

Wstęp

Ustawa z 20.7.2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz.U. z 2018 r. poz. 1716) spowoduje zmiany w GospNierU, PrzekPrUżytkWU, OpłSkarbU, ReprywatNierWarszU i KZNU. Jest ona przejawem dążenia ustawodawcy do wyeliminowania z polskiego porządku prawnego instytucji użytkowania wieczystego. Koronnym argumentem zwolenników tego działania jest fakt, że zostało ono wprowadzone do systemu prawnego w okresie powojennym. Już tylko z tego faktu wywodzą twierdzenie, że jest zła i nie jest potrzebna w aktualnych realiach społeczno-gospodarczo-prawnych. Oczywiście pogłębiona analiza źródeł jednoznacznie wskazuje, że instytucje wieczystej własności, dzierżawy czy też własności czasowej, swoje korzenie mają znacznie głębiej niż w latach 40. czy 50. XX wieku, w okresie socjalizmu czy też komunizmu w Polsce.

Z szacunków wynika, że w kręgu podmiotów, których dotyczyć będzie PrzeksztUżytkWieczU znajdzie się nawet 1,7 mln użytkowników wieczystych (<https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/uzytkowanie-wieczystewlasnosc,36,0,2331940.html?amp=1>, <http://www.gazetaprawna.pl/amp/1039838,koniec-uzytkowania-wieczystego-za-przekształcenie-w-prawowlasnosc-i-zaplacisz-nawet-osiem-razy-wiecej-niz-sasiad.html>; dostęp: 17.9.2018 r.). Przedstawiciel Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju wskazuje, że regulacje zawarte w PrzeksztUżytkWieczU będą dotyczyły blisko 2 mln właścicieli mieszkań i domów mających umowy na użytkowanie wieczyste gruntów należących do samorządów, a ok. 500 tys. – gruntów należących do Skarbu Państwa (<https://tvn24bis.pl/z-kraju,74/proponujemy-by-samorzady-skorzystaly-z-ustawy-o-uzytkowaniu-wieczystym,875321.html> dostęp: 11.10.2018 r.).

Choć z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że ma ona na celu usprawnienie dotychczasowych procesów przekształcania praw użytkowania wieczystego na gruntach zabudowanych budynkami mieszkalnymi, w szczególności na rzecz członków wspólnot mieszkaniowych, to już jej pobieżna analiza wskazuje, że w praktyce niektóre regulacje są kontrowersyjne (<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2673>, dostęp: 17.9.2018 r.). Wśród licznych wątpliwości można wymienić kwestie konstytucyjności, charakter zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie w kontekście przepisów KPA, brak przepisów w zakresie kontroli obrotu przekształconymi nieruchomościami pod względem ustalania podmiotu zobowiązanego do wnoszenia opłaty przekształceniowej w przypadku zbywania nieruchomości objętej przekształceniem. A także fakt, że organ gospodarujący właściwym zasobem nieruchomości, o którym mowa w GospNierU jest właściwy do prowadzenia ewidencji nieruchomości wchodzących w skład konkretnego zasobu (np. burmistrz i gminny zasób), podczas gdy z zapisów PrzeksztUżytkWieczU wynika, że organy będą musiały prowadzić ewidencję przekształconych nieruchomości i ich właścicieli, choć taki obowiązek nie wynika z zapisów GospNierU. Wreszcie trzeba ponieść kwestię, że ustawodawca nie sprecyzował, czy organ wydający zaświadczenie działa jako organ administracji publicznej, który rozstrzyga w ramach przyznaných kompetencji (imperium) czy jako podmiot gospodarujący zasobem nieruchomości, czyli występujący w obrocie prawnym jak każdy inny właściciel nieruchomości (dominium). Jeśli jako organ administracji, to jak postanowienia PrzeksztUżytkWieczU

mają się do administracyjnego prawa procesowego ujętego w KPA w zakresie braku możliwości wydawania zaświadczeń z urzędu? Jeśli natomiast jako dotychczasowy właściciel, to de facto będziemy mieć do czynienia z przywattym dokumentem wydanym przez właściciela nieruchomości, a nie zaświadczeniem w rozumieniu KPA i – tym samym – dokumentem urzędowym.

Osobliwym argumentem za uchwaleniem PrzekosztUżytkWieczU jest podnoszona w uzasadnieniu projektu kwestia, że ustawodawca obserwuje od kilku lat pogłębianie się niezadowolenia ze zbyt częstych i wysokich, w ocenie zobowiązanych, podwyżek opłat za użytkowanie wieczyste oraz zagadnienie problemów, jakie powstają, gdy tylko część użytkowników wieczystych (właściciele lokali) złoży odwołanie od aktualizacji opłaty (<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2673>, dostęp: 17.9.2018 r.). Uwzględnienie odwołania sprawia, że właściciele lokali w tym samym budynku płacą opłaty roczne za grunt pod budynkiem w różnej wysokości, co powoduje spory sąsiedzkie, poczucie niesprawiedliwości i ogólne niezadowolenie społeczne. Uznając taką argumentację za słuszną i zasadną, ustawodawca winien konsekwentnie zmieniać każdą ustawę, która powoduje niezadowolenie wśród jej adresatów. A w oczywisty sposób można przytoczyć liczne przykłady, że tak nie jest w innych przypadkach stanowienia prawa przez ustawodawcę. Wskazać także należy na niekonsekwencję w uzasadnieniu projektu ustawy. Z jednej strony zamierzeniem ustawodawcy jest wyeliminowanie czasowego charakteru prawa do gruntu, na którym posadowiony jest budynek mieszkalny, a z drugiej strony argumentuje, że zupełna likwidacja użytkowania wieczystego nie jest jednak aktualnie możliwa z uwagi na brak w systemie praw rzeczowych alternatywnych rozwiązań pozwalających na długofalowe, stabilne inwestowanie w cudzą nieruchomość. W uzasadnieniu projektu, przywołując argumenty za likwidacją użytkowania wieczystego, zwłaszcza w zakresie nim objętym, wnioskodawcy powołują się m.in. na orzeczenie TK (wyr. z 17.10.1995 r., K 10/95, Legalis) i cytują fragmenty, wg których powstanie gmin, jako nowych osób prawnych, wymagało stworzenia podstawy majątkowej dla ich działalności, co dokonało się kosztem uszczuplenia własności państwowej, wobec czego muszą się liczyć z ograniczeniem przyznanych im praw majątkowych ilekroć wymaga tego porządkowanie nieprzystające do nowych warunków ustrojowych spuścizny z okresu PRL. A także, że jest to następstwem procesu usuwania z porządku prawnego jednolitej własności państwowej. Ale jednocześnie TK, w tym samym orzeczeniu, podkreśla, że choć taka działalność ustawodawcy jest dopuszczalna, to powinna mieć na względzie, by regulacje prawne nie uszczuplały nadmiernie i bez koniecznego, uzasadnionego ważnym interesem publicznym powodu, przysługujących JST praw majątkowych, naruszając tym samym wynikające z przepisów konstytucyjnych zasady ochrony praw słusznie nabytych i proporcjonalności. Czy w takim wypadku pozbawienie Skarbu Państwa lub JST dochodów z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste przez 20–50 lat nie ma charakteru nadmiernego?

Biorąc pod uwagę własne doświadczenia jako urzędnika, uważam, że w sytuacji „zwykłego Kowalskiego” PrzekosztUżytkWieczU niewiele zmieni. Zarówno prawo użytkowania wieczystego, jak i prawo własności, to zbywalne prawa rzeczowe. Oba prawa są także opodatkowane podatkiem od nieruchomości oraz podlegają obciążaniu prawami. Wreszcie mogą one „należeć” do osób fizycznych, prawnych, Skarbu Państwa, JST. Zamiast opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, uwłaszczeni będą przez 20 lat (lub do czasu uiszczenia opłaty jednorazowej) ponosić opłatę przekształceniową, która będzie mogła być waloryzowana. Widoczna zamiana nastąpi jedynie w dziale II księgi wieczystej oraz w operacie ewidencji gruntów i budynków. Zdaniem wnioskodawców skutkiem będzie wzmocnienie poczucia stabilizacji prawnej właścicieli. Z własnością domu lub lokalu będzie związana własność gruntu, co w odbiorze mieszkańców „wzmocni prawo do mieszkania”. Zniknie także obciążenie ekonomiczne w postaci obowiązku ponoszenia przez kilkadziesiąt lat rocznych opłat za użytkowanie wieczyste. Czyli de facto wynagrodzenia dla właściciela za udostępnienie nieruchomości dla użytkownika wieczystego.

Dużo istotniejszą konsekwencją Przekształcenia Własności jest pozbawienie Skarbu Państwa i JST:

- 1) prawa własności na rzecz uprawnionych do przekształcenia,
- 2) dochodów przez 20–50 lat.

Bezspornym i niewątpliwie negatywnym efektem Przekształcenia Własności są dwie rzeczy. Po pierwsze zakaz oddawania w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych na cele budownictwa mieszkaniowego. W oczywisty sposób pozbawi to publicznoprawnych właścicieli możliwości pełnego realizowania uprawnień właściciela nieruchomości, jakie płyną z art. 140 KC, zwłaszcza przez pryzmat samodzielności JST, o której mowa w art. 165 Konstytucji RP. Niewątpliwie obrót nieruchomościami stanowiącymi własność publiczną winien podlegać szczególnym regulacjom zastrzegającym niekiedy reguły obrotu prawnego nimi. Tym niemniej prawa Skarbu Państwa i JST do uczestniczenia w obrocie nieruchomościami nie powinny być ograniczane bez wyraźnego uzasadnienia celami publicznymi czy względami bezpieczeństwa państwa. Chęć powszechnego uwłaszczenia użytkowników wieczystych kosztem mienia publicznoprawnego i ingerencja w swobodę zawierania umów nie wydaje się być przekonującym argumentem. Po drugie Przekształcenia Własności spowoduje znaczne ograniczenie w 2019 r. liczby transakcji związanych ze zbywaniem nieruchomości przeznaczonych na cele mieszkaniowe, które do 1.1.2019 r. pozostawały w użytkowaniu wieczystym. Będzie to spowodowane faktem wpisu w księdze wieczystej innego prawa niż to, jakie wynikać będzie z zaświadczenia organu potwierdzającego fakt przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Kolejną kwestią wynikającą z Przekształcenia Własności jest przymusowe uwłaszczenie użytkowników wieczystych. Nie mają oni możliwości wypowiedzenia się odnośnie do tego, czy chcą być właścicielami nieruchomości, czy też nie są zainteresowani zmianą tytułu prawnego do niej. W przypadku Przekształcenia Własności czy też przy sprzedaży prawa użytkowania wieczystego na rzecz użytkownika wieczystego na podstawie przepisów GospNierU czynności są podejmowane na wniosek użytkownika wieczystego.

Komentarz zawiera omówienie poszczególnych przepisów, z uwzględnieniem funkcjonowania Przekształcenia Własności w powiązaniu z innymi ustawami, w tym GospNierU, KPA, PrzekPrUżytkWU. Wsparto się także orzecznictwem sądowo-administracyjnym, wydanym głównie na podstawie przepisów PrzekPrUżytkWU, ale zachowującym swoją aktualność także w odniesieniu do komentowanej Przekształcenia Własności. Komentarz zawiera także przykładowy wzór zaświadczenia o przekształceniu. Dla przejrzystości korzystania z komentarza, wprowadziliśmy własny podział na rozdziały. Ułatwi to Czytelnikom poruszanie się po poszczególnych fragmentach ustawy.

Piotr Wancke