

Cezary Woźniak

Uwłaszczenie niektórych użytkowników wieczystych na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r.

I. Uwagi ogólne

Obecne regulacje ustawy o gospodarce nieruchomościami¹ oraz kodeksu cywilnego² umożliwiają użytkownikowi wieczystemu nabycie prawa własności gruntu, na którym ustanowione zostało służące mu prawo użytkowania wieczystego (jest to tzw. konfuzja praw, tzn. połączenie się różnych praw rzeczowych w sferze prawnej jednej osoby). Konfuzja prawa własności z prawem użytkowania wieczystego następuje zazwyczaj w wyniku umowy, na podstawie której wieczysty użytkownik nabywa prawo własności gruntu. Należy tutaj zaznaczyć, że właściciel (o ile podejmie decyzję o zbyciu swego prawa) ma obowiązek zbycia prawa własności gruntu, na którym ustanowione zostało prawo użytkowania wieczystego, wyłącznie na rzecz użytkownika wieczystego, a zatem czynność jej zbycia innemu podmiotowi jest nieważna z mocy prawa (art. 32 u.g.n.). Od tak określonej zasady prawodawca przewidział wyjątek: przypadek, w którym następuje obrót własnością gruntu między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego oraz między jednostkami samorządu terytorialnego, wówczas bowiem następuje przeniesienie tego prawa na inny podmiot prawa publicznego, a wieczysty użytkownik może być

¹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.), dalej: u.g.n.

² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

jedynie informowany o tej czynności (art. 32 ust. 3 u.g.n.). Z dniem zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości wygasa z mocy prawa uprzednio ustanowione na gruncie prawo użytkowania wieczystego.

Tak określona konfuzja praw ma dwie oczywiste cechy charakterystyczne: po pierwsze, jest całkowicie zależna od woli właściciela nieruchomości. To właściciel gruntu zachowuje pełnię władzy decydowania o tym, czy zechce swoje prawo własności zbyć, po drugie, taka konfuzja jest zazwyczaj czynnością odpłatną, a zatem użytkownik wieczysty musi za nabywane prawo własności gruntu zapłacić kwotę odpowiadającą jego rzeczywistej wartości, pomniejszonej o wartość prawa użytkowania wieczystego, a zatem o wartość już zapłaconych opłat rocznych.

Te dwie cechy spowodowały, że w praktyce ten sposób konfuzji występuje rzadko. Mając to na względzie, prawodawca przewidział inne rodzaje konfuzji, które nie wymagają zgody właściciela nieruchomości. Takim szczególnym sposobem jest nabycie prawa własności nieruchomości przez jej użytkownika wieczystego z mocy samego prawa, uregulowane w ustawie o przekształceniu prawa wieczystego użytkowania w prawo własności nieruchomości³.

Przedmiotem niniejszego opracowania będą zasady uwłaszczenia użytkowników wieczystych, tzn. nabywania przez nich prawa własności nieruchomości przewidziane w ww. ustawie. Ze względu na fakt, że są to zagadnienia nowe w prawie polskim, które jednocześnie dotyczą podstawowych instytucji prawa rzeczowego, wymagają pogłębionej analizy w kontekście podstawowych zasad polskiego prawa cywilnego.

II. Nabycie prawa własności przez użytkownika wieczystego na gruncie ustawy o przekształceniu. Ogólne zasady nabywania

1. Motywy ustawodawcy

Omawianie postanowień ustawy o przekształceniu należy zacząć od wyjaśnienia jej celu. Motywy przemawiające za uchwaleniem tego aktu

³ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 roku o przekształceniu prawa wieczystego użytkowania w prawo własności nieruchomości (Dz.U. Nr 175, poz. 1459), dalej: ustawa o przekształceniu.

wskazane zostały w uzasadnieniu do projektu ustawy⁴. W opinii projektodawców była jedna przyczyna uzasadniająca uchwalenie tej ustawy: prawo wieczystego użytkowania należy usunąć z polskiego systemu prawnego jako relikw państwa socjalistycznego. Kwestia ta jest przedmiotem kontrowersji w doktrynie prawa cywilnego⁵. Prawodawca polski, powołując się m.in. na ten argument, od 1997 r. dość konsekwentnie próbuje dokonać uwłaszczenia coraz to innych grup użytkowników wieczystych⁶. Podejmowane próby jednak mają trzy cechy charakterystyczne. Po pierwsze, żadnej z tych regulacji nie towarzyszyła poważna analiza ewentualnych skutków, po drugie, każda z dotychczasowych ustaw jest regulacją fragmentaryczną i żadna nie ma ambicji globalnego rozwiązania tego problemu, po trzecie, w każdej ustawie powtarza się ten sam, błędny (lub co najmniej niejasny) schemat. To prowadzi wprost do wniosku, że podejmowane przez prawodawcę próby są po prostu nieudolne.

Ustawa o przekształceniu ma zatem usunąć przeszkody utrudniające kontynuowanie procesu przekształceń prawa użytkowania wieczystego

⁴ W kwestii założeń ustawy o przekształceniu zob. uzasadnienie do projektu ustawy o przekształceniu prawa wieczystego użytkowania w prawo własności i o zmianie innych ustaw (druk sejmowy nr 1695).

⁵ Więcej na temat zob. A. B r z o w s k i, *Z problematyki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Księga pamiątkowa ku czci Prof. dr hab. Tomasza Dybowskiego*, Zeszyty Prawnicze Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego 2003, nr 3.2, s. 63-92; E. G n i e w e k, *Katalog praw rzeczowych w przyszłej kodyfikacji prawa cywilnego – refleksje wstępne*, Rejent 1998, nr 4, s. 25-43; t e n ż e, *O przyszłości użytkowania wieczystego*, Rejent 1999, nr 2, s. 11-29; t e n ż e, *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, Kraków 1999, s. 140; P. K r z y w i c k i, *Własność dla użytkowników*, Rzeczpospolita z dnia 20 czerwca 2003 r., nr 143; J. I g n a t o w i c z, *Użytkowanie wieczyste de lege ferenda*, Studia Iuridica 1994, nr 21, s. 119-127; T. S m y c z y Ń s k i, *Użytkujcie długo i szczęśliwie*, Rzeczpospolita z dnia 27 lipca 2005 r., nr 174; J. M a j o r o w i c z, *Uwagi na temat aktualności instytucji użytkowania wieczystego*, Przegląd Sądowy 1999, nr 9, s. 59-67; C. W o ź n i a k, *Perspektywy prawa użytkowania wieczystego*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2004, nr 11, s. 24-34; C. W o ź n i a k, *Użytkowanie wieczyste*, Warszawa 2006, s. 255 i nast.

⁶ Poprzedniczkami ustawy z 2005 roku o przekształceniu były:

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).

w prawo własności. W szczególności ma wskazywać sposób uwłaszczenia niektórych użytkowników wieczystych, odrębny od przewidzianego w ustawie o gospodarce nieruchomościami, który polega na wyeliminowaniu obu cech utrudniających uwłaszczenie na zasadach ogólnych – konieczności zarówno uzyskania zgody właściciela gruntu, jak i wnoszenia opłat za nabywane prawo własności gruntu. W omawianej ustawie legislator pozbawił praw właściciela, nakazując stwierdzenie nabycia wyłącznie na wniosek użytkownika wieczystego, bez konieczności zasięgnięcia chociażby opinii osoby zainteresowanej. W ten zatem sposób ujawnia się nowy element w ustawie o przekształceniu: powinna być ona postrzegana nie jako samodzielna regulacja, ale jako wyjątek od zasady uwłaszczenia na zasadach ogólnych (przewidzianych ww. ustawą).

Analiza uzasadnienia do projektu ustawy prowadzi wprost do wniosku, że ustawa o przekształceniu nie ma charakteru trwałej regulacji, ma natomiast charakter epizodyczny, co oznacza, że wyczerpie się w momencie realizacji założonego w niej celu podstawowego, tj. w momencie nabycia przez określonych w niej użytkowników wieczystych prawa własności gruntów.

2. Zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy

Ustawa o przekształceniu reguluje w specyficzny sposób zasady nabycia prawa własności nieruchomości przez jej wieczystego użytkownika⁷. Specyfika tej regulacji wyraża się między innymi w szczególnym określeniu jej zakresu podmiotowego i przedmiotowego. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że ustawa o przekształceniu dotyczy ściśle określonego kręgu podmiotów, którymi są:

1) osoba fizyczna będąca użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej w dniu wejścia w życie ustawy, tj. w dniu 13 września 2005 roku, a także jej następca prawny, o ile jest osobą fizyczną,

2) osoba fizyczna, będąca w dniu 13 września 2005 r. użytkownikiem wieczystym nieruchomości, która została zabudowana na cele mieszkaniowe lub garaż bądź przeznaczona pod tego rodzaju zabudowę, a także jej następca prawny, o ile jest osobą fizyczną,

⁷ C. Woźniak, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 199-254.

3) osoba fizyczna lub prawna będąca właścicielem lokalu użytkowego, o ile jej udział w nieruchomości wspólnej obejmuje prawo użytkowania wieczystego, a także jej następca prawny,

4) spółdzielnia mieszkaniowa będąca właścicielem budynku mieszkalnego lub garażu, a także jej następca prawny.

Powyższy wykaz wymaga kilku słów wyjaśnienia. Przez nieruchomość zabudowaną na cele mieszkaniowe należy rozumieć ten grunt, na którym znajduje się budynek, w którym istnieje co najmniej jeden lokal mieszkalny. Lokalem mieszkalnym może być wolnostojący dom jednorodzinny, ale także samodzielna część domu bliźniaczego lub szeregowego, o ile część ta jest przeznaczona przede wszystkim (a zatem nie wyłącznie) do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób z nich korzystających.

Grunt przeznaczony pod zabudowę jest gruntem, który nie został zabudowany, ale ma już określone przeznaczenie. Sposób jego zagospodarowania może wyznaczać treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁸, ostateczna decyzja o warunkach zabudowy lub decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Prawodawca wskazał także w art. 1 ust. 1 ustawy, że z żądaniem przekształcenia mogą wystąpić także użytkownicy rzeczy nieruchomości rolnych. To pojęcie zdefiniował w ustawie. Nieruchomością rolną jest zatem nieruchomość, która jest wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Nieruchomością rolną jest także ta nieruchomość, która może być wykorzystywana do prowadzenia wskazanej wyżej działalności (co może wynikać z wyraźnego zapisu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Jeżeli jednak z treści planu lub decyzji o warunkach zabudowy wynika przeznaczenie nieruchomości na cele inne niż rolne, wówczas prawo użytkowania wieczystego ustanowione na takiej nieruchomości nie może ulec przekształceniu w trybie określonym ustawą (art. 1 ust. 1 ustawy).

Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.g.n., z żądaniem uwłaszczenia może wystąpić także właściciel lokalu, o ile jego udział w nieruchomości wspólnej obejmuje

⁸ W tym zakresie wykluczam znane z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ponieważ ten dokument nie przesądza o przeznaczeniu konkretnych nieruchomości.

prawo użytkowania wieczystego. W tym zakresie powstaje problem związku między treścią art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o przekształceniu, skoro oba przepisy odnoszą się do pojęcia lokalu. Artykuł 1 ust. 1 ustawy o przekształceniu, dotyczy właścicieli lokali mieszkalnych, natomiast w ust. 2 prawodawca wspomina ogólnie o właścicielach lokali. Zasada racjonalności prawodawcy nakazuje uznać, że ust. 2 wskazuje właścicieli lokali innych niż określone w ust. 1, ale znajdujących się na gruncie objętym prawem użytkowania wieczystego. Jest oczywiste zatem, że w tym zakresie wskazał na lokale użytkowe. Pojęcie lokalu użytkowego można zdefiniować jako izbę lub zespół izb znajdujących się w budynku, służących zaspokajaniu potrzeb innych niż mieszkaniowe (a zatem np. gospodarczych: warsztat, sklep, biuro). W art. 1 ust. 2 ustawy prawodawca reguluje zatem kwestię uwłaszczenia właścicieli lokali użytkowych. Tylko bowiem taka interpretacja pozwala wytyczyć wyraźne granice między tymi przepisami.

W tym miejscu należy podkreślić jeszcze jedną różnicę między art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o przekształceniu. Zgodnie z ust. 1, z żądaniem przekształcenia może wystąpić tylko ten użytkownik wieczysty (będący właścicielem lokalu mieszkalnego), który jest osobą fizyczną, a także jego następca prawny, także tylko, jeśli jest osobą fizyczną, natomiast w art. 1 ust. 2 ustawy o przekształceniu prawodawca wskazał, że z uwłaszczenia określonego ustawą może skorzystać każdy właściciel lokalu użytkowego. Konsekwentnie, zgodnie z przyjętą wyżej interpretacją, należałoby wskazać, że z żądaniem przekształcenia może zatem wystąpić właściciel lokalu użytkowego, bez względu na to, czy jest osobą fizyczną, czy prawną. Oczywiście następca prawny takiego podmiotu także będzie mógł skorzystać z uwłaszczenia określonego ustawą, bez względu na rodzaj swojej podmiotowości prawnej.

Zgodnie z treścią art. 1 ust. 2 ustawy o przekształceniu, podmiotem uprawnionym do żądania przekształcenia jest także spółdzielnia mieszkaniowa, będąca właścicielem budynku mieszkalnego lub garażu, a także następca prawny spółdzielni.

Takie jednak ujęcie zakresu przedmiotowego i podmiotowego budzi szereg wątpliwości. Przede wszystkim należy wskazać, że prawodawca dość nieprecyzyjnie wskazał w ustawie krąg podmiotów uprawnionych do żądania przekształcenia; formalną sprzeczność istniejącą w ramach

art. 1 może usunąć wyłącznie wykładnia. Ponadto niejednolicie traktuje właściciele lokali mieszkalnych, którzy są osobami prawnymi lub fizycznymi. Jedna ich grupa będzie mogła z uwłaszczenia określonego ustawą skorzystać, druga zaś została z zakresu tego aktu wyłączona. Prawodawca nie wskazał w uzasadnieniu do ustawy wyjaśnienia tej dysproporcji, a wydaje się, że nie można jej poszukiwać wyłącznie we wskazaniu, że kontynuuje ona zapoczątkowane wcześniej procesy uwłaszczeniowe. Należy tutaj wyraźnie wskazać, że również wcześniejsze ustawy były z tego samego powodu dość powszechnie krytykowane. Nic nie stało zatem na przeszkodzie, by prawodawca doprowadził do zrównania w prawach podmiotów znajdujących się w porównywalnych sytuacjach. Pogląd ten dodatkowo uzasadnia fakt, że prawodawca postanowił w art. 8 ustawy o przekształceniu, że do spraw wszczętych pod rządami poprzednich regulacji i niezakończonych do dnia wejścia w życie ustawy należy stosować właśnie jej przepisy.

Analiza zakresu przedmiotowego i podmiotowego omawianej ustawy pozwala wysunąć wniosek natury ogólnej: obecnie obowiązująca ustawa nie stanowi kroku w kierunku likwidacji prawa użytkowania wieczystego, ale należy ją postrzegać jako akt prawny, którego celem ma być uregulowanie wybranych przez prawodawcę kwestii własnościowych. Analiza art. 1 ust. 1 ustawy o przekształceniu wskazuje zatem, że prawodawca pragnie tym aktem prawnym uregulować najważniejsze ze swojego punktu widzenia, uzasadnione społecznie, kwestie własnościowe⁹.

3. Zasady postępowania o nabycie prawa własności gruntu

Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności dokonywane jest w drodze postępowania administracyjnego. Może ono być wszczęte wyłącznie na wniosek zainteresowanego podmiotu, wskazanego w art. 1 ustawy o przekształceniu, i skierowane do właściwego organu, którym w tej sprawie jest, zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o przekształceniu:

⁹ Oczywiście tak jak w przypadku poprzednich regulacji, także i w tym przypadku można postawić prawodawcy zarzut arbitralnego wyznaczenia zakresu obowiązywania ustawy. W uzasadnieniu do projektu ustawy brak jest bowiem merytorycznych argumentów przemawiających za takim właśnie jej brzmieniem.

- 1) dla nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa – właściwy terytorialnie starosta,
- 2) dla nieruchomości stanowiących własność województwa samorządowego – zarząd województwa,
- 3) dla nieruchomości stanowiących własność powiatu – zarząd powiatu,
- 4) dla nieruchomości stanowiących własność gminy – wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Prawodawca nie wskazał w ustawie elementów przedmiotowo istotnych tego wniosku, wydaje się zatem, że do jego prawidłowości wystarczy, by zawierała oświadczenie woli wnioskodawcy o chęci skorzystania z przepisów ustawy o przekształceniu. Do wniosku powinny zostać dołączone dokumenty stwierdzające możliwość zastosowania jej w tym przypadku (tj. dokumentów potwierdzających wypełnienie przez wnioskodawcę wskazanych wyżej przesłanek podmiotowych i przedmiotowych). Zgodnie z art. 1 ust. 5 ustawy o przekształceniu, złożenie wniosku powinno nastąpić do dnia 31 grudnia 2012 r. Po bezskutecznym upływie tego terminu roszczenie o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na gruncie omawianej ustawy wygaśnie.

Na podstawie złożonego wniosku kompetentny organ powinien wydać decyzję o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, jeżeli wskazane wcześniej przesłanki zostały spełnione. Organ administracyjny powinien wydać tę decyzję w terminie ogólnym, tj. zgodnie z art. 35 k.p.a. w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku (a w sytuacjach szczególnych, w terminie 60 dni). W przeciwieństwie do dotychczasowych regulacji art. 3 ustawy o przekształceniu nie zawiera ona wyraźnie wskazanego obowiązku dokonania przekształcenia. Teoretycznie zatem można byłoby uznać, że wydanie decyzji o przekształceniu należy do sfery uznaniowości organu administracyjnego. Tak jednak nie jest. W moim przekonaniu, treść art. 3 ustawy należy odczytywać jako obowiązek organu do dokonania przekształcenia, jeżeli wskazane wcześniej przesłanki zostały spełnione. Tezę tę opieram na dwóch argumentach: po pierwsze, uzasadnienie do projektu ustawy nie pozostawia wątpliwości co do intencji prawodawcy. Uznanie, że art. 3 ustawy daje tylko możliwość wydania decyzji o przekształceniu podważa cel samej ustawy, którym jest kontynuowanie procesu uwłaszczenia użyt-

kowników wieczystych. Po drugie, należy zwrócić uwagę na art. 8 w zw. z art. 9 ustawy o przekształceniu, w których prawodawca uchyla dotychczasowe szczególne regulacje uwłaszczeniowe i nakazuje do spraw niezakończonych zastosować przepisy ustawy o przekształceniu. Jeżeli zatem dotychczasowe ustawy oparte były na obligatoryjności uwłaszczenia w przypadku złożenia wniosku przez uprawniony podmiot, to i obecna regulacja musi być oparta na tej samej zasadzie. Teza przeciwna oznaczałaby zanegowanie nabytego prawa do uwłaszczenia, a zatem uznanie, że prawodawca jest nieracjonalny. Teza taka byłaby zatem, w mojej ocenie, niemożliwa do zaakceptowania, ponieważ prowadziłaby wprost do skutków, których nie można uznać.

Rozwiązanie to zbliżone jest do formuły znanej z ustawy o przekształceniu z 1997 r. Wyrażono wówczas pogląd, że takie rozwiązanie wyklucza możliwość odmowy przekształcenia w sytuacji, w której użytkownik wieczysty nie wykonuje swoich obowiązków, np. nie zabudowuje gruntu, jeżeli umowa zawarta z właścicielem nałożyła na niego taki obowiązek¹⁰. Pogląd ten na gruncie omawianej ustawy zachowuje swą aktualność.

Decyzja o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości powinna zawierać: elementy wymagane dla decyzji administracyjnej (art. 107 k.p.a.), stwierdzenie faktu przekształcenia prawa wieczystego użytkowania w prawo własności nieruchomości oraz ustalenie wysokości opłaty za przekształcenie, należnej dotychczasowemu właścicielowi. Od wydanej decyzji o przekształceniu służy odwołanie składane:

- 1) w przypadku decyzji wydanej przez starostę wykonującego zadania zlecone z zakresu administracji rządowej – do wojewody,
- 2) w przypadku decyzji wydanej przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego (lub – w odniesieniu do gruntu gminy – wójta, burmistrza lub prezydenta miasta) – na zasadach ogólnych, tj. do samorządowego kolegium odwoławczego.

¹⁰ Nawet, jeżeli w chwili rozpatrywania wniosku o nabycie toczyłoby się postępowanie dotyczące rozwiązania umowy wieczystego użytkowania w trybie art. 240 k.c.; zob. A. Cisek, J. Krems, *Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności. Komentarz*, Kraków 1999, s. 30-31.

Decyzja o przekształceniu wydana przez właściwy organ, o ile stała się ostateczna, wywołuje skutek, jakim jest możliwość złożenia wniosku o wpis prawa własności do księgi wieczystej. Wpis ten ma charakter deklaracyjny, co wynika z faktu, że nabycie prawa własności gruntu następuje bezpośrednio w wyniku uzyskania przez decyzję przymiotu ostateczności.

Zgodnie z art. 4 ustawy o przekształceniu, tak dokonywane uwłaszczenie jest przeprowadzane odpłatnie. Nowy właściciel zobowiązany jest wnieść na rzecz dotychczasowego opłatę za przekształcenie prawa wieczystego użytkowania w prawo własności. Jej wysokość ustala właściwy organ w decyzji o przekształceniu na podstawie aktualnej wyceny wartości dokonanej przez rzeczoznawcę majątkowego, przy czym wysokość opłaty stanowi różnicę między wartością nieruchomości a kwotą równą wartości prawa użytkowania wieczystego, określoną według stanu na dzień uwłaszczenia (odpowiednio stosowany art. 69 u.g.n.). Opłata może być rozłożona na raty przez organ w decyzji o przekształceniu, jednak na okres nie dłuższy niż na 10 lat.

Powstaje tutaj jednak jedno pytanie, czy nowy właściciel ma obowiązek wniesienia opłaty rocznej należnej za rok, w którym dokonano przekształcenia. W moim przekonaniu, przekształcenie prawa wieczystego użytkowania we własność w ciągu danego roku nie będzie zwalniało od obowiązku wniesienia opłaty rocznej i nie powodowało konieczności zwrotu opłaty rocznej już wniesionej¹¹.

Obowiązujące prawo przewiduje możliwość udzielenia od wskazanej opłaty bonifikaty, co zostało określone w art. 4 ust. 3 ustawy o przekształceniu (dla nieruchomości rolnych) oraz w art. 68 ust. 1 u.g.n. (dla pozostałych nieruchomości).

Od zasady mówiącej o odpłatnym przekształceniu prawa użytkowania wieczystego we własność prawodawca uczynił dwa wyjątki. Zostały one wskazane w art. 5 ustawy o przekształceniu, który dotyczy użytkowników wieczystych oraz ich następców prawnych:

1) którym nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste przed dniem 5 grudnia 1990 r., w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie

¹¹ Podobnie na gruncie ustawy o nabywaniu z 2001 r. rozstrzygnął Sąd Najwyższy; zob. wyrok Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej z dnia 3 września 2003 r. II CKN 419/01, Biuletyn Sądu Najwyższego 2004, nr 4.

nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów,

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. Warszawy¹².

4. Skutki decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości

Szczególną uwagę należy zwrócić na samą istotę zastosowanej konstrukcji przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Celem tej analizy musi się zatem stać wskazanie takiej konstrukcji prawa cywilnego, która najlepiej odpowiadać będzie zamysłom prawodawcy.

Należy zaznaczyć, że przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości przez wieczystego użytkownika dotyczy trzech praw rzeczowych: prawa własności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, prawa użytkowania wieczystego i prawa własności dotychczasowego użytkownika wieczystego. Skutkiem przekształcenia jest przede wszystkim ustanowienie prawa własności na rzecz dotychczasowego użytkownika wieczystego. Nie jest to jednak skutek jedyny, bowiem w wyniku tego zdarzenia przestają istnieć dwa prawa rzeczowe: prawo własności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego i prawo wieczystego użytkowania. W związku z tym konieczne jest określenie szczegółowych skutków tego zdarzenia prawnego. Przy analizie uwzględnić następujące zasady wynikające z kodeksu cywilnego oraz z ustawy o przekształceniu:

1) w wyniku nabycia powstaje prawo własności na rzecz dotychczasowego użytkownika wieczystego,

2) swoje prawo własności traci dotychczasowy właściciel,

3) ustanowienie prawa własności musi uwzględniać dotychczasowe obciążenia istniejące na gruncie (art. 3 ust. 3 ustawy o przekształceniu),

4) wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego powoduje wygaśnięcie ustanowionych na tym prawie obciążeń (art. 241 k.c.).

¹² Dz.U. Nr 50, poz. 279; Dz.U. z 1985 r. Nr 22, poz. 99.

Z powyższego wykazu wynika wprost, że nowe prawo własności musi uwzględniać sytuację istniejącą na gruncie w chwili jego powstania. Zasadę tę można byłoby odczytywać jako wskazanie, że nowe prawo własności jest obciążone w tym samym stopniu, co prawo dotychczasowe. Wydaje się jednak, że tak nie jest, bowiem ze wskazanego wyżej wykazu wynika bowiem, że decyzja o przekształceniu musi uwzględniać również ograniczenia nałożone na prawo użytkowania wieczystego, chyba że uwzględnienie takich ograniczeń byłoby sprzeczne z istotą nowo powstałego prawa własności. Zatem na ograniczenia nowego prawa własności składać się powinny m.in. ograniczenia prawa użytkowania wieczystego. Skutkiem tego stwierdzenia jest teza, że nabycie prawa własności nie może powodować wygaśnięcia prawa wieczystego użytkowania. Zgodnie bowiem z art. 241 k.c., z chwilą wygaśnięcia tego prawa wygasają ustanowione na nim obciążenia. Prawo wieczystego użytkowania wygasnąć nie może. Należy zatem uznać, że ulega zmianie w prawo własności. Dotychczasowy użytkownik wieczysty staje się właścicielem, nabywając pełnię praw i obowiązków związanych z prawem własności. Następuje tutaj zmiana zakresu prerogatyw podmiotu uprawnionego, przy zachowaniu ciągłości podmiotu i przedmiotu. Stwierdzenie to oznacza, że prawo użytkowania wieczystego nie wygasa, ale ulega zmianie w prawo własności. Nowe prawo własności będzie w zasadzie zachowywało zarówno rzeczowe, jak i obligacyjne ograniczenia istniejące na prawie wieczystego użytkowania. Wygasną tylko te obciążenia, których nie można zaakceptować w odniesieniu do istoty nowego prawa, a w szczególności postanowienia umowy ustanawiającej prawo wieczystego użytkowania. Pozostała do wyjaśnienia kwestia dotychczas istniejącego prawa własności, służącego Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego. W tym zakresie nie można mieć już żadnych wątpliwości – z chwilą ustanowienia nowego prawa własności, dotychczas istniejące prawo wygasa. Istniejące w odniesieniu do prawa własności ograniczenia istnieć będą nadal, ponieważ obciążają one rzecz, a zatem muszą być respektowane przez nowego właściciela.

Słabość zaprezentowanej powyżej koncepcji polega, w moim przekonaniu, na stwierdzeniu, że nie uwzględnia ona kodeksowych skutków wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego; nie sposób ich jednak tutaj zaakceptować. Dodatkowo należy stwierdzić, że nabycie prawa własno-

ści nie następuje w oparciu o księgę wieczystą, zatem nowy właściciel nie będzie mógł korzystać z jej ochrony.

I to jest podstawowy skutek ustawy o przekształceniu. Istotę postanowień tego aktu należy bowiem rozpatrywać w kontekście indywidualnej sprawy konkretnego użytkownika wieczystego. Dopiero wtedy można ocenić realne skutki decyzji o nabyciu prawa własności. Nie ulega wątpliwości, że w wyniku zastosowania opisanej procedury powstaje prawo własności, które może być następnie wpisane do księgi wieczystej. W wyniku zastosowania takiego właśnie trybu powstaje w sposób pierwotny prawo własności. Stworzone w sposób, jak wskazałem wyżej, częściowo jest związane z poprzednio istniejącym prawem użytkowania wieczystego, a także z prawem własności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Zachowuje wszystkie ograniczenia istniejące na gruncie, a także te obciążenia prawa użytkowania wieczystego, które nie naruszają istoty prawa własności. Nowe prawo własności jest jednak tworzone na wyraźne żądanie prawodawcy, wyrażone w ustawie. Sytuacja ta ma ten skutek, że nowy właściciel nie wywodzi swego prawa wprost od poprzednika. W tym zakresie prawo własności traci jeden ze swoich najważniejszych elementów – przestaje być elementem stabilizującym status prawny nieruchomości. Prawo własności staje się zależne od woli prawodawcy. Przypomnijmy, że ten sam prawodawca nadał w 1990 r. prawo własności nieruchomości gminom, a w 1999 r. pozostałym jednostkom samorządu terytorialnego. Takie właśnie prawo zamierza przekazać wskazanym użytkownikom wieczystym. Powstaje pytanie, jak w tej sytuacji polski prawodawca wyobraża sobie realizację podstawowej cechy prawa własności jako czynnika stabilizującego stan prawny nieruchomości¹³.

Ponadto należy zauważyć, że taka sytuacja powoduje inny, dalej idący skutek – nowy właściciel nie może korzystać z ochrony zapewnianej treścią księgi wieczystej¹⁴. Może oczywiście chronić się roszczeniem

¹³ Podobnie w tym zakresie wypowiedział się B. W i e r z b o w s k i, *Zagmatwanie do kwadratu*, Rzeczpospolita z dnia 15 maja 2003 r., nr 112, s. C3.

¹⁴ Tezę taką wysunąłem w: *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach z dnia 30 września 2002 r. II SA/Ka 2651/2000*, OSP 2005, nr 1, s. 50-52.

windykacyjnym czy negatoryjnym, a także roszczeniami uzupełniającymi przeciwko naruszcicielom jego prawa, jednak ochrona ta jest utrudniona w sytuacji, w której były właściciel (ten, który utracił swoje prawo na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego) podważy ważność i skuteczność decyzji o przekształceniu. Może to nastąpić przez:

1) zaprzeczenie nabycia prawa własności nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego (a zatem zaprzeczenie zasadności przeprowadzenia postępowania o przekształcenie w całości) albo

2) podważenie decyzji o przekształceniu, co może nastąpić ze względu na istotne wady postępowania lub wady samej decyzji o przekształceniu (zob. przesłanki określone art. 145 i art. 156 k.p.a.)¹⁵.

Udowodnienie przez dotychczasowego właściciela, który utracił swoje prawo na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, którejs z wskazanych wyżej przesłanek skutkować powinno podważeniem wydanego w tej sprawie rozstrzygnięcia, a zatem nieistnieniem nabytego prawa własności. Jeżeli prawo własności zostanie wpisane do księgi wieczystej, wpis ten nie zapewni ochrony, ponieważ nabycie ma charakter pierwotny. Nowy właściciel nie będzie mógł w tej sytuacji skorzystać z ochrony zapewnianej zasadą rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, ta bowiem została wyłączona przez fakt, że nowe prawo własności powstało w sposób pierwotny i ma oparcie nie w treści księgi wieczystej, a w decyzji organu administracyjnego. Dodatkowo należy zaznaczyć, że nabycie prawa własności w drodze decyzji może być nieodpłatne. Można zatem wysunąć tezę o słabszej ochronie nowego właściciela w odniesieniu do tej ochrony, jaką prawo zapewniało mu jako użytkownikowi wieczystemu. Użytkownik wieczysty bowiem korzysta z ochrony właściciela. Dzieje się tak dlatego, że prawo wieczystego użytkownika oparte jest na prawie własności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Innymi słowy, prawa wieczystego użytkownika nie można podważyć przez proste podważenie własności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego; dla użytkownika takie

¹⁵ W tym zakresie zapadły już pierwsze rozstrzygnięcia; zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach z dnia 30 września 2002 r. II SA/Ka 2651/2000, ONSA 2004, nr 1, poz. 18 z moją głośną opublikowaną w OSP 2005, nr 1, s. 50-52.

podważenie nie rodzi bowiem skutku w postaci nieistnienia jego prawa. Użytkownika wieczystego chroni bowiem zasada rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, która stwierdza, że osoba, która dokonała czynności prawnej z podmiotem wpisanym do księgi wieczystej jako właściciel, na podstawie zapisu w tejże księdze wieczystej dokonała czynności ważnie i skutecznie. Samo podważenie własności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego nie pociąga za sobą zatem nieistnienia prawa wieczystego użytkownika, skoro powstało ono w oparciu o treść księgi wieczystej.

Nie można także nie zauważyć innego skutku takich regulacji – ustawa o przekształceniu w sposób oczywisty narusza zasadę ochrony własności Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego (co w art. 64 nakazuje Konstytucja z 1997 r.). Skoro użytkownik wieczysty miałby zyskać prawo własności, podmioty te musiałyby je utracić. Propozycja zastąpienia prawa użytkownika wieczystego prawem własności jest zatem sprzeczna ze wskazaną zasadą ustrojową, ponieważ akcentuje tylko wolę użytkownika wieczystego, pozbawiając właściciela wpływu na decyzję o przyszłości przysługującego mu prawa własności. Ponadto rodzi się tutaj istotna wątpliwość, w czym lepsze jest prawo własności służące byłemu użytkownikowi wieczystemu od tego samego prawa, służącego, Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego. Odpowiadając na to trzeba uwzględnić, że Konstytucja z 1997 r. nie różnicuje prawa własności, jeżeli chodzi o osobę właściciela. Niestety, prawodawca nie zajął się tym aspektem omawianego zagadnienia.

III. Ocena przepisów ustawy o przekształceniu

Omawiana ustawa o przekształceniu budzi szereg wątpliwości. Najważniejszym jej mankamentem jest to, że została stworzona bez głębszego zastanowienia się nad rzeczywistymi skutkami, a te – w mojej ocenie – dyskwalifikują ten akt. Do tej pory dyskusje dotyczące kwestii uwłaszczenia wieczystego użytkownika rozpatrywano na płaszczyźnie budżetowej, ochrony mienia jednostek samorządu terytorialnego (przeciwnicy koncepcji uwłaszczenia), sprawiedliwości dziejowej i moralnej, a także zgodności polskiego systemu prawnego z prawem międzynarodowym, szczególnie wspólnotowym (zwolennicy tezy o konieczności uwłaszczenia). W toczonej dyskusji brak jest natomiast wskazania, jakie skutki

wywołują dyskutowane regulacje z punktu widzenia samych użytkowników wieczystych. Wskazanie, że po prostu nabywają prawo własności nie jest całą prawdą w tym względzie. Jak już wspomniałem, skutki te z punktu widzenia użytkownika wieczystego należy ocenić negatywnie.

Należy się zastanowić, czy omawiana ustawa pozwalała zrealizować założone na początku cele. Analiza przepisów ustawy o przekształceniu prowadzi do wniosku, że zastosowanie jej postanowień nie spowoduje ich osiągnięcia.

Kolejny problem wiąże się z przepisem intertemporalnym: w art. 8 ustawy prawodawca zawarł zasadę, zgodnie z którą do spraw wszczętych na podstawie ustawy z 1997 r. o przekształceniu i ustawy o nabywaniu, niezakończonych decyzją ostateczną do dnia 13 października 2005 r., stosuje się przepisy nowej ustawy. Problem istnieje tutaj w odniesieniu do kwestii odpłatności – ustawa o przekształceniu ma inny zakres podmiotowy niż jej poprzedniczki. Wskazany tutaj problem pojawia się w sytuacji, w której organ administracyjny będzie rozpatrywał wniosek użytkownika wieczystego uprawnionego do nieodpłatnego nabycia według ustawy o nabywaniu z 2001 r., ale nie według ustawy z 2005 r. o przekształceniu. W tym bowiem przypadku organ – w myśl art. 8 obowiązującej ustawy – nie będzie mógł dokonać nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkownika wieczystego we własność. Oznacza to, że istnieje dość duże ryzyko, iż omawiana ustawa narusza nabyte prawa obywateli, a przez to jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji.

Jak z powyższego zestawienia wynika, ustawa o przekształceniu jest kolejnym aktem prawnym, który nie tylko nie odpowiada na pytanie o przyszłość prawa użytkownika wieczystego w polskim systemie prawnym, ale dodatkowo jeszcze te skomplikowaną problematykę komplikuje.

IV. Uwaga de lege ferenda

Na marginesie powyższych uwag należy wskazać, że kwestia uwłaszczenia użytkowników wieczystych, określona przepisami ustawy o przekształceniu (ale również ustawy o przekształceniu prawa użytkownika wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności z 1997 r. oraz ustawy o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości z 2001 r.), wymaga pilnej ingerencji ustawodawcy. Ma to istotne znaczenie dla użytkowników wieczystych.

Przypomnijmy, jednym z motywów uchwalenia tych ustaw było udzielenie użytkownikom ochrony przed ewentualnymi roszczeniami rewidkacyjnymi byłych właścicieli. Ochrona ta miała polegać na tym, że wskazani w ustawie użytkownicy wieczyci nabywali prawo własności gruntów, które miało im dać poczucie bezpieczeństwa i pewności. Tymczasem zastosowana przez prawodawcę konstrukcja jest wadliwa i, jak wskazałem wcześniej, ochrony takiej nie zapewnia. Byli właściciele mogą bowiem podważyć ważność i skuteczność decyzji o nabyciu prawa własności gruntu. Podważenie takiej decyzji przez byłego właściciela, który utracił swoje prawo na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, skutkować powinno podważeniem wydanego w tej sprawie rozstrzygnięcia, a zatem nieistnieniem nabywanego prawa własności. Nowy właściciel nie będzie mógł w tej sytuacji skorzystać z ochrony zapewnianej zasadą rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, ta bowiem została wyłączona przez fakt, że nowe prawo własności powstało w sposób pierwotny i ma oparcie nie w treści księgi wieczystej, ale w decyzji organu administracyjnego. Dodatkowo należy zaznaczyć, że nabycie prawa własności w drodze decyzji może być nieodpłatne. W sytuacji kiedy były właściciel, który utracił swoje prawo na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, podważy ważność i skuteczność decyzji o nabyciu prawa, użytkownik wieczysty traci wszystkie swoje uprawnienia. Powoduje to bowiem, że prawo własności gruntu na rzecz użytkownika nie powstało. Z drugiej strony, były użytkownik wieczysty traci swoje prawo użytkowania wieczystego.

W tej sytuacji oczywista staje się pilna interwencja prawodawcy. Celem rozwiązania tego problemu należałoby wprowadzić do ustawy o przekształceniu (ale także i do wcześniejszych ustaw) dodatkowego przepisu, który przewidywałby zastosowanie do nabycia prawa własności, w sposoby określone tymi ustawami, zasady rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych. Należy tutaj wskazać, że zasada ta jednak nie może być zastosowana wprost do omawianych sytuacji, ponieważ dotyczy nabycia prawa własności w drodze odpłatnej czynności prawnej. Przepis odsyłający powinien zatem nakazywać analogiczne zastosowanie zasady rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, z wyłączeniem tych postanowień, których nie można zaakceptować przy omawianej sytuacji, tj. postanowień odnośnie do nieodpłatności i nabycia prawa własności w drodze

czynności prawnej dokonanej z innym podmiotem (osobą uprawnioną według księgi wieczystej). W ten sposób sytuacja prawna tych użytkowników wieczystych, którzy skorzystali z możliwości uwłaszczenia, zostanie ustabilizowana i będą mieli realną możliwość ochrony przed roszczeniami rewindykacyjnymi. Wprowadzenie tego przepisu nie pozostawi też bez ochrony tych byłych właścicieli, którzy utracili swoje prawa na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, będą oni mogli kierować przeciwko tym podmiotom roszczenia odszkodowawcze. Akceptacja tej propozycji niewątpliwie wymaga odejścia od dotychczasowego spojrzenia na rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych. Wydaje się jednak, że nadal zachowany zostałby najważniejszy element rękojmi – jej funkcja ochronna w obrocie.