



PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA
Główny Urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

ul. Hoza 76/78, 00-682 Warszawa
tel.: (+48) 22 392-31-09; fax: (+48) 22 392-31-20

Do druku nr 3859

Warszawa, 29 kwietnia 2011 r.

KR-51-4/11/MIZ
W/13074/11

Dot. GMS-WP-173-1/11

SEKRETARIAT SZEFKA KS

L.dz.

Data wpływu 04 05 2011

Pan Lech Czapla
Szef Kancelarii Sejmu

Stanowcy Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo w sprawie przedstawienia opinii prawnej do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przekształceniu prawa wieczystego użytkowania w prawo własności nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, uprzejmie przekazuję opinię z dnia 29 kwietnia 2011 r.

Jednocześnie uprzejmie wyjaśniam, że Prokuratoria Generalna oczekiwała na uzasadnienie uchwały składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia z dnia 15 lutego 2011 r. (sygn. akt III CZP 90/10), istotnej z punktu widzenia materii będącej przedmiotem projektowanej ustawy, co także miało wpływ na czas sporządzenia opinii. W uchwale tej bowiem Sąd Najwyższy uznał, że również użytkownika wieczystego chroni rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych, także w razie wadliwego wpisu w księdze wieczystej Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego jako właściciela nieruchomości. Jakkolwiek z samej sentencji wynika jak duże znaczenie przypisano trwałości i pewności prawa użytkowania wieczystego, jednak zasadne byłoby poznanie także motywów takiego stanowiska Sądu Najwyższego. Mając jednak na uwadze, iż do tej pory nie upubliczniono uzasadnienia w.w. uchwały, jak też ze względu na trwające prace nad przedmiotowym projektem ustawy, poprzestano jedynie na zasygnalizowaniu w opinii stanowiska Sądu Najwyższego.

z wyrazami szacunku

WICEPREZES
Prokuraturii Generalnej
Skarbu Państwa

Iwona Chmura-Juchniewicz

Załącznik

-opinia prawna z dnia 29 kwietnia 2011 r.



PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA

Główny Urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa
tel.: (+48) 22 392-31-09; fax: (+48) 22 392-31-20

www.prokuratoria.gov.pl
e-mail: kancelaria@prokuratoria.gov.pl

KR-51-4/11/MIZ

Warszawa, dnia 29 kwietnia 2011 r.

Opinia do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przekształceniu prawa wieczystego użytkowania w prawo własności nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3859)

Uwagi o charakterze ogólnym

I. Projekt ustawy o zmianie ustawy o przekształceniu prawa wieczystego użytkowania w prawo własności nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (zwany dalej też „projektem ustawy”) przewiduje likwidację istniejącej obecnie instytucji użytkowania wieczystego. Eliminacja tej konstrukcji prawnej z systemu prawnego ma się odbyć poprzez przekształcenie z mocy prawa użytkowania wieczystego we własność.

Pozostawiając poza zakresem niniejszej opinii kwestię zasadności przyjęcia takiego rozwiązania, polegającego na usunięciu, w krótkim czasie, z systemu prawa instytucji użytkowania wieczystego, nie można jednak nie zauważyć, że zarówno zaproponowane zasady, jak i tryb tego przekształcenia wzbudzają wiele zastrzeżeń zarówno natury merytorycznej jak i legislacyjnej, gdyż projekt ustawy zawiera nieścisłości jak też nie zawiera regulacji wielu kwestii, niezbędnych dla prawidłowej realizacji ustawy w praktyce. Ponadto należy mieć na uwadze, że wprowadzenie projektowanych zmian spowoduje poważne skutki zarówno społeczne, jak i gospodarcze nie tylko dla Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, lecz także dla samych użytkowników wieczystych.

Projekt ustawy budzić może liczne wątpliwości, które na etapie uwag ogólnych można ująć w następujących płaszczyznach:

1. ingerencja w prawo własności nieruchomości istniejące po stronie jednostek samorządu terytorialnego;
2. brak uwzględnienia skutków nagłej likwidacji użytkowania wieczystego, jak też brak wprowadzenia łącznie z likwidacją użytkowania wieczystego instytucji prawnej mogącej być jej odpowiednikiem i spełniającej podobne do niego funkcje;
3. brak w projekcie ustawy szczegółowych przepisów przejściowych;
4. brak określenia racjonalnego dla materii projektowanej ustawy *vacatio legis*.

Ad 1. Nie można pominąć tego, że projekt ustawy nie ingeruje jedynie we własność nieruchomości Skarbu Państwa lecz ingeruje także we własność nieruchomości stanowiących zasób jednostek samorządu terytorialnego. Użytkowanie wieczyste podlegałyby bowiem przekształceniu w prawo własności nie tylko wówczas, kiedy ustanowione zostało na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa, ale także wówczas gdy zostało ustanowione na gruntach stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. Wielokrotnie co prawda prawa tego typu zostały ustanowione na gruntach

Skarbu Państwa, które następnie w drodze komunalizacji w 1990 r. stały się gruntami gminnymi, jednakże w wielu wypadkach poszczególne nieruchomości stały się własnością jednostek samorządu terytorialnego już po tej dacie lub też to dopiero dana jednostka samorządu terytorialnego (zazwyczaj gmina) po komunalizacji ustanawiała na danej nieruchomości użytkowanie wieczyste.

Zgodnie z art. 165 Konstytucji jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną i przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe, a samodzielność ta podlega ochronie sądowej. Stąd też ewentualne pozbawienie jednostek samorządu terytorialnego prawa własności nieruchomości gruntowych, nawet przy zagwarantowaniu opłaty z tego tytułu, na których istnieje obecnie użytkowanie wieczyste, mogłoby prowadzić do narażenia się na zarzut rozwiązania niekonstytucyjnego, choćby z powodu sprzeczności z zasadą proporcjonalności określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji w związku z regulacją art. 21 ust. 2 Konstytucji dotyczącą wyłączenia. Stąd też każda ingerencja w prawo własności jednostek samorządu terytorialnego wymaga wykazania przekonujących argumentów natury konstytucyjnej mogących przemawiać za takim właśnie rozwiązaniem.

Ewentualny brak proporcjonalności tak błyskawicznie wprowadzanej i tak daleko idącej ingerencji jest najbardziej widoczny w sytuacjach, w których użytkowanie wieczyste zostało ustanowione dopiero w kilku ostatnich latach na cele inne niż budownictwo mieszkaniowe. Takie rozwiązanie uzasadnione było przez wzgląd na fakt, że organy samorządu terytorialnego chciały w ten sposób realizować różne cele, które nie mogłyby być realizowane przez przeniesienie własności na podmioty trzecie lub ustanowienie innego niż użytkowanie wieczyste ograniczonego prawa rzeczowego. W takich właśnie sytuacjach ustawowe „przymusowe” przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności byłoby sprzeczne z wolą samych stron zawierających umowę o ustanowienie użytkowania wieczystego, której cywilnoprawny charakter już od wielu lat nie budził wątpliwości. Ponadto byłoby sprzeczne z celami, które użytkowanie wieczyste miało realizować na podstawie zgodnego porozumienia stron i w ich interesie.

Institucja użytkowania wieczystego zapewnia trwale dochody jednostkom samorządu terytorialnego, co może mieć wpływ na to, że w dużej części wypadków jednostki samorządu terytorialnego mogą nie chcieć ustawowego przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności nawet za opłatą. Oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste na określony czas mogło być bowiem jedynie sposobem uzyskiwania przez gminę dochodów przez okres, w którym brak było środków finansowych aby na nieruchomości będącej przedmiotem użytkowania wieczystego rozpocząć inwestycje mające na celu realizację interesu społecznie użytecznego. W takich sytuacjach przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności istniejące po stronie użytkownika wieczystego musiałoby prowadzić do przekreślenia takiego celu. Podobnie przekształcenia takiego może nie chcieć sam użytkownik wieczysty, który planuje jedynie czasowe korzystanie ze wskazanego gruntu.

W tym miejscu wskazać należy także, że sposób ustalania opłaty z tytułu przekształcenia użytkowania wieczystego we własność przewidziany w projektowanej ustawie pomija tę zasadniczą okoliczność, że istniejące opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego odnoszą się w znacznej mierze do stanu sprzed kilku lat (a nawet do stanu z początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, kiedy miało miejsce ustanowienie użytkowania wieczystego z mocy prawa). Zatem przyjęcie generalnie do wszystkich istniejących użytkowań wieczystych poziomu opłaty z 2011 r. wymagałoby

wszczęcia procesów aktualizacyjnych praktycznie w odniesieniu do zasadniczej większości nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste. Podkreślić przy tym trzeba, że postępowanie w przedmiocie aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego trwać może nawet kilka lat i zakończyć się ustaleniem opłaty rocznej przed sądem powszechnym. W projektowanej ustawie brak jest jednak rozstrzygnięcia dotyczącego takich właśnie sytuacji.

Wskazać należy także, że niektórzy użytkownicy wieczystości są ustawowo¹ zwolnieni z opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego i w takiej sytuacji literalne brzmienie art. 4 ust. 2 projektu ustawy prowadzić będzie do tego, że nie będą oni ponosili żadnych opłat z tytułu przekształcenia użytkowania wieczystego we własność gdyż nie istnieje żadna umowa lub decyzja o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste określająca poziom opłaty rocznej.

Ad. 2. Na wstępie wskazać należy, że samo założenie ustawy o likwidacji w prawie polskim instytucji użytkowania wieczystego, jest w dłuższej perspektywie czasowej właściwe. Prawo to umiejscowione w kodeksie cywilnym pomiędzy przepisami o własności, a przepisami o ograniczonych prawach rzeczowych i mające cechy obu tych rodzajów praw, wzbudza z tego powodu liczne wątpliwości zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie. Zastosowanie bowiem przy regulacji tego prawa licznych odesłań zarówno do przepisów regulujących prawo własności, jak i przepisów regulujących ograniczone prawa rzeczowe powoduje w praktyce liczne problemy. Stąd też w projekcie nowego kodeksu cywilnego przewiduje się wprowadzenie w miejsce regulacji użytkowania wieczystego regulacji mającej charakter *stricte* ograniczonego prawa rzeczowego w postaci prawa zabudowy. Warto jednak wskazać, że przygotowany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego projekt zastąpienia prawa użytkowania wieczystego prawem zabudowy w wersji pierwotnej nigdy nie stał się przedmiotem prac ustawodawczych. Zadecydowały o tym ogromne problemy związane zarówno z opracowaniem przepisów przejściowych do takiej ustawy, jak i problemy z temporalnym zakresem jej ewentualnego zastosowania. Stąd też Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego porzuciła zamiar likwidacji prawa użytkowania wieczystego i zastąpienia go prawem zabudowy, lecz ograniczyła się jedynie do projektu wprowadzenia do prawa polskiego ograniczonego prawa cywilnego w postaci prawa zabudowy współistniejącego z konstrukcją prawną użytkowania wieczystego. Wydaje się, iż Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego wyrażała w ten sposób nadzieję, że do czasu uchwalenia nowego kodeksu cywilnego instytucja prawa zabudowy w praktyce wyprze instytucję użytkowania wieczystego, jednakże nie nastąpi to wbrew woli podmiotów prawa cywilnego, jak i nie będzie ingerowało to w funkcjonujące w obrocie prawnym użytkowanie wieczyste.

Nadmienić trzeba, że w oparciu o prace Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego przygotowany został w Ministerstwie Sprawiedliwości projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 10 listopada 2010 r.), który – jak wynika ze stron internetowych Ministerstwa Sprawiedliwości – w dniu 7 grudnia 2010 r. został wysłany do uzgodnień międzyresortowych; projekt ten przewiduje możliwość ustanawiania prawa zabudowy jako nowego ograniczonego prawa rzeczowego.

¹ Np. art. 20 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz.U. Nr 96, poz. 618) - będący odpowiednikiem wcześniej obowiązującego art. 18a ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz.U. z 2008 r. Nr 159, poz. 993, z późn. zm.), czy też art. 77 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk (Dz.U. Nr 96, poz. 619)

Zwrócić przy tym trzeba uwagę, że w.w. projekt nowelizacji kodeksu cywilnego dotyczący prawa zabudowy (i nie likwidujący przy tym prawa użytkowania wieczystego), wprowadza także zmiany w innych ustawach, jednakże nie w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Tym samym nie potwierdza wskazanej w uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy potrzeby *„Przygotowania gruntu dla systemowej zmiany Kodeksu cywilnego (prawa rzeczowego) celem umożliwienia wprowadzanie postulowanej przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego przy Ministrze Sprawiedliwości nowej instytucji prawa rzeczowego – uniwersalnej i nowoczesnej – w postaci prawa zabudowy”*.

Uprawnione wydaje się więc stanowisko, że opiniowany projekt ustawy wymaga analizy pod względem wykluczenia ewentualnych rozbieżności pomiędzy koncepcją usunięcia z systemu prawa jednej instytucji przyznającej istotne prawo do nieruchomości gruntowej oraz własność budynku znajdującego się na tym gruncie, a wprowadzeniem do systemu prawną nowej instytucji prawa rzeczowego w postaci prawa zabudowy. Jest to szczególnie widoczne, gdy porówna się opiniowany projekt ustawy (zawierający w przepisie przejściowym art. 6 przepis uchylający w kodeksie cywilnym w Księdze II Tytuł użytkowanie wieczyste – art. 232- 241 i art. 243 k.c.) podczas gdy wysłana do uzgodnień międzyresortowych w.w. nowelizacja kodeksu cywilnego wprowadza zmiany do art. 240 k.c.

Nie można pominąć także i innych prac legislacyjnych dotyczących ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, a mianowicie senackiego projektu nowelizacji tej ustawy przygotowanego w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 stycznia 2010 r. K 9/08, stwierdzającego niezgodność art. 4 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, w zakresie w jakim wskazuje, że udzielenie bonifikaty jest obowiązkiem organu jednostki samorządu terytorialnego właściwego do wydania decyzji przekształceniowej.

Wskazać także trzeba, że na zakres regulacji ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. może mieć także wpływ rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 31/10, to jest pytania prawnego Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Warszawie dotyczącego przepisu przejściowego art. 8 stanowiącego o tym, iż do spraw wszczętych na podstawie dotychczasowych przepisów, a nie zakończonych decyzją ostateczną stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. Te dotychczasowe przepisy to 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, z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 21 lipca 201 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz.U. Nr 113, poz. 1209, z późn. zm.). Ewentualne usunięcie tego przepisu z systemu prawa (jak wynika ze stanowiska zawartego na stronach internetowych Sejmu, przychyła się on do poglądu, że przepis art. 8 jest niezgodny z art. 2 Konstytucji) wpływać będzie więc pośrednio na zakres przepisu przejściowego art. 2 poselskiego projektu ustawy. Nadto zauważyć trzeba, że przepis przejściowy art. 2 projektu ustawy powtarza konstrukcję zakwestionowanego w pytaniu prawnym do TK art. 8 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r., jako że zawiera tę sama normę przejściową, w myśl której do spraw wszczętych na podstawie poprzednio obowiązujących regulacji i niezakończonych ostateczną decyzją, stosuje się przepisy nowe.

Likwidacja instytucji prawnej użytkowania wieczystego połączona z brakiem wprowadzenia na to miejsce instytucji o zbliżonych funkcjach gospodarczych powodowałaby istotną lukę prawną w zakresie realizacji funkcji gospodarczych, które obecnie taka instytucja spełnia. Dotknęłoby to zwłaszcza jednostki samorządu terytorialnego, gdyż to zwłaszcza one chcą mieć wpływ na zakres inwestycji czynionych na gruncie, o czym świadczy fakt, że zdecydowanie częściej przekazują nieruchomości będące ich własnością w użytkowanie wieczyste niż je sprzedają. W praktyce wielokrotnie dostrzec można tendencję do wyboru tej właśnie formy zagospodarowania nieruchomości przez jednostki samorządu terytorialnego właśnie z tej racji, że zawarcie umowy o sprzedaż nieruchomości uniemożliwia dalszy wpływ na sposób wykorzystania gruntu.

Wskazać należy także, że uchylenie przepisów o użytkowaniu wieczystym dokonane tak, jak przewiduje to projektowana ustawa, oraz bez wprowadzenia na ich miejsce nowego ograniczonego prawa rzeczowego może naruszać bezpieczeństwo i stabilność prawną podmiotów prawa prywatnego (np. w sytuacji, w której toczą się ustalenia w zakresie oddania im nieruchomości w użytkowanie wieczyste w celu dokonania na gruncie inwestycji społecznie użytecznej) oraz może to zniechęcać potencjalnych inwestorów, którzy nie mają lub nie chcą angażować środków na nabycie prawa własności nieruchomości.

Niezbędne jest więc skorelowanie działań legislacyjnych dotyczących zasadniczych zmian w zakresie praw rzeczowych do nieruchomości, szczególnie że projektowana likwidacja użytkowania wieczystego bez wprowadzania innego tytułu rzeczowego do nieruchomości nasuwa istotne wątpliwości. Nie można bowiem pominąć tego, że prawo użytkowania wieczystego ma dla potencjalnego inwestora tę zaletę, że pozwala mu wejść we władanie nieruchomością bez konieczności ponoszenia pełnych kosztów jej nabycia. Jednocześnie nabywane prawo, ze względu na czas trwania, gwarantuje inwestorowi opłacalność czynienia nawet bardzo znacznych nakładów. Z drugiej strony właściciel, którym jest podmiot wykonujący zadania publiczne, poprzez wskazanie w umowie w sposób wiążący celu użytkowania wieczystego, ma wpływ na sposób zagospodarowania terenu, który w takie użytkowanie wieczyste oddaje.

Umiejscowienie projektowanego zakazu ustanawiania prawa użytkowania wieczystego właśnie w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształcaniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (mającej przecież charakter szczególny oraz epizodyczny) pomija zupełnie obowiązujące w systemie prawa akty normatywne o charakterze bardziej generalnym np. ustawę z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (t.j. Dz.U. z 2004, nr 163, poz. 1711 z późn. zm.), która w art. 23 ust. 1 pkt 1 przewiduje ustanawianie prawa użytkowania wieczystego przez wskazaną Agencję. Pomija także ustawę z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz.U. z 2007, nr 231, poz. 1700) i brzmienie m.in. art. 17b lub 20c tej ustawy.

Projektowane w znowelizowanym art. 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. nieodpłatne przekształcenie prawa użytkowania wieczystego uzyskanego na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy w prawo własności obrazować może skomplikowaną sytuację prawną, do której prowadzić będzie wejście w życie projektowanej ustawy. Podkreślić bowiem trzeba, że literalnie wskazany w projektowanej ustawie przepis art. 7 w.w. dekretu wskazuje na prawo wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawo zabudowy za opłatą symboliczną. Pojawia się w związku z tym pytanie, jak

więc w sytuacji „likwidacji” prawa użytkowania wieczystego realizowane będzie roszczenie osób objętych wyżej wymienionym dekretem (skoro projektowane przepisy przejściowe np. art. 8 odnoszą się jedynie stosowania przepisów dotyczących prawa własności do użytkowania wieczystego, a już nie do prawa wieczystej dzierżawy czy prawa zabudowy, o których mowa w art. 7 dekretu, ani też do prawa własności czasowej). Zaznaczyć bowiem trzeba, że art. 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. po nowelizacji projektowaną ustawą dotyczyć miałyby bowiem wyłącznie tych osób, które nabyły w trybie dekretu prawo użytkowania wieczystego za symboliczną opłatą roczną.

Wprowadzenie *ex lege* przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność budzi zasadnicze wątpliwości także w innych wypadkach istniejących obecnie przepisów szczególnych. Takie rozwiązanie pomija przypadki, w których ustawodawca przewidział na rzecz określonych podmiotów prawa cywilnego roszczenie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego. Takim przykładem są np. wskazane w dalszej części opinii regulacje określone w przepisach przejściowych ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Wskazać należy, że mimo iż instytucja użytkowania wieczystego wywodzi się jeszcze z ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach, i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159), w chwili obecnej jej regulacja abstrahuje od motywów, które leżały u podstaw jej utworzenia, a ponadto instytucja ta upowszechniła się i w obrocie prawnym występuje w nim niejako w skali masowej. Brak jest przy tym wskazania w uzasadnieniu projektu ustawy argumentów przemawiających za natychmiastową likwidacją z polskiego systemu prawa użytkowania wieczystego jako konstrukcji prawnej, w tym przede wszystkim argumentów natury konstytucyjnej, jako że nie budzi ona obecnie wątpliwości natury konstytucyjnej. Zostało to także potwierdzone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego: m.in. w uzasadnieniu wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK-ZU 2000, nr 3, poz. 87, w którym stwierdzono, że mimo swego rodowodu „*ewolucja rozwiązań normatywnych doprowadziła do tego, że dziś prawo to, oczyszczone z elementów administracyjnego nacisku, jest sprawnym narzędziem gospodarki rynkowej, dostępnym dla wszystkich podmiotów na równych zasadach, konkurującym w obrocie z prawem własności.*”. Warto wskazać także na uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 stycznia 2008 r., II CSK 414/07, w którym stwierdzono: „*Na skutek dokonanych zmian w regulacji ustawowej użytkowania wieczystego przestało ono być prawem mającym w zasadzie służyć jedynie realizacji indywidualnego i spółdzielczego budownictwa na gruntach państwowych i obecnie oddanie gruntu - także stanowiącego własność jednostek samorządu terytorialnego i ich związków - w użytkowanie wieczyste może nastąpić na rzecz każdej osoby fizycznej i osoby prawnej. W ten sposób użytkowanie wieczyste nabrało charakteru uniwersalnego, bardziej zbliżonego do własności. Niemniej pozostało ono - inaczej niż własność - prawem <<celowym>> w tym sensie, że obciąża osobę, której prawo to przysługuje, obowiązkiem wykorzystania oddanej w użytkowanie nieruchomości w sposób określony w umowie. W odróżnieniu od własności jest ono, tak jak prawa rzeczowe ograniczone, prawem na rzeczy cudzej*”.

Nie można także pominąć jednej z ostatnich uchwał odnoszących się do prawa użytkowania wieczystego, a mianowicie uchwały składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2011 r. (sygn. akt III CZP 90/10), wedle której „*rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych chroni nabywcę użytkowania wieczystego także w razie wadliwego wpisu w księdze wieczystej Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego jako właściciela nieruchomości*”. Jakkolwiek nie jest jeszcze dostępne uzasadnienie uchwały, jednak już z samej sentencji wynika jak duże znaczenie przypisano trwałości i pewności prawa użytkowania wieczystego.

W kontekście nagłej likwidacji z systemu prawa użytkowania wieczystego i zakazu jego ustanawiania, jak też sposobu przekształcania tego prawa we własność, nie należy zapominać o skutkach wywołanych przez podobnie definitywną (przynajmniej w pierwotnym założeniu) likwidację spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu oraz zasad przekształceń praw do lokali mieszkalnych, wynikających z ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Spowodowało to następnie szereg kolejnych zmian wprowadzających zmiany w przekształceniach praw do lokali oraz możliwość ustanowienia własnościowego prawa do lokalu, nie obyło się przy tym jednak bez wielu rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających niekonstytucyjność szeregu regulacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Powyższe zwrócenie uwagi na rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niekonstytucyjność przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w kontekście uniknięcia podobnej sytuacji w odniesieniu do opiniowanego projektu ustawy, uzasadnione jest tym, że każdy wyrok Trybunału Konstytucyjnego uznający niekonstytucyjność regulacji prawnych stanowić może rozstrzygnięcie prejudycjalne umożliwiające wystąpienie przeciwko Skarbowi Państwa z żądaniem odszkodowawczym w oparciu o przepisy kodeksu cywilnego. Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa wykonuje zastępstwo procesowe w sprawach, w których podstawą żądania odszkodowania od Skarbu Państwa są m.in. uznane za niekonstytucyjne przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Uwagi te poczynione powyżej wskazują, jak ogromnym zadaniem legislacyjnym jest przygotowanie projektu, który w dłuższej perspektywie czasowej mógłby doprowadzić do usunięcia z systemu prawa instytucji użytkowania wieczystego, względnie zastąpienia prawa użytkowania wieczystego innym ograniczonym prawem rzeczowym spełniającym funkcje zbliżone do tych, które spełnia w chwili obecnej użytkowanie wieczyste.

Ad 3. Zasadne jest zwrócenie uwagi na brak szczegółowo opracowanych przepisów przejściowych.

Wątpliwości, co do wynikającego z art. 2 projektowanej ustawy obowiązku stosowania nowych regulacji, do spraw wszczętych i niezakończonych ostateczną decyzją, podniesione zostały już wcześniej (str. 5 opinii). Odnieść je należy również do projektowanego art. 5 nakazującego stosowanie nowych regulacji do trwających postępowań administracyjnych oraz sądowych.

Kolejne wątpliwości dotyczą art. 3 oraz art. 8 projektu ustawy, wedle których zdaje się nie istnieć różnica pomiędzy użytkowaniem wieczystym, a prawem własności, bowiem nie uwzględniają one istoty użytkowania wieczystego. Prawo to, co prawda jest usytuowane pomiędzy przepisami o prawie własności a przepisami o ograniczonych prawach rzeczowych i bliższe temu pierwszemu, ale ze swojej istoty jest prawem na rzeczy cudzej. Prawa na rzeczy cudzej charakteryzują się tym, że ich konstrukcja prawna oraz uprawnienia podmiotu będącego z niego uprawnionym budowane są na zasadzie opozycji w stosunku do uprawnień właściciela i istniejącej po jego stronie własności. Zastąpienie więc w przepisach odwołań do konstrukcji użytkowania wieczystego odwołaniem do przepisów dotyczących prawa własności byłoby wielokrotnie konstrukcyjnie wadliwe. W tych bowiem przepisach, które odwołują się do uprawnień użytkownika wieczystego w opozycji do uprawnień przysługujących właścicielowi, taki zabieg legislacyjny prowadziłyby do wewnętrznych sprzeczności i wprowadzałyby chaos do systemu prawa. Jako przykład można wskazać art. 13 ustawy

z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 169, poz. 1418, z późn. zm.), w którym w razie próby zastosowania do dotychczasowego pojęcia użytkownika wieczystego odwołania do prawa własności nie będzie możliwe wyjaśnienie statusu odrębnej własności budynków położonych na nieruchomości, skoro w zasadzie nie może istnieć odrębna własność budynku na prawie własności (zgodnie z zasadą *superficies solo cedit*). Podobnie nie będzie możliwe przeciwstawienie prawa użytkownika przepisom o własności w tych wszystkich przypadkach, w których dany przepis szczególnie stanowi o opłatach za użytkowanie wieczyste. Ponadto wskazać należy, że zabieg taki byłby niezrozumiały dla przeciętnego odbiorcy prawa, który musiałby pod nieuchylone sformułowania dotyczące „użytkowania wieczystego” każdorazowo i to jeszcze odpowiednio „podkładać” regulacje dotyczące prawa własności nieruchomości.

Szczególnie w odniesieniu do art. 8 może być podniesiony zarzut naruszenia prawidłowej legislacji, gdyż projektowany przepis nie wskazuje i nie modyfikuje wprost tych przepisów ustaw szczególnych, które odnoszą się do użytkowania wieczystego, a więc instytucji, która miałaby być wykreślona z polskiego prawa w chwili wejścia w życie projektowanej ustawy. Nadto przepis art. 8 projektowanej nowelizacji zgodnie z jego literalnym brzmieniem nakazuje stosować przepisy dotyczące prawa własności do sytuacji, w których przepis o randze ustawowej stanowi o użytkowaniu wieczystym. Pomija więc w sposób wyraźny sytuację, gdy użytkowania wieczystego dotyczą regulacje inne niż ustawowe (np. rozporządzenia).

Także przepis art. 7 projektowanej ustawy, wprowadzający jedynie zmiany do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, może budzić wątpliwości gdyż zmiany te nie obejmują jednak tych artykułów ustawy, które znajdują się po art. 148 ustawy o gospodarce nieruchomościami, oprócz art. 190 ustawy (punkt 58 i 59, projektowanego art. 7 ustawy), np. art. 170 ust. 4, art. 204, art. 205, art. 207, art. 209, art. 209a, art. 214 ust. 1, art. 215 ust. 2, art. 221 tej ustawy. Nie wyjaśniono dlaczego projektodawcy pominęli te przepisy, to jest m.in. w całości dział VII rozdział 1 Przepisy przejściowe ustawy, zawierający szereg regulacji dotyczących potwierdzenia powstania użytkowania wieczystego z mocy prawa (art. 200, art. 201, art. 202) jak też możliwości żądania ustanowienia użytkowania wieczystego (art. 204, art. 207, art. 207a, art. 208, art. 211).

Projektowana ustawa pomija również inne regulacje prawne dotyczące użytkowania wieczystego m.in. ustawę z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. z 2004, Nr 163, poz. 1711 z późn. zm.) oraz ustawę z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2007, Nr 231, poz. 1700, z późn. zm.).

Ad 4. Projektowany art. 9 stanowi o wejściu w życie w dniu 9 sierpnia 2011 r. Projektodawcy nie wyjaśnili dlaczego termin wejścia w życie ustawy przyjęto właśnie na ten dzień. Trudno bowiem uznać za wyjaśnienie wskazanie, że „*chodzi o umożliwienie uprawnionym wieczystym użytkownikom skonsumowania niekonstytucyjnych przepisów, których utratę mocy obowiązującej TK odroczył na okres 18 miesięcy, które upływają z dniem 8 sierpnia 2011 r.*”, zwłaszcza z tego powodu, że wyrok TK w sprawie K 9/08 odnosi się jedynie do stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów art. 4 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. w zakresie dotyczącym obowiązku udzielenia osobom fizycznym przez jednostki samorządu terytorialnego bonifikat przy przekształcaniu użytkowania wieczystego we

własność. Tak więc wyjaśnienie zawarte w uzasadnieniu projektu ustawy akcentuje jedynie praktyczne niedopuszczenie do utraty mocy niekonstytucyjnych przepisów dotyczących „tylko” użytkowników wieczystych będących osobami fizycznymi oraz jednostek samorządu terytorialnego, abstrahuje natomiast od przedstawienia uzasadnienia w pozostałym zakresie projektowanej ustawy, która obejmować ma przecież także użytkowanie wieczyste ustanowione na gruncie państwowym oraz odnosić się do użytkowników wieczystych innych niż osoby fizyczne.

Ponadto tak jak wskazywane było to powyżej proces likwidacji z polskiego systemu prawnego użytkowania wieczystego powinien być procesem rozłożonym w czasie i to minimum na kilka lat, przez wzgląd na skutki prawne, jakie on wywoła. Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności dokonywane w tak krótkim okresie czasu uniemożliwi jednostkom samorządu terytorialnego finansowe przygotowanie się do skutków wejścia w życie ustawy. Jednostki te muszą też mieć czas aby wiedząc o wejściu w życie ustawy wstrzymać się z ustanawianiem nowych praw użytkowania wieczystego lub przedłużenia praw użytkowania wieczystego już ustanowionych. Przede wszystkim jednak zasadne wydaje się stanowisko, że ewentualna likwidacja tego prawa musi być połączona z wcześniejszym lub jednoczesnym wejściem w życie przepisów wprowadzających nowe ograniczone prawo rzeczowe o podobnych funkcjach i celu.

Uwagi szczegółowe

1. Projektowane zmiany w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. powodują zasadnicze wątpliwości dotyczące ustalenia, o jaką ustawę chodzi, gdy projektodawca pisze o „wejściu w życie ustawy”. Nie jest np. właściwe wprowadzanie w art. 1 (ad pkt 1 art. 1 projektu ustawy) regulacji „z dniem wejścia w życie ustawy” w sytuacji, gdy wejście w życie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości nastąpiło kilka lat temu, to jest z dniem 13 października 2005 r. Tak więc zawarty w art. 2 (ad pkt 2 art. 1 projektu ustawy) zakaz ustanawiania prawa użytkowania wieczystego także odnosić miałby się literalnie do stanu sprzed kilku lat, skoro wiązany jest „z dniem wejścia w życie ustawy”. Dalsze projektowane regulacje nie pozwalają na uznanie, że projektodawcy mieli na myśli dzień wejścia w życie projektowanej ustawy będącej przedmiotem niniejszej opinii. Jeśli bowiem ustawa przewiduje w tymże art. 1 przekształcenie użytkowania wieczystego we własność z mocy prawa z dniem wejścia w życie ustawy, to z takiego sformułowania nie wynika, której ustawy takie sformułowanie dotyczy, gdyż w tym samym artykule projektowana ustawa odwołuje się do treści art. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. ustawy bez uwzględnienia jego zmiany (np. w zmienianym art. 5 pkt 2; wskazać należy, że zmiana art. 1 ustawy z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu użytkowania wieczystego w prawo własności nie została uwzględniona w projektowanym art. 5 pkt 2, w którym odwołano się do „art. 1 ust. 1a pkt 1 lub pkt 2” bez określenia według stanu z jakiej daty uwzględniana ma być treść tego przepisu).
2. Podobnie w projektowanej ustawie znajduje się odwołanie się do stanu prawnego „poprzedzającego wejście w życie ustawy” (art. 4 ust. 7 projektowanej ustawy) przy jednoczesnym braku wskazania, o która ustawę chodzi. Z całą pewnością nie może zaś chodzić o ustawę z 29 lipca 2005 r., gdyż stałoby to w sprzeczności z celem tego przepisu. Podobne wątpliwości, o którą ustawę chodzi wynikają też np. z treści art. 4 ust. 3 ustawy z 29 lipca 2005 r. po jej nowelizacji.

3. W ust. 2 art. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. projektowana nowelizacja wskazuje na „późniejszą decyzję organu”. Nie wskazuje jednak, o jaką „późniejszą decyzją organu” chodzi, skoro w przywoływanym art. 3 ust. 1 mowa jest tylko o jednej decyzji organu.
4. Przewidziane w projektowanej ustawie przypisanie starości kompetencji do wydawaniu decyzji, o której mowa w art. 3 ust. 1, powoduje, że będzie on właściwy w także sprawach wydania decyzji dotyczących nieruchomości pozostających poza jego dyspozycją, to jest pozostających w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, Agencji Mienia Wojskowego (art. 19 ust. 3a, art. 23 ust. 1 pkt 1), Agencji Nieruchomości Rolnych. Projektowane rozwiązanie budzić może duże wątpliwości konstrukcyjne, których brak wyjaśnienia w ustawie znacznie podważa racjonalność jej wprowadzenia w życie w obecnym kształcie.
5. W projektowanym art. 4 ust. 3 ustawy po nowelizacji przewidziane jest ustalanie wartości prawa użytkowania wieczystego według stanu na dzień zgłoszenia wniosku o ustalenie opłaty pomimo tego, że prawo to już nie powinno istnieć w świetle innych przepisów projektowanej ustawy.
6. W art. 4 ust. 7 wskazana została data 31 grudnia 2002 r.; wydaje się, że projektodawcom chodziło o datę 31 grudnia 2012 (podobnie jak w ust. 8).
7. W art. 4 ust. 15 błędnie przywołano ust. 15.
8. Treść i wykonywanie prawa własności regulują nie tylko przepisy kodeksu cywilnego, dlatego też należałoby zastanowić się nad zasadnością pozostawienia – występującego w kilku przepisach projektowanej ustawy – sformułowania odnoszącego się do użytkowania wieczystego „w rozumieniu kodeksu cywilnego”.

STANISŁAW RADCA
Prokuratury Generalnej
Skarbu Państwa
M. Kulebska
Waldemar Kulebski