



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VI kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DSPA-140-287(4)/08

Warszawa, 26 listopada 2008 r.

Pan  
Bronisław Komorowski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie niektórych ustaw dotyczących przekształceń własnościowych nieruchomości (druk nr 1224).**

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

(-) Donald Tusk

**Stanowisko Rządu**  
w sprawie  
*poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw dotyczących przekształceń  
własnościowych nieruchomości (druk nr 1224)*

Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw dotyczących przekształceń własnościowych nieruchomości dotyczy niezwykle istotnej kwestii nabywania przez najemców prawa własności lokali mieszkalnych, stanowiących tzw. byłe mieszkania zakładowe, czyli lokali które w wyniku procesów przekształceń własnościowych utraciły status mieszkań zakładowych przedsiębiorstw państwowych, spółek z udziałem Skarbu Państwa, czy państwowych osób prawnych. Projekt ten jest próbą rozwiązania problemów, jakie napotykają w obecnym stanie prawnym najemcy tych mieszkań przy podejmowaniu prób nabycia prawa własności zajmowanego mieszkania.

### **1. UWAGI OGÓLNE**

Uznając zasadność i pilną potrzebę rozwiązania problematyki, której dotyczy projektowana materia, Rząd pragnie wskazać, że część zaproponowanych w przedłożonym projekcie rozwiązań nasuwa istotne wątpliwości natury konstytucyjnej. Opracowanie i wprowadzenie systemowych rozwiązań prawnych, które umożliwiłyby nabywanie tzw. byłych mieszkań zakładowych, bezwzględnie wymaga uwzględnienia wniosków wynikających z dotychczasowego orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego, zawartych w wyroku z dnia 30 października 2001 r., sygn. K 33/00 (Dz. U. Nr 129, poz. 1448). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją RP regulację zawartą w nieobowiązującym już art. 3 *ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz. U. Nr 39, poz. 442)*, która zobowiązywała właściciela lokalu do przeniesienia jego własności na uprawnionego lokatora. Trybunał Konstytucyjny uznał zatem za niezgodne z Konstytucją przyznanie najemcom roszczenia o nabycie najmowanego lokalu. W uzasadnieniu powyższego wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „w pełni respektuje prawo ustawodawcy do oceny zachodzących procesów społecznych i nie neguje jego kompetencji do podejmowania środków prawnych zmierzających do tego, aby w szczególny i nadzwyczajny sposób uchylić skutki prawne wywołane przez czynności, które stanowiły naruszenie prawa lub zasad uczciwości”. „Art. 75 ust. 1 Konstytucji, który nakazuje władzom publicznym prowadzić politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych i popierać działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania, nie może stanowić samoistnej podstawy roszczenia o nabycie własności mieszkania, a tym bardziej – nałożenia na właściciela lokalu mieszkalnego, będącego osobą fizyczną lub niepaństwową osobą prawną, obowiązku jego zbycia na rzecz lokatora”. Trybunał stwierdził również, że zaskarżony przepis przewidywał nadmierną ingerencję w prawo własności, prowadzącą do naruszenia istoty tego prawa. Z uzasadnienia orzeczenia wynika, że zakwestionowany przepis był „czymś więcej niż tylko ograniczeniem prawa własności”, był bowiem „wyzuciem z własności”.

W świetle powyższego należy zauważyć, że zaproponowana w przedłożonym projekcie konstrukcja roszczenia o wykup lokalu, pomijająca kwestię woli właściciela lokalu, budzi zdaniem Rządu poważną obawę o niekonstytucyjność. Zaproponowane w projekcie rozwiązania (w szczególności art. 2, art. 3 pkt 1b, art. 4 pkt 3, art. 5 pkt 4, art. 6) nie tylko ograniczają prawa właściciela lokalu (np. poprzez pozbawienie prawa wyboru osoby kupującego lub określenie wysokości ceny), ale w istocie pozbawiają prawa własności, przymuszając właścicieli zasobów mieszkaniowych do sprzedaży lokali na preferencyjnych warunkach. Należy podkreślić, że konstrukcja taka została już w przeszłości negatywnie oceniona przez Trybunał Konstytucyjny. W obecnym systemie prawno-ustrojowym brak jest podstaw do tak radykalnego ingerowania przez ustawodawcę w swobodę rozporządzania mieniem, a w szczególności jeżeli mienie to stanowi własność osób fizycznych lub niepaństwowych osób prawnych.

Równocześnie należy zauważyć, że nałożenie na państwowe jednostki organizacyjne obowiązku realizacji roszczenia może w praktyce uniemożliwić gospodarowanie powierzonym przez Skarb Państwa majątkiem zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, co w efekcie uniemożliwi osiągnięcie nałożonych na te jednostki ustawowych celów (np. zadania statutowe Wojskowej Agencji Mieszkaniowej).

Niezależnie od powyższego Rząd zwraca uwagę, że w świetle Konstytucji RP każdorazowe działania pozbawiające, czy też ograniczające prawo własności, wymagają przewidzenia mechanizmów kompensujących. Wprawdzie projektodawcy przewidzieli pewną formę kompensacji w art. 6, wprowadzającym zmiany do art. 4 *ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o zmienia niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości* (w szczególności zaproponowane brzmienie art. 4 ust. 9 *ustawy z dnia 7 lipca 2005 r.*), jednakże należy zauważyć, że w uzasadnieniu nie określono skutków finansowych dla budżetu państwa związanych z wprowadzeniem w życie projektowanej regulacji. Należy bowiem zauważyć, że następcą prawnym nieistniejących już lub sprywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych jest Skarb Państwa. W większości przypadków podmiotem zobowiązanym do wypłaty różnicy pomiędzy ceną nabycia mieszkania przez osobę uprawnioną a wartością rynkową mieszkania, będzie zatem Skarb Państwa. Tym samym Rząd zwraca uwagę, że przewidziane w przedłożonym projekcie mechanizmy kompensujące ograniczenie prawa własności rodzą bardzo poważne skutki finansowe dla budżetu Państwa, które należałoby oszacować.

Należy w tym miejscu zauważyć, że przeprowadzone przez Rząd w 2007 r. szacunki zobowiązań finansowych Skarbu Państwa wynikających z podobnych propozycji rozwiązania kwestii związanych z tzw. byłymi mieszkaniami zakładowymi wykazały, że wartość zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu odszkodowań dla obecnych właścicieli byłych budynków zakładowych kształtować się będzie na poziomie powyżej 10 mld złotych, co po rozłożeniu na 10 lat wykazało, że roczne zobowiązanie wyniesie około 1,2 mld złotych.

Obecny stan finansów państwa wskazuje, że niemożliwym jest zapewnienie faktycznej realizacji tego typu regulacji.

Nie można zgodzić się z zawartym w uzasadnieniu stwierdzeniu, iż proponowane regulacje nie powodują dodatkowych skutków finansowych w budżecie państwa, ponad skutki przedstawione i uwzględnione w procesie przygotowywania i przyjęcia *ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o zmienia niektórych ustawy dotyczących nabywania własności nieruchomości*. Przedłożony projekt ustawy wykracza bowiem znacznie ponad unormowania zawarte w powołanej powyżej ustawie. Wśród niewątpliwych skutków finansowych dla budżetu państwa, obok skutków wynikających z odszkodowań wypłacanych na podstawie ww. art. 4 ust. 9 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r., należałoby wymienić skutki wynikające z:

- zwolnienia z podatku dochodowego od osób fizycznych, o którym mowa w art. 1 projektu ustawy,
- zwolnienia z opłat sądowych, o których mowa w art. 7 projektu ustawy,
- ustalenia, iż wydatki (bez ich wyszczególnienia) związane z określonymi postępowaniami będzie pokrywał Skarb Państwa (art. 7 pkt 3 i art. 11 pkt 3 projektu ustawy).

Na poważne ubytki dochodów, wynikających z proponowanych regulacji, narażony zostanie jednak nie tylko Skarb Państwa, ale również jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności z tytułu przewidywanych w art. 8 zmian do *ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości*. Obniżenie dochodów tych jednostek wynikałoby z drastycznego spadku wpływów z tytułu użytkowania wieczystego. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 34 ust. 2 pkt 5 *uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. Nr 23, poz. 398 z późn. zm.)* do projektu aktu prawnego dołącza się uzasadnienie, które powinno wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Przedstawione uzasadnienie takiej analizy nie zawiera.

W zaproponowanych w projekcie zmianach do szeregu ustaw, regulujących zasady gospodarowania różnymi zasobami nieruchomości projektodawcy posługują się sformułowaniem „osoba uprawniona” mimo, że nie w każdej ustawie sformułowanie to zostało zdefiniowane. Nie wiadomo kto będzie osobą uprawnioną np. w *ustawie o lasach*, która nie definiuje osoby uprawnionej. W ustawie tej używane jest tylko to sformułowanie w poszczególnych jednostkach redakcyjnych – z treści art. 40a można wywnioskować, kogo konkretnie ustawodawca obejmuje tym pojęciem, przy czym w każdej z tych jednostek mowa jest o innej grupie osób (jak wynika z porównania art. 40a ust. 4 oraz art. 40a ust. 11 w związku z ust. 9). Dlatego też nie znajduje żadnego uzasadnienia operowanie w projektowanym ust. 8a generalnym sformułowaniem „osoby uprawnionej”. Podobnie *ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, używając pojęcia osoba

uprawniona, nie precyzuje kogo należy rozumieć przez taką osobę. Z kolei w *ustawie o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”*, sformułowanie osoba uprawniona używane jest w dwojakim znaczeniu (np. osoby uprawnione do uczestnictwa w Funduszu Własności Pracowniczej).

Przedłożony projekt ustawy wymaga dogłębnego przeanalizowania pod względem legislacyjnym. W ramach tej analizy należałoby w szczególności:

- rozważyć czy tak daleko idące zmiany legislacyjne w poszczególnych ustawach zasługują na wprowadzenie ich zbiorczą nowelizacją (np. zmiana tytułu i podmiotowego zakresu działania ustawy z 15 grudnia 2000 r. – art. 5 przedłożonego projektu),
- dostosować terminologię do pojęć stosowanych w ustawie o własności lokali (w szczególności na określenie lokalu mieszkalnego oraz udziału w nieruchomości wspólnej),
- przeprowadzić analizę pod względem redakcyjnym – poprawienie niewłaściwie przywołanej numeracji (np. w art. 7 projektowany art. 98a *ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych* przewiduje m.in. ponoszenie przez Skarb Państwa kosztów ustanowienia odrębnej własności lokali prowadzonego na podstawie art. 12 projektowanej ustawy – przy czym ten przywołany art. 12 określa jedynie termin wejścia w życie projektowanej ustawy),
- poprawić uzasadnienie, w którym:
  - ✓ błędnie napisano o mieszkaniach stanowiących własność Lasów Państwowych oraz Sił Zbrojnych, podczas gdy są to mieszkania stanowiące własność Skarbu Państwa,
  - ✓ pojawiają się sprzeczności z przepisami *ustawy o własności lokali* (np. niezgodne z przepisami tej ustawy jest stwierdzenie: „w sytuacji, w której w danym budynku co najmniej jedno mieszkanie zostało już sprzedane. Od tego momentu bowiem budynek został sprywatyzowany, a jego właścicielem stała się wspólnota mieszkaniowa”).

## II. UWAGI SZCZEGÓŁOWE

- 1) **Do art. 1** – wyjaśnienia wymaga, co projektodawcy rozumieją przez „odpłatność ponoszona przez podatnika na podstawie przepisu ustawy lub uchwały rady gminy, przewidującego nabycie własności tej nieruchomości lub prawa za cenę niższą od ich wartości rynkowej” – czy ta „odpłatność” jest tożsama z „ceną niższą od wartości rynkowej nieruchomości”, jeżeli tak, to należy jednolicie stosować terminologię.

- 2) **Do art. 2** – pojęcie „*lokal niezbędny*” oraz stwierdzenie „*lokal nieprzydatny Lasom Państwowym*” są nieprecyzyjne – niesprecyzowane są kryteria niezbędności/nieprzydatności.
- 3) **Do art. 3 pkt 2** – należy zauważyć, że w aktualnym stanie prawnym bonifikata w wysokości 95% ceny zakupu nieruchomości dotyczy jedynie emerytów i rencistów wojskowych. Pozostali emeryci i renciści są objęci bonifikatą w wysokości 90% ceny. Uzasadnieniem dla przywilejów przewidzianych *ustawą o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej* ma być szczególny charakter służby wojskowej pełnionej przez żołnierzy. Przyznawanie analogicznych udogodnień osobom nie pełniącym nigdy służby wojskowej klóci się z ogólną intencją ustawodawcy. Niezależnie od powyższego należy wskazać, że obecnie w toku prac legislacyjnych (etap uzgodnień międzyresortowych) znajduje się inny projekt noweli *ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, który przewiduje nowelizację jej przepisów również w zakresie zasad sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz osób uprawnionych, a jednocześnie uwzględnia złożoność zadań stojących przed Wojskową Agencją Mieszkaniową. Rozwiązania zaproponowane w przedłożonym poselskim projekcie ustawy są sprzeczne z rozwiązaniami zaproponowanymi w ww. projekcie noweli *ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r.*
- 4) **Do art. 4** – należy zauważyć, że propozycje zawarte w art. 4 pkt 1 i 2 zostały już uwzględnione w przyjętej przez Sejm RP w dniu 24 października 2008 r. *ustawie o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” oraz ustawy o transporcie kolejowym* (art. 1 pkt 19b oraz pkt 21 ustawy). Jednocześnie należy wskazać, że w trakcie prac legislacyjnych nad ww. ustawą, kwestie będące przedmiotem propozycji zawartej w art. 4 pkt 3 przedłożonego projektu były rozważane przez komisje sejmowe, ale nie zostały uwzględnione. Ponadto w odniesieniu do proponowanego art. 4 pkt 3 nie wiadomo, czy jeżeli w „*określonym budynku*” lokal został sprzedany nie przez PKP S.A., lecz przez jego poprzednika prawnego, to czy projektowane roszczenie będzie mogło być realizowane.
- 5) **Do art. 5** – podtrzymując zawartą w uwagach ogólnych obawę o niekonstytucyjność zaproponowanej konstrukcji roszczenia o przeniesienie własności lokalu, należy ponadto wskazać, że niejasna jest intencja rozszerzenia zakresu działania ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. na spółdzielnie pracy i uczelnie publiczne, w uzasadnieniu do projektu nie zawarto bowiem argumentacji tej propozycji. Odnosząc się do tej propozycji Rząd pragnie zauważyć, że majątek spółdzielni nie jest i nigdy nie był mieniem państwowym, ani mieniem jednostek samorządu terytorialnego, wobec czego wprowadzenie preferencji w nabywaniu lokali przez pracowników

spółdzielni – nie będących jednocześnie jej członkami – może budzić obawę o nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności. Dlatego też wydaje się, że ewentualne preferencje mogłyby być rozważane jedynie w odniesieniu do najemców będących obecnie lub w przeszłości członkami spółdzielni oraz tych najemców, którzy w rzeczywisty sposób przyczynili się do wzniesienia budynku, w którym znajduje się dany lokal. Nie wiadomo także, dlaczego istnieje rozbieżność między kręgami zbywców określonymi w projektowanym art. 1 ust. 1 *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*, zgodnie z którym ustawa dotyczyć miałaby spółdzielni pracy oraz uczelni publicznych i art. 4 ust. 1 *ustawy o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości*, gdzie w proponowanym brzmieniu dodano związek spółdzielni pracy lub jego struktury centralne.

Pozytywnie należy ocenić propozycję polegającą na rozszerzeniu zakresu stosowania ustawy również w stosunku do lokali mieszkalnych, które nie wchodzą w skład budynków mieszkalnych, o której pośrednio mowa w zaproponowanym art. 3b (art. 5 pkt 4 przedłożonego projektu). Należy jednak zauważyć, że powinna ona znaleźć umiejscowienie w art. 1 ust. 1 ustawy (art. 5 pkt 2 przedłożonego projektu). Zgodnie bowiem z zasadami techniki prawodawczej ogólne określenie zakresu przedmiotowego spraw regulowanych ustawą i podmiotów, których ona dotyczy lub spraw i podmiotów wyłączonych spod jej regulacji powinno być zamieszczone w przepisach merytorycznych ogólnych, a jeżeli nie są one wydzielone – w początkowych przepisach ustawy. W związku z tym sugeruje się wykreślenie z nowego brzmienia art. 1 ust. 1 ustawy (art. 5 pkt 2 przedłożonego projektu) wyrazu „mieszkalnych”. Ponadto

- 6) **Do art. 6** - podtrzymując zawartą w uwagach ogólnych obawę o niekonstytucyjność zaproponowanej konstrukcji roszczenia o przeniesienie własności lokalu, w szczególności, że przepis ten nadaje roszczenie w stosunku do właściciela lokalu będącego osobą fizyczną lub niepaństwową osobą prawną, Rząd pragnie zwrócić uwagę na następujące kwestie:

- a) zawarta w projekcie propozycja orzekania przez sąd o ustanowieniu odrębnej własności lokalu albo o przeniesieniu własności nieruchomości gruntowej zabudowanej budynkiem obliguje sądy powszechne do rozpoznawania spraw znacznie bardziej skomplikowanych niż wynikające z obecnie obowiązujących w tym zakresie przepisów. W postępowaniu o ustanowienie na rzecz określonej osoby odrębnej własności lokalu albo o przeniesieniu własności nieruchomości gruntowej zabudowanej budynkiem sąd będzie

zobowiązany nie tylko do oceny, czy naruszono prawo lub interes prawny, ale dodatkowo będzie przeprowadzać szczegółowe postępowanie w celu wyodrębnienia konkretnego lokalu mieszkalnego lub budynku jednorodzinnego z nieruchomości gruntowej zbywcy. Takie postępowanie będzie bardziej czasochłonne i będzie wymagało skorzystania z opinii biegłych z zakresu budownictwa, rzeczoznawstwa majątkowego. Wynika z tego, że postępowania będą bardziej skomplikowane i czasochłonne niż procesy toczące się na podstawie obecnie obowiązujących przepisów. W uzasadnieniu przedłożonego projektu należałoby wskazać argumentację dla wprowadzenia takich zmian oraz określić szacunkowo skalę zwiększenia obciążenia sądów sprawami z tego zakresu,

- b) regulacja projektowanego art. 4 ust. 4 powinna znaleźć się w ust. 1 tego artykułu, albowiem sąd w postanowieniu powinien określić, jakie pomieszczenia przynależne oraz udział w nieruchomości wspólnej przysługuje wnioskodawcy. Z zaproponowanego w projekcie usytuowania treści zawartej w ustępach 1 i 4 można by wysnuć wniosek, że prawo do pomieszczeń przynależnych oraz udział w nieruchomości wspólnej przysługuje wnioskodawcy z mocy prawa niezależnie od orzeczenia sądu, który tą kwestią w ogóle nie musi się zajmować. Ponadto omawiany przepis wymaga preredagowania pod względem legislacyjnym,
  - c) proponowany przepis art. 4 ust. 10 należy uznać za zbędny – jest oczywiste, że osoba uprawniona mogłaby odstąpić od dochodzenia swoich roszczeń na drodze sądowej i to nie tylko w sytuacji określonej w tym przepisie,
  - d) kwestie będące przedmiotem projektowanych ust. 11 i 12 art. 4 wymagają dogłębnej analizy i preredagowania, gdyż w zaproponowanym brzmieniu pozostają w sprzeczności z systemowymi rozwiązaniami zawartymi w art. 76 ust. 4 *ustawy o księgach wieczystych i hipotece*, a także różnicują sytuację prawną wierzycieli hipotecznych będących w podobnej sytuacji faktycznej. Ewentualne rozwiązania przedmiotowych kwestii mogłyby zostać zapożyczone z opracowywanej obecnie w resorcie sprawiedliwości noweli art. 76 ust. 4 *ustawy o księgach wieczystych i hipotece*, dotyczącej podziału hipoteki w przypadku podziału nieruchomości polegającego na ustanowieniu odrębnej własności lokalu lub wydzieleniu z dotychczasowej nieruchomości odrębnej nieruchomości zabudowanej domem jednorodzinnym.
- 7) **Do art. 7** – wątpliwości wzbudza propozycja zwolnienia od kosztów sądowych wszystkich osób, które mają korzystać ze znacznych preferencji przy nabywaniu mieszkania, bez względu na ich stan majątkowy. Tym bardziej, że postępowania prowadzone na podstawie przepisów projektowanej ustawy będą bardziej



skomplikowane i czasochłonne, niż prowadzone na podstawie obecnie obowiązujących przepisów,

- 8) **Do art. 8** – zaproponowana zmiana dotyczy art. 5 *ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości*, a przepis ten nie jest podzielony na punkty, zatem zmiana została błędnie sformułowana. Ponadto proponowana zmiana przyznaje prawo nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości osobom w odniesieniu do których nie wykonano przepisów *ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz. U. z 2001 r., Nr 113, poz. 1209 z późn. zm.)*. Należy wskazać, że przepisy ustawy z 26 lipca 2001 r., po nowelizacji dokonanej w 2003 r., nie zawierały zapisu dotyczącego odpłatności lub nieodpłatności przekształcenia. Spowodowało to, że znaczna część gmin wstrzymywała się z praktyczną realizacją przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości na podstawie przepisów tej ustawy. Także w doktrynie wskazywano, że bez usunięcia oczywistych błędów legislacyjnych stosowanie ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. jest niemożliwe. Powyższa niepewność co do zasad przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości spowodowała, że art. 1 ust. 1 w/w ustawy został zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego. Do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy jednak nie doszło, bowiem w dniu 29 lipca 2005 r. Sejm uchwalił nową *ustawę o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości*, która równocześnie uchyliła ustawę z dnia 26 lipca 2001 r., a jako zasadę wprowadziła odpłatność przekształcenia. Jednocześnie należy wskazać na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące oceny zasad odpłatności zawartych w *ustawie 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 z późn. zm.)*, który w wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 r. (syg. akt. K 8/98) wyraźnie zakwestionował zawarte w pierwotnej wersji ustawy z 1997 r. bardzo korzystne dla użytkowników wieczystych warunki finansowe, na jakich właściwe organy dokonywały przekształcenia tego prawa w prawo własności. Ponadto Trybunał uchylił przepisy ustawy przyznające prawo do nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności osobom, które uzyskały użytkowanie wieczyste nieodpłatnie oraz tym, które wniosły jednorazową opłatę za cały okres użytkowania wieczystego. Trybunał uznał, że krąg podmiotowy osób uprawnionych do nieodpłatnego przekształcenia powinien być ograniczony do osób, które utraciły majątek na skutek przesiedlenia (zabuzanie), działań wojennych bądź wywłaszczenia. W świetle powyższego przyznanie prawa do nieodpłatnego przekształcenia osobom, w odniesieniu do

których nie wykonano przepisów ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. jest nieuzasadnione.

Należy dodać, że wprowadzenie powyższych rozwiązań spowodowałoby niewątpliwie uszczuplenie budżetów podmiotów publicznoprawnych oddających nieruchomości w użytkowanie wieczyste, głównie gmin. Zgodnie bowiem z postanowieniami art. 5 ust. 2 pkt 4 lit. a *ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.)*, dochodami publicznymi są dochody z mienia jednostek sektora finansów publicznych, do których zalicza się w szczególności wpływy z umów najmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze. Wobec powyższego wydaje się, że należałoby oszacować skutki finansowe dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz budżetu państwa z tytułu zmniejszenia ww. dochodów z przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Również w tym zakresie powinno zostać doprecyzowane uzasadnienie projektu (na co wskazano w części uwag szczegółowych niniejszego stanowiska).

Istotne zastrzeżenia budzi również projektowany przepis art. 5a *ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości*. W przepisie tym odwołano się do obowiązków wynikających z ust. 1 pkt 3, podczas gdy projektowany przepis nie jest podzielony na ustępy. Należy przy tym zaznaczyć, że każdy przepis karny musi być sformułowany z uwzględnieniem fundamentalnej zasady określoności znamion czynu zabronionego.

- 9) **Do art. 10** – nie można zgodzić się, aby wszystkie sprawy, które toczyć się będą w sądach w dniu wejścia w życie projektowanej ustawy na podstawie przepisów art. 4 i 5 *ustawy o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości*, były od tego dnia prowadzone w trybie nieprocesowym. Sprawy o ustalenie naruszenia prawa lub interesu prawnego lub sprawa o uzupełnienie odszkodowania (art. 5 ust. 5 ww. ustawy) są obecnie prowadzone w trybie procesowym, gdyż są to typowe sprawy sporne. W nowym stanie prawnym projektodawcy nie przewidzieli spraw o ustalenie naruszenia prawa lub interesu prawnego, jednakże naruszenie prawa lub interesu prawnego będzie stanowić przesłankę wstępną w sprawie opartej na proponowanym brzmieniu art. 4 ust. 1 *ustawy o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości*. Z chwilą wejścia w życie nowej regulacji dalsze prowadzenie spraw, w których żądanie oparto na dotychczasowym brzmieniu art. 4 ust. 4 *ustawy o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości*, okaże się więc bezprzedmiotowe. Postępowania takie albo będą miały być umorzone, albo powód będzie musiał zmienić żądanie zgodnie z projektowanym

brzmieniem art. 4 ust. 1. Sama zmiana trybu rozpatrywania tych spraw, przewidziana w art. 10 ust. 2 projektu, nie może prowadzić do zmiany żądania. W nowej regulacji nie przewidziano, aby roszczenia o ustalenie prawa do wykupu mieszkania lub sprawy o uzupełnienie odszkodowania były rozpatrywane w trybie postępowania nieprocesowego, dlatego takie sprawy będą toczyć się w trybie procesu, co wynika z domniemania drogi procesu. Nie wiadomo więc, dlaczego takie same sprawy oparte na podstawie art. 5 ust. 2 i 3 *ustawy o zmianie ustawy o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości*, wszczęte przed wejściem w życie omawianej noweli, miałyby się toczyć w trybie postępowania nieprocesowego. Wskazać też trzeba, że – z uwagi na fakt, iż projekt nie zawiera zmian art. 5 ust. 2 i 3 *ustawy o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości*, brak jest przesłanek do przyjęcia, aby sprawy prowadzone na podstawie tych przepisów, wszczęte po wejściu w życie przedmiotowego projektu, miały toczyć się w trybie postępowania nieprocesowego.

### **III. PODSUMOWANIE**

Przedstawiając powyższe uwagi Rząd wyraża pogląd, że przedłożony projekt ustawy ze względu na skomplikowanie materii wymaga przeprowadzenia dalszej wnikliwej analizy istniejących w omawianym obszarze problemów. Nie kwestionując słuszności idei, jaką niewątpliwie kierowali się autorzy projektu, Rząd zwraca szczególną uwagę na konieczność uwzględnienia w toku prac parlamentarnych nad przedłożonym projektem wniosków wpływających z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w tym w szczególności sugestii zawartych w niniejszym stanowisku Rządu.