

Agnieszka Grabowska-Toś, Piotr Wancke

Rozdział I. Nowelizacja Przekształcenia Własności ZmKZNU19 i analiza przyjętych rozwiązań

Po niespełna czterech miesiącach stosowania ustawy Przekształcenia Własności Własności MiiR zapowiedziało kolejne zmiany w ustawie. Celem tych zmian miało być usprawnienie przekształcenia i wyeliminowanie sytuacji, w których samorządy mogą blokować powszechne uwłaszczenie Polaków¹. Rzeczywiście, dotychczas ustawa rodziła tak wiele wątpliwości i problemów praktycznych, że z całą pewnością jej poprawa była pożądana. Powinno jednak odbyć się w sposób przemyślany i wyważony, aby kolejna zmiana nie pogłębiła już i tak wielu problemów, jakie pojawiły się przy jej stosowaniu. Proponowane kierunki zmian wydawały się słuszne, gdyż we wskazanych przez MiiR obszarach najczęściej było kwestii wątpliwych, których niejednokrotnie nie można było rozstrzygnąć na drodze wykładni.

Jak podało MiiR głównymi założeniami kolejnej, trzeciej już, nowelizacji miały być:

- 1) wyeliminowanie blokowania przekształcenia koniecznością dokonania podziału nieruchomości zabudowanej na cel mieszkaniowy, na której znajdują się również inne obiekty,
- 2) wprowadzenie „uproszczonego” trybu dokonania podziału nieruchomości w przypadkach, gdy taki podział będzie niezbędny,
- 3) objęcie ustawowym przekształceniem gruntów zabudowanych garażami i innymi budynkami i urządzeniami pełniącymi rolę służebną wobec gruntów mieszkaniowych, a ujawnionych w odrębnych księgach wieczystych,

¹ <https://www.mii.gov.pl/strony/aktualnosci/zmiany-w-przekształceniu-uzytkowania-wieczystego-we-wlasnosc>, (dostęp: 12.4.2019 r.).

- 4) określenie w PrzekształceniuWieczU, czy i w jakich przypadkach jest wymagane zezwolenie na przekształcenie prawa użytkowania wieczystego na rzecz cudzoziemca,
- 5) doprecyzowanie trybu udzielania pomocy publicznej, tak aby zapewnić organom sprawną weryfikację pomocy, a przedsiębiorcom elastyczne warunki korzystania z możliwości wyboru sposobu płatności za przekształcenie,
- 6) ustawowe zapewnienie najwyższych bonifikat od opłaty przekształceniowej osobom w trudnej sytuacji życiowej, m.in. rodzinom z osobami z niepełnosprawnością.

Cele, jakie postawiło sobie MliR, miały zostać zrealizowane poprzez wprowadzenie konkretnych zmian do obowiązującej PrzekształceniaWieczU. Zmiany te – ponownie jak poprzednie dwie nowelizacje – zostały wprowadzone bez konsultacji społecznych – jednakże uchwalone zostały nie jako odrębna ustawa, lecz jako część ZmKZNU19.

Ponieważ nowelizacja ta ma istotne znaczenie dla stosowania PrzekształceniaWieczU i – z uwagi na termin jej uchwalenia – nie była jeszcze przedmiotem szczegółowych analiz, Autorzy zdecydowali, że rozdział I niniejszego opracowania zostanie poświęcony analizie wskazanych wyżej założeń MliR do projektu ustawy zmieniającej PrzekształceniaWieczU i ocenie rozwiązań, jakie ostatecznie dla realizacji tych założeń zostały wprowadzone do PrzekształceniaWieczU przepisami ZmKZNU19.

1. Wyeliminowanie blokowania przekształcenia koniecznością dokonania podziału nieruchomości zabudowanej na cel mieszkaniowy, na której znajdują się również inne obiekty

Odnosząc się do założeń projektu nowelizacji w tym zakresie oraz argumentacji MliR, która miała ją uzasadniać, należy stwierdzić, że niezrozumiałe jest, dlaczego stosowanie ustawy i jej literalne interpretowanie uznawane było za blokowanie przekształcenia, skoro sam ustawodawca ostatecznie przyjął, że przekształceniowi podlegają grunty zabudowane na cele mieszkaniowe i zawarł w ustawie definicję takich gruntów, wskazując, że są nimi nieruchomości zabudowane wyłącznie budynkami: mieszkalnymi jednorodziennymi lub mieszkalnymi wielorodzinnymi, w których co najmniej połowę liczby lokali stanowią lokale mieszkalne lub nieruchomości zabudowane takimi budynkami wraz z budynkami gospodarczymi, garażami, innymi obiektami budowlanymi lub urządzeniami budowlanymi umożliwiającymi prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych (art. 1 ust. 2 PrzekształceniaWieczU). Ponadto w ustawie wyraźnie wskazano, że w przypadku, gdy na gruncie są położone także obiekty budowlane inne niż określone w art. 1 ust. 2 PrzekształceniaWieczU, przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości wydzielonej z tego gruntu i spełniającej warunki, o których mowa w art. 1 ust. 2 następuje z dniem: założenia księgi wieczystej dla tej nieruchomości albo wyłączenia z istniejącej księgi wieczystej gruntu niespełniającego warunków, o których mowa w art. 1 ust. 2 PrzekształceniaWieczU. Projektodawcy

najwyraźniej zapomnieli, że użytkowanie wieczyste jest prawem, które powstaje z chwilą konstytutywnego wpisu do księgi wieczystej oraz że czym innym jest podział geodezyjny gruntu, a czym innym jest podział wieczystoksięgowy działki (nieruchomości) ujawnionej w księdze wieczystej. Istotą PrzekształtUżytkWieczU miało być przekształcenie gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe. Jeśli tak, to konsekwentnie i zgodnie z brzmieniem przytoczonych przepisów grunt zabudowany na cele mieszkaniowe wraz z innymi obiektami budowlanymi o charakterze niemieszkalnym, które są na nim zlokalizowane, nie powinien podlegać przekształceniu do czasu dokonania podziału nie tylko geodezyjnego, ale przede wszystkim wieczystoksięgowego. Wykładnia tych przepisów o charakterze rozszerzającym po pierwsze nie znajdowała racjonalnych przesłanek do jej stosowania, a po drugie, to właśnie ustawodawca sam wskazał, jakie rodzaje (typy) nieruchomości podlegają przekształceniu i wyraźnie wskazał, że mają to być grunty zabudowane wyłącznie budynkami mieszkalnymi. Ustawodawca świadomie nie odwołał się np. do celu, na jaki nieruchomości została oddana w użytkowanie wieczyste, czy też do stawki za użytkowanie wieczyste, co bez wątplenia znacznie uprościłoby ustalenie, czy prawo użytkowania wieczystego danego gruntu powinno podlegać przekształceniu, czy nie. Najwięcej problemów stwarzało dotychczas ustalenie, czy jeśli obok wskazanych w ustawie budynków jednorodzinnych lub wielorodzinnych na gruncie znajdują się również inne objekty, to czy takie objekty można za umożliwiający prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych.

Jak wynika z przygotowanej przez MliR nowelizacji PrzekształtUżytkWieczU, dokonanej ZmKZNU19, po art. 1 został wprowadzony art. 1a, zgodnie z którym przepisy ustawy stosuje się również, jeżeli na gruncie zabudowanym budynkami, o których mowa w art. 1 ust. 2, położone są także inne budynki, objekty budowlane lub urządzenia budowlane, o ile łączna powierzchnia użytkowa budynków innych niż określone w art. 1 ust. 2 nie przekracza 30% powierzchni użytkowej wszystkich budynków położonych na tym gruncie. Tym samym przyjęto, że jeśli grunt zabudowany jest budynkami mieszkalnymi, o których mowa w art. 1 ust. 2 i jednocześnie budynkami lub innymi obiektami budowlanymi o innej funkcji, bądź też urządzeniami budowlanymi, które nie mogłyby być zakwalifikowane jako służące prawidłowemu i racjonalnemu korzystaniu z budynków mieszkalnych, to co do zasady prawo użytkowania wieczystego takiego gruntu podlega przekształceniu z mocy prawa z dniem 1.1.2019 roku. Wyjątek stanowić będzie jedynie sytuacja, gdy na tych gruntach będą również budynki, których powierzchnia użytkowa przekracza 30% powierzchni użytkowej wszystkich budynków położonych na tym gruncie. Niewątpliwie jest to krok w dobrym kierunku, gdyż przede wszystkim eliminuje wszystkie dotychczasowe problemy związane z koniecznością dokonywania oceny, czy konkretne urządzenia budowlane lub objekty budowlane bądź budynki służą lub nie racjonalnemu i prawidłowemu korzystaniu z budynków mieszkalnych. Bez względu na to, jakie jeszcze inne objekty bądź urządzenia będą znajdowały się na gruncie zabudowanym na cele mieszkaniowe w rozumieniu art. 1 ust. 2 PrzekształtUżytkWieczU, grunt podlega przekształceniu, chyba że zachodzić będzie przypadek, gdy powierzchnia użytkowa znajdującego się na tym gruncie budynku o innej funkcji przekroczy 30% powierzchni użytkowej wszystkich budynków znajdujących się na tym gruncie.

Nie oznacza to jednak, że po wprowadzeniu do PrzekształtUżytkWieczU art. 1a wszelkie wątpliwości w zakresie ustalania, czy dany grunt podlega przekształceniu, zostały wyeli-

minowane. Przede wszystkim bowiem na gruncie nowego przepisu pojawia się pytanie, w jaki sposób organ powinien weryfikować, czy powierzchnia użytkowa budynków innych niż wskazane w art. 1 ust. 2 PrzekształtUżytkWieczU, czyli budynków niespełniających funkcji mieszkaniowej, stanowi 30% powierzchni użytkowej wszystkich budynków znajdujących się na danym gruncie. Aby ustalenia w tym zakresie były precyzyjne, a przepis wymaga, aby takie właśnie były, organ powinien dokonać ich weryfikacji w terenie, gdyż dane wynikające z ewidencji gruntów i budynków, czy nawet z projektu budowlanego (który organ też przecież będzie musiał pozyskać) mogą być i z pewnością będą niewystarczające. Przepis zaś nie dopuszcza, aby ustalenia te były czynione wyłącznie w oparciu o oświadczenia użytkownika wieczystego. Nie jest również jasne, w jaki sposób organ powinien ustalać, czy przesłanka z art. 1a jest spełniona, tj. czy zawarte w tym przepisie sformułowanie „powierzchni użytkowej wszystkich budynków” obejmuje również budynek/budynki niemieszkalne, czy wyłącznie budynki mieszkalne.

2. Wprowadzenie „uproszczonego” trybu dokonania podziału nieruchomości w przypadkach, gdy taki podział będzie niezbędny

W związku z problemami związanymi z przyjętą pierwotnie definicją gruntów podlegających przekształceniu i koniecznością dokonywania wyłączenia z tego gruntu takiej jego części, która zabudowana jest obiektami budowlanymi niespełniającymi przesłankę z art. 1 ust. 2 pkt 3 PrzekształtUżytkWieczU18 MiiR zapowiadając nowelizację wskazywało na zamiar wprowadzenia „uproszczonego” trybu dokonania podziału nieruchomości w przypadkach, gdy taki podział będzie niezbędny.

Zgodnie z brzmieniem art. 2 ust. 1 PrzekształtUżytkWieczU sprzed nowelizacji, w przypadkach złożonych, gdy grunt zabudowany jest również obiektem, który nie służy racjonalnemu korzystaniu z budynków mieszkalnych, aby prawo użytkowania wieczystego przekształciło się w prawo własności, musiało dojść do podziału geodezyjnego gruntu, a zatem do wszczęcia postępowania administracyjnego, do czego uprawniony jest wyłącznie właściciel nieruchomości (por. wyr. SN z 13.3.2015 r., III CZP 116/04, Legalis), a nie użytkownik wieczysty. Ponadto wskazać należy, że taki podział musiał być zgodny z przepisami art. 92–100 GospNierU. Dlatego też tworzenie wyjątku w ogólnych procedurach podziałowych, jakie wynikają z przepisów GospNierU wyłącznie na potrzeby jednej ustawy, nie wydawało się rozwiązaniem racjonalnym i zgodnym z zasadami techniki prawodawczej. Podkreślić należy, że jakiegokolwiek upraszczanie przepisów związanych z prawem nieruchomości i ich obrotem oraz pochopne tworzenie prawa w tym zakresie wiązać się winno z przemyślanymi i przedyskutowanymi ze wszystkimi środowiskami działaniami. Nierozważne stanowienie prawa skutkuje bowiem nie tylko koniecznością kolejnych nowelizacji, ale przede wszystkim nieodwracalnymi skutkami.

Jak wynika z nowelizacji PrzekształtUżytkWieczU, dokonanej ZmKZNU19, żaden tryb uproszczony nie został jednak do tej ustawy wprowadzony. Analizując zmiany w tym zakresie należy wskazać, że w pierwszej kolejności dokonano zmiany art. 2 ust. 1 próbu-

jąc go dostosować do zmiany wprowadzonej z kolei poprzez dodanie do ustawy art. 1a, a polegającej na rozszerzeniu katalogu gruntów podlegających przekształceniu. Zgodnie z brzmieniem art. 2 ust. 1 pkt 1 sprzed nowelizacji, w przypadku gdy na gruncie są położone także obiekty budowlane inne niż określone w art. 1 ust. 2, przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości wydzielonej z tego gruntu i spełniającej warunki, o których mowa w art. 1 ust. 2 następuje z dniem założenia księgi wieczystej dla tej nieruchomości lub z dniem wyłączenia z istniejącej księgi wieczystej gruntu niespełniającego warunków, o których mowa w art. 1 ust. 2. Po zmianie art. 2 ust. 1 brzmi następująco: W przypadku, gdy na gruncie, o którym mowa w art. 1 ust. 2 lub art. 1a, położone są także inne budynki niż określone w art. 1 ust. 2, których łączna powierzchnia użytkowa przekracza 30% powierzchni użytkowej wszystkich budynków położonych na tym gruncie, przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości zabudowanej na cele mieszkaniowe następuje z dniem:

- 1) założenia księgi wieczystej dla tej nieruchomości albo
- 2) wyłączenia z istniejącej księgi wieczystej działki gruntu, zabudowanej innymi budynkami niż określone w art. 1 ust. 2, których łączna powierzchnia użytkowa przekracza 30% powierzchni użytkowej wszystkich budynków położonych na tym gruncie.

Już tylko z porównania obu przepisów wynika, że zmiana polegała jedynie na dostosowaniu treści art. 2 ust. 1 do rozszerzonego katalogu gruntów podlegających przekształceniu. Trudno więc taką zmianę rozpatrywać w kategorii zapowiadanego uproszczenia procedury podziałowej.

Nie wydaje się, aby takim uproszczeniem trybu podziału miała być także przewidziana w nowelizacji możliwość rozpatrzenia wniosku o wyłączenie z istniejącej księgi wieczystej działki gruntu zabudowanej innymi budynkami, których łączna powierzchnia przekracza 30% powierzchni użytkowej budynków znajdujących się na gruncie lub wniosku o założenie księgi wieczystej złożonego przez użytkownika wieczystego. Do art. 2 dodano bowiem ust. 1a, zgodnie z którym czynności, o których mowa w ust. 1 (założenie nowej księgi wieczystej i wydzielenie z istniejącej księgi wieczystej gruntu zabudowanego innymi budynkami niż określone w art. 1 ust. 2), sąd przeprowadza również na wniosek użytkownika wieczystego. Wprowadzenie tego rozwiązania, które w istocie ma wyłącznie charakter proceduralny, nie niweczy bowiem przeszkód o charakterze *stricte* materialnym do dokonania podziału nieruchomości w znaczeniu wieczystoksięgowym. Jak bowiem wskazał SN w uchwale z 13.3.2015 r., III CZP116/14, *Legalis*: „(...) same przepisy regulujące procedurę związaną z wpisem do księgi wieczystej nie mogą być uzasadnieniem dla kreowania uprawnień do dzielenia lub łączenia nieruchomości. Pojęcie nieruchomości związane jest bowiem z prawem własności i takie uprawnienia mogą przysługiwać tylko właścicielowi. Przyznanie takiego uprawnienia innej osobie musiałoby mieć wyraźną podstawę ustawową, gdyż jest to wyjątek od zasady naszego prawa, które pojęcie nieruchomości gruntowej, a więc określenie, jaka część powierzchni ziemskiej stanowi nieruchomość, wiąże tylko z prawem własności”. O ile więc wniosek – zgodnie z dodanym nowelizacją PrzekształUżytkWieczU, tj. ZmKZNU19 do art. 2 ust. 1a – będzie mógł złożyć użytkownik wieczysty, o tyle nadal nie przesądzono, czy na takie czynności nie będzie wymagana zgoda właściciela gruntu.

W kontekście powyższego, za takie uproszczenie może być natomiast uznana regulacja dodanego do art. 2 ust. 1b, zgodnie z którym wniosek o założenie księgi wieczystej lub wyłączenie działki gruntu z istniejącej księgi wieczystej może złożyć zarząd spółdzielni mieszkaniowej, zarząd wspólnoty mieszkaniowej lub zarządca, któremu powierzono zarząd nieruchomością wspólną w sposób określony w art. 18 ust. 1 WłLokU. Do wniosku nie stosuje się przepisu art. 22 ust. 3 pkt 6 WłLokU.

Nie zlikwidowano wprawdzie całkowicie barier związanych z podziałem nieruchomości w znaczeniu wieczystoksięgowym, ale udało się to z podziałem geodezyjnym. Zatem w przypadku, gdy grunt będzie zabudowany budynkami innymi niż określone w art. 1 ust. 2, których łączna powierzchnia użytkowa przekracza 30% powierzchni użytkowej wszystkich budynków położonych na tym gruncie, wydzielenie z tego gruntu tej części, która jest zabudowana tymi innymi budynkami, będzie musiało spełniać wymogi GospNierU, określone w szczególności w art. 95 pkt 4a dodanym przez ZmKZNU19.

3. Objęcie ustawowym przekształceniem gruntów zabudowanych garażami i innymi budynkami i urządzeniami pełniącymi rolę służebną wobec gruntów mieszkaniowych, a ujawnionych w odrębnych księgach wieczystych

Zapowiadając zmianę w tym zakresie projektodawcy posługiwali się terminem nieostrym, jakim jest sformułowanie „pełnienie roli służebnej”. Jeśli docelowo taki zapis znalazłby się w ustawie nowelizującej, to bez wątpienia stwarzałyby kolejne problemy interpretacyjne dla organów wydających zaświadczenia. Ponadto pojawiłby się inny problem – jak traktować nieruchomości, co do których wydano już zaświadczenia o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności i sąd wpisał ich własność do księgi wieczystej, w odniesieniu do tych nieruchomości, które z powodu na przykład wpisania ich do innej księgi wieczystej (działki drogowe, działki zabudowane garażami) nie mogły zostać objęte przekształceniem. Ostatecznie zdecydowano się na wprowadzenie do ustawy art. 1a, z którego wynika, że jeśli grunt jest zabudowany także innymi, niż określone w art. 1 ust. 2 budynkami, obiektami budowlanymi lub urządzeniami budowlanymi, o ile łączna powierzchnia użytkowa tych budynków nie przekracza 30% powierzchni użytkowej wszystkich budynków położonych na tym gruncie, to prawo użytkowania wieczystego takiego gruntu również podlega przekształceniu z mocy prawa w prawo własności. Jednakże rozszerzając katalog gruntów podlegających przekształceniu nie wyeliminowano problemu związanego z przekształceniem w prawo własności użytkowania wieczystego działek objętych innymi niż grunt zabudowany na cele mieszkaniowe księgami wieczystymi. Nadal więc np. działka drogowa objęta inną księgą wieczystą niż budynek wielorodzinny nie będzie podlegała przekształceniu, mimo iż jest ona niezbędna do korzystania z tego budynku. Nie objęto też przekształceniem takich działek, które wpisane są do tej samej księgi wieczystej co działki, o których mowa w art. 1

ust. 2 i w art. 1a dodanym do Przekształcenia Własności przez ZmKN19, ale są zabudowane innymi obiektami lub nie są w ogóle zabudowane. Nowelizacja nie rozwiązała bowiem problemu rozumienia na gruncie Przekształcenia Własności pojęcia „grunt” – czy pojęcie to odnosi się do działki ewidencyjnej, czy do nieruchomości w znaczeniu wycieczystym (por. odpowiedź na pytanie nr 8 w rozdziale II. Zakres przedmiotowy ustawy).

4. Określenie w Przekształceniu Własności, czy i w jakich przypadkach jest wymagane zezwolenie na przekształcenie prawa użytkowania wieczystego na rzecz cudzoziemca

Także i w tym zakresie przed nowelizacją Przekształcenia Własności pojawiało się wiele praktycznych wątpliwości, które MIn próbowało rozwiewać w drodze wyjaśnień, jednakże z uwagi na określone w Konstytucji RP źródła prawa powszechnie obowiązującego, nie można ich było uznać za wiążące, a jedynie za wskazówkę interpretacyjną. Dlatego należy stwierdzić, że niewątpliwie istniała potrzeba wprowadzenia jasnej regulacji w tym zakresie. Dodać przy tym należy, że wyjaśnienia MIn zarówno w kwestii cudzoziemców, jak i w pozostałych wątpliwych kwestiach wskazują na dużą liberalizację wykładni przepisów Przekształcenia Własności i odejście w wielu przypadkach od jej literalnego brzmienia, dla „dobra” osiągnięcia celu ustawy, jakim było szerokie uwłaszczenie. Tak było np. w odniesieniu do zagadnienia wymogu uzyskania przez cudzoziemca, który jest właścicielem lokalu mieszkalnego zezwolenia na nabycie – w wyniku przekształcenia – udziału w prawie własności nieruchomości związanego z tym lokalem. Ponieważ uzyskanie takiego zezwolenia *de facto* blokowało przekształcenie całej nieruchomości zabudowanej wielolokalowym budynkiem, MIn przyjęło, że zezwolenie nie jest wymagane (por. odpowiedź na pytanie nr 1 w rozdziale III. Zakres Podmiotowy Przekształcenia Własności). Jednak tego rodzaju niedostatki ustawy nie powinny być rozwiązywane w drodze wyjaśnień, lecz powinny być naprawiane za pomocą konkretnej regulacji prawnej. Taka regulacja została ostatecznie wprowadzona i do Przekształcenia Własności, ZmKN19 został dodany art. 2 ust. 3, w którym przyjęto, że przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu stanowiącego nieruchomość wspólną w rozumieniu WłLokU w prawo własności tego gruntu, nie stanowi nabycia nieruchomości w rozumieniu art. 1 ust. 4 NierCudzU.

5. Doprecyzowanie trybu udzielania pomocy publicznej, tak aby zapewnić organom sprawną weryfikację pomocy, a przedsiębiorcom elastyczne warunki korzystania z możliwości wyboru sposobu płatności za przekształcenie

Zmiana w tym zakresie bez wątpienia była pożądana, gdyż kwestia stosowania przepisów o pomocy publicznej budziła szereg wątpliwości, i to także po nowelizacji Przekształcenia Wzrostu dokonanej ZmPrzekształcenia Wzrostu, która miała na celu wyeliminowanie w przypadku spółdzielni mieszkaniowych, spółek SP i przedsiębiorców obciążania ich zobowiązaniami finansowymi z tytułu ustawowego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe – w kontekście regulacji o pomocy publicznej. Dokonując oceny wprowadzonych zmian, należy stwierdzić, że nie wydaje się, aby cel, jaki sobie założyło MliR, został osiągnięty. Nowelizacja Przekształcenia Wzrostu, dokonana ZmKZNU19 wprowadziła do art. 7 dwa dodatkowe ustępy. Zgodnie z ust. 6c, w przypadku gdy właściciel gruntu będący przedsiębiorcą nie złożył oświadczenia w terminie, o którym mowa w ust. 6a, właściwy organ wydaje zaświadczenie i informuje o obowiązku wnoszenia opłaty odpowiednio przez okres, o którym mowa w ust. 6a. Oświadczenie złożone po upływie terminu, o którym mowa w ust. 6a, ale przed doręczeniem zaświadczenia uznaje się za skuteczne. Natomiast zgodnie z ust. 6d do zaświadczenia, o którym mowa w ust. 6c właściwy organ załącza informację o możliwości złożenia wniosku o zmianę okresu wnoszenia opłaty na okres 20 lat, pod warunkiem złożenia przez właściciela gruntu będącego przedsiębiorcą oświadczenia o nieprowadzeniu działalności gospodarczej w rozumieniu art. 3 PrPrzed na nieruchomości, której dotyczy to zaświadczenie, lub wniosku o udzielenie pomocy publicznej wraz z dokumentami wymaganymi na podstawie przepisów odrębnych. Ten ostatni przepis bez wątpienia umożliwił przedsiębiorcom zmianę decyzji w odniesieniu do okresu wnoszenia opłat przekształceniowych. Oznacza to, że obecnie przedsiębiorca, którego prawo użytkowania wieczystego gruntu przekształciło się w prawo własności, będzie mógł zrezygnować z obowiązku płacenia opłat np. przez okres 99 lat i będzie mógł uiszczać opłaty przez 20 lat, ale jednocześnie będzie zobligowany do złożenia wniosku o udzielenie pomocy publicznej, a organ oceni, czy udzielona pomoc przekroczyła dopuszczalny poziom pomocy *de minimis*.

Na gruncie powołanych przepisów trudno jednak przyjąć, że doprecyzowany został tryb udzielania pomocy publicznej. W odniesieniu do obowiązku uiszczania opłat przekształceniowych ustawa przewiduje możliwość złożenia oświadczenia o wnoszeniu opłat przez okres dłuższy niż 20 lat po to, aby uchronić się od skutku w postaci pomocy publicznej. Jednakże w świetle nowelizacji Przekształcenia Wzrostu, dokonanej ZmKZNU19 nie jest jasne, czy oświadczenie to musi być w każdym przypadku złożone przez przedsiębiorcę, by mógł on w tym zakresie uniknąć skutku udzielenia mu pomocy publicznej i konieczności zapłaty dopłaty stosownie do postanowień art. 14 ust. 2 Przekształcenia Wzrostu, czy też oświadczenie to nie musi być składane, a organ niejako z automatu będzie wskazywał

w zaświadczeniu, że przedsiębiorca ma obowiązek zapłaty opłat przekształceniowych przez okres dłuższy niż 20 lat (szerzej na ten temat w rozdziale VII. Pomoc publiczna). Nadal natomiast nie zostało wyjaśnione, czy i kiedy przedsiębiorca ma obowiązek składać wnioski o udzielenie pomocy publicznej i jakie będą konsekwencje niezłożenia takiego wniosku.

Pozytywnie należy natomiast ocenić zmianę art. 14 ust. 2 PrzekształceniowaU w zakresie sposobu ustalania wartości rynkowej nieruchomości na potrzeby ustalania dopłaty. Wartość ta określana jest na podstawie wartości rynkowej nieruchomości stanowiącej podstawę ustalenia opłaty albo na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego na wniosek zobowiązanego do dopłaty. Tym samym nie będzie już ryzyka, że użytkownik wieczysty uiszczał opłaty z tytułu użytkowania wieczystego ustalone od wartości niższej, a dopłatę musiałby uiszczać do nowej wartości nieruchomości, ustalonej na dzień przekształcenia. Nie będzie już w tym zakresie żadnych rozbieżności.

6. Ustawowe zapewnienie najwyższych bonifikat od opłaty przekształceniowej osobom w trudnej sytuacji życiowej, m.in. rodzinom z osobami z niepełnosprawnością

Bez wątpliwości zmiana polegająca na zapewnieniu bonifikaty od opłaty jednorazowej osobom w trudnej sytuacji życiowej ma zdecydowanie charakter polityczny, a nie podyktowana jest konkretnymi problemami wynikającymi ze stosowania przepisów dotyczących bonifikat. Jeśli taka była wola ustawodawcy, to trudno polemizować z ideą, która przyświecać miała nowelizacji w tym zakresie. Ustawodawca zdecydował o wprowadzeniu kolejnej bonifikaty nie z uwagi na przedmiot regulacji objętych PrzekształceniowaU, lecz z uwagi na sytuację podmiotu będącego w dniu przekształcenia użytkownikiem wieczystym. Przyjęty w art. 9a „wybór kategorii podmiotów” uprawnionych do bonifikaty jest w zasadzie wyborem niekonsultowanym ani z organizacjami społecznymi, ani z samorządem i ma charakter selektywny. Wybór przesłanek dla przyznania bonifikaty jest całkowicie subiektywny i nie jest w jakikolwiek sposób związany z przysługującym prawem użytkownika wieczystego. To oznacza, że ustawodawca doprowadził do zróżnicowania pozycji prawnej użytkowników wieczystych, co z kolei może budzić wątpliwości co do zgodności takiej regulacji z Konstytucją RP i gwarantowanej nią zasady równości wobec prawa.

Dla przykładu można wskazać, że wybór ustawodawcy nie objął samotnych rodziców, czy świadczeniobiorców pomocy społecznej o niskich dochodach lub takich, którzy nie osiągają żadnych dochodów. Jako przykład innej grupy, która nie została uwzględniona, można wskazać emerytów w wieku powyżej 75 lat. Nie wiadomo zatem, jakimi kryteriami kierował się ustawodawca przy wyborze tej konkretnej uprzywilejowanej – zgodnie z dodaną nowelizacją PrzekształceniowaU (tj. ZmKZNU19) art. 9a – grupy użytkowników wieczystych.

Wprowadzając dodatkową kategorię bonifikaty nie określono jednak, czy wskazani w art. 9a Przekształcenia Własności Wzrostu wnioskodawcy muszą udowodniać, że spełniają warunki do udzielenia im bonifikaty. Ponadto z art. 9a wynika, że do jego stosowania zobowiązane będą także jednostki samorządu terytorialnego, co w istocie oznacza, że samorząd będzie musiał udzielić bonifikaty niezależnie od swojej woli. Z tego punktu widzenia regulacja nowego art. 9a również może budzić wątpliwości co do jej konstytucyjności, skoro narzuca jednostkom samorządu terytorialnego obowiązek udzielenia bonifikaty. Dodać przy tym należy, iż w tym zakresie ustawodawca jest niekonsekwentny, bowiem w odniesieniu do bonifikat, o których mowa w art. 9 ust. 3 i ust. 4 przyjął zasadę, że jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielić bonifikaty w odniesieniu do opłaty jednorazowej, ale nie mają takiego obowiązku.

Wprowadzenie kolejnej bonifikaty niewątpliwie w istotny sposób wpłynie na osiągnięte dochody i to zarówno przez SP, jak i jednostki samorządu terytorialnego, dlatego tym bardziej zmiana ta budzi wątpliwości, skoro dokonywana jest w trakcie roku budżetowego, kiedy to zarówno dochody, jak i wydatki są skrupulatnie zaplanowane.

7. Wejście w życie zapowiadanych zmian

Zgodnie z art. 30 pkt 1 ZmKZNU19 nowelizacja w zakresie Przekształcenia Własności Wzrostu wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z mocą od dnia 1.1.2019 r. Taki zapis wprost wskazuje, że stosowanie ustawy będzie w istocie oznaczało działanie prawa wstecz. Problem niedziałania prawa wstecz był przedmiotem rozważań TK, który kilkakrotnie wypowiadał się, że zakaz *lex retro non agit* dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli, jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Odstąpienie od tej zasady dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (orz. z 30.11.1993 r., K 18/92, Legalis; wyr. z 27.2.2002 r., K 47/01, Legalis; orz. z 19.10.1993 r., K 14/92, Legalis; wyr. z 31.1.2001 r., P 4/99, Legalis).

W odniesieniu do nowelizacji Przekształcenia Własności Wzrostu, dokonanej ZmKZNU19, takie działanie ustawodawcy budzi poważne wątpliwości. Fakt dokonania kolejnych zmian, ze skutkiem od 1.1.2019 r. w toku procesu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności i potwierdzania jego zaistnienia przez właściwe organy, z całą pewnością nie jest podyktowany argumentami zagrożenia zdrowia, życia, działaniem siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody. Nie jest także związany z celami publicznymi, o jakich mowa w art. 6 GospNierU. Analiza przepisów nowelizacji Przekształcenia Własności Wzrostu prowadzi do wniosku, że nie zawiera ona wyjątkowo istotnych regulacji, dla których uzasadnieniem byłoby łamanie jednej z podstawowych zasad tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawa. Dodać przy tym należy, że nowelizacja nie odpowiada również na pytanie czy, a jeśli tak, to jakie działania powinny podjąć organy w odniesieniu do gruntów, które do czasu nowelizacji, zgodnie z Przekształceniem Własności Wzrostu, nie podlegały przekształceniu, ale na skutek dokonanych podziałów uzyskały status gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe, zaś pozostałe po wydzieleniu części tych gruntów zostały wyeliminowane z przekształcenia. Obecnie, po

nowelizacji, grunty te w całości polegałyby przekształceniu z mocą od 1.1.2019 r., co oznacza, że dokonane podziały nie powinny być mieć miejsca. W jaki sposób przywrócić skutki przekształcenia dokonanego tylko co do części nieruchomości po to, aby ostatecznie zgodnie z nowelizacją przekształcenie nastąpiło z dniem 1.1.2019 r. co do całej nieruchomości? To pytanie na razie pozostaje bez odpowiedzi.

Podstawa prawna:

- art. 6 GospNierU,
- art. 1 ust. 2, art. 2 ust. 1, art. 9a, art. 14 ust. 2 PrzekształtUżytkWieczU,
- art. 18 ust. 1 WłLokU.