

UWŁASZCZENIE UŻYTKOWNIKÓW WIECZYSTYCH W DRODZE DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ

Elżbieta Klat-Górska

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

UWŁASZCZENIE UŻYTKOWNIKÓW WIECZYSTYCH W DRODZE DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ

Elżbieta Klat-Górska

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2015

Stan prawny na 1 października 2015 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Małgorzata Jarecka

Opracowanie redakcyjne
Agnieszka Bąk

Łamanie
Wolters Kluwer

Układ typograficzny
Marta Baranowska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN 978-83-264-9422-2

ISSN 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów / 11

Wstęp / 17

Rozdział I

Instytucja przekształcenia. Podstawowe cele oraz etapy przeobrażeń regulacji ustawowej / 23

1. Ogólna charakterystyka instytucji przekształcenia praw rzeczowych / 23
2. Podstawowe cele i przeobrażenia regulacji ustawowej dotyczącej przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności / 25
 - 2.1. Cele norm prawnych – stanowisko doktryny w najogólniejszym ujęciu / 25
 - 2.2. Związek pomiędzy komercjalizacją prawa użytkowania wieczystego a przekształceniem praw rzeczowych / 26
3. Podstawowe cele przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w świetle ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności / 30
 - 3.1. Ogólna charakterystyka ustawy / 30
 - 3.2. Normatywny mechanizm przekształcenia / 31
 - 3.3. Opłaty z tytułu przekształcenia / 33
 - 3.4. Krytyczna ocena regulacji ustawowej / 34
4. Cele ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości / 36
 - 4.1. Normy prawne ustawy instrumentem nieodpłatnego uwłaszczenia / 36

- 4.2. Reguła testu dwóch dat / **39**
- 4.3. Zasady uprzywilejowania grupy użytkowników wieczystych / **41**
- 4.4. Konsekwencje uchylenia ustawy z 2001 r. / **43**
5. Regulacja ustawowa przekształcenia i jej cel od 13 października 2005 r. / **44**
 - 5.1. Charakterystyka warunków przekształcenia w pierwotnym brzmieniu ustawy / **44**
 - 5.2. Ogólna charakterystyka zmian normatywnych wprowadzonych od dnia 1 stycznia 2008 r. / **47**
 - 5.3. Zmiany wprowadzone nowelizacją uchwaloną dnia 5 listopada 2009 r. / **51**
 - 5.4. Cele zmian wprowadzonych od dnia 9 października 2011 r. / **55**
 - 5.5. Kształtowanie regulacji normatywnej wskutek wyroków Trybunału Konstytucyjnego / **60**

Rozdział II

Podstawowe zasady administracyjnego trybu uwłaszczenia użytkowników wieczystych / 64

1. Wprowadzenie / **64**
2. Zasada prywatyzacji w trybie administracyjnoprawnego uwłaszczenia / **66**
 - 2.1. Związek uwłaszczenia z gospodarowaniem nieruchomościami / **67**
 - 2.2. Uwłaszczenie instrumentem prywatyzacji nieruchomości / **68**
3. Zasada dobrowolności przekształcenia / **71**
4. Zasada dobrej administracji / **72**
5. Zasada praworządności / **77**
6. Zasada skargowości / **79**
7. Zasada równości wobec prawa / **83**
8. Zasada prawdy obiektywnej / **86**
9. Zasada uwzględniania słusznego interesu strony i zasada informowania / **90**
10. Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu w sprawie przekształcenia praw rzeczowych / **92**
11. Zasada ochrony praw osób trzecich / **93**

12. Zasada czasowego wyłączenia z zakresu przekształcenia nieruchomości, w odniesieniu do których toczy się postępowanie mające na celu nabycie nieruchomości lub jej części pod inwestycję celu publicznego / **98**
13. Zasada nieekwiwalentnej odpłatności / **99**
14. Zasada obligatoryjnego żądania zwrotu bonifikaty / **101**
15. Zasada ponoszenia kosztów postępowania przez organ administracji publicznej / **102**
16. Zasada zgodności uwłaszczenia z przepisami o pomocy publicznej / **106**
17. Zasada ochrony nabytego prawa rzeczowego / **108**

Rozdział III

Administracyjny proceduralny tryb przekształcenia praw rzeczowych / 112

1. Wprowadzenie / **112**
2. Właściwość rzeczowa organów administracji publicznej / **115**
 - 2.1. Właściwość starosty w zakresie przekształcenia praw rzeczowych / **117**
 - 2.2. Właściwość organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego w zakresie przekształcenia praw rzeczowych / **120**
 - 2.3. Dekoncentracja wewnętrzna w związku z rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej / **124**
3. Wszczęcie postępowania administracyjnego / **126**
 - 3.1. Regulacje ogólne / **126**
 - 3.2. Konieczne elementy wniosku o przekształcenie praw rzeczowych / **128**
 - 3.3. Reprezentacja użytkowników wieczystych niemających zdolności do czynności prawnych / **131**
 - 3.4. Postępowanie administracyjne w sprawie przekształcenia praw rzeczowych a reprezentacja niektórych osób prawnych (kwestie dyskusyjne) / **134**
 - 3.5. Wnioski współużytkowników wieczystych / **136**
 - 3.6. Wycofanie wniosku przez użytkownika wieczystego / **142**
 - 3.7. Wniosek o przekształcenie a obowiązek uiszczania opłaty rocznej / **144**
4. Strony w postępowaniu w sprawie przekształcenia praw rzeczowych / **144**

- 4.1. Ustalenie kręgu stron postępowania w sprawie o przekształcenie / **146**
- 4.2. Wyłączenia z kręgu stron postępowania / **148**
- 4.3. Wielość stron a współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym / **150**
5. Zawieszenie postępowania / **152**
 - 5.1. Obligatoryjne zawieszenie postępowania / **153**
 - 5.2. Sprzeciw wobec przekształcenia jako przesłanka zawieszenia postępowania / **161**
 - 5.3. Fakultatywne zawieszenie postępowania / **163**
6. Postanowienie sądu cywilnego według art. 199 k.c. w związku z art. 2 u.p.p.u.w. / **166**
 - 6.1. Istota orzeczenia sądu cywilnego według art. 199 k.c. / **167**
 - 6.2. Współużytkowanie wieczyste jako składnik majątku małżonków a orzeczenie sądu / **169**
 - 6.3. Sytuacja współużytkowników wieczystych jako członków wspólnoty mieszkaniowej / **170**
7. Zezwolenia albo pozwolenia innych organów / **171**
8. Koszty postępowania / **172**
9. Charakter decyzji orzekającej o przekształceniu praw rzeczowych / **175**
10. Wstrzymanie wykonania decyzji o przekształceniu praw rzeczowych w razie wniesienia skargi do sądu / **181**
11. Wstrzymanie wykonania decyzji o przekształceniu praw rzeczowych w przypadku uruchomienia nadzwyczajnego postępowania administracyjnego / **183**
12. Związanie sądu decyzją administracyjną / **184**

Rozdział IV

Zakres podmiotowy oraz przedmiotowy przekształcenia / 188

1. Wprowadzenie / **188**
2. Zakres podmiotowy przekształcenia / **189**
 - 2.1. Podstawowy krąg podmiotów uwłaszczenia / **190**
 - 2.2. Uwłaszczenie następcy prawnego użytkownika wieczystego / **192**
 - 2.3. Cel umowy o przewłaszczenie na zabezpieczenie wobec przesłanki podmiotowej przekształcenia / **193**
 - 2.4. Uwłaszczenie spółdzielni mieszkaniowej – użytkownika wieczystego / **197**

- 2.5. Uwłaszczenie innych (niż spółdzielnie mieszkaniowe) osób prawnych / **199**
- 2.6. Uwłaszczenie nabywcy prawa użytkowania wieczystego albo udział w tym prawie po dniu 13 października 2005 r. / **199**
- 2.7. Nabycie prawa użytkowania wieczystego w drodze ugody a przekształcenie / **201**
- 2.8. Wyłączenia o charakterze podmiotowym / **203**
3. Zakres przedmiotowy uwłaszczenia / **205**
 - 3.1. Określenie funkcji zabudowy / **209**
 - 3.2. Zasady ustalenia przeznaczenia nieruchomości / **212**
 - 3.3. Użytkowanie wieczyste obciążające nieruchomość gruntową wraz z częścią składową w postaci budynku / **215**
 - 3.4. Nieruchomość rolna jako przedmiot przekształcanego prawa rzeczowego / **216**
 - 3.5. Przekształcenie prawa współużytkowania wieczystego / **220**

Rozdział V

Opłaty z tytułu przekształcenia. Bonifikaty oraz obowiązek ich zwrotu / 223

1. Wprowadzenie / **223**
2. Cywilnoprawny charakter opłaty / **226**
3. Opłata za przekształcenie a opłata roczna / **228**
4. Określenie wartości praw rzeczowych w postępowaniu w sprawie przekształcenia praw rzeczowych / **230**
 - 4.1. Ustalenie opłaty w wypadku przekształcenia współużytkowania wieczystego / **233**
 - 4.2. Wyłączenie odpowiedzialności solidarnej w zakresie opłaty za przekształcenie praw rzeczowych / **235**
 - 4.3. Zasady wyceny prawa użytkowania wieczystego na potrzeby określenia opłaty z tytułu przekształcenia praw rzeczowych / **237**
 - 4.4. Ocena operatu szacunkowego jako środka dowodowego / **239**
5. Bonifikaty od opłat oraz rozłożenie opłat na raty / **241**
 - 5.1. Bonifikata w wypadku wpisania nieruchomości lub jej części do rejestru zabytków / **241**

- 5.2. Bonifikata zależna od uznania organu administracji / **245**
- 5.3. Rozłożenie opłat na raty / **246**
- 6. Uprawnienie do wyrażenia zgody na zastosowanie przez organ wykonawczy umownego oprocentowania rat / **247**
- 7. Zakaz rozstrzygnięcia o terminie uiszczenia opłaty oraz rodzaju zabezpieczenia wywiązania się z obowiązku jej uiszczenia / **251**
- 8. Żądanie zwrotu udzielonej bonifikaty / **251**
 - 8.1. Zbycie nieruchomości a zwrot bonifikaty / **253**
 - 8.2. Zwolnienie z obowiązku zwrotu bonifikaty / **256**
- 9. Nieodpłatne przekształcenie / **259**
- 10. Umorzenie opłaty z tytułu przekształcenia / **260**

Zakończenie / **261**

Bibliografia / **263**

Wykaz skrótów

Akty prawne

- k.c.** ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.a.** ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
- k.p.c.** ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
- k.r.o.** ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 583 z późn. zm.)
- k.s.h.** ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 z późn. zm.)
- nowelizacja u.g.g. z 1990 r.** ustawa z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 z późn. zm.)
- p.g.k.** ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 520 z późn. zm.)

- p.p.s.a.** ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
- pr. bud.** ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.)
- r.w.n.** rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109 z późn. zm.)
- u.f.p.** ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)
- u.g.n.** ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 782 z późn. zm.)
- u.k.w.h.** ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 707 z późn. zm.)
- u.n.n.c.** ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1380)
- u.n.p.w.** ustawa z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz. U. Nr 113, poz. 1209 z późn. zm.; uchylona z dniem 13 października 2005 r.)
- u.o.z.** ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.)
- u.p.p.o.f.** ustawa z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 120,

- poz. 1299 z późn. zm.; uchylona z dniem 13 października 2005 r.)
- u.p.p.u.w.** ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 83 z późn. zm.)
- u.s.g.** ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)
- u.s.m.** ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1222 z późn. zm.)
- u.s.p.** ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1445)
- u.s.w.** ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1392)
- u.w.l.** ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 z późn. zm.)

Czasopisma, publikatory urzędowe i zbiory orzecznictwa

- Acta UW.** Acta Universitatis Wratislaviensis
- Ann. UMCS** Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
- Apel.-Lub.** Apelacja. Orzecznictwo Sądu Apelacyjnego w Lublinie
- Biul. SN** Biuletyn Sądu Najwyższego
- Dz. U.** Dziennik Ustaw
- Dz. Urz. UE** Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
- Dz. Urz. Woj. Doln.** Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego

EPS	Europejski Przegląd Sądowy
GAP	Gospodarka – Administracja Państwowa
GSP-Prz. Orz.	Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa
M. Praw.	Monitor Prawniczy
NPN	Nowy Przegląd Notarialny
NZS-OP	Nowe Zeszyty Samorządowe – Opinie Prawne
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSA	Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC-ZD	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna – Zbiór Dodatkowy
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
OwSS	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	Państwo i Prawo
POP	Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PPH	Przegląd Prawa Handlowego
PPP	Przegląd Prawa Publicznego
Prz. Sejm.	Przegląd Sejmowy
PS	Przegląd Sądowy
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

Sam. Teryt.	Samorząd Terytorialny
ZNSA	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUŁ	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZP UKSW	Zeszyty Prawnicze Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego

Inne

CBOSA	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
ETS	Europejski Trybunał Sprawiedliwości
j.s.t.	jednostka samorządu terytorialnego
LEX	System Informacji Prawnej LEX
NBP	Narodowy Bank Polski
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
SA	sąd apelacyjny
SKO	samorządowe kolegium odwoławcze
SN	Sąd Najwyższy
SO	sąd okręgowy
TK	Trybunał Konstytucyjny
WSA	wojewódzki sąd administracyjny

Wstęp

Dziesięcioletni okres obowiązywania ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości¹ skłania do refleksji odnoszących się do szczególnego trybu nabycia prawa własności nieruchomości, jaki ta ustawa wprowadziła. Ustawodawca ustanowił bowiem – nie po raz pierwszy zresztą² – normy prawne, według których organy administracji publicznej (w tym organy gminy) mają obowiązek wydawania decyzji administracyjnych, nawet w przypadku, gdy są one rażąco niekorzystne dla właściciela nieruchomości obciążonej prawem użytkowania wieczystego.

Trzeba zaznaczyć, że przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności dotyczy nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, a zatem gmin, powiatów i samorządu województw. Ze względu na datę powstania jednostek samorządu na szczeblu wyższym niż gminny (1 stycznia 1999 r.) w praktyce ustawa ma zastosowanie przede wszystkim w odniesieniu do składników majątku Skarbu Państwa i gmin.

¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 83 z późn. zm.

² Przed wejściem w życie przepisów ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości zasady przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności regulowane były przez dwie ustawy, mianowicie przez ustawę z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1299 i z 2002 r. Nr 113, poz. 984) i ustawę z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz. U. Nr 113, poz. 1209, z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i z 2003 r. Nr 3, poz. 24). W ocenie samego ustawodawcy każda z tych ustaw przewidywała „odmienne podstawowe zasady przekształcania, zarówno co do sposobu i trybu przekształcania (*ex lege*, na wniosek, z urzędu, odpłatnie, nieodpłatnie), jak i warunków podmiotowych. Dodatkowo sytuację komplikuje fakt, że pierwsza z wymienionych ustaw ma zastosowanie tylko do wniosków złożonych do dnia 31 grudnia 2002 r., z których wiele nie zostało dotychczas rozpatrzonych” – Druk Sejmowy nr 3668, Sejm RP IV kadencji.

Zgodzić się należy z konstatacją, że we współczesnym polskim systemie prawa występuje zjawisko silnego wzajemnego oddziaływania prawa cywilnego i prawa administracyjnego³. Tego rodzaju zjawisko wyraźnie wpływa na treść unormowań należących do zakresu każdej z tych dwóch gałęzi prawa. To oznacza, że instytucje prawa cywilnego ulegają publicyzacji („administratywizacji”) i tradycyjna zasada równości stron stosunku cywilnoprawnego doznaje istotnych ograniczeń, a przy tym działanie administracji poddawane jest w pewnym zakresie działaniu metod cywilistycznych⁴. Przy wykorzystaniu pojęć wypracowanych w teorii prawa cywilnego i administracyjnego oraz postępowania administracyjnego można przedstawić problematykę styku prawa administracyjnego i cywilnego w sferze uwłaszczenia użytkowników wieczystych w trybie administracyjnoproceduralnym.

Analiza norm prawnych regulujących uwłaszczenie użytkowników wieczystych w drodze decyzji administracyjnej wydaje się pierwszorzędny obszarem analizy problemów granicznych prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego oraz prawa cywilnego, a także ich wzajemnego uzupełniania albo wykluczania się.

Uwłaszczenie użytkowników wieczystych jest zarówno jednym z przykładów wyżej określonych wzajemnych oddziaływań wymienionych gałęzi prawa, jak i jednym z instrumentów przemian w systemie gospodarczo-społecznym, podobnie jak komunalizacja składników mienia państwowego, uwłaszczenie przedsiębiorstw państwowych, uwłaszczenie spółdzielni. Przy tym – tak samo jak w przypadku uwłaszczenia ww. osób prawnych – w znacznym stopniu stanowi efekt zdarzeń pozaprawnych, takich jak ścieranie się koncepcji politycznych oraz ekonomiczno-społecznych. W uzasadnieniu projektu ustawy podkreślono bowiem, że „pojawiły się silne dążenia użytkowników wieczystych (osób fizycznych) do nabycia własności nieruchomości, do których przysługuje im prawo użytkowania wieczystego. Dążenia te najsilniej przejawiają się na ziemiach zachodniej i północnej Polski i wynikają wprost z niepokoju i obaw związanych z wysuwanymi w niektórych kręgach niemieckich roszczeniami w stosunku do tych

³ Tak L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Acta UWr. No 3134, Wrocław 2009, s. 12.

⁴ Zob. J. Ignatowicz, A. Kunicki, J. Łętowski, M. Sawczuk, *Główne problemy graniczne prawa cywilnego i prawa administracyjnego (w:) Problemy graniczne prawa cywilnego i administracyjnego. Materiały z sympozjum w Popowie, 22–23 marca 1979 r.*, Warszawa 1980, s. 38–39.

ziem. Niezależnie od aspektu prawnomiędzynarodowego powyższej kwestii procesy przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności zostały już w Polsce zapoczątkowane i z pewnością należałoby je kontynuować. Jednakże wypracowane w tym zakresie regulacje prawne, zazwyczaj uchwalane pośpiesznie, nie spełniły dotychczas oczekiwanych rezultatów. (...) Wypracowanie jasnych i czytelnych reguł przekształcania użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności pozwoli na rozwiązanie nabrzmiałego już obecnie problemu, który przejawia się w ogromnej liczbie złożonych wniosków oraz naciskach osób oczekujących na ich załatwienie⁵.

Wobec tego trafne wydaje się stwierdzenie, że „naciski zmierzające do tego, aby użytkownicy wieczystości mogli przekształcić swe prawo we własność (i to nierzadko nieodpłatnie, a jeżeli już odpłatnie, to z reguły na zasadach preferencyjnych), oznacza w istocie zmniejszenie zasobów nieruchomości będących przedmiotem własności publicznej, ale najdalej idące skutki niesie w sferze mienia jednostek samorządu terytorialnego, prowadząc w istocie do umniejszenia ich majątku⁶”.

Obecnie ustawodawca uregulował dwa tryby przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, mianowicie tryb umowny, ponieważ o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności decydują strony tego stosunku prawnego. Druga droga ma charakter administracyjnoprawny i polega na tym, że ustawodawca przyznaje użytkownikowi wieczystemu uprawnienie do żądania przekształcenia przysługującego mu prawa w prawo własności. Przekształcenie następuje na podstawie decyzji administracyjnej, przy czym w razie złożenia wniosku przez uprawniony podmiot właściwy organ administracji jest zobowiązany do jej wydania.

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. reguluje wskazany administracyjnoprawny tryb przekształcenia zakwalifikowany do grupy zdarzeń prawnych, których konsekwencją jest uwłaszczenie zamkniętego kręgu podmiotów prawa. Przepisy art. 1 i 2 u.p.p.u.w. określają jej zakres podmiotowy i przedmiotowy, a jej art. 3 narzuca obligatoryjność wydania – na wniosek podmiotu uprawnionego – decyzji o przekształceniu. Regulacje zawarte w art. 4 i 5 u.p.p.u.w. wskazują warunki finansowe przekształcenia.

⁵ Druk Sejmowy nr 3668, Sejm RP IV kadencji.

⁶ Zob. A. Cisek (w:) *Prawo rzeczowe*, pod red. E. Gniewka, System Prawa Prywatnego, t. 4, wyd. 2, Warszawa 2007, s. 202.

Przy czym zarówno rozważania natury teoretycznej, jak i praktyka stosowania przepisów prawa w omawianym zakresie wymaga dokonywania analizy o charakterze interdyscyplinarnym i odwoływania się do norm prawnych nie tylko z zakresu procedury i prawa administracyjnego (w tym ustrojowego), ale również do norm prawa cywilnego, spółdzielczego, rolnego, handlowego, a nawet do norm regulujących procedury egzekucji, zarówno sądowej, jak i administracyjnej. Nie ma natomiast potrzeby sięgania do prawa unijnego, ponieważ zasady odnoszące się do obrotu prawami rzeczowymi są regulowane przez prawo unijne jedynie ze względu na zasadę swobody przepływu kapitału⁷.

Podstawowym celem niniejszego opracowania będzie analiza konstrukcyjnych elementów tego trybu uwłaszczenia użytkowników wieczystych i za jej pomocą dokonanie oceny, w jakim stopniu ten tryb został zharmonizowany z normami regulującymi obrót nieruchomościami, a także czy występują, a jeśli tak, to jakie, mankamenty w konstrukcji przyjętych rozwiązań normatywnych.

Wobec tego konieczne będzie określenie zasadniczych elementów tego trybu uwłaszczenia użytkowników wieczystych poprzez odwołanie się do konkretnych kwestii prawnych i trudności praktycznych, jakie powstawały w okresie 10-letniego obowiązywania ustawy. Dlatego też nie uniknie się czasem rozważań odnoszących się do problemów bardzo szczegółowych, zwłaszcza wówczas, gdy konieczna jest analiza sytuacji nietypowych, których nie przewidział ustawodawca, a dla których judykatura oraz doktryna powinny znaleźć praktyczne rozwiązanie. W tym celu niezbędne będzie również przedstawienie bogatego dorobku judykatury, a także stanowisk prezentowanych w literaturze przedmiotu.

Przyjęty zakres badawczy opracowania powoduje, że podstawową metodą badawczą będzie metoda dogmatyczna. Analiza regulacji prawnej umożliwi dokonanie oceny przyjętych rozwiązań normatywnych.

Cel badawczy i zastosowane metody badawcze przesądziły o konstrukcji rozprawy. W rozdziale I i II przedstawiono etapy ewolucji norm prawnych odnoszących się do administracyjnego trybu przekształcenia praw rzeczowych oraz przedstawiono katalog zasad (autorsko) zrekonstruowanych na podstawie norm regulujących wskazany tryb uwłaszczenia użytkowników wieczystych. W kolejnym rozdziale (III) omówio-

⁷ Zob. Z. Truskiewicz, *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Kraków 2006, s. 31.

no podstawowe, wskazane przez ustawodawcę, zasadnicze elementy tego trybu, ze wskazaniem między innymi rozbieżności w praktyce stosowania przepisów prawa. Natomiast rozdział IV obejmuje rozważania odnoszące się do zakresu podmiotowego i zakresu przedmiotowego analizowanej ustawy. Na treść przepisów prawa określających podane zakresy ogromny wpływ wywarło orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności wyrok TK z dnia 10 marca 2015 r., K 29/13⁸. W ostatnim – V rozdziale omówiono zasadnicze kwestie dotyczące ustalania opłat z tytułu uwłaszczenia i możliwych bonifikat od tego rodzaju należności pieniężnych, w szczególności zwrócono uwagę na niedoskonałości regulacji w wypadku bonifikat zależnych od wpisania nieruchomości do rejestru zabytków. Dokonano także analizy regulacji ustawowej normującej zasady zwrotu udzielonych – w związku z przekształceniem – bonifikat.

Omawiana regulacja ustawowa jest źródłem problemów wykładni prawa, nasuwających w procesie jego stosowania niezliczone wątpliwości, potęgowane przez liczne nowelizacje przepisów. Wymaga to niejednokrotnie analizy stanowisk judykatury oraz doktryny, które prezentowane opracowanie przybliży.

W publikacji uwzględniono stan prawny obowiązujący w dniu 1 października 2015 r.

⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 373, sprost. Dz. U. z 2015 r. poz. 524. Uzasadnienie opubl. w: OTK-A 2015, nr 3, poz. 29.

Rozdział I

Instytucja przekształcenia. Podstawowe cele oraz etapy przeobrażeń regulacji ustawowej

1. Ogólna charakterystyka instytucji przekształcenia praw rzeczowych

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości nie zawiera regulacji definiującej pojęcie przekształcenia⁹. W języku potocznym – zasadniczo – przekształcenie oznacza zmianę wyglądu, postaci, formy, organizacji itp., czegoś, co już istnieje w określonym kształcie¹⁰. W potocznym znaczeniu przekształcenie to zmiana polegająca na nadaniu czemuś innej formy, kształtu, innego charakteru, postaci; to przeobrażenie czegoś w coś innego¹¹.

W doktrynie wyróżnia się przekształcenia w znaczeniu gospodarczym (ekonomicznym) oraz przekształcenia w znaczeniu prawnym¹². Należy przy tym zgodzić się z poglądem, że w pewnym sensie każde

⁹ Należy wskazać, że także w innych przepisach prawa ustawodawca użył pojęcia przekształcenia i nie zdefiniował jego znaczenia, zob. np. art. 1 ust. 1¹ ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1222 z późn. zm.) oraz art. 10 ust. 1 pkt 3 i 5 oraz art. 11 ust. 6 i art. 11d ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzieleniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych, tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 763.

¹⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 20 marca 1990 r., III SA 101/90, ONSA 1990, nr 1, poz. 22.

¹¹ Zob. *Mały słownik języka polskiego*, pod red. S. Skorupki, H. Auderskiej i Z. Łempickiej, Warszawa 1969, s. 648.

¹² Zob. np. A. Stępień, *Przekształcenia spółek handlowych*, Warszawa 2006, s. 1–2 oraz A.S. Witosz, *Łączenie, podział i przekształcanie spółek handlowych*, Biblioteka Prawa Handlowego, red. nauk. A. Kidyba, Warszawa 2013, s. 240–241.

przekształcenie jest przekształceniem w znaczeniu prawnym, ponieważ musi się ono dokonać w zgodzie z obowiązującym porządkiem prawnym, czyli przy zastosowaniu dostępnych w danym systemie prawa instytucji i procedur¹³. Jednocześnie słuszne jest stanowisko, że każde przekształcenie w znaczeniu prawnym jest również przekształceniem w znaczeniu gospodarczym (ekonomicznym), ale przy użyciu specjalnej, normatywnie określonej procedury¹⁴.

Wydaje się jednak, że w świetle obowiązujących norm prawnych można przyjąć, iż nie jest możliwe dokonanie przekształcenia w znaczeniu prawnym tam, gdzie ustawodawca w sposób wyraźny na to nie zezwala poprzez mniej lub bardziej szczegółowe uregulowanie procedury tego procesu¹⁵. Zasadnicze znaczenie dla przekształcenia, w znaczeniu prawnym, ma wobec tego uregulowanie procedury przekształcania, rozumianej jako wskazana w przepisach prawa sekwencja czynności proceduralnych¹⁶.

Pojęcie przekształcenia może być również synonimem zmiany i wówczas jest używane w języku prawniczym na określenie zmiany treści praw i obowiązków podmiotów¹⁷. Sądzić należy, że dla wyjaśnienia znaczenia analizowanego pojęcia przekształcenia praw rzeczowych konieczne jest również uwzględnienie celów regulacji normatywnej. Wobec tego, uwzględniając wykładnię celowościową, można przyjąć, że przekształcenie podmiotowego prawa rzeczowego to kategoria zdarzeń cywilnoprawnych¹⁸, których konsekwencją jest rozszerzenie albo zawężenie zakresu formy prawnej korzystania z rzeczy bądź zmiana rodzaju takiej formy prawnej przy jednoczesnym wyeliminowaniu dotychczasowej prawnorzeczowej więzi (rzeczowego stosunku cywilnoprawnego). Inaczej mówiąc, przekształcenie prawa rzeczowego spowoduje zmianę charakteru, stanu prawnego, struktury oraz formy korzystania z rzeczy, w tym z nieruchomości. Przekształcenie – w świetle

¹³ Zob. A.S. Witosz, *Łączenie, podział i przekształcanie...*, s. 249.

¹⁴ Zob. *ibidem*, s. 240–241.

¹⁵ Zob. *ibidem*.

¹⁶ Por. A. Stępień, *Przekształcenia spółek handlowych*, Warszawa 2006, s. 1–2.

¹⁷ Zob. T. Bińczycka-Majewska, glosa do wyroku SA w Łodzi z dnia 19 kwietnia 1996 r., III AUr 96/96, OSP 1997, z. 1, poz. 23, s. 40.

¹⁸ Dla przykładu: w art. 12 ust. 1 u.s.m. określono przesłanki, przy spełnieniu których powstaje uprawnienie do domagania się przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w prawo własności (zob. wyrok SN z dnia 25 kwietnia 2013 r., V CSK 238/12, LEX nr 1375498).

regulacji normatywnych dotyczących zasad rozstrzygania w drodze decyzji administracyjnych o nabyciu przez użytkownika wieczystego prawa własności – może być więc rozumiane jako zmiana formy prawa z dotychczasowej, czyli prawa użytkowania wieczystego, w – będące naczelnym, najsilniejszym prawem rzeczowym¹⁹ – prawo własności²⁰; przy czym zmiana wyróżniająca się tym, że zarówno podmiot, jak i przedmiot prawa rzeczowego pozostaje niezmieniony. W orzecznictwie natomiast wskazano, że przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności jest to konwersja – określonego w art. 1 ust. 1 u.p.p.u.w. – prawa użytkowania wieczystego w prawo własności²¹.

Wydaje się, że pojęcie przekształcenia może być traktowane jako rodzaj zdarzenia prawnego, które powoduje nabycie prawa własności nieruchomości, ponieważ cywilnoprawną konsekwencją przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności jest nabycie prawa rzeczowego bezterminowego, o odmiennym – od dotychczasowego prawa rzeczowego podmiotowego – zakresie i treści. Przy czym instytucji przekształcenia praw rzeczowych nie można zaliczać do zdarzeń prawnych, których konsekwencją jest podmiotowe następstwo prawne, ponieważ zmianie podlega tylko forma prawna władania nieruchomością.

2. Podstawowe cele i przeobrażenia regulacji ustawowej dotyczącej przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności

2.1. Cele norm prawnych – stanowisko doktryny w najogólniejszym ujęciu

W doktrynie przyjęto stanowisko, zgodnie z którym – w ogólnym ujęciu – cele regulacji prawnej są związane z miejscem i rolą systemu

¹⁹ Zob. T. Mróz, *Własność prywatna jako naturalne prawo człowieka i podstawa wolności gospodarczej (uwagi w świetle Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka)*, Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe 2009, nr 2, s. 86–88 i powołaną tam literaturę.

²⁰ Zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 24 października 2013 r., II SA/Op 336/13, niepubl.

²¹ Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 października 2014 r., II SA/Łd 762/14, LEX nr 1534401.

Elżbieta Klat-Górska – doktor nauk prawnych; adiunkt w Zakładzie Prawa Cywilnego i Prawa Międzynarodowego Prywatnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, kierownik Studiów Podyplomowych Prawa Gospodarki Nieruchomościami, wykładowca na Studiach Podyplomowych Egzekucji Administracyjnej na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; etatowy członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu; autorka publikacji z zakresu prawa obrotu nieruchomościami i prawa rolnego, a także prawa zagospodarowania przestrzennego.

■ Książka zawiera kompleksową i przekrojową analizę problematyki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w trybie postępowania administracyjnego. Autorka odwołuje się do dorobku doktryny oraz najnowszego orzecznictwa, w tym wyroków Trybunału Konstytucyjnego – z uwzględnieniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2015 r. (K 29/13) mającego ogromny wpływ na omawiane przepisy.

■ W opracowaniu szczególną uwagę zwrócono na:

- zasady uwłaszczenia użytkowników wieczystych,
- poprawność proceduralną przy podejmowaniu rozstrzygnięć w sprawach przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, w tym na tryb wydawania rozstrzygnięć ustalających opłaty z tytułu przekształcenia,
- tryb wydawania decyzji orzekających o zwrocie zwaloryzowanych bonifikat udzielonych od tego rodzaju opłat.

■ Publikacja przeznaczona jest dla organów administracji publicznej: wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, a także starostów. Zainteresuje również radców prawnych oraz notariuszy.

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-264-9422-2



9 788326 494222

Cena 99 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01
zamowienia@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl



9788326494222 W01P01