

Radostaw Skwarło

**Ustawa o przekształceniu
prawa użytkowania wieczystego
w prawo własności
nieruchomości**

Komentarz



praktyczne komentarze



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Radostław Skwarło

**Ustawa o przekształceniu
prawa użytkowania wieczystego
w prawo własności
nieruchomości**

Komentarz

Radostław Skwarło

**Ustawa o przekształceniu
prawa użytkowania wieczystego
w prawo własności
nieruchomości**

Komentarz

Warszawa 2008



Oficyna
a Wolters Kluwer business

Stan prawny na dzień 1 stycznia 2008 r.

Wydawca:
Izabela Dorf

Opracowanie redakcyjne:
Tadeusz Stefaniak

Skład, łamanie:
Studio Q

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2008

ISBN: 978-83-7526-873-7

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. (022) 535 80 00
31-156 Kraków, ul. Zacisze 7
tel. (012) 630 46 00
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Wstęp	11
Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości	
Wprowadzenie	13
Art. 1. [Przedmiotowy i podmiotowy zakres przekształcenia]	23
Data początkowa istnienia prawa użytkowania wieczystego	24
Zakres przedmiotowy ustawy	31
Zakres podmiotowy ustawy	40
Następstwo prawne	44
Termin na złożenie wniosku o przekształcenie	47
Art. 2. [Współużytkownicy przekształcanych nieruchomości]	49
Współużytkowanie właścicieli odrębnych lokali	50
Współużytkowanie w częściach ułamkowych	53
Współużytkowanie łączne	55
„Piętrowa” wielość użytkowników wieczystych	58
Sposób postępowania organu w przypadku wielości użytkowników	59
Art. 3. [Postępowanie w sprawach przekształcenia]	61
Strony postępowania administracyjnego	61
Właściwość rzeczowa organów	65
Właściwość miejscowa i wyłączenie organu	70

Organ wyższego stopnia	72
Skutki decyzji o przekształceniu	74
Prawa osób trzecich	76
Kwestie proceduralne	77
Opłata skarbową	78
Art. 4. [Opłata za przekształcenie]	79
Ustalenie opłaty za przekształcenie	82
Rozłożenie opłaty na raty	85
Bonifikata od opłaty za przekształcenie	87
Zwrot bonifikaty	94
Inne kwestie związane z opłatą	96
Art. 5. [Przekształcenie nieodpłatne]	98
Art. 6. [Opłata roczna i sprzedaż użytkowanych wieczystośći nieruchomości rolnych SP]	101
Art. 7. [Sprzedaż nieruchomości gruntowych użytkowanych wieczystośći]	102
Art. 8. [Postępowanie w sprawach niezakończonych decyzją ostateczną] ...	103
Art. 9. [Derogacja dotychczasowych ustaw o użytkowaniu wieczystym]	104
Art. 10. [Obowiązywanie komentowanej ustawy]	105
Wybór orzeczeń z omówieniem	106
Wzory decyzji i uchwał	132
Wykaz aktów normatywnych	154
Literatura	158

WYKAZ SKRÓTÓW

Źródła prawa

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
- k.r.o. – ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. Nr 9, poz. 59 z późn. zm.)
- k.s.h. – ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.)
- u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.)
- u.g.g.w.n. – ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jedn. Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm.)
- u.g.t.m.o. – ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (tekst jedn. Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 z późn. zm.)
- u.k.s.s.c. – ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398 z późn. zm.)
- u.k.w.h. – ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 z późn. zm.)

- u.o.s. – ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 225, poz. 1635)
- u.p.z.p. – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.)
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)
- u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.)
- u.s.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.)
- 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.)
- z.g.g.w.n. – ustawa z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 z późn. zm.)

Organy orzekające

- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- SKO – Samorządowe Kolegium Odwoławcze
- SN – Sąd Najwyższy
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

Publikatory

- Dz. U. – Dziennik Ustaw
- Dz. Urz. – Dziennik Urzędowy
- Lex – System Informacji Prawnej LEX
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- OSN – Orzecznictwo Sądu Najwyższego
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
- OSS – Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

Czasopisma

M. Praw.	– Monitor Prawniczy
PiP	– Państwo i Prawo
PS	– Przegląd Sądowy

Inne

jedn.	– jednolity
j.s.t.	– jednostka samorządu terytorialnego
n.	– następny (a, e)
poz.	– pozycja
s.	– strona
SP	– Skarb Państwa
z późn. zm.	– z późniejszymi zmianami

WSTĘP

Instytucja użytkowania wieczystego wzbudza w ostatnich latach wiele emocji. Były już dwie ustawy zmierzające do masowego przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności, w tym nowelizacja zmierzająca do likwidacji tej instytucji z mocy prawa. Ustawodawca co jakiś czas przejawia tendencje do całkowitego wyeliminowania użytkowania wieczystego z systemu prawa. Sprzeciwiają się temu właściciele nieruchomości (głównie gminy). Kontrowersje budzą zasady ustalania odpłatności za przekształcanie użytkowania wieczystego we własność. W kwestii tej wypowiedział się także Trybunał Konstytucyjny. Od wejścia Polski do struktur Unii Europejskiej zupełnie nowe problemy zrodziły się wokół sprawy opodatkowania użytkowania wieczystego podatkiem od towarów i usług (VAT). Można powiedzieć, że użytkowanie wieczyste to temat ciągle gorący w orzecznictwie i piśmiennictwie prawniczym.

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości jest już trzecią próbą masowego uwłaszczenia użytkowników wieczystych. Na pewno spotka się z dużą przychylnością osób, które są zainteresowane uzyskaniem silniejszego prawa własności za w miarę niewygórowaną odpłatnością. Od ustanowienia pierwszych praw użytkowania wieczystego upłynęło ponad 46 lat, więc minęła już niemal połowa 99-letniego okresu, na który te prawa zostały ustanowione. U obywateli powoduje to niepokój o przyszłość ich majątku.

Stosowanie komentowanej ustawy, mimo że zawiera ona podobne regulacje, jak jej dwie poprzedniczki, będzie rodziło wątpliwości. Oddając w Państwa ręce niniejszy Komentarz, mam nadzieję, iż będzie on przydatnym narzędziem do rozwiązywania problemów powstałych przy stosowaniu ustawy. Komentarz jest przeznaczony przede wszystkim dla

urzędników samorządowych – praktyków gospodarki nieruchomościami, którzy zajmują się rozstrzyganiem spraw o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Żaden komentarz nie może przewidzieć wszystkich problemów mogących zrodzić się w trakcie stosowania przepisów prawa, życie zawsze przerasta wyobraźnię autorów. Mam jednak nadzieję, że na dużą część ewentualnych problemów znajdzie Państwo w tym komentarzu odpowiedź.

Komentarz został uzupełniony wyborem orzeczeń sądowych, przydatnych do rozwiązywania problemów praktycznych. Są to orzeczenia zapadłe na gruncie stosowania innych ustaw, lecz rozstrzygające podobne problemy, jakie mogą się zrodzić przy stosowaniu komentowanej ustawy. Orzeczenia sądowe nie mają w polskim systemie prawnym mocy obowiązującej, wiążą tylko w danej sprawie. Jednakże orzeczenia Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych dają często przykłady pogłębionej analizy konkretnych przepisów, a płynące z nich wnioski mogą mieć zastosowanie bardziej ogólne. Przydatność dorobku orzecznictwa w poszukiwaniu rozwiązań problemów praktycznych jest trudna do przecenienia. Każde orzeczenie jest przecież rozwiązaniem konkretnego problemu, który wystąpił w praktyce. Oczywiście linie orzecznicze nie zawsze są stałe, w wielu sprawach koncepcje się zmieniają, a w niektórych nie ma jednolitości wśród składów orzekających. Trafne dobranie i przywołanie przykładowych orzeczeń w uzasadnieniu decyzji lub środka zaskarżenia zawsze wzmacnia argumentację autora decyzji lub skarżącego i może przekonać organ wyższej instancji do swoich racji.

Wejherowo, styczeń 2008

Radostaw Skwarło

USTAWA

z dnia 29 lipca 2005 r.

O przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości

(Dz. U. Nr 175, poz. 1459 i z 2007 r. Nr 191, poz. 1371)

Wprowadzenie

1. Użytkowanie wieczyste to prawo rzeczowe na rzeczy cudzej, dające użytkownikowi wieczystemu uprawnienia do nieruchomości zbliżone do praw właściciela. Systematyka Kodeksu cywilnego statuuje użytkowanie wieczyste pomiędzy własnością a ograniczonymi prawami rzeczowymi. W użytkowanie wieczyste mogą zostać oddane wyłącznie grunty będące własnością Skarbu Państwa oraz grunty jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków. Użytkowanie wieczyste jest ustanawiane na czas określony dziewięćdziesięciu dziewięciu lat, a w wypadkach wyjątkowych, gdy cel gospodarczy użytkowania wieczystego nie wymaga oddania gruntu na dziewięćdziesiąt dziewięć lat, dopuszczalne jest oddanie gruntu na okres krótszy, co najmniej jednak na lat czterdzieści. W ciągu ostatnich pięciu lat przed upływem zastrzeżonego w umowie terminu wieczysty użytkownik może żądać jego przedłużenia na dalszy okres od czterdziestu do dziewięćdziesięciu dziewięciu lat; odmowa przedłużenia jest dopuszczalna tylko ze względu na ważny interes społeczny (art. 236 k.c.).

2. Użytkownik może korzystać z gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego oraz przez umowę o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, w tych samych granicach użytkownik wieczysty może swoim

prawem rozporządzać (art. 233 k.c.). Do istoty uprawnień użytkownika wieczystego należy prawo do korzystania z gruntu z wyłączeniem innych osób, w tym właściciela nieruchomości. Prawem i jednocześnie obowiązkiem użytkownika jest zagospodarowanie nieruchomości w sposób określony w umowie o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste, w szczególności poprzez jej zabudowanie (art. 62 u.g.n.). Do podstawowych obowiązków użytkownika wieczystego należy uiszczanie opłat za ustanowienie tego prawa – pierwszej opłaty i opłat rocznych przez cały czas trwania użytkowania (art. 71 u.g.n. i art. 238 k.c.). Szczegółowe rozważania na temat charakteru prawnego i treści prawa użytkowania wieczystego wykraczają poza zakres niniejszego komentarza.

3. Użytkowanie wieczyste jest obecnie instytucją o charakterze *stricte* cywilnoprawnym, lecz obok kodeksu cywilnego jest w dużej części regulowane przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, które mają charakter administracyjnoprawny. Ustawa ta reguluje zasady gospodarowania nieruchomościami publicznymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego (ich związków), a tylko na takich nieruchomościach może być ustanowione prawo użytkowania wieczystego. Ponadto użytkowanie wieczyste od początku wykazywało silne związki z prawem administracyjnym. Stąd też komentowana ustawa wprowadza administracyjnoprawny tryb przekształcania użytkowania wieczystego w prawo własności.

4. Użytkowanie wieczyste do polskiego systemu prawnego wprowadziła ustawa o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, która obowiązywała od dnia 1 października 1961 r.¹ Prawo to miało spełniać określone funkcje gospodarcze, wynikające z założeń systemu socjalistycznego. Użytkowanie wieczyste miało umożliwić podmiotom prawa cywilnego długotrwałe korzystanie z nieruchomości dla zaspokajania różnorodnych celów społecznych, przy jednoczesnym zachowaniu w odniesieniu do nieruchomości monopolu własności Państwa². Powstanie tej instytucji było poprzedzone poszukiwaniami najbardziej odpowiedniej regulacji dla udostępniania gruntów do korzystania podmiotom

¹ U.g.t.m.o. (tekst pierwotny Dz. U. Nr 32, poz. 159) – uchylona z dniem 1 sierpnia 1985 r. u.g.g.w.n.

² A. Cisek [w:] *System prawa prywatnego, tom 4, Prawo rzeczowe*, pod red. E. Gniewka, Warszawa 2005, s. 140 i cytowana tam literatura.

prawa cywilnego przy zachowaniu ich własności po stronie Państwa. W czasie od 1945 r. do 1961 r. do systemu prawa wprowadzano kolejno: prawo zabudowy³, własność czasową⁴, użytkowanie⁵. W efekcie tych prób skonstruowano instytucję użytkowania wieczystego, która z pewnymi zmianami funkcjonuje nieprzerwanie do chwili obecnej⁶.

5. W powszechnej opinii użytkowanie wieczyste kojarzy się wyłączenie z prawem systemu socjalistycznego, ale podobne instytucje były znane wielu systemom prawnym na długo przed powstaniem państw socjalistycznych. Praprzodkiem wszystkich podobnych instytucji były rzymskie prawa: emfiteuza (*emphyteusis*) i prawo powierzchni (*superficies*). *Emphyteusis* była to dziedziczna i zbywalna dzierżawa cudzych gruntów, prawo rzeczowe o treści zbliżonej do prawa własności. Emfiteuta pobierał wszystkie pożytki z gruntu jak właściciel; przysługiwały mu też środki ochrony prawnej, takie jak właścicielowi. Emfiteuta miał również obowiązek opłacania czynszu oraz ponoszenia ciężarów publicznych⁷. *Superficies* było to dziedziczne i zbywalne prawo rzeczowe do odpłatnego korzystania z budynku wzniesionego na cudzym gruncie. Superficjariusz opłacał właścicielowi gruntu roczny czynsz, korzystał z ochrony posesoryjnej, a poza tym jego pozycja była zbliżona do pozycji emfiteuty⁸.

6. W drugiej połowie XIX w. przyczyną wprowadzenia podobnych instytucji prawnych był gwałtowny napływ ludności do miast i związany z tym problem mieszkaniowy. Jednym ze sposobów wspierania przez władze publiczne budownictwa mieszkaniowego stało się dostarczanie mieszkańcom przez państwo lub gminy miejskie terenów budowlanych na dogodnych warunkach. Niezbędna do tego była taka forma prawna, która zapewniałaby należytą ochronę interesów budujących, a z drugiej strony zabezpieczała interes społeczny. Ten interes społeczny wymagał,

³ Dekret z dnia 26 października 1945 r. o prawie zabudowy (Dz. U. Nr 50, poz. 280).

⁴ Dekret z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz. U. Nr 57, poz. 319 z późn. zm).

⁵ Dekret z dnia 10 grudnia 1952 r. o odstępowaniu przez państwo nieruchomości mienia nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych (Dz. U. Nr 49, poz. 326).

⁶ Szerzej A. Cisek, *op. cit.*, s. 140 i n.

⁷ K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, wydanie V, Warszawa 2000, s. 325–326.

⁸ *Ibidem*, s. 327.

aby grunt stanowiący własność publiczną wracał po spełnieniu swojej roli do właściciela, który mógłby nim zadysponować na rzecz najbardziej potrzebujących. Istotna była także kwestia zapewnienia, aby grunt został wykorzystany zgodnie z przeznaczeniem. Powyższe potrzeby zaowocowały wprowadzeniem nowych praw rzeczowych, służących potrzebom budownictwa mieszkaniowego. Na ziemiach polskich takim prawem było prawo zabudowy funkcjonujące na ziemiach byłego zaboru pruskiego (§ 1012–1017 Kodeksu cywilnego niemieckiego) i na ziemiach byłego zaboru austriackiego (ustawa z 1912 r.)⁹.

7. Zapewne *odium* socjalistycznego rodowodu prawa użytkowania wieczystego jest przyczyną silnych tendencji, zmierzających do eliminacji tej instytucji prawnej z polskiego systemu prawnego i zastąpienie jej prawem własności. Komentowana ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. Nr 175, poz. 1459 z późn. zm.), dalej cytowana jako: ustawa o przekształceniu z 2005 r.¹⁰, jest już trzecim aktem prawnym umożliwiającym transformację prawa użytkowania wieczystego we własność na żądanie użytkownika. Podobnie jak dwie poprzednie próby, komentowana ustawa raczej nie spełni oczekiwań jej twórców. Treść i zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy sprawiają wrażenie dużej przypadkowości.

8. Pierwszym podejściem do masowego uwłaszczenia użytkowników wieczystych była 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.), dalej cytowana jako: ustawa o przekształceniu z 1997 r. Przewidywała ona przekształcenie użytkowania wieczystego we własność w drodze konstytutywnej decyzji administracyjnej. W pierwotnej wersji za przekształcenie została przewidziana symboliczna odpłatność, co zostało zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny¹¹. Po orzeczeniu TK powstała luka prawna, która uniemożliwiała ustalenie odpłatności za przekształcenie. W efekcie ustawa przez długi czas pozostawała martwa,

⁹ J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, wydanie VII, Warszawa 1997, s. 172–173.

¹⁰ Przepisy powołane w komentarzu bez podana nazwy ustawy dotyczą komentowanej ustawy.

¹¹ Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87.

a i po uregulowaniu kwestii odpłatności nie spowodowała masowych przekształceń użytkowania wieczystego, mimo że obowiązywała do 12 października 2005 r.

9. Drugim aktem prawnym, który miał na dużą skalę uwłaszczyć użytkowników wieczystych, była ustawa z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz. U. Nr 113, poz. 1209 z późn. zm.), dalej cytowana jako: ustawa o nabywaniu z 2001 r. Ta ustawa w swoim pierwotnym brzmieniu dotyczyła wyłącznie gruntów położonych na tzw. Ziemiach Odzyskanych i na obszarze b. Wolnego Miasta Gdańska. Jednym z celów tej regulacji było zapobieżenie ewentualnym roszczeniom dawnych właścicieli gruntów położonych na tych terenach, poprzez wyposażenie użytkowników wieczystych w silniejsze prawo własności. Ustawa przewidywała uwłaszczenie nieodpłatne na podstawie decyzji administracyjnej. Na mocy ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592) wprowadzono do ustawy o nabywaniu z 2001 r. dosyć radykalne zmiany. Po pierwsze – zlikwidowano ograniczenie terytorialne działania ustawy i objęto nią obszar całego kraju. Po drugie – w wyniku nowelizacji wprowadzono do art. 1 kuriozalną konstrukcję prawną, w myśl której uprawnieni użytkownicy wieczystości nabywają z mocy prawa własność nieruchomości z dniem, w którym decyzja administracyjna o nabyciu prawa własności stała się ostateczna. Takie brzmienie przepisu powodowało niejasność, czy nabycie własności następowało z mocy prawa, czy też wskutek decyzji administracyjnej. Prawu polskiemu są znane konstrukcje nabycia własności z mocy prawa i następnie potwierdzenie tego faktu deklaratoryjną decyzją administracyjną¹², ale nabycie własności z mocy prawa z datą, w której decyzja administracyjna stała się ostateczna, było dotąd niespotykane.

10. Żadna z powyższych ustaw nie spełniła oczekiwań twórców ani nie doprowadziła do realizacji zamierzonych celów, m.in. ze względu na niejasne przepisy oraz wąski zakres przedmiotowy i podmiotowy. Ustawa o przekształceniu z 1997 r. i ustawa o nabywaniu z 2001 r. obowiązywały równoległe, a ich zakresy się krzyżowały.

¹² Np. art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.).