główny Urząd Statystyczny nie dysponuje danymi, które mogłyby stanowić podstawę do obliczenia wskaźnika, o którym mowa w projekcie.

Wskaźnikiem najdłużej publikowanym w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” jest wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych.

Ponadto w odniesieniu do podstawowej zasady określonej w art. 12 projektu, dotyczącej prawa pierwokupu mieszkania, należy dodatkowo zaznaczyć, że zapis art. 8 projektu, zmieniający brzmienie przepisu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r., przewidujący przyznanie pierwszeństwa w nabyciu lokali mieszkalnych przez osoby uprawnione, w przypadku zbycia nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym, wyczerpuje dyspozycję określoną w art. 12.

W związku z powyższym proponuje się przyjęcie wariantu pierwszego projektowanej ustawy, który zakłada wykreślenie art. 12.

Do art. 13 Poważne wątpliwości budzi brzmienie art. 13 ust. 1 przedmiotowego projektu ustawy, zgodnie z którym spółka handlowa, w której Skarb Państwa nie jest podmiotem dominującym, w rozumieniu przepisów o publicznym obrocie papierami wartościowymi, jest zobowiązana sprzedać wnioskującej osobie uprawnionej, mieszkanie na zasadach preferencyjnych. Projekt taki wydaje się być niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jako naruszający zasadę sprawiedliwości społecznej, poprzez niesłuszne uprzywilejowanie określonej grupy społeczeństwa kosztem innych. Podobna argumentacja znalazła się w opinii prawnej Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP.

Ponadto, konsekwencje tak brzmiącego zapisu są o wiele dalej idące, bowiem spółka, która jest zobowiązana zbyć nieruchomość na zasadach preferencyjnych (tzn. po cenie niższej niż rynkowa), naraża się tym samym na stratę. Fakt ten rodzi w następnej kolejności roszczenie odszkodowawcze spółki wobec Skarbu Państwa, ustawodawcy naruszającego zasady poprawnej legislacji, w szczególności poprzez złamanie ochrony prawa własności, wynikającej z art. 21 Konstytucji RP. Trudno bowiem znaleźć uzasadnienie dla sytuacji, w której Skarb Państwa (pośrednio całe społeczeństwo), będzie w części finansował nabycie prawa własności nieruchomości przez wąską grupę uprawnionych, na podstawie wadliwego aktu prawnego.

Przepis ten silnie ingeruje w wykonywanie prawa własności podmiotów, które uprzednio, zgodnie z przepisami prawa, nabyły nieruchomości, gdyż nakazuje zbywać

je przy zastosowaniu preferencyjnych zasad, określonych w art. 6 w/w ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r.

W zakresie rozwiązania przyznającego spółkom odszkodowanie z tytułu różnicy między ceną rynkową mieszkania, a ceną ustaloną na zasadach preferencyjnych (wariant III) trzeba stwierdzić, że wątpliwe jest „złagodzenie” niekonstytucyjności zapisów projektu, poprzez dodanie nowych ustępów 3 i 4 do art. 13. Rozwiązanie takie nie gwarantuje na uniknięcie zarzutu naruszenia art. 21 Konstytucji RP. Na pozbawienie własności pozwala co prawda art. 21 ust. 2 Konstytucji, jednak omawiany wariant zapisów umożliwia uzyskanie własności osobom prywatnym. Zgodnie z treścią art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Proponowany przepis zawiera znamiona wywłaszczenia na rzecz osób fizycznych. Ponadto przepis ten wyłączył swobodę rozporządzania przez właściciela lokalu przedmiotem przysługującego mu prawa, jednego z podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności. Proponowane rozwiązanie zabezpiecza zatem interes niektórych osób fizycznych, a nie interes publiczny.

Dotychczasowe przepisy przyznają pierwszeństwo w nabyciu lokalu mieszkalnego osobie uprawnionej, ale tylko wówczas, gdy zbywca przeznaczy lokal do zbycia. Jest to zasada „łagodnego” ograniczenia praw właściciela, analogiczna do zasad sprzedaży lokali mieszkalnych z zasobu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Wydaje się, że ta zasada powinna pozostać.

Przyznanie przez ustawodawcę odszkodowań spółkom handlowym, wypłacanych przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, bez zbędnej zwłoki, w wysokości nie mniejszej niż różnica pomiędzy ceną sprzedaży mieszkania na rzecz osoby uprawnionej, a wartością rynkową tego mieszkania, nie obala argumentacji niezgodności z art. 22 i 64 Konstytucji. Propozycja ta dodatkowo stwarza istotne zagrożenie dla budżetu państwa.

Po pierwsze nie jest możliwe sfinansowanie wypłat odszkodowań z wpływów z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa. Sprzedaż przedsiębiorstw i nieruchomości należących do Skarbu Państwa nie stanowi dla budżetu państwa źródła dochodów. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych środki finansowe pochodzące ze sprzedaży mienia Skarbu Państwa są ujmowane jako przychody budżetu państwa służące finansowaniu rozchodów. Oznacza to, że w odrębnych ustawach z góry określono przeznaczenie tych przychodów.

Po drugie każda pozycja wydatków budżetu państwa zaplanowana na wypłatę odszkodowań spółkom handlowym byłaby pozycją otwartą, tzn. niemożliwą do oszacowania. Przepis art. 13 ust.3 (wariant III) zawiera dwie niewiadome tj. liczbę odszkodowań, o które mogą wystąpić spółki handlowe oraz okres, w jakim może to nastąpić. Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa zobowiązany zaś byłby do wypłaty odszkodowania bez zbędnej zwłoki.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że wejście w życie projektowanych regulacji spowoduje również zmniejszenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Dochody z tytułu jednorazowych opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nie zrekompensują regularnych dochodów za użytkowanie wieczyste

tym bardziej, że art. 5 projektu ustawy wyłącza szereg grup z kręgu osób zobowiązanych do uiszczenia opłaty za nabycie prawa własności.

W związku z powyższym nie sposób nie zauważyć, że przepis art. 13 projektowanej ustawy w proponowanym brzmieniu, będzie miał doniosłe skutki dla budżetu państwa (a w rezultacie dla wszystkich podatników). W latach 2001-2004 rozpoczęto prywatyzację 67 spółek Skarbu Państwa. Większość z tych podmiotów pozostawała właścicielami budynków mieszkalnych, w których znajdowały się mieszkania. Zakres podmiotowy przepisu art. 13 może zatem objąć tysiące mieszkań, co spowoduje konieczność wypłaty z budżetu państwa setek milionów złotych. Tymczasem prywatyzacja tych spółek była zadaniem publicznym, realizowanym na podstawie przepisów prawa, a nie działaniem bezprawnym, skutkującym odpowiedzialnością odszkodowawczą władzy publicznej.

Uchwalenia tego przepisu, przy zrozumieniu szlachetnych intencji twórców projektu, nie sposób pogodzić z konstytucyjną zasadą ochrony równowagi finansów publicznych.

Należy także zwrócić uwagę na fakt, iż bezzasadnym jest tworzenie prawa, którego państwo nie będzie w stanie zrealizować. Minister Skarbu Państwa nie posiada bowiem źródeł przychodu, z których bez uszczerbku dla przychodów budżetu państwa zaplanowanych w ustawie budżetowej, będzie mógł wypłacać odszkodowania spółkom, zbywającym mieszkania, po cenach preferencyjnych, przewidziane w projektowanym przepisie art. 13.

Ponadto zapłata odszkodowania wypłacanego spółce ma nastąpić bez zbędnej zwłoki. Jest to pojęcie niedookreślone, które pozwala na uznaniowe przedłużanie terminu uiszczenia odszkodowania. Jeżeli w ogóle tego typu regulacja miałyby pozostać, niezbędne jest doprecyzowanie terminu wymagalności odszkodowania.

Reasumując, należy podkreślić, że przepis powyższy może zostać uznany za sprzeczny z Konstytucją (art. 21 i 22) z uwagi na nadmierną ingerencję w prawo własności, która prowadzi do naruszenia tego prawa. Nałożenie bowiem na spółki handlowe obowiązku zbywania należącego do nich mienia poniżej jego wartości jest zaprzeczeniem konstytucyjnej zasady ochrony własności. Szczególnie tracą udziałowcy czy akcjonariusze takiej spółki, inni niż Skarb Państwa. Przykładem może być wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2001 r., sygn. akt: K.33/00, orzekający o niezgodności z Konstytucją art. 3 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe.

Należy również podnieść, że skoro spory co do wysokości odszkodowania mają trafić do sądów, to pojawi się kolejna kategoria spraw obciążających sądy powszechne. Celowe byłoby zatem przeprowadzenie szacunkowych badań, jakiego rzędu byłby to wpływ, a w konsekwencji, jakiego rodzaju wywoła skutki finansowe.

Nie negując potrzeby nowelizacji ustaw regulujących zbywanie mieszkań zakładowych w kierunku ujednoczenia uprawnień, procedur i zasad zbywania, należy zaznaczyć, że Skarb Państwa nie ma finansowych możliwości zrekompensowania zbywcy skutków finansowych obligatoryjnej sprzedaży mieszkań na warunkach preferencyjnych. Tym bardziej, że nie wiadomo, jakiej wielkości będą to skutki, gdyż projektodawca nie dokonał oszacowania skutków finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego, ani dla budżetu państwa z tytułu zmniejszenia dochodów oraz wypłat odszkodowań.

Zgodnie bowiem z postanowieniami art. 3 ust. 2 lit. b ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.), dochodami publicznymi są dochody z mienia, w szczególności z najmu oraz dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze.

Biorąc powyższe pod uwagę, Rząd zdecydowanie opowiada się za wariantem pierwszym projektowanej ustawy, pomijającym rozwiązania przewidziane w art. 13 w pozostałych wariantach.

Jednocześnie Rząd aprobująco odnosi się do faktu przekazania projektu do opinii Rady Ministrów Rządu na etapie sprawozdania Podkomisji nadzwyczajnej. Wobec opisanych powyżej istotnych wątpliwości systemowych i legislacyjnych, przedstawiony w sprawozdaniu Podkomisji projekt wymaga jednak dalszych prac mających na celu ich wyeliminowanie. Wskazane byłoby, aby usunięcie tych wad, jak również rozstrzygnięcie opisanych wątpliwości, nastąpiło przed drugim czytaniem projektu, co pozwoli uniknąć ewentualnego zarzutu naruszenia prawidłowości procesu legislacyjnego.

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Skierowano do druku 6 października 2004r.

