

**Opinia prawna w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności
(Druk Sejmowy nr 314)**

Celem nowelizacji jest rozszerzenie uprawnienia do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, przyznanego na mocy ustawy osobom fizycznym o dalszy krąg podmiotów, jakimi są spółdzielnie i ich związki.

W uzasadnieniu projektodawcy podkreślają, że skoro w świetle ustawy z dnia 16 września 182 r. - Prawo spółdzielcze - mienie spółdzielni jest własnością jej członków, brak jest zatem merytorycznego uzasadnienia, aby osoby fizyczne mogły przekształcić swoje prawo użytkowania wieczystego we własność, a członkowie spółdzielni, z których pracy bądź udziałów i wkładów mienie spółdzielni powstało, nie mogli z takiej możliwości skorzystać. Zgodnie z art. 3 Prawa spółdzielczego "Majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków".

W literaturze podkreśla się, że takie sformułowanie potwierdza jedynie tezę, i tak możliwą do udowodnienia na podstawie znowelizowanych przepisów Prawa spółdzielczego oraz innych ustaw, że własność spółdzielcza w sensie ekonomicznym jest własnością prywatną członków. Podmiotem własności w znaczeniu cywilnoprawnym jest spółdzielnia jako osoba prawna. Pod tym względem własność spółdzielcza nie różni się od własności przysługującej np. spółce z ograniczoną odpowiedzialnością czy spółce akcyjnej. We wszystkich tych korporacjach ich majątek jest wyraźnie oddzielony od majątków osobistych członków, wspólników i akcjonariuszy. Osoby te wprawdzie angażują swoje majątki osobiste w działalność korporacji oraz nabywają prawa do udziału w zyskach i ewentualnie także do innych świadczeń. Ponoszą jednak ryzyko działalności gospodarczej korporacji tylko do wysokości udziałów (akcji), nie odpowiadają natomiast za zobowiązania korporacji swoimi majątkami osobistymi (choć w wypadku spółek z o.o. i spółek akcyjnych istnieją tu pewne wyjątki) - K. Pietrzykowski - *Prawo spółdzielcze. Komentarz do zmienionych przepisów*, Warszawa 1995, s. 24-25.

Ponieważ cel, jaki przyświecał ustawodawcy przy wprowadzaniu ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności nie jest jasny, trudno jest ustosunkować się do zaproponowanej nowelizacji.

W uzasadnieniu projektu podnoszono, że użytkowanie wieczyste stanowi relikw minionej epoki i jako taki powinno zostać zlikwidowane. Aczkolwiek nie było to wyeksponowane (a jedynie wspomniano o tym) w uzasadnieniu, projektodawcom chodziło przede wszystkim o uwłaszczenie osób, o których mowa w art. 6. Natomiast "przy okazji" stworzono bardzo korzystne możliwości przejęcia na własność nieruchomości pozostałym użytkownikom wieczystym.

Gdyby rozwiązaniu, w dużej mierze "uwłaszczającemu" towarzyszyły rozwiązania prawne, likwidujące instytucję użytkowania wieczystego, wówczas można byłoby przyjąć, że uchwalenie ustawy stanowiło pewien etap na drodze przekształceń własnościowych. Natomiast w sytuacji, gdy utrzymano instytucję oddawania w użytkowanie wieczyste w jednocześnie wchodzącej w życie ustawie o gospodarce gruntami, wówczas "gest" ustawodawcy jest trudny do zrozumienia.

Jak podkreśla się w doktrynie (Małgorzata Bednarek - *Przemiany własności w Polsce*, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 1994, s. 171):

"Nie wolno zapominać o tym, iż przepisy o charakterze «uwłaszczeniowym» ze swej natury należą do kategorii nadzwyczajnych środków prawnych. Ich stosowanie powinno być zatem ograniczone do regulowania sytuacji wyjątkowych, w których nie jest możliwe bądź wielce utrudnione korzystanie ze «zwykłych» unormowań przewidzianych dla stanów faktycznych danego typu".

Tymczasem, zgodnie z poprzednio obowiązującym art. 6 ustawy z dnia 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości nieruchomość oddana w użytkowanie wieczyste mogła być sprzedana użytkownikowi wieczystemu tej nieruchomości za cenę ustaloną w sposób określony w art. 39. Z wnioskiem w tej sprawie mógł wystąpić użytkownik wieczysty, zarząd gminy lub rejonowy organ administracji ogólnej".

Również obowiązująca od dnia 1.01.1998 r. ustawa z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 1997 r. Nr 115, poz. 741) przewiduje możliwość nabycia przez użytkowników wieczystych nieruchomości według zasad określonych w art. 28, art. 37 ust. 2 pkt. 5), art. 67 i art. 69 (które to zasady kształtują się odmiennie niż uregulowane w ustawie o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności).

Należy wziąć również pod uwagę, że na mocy ustawy z dnia 7.10.1992 r. (Dz. U. Nr 91, poz. 455), którą zmieniono ustawę z dnia 29.09.1990 r., wprowadzając do niej m.in. nowy art. 2c, spółdzielnie będące w dniu 5 grudnia 1990 r. użytkownikami gruntów państwowych (z wyjątkiem nieruchomości rolnych SP, które znalazły się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa) albo komunalnych uzyskały roszczenie o oddanie tych gruntów w użytkowanie wieczyste oraz o przeniesienie własności znajdujących się na tych gruntach budynków, innych urządzeń oraz lokali. Przeniesienie własności znajdujących się na gruncie budynków, innych urządzeń oraz lokali nastąpiło nieodpłatnie, jeżeli zostały one wybudowane lub nabyte ze środków własnych spółdzielni. Spółdzielnie zostały zwolnione od obowiązku wniesienia pierwszej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntów.

Tak zatem spółdzielnie brały już do tej pory udział w procesie uwłaszczenia.

Reasumując uważam, że dalsze rozszerzanie uprawnień jest kwestią koncepcji politycznej i prawnej w zakresie przekształceń stosunków własnościowych w Polsce.

Opracowała: Zofia Monkiewicz

**Opinia prawna
do projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej
(Druk Sejmowy nr 319)**

Do zaopiniowania przedstawiono poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej (Druk Sejmowy nr 319). Proponuje się w nim rozszerzyć zakres przewidzianych przez ustawę przypadków ubezpieczeń obowiązkowych (art. 4 ustawy) poprzez zmianę dotychczasowego brzmienia pktu 2 w art. 4.

Regulacja obecna pktu 2 w art. 4 stanowi, że obowiązkowe jest:

"ubezpieczenie budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych".

Projektodawcy proponują nadać wyżej cytowanemu przepisowi następujące brzmienie:

"ubezpieczenia od ognia i innych zdarzeń losowych budynków oraz wchodzących w skład gospodarstw rolnych przedsiębiorstw przemysłowych, handlowych lub usługowych, także innych budowli, maszyn i urządzeń".

Konieczność zmiany uzasadniana jest przez projektodawców potrzebą "objęcia ubezpieczeniami obowiązkowymi od ognia i innych zdarzeń losowych wszelkich budynków w miastach, osiedlach i na wsiach, zarówno użytkowych, jak i mieszkalnych, a nie tylko budynków wchodzących w skład gospodarstw rolnych, jak jest w obecnym stanie prawnym. Ponadto ubezpieczeniem (...) miałyby być objęte także inne budowle, urządzenia i maszyny, lecz wyłącznie te, które wchodzić będą w skład gospodarstw rolnych oraz przedsiębiorstw przemysłowych, handlowych i usługowych".

Uzasadnienie wskazuje dalej na doświadczenia płynące ze skutków powodzi jaka miała miejsce w lipcu 1997 r. Wiele poważnych szkód jakie wywołała, z braku stosownego ubezpieczenia nie zostało wyrównanych.

Nie odnosząc się do merytorycznej strony zagadnienia i ograniczając się jedynie do jego prawnego aspektu należy zauważyć, że projektowany przepis nie zrealizuje zakładanych przez wnioskodawców celów a to z przyczyn czysto formalnych. Zaproponowane brzmienie pktu 2 jest mało zrozumiałe i w związku z tym nastroczać może istotne wątpliwości interpretacyjne. W szczególności nie jest jasny zakres przedmiotowy zmienianego przepisu. Obecny kształt projektowanego pkt 2 sugeruje bowiem, że ubezpieczeniem obowiązkowym objęte będą tylko te przedsiębiorstwa, które wchodzi w skład gospodarstw rolnych (?). Wątpliwości budzi zresztą użycie tutaj terminu "przedsiębiorstwo". Pojęcie to obejmuje bowiem nie tylko składniki materialne, takie jak budynki, maszyny i inne urządzenia ale także niematerialne w tym także prawa i obowiązki związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa (por. art. 55[1] Kodeksu cywilnego). Ponadto nie można oczywiście wykluczyć zaistnienia sytuacji, w której przedsiębiorstwo będzie częścią gospodarstwa rolnego na ogół są to jednak dwa odrębne podmioty.

Z uwagi na powyższe projekt wymaga powtórnego przemyślenia i zdecydowanego przerehabrowania.

Opracowała: Małgorzata Bajor-Stachańczyk

Ocena projektu ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym i zmianie ustawy Prawo bankowe (Druk Sejmowy nr 329)

* Zawarte w projekcie ustawy propozycje zmian są w pełni uzasadnione, gdyż przy przyspieszonych pracach nad ustawami Prawo bankowe i o Narodowym Banku Polskim w 1997 r. przeoczono kwestię zapewnienia ich zgodności z ustawą o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

* Większość z proponowanych zmian ma charakter legislacyjny, porządkowy i jest jak najbardziej potrzebna.

* Wątpliwości budzi proponowany termin wejścia ustawy w życie (z dniem ogłoszenia).¹

* Uchwalenie ustawy w proponowanym brzmieniu, powoduje że jej czytelność będzie mocno ograniczona. Dlatego też wysuwana jest propozycja, by dodać jeszcze jeden artykuł w projekcie ustawy i wyrazić w nim zobowiązanie Ministra Finansów do opracowania w terminie jednego miesiąca i ogłoszenia tekstu jednolitego ustawy.²

* Przedstawiony przez Komisję Finansów Publicznych projekt ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym został oceniony w Biurze Studiów i Ekspertyz KS w zakresie zgodności z Dyrektywą 94/19/EC w sprawie systemów gwarancji depozytów, podjętą wspólnie przez Parlament Europejski i Komisję Europejską w dniu 30 maja 1994 (OJ nr L 135/1994), który jest w chwili obecnej aktem prawa Unii Europejskiej regulującym zagadnienia związane z gwarantowaniem depozytów bankowych.³

Z powyższej oceny wynika, iż przedstawiony projekt nie jest sprzeczny z postanowieniami cyt. Dyrektywy, za wyjątkiem propozycji zmiany art. 23 (tj. punktu 9 projektu), w zakresie sum objętych gwarancją Funduszu. Zgodnie z brzmieniem art. 7 Dyrektywy suma jaką powinny być objęte depozyty w ramach systemu gwarancyjnego wynosi 20.000 ECU, z tym że do dnia 31 grudnia 1999 r. suma ta może być obniżona przez poszczególne państwa do wysokości 15.000 ECU.

W tej sytuacji, zdaniem ekspertów BSE zajdzie konieczność dostosowania tego przepisu do wymogów cytowanej Dyrektywy.

* Zdaniem Prof. L. Pawłowicza z Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową⁴ nieprzekraczalnym terminem dla osiągnięcia pułapu 20.000 ECU jest 1 stycznia 2000 r.,

¹ Zdaniem prof. C. Kosikowskiego termin wejścia ustawy powinien być dłuższy. Po pierwsze, dlatego, że zmiany są tak detaliczne, iż w dniu ogłoszenia ustawy, to nie starczy nawet czasu na zorientowanie się, co uległo zmianie. Po drugie, z tego powodu, że ustawa nie może obowiązywać wcześniej niż 14 dni od jej ogłoszenia. Po trzecie wreszcie, nie ma żadnego racjonalnego argumentu przemawiającego za takim pośpiechem w zakresie wejścia ustawy w życie, skoro organy właściwe do prac projektowych nie widziały nawet potrzeby zaproponowania takich zmian. Dlatego też prof. C. Kosikowski proponuje przyjąć co najmniej dwumiesięczny okres *vacatio legis* dla uchwalonej ustawy. Zob. Opinię z marca 1998 r. nr 551/98.

² Zdaniem prof. C. Kosikowskiego dopiero wtedy powstanie szansa, aby obowiązująca ustawa była czytelna. Jak pisze Pan profesor "Jeżeli dla fachowych służb legislacyjnych Ministerstwa Finansów miesięczny okres na przygotowanie tekstu jednolitego ustawy będzie zbyt krótki, to wyobraźmy sobie, jak dalece utrudnioną mogłaby stać się lektura ustawy bez tekstu jednolitego, obowiązująca od dnia ogłoszenia ustawy".

³ Zob. załączoną do druku 329 opinię BSE.

⁴ Zob. Opinia nr 85/98/A.

po pierwsze dlatego, że od tego momentu należy oczekiwać odpływu depozytów z polskich banków do banków zagranicznych w wyniku umowy z OECD, umożliwiającej każdej osobie krajowej nieograniczony wybór banku dla lokowania swoich oszczędności,

po drugie z tej przyczyny, że tylko do 31 grudnia 1999 r. istnieje w UE przejściowy zakaz eksportu gwarancji dla deponentów, co oznacza, że kwota gwarancji w oddziałach banków zagranicznych w kraju macierzystym, nie może przekroczyć przyjętych w tym kraju norm, i

po trzecie dlatego, że od tego momentu 3 duże polskie banki: PKO B.P., PKO S.A. i BGŻ S.A. utracą gwarancje Skarbu Państwa dla deponentów.

* Zdaniem Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego możliwe jest szybkie osiągnięcie kwoty gwarancji 20. 000 ECU wg następującego harmonogramu:

od 1 stycznia 1999 r. 10.000 ECU,

od 1 stycznia 2000 r. 15.000 ECU,

od 1 stycznia 2001 r. 20. 000 ECU.

Ta propozycja jest godna rozpatrzenia i wydaje się, że w projekcie w art. 23 po ust. 2a winien być dodany ustęp 2b w brzmieniu uwzględniającym korzystniejsze dla deponentów gwarancje ich depozytów, w wysokości proponowanej przez prof. L. Pawłowicza, a w najgorszym przypadku w wersji proponowanej przez Radę BFG.

Warto bowiem podkreślić, że w krajach UE minimalny poziom gwarancji, wynoszący w 2000 r. 20.000 ECU może po 2 latach zostać podwyższony.

Opracowała: Zofia Szpringer

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym
(Druk Sejmowy nr 329)**

Przedstawiony przez Komisję Finansów Publicznych projekt ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym został oceniony w zakresie zgodności z Dyrektywą 94/19/EC w sprawie systemów gwarancji depozytów, podjętą wspólnie przez parlament Europejski i Komisję Europejską w dniu 30 maja 1994 (OJ nr L 135/1994), który jest w chwili obecnej aktem prawa Unii Europejskiej regulującym zagadnienia związane z gwarantowaniem depozytów bankowych.

Należy stwierdzić, iż przedstawiony projekt nie jest sprzeczny z postanowieniami cyt. Dyrektywy, za wyjątkiem propozycji zmiany art. 23 (tj. punktu 9 projektu), w zakresie sum objętych gwarancją Funduszu. Zgodnie z brzmieniem art. 7 Dyrektywy suma jaką powinny być objęte depozyty w ramach systemu gwarancyjnego wynosi 20.000 ECU, z tym że do dnia 31 grudnia 1999 suma ta może być obniżona przez poszczególne państwa do wysokości 15.000 ECU.

W tej sytuacji, w związku z koniecznością zbliżania ustawodawstwa polskiego do prawa Unii Europejskiej wynikającego z zapisów Układu Europejskiego o stowarzyszeniu Rzeczypospolitej Polskiej ze Wspólnotami Europejskimi oraz mając na uwadze przystąpienie do negocjacji w sprawie pełnego członkostwa Polski w UE, zajdzie konieczność dostosowania tego przepisu do wymogów cytowanej Dyrektywy.

Opracowa³: Andrzej Kurkiewicz