

**PRZEKSZTAŁCENIE
UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO
WE WŁASNOŚĆ**
Zagadnienia prawne

Elżbieta Klat-Górska

PRZEKSZTAŁCENIE UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO WE WŁASNOŚĆ

Zagadnienia prawne

Elżbieta Klat-Górska

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 30 listopada 2018 r.

Recenzent

Dr hab. Magdalena Habdas

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne

Anna Krzesz

Łamanie

Wolters Kluwer Polska

.....
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.
.....

The logo for 'prawolubni' features the word in a stylized, lowercase font with a small heart above the 'i'. Below the text is a decorative wavy line.

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

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2019

ISBN 978-83-8160-330-0

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	13
Wstęp	17
Rozdział I	
Użytkowanie wieczyste – charakterystyka prawa przekształcanego w prawo własności	23
1. Rodowód prawnej podmiotowej więzi użytkowania wieczystego	23
2. Prawny charakter użytkowania wieczystego	27
2.1. Użytkowanie wieczyste jako prawna forma władania gruntem.....	27
2.2. Celowość ustanowienia	29
3. Ustanowienie prawa użytkowania wieczystego	32
4. Nieruchomość jako przedmiot prawa użytkowania wieczystego	33
5. Ograniczenia czasowe trwania podmiotowej więzi prawnorzeczowej użytkowania wieczystego	37
6. Własność budynków i urządzeń jako prawo związane z użytkowaniem wieczystym	38
7. Zróznicowanie wielkości udziałów w użytkowaniu wieczystym i własności nieruchomości budynkowej	41
8. Treść prawa użytkowania wieczystego	42
9. Nabycie użytkowania wieczystego w drodze zasiedzenia....	43
10. Charakter wpisu do księgi wieczystej w wypadku nabycia prawa w drodze umowy	44

11. Charakter wpisu do księgi wieczystej w wypadku nabycia użytkownika wieczystego na skutek innych niż umowa zdarzeń prawnych.....	45
11.1. Przykłady odstępstw od zasady konstytucyjnego wpisu do księgi wieczystej.....	45
11.2. Nabycie użytkownika wieczystego na podstawie postanowienia przysądżającego prawo własności ..	46
11.3. Zwrot uprzednio wywłaszczonego użytkownika wieczystego.....	47
12. Nabycie prawa użytkownika wieczystego przez cudzoziemca	48
13. Opłata roczna jako ekwiwalent za korzystanie z cudzej nieruchomości	50
14. Wygaśnięcie użytkownika wieczystego	53

Rozdział II

Uwłaszczenie użytkowników wieczystych prawem własności z mocy ustawy.....	55
1. Podstawowe cele przekształcenia <i>ex lege</i> praw rzeczowych w odniesieniu do gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe	55
2. Zasada przymusowego nabycia z dniem 1.01.2019 r. własności gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe...	60
3. Uniezależnienie uwłaszczenia <i>ex lege</i> z dniem 1.01.2019 r. od prowadzenia postępowań w celu nabycia nieruchomości pod inwestycję celu publicznego	66
4. Wyłączenia zasady nabycia <i>ex lege</i> przez użytkownika wieczystego prawa własności z dniem 1.01.2019 r.	67
4.1. Wyłączenie zasady nabycia <i>ex lege</i> ze względu na złożone do dnia 31.03.2019 r. oświadczenia stron niezakończonych postępowania administracyjnego ...	67
4.2. Nabycie prawa własności <i>ex lege</i> w innym ustawowo określonym czasie.....	67
5. Nabycie prawa własności <i>ex lege</i> przez użytkownika wieczystego będącego cudzoziemcem.....	69
6. Wyłączenie zasady nabycia <i>ex lege</i> ze względu na przedmiot prawa rzeczowego	70

7. Pierwszeństwo uwłaszczenia <i>ex lege</i> przed uwłaszczeniem w drodze decyzji administracyjnej	72
8. Respektowanie zasady <i>superficies solo cedit</i>	72
9. Zachowanie wielkości udziałów we wspólnym prawie rzeczowym.....	73
10. Deklaratoryjny wpis do księgi wieczystej nabytego prawa własności oraz wpis roszczenia o opłatę	74
11. Dalsze istnienie obciążeń oraz praw związanych z przekształcanym prawem	74
12. Potwierdzenie przekształcenia w zaświadczeniu	75
12.1. Odpowiednie stosowanie przepisów działu VII k.p.a.	76
12.2. Elementy treści zaświadczenia oraz obowiązek jego doręczenia	79
12.3. Zaświadczenie jako podstawa wpisu w niektórych publicznych rejestrach.....	80
13. Wniosek o ustalenie w drodze decyzji wysokości lub okresu wnoszenia opłaty z tytułu przekształcenia.....	81
14. Nieekwiwalentna odpłatność z tytułu przekształcenia <i>ex lege</i>	83
14.1. Ustalenie opłaty z tytułu przekształcenia oraz terminu i sposobu jej uiszczania	83
14.2. Wniesienie opłaty za lata 2019–2020	85
14.3. Opłata w wypadku przekształcenia <i>ex lege</i> z dniem oddania budynku mieszkalnego do użytkowania po 1.01.2019 r.....	86
14.4. Bonifikata od opłaty z mocy ustawy	86
14.5. Bonifikaty fakultatywne.....	87
14.5.1. Bonifikaty od opłaty za dany rok.....	87
14.5.2. Bonifikaty w przypadku wniesienia opłaty jednorazowej.....	87
14.6. Ustawowe zwolnienie od opłaty z tytułu przekształcenia	88
14.7. Ustawowe ulgi w opłatach z tytułu udziału w kosztach eksploatacji budynków spółdzielni mieszkaniowej	88

15. Obciążenie obowiązkiem wnoszenia opłaty każdorazowego właściciela (lub współwłaściciela) nieruchomości, w odniesieniu do której istnieje roszczenie o opłatę	89
16. Waloryzacja opłaty należnej z tytułu przekształcenia	91
17. Wykreślenie z księgi wieczystej wpisu roszczenia o opłatę....	92
18. Obowiązek uwzględnienia przepisów o pomocy publicznej	92
19. Wniesienie ponaglenia w wypadku przewlekłości lub bezczynności w zakresie wydania zaświadczenia.....	93
20. Odmowa wydania zaświadczenia.....	96
21. Niedopuszczalność wznowienia postępowania.....	99
22. Uwłaszczenie <i>ex lege</i> uczelni publicznej prawem własności	101

Rozdział III

Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo

własności w drodze decyzji administracyjnej.....	105
1. Wybór podstawy prawnej przekształcenia.....	105
2. Właściwość organów administracji orzekających o przekształceniu	108
3. Przedmiot przekształcenia w drodze decyzji administracyjnej.....	109
3.1. Przedmiot obciążenia przekształcanym prawem rzeczowym	109
3.2. Znaczenie konstytutywnego wpisu użytkowania wieczystego do księgi wieczystej dla przekształcenia ..	112
3.3. Stan prawny oraz stan faktyczny nieruchomości będącej przedmiotem przekształcanego prawa	113
3.4. Kategorie nieruchomości	116
3.4.1. Ustalenie zabudowy na cele mieszkaniowe lub zabudowy garażami.....	117
3.4.2. Ustalenie przeznaczenia nieruchomości pod zabudowę mieszkaniową lub pod zabudowę garażami.....	120
3.4.3. Prawo własności nieruchomości rolnej obciążone użytkowaniem wieczystym.....	122

4. Podstawowy krąg podmiotów mogących żądać przekształcenia.....	124
5. Przekształcenie prawa współużytkowania wieczystego w prawo współwłasności	130
6. Związywanie organu administracji treścią wpisów w księdze wieczystej określających wielkość udziałów w prawie użytkowania wieczystego.....	134
7. Zawieszenie postępowania administracyjnego w sprawie przekształcenia praw rzeczowych	136
7.1. Obowiązek zawieszenia postępowania w wypadku zgłoszenia sprzeciwu przez współużytkownika wieczystego.....	136
7.1.1. Podstawowe czynności proceduralne.....	137
7.1.2. Rozstrzygnięcie sądu w przedmiocie zezwolenia na wystąpienie z żądaniem przekształcenia.....	138
7.2. Rozstrzygnięcie sprawy o rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego jako przyczyna zawieszenia postępowania administracyjnego	140
7.3. Zawieszenie postępowania ze względu na otwarcie spadku.....	143
7.4. Brak tożsamości wielkości udziałów w użytkowaniu wieczystym oraz w prawie własności nieruchomości budynkowej jako przyczyna zawieszenia postępowania administracyjnego	148
8. Przekształcenie w prawo własności prawa użytkowania wieczystego przysługującego spółdzielni mieszkaniowej...	150
8.1. Spółdzielnia mieszkaniowa jako właściciel budynków mieszkalnych lub garaży trwale połączonych z gruntem oddanym w użytkowanie wieczyste.....	151
9. Przekształcenie na wniosek następcy prawnego.....	153
10. Ochrona praw osób trzecich.....	156
11. Obowiązek uiszczenia opłaty rocznej w czasie prowadzonego postępowania w sprawie przekształcenia praw rzeczowych	158
12. Zasada odpłatnego przekształcenia.....	159

12.1. Ustalenie opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności	162
12.2. Nakaz uwzględnienia przy określaniu podstawy opłaty wartości nieruchomości określonej dla potrzeb aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego	163
12.3. Bonifikaty od opłat z tytułu przekształcenia.....	164
12.4. Opłata należna od spółdzielni mieszkaniowej	165
12.5. Wyrażenie zgody na zastosowanie innej niż ustawowa stopy procentowej dla oprocentowania opłaty rozłożonej na raty	167
12.6. Zwrot bonifikaty	168
13. Przekształcenie nieodpłatne	171
14. Ponoszenie kosztów postępowania.....	175
15. Odpowiedzialność nabywcy przedsiębiorstwa (albo gospodarstwa rolnego) z tytułu uiszczenia opłaty za przekształcenie	178
16. Egzekucja opłaty z tytułu przekształcenia	179
17. Prawny charakter decyzji orzekającej o przekształceniu praw rzeczowych oraz jej wybrane konsekwencje.....	180
18. Ustawowe prawo pierwokupu w wypadku sprzedaży nieruchomości nabytej wskutek przekształcenia	183
19. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w drodze decyzji administracyjnej....	184

Rozdział IV

Pierwszeństwo w nabyciu prawa własności nieruchomości obciążonej prawem użytkowania wieczystego w trybie bezprzetargowym	187
1. Uwagi wstępne	187
2. Pierwszeństwo realizowane w drodze umowy na podstawie art. 32 ust. 1 u.g.n.	188
2.1. Wyrażenie zgody przez wojewodę albo przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na zawarcie umowy sprzedaży.....	191
2.2. Cechy umowy sprzedaży zawartej na podstawie art. 32 u.g.n.....	193

2.3. Określenie ceny nieruchomości nabywanej przez użytkownika wieczystego w wykonaniu pierwszeństwa przyznanego w art. 32 u.g.n. i sposobu jej uiszczenia.....	194
2.3.1. Zależność ceny od wartości nieruchomości	195
2.3.2. Bonifikaty od ceny sprzedaży i obowiązek jej zwrotu.....	198
2.3.3. Możliwość rozłożenia ceny na raty	202
3. Pierwszeństwo w nabyciu przysługujące użytkownikowi wieczystemu w odniesieniu do nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz sankcja jego naruszenia.....	204
3.1. Wykonanie pierwszeństwa.....	205
3.2. Rozłożenie ceny na raty w umowie sprzedaży	207
3.3. Tryb oraz przesłanki odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności z tytułu ceny określonej w umowie.....	209
Zakończenie	213
Załącznik nr 1.....	215
Załącznik nr 2.....	235
Bibliografia.....	243

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- d.w.u.g. – dekret z 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1360 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.)
- p.s.w. – ustawa z 27.07.2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183 ze zm.)
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.)
- r.s.p.o.r. – rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 31.10.2017 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz trybu postępowania w tych sprawach (Dz.U. poz. 2116)

-
- | | |
|--------------|--|
| r.s.t.s.n. | - rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 30.04.2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz.U. poz. 540 ze zm.) |
| r.s.w.r.r.n. | - rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 16.02.2012 r. w sprawie szczegółowych warunków rozkładania na raty należności z tytułu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz wysokości oprocentowania rozłożonej na raty należności (Dz.U. poz. 208) |
| r.w.n. | - rozporządzenie Rady Ministrów z 21.09.2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.) |
| r.z.n.p.g. | - rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z 26.01.1962 r. w sprawie zmiany niektórych praw do gruntu na prawo wieczystego użytkowania lub użytkowania (Dz.U. Nr 15, poz. 67) |
| u.g.n. | - ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204) |
| u.g.n.r. | - ustawa z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 91 ze zm.) |
| u.g.t. | - ustawa z 14.07.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.) |
| u.k.w.h. | - ustawa z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2018 r. poz. 1916) |
| u.KZN | - ustawa z 20.07.2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U. poz. 1529 ze zm.) |
| u.n.n.c. | - ustawa z 24.03.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 2017 r. poz. 2278) |
| u.p.e.a. | - ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm.) |

- u.p.p.u.w.g. – ustawa z 20.07.2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz.U. poz. 1716)
- u.p.p.u.w.w. – ustawa z 29.07.2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. z 2012 r. poz. 83 ze zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945)
- u.s.m. – ustawa z 15.12.2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 845 ze zm.)
- u.w.l. – ustawa z 24.06.1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2018 r. poz. 716 ze zm.)

Czasopisma i publikatory

- Biul. SN – Biuletyn Sądu Najwyższego
- CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
- Dz.U. – Dziennik Ustaw
- Dz.Urz. – Dziennik Urzędowy
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór A

Inne

- KOWR – Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa
- KZN – Krajowy Zasób Nieruchomości
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- SA – sąd apelacyjny
- SN – Sąd Najwyższy
- SO – sąd okręgowy
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- WSA – wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Prawo użytkowania wieczystego zostało wprowadzone do polskiego systemu prawnego od 22.10.1961 r. ustawą z 14.07.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach¹, czyli w okresie, gdy nie była możliwa sprzedaż gruntów państwowych². Wprowadzając nową prawną formę korzystania z nieruchomości państwowych, ustawodawca umożliwił osobom fizycznym oraz niektórym kategoriom osób prawnych zgodne z tytułem prawnym władanie gruntami państwowymi i ich zabudowę.

Ewolucja regulacji normatywnej doprowadziła do tego, że obecnie to prawo rzeczowe – poza przypadkami wskazanymi w normach prawnych – jest dostępne dla wszystkich podmiotów na równych zasadach i zasadniczo konkuruje w obrocie z prawem własności nieruchomości. Jest jedną z form prawnych władania gruntem, która wzbogaca wachlarz możliwości obrotu nieruchomościami. Pozostawiona, obok własności i kilku innych form korzystania z nieruchomości (prawnorzeczowych, jak prawo użytkowania, czy obligacyjnych, takich jak najem, dzierżawa, użyczenie), pozwala osobom zainteresowanym na dokonanie wyboru takiej więzi prawnej, która najbardziej odpowiada ich zamierzeniom gospodarczym i możliwościom finansowym³.

¹ Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 32, poz. 159 ze zm.

² Zob. również J. Winiarz, *Prawo użytkowania wieczystego*, Warszawa 1970 oraz C. Woźniak, *Użytkowanie wieczyste*, Warszawa 2006, s. 19–42.

³ Zob. J. Ignatowicz, *Użytkowanie wieczyste de lege ferenda* [w:] *Studia Iuridica. Księga Pamiątkowa ku czci Prof. T. Dybowskiego*, Warszawa 1994, s. 123–124.

Aspekt ekonomiczny tego prawa ma tę zasadniczą zaletę dla inwestora, że pozwala mu objąć we władanie nieruchomości 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 terenu⁴.

Użytkowanie wieczyste to cywilne majątkowe podmiotowe prawo rzeczowe (a tym samym o charakterze bezwzględnym), będące prawem obciążającym prawo własności nieruchomości (przede wszystkim nieruchomości gruntowej) Skarbu Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego (lub ich związków), terminowe – ustanawiane na czas oznaczony, dla realizacji określonego celu gospodarczego, co do zasady odpłatne, zbywalne, dziedziczne oraz podlegające egzekucji, a przy tym ujawniane w księdze wieczystej⁵.

Ustawodawca, realizując cele natury politycznej zmierzające do wyrugowania prawa użytkowania wieczystego z obrotu nieruchomościami ze względu na jego ustrojową proveniencję, stworzył takie instytucje w normach prawnych, których wykorzystanie pozwala użytkownikowi wieczystemu (bądź współużytkownikowi wieczystemu) na nabycie – zamiast użytkowania wieczystego – mocniejszego prawa w odniesieniu do nieruchomości, a mianowicie prawa własności. Te uregulowania ustawowe są więc podstawą uwłaszczenia użytkowników wieczystych prawem własności. Należy przy tym przyjąć prezentowane w literaturze stanowisko, zgodnie z którym przekształcenie jednego prawa rzeczowego w inne prawo rzeczowe jest w istocie przekształceniem stosunku cywilnoprawnego⁶.

⁴ Zob. E. Gniewek, *O przyszłości użytkowania wieczystego*, „Rejent” 1999/2, s. 14–15.

⁵ Tak E. Klat-Górska, komentarz do art. 232 [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II, *Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126–352)*, red. M. Habdas, M. Frasz, Warszawa 2018, s. 431–432.

⁶ Zob. J. Kremis, *Uwłaszczenie użytkowników wieczystych (zagadnienia dyskusyjne)*, „Rejent” 1999/2, s. 55 oraz P. Podleś, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, Warszawa 2007, s. 31.

Wśród źródeł tego uwłaszczenia ustawodawca przyznał prymat przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności z mocy ustawy, eliminując tym samym możliwość wyrażenia woli przekształcenia i wyboru jego czasu przez zainteresowanego użytkownika wieczystego. Jednocześnie zmusił właściciela nieruchomości do wyzbycia się przysługującego mu prawa rzeczowego.

Podstawy prawne nabycia prawa własności przez użytkownika wieczystego stanowią w szczególności:

- ustawa z 29.07.2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości⁷,
- ustawa z 20.07.2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów⁸,
- art. 32 ust. 1 ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁹,
- art. 17b ust. 4a ustawy z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹⁰,
- art. 256 ust. 1 ustawy z 27.07.2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym¹¹,
- art. 69 ustawy z 20.07.2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości¹².

Analiza tych spośród powołanych aktów prawnych, które regulują uwłaszczenie prawem własności użytkowników wieczystych w drodze

⁷ Dz.U. z 2012 r. poz. 83 ze zm.; poprzednio: ustawa z 4.09.1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1299 ze zm.) oraz ustawa z 26.07.2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz.U. Nr 113, poz. 1209 ze zm.).

⁸ Dz.U. poz. 1716.

⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 2204.

¹⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 91 ze zm.

¹¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 2183 ze zm.; z dniem 1.10.2018 r. częściowo uchylona przez art. 169 pkt 3 ustawy z 3.07.2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1669 ze zm.). Niektóre przepisy poprzedniej ustawy o szkolnictwie wyższym będą obowiązywać do 31.01.2019 r.

¹² Dz.U. poz. 1529 ze zm.

decyzji administracyjnej oraz z mocy ustawy, prowadzi do konstatacji, że ustawodawca w coraz większym stopniu – z naruszeniem zasady proporcjonalności – różnicuje status i warunki uwłaszczenia użytkowników wieczystych przede wszystkim ze względu na:

- 1) sytuacje majątkowe poszczególnych użytkowników wieczystych,
- 2) rodzaj prawa własności obciążonego użytkowaniem wieczystym.

Przykładem tego zróżnicowania są przepisy art. 9 ust. 3 i 4 u.p.p.u.w.g., będące podstawą udzielenia bonifikat od opłaty z tytułu przekształcenia. Ustawowa bonifikata o określonych przez ustawodawcę stawkach przysługuje użytkownikowi wieczystemu gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa. W przypadku wniesienia opłaty jednorazowej za przekształcenie gruntu stanowiącego własność jednostki samorządu terytorialnego właściwy organ może udzielić osobom fizycznym będącym właścicielami budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych lub spółdzielniom mieszkaniowym bonifikaty od tej opłaty na podstawie uchwały właściwej rady albo sejmiku. Podobną regulację wprowadził art. 4 ust. 79 i ust. 11a u.p.p.u.w.w.

Korzystne warunki przekształcenia *ex lege* zapewnił ustawodawca tym użytkownikom wieczystym gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, których zasoby finansowe pozwolą na wniesienie opłaty jednorazowej za przekształcenie gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa, w szczególności w przypadku gdy opłata jednorazowa zostanie wniesiona w roku, w którym nastąpiło przekształcenie – na podstawie art. 9 ust. 3 u.p.p.u.w.g. – przysługuje bonifikata od tej opłaty w wysokości 60%.

Uwłaszczenie jest przy tym korzystne dla użytkowników wieczystych gruntów, którzy nabyli prawo własności tych gruntów z mocy ustawy, ponieważ nie będą obciążeni obowiązkiem zwrotu udzielonej bonifikaty w wypadku zbycia tego prawa własności przed upływem 5 lat, licząc od dnia przekształcenia *ex lege*, lub w wypadku wykorzystania nieruchomości na inne cele niż cele, które stanowiły podstawę udzielenia bonifikaty.

Jeżeli natomiast uwłaszczenie nastąpiło na podstawie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieru-

chomości, to co do zasady, w myśl jej art. 4 ust. 15, organ administracji wskazany w art. 3 ust. 1 żąda zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, jeżeli osoba, na rzecz której zostało przekształcone prawo użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości przed upływem 5 lat, licząc od dnia przekształcenia, zbyła lub wykorzystwała nieruchomość na inne cele niż cele, które stanowiły podstawę udzielenia bonifikaty.

Przekształcenie *ex lege* ogranicza przy tym swobodę w zakresie rozporządzania prawem użytkowania wieczystego, w szczególności nie pozostawiając użytkownikowi wieczystemu wyboru, czy będzie domagał się uwłaszczenia w drodze decyzji administracyjnej albo będzie negocjował jego warunki dla zawarcia umowy sprzedaży prawa własności, czy raczej zgodzi się na wygaśnięcie przysługującego mu prawa rzeczowego **z upływem okresu trwania prawa albo przez rozwiązanie umowy zgodnie z art. 33 ust. 1 u.g.n.** i będzie domagał się wynagrodzenia od właściciela gruntu za wzniesione przez niego lub nabyte na własność budynki i inne urządzenia stosownie do art. 33 ust. 2 i 4 u.g.n.

Dla zobrazowania skomplikowanej struktury procesu uwłaszczenia użytkowników wieczystych w oferowanej Czytelnikowi monografii zaprezentowano najistotniejsze dla praktyki kwestie dotyczące interpretacji wymienionych regulacji ustawowych, odwołując się do stanowisk prezentowanych w orzecznictwie oraz w literaturze przedmiotu. W końcowej części opracowania zamieszczono także teksty wskazanych wyżej ustaw: o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów oraz o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości.

Elżbieta Klat-Górska

Listopad 2018 r.

Rozdział I

UŻYTKOWANIE WIECZYZSTE – CHARAKTERYSTYKA PRAWA PRZEKSZTAŁCANEGO W PRAWO WŁASNOŚCI

1. Rodowód prawnej podmiotowej więzi użytkowania wieczystego

Prawnorzeczowa więź użytkowania wieczystego gruntów wywodzi się z dawnych instytucji, w tym w szczególności występujących w prawie rzymskim: *emphyteusis* (emfiteuzy, prawa wieczystej dzierżawy) i *superficies* (prawa powierzchni) oraz charakterystycznej dla prawa średniowiecznego własności podzielonej¹.

W szczególności można wskazać, że prawo zabudowy jako prawo rzeczowe w rozumieniu prawa cywilnego zostało wprowadzone na terytory polskie byłego zaboru pruskiego przez niemiecki kodeks cywilny (§ 1012–1017 Bürgerliches Gesetzbuch) i byłego zaboru austriackiego przez specjalną ustawę z 1912 r.² Po II wojnie światowej prawo zabudowy zostało ustanowione jako instytucja prawa cywilnego dekretem

¹ Zob. K. Pietrzykowski, komentarz do art. 232 [w:] *Kodeks cywilny*, t. I, *Komentarz. Art. 1–449*¹⁰, red. K. Pietrzykowski, wyd. 9, Warszawa 2018, s. 664. Szerzej zob. także Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Kraków 2006, s. 1–14.

² Zob. uchwałę NSA (5) z 14.10.1996 r., OPK 21/96, ONSA 1997/2, poz. 57.

z 26.10.1945 r. o prawie zabudowy³ i mogło być przyznane między innymi stosownie do art. 7 dekretu z 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy⁴. Zgodnie zaś z art. 3 ust. 2 dekretu z 10.12.1951 r. o odstępowaniu przez Państwo nieruchomości na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych odstępowanie mienia stanowiącego działki ziemi o powierzchni nieprzekraczającej 1000 m² przeznaczone na cele indywidualnego budownictwa domów jednorodzinnych i położone na terenach w tym celu wydzielonych następowało w trybie ustanowienia odpłatnego użytkowania jako prawa wieczystego. Użytkowanie jako prawo wieczyste stało się następnie prawem wieczystego użytkowania na podstawie art. 41 u.g.t. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z 26.01.1962 r. w sprawie zmiany niektórych praw do gruntu na prawo wieczystego użytkowania lub użytkowania⁵ określiło warunki i przypadki zmiany prawa zabudowy w prawo użytkowania wieczystego. W przepisach tego rozporządzenia uregulowano dwa tryby zmiany prawa zabudowy w prawo użytkowania wieczystego, czyli zmianę tych praw z mocy prawa stosownie do § 2 r.z.n.p.g. w odniesieniu do prawa zabudowy ustanowionego na podstawie dekretu o prawie zabudowy i dekretu o tzw. gruntach warszawskich oraz zmianę na podstawie decyzji organu gospodarki mieszkaniowej (§ 8 r.z.n.p.g.), w szczególności dotyczącą prawa zabudowy ustanowionego przed dniem 26.10.1945 r.

Stosownie do § 2 pkt 2 r.z.n.p.g. prawem wieczystego użytkowania stały się następujące prawa do gruntu przysługujące osobom fizycznym i osobom prawnym, niebędącym jednostkami państwowymi oraz organizacjami społecznymi w rozumieniu art. 3 ust. 2 u.g.t., a także spółdzielniom budownictwa mieszkaniowego:

- 1) prawa własności czasowej,
- 2) prawa użytkowania ustanowione jako prawa wieczyste na gruncie na podstawie dekretu o odstępowaniu przez Państwo nieruchomości na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych,

³ Dz.U. Nr 50, poz. 280 ze zm.

⁴ Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm. (dekret o tzw. gruntach warszawskich).

⁵ Dz.U. Nr 15, poz. 67.

- 3) prawa zabudowy – ustanowione na podstawie dekretu o prawie zabudowy⁶,
- 4) prawa wieczystej dzierżawy, prawa zabudowy i prawa własności czasowej – ustanowione na podstawie dekretu o tzw. gruntach warszawskich.

Okres trwania wieczystego użytkowania powstałego w wyniku zmiany dotychczasowego prawa miał odpowiadać okresowi trwania dotychczasowego prawa (§ 10 zdanie pierwsze r.z.n.p.g.).

Użytkowanie wieczyste pełniło wówczas funkcję surogatu prawa własności dla osób fizycznych, w sytuacji gdy własność państwowa nie mogła stanowić przedmiotu swobodnego obrotu prawnego i być nabywana przez te osoby⁷.

Użytkowanie wieczyste zostało wprowadzone do systemu prawnego w rezultacie wieloletnich poszukiwań rozwiązań prawnych umożliwiających podmiotom prawa cywilnego, a zwłaszcza osobom fizycznym, długotrwale korzystanie z gruntów państwowych w celu zaspokajania zróżnicowanych potrzeb społecznych, przede wszystkim w zakresie budownictwa mieszkaniowego, przy jednoczesnym zachowaniu przez Skarb Państwa prawa własności gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste⁸.

Oddawanie gruntów osobom fizycznym lub prawnym w użytkowanie wieczyste, jako sposób gospodarowania mieniem państwowym, wskazywał również art. 4 ust. 3 pkt 1–4 ustawy z 29.04.1985 r. o gospodarce

⁶ W uchwale z 14.10.1996 r., OPK 21/96, NSA wyjaśnił: „Dokonanie przekształcenia prawa zabudowy w prawo użytkowania wieczystego w trybie postępowania administracyjnego określonego przepisami ustawy z 14.07.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.) nie jest możliwe z dniem wejścia w życie ustawy z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.)”.

⁷ Zob. m.in. wyroki TK z: 10.03.2015 r., K 29/13, OTK-A 2015/3, poz. 28; 26.01.2010 r., K 9/08, OTK-A 2010/1, poz. 4; 12.04.2000 r., K 8/98, OTK 2000/3, poz. 87.

⁸ Zob. wyrok SN z 24.04.2018 r., V CSK 27/18, LEX nr 2549246. Zob. również J. Matys, *Wpływ czasu na cele i funkcje użytkowania wieczystego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2010/7, s. 145–162 oraz powołaną tam literaturę.

Elżbieta Klat-Górska – doktor habilitowany nauk prawnych; adiunkt w Zakładzie Prawa Cywilnego i Prawa Międzynarodowego Prywatnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, kierownik Studiów Podyplomowych Prawa Gospodarki Nieruchomościami; etatowy członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu; autorka ponad 100 publikacji naukowych z zakresu prawa obrotu nieruchomościami oraz postępowania administracyjnego, w szczególności komentarza do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz monografii dotyczącej uwłaszczenia użytkowników wieczystych w drodze decyzji administracyjnej, a także współautorka komentarza do ustawy o gospodarce nieruchomościami i współautorka komentarza do Kodeksu postępowania administracyjnego.

Książka zawiera omówienie przepisów prawa materialnego oraz prawa proceduralnego regulujących tryby nabycia prawa własności nieruchomości przez użytkownika wieczystego, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów nowej ustawy z 20.07.2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Uwzględni także wprowadzone tym aktem prawnym nowelizacje ustaw istotnych dla prezentowanej tematyki.

Opracowanie obejmuje m.in. problematykę związaną z:

- charakterystyką prawa użytkowania wieczystego;
- poświadczaniem nabycia z mocy ustawy (*ex lege*) prawa własności nieruchomości przez użytkownika wieczystego stosownie do nowych przepisów;
- nabyciem prawa własności nieruchomości przez użytkownika wieczystego w drodze decyzji administracyjnej;
- pierwszeństwem uwłaszczenia z mocy prawa przed uwłaszczeniem w drodze decyzji administracyjnej;
- przeniesieniem prawa własności nieruchomości w drodze umowy sprzedaży, w wypadku gdy stroną tego rodzaju umowy jest użytkownik wieczysty;
- ustalaniem opłat z tytułu przekształcenia praw rzeczowych oraz sposobu i okresu ich uiszczania;
- udzielaniem bonifikat od tych opłat oraz przesłanek zwrotu tych bonifikat.

Książka jest przeznaczona dla przedstawicieli zawodów prawniczych: radców prawnych, sędziów, notariuszy. Zainteresuje ponadto pracowników administracji, spółdzielni mieszkaniowych, pośredników w obrocie nieruchomościami.



ISBN 978-83-8160-330-0



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL

CENA 149 ZŁ (W TYM 5% VAT)