

Wstęp

Zasadniczym celem Przekształcenia Prawa Użytkowania Wieczystego (Prawo Użytkowania Wieczystego) było usprawnienie dotychczasowych procesów przekształcania prawa użytkowania wieczystego na gruntach zabudowanych budynkami mieszkalnymi, w szczególności na rzecz członków wspólnot mieszkaniowych, którzy z uwagi na wymóg zgody wszystkich współużytkowników wieczystych nieruchomości pozbawiani byli faktycznej możliwości realizacji roszczenia o przekształcenie¹. Ustawa ta miała także stanowić element polityki zmierzającej do całkowitego usunięcia prawa użytkowania wieczystego z polskiego porządku prawnego, choć przedstawiciele MliR już zapowiadają, że pracują również nad zastąpieniem prawa użytkowania wieczystego innym rodzajem prawa umożliwiającym korzystanie z cudzego gruntu.

Praktyka pokazuje jednak, że stosowanie Przekształcenia Prawa Użytkowania Wieczystego nie jest tak łatwe i oczywiste, jak mogli spodziewać się projektodawcy, a to w oczywisty sposób przekłada się na realizację celów, które spełnić miała ustawa. Już w krótkim okresie jej obowiązywania okazało się, że stosowanie jej przepisów nasuwa wiele wątpliwości interpretacyjnych. Ustawa zawiera luki w unormowaniach wielu kwestii, zaś niektóre jej przepisy budzą poważne wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją RP. Jako przykład wątpliwego konstytucyjnie rozwiązania wskazać należy wprowadzenie przymusowego uwłaszczenia użytkowników wieczystych, niezależnie od ich woli, skutkujące przyznaniem niektórym z nich (przedsiębiorcom) pomocy publicznej, o którą nie występowali i której nie zamierzali uzyskiwać. Ponadto na mocy przedmiotowej ustawy w istocie wywłaszczono zarówno SP, jak i jednostki samorządu terytorialnego i w konsekwencji pozbawiano publicznoprawnych właścicieli znacznej części dochodów uzyskiwanych z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste, co również budzi poważne zastrzeżenia z punktu widzenia gwarantowanej w Konstytucji RP samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa z mocy prawa ingeruje w stosunki cywilnoprawne, w istocie prowadząc do wyeliminowania z obrotu prawnego wielu tysięcy umów ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, a także ingeruje w swobodę zawierania umów i uprawnienia właściciela nieruchomości wynikające z art. 140 KC poprzez wprowadzenie zakazu ustanawiania prawa użytkowania wieczystego z przeznaczeniem na cele mieszkaniowe.

Niestety projektodawcy błędnie założyli, że wszystkie nieruchomości posiadają uregulowany stan prawny, że nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe były też na te cele wykorzystywane i że w zasadzie wszystkie te nieruchomości są zabudowane wyłącznie budynkami mieszkalnymi. Przyjęto też, że wszystkie ewidencje nieruchomości prowadzone przez właściwe organy są prowadzone w sposób prawidłowy, że pracownicy merytoryczni nie są obciążeni innymi zadaniami wynikającymi z gospodarki nieruchomościami, że wszystkie aspekty stosowania pomocy publicznej są na tyle jasne, że nie budzą żadnych wątpliwości interpretacyjnych, a wprowadzenie tytułu form działania organu na podstawie jednej ustawy (zaświadczenie, informacja, decyzja

¹ <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2673>, (dostęp: 17.9.2018 r.).

administracyjna), nie sprawi urzędnikom większych problemów. W efekcie więc, zanim jeszcze zaczęto ją stosować, konieczna była jej nowelizacja, co nastąpiło wraz z ZmPrzekszUżytkWieczU18, a kolejne nowelizacje wprowadzono wraz z ZmGospNierU19 i ZmKZNU19. Zwłaszcza ta pierwsza nowelizacja, jakkolwiek rozwiała część wątpliwości, to jednak wygenerowała kolejne – również istotne, szczególnie w zakresie ustalania konsekwencji, przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności dla podmiotów będących przedsiębiorcami. Z kolei ta ostatnia miała przede wszystkim na celu wyeliminować główne bariery przekształcenia i dać samorządom czytelne procedury przekształcenia gruntów we własność².

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie i rozstrzygnięcie problemów prawnych, jakie pojawiają się w związku ze stosowaniem ustawy. Ze względu na krótki okres jej obowiązywania nie mogliśmy niestety zaprezentować praktyki sądowej w tym zakresie, niemniej jednak w naszej ocenie aktualność problematyki przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności wymaga sformułowania już teraz jasnych i praktycznych wskazówek, jak rozstrzygać wątpliwości pojawiające się przy jej stosowaniu.

U podstaw przygotowania tego opracowania legło założenie, że ma ono mieć przede wszystkim wymiar praktyczny, dlatego przyjęta w nim formuła opiera się na koncepcji: pytanie–odpowiedź–wskazanie uzasadnienia odpowiedzi i podstawy prawnej. Dla ułatwienia korzystania z opracowania zostało ono podzielone na następujące grupy tematyczne: zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy, zaświadczenia, opłaty przekształceniowe, bonifikaty i pomoc publiczna, co powinno umożliwić Czytelnikowi szybkie odnalezienie interesujących go zagadnień. W opracowaniu Czytelnicy znajdą również słownik pojęć i definicji PrzekszUżytkWieczU oraz opis założeń do projektu jej najnowszej nowelizacji, dokonanej przez ZmKZNU19, a także analizę rozwiązań przyjętych w ZmKZNU19 wraz z naszą oceną tych rozwiązań.

Mamy nadzieję, że nasze doświadczenia związane ze stosowaniem ustawy i sugestie w zakresie interpretacji jej wątpliwych przepisów będą dla Państwa pomocne w codziennym stosowaniu przepisów ustawy i przyczynią się do wyjaśnienia powstałych na jej tle wątpliwości.

Stan prawny – czerwiec 2019 r.

Autorzy

² <https://www.gov.pl/web/inwestycje-rozwoj/dobre-mieszkaniowe-zmiany>, (dostęp: 18.5.2019 r.).