

Marek Stawecki

Okręgowa Izba Radców Prawnych w Poznaniu
e-mail: marekstawecki@op.pl
ORCID: 0000-0002-3598-7787



Następstwo prawne w świetle ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe, w prawo własności tych gruntów

ABSTRAKT

5 października 2018 roku weszła w życie ustawa z dnia 20 lipca 2018 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe, w prawo własności tych gruntów (Dz.U. z 2020 r., poz. 139 z późn. zm.). Wywołała ona szereg wątpliwości, które znalazły swoje odzwierciedlenie w praktyce. Zgodnie z założeniem ustawodawcy, przekształcenie miało być odpłatne. Od powyższego przewidziano jednak wyjątki, które dotyczyć miały np. osób fizycznych lub ich spadkobierców, przy założeniu, że wniosły jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego. Osobisty charakter tego uprawnienia uzasadnia zatem jego reglamentację wyłącznie do osób fizycznych, które wstąpiły w ogół praw i obowiązków poprzednika. Powyższe uprawnienie związane jest ściśle z określonym sposobem (trybem), w jaki użytkownik wieczysty uzyskał prawo użytkowania wieczystego. Oznacza to, że nie każdy przypadek następstwa prawnego uprawnia do nabycia prawa własności nieruchomości na zasadach preferencyjnych (tj. nieodpłatnie), a jedynie ten związany ze spadkobranie. W artykule wykazano, że w przypadku następców prawnych, nie ma podstaw do ograniczenia, na zasadzie analogii, prawa do nieodpłatnego przekształcenia jedynie do następców pod tytułem ogólnym (spadkobierców), z wyłączeniem nabywców prawa użytkowania wieczystego na podstawie umowy. Przejawem woli ustawodawcy było szerokie uprzywilejowanie osób, w stosunku do których uzasadnione byłoby zminimalizowanie obciążeń wynikających z odpłatnego charakteru przekształcenia. Do powyższego jednakże doszło z „pokrzywdzeniem” określonej kategorii podmiotów. Problem ten jest konsekwencją dużego skomplikowania materii przekształcenia w kwestii skutków prawnych, nieprzejrzystości unormowań a nadto niedostrzegania przez prawodawcę ważnych problemów związanych z regulowaną materią. W artykule poddano analizie, a następnie oceniono najnowsze zmiany legislacyjne, a następnie przedstawiono przegląd prób likwidacji użytkowania wieczystego, prowadzących do przekształcenia tego prawa w prawo własności. Jako metody badawcze przyjęto w tej pracy analizę aktów prawnych analizę oraz orzecznictwa sądowego.

SŁOWA KLUCZOWE

następstwo prawne, użytkowanie wieczyste, przekształcenie, opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, uwłaszczenie

The issue of legal succession in the light of the Regulation from 20th July 2018 on Transformation the Right of Perpetual Usufruct of Built-Up Area for residential purposes into Ownership Title of such area

ABSTRACT

The Regulation from 20th July 2018 on Transformation the Right of Perpetual Usufruct of built-up land for residential purposes into Ownership Title came into force on 5th October 2018 (Journal of Law 2020 it.139 with further amendments).

This regulation evoked numerous doubts that appeared in practice. Pursuant to assumption of the legislator this transformation supposed to be a paid service. However, a few exceptions to the above law were provided for i.e. relating to natural persons or their heirs in case when they paid an annual one-off payment for the whole period of perpetual usufruct.

A personal nature of this entitlement justifies its rationing exclusively to natural persons who acquired both rights and obligations of their predecessor. The above entitlement is closely related to the way (mode) in which a perpetual user acquired a perpetual usufruct right. This means that not every case of a legal succession entitles to acquiring a real estate on preferential principles (i.e. free of charge) and only this case related to a hereditary succession.

The purpose of my article is to prove that in case of legal successors there is no grounds for limitation (on a legal analogy basis) to free-of charge transformation only to the successors under a general title (i.e. heirs), excluding the acquirers of a perpetual usufruct right on a contract basis.

The manifestation of a legislator's will was granting privileges to the persons towards whom minimising the encumbrance resulted from a nature of the transformation (a paid service) would be justified. However, the above came into force with 'a detriment' for a specific category of entities. This problem is the consequence of a highly complex character of the transformation matter with regards to its legal effects, ambiguity of regulations, and above all, it is related to the fact that a legislator seems not to notice relevant issues connected to the above matter.

In this article I analyse and evaluate the latest legislative changes as well as present the review of the attempts to liquidate a perpetual usufruct leading to transforming this right into a ownership title. The research method applied for the purpose of this article is the analysis of current laws and regulations as well as selected judicial decisions.

KEYWORDS

legal succession, perpetual usufruct, transformation, perpetual usufruct fees, enfranchisement

Wprowadzenie

Użytkowanie wieczyste jest jedną z wielu form prawnych władania gruntami, poszerzając wachlarz możliwości obrotu nimi. Usytuowana obok własności oraz kilku innych form korzystania z gruntów umożliwia podmiotom zainteresowanym dokonanie wyboru takiej

więzi prawnej, która w sposób optymalny odpowiadać będzie ich zamiarom gospodarczym oraz możliwościom finansowym¹.

5 października 2018 roku weszła w życie ustawa z dnia 20 lipca 2018 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe, w prawo własności². Jej celem było przekształcenie z dniem 1 stycznia 2019 roku prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe we własność gruntów na rzecz właścicieli domów jednorodzinnych i samodzielnych lokali położonych w budynkach wielorodzinnych wraz z budynkami gospodarczymi, garażami, innymi obiektami budowlanymi lub urządzeniami budowlanymi, umożliwiającymi prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych³.

Podstawowym skutkiem ustawy stało się przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zdefiniowanych w ustawie w prawo własności, przy jednoczesnym utrzymaniu istniejących na gruncie obciążeń, ale także praw związanych z dotychczas istniejącym użytkowaniem wieczystym⁴.

Ustawa ta jest kolejnym podejściem prawodawcy do zmiany struktury własnościowej poprzez daleko idące ograniczenie występowania w obrocie prawnym instytucji użytkowania wieczystego. Zamierzano w ten sposób usprawnić funkcjonujące obecnie procesy przekształcania prawa użytkowania wieczystego na gruntach zabudowanych budynkami mieszkalnymi, głównie na rzecz członków wspólnot mieszkaniowych⁵. Fundamentalnym zadaniem komentowanego aktu prawnego była eliminacja istniejących praw współużytkowania wieczystego, jak też zapobieżenie powstawaniu udziałów w tym prawie w przyszłości⁶.

Przekształcenie, co do zasady, miało być odpłatne. W konsekwencji powyższego nawiązuje się pomiędzy dotychczasowym a nowym właścicielem nieruchomości stosunek zobowiązaniowy o charakterze cywilnoprawnym. Opłata przekształceniowa ma w tym przypadku charakter świadczenia okresowego⁷ i jest swego rodzaju wynagrodzeniem za utratę prawa do korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela na rzecz użytkownika wieczystego. Zobowiązanie to ma charakter zobowiązania realnego obciążającego każdego właściciela nieruchomości, której własność powstała na skutek przedmiotowego

1 J. Ignatowicz, *Użytkowanie wieczyste de lege ferenda*, (w:) *Studia Iuridica. Księga Pamiątkowa ku czci Prof. T. Dybowski*, Warszawa 1994, s. 123–124.

2 Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 139).

3 Wyrok WSA w Krakowie z 18 czerwca 2020 r., II SA/Kr 505/20, (baza danych LEX nr 3039259).

4 M. Balwicka-Szczyrba, *O przekształceniu ex lege użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności*, Rejent 2019, nr 2, s. 15.

5 A. Kaźmierczyk, *Projekt ustawy o przekształceniu współużytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe we współwłasność gruntów. Zagadnienia wybrane*, Nowy Przegląd Notarialny, Czasopismo Rady Izby Notarialnej w Warszawie, 2016, nr 4 (70), s. 17.

6 Ł. Sanakiewicz, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 13.

7 Wyrok WSA w Krakowie z 26 lutego 2020 r., II SA/Kr 1575/19, (baza danych LEX nr 2895472).

przekształcenia⁸. Podmioty, które z mocy ustawy nabyły prawo własności zobligowane zostały do uiszczania należności w formie corocznej opłaty wnoszonej przez 20 lat. Cechą tej opłaty jest to, że jej wysokość winna być identyczna jak wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, która obowiązywałaby w dniu przekształcenia (art. 7 ust. 1 i 2 ustawy przekształceniowej)⁹.

Kilkanaście miesięcy stosowania analizowanej ustawy wykazało, że nie jest ona wolna od wad. Poniżej przedstawiono jeden z problemów, a mianowicie ten dotyczący następców prawnych (nabywców nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe) osób, które jednorazowo wniosły opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego oraz sposób jego rozwiązania. Sytuacja ta jest konsekwencją dużego skomplikowania materii przekształcenia w kwestii skutków prawnych, nieprzejrzystości unormowań oraz niedostrzegania przez prawodawcę ważnych problemów związanych z regulowaną materią.

W niniejszym artykule poddano analizie, a następnie oceniono najnowsze zmiany legislacyjne, a następnie przedstawiono przegląd prób likwidacji użytkowania wieczystego podejmowanych po 1990 roku, prowadzących do przekształcenia tego prawa w prawo własności.

W pracy tej zastosowano następujące metody: analizę aktów prawnych oraz analizę orzecznictwa sądowego.

I Dotychczasowe regulacje przekształceniowe

Ustawodawca wielokrotnie podejmował próby eliminacji instytucji użytkowania wieczystego z polskiego porządku prawnego. Stworzono dwie główne drogi prowadzące do nabycia własności nieruchomości przez ich użytkowników wieczystych – cywilnoprawną oraz administracyjnoprawną. Mechanizm pierwszy wywodzi się z art. 32 u.g.n. i ma charakter cywilnoprawny¹⁰.

Regulacja zawarta w ww. ustawie powinna być potraktowana jako element szerszego procesu ukierunkowanego na odejście od oddawania gruntów w użytkowanie wieczyste, jako dominującego sposobu obrotu nieruchomościami publicznymi, na rzecz zbywania prawa własności. 1 stycznia 1998 roku, oprócz ustawy o gospodarce nieruchomościami, weszła w życie również ustawa z 4 września 1997 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności¹¹ stała się podstawą mechanizmu o charakterze administracyjnoprawnym. Można do niego zaliczyć również niżej przedstawione ustawy.

8 Wyrok WSA w Szczecinie z 28 maja 2020 r., II SA/Sz 249/20 (baza danych LEX nr 3030298).

9 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 lipca 2020 r., II SA/Kr 80/20, (baza danych LEX nr 3041835).

10 Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2020.65).

11 Ustawa z 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. nr 123, poz. 781 ze zm.).

Celem tego ostatniego aktu normatywnego było stworzenie preferencyjnych warunków nabycia prawa własności gruntów przekazanych w użytkowanie wieczyste podmiotom określonym w zamkniętym katalogu. Ustawa przekształceniowa z 1997 roku, z powodu problemów z zastosowaniem w praktyce (mimo wielokrotnych nowelizacji), została uchylona 13 października 2005 roku. Należy zauważyć, że art. 32 u.g.n. po drobnych zmianach obowiązuje do dziś.

Tę ostatnią regulację oparto na umowie cywilnoprawnej. Wymieniony artykuł nie ingeruje w relacje między pomiotem właścicielskim a użytkownikiem wieczystym, oddając sprawę zbycia własności gruntu stronom właściwego stosunku cywilnoprawnego. Sprawia to, że ww. podmioty stają się równoprawnymi partnerami w negocjacjach prowadzonych w kwestii zbycia prawa własności. Nie istnieje tu władztwo administracyjne w relacji: organ administracji publicznej reprezentujący właściciela nieruchomości a użytkownik wieczysty.

Ustawa z 4 września 1997 roku, począwszy od 1 stycznia 1998 roku, tj. od dnia, gdy zaczęła obowiązywać, budziła poważne wątpliwości. Spora liczba jej nowelizacji nie przyniosła spodziewanego rezultatu. Na domiar złego jej zgodność z Konstytucją RP¹² została dwukrotnie zakwestionowana w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego¹³.

Głównym celem ww. aktu normatywnego było umożliwienie osobom fizycznym, tj. użytkownikom wieczystym, nabycia prawa własności poprzez jego przekształcenie na podstawie o konstytutywnej decyzji administracyjnej¹⁴.

Kolejnym aktem prawnym regulującym przedmiotową materię była ustawa z 26 lipca 2001 roku o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości¹⁵. Stanowiła ona podstawę do uwłaszczenia, jednakże jej postanowienia były tak dalece nieprecyzyjne, że jej realizacja napotykała poważne utrudnienia w praktyce.

Regulacje ustawy z 4 września 1997 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności oraz ustawy z 26 lipca 2001 roku o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości zostały uchylone z dniem wejścia w życie ustawy z 29 lipca 2005 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości¹⁶.

Wymienione wyżej akty normatywne nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Ujęte w nich zapisy były na tyle niedokładne, że realizacja ich w praktyce stała się niemożliwa. Fundamentalnym celem nowego aktu prawnego miało być pozbycie się niejasności oraz wprowadzenie zapisów, które równoważyłyby oczekiwania społeczne z gwarancją ochrony interesów podmiotów publicznych będących dotychczas właścicielami nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste.

12 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997r. (t.j. Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

13 Wyroki TK: z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98; z 18 grudnia 2000 r., K 10/00, OTK ZU 2000/8, poz. 298.

14 E. Gniewek, *O przyszłości użytkowania wieczystego*, Rejent 1999, nr 2, s. 15.

15 Ustawa z 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz.U. 2001 nr 113, poz. 1209).

16 Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. nr 175, poz. 1459 ze zm.).

Niemniej i w tym wypadku ustawodawca nie ustrzegł się błędów. Już w 2011 roku Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z 8 grudnia 2011, analizował zgodność z Konstytucją RP art. 8 ww. ustawy¹⁷. Zgodnie z nim, do spraw wszczętych na podstawie ustawy z 4 września 1997 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności oraz ustawy z 26 lipca 2001 roku o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości a niezakończonych decyzją ostateczną stosuje się przepisy ustawy przekształceniowej z 2005 roku. Trybunał ocenił, że regulacja ta w zakresie, w jakim nakazuje stosowanie tego aktu normatywnego w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy z 28 lipca 2011 roku o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw¹⁸ do spraw wszczętych na podstawie ustawy z 4 czerwca 1997 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności dotyczących nieruchomości zabudowanej budynkiem biurowo-warsztatowym, niewymienionej w art. 1 ust. 1 ustawy z 29 lipca 2005 roku w pierwotnym brzmieniu i zakończonych ostateczną decyzją przed dniem wejścia w życie ustawy z 28 lipca 2011 roku, jest niezgodna z art. 2 w zw. z art. 21 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Trybunał stwierdził, że taka koncepcja doprowadziła do pogorszenia sytuacji prawnej osób, które w czasie obowiązywania poprzedniego prawa wystąpiły o realizację przysługujących im uprawnień oraz nabyły maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę nabycia prawa własności nieruchomości. Podmioty te nie doczekały się realizacji swego uprawnienia pod rządem starego prawa, natomiast nowa ustawa doprowadziła do „wygaszenia” przysługującej im ekspektatywy. Trybunał Konstytucyjny ponownie zajął się przedmiotową ustawą w 2015 roku. W wyroku z 10 marca 2015 roku, stwierdził, że art. 1 ust. 1 i 3 ustawy z 29 lipca 2005 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości w kwestii, w jakiej przyznaje prawo do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności osobom fizycznym i prawnym, które nie miały tego uprawnienia przed dniem wejścia w życie ustawy z 28 lipca 2011 roku o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw, jest niezgodny z art. 2 ustawy zasadniczej Rzeczypospolitej Polskiej oraz nadto w materii, w jakiej dotyczy nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, jest niezgodny z art. 165 ust. 1 Konstytucji¹⁹.

5 października 2018 roku weszła w życie ustawa z 20 lipca 2018 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. To, w tym momencie, ostatni akt prawny regulujący przedmiotową materię.

17 Wyrok TK z 8 grudnia 2011 r., P 31/10 (OTK-A 2011/10, poz. 114).

18 Ustawa z 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 187, poz. 1110).

19 Wyrok TK z 10 marca 2015 r., K 29/13 (OTK-A 2015/3, poz. 28).

II Następcy prawni

Zważywszy, że co do zasady przekształcenie winno mieć charakter odpłatny, to od powyższego istnieją jednak wyjątki, mianowicie zgodnie z art. 8 analizowanej ustawy przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe może nastąpić nieodpłatnie na rzecz: 1) parków narodowych; 2) osób fizycznych, ich spadkobierców i spółdzielni mieszkaniowych, którzy wnieśli opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego bądź uzyskali użytkowanie wieczyste na podstawie dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy lub innych tytułów prawnych w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa przed 5 grudnia 1990 roku.

Za powyższym przemawiają następujące argumenty: po pierwsze parki narodowe stanowią majątek narodowy, więc rozsądne jest zwolnienie ich z opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Po drugie, w przypadku podmiotów z kolejnej grupy, które uiszczyły opłatę za cały okres użytkowania wieczystego, powodem zwolnienia jest wygaśnięcie zobowiązania do ponoszenia tych opłat. Po trzecie, podmioty pozostałe to przeddekretowi właściciele gruntów warszawskich albo ich następcy prawni, którzy uzyskali prawo użytkowania wieczystego za utracone prawo własności. Na skutek przekształcenia odzyskują prawo własności. Inną kwestią jest rozliczanie za ewentualne nakłady poczynione na tych gruntach. W podobny sposób za utracone prawo własności nieruchomości na skutek wywłaszczenia lub przejęcia nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa przed 5 grudnia 1990 roku dotychczasowi właściciele otrzymali użytkowanie wieczyste nieruchomości zamiennych w ramach odszkodowania za wywłaszczenie. W rezultacie na skutek przekształcenia odzyskują oni utracone prawo własności, co uzasadnia odstąpienie od nałożenia na nich obowiązku uiszczania opłat przekształceniowych²⁰.

Warto podkreślić, że rozwiązanie przyjęte w art. 8 u.p.p.u.w. nie jest żadną nowością, albowiem zbliżone regulacje zawarte są w art. 76 ust. 2 u.g.n.

Powyższy akt prawny przysparza wielu problemów. Jednym z nich jest kwestia następców prawnych (nabywców nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe) osób, które jednorazowo wnieśli opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego.

Analizowana ustawa w art. 8 reguluje sytuacje dotyczące nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność. Z ww. przepisu można wywieść, że za przekształcenie opłaty nie wnoszą osoby fizyczne lub ich spadkobiercy oraz spółdzielnie mieszkaniowe w przypadku, gdy wnieśli jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego. Prowadzi to do wniosku, że mamy tu do czynienia ze zwolnieniem podmiotowym, a co za tym idzie następcy prawni osób fizycznych, które dokonały wpłaty jednorazowej za cały okres użytkowania wieczystego, mogą skorzystać ze zwolnienia tylko wówczas,

²⁰ K. Maj, *Przekształcenie z dniem 1 stycznia 2019 prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, kot Schrödingera i praktyka notarialna*, Krakowski Przegląd Notarialny. Kwartalnik Izby Notarialnej w Krakowie 2018, nr 11 (lipiec/wrzesień), s. 61.

gdy są ich spadkobiercami²¹. Jest to jak najbardziej słuszne, albowiem nie istnieje już opłata z tytułu użytkowania wieczystego, obowiązująca na dzień przekształcenia, która mogłaby się stać z mocy prawa opłatą przekształceniową. Jednakże w sytuacji, gdy użytkownik wieczysty odsprzedał swe prawo, to nabywca nie ma podstaw w świetle obowiązujących przepisów do zwolnienia, czyli w konsekwencji powinien uiścić opłatę „przekształceniową”.

Nabywcy niejednokrotnie mogli decydować się na określone czynności, zakładając (mylnie jak się okazuje), że i oni będą także mogli skorzystać z „dobrodziejstwa” zwolnienia. Powyższe bez wątpienia nie pozostało bez wpływu na cenę nabycia²². Jednakże w wyniku przekształcenia nabytego przez nich prawa użytkowania wieczystego do gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe w prawo własności, z dniem 1 stycznia 2019 roku (na które nie mieli wpływu), diametralnie uległa zmianie ich sytuacja prawna, albowiem zmuszeni zostali do zapłaty ww. opłaty.

Podkreślić należy, że nieodpłatnie przekształcić użytkowanie wieczyste mogą także osoby fizyczne albo ich spadkobiercy oraz spółdzielnie mieszkaniowe, które użytkowanie wieczyste uzyskały na podstawie art. 7 dekretu z 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy²³, innych tytułów prawnych w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa, przed dniem 5 grudnia 1990 roku (art. 8 ust. 2 lit. b) ustawy przekształceniowej.

Z powyższego należy wyciągnąć wniosek, że zawarte w art. 8 ust. 2 lit. b) ustawy przekształceniowej prawo do nieodpłatnego przekształcenia powiązane jest z konkretnym sposobem, na mocy którego użytkownik wieczysty nabył ww. prawo. Stwierdzić należy, iż nie każda sytuacja następstwa prawnego umocowuje do nabycia prawa własności mienia nieruchomego na bazie preferencyjnych zasad, tj. w sposób nieodpłatny. Dzieje się tak, albowiem następcy prawni pod tytułem ogólnym są z mocy ustawy kontynuatorami praw spadkodawców. W tym kontekście niewłaściwe i pozbawione podstaw jest w sytuacji następcy prawnego osoby, która wniosła jednorazowo opłatę roczną za cały okres użytkowania wieczystego, ograniczania na zasadzie analogii (z przypadkami wymienionymi w art. 8 ust. 2 lit. b) uprawnienia do nieodpłatnego przekształcenia tylko do następcy prawnego pod tytułem ogólnym (spadkobiercy), wykluczając nabywcę prawa użytkowania wieczystego, który stał się nim w drodze umownej²⁴.

Przedmiotowe przekształcenie, co do zasady było i jest odpłatne. Konieczne jest uiszczenie należnej opłaty powiązanej z utratą prawa własności mienia nieruchomego z publicznego zasobu, jest ona bowiem rekompensatą dla Skarbu Państwa bądź też jednostek samorządu terytorialnego za utratę praw własności oraz systematycznego dochodu z tytułu rocznej

21 R. Kapkowski, *Charakter prawny opłaty przekształceniowej*, Krakowski Przegląd Notarialny. Kwartalnik Izby Notarialnej w Krakowie 2019, nr 4 (kwiecień/czerwiec), s. 45.

22 <https://mojafirma.infor.pl/nieruchomosci/prawo/4642588,Przekształcenie-uzytkowania-wieczystego-nieruchomosci-mieszkaniowej-w-prawo-wlasnosci-RPO-sugeruje-zmiany-w-przepisach.htm> (18.08.2020).

23 Dekret z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U z 1945 r., nr 50, poz. 279).

24 Pismo RPO IV.7000.500.2019. DZ Warszawa, 16.07.2020 r.

opłaty za użytkowanie wieczyste²⁵. Stanowią one pochodną wartości nieruchomości, co oznacza, że jej zmiana powinna prowadzić do aktualizacji, która zazwyczaj sprowadza się do podwyższenia opłat. Powyższe uregulowanie nagminnie skutkowało niezadowolaniem właścicieli nieruchomości, czemu dawali wyraz, skarżąc ich wysokość. Stało się także jednym z argumentów za ustawą z 20 lipca 2018 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.

Ustawodawca dążył do zapewnienia optymalnych wpływów z tytułu analizowanego przekształcenia z równoczesnym uzyskaniem korzyści przez dotychczasowych użytkowników wieczystych. Opłaty miały być rekompensatą za dochody utracone przez podmioty publiczne z opłat za użytkowanie wieczyste. Wprowadzenie odpłatności przekształcenia zapewnić miało wpływy na poziomie zbliżonym do dotychczasowych opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego, ustalanych wg zasad przewidzianych w ustawie o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości²⁶.

Podkreślić należy, że wniesienie jednorazowej opłaty za cały okres użytkowania wieczystego powoduje, iż roszczenie właściciela gruntu wobec użytkownika wieczystego z tytułu wynagrodzenia za korzystanie zostaje zaspokojone.

III Zwolnienie od opłat za przekształcenie

Zakres uprawnienia do przekształcenia nieodpłatnego gruntu *ex lege* uregulowano wyczerpująco w art. 8 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. W świetle powyższego, z preferencji tej skorzystać mogą zarówno osoby fizyczne, które uiściły opłatę za użytkowanie wieczyste z góry, za cały okres, na jaki prawo to zostało ustanowione, jak również ich następcy prawni, którzy w prawa swoich poprzedników wstąpili w drodze sukcesji uniwersalnej (spadkobrania)²⁷.

Prezentowane jest stanowisko, że dokonanie ograniczenia prawa do zwolnienia z opłat za przekształcenie wyłącznie do spadkobierców osób, które zaspokoili należność właściciela gruntu z tytułu użytkowania wieczystego w formie jednorazowego świadczenia jest recypowaniem utrwalonego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych poglądu, stosownie, do którego przywilej uzyskania przez użytkownika wieczystego własności gruntu pod tytułem darmym ma wyjątkowy charakter i związany jest z posiadaniem przez beneficjenta określonych cech podmiotowych (m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98).

25 E. Klat-Górska, *Uwłaszczenie użytkowników wieczystych w drodze decyzji administracyjnej*, Warszawa 2015, s. 223 i n.

26 E. Klat-Górska, *Przekształcenie użytkowania wieczystego we własność. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2019, s. 83.

27 Wyrok WSA w Warszawie z 24 listopada 2020 r., ISA/Wa 1803/20, LEX nr 3167094.

Zgodnie z przedstawionym powyżej stanowiskiem można założyć, że osobisty charakter ww. uprawnienia może uzasadniać jego reglamentację tylko do osób fizycznych, które wstąpiły w ogół praw i obowiązków poprzednika w drodze spadkobrania. Nie można przy tym zapominać, że opłata za przekształcenie oraz opłata z tytułu użytkowania wieczystego nie są tożsamymi płatnościami i wynikają z różnych postaw prawnych. Przyjęcie takiego stanowiska może prowadzić do wniosku, że nie można zgodzić się z tezą, jakoby osoby, które nabyły użytkowanie wieczyste w drodze czynności rozporządzającej mogły pozostawać w usprawiedliwionym przeświadczeniu, iż zwolnione będą ze wszelkich świadczeń na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego będących właścicielami gruntu, które powstałyby w przyszłości. Wniesienie opłaty jednorazowej prowadziło bowiem do wygaśnięcia całego zobowiązania tylko z tytułu oddania gruntu w użytkowanie wieczyste, co nie jest, z natury rzeczy, tym samym co pokrycie należności za jego własność. Dokonanie zaspokojenia wierzytelności powiązanej z prawem do rzeczy wywołuje natomiast skutek również w stosunku do następców prawnych użytkownika wieczystego, niezależnie od rodzaju sukcesji²⁸.

Należy jeszcze stwierdzić, że nabywca korzysta z gwarancji przysługującej swojemu poprzednikowi, a co za tym idzie nie dotyczy go aktualny obowiązek wnoszenia opłat rocznych. Prawo to zostało wyeksponowane *explicite* w art. 76 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.

W kontekście powyższego zauważyć należy, że w okresie obowiązywania ustawy z 14 lipca 1961 roku o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. nr 32, poz. 159 z późn. zm.)²⁹ pozwalającej na pokrycie należności za użytkowanie wieczyste z góry, za cały okres trwania tego prawa, polski porządek prawny nie przewidywał systemowych regulacji odnoszących się do instytucji przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Brakowało przepisów stanowiących źródło roszczeń użytkownika wieczystego o nabycie własności gruntu. Identycznej preferencji nie przewidywała dla użytkowników wieczystych ustawa z 29 lipca 2005 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Biorąc powyższe wskazania pod uwagę, można stwierdzić, iż obecna ustawa o przekształceniu w zasadniczy sposób poszerza uprawnienie do nabycia własności gruntu pod tytułem darmym, rozciągając możliwość skorzystania ze zwolnienia z opłaty za przekształcenie również na osoby, które zapłaciły należność za cały okres użytkowania wieczystego, a także na ich spadkobierców.

Celem ustawodawcy było zapewne możliwie najszersze uprzywilejowanie podmiotów, w stosunku do których – z tytułu szczególnego trybu, w jakim nabyli prawo użytkowania wieczystego – zasadne stałoby się zminimalizowanie ciężarów wynikających z odpłatnego charakteru przekształcenia. Należy podkreślić, że przywilej ten przyznany został kosztem majątku Skarbu Państwa oraz samorządów terytorialnych.

Bezwzględnie należy stwierdzić, że przyznanie prawa do nieodpłatnego przekształcenia jedynie osobom, które wniosły należność za cały okres korzystania z gruntu jest rozwiąza-

²⁸ Pismo Ministra Rozwoju z 24 sierpnia 2020. Znak sprawy: DN-I.750.197.2020.

²⁹ Ustawa z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. nr 32, poz. 159 z późn. zm.).

niem daleko idącym, a co za tym idzie powinno być traktowane jako szczególna preferencja. Jednakże przyjęcie założenia, że ww. preferencja służyć ma wskazanym w ustawie osobom oraz tym następcom prawnym, którzy wstąpili w ogół praw i obowiązków po swoim poprzedniku jedynie w drodze spadkobrania, nie jest właściwe. Zasadne byłoby dokonanie zmiany, tj. poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do ww. preferencji o następców prawnych, którzy stali się nimi w drodze umownej.

Podsumowanie

Po kilkudziesięciu latach od wprowadzenia prawa użytkowania wieczystego do polskiego porządku prawnego, podjęta została przez ustawodawcę kolejna próba dokonania zmian w strukturze własnościowej. Można założyć, że to podejście, w przeciwieństwie do poprzednich, osiągnie przewidywany cel, tj. ograniczy funkcjonowanie użytkowania wieczystego w obrocie prawnym. Za powyższym przemawia przyjęta koncepcja uwłaszczenia bezpośrednio z mocy prawa.

Po roku 1990 zaczęto traktować przedmiotową instytucję jako nieodpowiadającą czasom gospodarki wolnorynkowej. Nie uwzględniając jej genezy, konstrukcji, widziano w niej jedynie pozostałość po systemie socjalistycznym oraz „twór” zniechęcający podmioty zagraniczne do inwestowania w Polsce. Skutkiem powyższego podejścia były próby wyeliminowania tego prawa z polskiego porządku prawnego, jednakże żadna z nich nie doprowadziła do osiągnięcia zamierzonych rezultatów.

Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów w kontekście analizowanej ustawy z 2018 roku (aktualnie ostatnie podejście ustawodawcy w przedmiotowej materii) miało być odpłatne. Podmioty, które uzyskały z mocy prawa status właścicieli, zostały zobligowane do uiszczenia należności za nabycie prawa własności w postaci corocznej opłaty płaconej przez 20 lat³⁰. Omawiany akt prawny w przedmiotowej kwestii przewiduje wyjątki, gdy do przekształcenia dochodzi bez żadnych dodatkowych opłat, m.in. wtedy, gdy dotychczasowy użytkownik wieczysty zapłacił już wcześniej jednorazowo, z góry, opłaty roczne za użytkowanie wieczyste za cały okres tego prawa. W takim przypadku, gdy użytkownik wieczysty dokonał powyższego, a następnie odsprzedał swe prawo, nabywca i tak powinien uiścić opłatę „przekształceniową”. Podmioty te winny mieć jednak prawo do nieodpłatnego przekształcenia, tym bardziej, iż przysługuje ono np. spadkobiercy użytkownika wieczystego, który wcześniej dokonał zapłaty jednorazowo całej tej opłaty. W związku z tym wskazane osoby powinny być również zwolnione z opłat.

Kupując prawo użytkowania wieczystego, ww. podmioty mogły działać w przekonaniu, że także i one będą zwolnione z obowiązku ponoszenia ww. ciężaru. Jednak przekształcenie nabytego przez nich prawa 1 stycznia 2019 roku istotnie zmieniło ich sytuację prawną, albowiem zostali oni zmuszeni do uiszczenia przedmiotowej opłaty.

30 Wyrok WSA w Krakowie z 22 lipca 2020 r., II SA/Kr 1150/19 (baza danych LEX, nr 3045347).

W przypadku następców prawnych osób, które wniosły jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego, nie ma podstaw do ograniczenia prawa do nieodpłatnego przekształcenia. Takie prawo mają np. spadkobiercy tego użytkownika wieczystego, który uiszczył jednorazowo całą opłatę za użytkowanie wieczyste, toteż powinni mieć je również wcześniej wspomniani nabywcy.

Na podstawie przedstawionego problemu można stwierdzić, że w analizowanej ustawie nie ustrzeżono się błędów. Ich wyeliminowanie wymagać będzie od ustawodawcy niezbędnych zmian. Niemniej skutek w postaci nabycia prawa własności przez określone kategorie użytkowników wieczystych w znacznym zakresie został osiągnięty.

Bibliografia

Literatura

- Balwicka-Szczyrba M., *O przekształceniu ex lege użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności*, Rejent 2019, nr 2, s. 15.
- Gniewek E., *O przyszłości użytkowania wieczystego*, Rejent 1999, nr 2, s. 15.
- Ignatowicz J., *Użytkowanie wieczyste de lege ferenda*, (w:) *Studia Iuridica. Księga Pamiątkowa ku czci Prof. T. Dybowskiego*, Warszawa 1994, s. 123–124.
- Kapkowski R., *Charakter prawny opłaty przekształceniowej*, Krakowski Przegląd Notarialny. Kwartalnik Izby Notarialnej w Krakowie 2019, nr 4 (kwiecień/czerwiec), s. 39–62.
- Każmierczyk A., *Projekt ustawy o przekształceniu współużytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe we współwłasność gruntów. Zagadnienia wybrane*, Nowy Przegląd Notarialny. Czasopismo Rady Izby Notarialnej w Warszawie, 2016, nr 4 (70), s. 17.
- Klat-Górska E., *Przekształcenie użytkowania wieczystego we własność. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2019.
- Klat-Górska E., *Uwłaszczenie użytkowników wieczystych w drodze decyzji administracyjnej*, Warszawa 2015.
- Maj K., *Przekształcenie z dniem 1 stycznia 2019 prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, kot Schrödingera i praktyka notarialna*, Krakowski Przegląd Notarialny. Kwartalnik Izby Notarialnej w Krakowie 2018, nr 11 (lipiec/wrzesień) 2018, s. 61.
- Sanakiewicz Ł., *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Akty prawne

- Dekret z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U z 1945 r., nr 50, poz. 279).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 (tj. Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn.zm).
- Ustawa z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. nr 32, poz. 159 z późn. zm.).
- Ustawa z 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 139).

- Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2020.65 tj. z dnia 2020.01.15).
Ustawa z 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz.U. 2001 nr 113, poz. 1209).
Ustawa z 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 187, poz. 1110).
Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. nr 175, poz. 1459 ze zm.).
Ustawa z 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. nr 123, poz. 781 ze zm.).

Orzecznictwo

- Wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98 (OTK ZU 2000/8, poz. 298).
Wyrok TK z 18 grudnia 2000 r., K 10/00 (OTK ZU 2000/8, poz. 298).
Wyrok TK z 8 grudnia 2011 r., P 31/10 (OTK-A 2011/10, poz. 114).
Wyrok TK z 10 marca 2015 r., K 29/13 (OTK-A 2015/3, poz. 28).
Wyrok WSA w Krakowie z 18 czerwca 2020 r., II SA/Kr 505/20, LEX nr 3039259.
Wyrok WSA w Krakowie z 22 lipca 2020 r., II SA/Kr 1150/19, LEX nr 3045347.
Wyrok WSA w Krakowie z 26 lutego 2020 r., II SA/Kr 1575/19, LEX nr 2895472.
Wyrok WSA w Krakowie z 28 lipca 2020 r., II SA/Kr 80/20, LEX nr 3041835.
Wyrok WSA w Szczecinie z 28 maja 2020 r. II SA/Sz 249/20, LEX nr 3030298.
Wyrok WSA w Warszawie z 24 listopada 2020 r., ISA/Wa 1803/20, LEX nr 3167094.

Pozostałe źródła

- <https://mojafirma.infor.pl/nieruchomosci/prawo/4642588,Przekształcenie-uzytkowania-wieczystego-nieruchomosci-mieszkaniowej-w-prawo-wlasnosci-RPO-sugeruje-zmiany-w-przepisach.html> (18.08.2020).
Pismo RPO IV.7000.500.2019. DZ Warszawa, 16.07.2020 r.
Pismo Ministra Rozwoju z 24 sierpnia 2020. Znak sprawy: DN-I.750.197.2020.

CYTOWANIE

Marek Stawecki, *Następstwo prawne w świetle ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów*, Studia Administracyjne 1(15)/2022, 17–29, DOI: 10.18276/sa.2022.15-02.