



Marek Szewczyk

**NABYCIE PRAWA WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI
PRZEZ UŻYTKOWNIKÓW WIECZYSTYCH
BĘDĄCYCH OSOBAMI FIZYCZNYMI**

1. Wprowadzenie

Na mocy art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 2001r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości¹ określanej dalej jako „ustawa o nabywaniu”: „*Osoby fizyczne będące w dniu 26 maja 1990 r. oraz w dniu wejścia w życie ustawy użytkownikami wieczystymi lub współużytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub stanowiących nieruchomości rolne nabywają z mocy prawa własność tych nieruchomości z dniem, w którym decyzja, o której mowa w ust. 3, stała się ostateczna*”. Powyższy przepis budził od samego początku i także obecnie nadal budzi wiele wątpliwości. Trzy spośród nich dominują:

- 1) czy stosować ustawę o nabywaniu, której zgodność z Konstytucją RP wydaje się wątpliwa wobec tego, że zdaje się ona uprzywilejowywać kategorię osób fizycznych określoną w jej art. 1 ust. 1,
- 2) czy nabycie prawa własności, o jakim mowa w art. 1 ust. 1 ustawy o nabywaniu jest nieodpłatne, oraz
- 3) czy warunkiem nabycia prawa własności jest tożsamość podmiotów będących użytkownikami wieczystymi przez cały czas określony w art. 1 ust. 1 ustawy.

Autor, dr hab. nauk prawnych, jest dyrektorem Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie, ekspertem Kancelarii Sejmu RP oraz kierownikiem zespołu radców prawnych Wielkopolskiego Ośrodka Kształcenia i Studiów Samorządowych w Poznaniu.

¹ Dz. U. Nr 113, poz. 1209, zm. z 2002 Nr 113, poz. 984 i z 2003 Nr 3, poz. 24 oraz Nr 64, poz. 592.

2. Problem stosowania ustawy o nabywaniu

Źródłem wątpliwości co do tego, czy stosować ustawę o nabywaniu jest okoliczność, że w 2000 r. Trybunał Konstytucyjny, w następstwie wniosku złożonego przez trzy gminy, w tym gminę Margonin, wyrokiem z dnia 12 kwietnia 2000 r. sygn. K 8/98 orzekł, że przepisy art. 1 ust. 1a, art. 5, art. 5a i art. 6 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności są niezgodne z art. 2, art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji RP². W uzasadnieniu tego wyroku znalazło się m.in. stwierdzenie, że konstytucyjna ochrona własności odnosi się także do gmin, że ustawa z dnia 4 września 1997 r. stanowiła bardzo daleką ingerencję ustawodawcy w prawo własności gmin, że ustawa ta radykalnie zmniejszając dochody gmin z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste naruszyła zasadę adekwatności z art. 167 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny stanął też na stanowisku, że założony tą ustawą cel i jego relacja względem środka, jakim posłużył się ustawodawca, może budzić wątpliwości, czy odpowiadają zasadzie proporcjonalności. Jednocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „...ze względu na specyficzny status mienia komunalnego ... gminy muszą się liczyć z ograniczaniem przyznanych im praw majątkowych, ilekroć wymaga tego porządkowanie nie przystającej do nowych warunków ustrojowych spuścizny z okresu PRL.”³. Koniec końców, Trybunał Konstytucyjny orzekł jednak, iż wobec pozbawienia gmin znacznego dochodu i braku wyrównania gminom strat, ustawa z dnia 4 września 1997 r. naruszyła konstytucyjne zasady gwarancji finansowych jednostek samorządu terytorialnego z art. 167 oraz gwarancji własności komunalnej z art. 165 Konstytucji RP i orzekł, iż jej art. 1 ust. 2a, art. 5, art. 5a i art. 6 ust. 1 pkt 4 i 5 są niezgodne z art. 2, art. 165 ust. 1 z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, albowiem pozbawiają gminy znacznego dochodu. Trybunał Konstytucyjny stwierdził także, iż naruszenie art. 2 Konstytucji RP polegało w tym wypadku na tym, że ustawa ta doprowadzić miała do wzbogacenia wąskiego kręgu obywateli kosztem majątku państwowego i samorządowego, co zostało określone w uzasadnieniu powołanego wyroku mianem, cyt.: „...nieprzemysłanego rozdawnictwa dobra wspólnego, które powinno zostać przeznaczone do zaspokojenie potrzeb wspólnoty ogólnonarodowej lub lokalnej i zabezpieczenie funkcjonowania państwa.”⁴.

Należy jednak mieć na uwadze, że aż 4 sędziów TK zgłosiło wówczas zdania odrębne, stanowczo nie zgadzając się z powyższym stanowiskiem i przytaczając istotne argumenty przeciwko niemu. Wyrok ten i jego uzasadnienie wyraźnie podzielił zatem sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a waga argumentów

² Publ. OTK z 2000, nr 3, poz. 87.

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

zawartych w zdaniach odrębnych nakazuje zachowanie dużej ostrożności przy prognozowaniu, jaki wyrok może zapisać w Trybunale Konstytucyjnym w wypadku zaskarżenia ustawy o nabywaniu. Trzech spośród czterech sędziów, którzy zgłosili zdania odrębne, podkreślało determinację ustawodawcy w uwłaszczeniu użytkowników wieczystych. Wyrażała się ona w tym, że – jak to stwierdził sędzia TK S.J. Jaworski: „...ustawę z dnia 4 września 1997r. uchwały i wprowadziły do niej zasadnicze zmiany legislacyjne demokratyczni ustawodawcy, tj. dwa kolejne po sobie następujące parlamenty, reprezentujące całkowicie odmienne opcje polityczne. Pomimo tego faktu nie uważano za stosowne zakwestionowanie zarówno samego celu ustawy, jak też mechanizmu przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz zasad odpłatności. Wręcz przeciwnie, nowelizacja ustawy z 1998 r. wyraźnie poszerzyła krąg podmiotów uprawnionych do korzystania z jej przepisów”⁵. Ustawa o nabywaniu jest niewątpliwie przejawem tej samej determinacji. Jest zatem wyrazem wyboru politycznego, a wybory takie nie podlegają kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Nie jest więc wykluczone, że badając legalność ustawy o nabywaniu Trybunał Konstytucyjny dojdzie do innych wniosków, niż przy badaniu legalności ustawy z dnia 4 września 1997 r.

Nie można także tracić z pola widzenia tego, że ustawa o nabywaniu, podobnie jak każda inna ustawa oraz jak każdy inny akt jednostronny pochodzący od organu władzy publicznej, jest objęty domniemaniem legalności. Oznacza to, że do momentu, aż upoważniony organ państwa, w tym wypadku – Trybunał Konstytucyjny, nie obali tego domniemania, ustawa ta jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa. Oznacza to, że ma stanowić podstawę działań organów władzy publicznej, którym wyznacza zadania do realizacji i udziela stosownych upoważnień. Nadto, w niektórych częściach kraju jest ona stosowana. Świadczą o tym decyzje SKO z Wrocławia, publikowane w programie LEX.

3. Problem odpłatności nabycia prawa własności

Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 ustawy o nabywaniu, nabycie prawa własności nieruchomości następuje z mocy prawa. Zatem uwłaszczenie użytkowników wieczystych, o jakich mowa w powołanym przepisie, jest efektem decyzji samego ustawodawcy. Do organów administracji publicznej, tj. starostów, wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, należy – zgodnie z treścią art. 1 ust. 3 ustawy o nabywaniu – jedynie stwierdzenie tego skutku w drodze decyzji o nabyciu prawa własności nieruchomości. Ma to być więc decyzja o charakterze deklaratoryjnym. Istota rozstrzygnięcia w niej zawartego ma się sprowadzać do po-

⁵ Zdanie odrębne sędziego TK S. J. Jaworskiego, publ. OTK 2000, nr 3, poz. 87.

twierdzenia ziszczenia się przesłanek określonych w art. 1 ust. 1 ustawy o nabywaniu oraz wystąpienia w związku z tym skutku prawnego w tymże przepisie określonego. Ustawodawca nie przewidział zamieszczenia w tej decyzji żadnych innych rozstrzygnięć. W szczególności nie przewidział, by w decyzji, o jakiej mowa w art. 1 ust. 3 ustawy o nabywaniu, zamieszczać rozstrzygnięcie dotyczące odpłatności za nabycie prawa własności nieruchomości. Przepisy obowiązującego prawa nie przewidują także wydawania odrębnych decyzji w sprawie odpłatności za nabycie prawa własności przez użytkowników wieczystych, do których adresowana jest norma z art. 1 ust. 1 i ust. 2 ustawy o nabywaniu. Płyne stąd oczywisty wniosek, że brak jest ustawowego upoważnienia podejmowania rozstrzygnięć dotyczących odpłatności z tego tytułu. W obecnym stanie prawnym rozstrzygnięcie o odpłatności za nabycie prawa własności nieruchomości przez użytkowników wieczystych, o jakich mowa w art. 1 ust. 1 i ust. 2, musiałoby w konsekwencji doprowadzić do stwierdzenia nieważności takiego rozstrzygnięcia jako wydanego bez podstawy prawnej.

W świetle art. 107 § 1 i 2 Kpa, decyzja administracyjna może zawierać jedynie te elementy, których zamieszczenie w niej zostało przewidziane przez prawo. Organ administracji publicznej, wydający decyzję administracyjną, nie może do niej dodać od siebie niczego, co nie zostało przewidziane prawem. Skoro więc ustawodawca nie przewidział zamieszczenia w decyzjach o nabyciu prawa własności, o jakich mowa w art. 1 ust. 3 ustawy o nabywaniu rozstrzygnięć dotyczących odpłatności i skoro nie ma żadnych podstaw, by w tych kwestiach rozstrzygać w drodze odrębnej decyzji, czy w jakiejś innej formie, to w konsekwencji oznacza to, że podejmowanie takich rozstrzygnięć stanowiłoby przejaw działań bezprawnych.

4. Problem tożsamości podmiotów nabywających własność nieruchomości

Literalne brzmienie przepisu art. 1 ust. 1 i ust. 2 ustawy o nabywaniu uzasadnia tezę, iż warunkiem nabycia prawa własności nieruchomości jest tożsamość osób będących użytkownikami wieczystymi przez cały okres wskazany w art. 1 ust. 1 ustawy o nabywaniu. Tak więc by nabyć własność nieruchomości na tej podstawie trzeba być użytkownikiem wieczystym nieruchomości w dniu 26 maja 1990 r. oraz w dniu wejścia w życie ustawy, a więc w dniu 24 października 2001 r. Na takim stanowisku stało też SKO we Wrocławiu orzekając, iż: „Z uprawnienia do przekształcenia użytkownika wieczystego w prawo własności na podstawie ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz. U. Nr 113, poz. 1209 ze zm.) korzystają tylko osoby fizyczne i to pod warunkiem, iż w dniu 26 maja 1990 r. były użyt-

kownikami wieczystymi i pozostały nimi w dniu wejścia w życie tej ustawy (dnia 24 października 2001 r.). Musi być przy tym zachowana tożsamość tych osób, co oznacza, że ta sama osoba uzyskała najpóźniej w dniu 26 maja 1990 r. status użytkownika wieczystego i ta sama osoba jest nim nadal w dniu 24 października 2001 r.”⁶

Powstaje jednak pytanie, czy do tego samego wniosku prowadzi analiza przepisu ust. 2 ustawy o nabywaniu. Stanowi on, że to samo prawo nabywają: „osoby fizyczne będące następcami prawnymi osób, o których mowa w ust. 1”. W świetle tego przepisu następstwo prawne wchodzi w rachubę, ale prawo to można nabyć jedynie od tego, kto je nabył, gdyż sam był użytkownikiem wieczystym nieruchomości zabudowanej na cele mieszkaniowe lub stanowiących nieruchomości rolne w dniu 26 maja 1990 r. i w dniu wejścia w życie ustawy, a więc w dniu 24 października 2001 r. Opierając się na literalnym brzmieniu tego przepisu należałoby dojść do wniosku, że jest on zbędny. Jeśli bowiem ktoś był użytkownikiem wieczystym w datach wskazanych w art. 1 ust. 1 ustawy o nabywaniu, to nawet, gdy nie zdążył uzyskać decyzji deklaratoryjnej przed śmiercią, z mocy prawa nabył prawo własności nieruchomości, co oznaczałoby, że nikt inny, a zwłaszcza jego następcy prawni nie nabyliby tego prawa na podstawie ustawy o nabywaniu, lecz co najwyżej w drodze dziedziczenia. A zatem sens ust. 2 musi być inny, niż to wynika z jego literalnego brzmienia. Przepis ten nie może być bowiem źródłem prawa dla następców prawnych osób, które już nabyły prawo. Racjonalny ustawodawca nie dawałby tego samego prawa do tej samej nieruchomości raz jednym (poprzednikom prawnym), a później innym osobom fizycznym (następcom prawnym). Z tego względu należy dojść do wniosku, że intencją ustawodawcy było, by brak tożsamości użytkowników wieczystych w przedziale czasu między dniem 26 maja 1990r. a dniem 24 października 2001 r. nie stanowił przeszkody w nabyciu prawa własności, o jakim mowa w art. 1 ust. 1 ustawy o nabywaniu. Taka właśnie wola ustawodawcy już znacznie racjonalniej językowo została wyrażona w art. 7 senackiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości. Miały on mieć następujące brzmienie: „*Prawo własności nieruchomości nabywają także osoby fizyczne będące następcami prawnymi osób fizycznych, które przed dniem 27 maja 1990 r. nabyły prawo użytkowania wieczystego nieruchomości, o których mowa w ust. 1.*”⁷ Uchwalenie tej ustawy i jej wprowadzenie w życie usunie jedną z częściej podnoszonych wątpliwości. Nie usunie jednak wszystkich wątpliwości dotyczących braku tożsamości osób, które

⁶ Decyzja SKO we Wrocławiu z dnia 7 października 2003 r. SKO 4112/84/03, publ. OSS 2004/1/3.

⁷ Projekt tej treści wpłynął do Sejmu dnia 23 września 2003r., druk nr 2204, podaje za programem LEX – projekty ustaw do art. 1 ustawy.

były użytkownikami wieczystymi nieruchomości, o jakich stanowi art. 1 ust. 1 ustawy o nabywaniu. Już obecnie podnoszona jest inna jeszcze wątpliwość z tym problemem związana: o jakie następstwo chodzi w przepisie art. 1 ust. 2? Czy tylko następstwo pod tytułem ogólnym (o tzw. sukcesję uniwersalną), czy także o następstwo pod tytułem szczególnym (tzw. sukcesję singularną). W odniesieniu do tej wątpliwości można stwierdzić, iż brak jest jakichkolwiek przesłanek, by następstwo prawne, o jakim mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o nabywaniu ograniczać do sukcesji uniwersalnej.

MAREK SZEWCZYK

**EIGENTUMSERWERB VON LIEGENSCHAFTEN
DURCH NATÜRLICHE PERSONEN**

Der Verfasser bespricht die Verwendung des Gesetzes vom 26 Juli 2001 über den Erwerb von Liegenschaften durch natürliche Personen, die Kosten des Erwerbes und fragen nach der Identität des Erwerbers