

Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości

z dnia 29 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 175, poz. 1459)

Tekst jednolity z dnia 15 grudnia 2011 r. (Dz.U. 2012, poz. 83)

(zm.: Dz.U. 2015, poz. 373)

Zarys genezy prawa użytkowania wieczystego i jego przekształcania w prawo własności

Spis treści

	Nb
1. Geneza prawa użytkowania wieczystego	1
2. Źródła regulacji prawa użytkowania wieczystego	2
3. Nabycie prawa użytkowania wieczystego	3
4. Przedmiot prawa użytkowania wieczystego	4
5. Sposób korzystania z gruntu; umowa; opłaty	5
6. Własność budynków i urządzeń wzniesionych przez użytkownika wieczystego	6
7. Odpłatny charakter prawa użytkowania wieczystego	7
8. Uwłaszczenie użytkowników wieczystych	8
9. Zasady przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w świetle ustawy z 1997 r.	9
10. Nabycie przez użytkownika wieczystego własności nieruchomości w świetle ustawy z 2001 r.	10
11. Dualizm regulacji dotyczących przekształcenia prawa użytkowania wieczystego	11

1. Geneza prawa użytkowania wieczystego. Użytkowanie wieczyste, w dzisiejszym rozumieniu tego prawa, zostało wprowadzone do polskiego porządku prawnego przez ustawę z 14.7.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (t.j. Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.). Zgodnie z art. 40 tej ustawy, istniejące w dniu wejścia w życie ustawy prawa własności czasowej, prawa zabudowy, prawa wieloletniej dzierżawy lub użytkowania gruntu jako prawa wieczystego albo zarząd i użytkowanie gruntu (nieruchomości), ustanowione na rzecz innych jednostek niż państwowe, stały się prawem użytkowania wieczystego. Dotyczyło to w szczególności praw ustanowionych na podstawie:

- 1) dekretu z 6.12.1946 r. o przekazywaniu przez Państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska (Dz.U. Nr 71, poz. 389 ze zm.);
- 2) dekretu z 10.12.1952 r. o odstępowaniu przez Państwo nieruchomości mienia nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz na cele

- budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych (Dz.U. Nr 49, poz. 326);
- 3) ustawy z 28.5.1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych (Dz.U. Nr 31, poz. 132 ze zm.);
 - 4) dekretu z 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279, dalej: WłUżGruntWawaD);
 - 5) dekretu z 26.4.1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (t.j. Dz.U. z 1952 r. Nr 4, poz. 31) (zob. *P. Wancke*, *Nieruchomości. Leksykon pojęć i definicji*, Warszawa 2007, s. 344).

Kształt ustrojowy tego prawa został następnie doprecyzowany w ustawie z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 121 ze zm., dalej: KC).

Z jednej strony, instytucja ta miała zastąpić i ujednoczyć dotychczasowe formy czasowego długoletniego władania nieruchomością takie jak prawo zabudowy, czy prawo własności czasowej, z drugiej zaś miała zapewnić, że nieruchomość państwowa pozostając nadal własnością państwa będzie mogła być wykorzystywana przez podmioty niepaństwowe. Prawo użytkowania wieczystego wykreowane zostało w okresie obowiązywania zasady jednolitego niepodzielnego funduszu własności państwowej (art. 128 KC64 w brzmieniu obowiązującym do 1.10.1990 r.), a więc w okresie, kiedy nie istniała możliwość nabywania gruntów państwowych na własność. Wprowadzono je w celu udostępnienia gruntów państwowych położonych w miastach i osiedlach oraz gruntów włączonych do planu zagospodarowania przestrzennego miasta na realizację budownictwa mieszkaniowego-spółdzielczego i indywidualnego (por. *S. Breyer*, *Prawo wieczystego użytkowania*, PiP 1962, Nr 8–9, s. 313; *J. Winiarz*, *Użytkowanie wieczyste*, Warszawa 1967, s. 87 i n.). Dlatego pierwotnie, prawo to miało charakter celowy, związany ściśle z budownictwem mieszkaniowym.

Wbrew powszechnej tezie, iż użytkowanie wieczyste było tworem prawnym, ukształtowanym jako instytucja epoki socjalizmu, podobne instytucje do użytkowania wieczystego były znane wielu systemom prawnym na długo przed powstaniem państw socjalistycznych. Praprzodkiem wszystkich podobnych instytucji były rzymskie prawa emfiteuza (*emphyteusis*) i prawo powierzchni (*superficies*) (zob. *R. Skwarto*, *Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2008,

s. 15). Instytucje zbliżone w swoim charakterze do polskiego prawa użytkowania wieczystego funkcjonowały także w krajach zachodnich, np. we Francji – jako dzierżawa wieczysta (*bail emphytéotique*), w Niemczech – jako prawo zabudowy (*Erdbaurecht*; zob. wyr. TK z 12.4.2000 r., K 8/98, Dz.U. Nr 28, poz. 352).

Prawo użytkowania wieczystego (lub instytucje zbliżone do niego w swym charakterze) jest znane również w innych krajach. Przykładem mogą być konstrukcje prawne krajów anglojęzycznych – *land leasehold* i *ground leases*, czy też innych – np. holenderski – *edfpacht*. Podobna instytucja prawna występuje także w prawie Szwecji, Belgii, Szwajcarii, Francji, USA, Australii, Izraelu (zob. *W.J. Brzeski, P. Miklaszewski, Użytkowanie wieczyste w gospodarkach rynkowych, Raport dla Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Krakowski Instytut Nieruchomości, Kraków 1996, s. 7 i n.*).

2. Źródła regulacji prawa użytkowania wieczystego. Od początku swego funkcjonowania, prawo użytkowania wieczystego miało swoje źródła regulacji zarówno w KC, jak i w pozakodeksowych aktach. Pozakodeksowe źródła regulacji użytkowania wieczystego obejmowały zwłaszcza tryb wyłaniania użytkownika wieczystego, początkowo także administracyjnego wyznaczenia nabywcy prawa użytkowania wieczystego, rodzajów opłat ponoszonych przez użytkownika wieczystego, wysokości stawek procentowych tych opłat. Do 5.12.1990 r. [art. 35 ust. 1 ustawy z 29.4.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (t.j. Dz.U. z 1989 r. Nr 14, poz. 74 ze zm.), stanowiący, iż zawarcie umowy o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste lub umowy sprzedaży nieruchomości państwowej poprzedza wydanie przez terenowy organ administracji państwowej decyzji określającej osobę nabywcy oraz przedmiot zbycia, został skreślony z dniem 5.12.1990 r. przez ustawę z 29.9.1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.] instytucja ta miała charakter administracyjno-cywilny. Do zawarcia umowy ustanowienia użytkowania wieczystego wymagana była stosowna decyzja właściwego organu określająca warunki, na jakich nieruchomość państwowa zostaje oddana w użytkowanie wieczyste. Decyzja ta stanowiła następnie podstawę do zawarcia umowy notarialnej. Jednak na przestrzeni lat, prawo to uległo znacznej ewolucji. W wyniku wprowadzanych zmian legislacyjnych zasadnicze zmiany w kształcie użytkowania wieczystego nastąpiły w wyniku zniesienia zasady jednolitego funduszu własności państwo-

wej (ustawa z 31.1.1989 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Dz.U. Nr 3, poz. 11) oraz przywrócenia samorządu terytorialnego (ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.; obecnie ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm., dalej: SamGminU) i komunalizacji mienia państwowego, tj. wyposażenie gmin w majątek stanowiący dotąd niepodzielną własność państwa (ustawa z 10.5.1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.), nowy kształt legislacyjny użytkowanie wieczyste uzyskało na skutek nowelizacji regulujących je przepisów KC, ale przede wszystkim w wyniku zmian w ustawie z 29.4.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm.), które nastąpiły w drodze ustawy z 29.9.1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.) oraz w wyniku uchwalenia ustawy z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.; dalej: GospNierU). Wyeliminowano administracyjny tryb ustanawiania użytkowania wieczystego, w wyniku czego obecnie użytkowanie wieczyste powstaje na mocy umowy zawieranej w formie aktu notarialnego. Zniesiono także administracyjny tryb rozwiązywania stosunku prawnego użytkowania wieczystego – nawet rażące naruszenie warunków umowy nie upoważnia właściciela nieruchomości do jego jednostronnego zakończenia, a jedynie uprawnia do wystąpienia z odpowiednim żądaniem do sądu. Zasadniczo został również rozszerzony krąg podmiotów, na rzecz których może być ustanowione użytkowanie wieczyste, co wiązało się z odejściem ustawodawcy od celowego charakteru prawa służącego dotąd budownictwu mieszkaniowemu (szerzej na ten temat *Z. Truszkiewicz*, *Użytkowanie wieczyste*. Zagadnienia konstrukcyjne, Kraków 2006, s. 105).

- 3 3. Nabycie prawa użytkowania wieczystego.** Obecnie, podstawowym sposobem nabycia prawa użytkowania wieczystego jest umowa zawarta ze Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego (albo ich związkami) o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste. Zawarcie przedmiotowej umowy wymaga zachowania konkretnej procedury określonej w art. 28 GospNierU. Przepis ten stanowi, że oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej następuje w drodze przetargu lub w drodze bezprzetargowej, stosownie do przepisów rozdziału 4 ustawy. Warunki zbycia

nieruchomości w drodze przetargu obwieszcza się w ogłoszeniu o przetargu. Warunki zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej ustala się w rokovaniach przeprowadzanych z nabywcą. Protokół z przeprowadzonego przetargu oraz protokół z rokowań przy zbyciu w drodze bezprzetargowej stanowią podstawę do zawarcia umowy. Właściwe organy, stosownie do postanowień art. 35 GospNierU mają obowiązek sporządzić wykaz nieruchomości przeznaczonych do oddania w użytkowanie wieczyste. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a ponadto informację o wywieszeniu tego wykazu podaje się do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, a także na stronach internetowych właściwego urzędu. Zgodnie z art. 27 GospNierU do ustanowienia użytkowania wieczystego wymagane jest zawarcie umowy w formie aktu notarialnego oraz niezbędny jest wpis do księgi wieczystej. Wpis ten ma charakter konstytutywny. Wywiera on skutki prawne z chwilą dokonania wpisu do księgi wieczystej przez sąd wieczystoksięgowy.

Pomimo zmian ustrojowych, źródłem prawa użytkowania wieczystego nadal może być również decyzja administracyjna, stwierdzająca nabycie z mocy prawa – prawa użytkowania wieczystego. Decyzja ta ma charakter deklaratoryjny, co oznacza, że stwierdza ona jedynie fakt nabycia prawa użytkowania wieczystego, które w istocie nastąpiło z mocy prawa. Jest to konsekwencja obowiązywania regulacji, dotyczących tak zwanego uwłaszczenia, polegającego na ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego na rzecz niektórych podmiotów, w szczególności państwowych i komunalnych osób prawnych, Banku Gospodarki Żywnościowej, przedsiębiorstw państwowych utworzonych na podstawie zarządzeń Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, spółdzielni, państwowych instytucji kultury, którym to podmiotom na dzień 5.12.1990 r. przysługiwało prawo zarządu lub prawo użytkowania nieruchomości. Podstawą uwłaszczenia tych podmiotów prawem użytkowania wieczystego były pierwotnie przepisy ustawy z 29.9.1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464), w brzmieniu nadanym ostatecznie przez ustawę z 28.2.1991 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z 29.4.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz.U. Nr 30, poz. 127). Przepisy te zostały zastąpione przez art. 200–206 obowiązującej obecnie GospNierU. Na podstawie tych przepisów właściwe organy wydają decyzje admini-

stracyjne, w których potwierdzają zaistniały *ex lege* skutek prawny w postaci przekształcenia z dniem 5.12.1990 r. przysługującego w tym dniu uprawnionym podmiotom prawa zarządu lub prawa użytkowania – w prawo użytkowania wieczystego gruntu. Skutku tego nie niweczą późniejsze zdarzenia prawne. Decyzja o stwierdzeniu nabycia przez określony podmiot – z mocy prawa – użytkowania wieczystego potwierdza, że podmiot ten nabył prawo użytkowania wieczystego z dniem wskazanym w przepisie i nie odnosi się do ówczesnego stanu prawnego nieruchomości. Nie rozstrzyga również o stanie prawnym, powstałym na skutek zdarzeń późniejszych, które mogły nastąpić po dacie, z którą – z mocy prawa – nastąpiło uwłaszczenie.

- 4 4. Przedmiot prawa użytkowania wieczystego.** Przedmiotem prawa użytkowania wieczystego mogą być konkretne – wskazane w art. 232 KC nieruchomości. Zgodnie z tym przepisem, grunty stanowiące własność Skarbu Państwa, a położone obecnie w granicach administracyjnych miast oraz grunty Skarbu Państwa położone poza tymi granicami, lecz włączone do planu zagospodarowania przestrzennego miasta i przekazane do realizacji zadań jego gospodarki, a także grunty stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków, mogą być oddawane w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym, i osobom prawnym. W wypadkach przewidzianych w przepisach szczególnych, przedmiotem użytkowania wieczystego mogą być także inne grunty Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków. Przepisy te wyraźnie stanowią zasadę, że tylko grunty Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego mogą być przedmiotem użytkowania wieczystego. Nie jest zatem możliwe zawarcie umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste w przypadku, gdy nieruchomość ta stanowi własność osób fizycznych bądź osób prawnych lub współwłasności Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków i osób fizycznych lub prawnych. Ustanowienie takiego prawa jest bowiem możliwe wyłącznie na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa lub gminy (związku gmin). Ustanowienie użytkowania wieczystego na nieruchomości niestanowiącej wyłącznie własności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego jako sprzeczne z art. 232 § 1 KC jest nieważne (art. 58 § 1 KC) (tak wyr. SN z 18.7.2000 r., IV CKN 67/00, Legalis). Zgodnie z art. 27 GospNierU do ustanowienia użytkowania wieczystego niezbędny jest wpis do księgi wieczystej. Wpis ma charakter konstytutywny.

Użytkowanie wieczyste może być ustanowione wyłącznie na nieruchomości gruntowej stanowiącej fizycznie istniejącą część powierzchni ziemskiej. Nie jest natomiast dopuszczalne ustanowienie użytkowania wieczystego na udziale we współwłasności nieruchomości, nawet gdyby współwłaścicielem był podmiot wskazany w art. 232 KC.

Jak wskazuje jednoznacznie art. 232 KC, podmiotem prawa użytkowania wieczystego nieruchomości mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, o ile nie są właścicielami tej nieruchomości (por. uchw. SN z 18.3.1994 r., III CZP 28/94, Legalis). Prawo użytkowania wieczystego może przysługiwać również tzw. ułomnym osobom prawnym (np. osobowym spółkom handlowym), jak również Skarbowi Państwa, jako osobie prawnej – w odniesieniu do gruntu stanowiącego własność jednostki samorządu terytorialnego, jednostce samorządu terytorialnego – w odniesieniu do gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa oraz innym państwowym osobom prawnym – w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

5. Sposób korzystania z gruntu; umowa; opłaty. Charakter 5
prawny użytkowania wieczystego jest sporny. Jedni autorzy kwalifikują je do praw rzeczowych ograniczonych, inni zaś zaliczają do figury pośredniej między własnością, a prawami rzeczowymi ograniczonymi z elementami bliższymi prawu własności (por. uchw. SN z 18.3.1994 r., III CZP 28/94, Legalis). W uchw. NSA (7) z 8.1.2007 r. (I FPS 1/06, Legalis) wskazano, że: „użytkowanie wieczyste stanowi wprawdzie prawo na rzeczy cudzej, ale daje użytkownikowi wieczystemu uprawnienia do dysponowania rzeczą w sposób zbliżony do praw właściciela, czym w istotny sposób różni się od ograniczonych praw rzeczowych, stanowiąc tym samym pośrednie ogniwo pomiędzy tymi prawami a własnością”. Ponadto w świetle art. 233 KC użytkownik wieczysty w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego oraz przez umowę o oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gruntu jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków w użytkowanie wieczyste, może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób oraz rozporządzać nim. W tych samych granicach, użytkownik wieczysty może swoim prawem rozporządzać, może je obciążyć prawami rzeczowymi, co – *a contrario* – wynika z art. 241 KC (por. post. SN z 15.10.2008 r., CSK 135/08, OSNC-ZD 2009, Nr C, poz. 62). Można zatem stwierdzić,

że przepisy KC kształtują uprawnienia użytkownika wieczystego na wzór uprawnień właściciela. Jak zauważył Sąd Najwyższy (wyr. SN z 18.2.2015 r., I CSK 129/14, Legalis): „ze względu na podobieństwo zachodzące między użytkowaniem wieczystym, a prawem własności, można zasadnie twierdzić, że korzystanie użytkownika wieczystego jest zbliżone do korzystania właściciela, z tym, że użytkownik wieczysty może korzystać z gruntu tylko w sposób określony w umowie. Korzystanie z gruntu obejmuje nie tylko sam grunt, lecz także jego części składowe (...)”. Jeśli w chwili ustanowienia użytkowania wieczystego grunt był zabudowany, użytkownik wieczysty może korzystać nie tylko z gruntu, ale również z budynku, a jeżeli grunt został oddany w użytkowanie wieczyste w celu wzniesienia na nim budynku lub innego obiektu – korzystanie z gruntu obejmuje prawo dysponowania nim na cele budowlane, w rozumieniu art. 3 pkt 11 PrBud.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 GospNierU w umowie o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste ustala się okres użytkowania wieczystego zależnie od celu, na który nieruchomość gruntowa zostaje oddana w użytkowanie wieczyste oraz określa się sposób korzystania z nieruchomości, stosownie do art. 236 i 239 KC. Artykuł 236 KC wskazuje, że prawo użytkowania wieczystego jest prawem terminowym. Okres na jaki nieruchomość może być oddana w użytkowanie wieczyste wynosi co najmniej 40 lat, jednak zwykle jest to okres 99 lat. Sposób korzystania z gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków przez wieczystego użytkownika, powinien być określony w umowie. Jeżeli oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste następuje w celu wzniesienia na gruncie budynków lub innych urządzeń, umowa powinna określać: termin rozpoczęcia i zakończenia robót; rodzaj budynków lub urządzeń oraz obowiązek ich utrzymania w należytych stanie; warunki i termin odbudowy w razie zniszczenia albo rozbiórki budynków lub urządzeń w czasie trwania użytkowania wieczystego; wynagrodzenie należne wieczystemu użytkownikowi za budynki lub urządzenia istniejące na gruncie w dniu wygaśnięcia użytkowania wieczystego (art. 239 KC). Z regulacją tą wiążą się postanowienia art. 62 GospNierU, który stanowi, że w umowie o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste ustala się sposób i termin jej zagospodarowania, w tym termin zabudowy zgodnie z celem, na który nieruchomość gruntowa została oddana w użytkowanie wieczyste. Jeżeli sposób zagospodarowania nieruchomości gruntowej polega na

jej zabudowie, ustala się termin rozpoczęcia lub termin zakończenia zabudowy. Za rozpoczęcie zabudowy uważa się wybudowanie fundamentów, a za zakończenie zabudowy wybudowanie budynku w stanie surowym zamkniętym. Termin, o którym mowa w art. 62 ust. 1 GospNierU, może być przedłużony na wniosek użytkownika wieczystego, jeżeli nie mógł być dotrzymany z przyczyn niezależnych od użytkownika. Prawo użytkowania wieczystego jest zatem prawem celowym, co oznacza, że użytkownik wieczysty zobowiązany jest korzystać z nieruchomości zgodnie z celem, na jaki nieruchomość została oddana mu w użytkowanie wieczyste. Postanowienia umowy określające sposób korzystania z nieruchomości gruntowej przez użytkownika wieczystego podlegają ujawnieniu w księdze wieczystej (art. 30 GospNierU). Niezależnie od tego, czy taki wpis w księdze wieczystej został dokonany, postanowienia umowy są skuteczne względem każdego kolejnego nabywcy prawa użytkowania wieczystego. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uchw. z 3.7.2003 r., III CZP 39/03 (OSNC 2004, Nr 9, poz. 135), „określenie terminu rozpoczęcia i zakończenia robót na nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste w celu wzniesienia budynków lub innych urządzeń wpływa z samej istoty tej instytucji i dotyczy każdego kolejnego nabywcy tego prawa bez względu na to, czy termin ten ujawniono w księdze wieczystej”.

Z punktu widzenia użytkownika wieczystego sposób korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste ma istotne znaczenie. Korzystanie z nieruchomości w sposób oczywiście sprzeczny z celem, na jaki nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste, uprawnia bowiem właściciela do żądania rozwiązania użytkowania wieczystego przed upływem terminu, na jaki prawo to zostało ustanowione (art. 240 KC). Podobną regulację zawiera art. 33 ust. 3 GospNierU, który stanowi, że właściwy organ może żądać rozwiązania umowy użytkowania wieczystego przez upływem ustalonego okresu stosownie do art. 240 KC, jeżeli użytkownik wieczysty korzysta z tej nieruchomości w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie, a w szczególności, jeżeli nie zabudował jej w ustalonym terminie. Wyjaśniając wzajemną zależność tych przepisów Sąd Najwyższy stwierdził, że: „z relacji zachodzących między art. 33 GospNierU odesłania do art. 240 KC, wynika (...), że rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego wchodzi w rachubę jedynie w razie oczywistej sprzeczności sposobu korzystania z nieruchomości z jej

przeznaczeniem. Chodzi tu zatem o ewidentne, rażące i niczym nieusprawiedliwione naruszenia sposobu korzystania z nieruchomości, określonego przez strony w umowie. (...) Brak określenia w umowie o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste sposobu korzystania z gruntu wyłącza możliwość rozwiązania takiej umowy na podstawie art. 33 ust. 3 i art. 240 KC” (wyr. SN z 8.12.2010 r. V CSK 168/10, Legalis). Z kolei niedotrzymanie terminów zagospodarowania nieruchomości daje właścicielowi podstawę do ustalenia dodatkowych opłat rocznych. Wysokość dodatkowej opłaty rocznej, wynosi 10% wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień ustalenia opłaty za pierwszy rok, po bezskutecznym upływie terminu jej zagospodarowania, ustalonego w umowie lub decyzji, a za każdy następny rok opłata podlega zwiększeniu o dalsze 10% tej wartości (art. 63 GospNierU).

6 6. Własność budynków i urządzeń wzniesionych przez użytkownika wieczystego. Zgodnie z art. 235 § 1 KC budynki i inne urządzenia wzniesione na gruncie Skarbu Państwa lub gruncie należącym do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków przez wieczystego użytkownika stanowią jego własność. To samo dotyczy budynków i innych urządzeń, które wieczysty użytkownik nabył zgodnie z właściwymi przepisami przy zawarciu umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Powołany przepis przewiduje wyjątek od zasady wyrażonej w art. 47 § 1 KC, zgodnie z którą części składowe gruntu nie mogą być przedmiotem odrębnej własności i innych praw rzeczowych. Z treści art. 235 § 1 KC wynika więc m.in., że budynek zbudowany na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste może być przedmiotem odrębnej własności, a prawo użytkowania wieczystego tego gruntu jest w stosunku do prawa własności budynków prawem nadrzędnym. Własność budynku będącego odrębną nieruchomością stanowi w istocie „część składową” prawa do działki, na której ten budynek jest wzniesiony (tak SN w uchw. z 8.7.1966 r., III CZP 43/66, OSNCP 1966, Nr 12, poz. 211).

Prawo użytkowania wieczystego gruntu w świetle art. 235 KC ma charakter nadrzędny w stosunku do prawa własności budynków i innych posadowionych na nim urządzeń, co oznacza, że prawem głównym jest prawo wieczystego użytkowania, a prawem związanym z nim, jest prawo własności budynków. Konstrukcja prawa własności budynku jako prawa związanego i niejako podporządkowanego użytkownikowi wieczystemu nieruchomości wyklucza zatem z założenia sytuację, w której budynek posadowiony jest częściowo na gruncie od-

danym określonym podmiotom w użytkowanie wieczyste, a częściowo na gruncie będącym przedmiotem prawa własności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Zasada *superficies solo cedit* oznaczałaby w takiej sytuacji, że część tego budynku stanowiłaby część składową nieruchomości gruntowej, a część stanowiłaby nieruchomość budynkową. Ten sam budynek nie może być zarazem częścią składową nieruchomości gruntowej i nieruchomością budynkową, której własność związana jest z użytkowaniem wieczystym. Odstępstwo od przytoczonej wyżej zasady może dotyczyć tylko budynków, które wraz z gruntem można podzielić wzdłuż płaszczyzn pionowych.

W myśl art. 235 § 2 KC przysługująca wieczystemu użytkownikowi własność budynków i urządzeń na użytkowanym gruncie jest prawem związanym z użytkowaniem wieczystym. Oznacza to, że wraz z wygaśnięciem użytkowania wieczystego wygasa własność budynków i innych urządzeń na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste. Stają się one wówczas częściami składowymi nieruchomości gruntowej (post. SN z 18.10.2013 r., III CZP 60/13, Legalis).

7. Odpłatny charakter prawa użytkowania wieczystego. Prawo 7 użytkowania wieczystego ma charakter odpłatny. Owa odpłatność ma dwa aspekty. Pierwszy odnosi się do chwili oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste. W tym wypadku użytkownik wieczysty jest obowiązany do poniesienia tzw. pierwszej opłaty. Drugi aspekt dotyczy corocznych opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Zasada odpłatności wynika wprost z art. 238 KC oraz art. 71 GospNierU, zgodnie, z którym za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste pobiera się pierwszą opłatę i opłaty roczne.

8. Uwłaszczenie użytkowników wieczystych. W wyniku przemian 8 ustrojowych, jakie miały miejsce na przestrzeni lat, wielokrotnie pojawiał się pomysł wprowadzenia regulacji tzw. uwłaszczenia użytkowników wieczystych zmierzającej w istocie do wyeliminowania użytkowania wieczystego z porządku prawnego. Nie do końca próby te zakończyły się powodzeniem i wbrew oczekiwaniom, do masowego uwłaszczenia nie doszło. Jak słusznie zauważył w jednym z orzeczeń Trybunał Konstytucyjny, prawo użytkowania wieczystego ma swoje zalety ekonomiczne. Inwestorom pozwala wejść we władanie nieruchomością, bez konieczności ponoszenia pełnych kosztów jej nabycia. Jednocześnie nabywane prawo, ze względu na czas jego trwania, gwarantuje im opłacalność czynienia na tej nieruchomości 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 jej zagospodarowania (wyr. TK z 12.4.2000 r., K 8/98, Dz.U. Nr 28, poz. 352). Dla państwa oraz dla jednostek samorządu terytorialnego użytkowanie wieczyste wciąż było i jest atrakcyjną formą gospodarowania nieruchomościami publicznymi. Zapewnia ono tym podmiotom stały przychód z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste, który znacznie przewyższa wartość gruntu. Nie bez znaczenia jest i to, że jako właściciele nieruchomości, korzystają oni na wzroście wartości nieruchomości, a dzięki temu, że oddając nieruchomość w użytkowanie wieczyste nie wyzbywają się prawa własności, mogą wpływać na sposób jej zagospodarowania. Dlatego ani Skarb Państwa, ani jednostki samorządu terytorialnego nie są skore, mimo istnienia takiej możliwości, do wyzbywania się tego prawa na rzecz użytkowników wieczystych (zob. Z. Truskiewicz, Użytkowanie, s. 19).

- 9 9. Zasady przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w świetle ustawy z 1997 r.** Pierwszym aktem, który umożliwił użytkownikom wieczystym nabycie prawa własności nieruchomości oddanej mu w użytkowanie wieczyste była ustawa z 4.9.1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1299 ze zm.). Początkowo ustawa ta miała zastosowanie do osób fizycznych, które nabyły prawo użytkowania wieczystego przed dniem jej ogłoszenia i złożyły stosowny wniosek do 31.12.2000 r. oraz odpowiednio do osób fizycznych, którym przysługiwało prawo zabudowy nieruchomości ustanowione przed dniem wejścia w życie dekretu z 26.10.1945 r. o prawie zabudowy (Dz.U. Nr 50, poz. 280), które złożyły wniosek do 31.12.2000 r. Organem właściwym do orzekania w sprawie był kierownik urzędu rejonowego jeżeli użytkowanie wieczyste było ustanowione na nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa lub wójt (burmistrz, prezydent miasta), jeżeli użytkowanie wieczyste było ustanowione na nieruchomości stanowiącej własność gminy. Osoba, która w wyniku przekształcenia nabyła własność nieruchomości, zobowiązana była do uiszczenia dotychczasowemu właścicielowi opłaty. Opłata rozłożona była na raty roczne płatne przez: 15 lat – jeżeli użytkowanie wieczyste trwało 5 lat i krócej; 10 lat – jeżeli użytkowanie wieczyste trwało dłużej niż 5 lat i krócej niż 20 lat; 5 lat – jeżeli użytkowanie wieczyste trwało 20 lat i dłużej. W 2000 r., na podstawie wyr. TK z 12.4.2000 r. (K 8/98,

Dz.U. Nr 28, poz. 352) oraz wyr. TK z 18.12.2000 r. (K 10/00, Dz.U. Nr 114, poz. 1196), część przepisów tej ustawy utraciła moc prawną. Z dniem 28.7.2001 r. ustawą nowelizującą przedłużono termin składania wniosków o przekształcenie do 31.12.2002 r. Ostatecznie, do czasu uchylecia ustawy w 2005 r. jej regulacjami były objęte osoby fizyczne, które nabyły prawo użytkowania wieczystego przed dniem 31.10.1998 r., a także osoby fizyczne będące ich następcami prawnymi. Ponadto przepisami tej ustawy zostały także objęte: osoby fizyczne, którym przysługiwało prawo zabudowy nieruchomości ustanowione przed dniem wejścia w życie dekretu z 26.10.1945 r. o prawie zabudowy (Dz.U. Nr 50, poz. 280) i które złożyły wniosek do 31.12.2000 r.; osoby fizyczne, które nabyły gospodarstwo rolne na podstawie aktu nadania, albo ich następcy, będący posiadaczami tych gospodarstw i złożyły wniosek do 31.12.2000 r. oraz osoby fizyczne będące właścicielami lokali, którym przysługiwał udział w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej jako w prawie związanym z własnością wyodrębnionego lokalu, jeżeli spełnione zostały łącznie następujące warunki: wniosek złożyli wszyscy współużytkownicy wieczystości i w terminie do 31.12.2000 r.; w razie braku zgody wszystkich współużytkowników wieczystych stosowało się odpowiednio art. 199 KC. Organem właściwym do wydania decyzji był starosta albo prezydent miasta na prawach powiatu, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej – jeżeli użytkowanie wieczyste było ustanowione na nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta albo marszałek województwa – jeżeli użytkowanie wieczyste było ustanowione na nieruchomości stanowiącej własność jednostki samorządu terytorialnego. Osoba, która nabyła własność nieruchomości zobowiązana była do uiszczenia dotychczasowemu właścicielowi opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Jeżeli przedmiotem przekształcenia była nieruchomość wykorzystywana lub przeznaczona na cele mieszkaniowe, organ właściwy do wydania decyzji mógł udzielić bonifikaty od opłaty, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność: Skarbu Państwa – za zgodą wojewody, a w odniesieniu do nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego – za zgodą właściwej rady lub sejmiku. Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności następowało nieodpłatnie na rzecz tych użytkowników wieczystych oraz ich następców prawnych, którym nieruchomość została oddana

w użytkowanie wieczyste w związku z utratą mienia wskutek wojny w latach 1939–1945, i którzy pozostawili majątek na terytorium nieznajdującym się na obecnym obszarze Państwa Polskiego; którzy na mocy umów międzynarodowych zawartych przez Państwo Polskie mieli otrzymać ekwiwalent za mienie pozostawione za granicą, a wartość tego mienia była wyższa od opłaty z tytułu przekształcenia, którym oddano nieruchomości w użytkowanie wieczyste w związku z wywłaszczeniem dokonany po 1949 r., a przed 1.8.1985 r.; którym oddano nieruchomości w użytkowanie wieczyste w zamian za przejęcie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa na podstawie wszelkich tytułów, przed 5.12.1990 r.; którym przyznano jako dotychczasowym właścicielom lub ich następcom prawnym prawo wieczystej dzierżawy lub prawo zabudowy (prawo użytkowania wieczystego), na podstawie art. 7 WłUzGruntWawaD, bez względu na termin przyznania tego prawa lub termin wniesienia czynszu lub opłaty.

Przyjmuje się, że celem przewidzianego ustawą z 4.9.1997 r. uwłaszczenia było stworzenie szansy uzyskania prawa własności tym podmiotom, które w chwili, gdy nabywały prawo do nieruchomości (przed 1990 r.), nie mogły stać się jej właścicielami, bo obowiązujący w Polsce system własnościowy na to nie pozwalał. Ponadto, ponieważ użytkowanie wieczyste ustanawiane było dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, można mówić o zamierzonym przez ustawodawcę umocnieniu prawa do mieszkania (tak TK w wyr. z 10.3.2015 r., K 29/13, Dz.U. z 2015 r. poz. 373). Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności uważane było za element polityki państwa, sprzyjającej zaspokojeniu przez jak najszerszą grupę obywateli ich potrzeb mieszkaniowych.

- 10 10. Nabycie przez użytkownika wieczystego własności nieruchomości w świetle ustawy z 2001 r.** Kolejną regulacją dotyczącą nabywania przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości była ustawa z 26.7.2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz.U. Nr 113, poz. 1209 ze zm.). Co istotne, ustawa ta, aż do 13.10.2005 r., obowiązywała niezależnie od ustawy z 4.9.1997 r. O ile jednak w ustawie dotyczącej przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności możliwość wystąpienia z wnioskiem o przekształcenie użytkowania wieczystego była uprawnieniem wnioskodawcy, o tyle w ustawie o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości osobom fizycznym będącym w dniu 26.5.1990 r. oraz w dniu wejścia

w życie ustawy użytkownikami wieczystymi lub współużytkownikami wieczystymi nieruchomości położonych na obszarach Państwa Polskiego, wymienionych w dekreście z 6.9.1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziemi Odzyskanych zabudowanych na cele mieszkaniowe, stanowiących nieruchomości rolne przysługiwało roszczenie o nieodpłatne nabycie prawa własności tych nieruchomości. Na wniosek osoby uprawnionej, a także osoby fizycznej będącej jej następcą prawnym, złożony nie później niż w ciągu roku od wejścia w życie ustawy (od 14.1.2003 r., z mocą obowiązującą od 24.10.2002 r. okres ten wynosił cztery lata), starosta – w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa lub przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego – w odniesieniu do nieruchomości będącej jej własnością, wydawał decyzję o nabyciu prawa własności nieruchomości. W przypadku niezłożenia wniosku w terminie, roszczenie o nieodpłatne nabycie prawa własności nieruchomości wygasało.

Z dniem 16.7.2003 r., na podstawie ustawy o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości, zmienił się krąg podmiotów uprawnionych do żądania przekształcenia użytkownika wieczystego. Zgodnie ze zmienionym art. 1, osoby fizyczne będące w dniu 26.5.1990 r. oraz w dniu wejścia w życie ustawy użytkownikami wieczystymi lub współużytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub stanowiących nieruchomości rolne nabywały z mocy prawa własność tych nieruchomości z dniem, w którym decyzja o przekształceniu, stała się ostateczna. Prawo własności nieruchomości nabywały także osoby fizyczne będące następcami prawnymi tych osób. Decyzję o nabyciu prawa własności nieruchomości wydawał starosta – w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa lub wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub marszałek województwa – w odniesieniu do nieruchomości będącej własnością jednostki samorządu terytorialnego.

11. Dualizm regulacji dotyczących przekształcenia prawa użytkowania wieczystego. Obie ustawy (ustawa z 4.9.1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności i ustawa z 26.7.2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości), na mocy art. 9 ustawy z 29.7.2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 83 ze zm.; dalej: PrzekPrUżyłWU) zostały uchylone. Niewątpli-

wie obie ustawy miały pewne cechy wspólne. W zakresie podmiotowym obejmowały osoby fizyczne i ich następców prawnych. Zgodnie z obiema ustawami przekształcenie prawa użytkowania wieczystego następowało w formie decyzji właściwego organu, zaś ustawodawca dla wskazania kręgu uprawnionych do przekształcenia wskazywał przedział czasowy dotyczący nabycia przekształcanego prawa. Niemniej jednak różnice w obu ustawach były na tyle istotne, że stanowiły źródło wielu wątpliwości na etapie ich stosowania. Problemy w tym zakresie dostrzegli autorzy projektu obecnie obowiązującej ustawy o przekształceniu użytkowania wieczystego w prawo własności, którzy analizując aktualny stan prawny instytucji przekształcenia użytkowania wieczystego, w uzasadnieniu do propozycji ustawy o przekształceniu prawa użytkowania, stwierdzili m.in., że: „w obecnym stanie prawnym przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności uregulowane zostało w dwóch ustawach. Zasady nabywania własności zawarte w ustawie z dnia 26 lipca 2001 r., są do tego stopnia nieprecyzyjne i niejednoznaczne, że realizacja ustawy nie tylko, że napotyka na poważne utrudnienia w praktycznym stosowaniu, ale co więcej, zdaniem wielu osób jej stosowanie jest niemożliwe. Nierozstrzygnięta jest przede wszystkim kwestia odpłatności i organy administracji wstrzymują się z wydawaniem decyzji w tych sprawach z obawy, że narażą się na zarzut niegospodarności i naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Obecny stan prawny w tej dziedzinie jest zatem całkowicie niezrozumiały dla obywateli mających prawo do przyzwoitej legislacji, równego traktowania wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) i równej dla wszystkich ochrony prawnej (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP). Trzeba, bowiem stwierdzić, że każda z tych ustaw przewiduje odmienne podstawowe zasady przekształcania, zarówno, co do sposobu i trybu przekształcenia (*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 31.12.2002 r.” (zob. Poselski projekt ustawy o przekształcaniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/3668.htm>, dostęp: 17.12.2015 r.).

Wyeliminowaniu tych wszystkich wątpliwości miała służyć komentowana ustawa.