

Rozdział I. Przepisy ogólne

Art. 1. [Przekształcenie użytkowania wieczystego *ex lege*, zakres przedmiotowy ustawy]

1. Z dniem 1 stycznia 2019 r. prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe przekształca się w prawo własności tych gruntów.

2. Przez grunty zabudowane na cele mieszkaniowe należy rozumieć nieruchomości zabudowane wyłącznie budynkami:

- 1) mieszkalnymi jednorodzinnymi lub
- 2) mieszkalnymi wielorodzinnymi, w których co najmniej połowę liczby lokali stanowią lokale mieszkalne, lub
- 3) o których mowa w pkt 1 lub 2, wraz z budynkami gospodarczymi, garażami, innymi obiektami budowlanymi lub urządzeniami budowlanymi, umożliwiającymi prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych.

3. Ilekroć w ustawie jest mowa o przekształceniu, należy przez to rozumieć przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe w prawo własności tego gruntu.

4. W przypadku współużytkowania wieczystego gruntu wielkość udziałów we współwłasności gruntów odpowiada wielkości udziałów we współużytkowaniu wieczystym.

5. Obiekty budowlane i urządzenia budowlane, o których mowa w ust. 2, położone na gruncie stają się z dniem przekształcenia częścią składową tego gruntu. Przepisu nie stosuje się do urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025, 1104 i 1629).

6. Istniejące w dniu przekształcenia obciążenia użytkowania wieczystego stają się obciążeniami nieruchomości, zaś obciążenia udziałów we współużytkowaniu wieczystym gruntu stają się obciążeniami udziałów we współwłasności nieruchomości. Prawa związane z użytkowaniem wieczystym stają się prawami związanymi z własnością nieruchomości.

Powiązania z innymi przepisami:

- art. 27, art. 62 ust. 1, art. 63 ust. 2, art. 72 ust. 3 pkt 1, art. 112 ust. 2 GospNierU,
- art. 47, 48, 49, 50, 235 § 1, § 2, art. 265, 272, 305¹, 981¹ § 1 pkt 2 KC,
- art. 2 Konstytucji RP,
- art. 217, 219 KPA,
- art. 65 ust. 2 pkt 1 KWU,
- art. 2 ust. 1 pkt 2 OpłSkarbU,
- PKOBR,
- art. 3 pkt 2a PrBud,
- art. 3 PrzekPrUżytWU,
- WarunkiTechR.

I. Przekształcenie *ex lege* od 1.1.2018 r.

1. Istotną kwestią z punktu widzenia niniejszego komentarza jest podkreślenie, że oczywistą zasadą jest fakt, że prawo użytkowania wieczystego jest instytucją prawa cywilnego. Wielokrotnie reguła ta potwierdzana była przez orzecznictwo SN (np. wyr. z 31.1.2013 r., II CSK 223/12, Legalis) czy też orzecznictwo sądowno-administracyjne (np. wyr. NSA z 3.1.2008 r., I FSK 116/07, Legalis). Z treści art. 232 § 1 KC wynika, że przedmiotem użytkowania wieczystego mogą być grunty stanowiące własność Skarbu Państwa, a także grunty stanowiące własność JST lub ich związków. Z uwagi na fakt, że organy Skarbu Państwa lub organy JST w zakresie swoich kompetencji mogą działać jako organy administracji oraz jako organy reprezentujące właściciela, mogą się pojawiać wątpliwości interpretacyjne, czy w odniesieniu do spraw związanych z użytkowaniem wieczystym działają jako właściciele czy jako władcze organy administracji. W powołanym wyroku NSA stwierdził, że ustanawianie i znoszenie tego prawa oraz kształtowanie elementów jego treści następuje co do zasady na podstawie oświadczeń woli stron, to jest czynności cywilnoprawnych między właścicielami a użytkownikami wieczystymi, a to z kolei sprawia, że wykonywanie prawa użytkowania wieczystego opiera się na zasadach cywilnoprawnych i nie jest realizacją zadań z zakresu prawa publicznego. W konsekwencji powoduje to, że działania organów związane z oddaniem gruntów w użytkowanie wieczyste oraz związane z tym opłaty ustalane na podstawie GospNierU nie mają charakteru działań podejmowanych przez te organy w sferze prawa publicznego. Innymi słowy organy administracji publicznej nie wykonują swoich kompetencji w sferze imperium (sferze władztwa publicznego). Sprawy te pozostają bowiem w sferze ich dominium (sferze władztwa właścicielskiego). W pełni należy podzielić ten pogląd, uznany także w doktrynie (por. wyr. NSA z 30.3.2010 r., II FSK 1915/08, Legalis), co przekłada się na krytyczne uwagi autora wobec pewnych rozwiązań prawnych przyjętych w PrzekstUżytkWieczU.

Oczywistym jest także to, że **ustawodawca w pewnych wyjątkowych sytuacjach uprawnia organy Skarbu Państwa lub JST do rozstrzygnięcia o pozycji prawnej**

użytkownika wieczystego w drodze decyzji administracyjnej. Dotychczas były to w zasadzie jasne sytuacje, które nie budziły kontrowersji. Można tu wskazać art. 63 ust. 2 GospNierU (ustalenie dodatkowej opłaty rocznej z tytułu niedotrzymania terminów zagospodarowania nieruchomości gruntowej), art. 112 ust. 2 GospNierU (wywłaszczenie), art. 3 PrzekPrUżytWU (przekształcenie prawa).

2. Zgodnie ze Słownikiem języka polskiego (<https://sjp.pwn.pl/sjp/przekszta%C5%82cenie;2510442>; dostęp: 17.9.2018 r.) „przekształcenie” oznacza zmianę charakteru, statusu prawnego, struktury, formy. W tym wypadku przekształceniu ulega prawo rzeczowe, jakim jest użytkowanie wieczyste w inne prawo rzeczowe, jakim jest prawo własności. Zwykle owo przekształcenie następuje w drodze decyzji administracyjnej lub z mocy prawa (*ex lege*), bo taka jest wola ustawodawcy i uznaje on, że nie ma potrzeby stosowania postępowania administracyjnego do uzyskania tytułu własności. Niekiedy jednak samo uwłaszczenie następuje z mocy prawa, jednakże ustawodawca w pewnym sensie weryfikuje uprawnienia do przekształcenia poprzez obowiązek uzyskania decyzji właściwego organu, najczęściej wojewody.

Ustawodawca przyjął, że uwłaszczenie dokonane na podstawie przepisów PrzeksztUżytkWieczU nastąpi z mocy prawa. Jednakże dla jego skuteczności, w tym formalnego wpisu w księdze wieczystej, wymaga on, by właściwy organ wydał dokument, w którym nastąpi potwierdzenie tego faktu. W odróżnieniu od PrzekPrUżytWU ustawodawca zdecydował, że proces uwłaszczenia nie będzie zależny od woli użytkownika wieczystego. W PrzekPrUżytWU właściwy organ działa na wniosek użytkownika wieczystego. W PrzeksztUżytkWieczU użytkownik wieczysty został w pewnym sensie przymusowo uwłaszczony. Jedynym obszarem, w którym pozostawiono mu swobodę decyzji jest czas wydania zaświadczenia o przekształceniu w kontekście art. 4 ust. 2 PrzeksztUżytkWieczU. Na mocy tego przepisu **organ wydaje zaświadczenie z urzędu nie później niż w terminie 12 miesięcy od dnia przekształcenia tj. 1.1.2019 r. albo na wniosek właściciela w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku.** Takie uprawnienie do żądania działania na wniosek ma swoje konsekwencje w postaci zróżnicowania użytkowników wieczystych, o czym w dalszej części komentarza.

II. Grunty zabudowane na cele mieszkaniowe

1. PrzeksztUżytkWieczU nie zawiera definicji użytych tu pojęć. Zatem przy ustaleniu rozumienia czym jest budynek mieszkalny jednorodzinny, budynek mieszkalny wielorodzinny, lokal, należy posiłkować się definicjami już ustalonymi przez ustawodawcę w innych aktach prawnych, w tym związanych z prawem budowlanym.

W podobny sposób ustawodawca postąpił w przypadku PrzekPrUżytWU. Tam także posłużył się niezdefiniowanym pojęciem nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe. Na tym tle WSA w Warszawie uznał, że należy przyjąć, iż nieruchomości zabudowane na cele mieszkaniowe to takie, na których znajdują się budynki (budynek) mieszkalny. Do celów przekształcenia nie jest wymagane, by miał on przeznaczenie wyłącznie mieszkaniowe (wyr. WSA w Warszawie z 21.11.2011 r., I SA/Wa 1215/11, Legalis).

Ważne

Art. 1 ust. 1 ad. 1 PrzekPrUżykWU w brzmieniu do 2011 r. stanowił, że osoby fizyczne będące w dniu jej wejścia w życie użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub zabudowanych garażami albo przeznaczonych pod tego rodzaju zabudowę oraz nieruchomości rolnych, mogą wystąpić z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości w prawo własności. Przepis zmieniono na podstawie ZmGospNierU11, która weszła w życie 9.10.2011 r.

Budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym w rozumieniu PrBud jest budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku (art. 3 pkt 2a PrBud).

Ponadto wskazać należy, że PKOBR posługuje się **pojęciem budynki mieszkalne**, za które uznaje się obiekty budowlane, których co najmniej połowa całkowitej powierzchni użytkowej jest wykorzystywana do celów mieszkalnych. W przypadkach, gdy mniej niż połowa całkowitej powierzchni użytkowej wykorzystywana jest na cele mieszkalne, budynek taki klasyfikowany jest jako niemieszkalny, zgodnie z jego przeznaczeniem. Część „mieszkaniowa” budynku mieszkalnego obejmuje pomieszczenia mieszkalne (kuchnie, pokoje wypoczynkowe, sypialnie), pomieszczenia pomocnicze, piwnice oraz pomieszczenia ogólnego użytkowania (np. wózkarnie, suszarnie). Z kolei WarunkiTechR mówi o budynkach mieszkalnych, za które uznaje się budynki przeznaczone na mieszkania, mające postać: budynku wielorodzinnego, zawierającego 2 lub więcej mieszkań; budynku jednorodzinnego; budynku mieszkalnego w zabudowie zagrodowej. Pośrednio więc w tym akcie zawarta jest definicja budynków mieszkalnych wielorodzinnych.

2. W odniesieniu do art. 1 ust. 2 pkt 2 PrzekszUżykWieczU, w którym ustawodawca mówi o lokalach, należy wskazać, że aktualne przepisy pozwalają, by posiadały one **status lokalu niewyodrębnionego**, jak samodzielna nieruchomość lokalowa oraz status tzw. samodzielnego lokalu, który został wyodrębniony jako samodzielna nieruchomość i posiada przypisany udział do działki oraz części wspólnych nieruchomości. Warto tu wskazać na wydane na podstawie PrzePrUżykWU orzeczenie SN z 17.11.2011 r. (IV CSK 103/2011, Legalis), powoływane przez orzecznictwo administracyjne (wyr. NSA z 3.11.2018 r., I OSK 3264/14, Legalis; wyr. WSA w Gdańsku z 31.1.2018 r., II SA/Gd 728/17, Legalis; wyr. WSA w Warszawie z 3.9.2014 r., I Sa/Wa 2829/13, Legalis), jak i doktrynę (A. Grabowska-Toś, P. Wancke, Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Komentarz, Warszawa 2016, s. 62), w którym SN uznał, że z wnioskiem o przekształcenie prawa mogą wystąpić osoby fizyczne i prawne będące właścicielami lokali wyodrębnionych lub niewyodrębnionych. Orzeczenie to pozostaje także aktualne na gruncie PrzekszUżykWieczU, ponieważ posługuje się zwrotem „lokale” a nie „samodzielne lokale”. Art. 2 ust. 1 WŁokU stwierdza, że samodzielny lokal mieszkalny, a także lokal o innym przeznaczeniu, mogą stanowić odrębne nieruchomości, a ustanowienie odrębnej własności samodzielnego

lokalu następuje zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo treścią decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zgodnie z pozwoleniem na budowę albo skutecznie dokonany zgłoszeniem i zgodnie z pozwoleniem na użytkowanie albo skutecznie dokonany zawiadomieniem o zakończeniu budowy. Przepisu nie stosuje się do budynków istniejących przed 1.1.1995 r. lub wybudowanych na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przed tą datą. Odrębną nieruchomości w budynku mieszkalnym jednorodzinny mogą stanowić co najwyżej dwa samodzielne lokale mieszkalne. Ograniczenie to nie ma zastosowania do budynków, które zostały wybudowane na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przed 11.7.2003 r. (art. 2 ust. 1 – ust. 1c WłLokU).

Samodzielnym lokalem mieszkalnym, w rozumieniu WłLokU, jest wydzielona trwałąmi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Przepis ten stosuje się odpowiednio również do samodzielnych lokali wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne. Spełnienie wymagań, o których mowa, stwierdza starosta w formie zaświadczenia (art. 2 ust. 2 i ust. 3 WłLokU). W razie wyodrębnienia własności lokali właścicielowi lokalu przysługuje udział w nieruchomości wspólnej jako prawo związane z własnością lokali. Nie można żądać zniesienia współwłasności nieruchomości wspólnej, dopóki trwa odrębna własność lokali. Nieruchomość wspólną stanowi grunt oraz części budynku i urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali (art. 3 ust. 1 i ust. 2 WłLokU).

W kontekście powołanego już art. 1 ust. 2 pkt 2 WłLokU w sytuacji, w której co najmniej połowę liczby lokali stanowią lokale mieszkalne, przekształceniu na mocy ustawy podlegać będą także inne lokale, w szczególności lokale użytkowe.

Podkreślić tu także warto, że ustawodawca, podobnie jak w PrzekPrUżytWU, nie wprowadza żadnego kryterium dotyczącego stopnia zabudowy mieszkaniowej, w przypadku gdy np. część działki czy budynku pełni funkcje usługowe.

Ważne

W tym przypadku może dojść do sytuacji, w której choć powierzchnia użytkowa lokali mieszkalnych będzie mniejsza niż powierzchnia użytkowa lokali usługowych, i tak nastąpi przekształcenie całej nieruchomości, np. przy nieruchomości 6-lokalowej, 4 lokale mieszkalne mają łącznie 240 m² powierzchni użytkowej, a 2 lokale usługowe mają powierzchnię użytkową 760 m². Mając zatem na uwadze art. 1 ust. 2 pkt 2 PrzekPrUżytWU taka nieruchomość spełnia warunki do objęcia jej przekształceniem.

Podobnie ustawodawca postąpił w przypadku PrzekPrUżytWU, co podkreślił WSA w Szczecinie w wyroku z 21.1.2009 r. (II SA/Sz 923/08, Legalis). Oznacza to, że jak już wspomniano odpowiadając na pytanie, czym jest taka zabudowa, należy sięgnąć do przytoczonych powyżej przepisów. Ponadto, z uwagi na charakter prawa użytkowania wieczystego, w przypadku współużytkowania wieczystego także lokale niemieszkalne zlokalizowane w budynkach mieszkalnych zostaną objęte przepisami PrzekstUżytkWieczU.

3. Ustawodawca dość często posługuje się w przepisach (SamGminU, PBudMieszkU, OpłSkarbU, GospNierU) zwrotem „budownictwo mieszkaniowe”, które nie zostało przez niego zdefiniowane. Stąd też np. na gruncie OpłSkarbU pojawiają się wątpliwości, jak należy je interpretować.

Orzecznictwo

NSA uznał, że biorąc pod uwagę prymat wykładni językowej, wskazać należało, że zwrot „w sprawach budownictwa mieszkaniowego” powinien być rozumiany tak jak w języku powszechnym.

W związku z tym przedstawić trzeba językowe znaczenie tego zwrotu zawarte w słownikach języka polskiego. I tak:

- 1) w Słowniku języka polskiego pod redakcją W. Doroszewskiego wskazano, że pod pojęciem „budownictwo mieszkaniowe” należy rozumieć „zespół zagadnień związanych z budownictwem i użytkowaniem mieszkań”. Natomiast pod pojęciem „mieszkalny” należy rozumieć „służący lub nadający się do mieszkania” (Słownik języka polskiego, Warszawa 1963, t. 4, s. 662).
- 2) w Słowniku języka polskiego pod redakcją M. Szymczaka wskazano, że pod pojęciem „mieszkalny” należy rozumieć „służący lub nadający się do mieszkania”, natomiast pojęcie „mieszkaniowy” to „odnoszący się do mieszkania” (Słownik języka polskiego PWN, wyd. II zmienione i poprawione, t. 2, s. 162–163).

Sąd wskazuje zatem, że już z wyżej wskazanych definicji słownikowych wynika, że zwrot „w sprawach budownictwa mieszkaniowego”, którym posługuje się przepis art. 2 ust. 1 pkt 2 OpłSkarbU, należy rozumieć szeroko – jako zespół zagadnień związanych z budownictwem i użytkowaniem mieszkań. Zdaniem NSA wykładnia zawężająca nie znajduje oparcia w językowej wykładni przepisu art. 2 ust. 1 pkt 2 OpłSkarbU. Ten zwrot dotyczy ogółu spraw mieszkaniowych związanych nie tylko z samym budownictwem mieszkaniowym, ale również spraw związanych z użytkowaniem mieszkań. NSA stwierdza ponadto, że jakkolwiek w orzecznictwie Sądów administracyjnych pierwszej instancji zagadnienie rozumienia zwrotu „w sprawach budownictwa mieszkaniowego”, którym posłużył się ustawodawca w art. 2 ust. 1 pkt 2 OpłSkarbU, budziło wątpliwości z uwagi na szeroki zakres zagadnień, które mogą się w tym zwrocie mieścić, tym niemniej należy wskazać, że z art. 2 Konstytucji RP, w którym przewidziano zasadę państwa prawa, wyprowadzana jest w orzecznictwie i w doktrynie zasada *in dubio pro tributario*, którą na język polski tłumaczy się: w razie wątpliwości na korzyść podatnika. (wyr. z 25.11.2016 r., II FSK NSA 588/16, Legalis).

4. Biorąc po uwagę dotychczasowe przepisy w zakresie oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste związane z celem i sposobem korzystania z nieruchomości (art. 27, art. 62 ust. 1 GospNierU) oraz określeniem wysokości stawek procentowych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, czyli w odniesieniu do nieruchomości gruntowych oddanych na cele mieszkaniowe stawkę 1% ceny (art. 72 ust. 3 pkt 1 GospNierU), to podstawowym kryterium kwalifikowania nieruchomości do zastosowania przepisów PrzekosztUżytkWieczU będzie właśnie ta stawka procentowa. Tym niemniej, w szczególnych przypadkach budzących wątpliwości, organ zmuszony będzie do rozstrzygnięcia, czy nieruchomość gruntowa jest zabudowana budynkiem mieszkalnym pomimo ponoszenia przez użytkownika wieczystego innej stawki procentowej niż 1% ceny.

Jednak mając na względzie cel PrzekształtUżytkWieczU, należy przychylić się do stanowiska wskazującego zastosowanie w wątpliwych sytuacjach, korzystnej dla użytkownika wieczystego, językowej wykładni rozszerzającej.

Tym niemniej podkreślić należy, że ustawodawca w PrzekształtUżytkWieczU nie rozstrzygnął zagadnienia zaistnienia sporu pomiędzy użytkownikiem wieczystym a organem mającym wydać zaświadczenie w rozumieniu PrzekształtUżytkWieczU, w sytuacji gdy organ będzie twierdził, że dany grunt nie jest objęty przepisami PrzekształtUżytkWieczU, a użytkownik wieczysty będzie domagał się wydania zaświadczenia. Nie jest także rozstrzygnięta **kwestia odmowy wydania zaświadczenia**, skoro zaświadczenie wydawane na podstawie PrzekształtUżytkWieczU z urzędu nie ma charakteru zaświadczenia, o jakim mowa w art. 217 KPA. W takim wypadku odmowa nie powinna następować w drodze postanowienia (art. 219 KPA). Natomiast spór co do tego, czy przekształcenie nastąpiło czy też nie, powinien być rozstrzygany w trybie powództwa z art. 189 KPC (powód może żądać ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, gdy ma w tym interes prawny).

III. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe w prawo własności tego gruntu

1. Użytkowanie wieczyste jest prawem podzielnym w tym znaczeniu, że można na nim wydzielić udziały przysługujące poszczególnym współużytkownikom do całości nieruchomości gruntowej pozostającej w użytkowaniu wieczystym. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 27 GospNierU sprzedaż nieruchomości albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego. Oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste i przeniesienie tego prawa w drodze umowy wymaga wpisu w księdze wieczystej. Nie jest możliwa sytuacja, że część nieruchomości ujawniona w księdze wieczystej będzie stanowiła własność Skarbu Państwa lub JST lub też współwłasność wymienionych podmiotów, a część tej samej nieruchomości będzie stanowiła przedmiot użytkowania wieczystego (zob. *G. Bieniek, S. Rudnicki, Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2007, s. 799; wyr. NSA z 21.11.2012 r., I OSK 1324/11, Legalis). Nie jest także możliwe ustanowienie użytkowania wieczystego na gruncie stanowiącym własność innych podmiotów niż wymienione w art. 232 § 1 KC, tj. Skarbu Państwa lub JST (*K. Pietrzykowski*, [w:] *K. Pietrzykowski* [red.], *Kodeks cywilny. Komentarz do artykułów 1–449*, Warszawa 2008, t. I, s. 731). Konstrukcja prawa własności budynku jako prawa związanego i podporządkowanego użytkowaniu wieczystemu wyklucza możliwość, by budynek mający być przedmiotem tego prawa, w części stał na gruncie oddanym określonym osobom w użytkowanie wieczyste, a w części na gruncie będącym przedmiotem prawa własności gminy. Działanie zasady *superficies solo cedit* czyniłoby wówczas częścią składową nieruchomości gruntowej tę część budynku, która stoi na gruncie nieoddanym w użytkowanie wieczyste. Jeden i ten sam budynek nie może być zarazem częścią składową nieruchomości gruntowej

i nieruchomością budynkową, której własność związana jest z użytkowaniem wieczystym (wyr. SN z 11.1.2013 r., I CSK 282/12, Legalis).

2. Współużytkowanie wieczyste może mieć charakter współużytkowania wieczystego bezudziałowego, co ma miejsce na skutek ustawowej wspólnoty powstałej z mocy prawa w ściśle i wyraźnie określonych przez ustawodawcę przypadkach pomiędzy współużytkownikami, tak jak to ma miejsce w odniesieniu do małżonków czy też wspólników spółki cywilnej. Współużytkowanie wieczyste może także mieć charakter współużytkowania wieczystego w częściach ułamkowych, o czym była mowa powyżej.

3. Wpis do księgi wieczystej ma charakter konstytutywny i chwilą powstania prawa użytkowania wieczystego jest chwila wpisu w księdze wieczystej. Na gruncie PrzekPrUżyWU NSA stwierdził, że istota przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności polega na tym, że takiemu przekształceniu podlega użytkowanie wieczyste, jako całość, a więc jest możliwe jedynie przy jednoczesnym przekształceniu wszystkich istniejących udziałów w użytkowaniu wieczystym danej nieruchomości. Przekształceniu nie może podlegać pojedynczy udział w prawie użytkowania wieczystego z pominięciem pozostałych udziałów w tym prawie (wyr. NSA z 21.6.2018 r., I OSK 1728/16, CBOSA).

Ważne

Dotychczasowa wielkość udziałów odpowiadająca użytkowaniu wieczystemu będzie, po przekształceniu, adekwatna do prawa współwłasności nieruchomości.

IV. Budowle jako części składowe przekształcanego gruntu

1. Przepis ten jest konsekwencją utrwalonej zasady *superficies solo cedit*, oznaczającej, że własność tego, co trwale z gruntem związane przypada właścicielowi gruntu. Jak to ujął NSA, wszystko, co znajduje się na powierzchni gruntu, przypada nieruchomości gruntowej (wyr. NSA z 11.4.2018 r., II OSK 172/17, Legalis). W innym orzeczeniu NSA stwierdził, że przez trwałe związanie z gruntem należy rozumieć takie połączenie danej budowli (budynku) z gruntem, które ma charakter techniczno-użytkowy, uwzględniający z jednej strony związek budynku z podłożem, a z drugiej to, że jako konstrukcja przestrzenna musi oprzeć się czynnikom mogącym zniszczyć jego konstrukcję ustawioną na fundamencie (wyr. NSA z 6.4.2017 r., II FSK 630/15, Legalis).

2. Obiekty zlokalizowane na nieruchomości gruntowej to części składowe gruntu, które w myśl art. 47 KC nie mogą być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych. Częścią składową rzeczy jest wszystko co nie może być od niej odłączone bez uszkodzenia lub istotnej zmiany całości albo bez uszkodzenia lub istotnej zmiany przedmiotu odłączonego. W myśl art. 48 KC, z zastrzeżeniem ustawowo przewidzianych wyjątków, do części składowych gruntu należą w szczególności budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane, jak również drzewa i inne rośliny od chwili zasadzenia lub zasiania. Oznacza to, że takie wyjątki muszą być wprost określone w przepisach i nie można ich wywodzić bez ściśle określonej podstawy prawnej lub w drodze domniemania

(zob. *P. Wancke*, Prawne aspekty gospodarowania nieruchomościami w ujęciu praktycznym, Warszawa 2015, s. 26; *G. Bieniek*, *S. Rudnicki*, Nieruchomości. Problematyka prawna, Warszawa 2007, s. 397). Takim wyjątkiem są tu urządzenia, o których mowa w art. 49 KC. W jego myśl przyrządy służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne podobne nie należą do części składowych nieruchomości, jeżeli wchodzą w skład przedsiębiorstwa. Wyjątkiem są także budynki i inne urządzenia, o których mowa w art. 235 § 1 KC. Zgodnie z tym przepisem budynki i inne urządzenia wzniesione na gruncie Skarbu Państwa lub gruncie należącym do JST 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. Wśród innych wyjątków można wskazać na: budynki i inne urządzenia wzniesione przez rolniczą spółdzielnię produkcyjną na gruncie Skarbu Państwa (art. 272 KC), budynki stanowiące własność rolnika na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników i członków ich rodzin, nieruchomości lokalowe (mieszkalne i użytkowe) wyodrębnione, jako przedmiot odrębnej własności na podstawie przepisów WłLokU.

Ważne

W wyniku dokonanego przekształcenia obiekty i urządzenia budowlane stają się z dniem przekształcenia częścią składową tego gruntu, co oznacza, że uwłaszczony właściciel nieruchomości gruntowej (dotychczasowy użytkownik wieczysty) staje się właścicielem lub współwłaścicielem całej nieruchomości gruntowej zabudowanej.

V. Obciążenia

1. Użytkowanie wieczyste, jako prawo rzeczowe, także może stanowić przedmiot obciążenia na rzecz innych praw. Przepisy wyraźnie wskazują jakimi prawami można obciążyć prawo użytkowania wieczystego czy też udział w tym prawie. Można tu wskazać, że prawo użytkowania wieczystego można obciążyć:

- 1) hipoteką – art. 65 ust. 2 pkt 1 KWU,
- 2) przeniesieniem prawa użytkowania wieczystego na podstawie zapisu windykacyjnego – art. 981¹ § 1 pkt 2 KC,
- 3) użytkowaniem – art. 265 KC,
- 4) służebnością przesyłu – art. 305¹ KC.

Prawa związane z użytkowaniem wieczystym to prawa związane z własnością budynków położonych na nieruchomości gruntowej. W czasie trwania prawa użytkowania wieczystego budynki i inne urządzenia wzniesione na gruncie Skarbu Państwa lub gruncie należącym do JST 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 (art. 235 § 1 KC). Z chwilą przekształcenia zanika oddzielna własność

gruntu i oddzielna własność budynków i urządzeń, stając się jednolitym prawem własności.

2. Ponadto, jak stanowi art. 31 GospNierU, oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej zabudowanej następuje z równoczesną sprzedażą położonych na tej nieruchomości budynków i innych urządzeń. Nie jest możliwa sytuacja, w której nie dojdzie do równoczesnej sprzedaży prawa własności budynków i innych urządzeń. Prawa związane z użytkowaniem wieczystym nie mogą być samodzielnym przedmiotem obrotu. Jak uznał SN przysługująca użytkownikowi wieczystemu własność budynków na użytkowanym gruncie, jako prawo związane z użytkowaniem wieczystym (art. 235 § 2 KC), stanowi część składową tego prawa (art. 50 KC). Nie może być przedmiotem samodzielnego obrotu, podlega przeniesieniu wraz z przeniesieniem prawa głównego, jakim jest użytkowanie wieczyste i obejmuje budynki faktycznie istniejące na gruncie bez względu na treść wpisu w księdze wieczystej lub w oświadczeniach stron umowy o przeniesienie użytkowania wieczystego. W obecnym stanie prawnym generalnie nikt inny poza użytkownikiem wieczystym nie może być właścicielem budynków usytuowanych na gruncie będącym przedmiotem użytkowania wieczystego (post. SN z 30.10.2003 r., IV CK 131/02, Legalis).

Art. 2. [Ujawnianie ustawowego przekształcenia prawa użytkowania w księdze wieczystej]

1. W przypadku gdy na gruncie są położone także obiekty budowlane inne niż określone w art. 1 ust. 2, przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości wydzielonej z tego gruntu i spełniającej warunki, o których mowa w art. 1 ust. 2, następuje z dniem:

- 1) założenia księgi wieczystej dla tej nieruchomości albo
- 2) wyłączenia z istniejącej księgi wieczystej gruntu niespełniającego warunków, o których mowa w art. 1 ust. 2.

2. W przypadku gdy zgodnie z ustawą z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 2017 r. poz. 2278) wymagane jest zezwolenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych na nabycie nieruchomości, przekształcenie następuje z dniem, w którym to zezwolenie stało się ostateczne.

Powiązania z innymi przepisami:

- art. 92–100 GospNierU.

I. Wyłączenie nieruchomości innej niż określona w art. 1 ust. 2

1. Przepis odnosi się do podziału nieruchomości pozostającej w użytkowaniu wieczystym. Z uwagi na fakt, że taka nieruchomość może składać się z jednej działki geodezyjnej lub też z kilku działek geodezyjnych, a mając na względzie specyfikę użytkowania

wieczystego, o której mowa przy omawianiu art. 1 ust. 4 PrzekształtUżytkWieczU, możemy mówić o podziale geodezyjnym użytkownika wieczystego oraz o podziale wieczystoksięgowym.

2. W odniesieniu do podziału geodezyjnego działki lub działek geodezyjnych będą tu miały zastosowanie przepisy GospNierU (art. 92 –100 GospNierU). **Podział dokonuje się na podstawie decyzji wójta, burmistrza albo prezydenta miasta zatwierdzającej podział** (art. 96 ust. 1 GospNierU) na wniosek i koszt osoby, która ma w tym interes prawny (art. 97 ust. 1 GospNierU). W tym wypadku nowo powstałe działki najczęściej są ujawniane w dotychczasowej księdze wieczystej nieruchomości sprzed podziału. Nie jest możliwa sytuacja, by w wyniku takiego podziału geodezyjnego nieruchomości pozostającej w użytkowaniu wieczystym część działek była ujawniona w jednej księdze wieczystej, a część działek powstałych z podziału była ujawniona w innej księdze wieczystej. Obowiązuje tu bowiem zasada jedna księga wieczysta jedna nieruchomość pozostająca w użytkowaniu wieczystym.

3. W zakresie podziału wieczystoksięgowego to następuje on w przypadku, gdy kilka działek tworzy nieruchomość pozostającą w użytkowaniu wieczystym i w wyniku założenia nowej księgi wieczystej zostaje dokonany podział nieruchomości poprzez odłączenie co najmniej jednej działki do nowej księgi. W ten sposób powstają dwie nieruchomości pozostające w użytkowaniu wieczystym. Status nieruchomości uzyskuje każdy grunt, dla którego prowadzona jest odrębna księga wieczysta. Właścicielowi nieruchomości, które stanowią całość gospodarczą lub graniczą ze sobą, zamierzającemu je połączyć, wyraźnie przyznano taką możliwość w art. 21 KWU. Uprawnienie do łączenia lub podziału nieruchomości przysługuje jednak wyłącznie właścicielowi nieruchomości, a nie użytkownikowi wieczystemu (wyr. SN z 13.3.2015 r., III CZP116/04, SAOS). Podział wieczystoksięgowy na wniosek użytkownika wieczystego jest możliwy po uzyskaniu zgody właściciela nieruchomości gruntowej.

4. Generalnie należy podkreślić, że obciążenie prawem użytkownika wieczystego dotyczy nieruchomości gruntowych, zatem definicja legalna pojęcia nieruchomości gruntowa, zawarta w art. 4 pkt 1 GospNierU, pokrywa się z pojęciem nieruchomości w rozumieniu art. 46 in princ. KC oraz art. 24 ust. 1 zd. 1 KWU. Wskazuje się również, że definicja nieruchomości gruntowej w powyższym znaczeniu ma charakter uniwersalny, przy czym jeżeli została założona księga wieczysta obowiązuje zasada „jedna księga – jedna nieruchomość”. Uzasadnia to stanowisko, że przedmiot prawa użytkownika wieczystego musi pokrywać się z przedmiotem własności objętym księgą wieczystą, gdyż użytkowanie wieczyste jest prawem, które obciąża nieruchomość gruntową (uchw. SN z 15.5.2013 r., III CZP 23/13, Legalis). Tym, samym należy przyjąć, że przekształcenie prawa użytkownika wieczystego w prawo własności czy też aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkownika wieczystego może obejmować wyłącznie całą nieruchomość gruntową, dla której prowadzona jest odrębna księga wieczysta. Mając powyższe na uwadze, pozostająca w użytkowaniu wieczystym w ujęciu wieczystoksięgowym, może w ujęciu geodezyjnym składać się z jednej działki gruntu zapisanej w księdze wieczystej lub też z kilku działek gruntu zapisanych w jednej księdze wieczystej. W obu przypadkach będziemy mieć do czynienia z nieruchomością gruntową oddaną w użytkowanie wieczyste.

Ustawodawca z punktu widzenia przyjętych założeń, że prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe przekształca się w prawo własności tych gruntów zastrzegł w komentowanym przepisie, że przekształcenie tej części nieruchomości, która stanowi grunt zabudowany na cele mieszkaniowe, **nastąpi dopiero po dokonaniu podziału wieczystoksięgowego** i wydzieleniu wyłącznie nieruchomości gruntowej zabudowanej na cele mieszkaniowe, na co bezsprzecznie wskazuje treść art. 2 ust. 1 PrzeksztUżytkWieczU.

5. W kontekście podziałów związanych z przekształceniem warto zwrócić uwagę na następujące zagadnienie. Zdarzyć się mogą sytuacje, w której grunt oddany w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe, w rozumieniu PrzeksztUżytkWieczU, zostanie w pewnym zakresie zabudowany przez właściciela nieruchomości sąsiedniej w wyniku przekroczenia przez niego granicy sąsiadujących nieruchomości. Mając na uwadze, że przedmiotem użytkowania wieczystego mogą być grunty stanowiące własność Skarbu Państwa, a także grunty stanowiące własność JST lub ich związków (art. 232 § 1 KC), to budynki i inne urządzenia wzniesione na gruncie Skarbu Państwa lub gruncie należącym do JST 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 (art. 235 § 1 KC), że budynek może stanowić część składową tylko jednej nieruchomości (art. 46 i art. 47, art. 48 KC). Należy przyjąć, że w opisanej sytuacji przekształcenie prawa użytkowania wieczystego nastąpi zgodnie z art. 1 ust. 1 PrzeksztUżytkWieczU. Jak stwierdził SN konstrukcja prawa własności budynku, jako prawa związanego i podporządkowanego użytkowaniu wieczystemu wyklucza możliwość, by budynek mający być przedmiotem tego prawa, w części stał na gruncie oddanym określonym osobom w użytkowanie wieczyste, a w części na gruncie będącym przedmiotem prawa własności gminy. Działanie zasady *superficies solo cedit* czyniłoby wówczas częścią składową nieruchomości gruntowej tę część budynku, która stoi na gruncie nieoddanym w użytkowanie wieczyste. Jeden i ten sam budynek nie może być zarazem częścią składową nieruchomości gruntowej i nieruchomością budynkową, której własność związana jest z użytkowaniem wieczystym (wyr. SN z 11.1.2013 r., I CSK 282/12, Legalis). Odnosząc to do opisanego przypadku, należy przyjąć, że pomimo przekroczenia granicy i dokonania częściowej zabudowy gruntu pozostającego w użytkowaniu wieczystym, budynek mimo tego faktu stanowi część składową działki sąsiedniej (nieruchomości stanowiącej własność sąsiada). Po dokonaniu przekształcenia nowemu właścicielowi nieruchomości, powstałej w wyniku tego przekształcenia, przysługiwać będzie w stosunku do właściciela nieruchomości sąsiedniej roszczenie, o którym mowa w art. 231 § 2 KC, w myśl którego właściciel gruntu, na którym wzniesiono budynek lub inne urządzenie o wartości podnoszącej znacznie wartość zajętej na ten cel działki, może żądać, aby ten kto wznosił budynek lub inne urządzenie, nabył od niego własność działki za odpowiednim wynagrodzeniem.

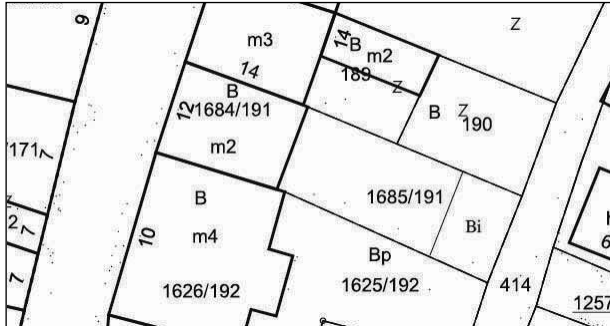
6. Reasumując, jeśli nieruchomość oddana w użytkowanie wieczyste 1.1.2019 r. nie spełnia warunków zabudowania na cele mieszkaniowe, o którym mowa w art. 1 ust. 1 i ust. 2 PrzeksztUżytkWieczU, ale jest możliwe dokonanie jej podziału w taki sposób, by jako odrębną nieruchomość w użytkowaniu wydzielić nieruchomość zabudowaną na

cele mieszkaniowe w późniejszym czasie, to do tych przypadków będzie miał właśnie zastosowanie art. 2 ust. 1 PrzekształtUżytkWieczU.

Przykład

Podział wieczystoksięgowy dla działki o innym przeznaczeniu niż cele mieszkalne.

Działki nr 1684/191 i 1685/191 to jedna nieruchomości oddana w użytkowanie wieczyste, posiadająca jedną księgę wieczystą. Aby działka nr 1684/191 zabudowana na cele mieszkaniowe mogła podlegać przekształceniu, należy dla działki nr 1685/191 założyć nową księgę wieczystą.

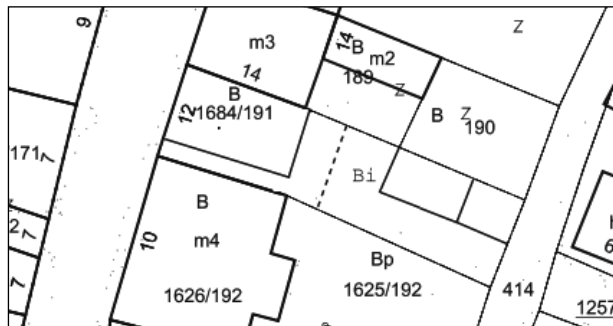


Źródło: opracowanie własne

Przykład

Podział geodezyjny nieruchomości wydzielający działki o innym przeznaczeniu niż cele mieszkalne, konieczny do przeprowadzenia podziału wieczystoksięgowego.

Działka nr 1684/191 to jedna nieruchomości oddana w użytkowanie wieczyste. Aby część działki zabudowana budynkiem mieszkalnym mogła być objęta przepisami ustawy, należy najpierw dokonać jej podziału geodezyjnego, tak by wydzielić teren oznaczony jako Bi, a następnie – po uzyskaniu zgody właściciela na dokonanie podziału wieczystoksięgowego – dla nowej działki założyć nową księgę wieczystą.



Źródło: opracowanie własne