

# **Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów**

z dnia 20 lipca 2018 r. (Dz.U. 2018, poz. 1716)

Tekst jednolity z dnia 12 kwietnia 2019 r. (Dz.U. 2019, poz. 916)

(zm.: Dz.U. 2019, poz. 1309)



**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 jednorodziennymi 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, 1629, 2073 i 2244 oraz z 2019 r. poz. 80).

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.

## Spis treści

	Nb
1. Przekształcenie użytkowania wieczystego . . . . .	1
2. Definicja gruntów zabudowanych na cele mieszkalne . . . . .	2
3. Rola przepisu . . . . .	3
4. Przekształcenie gruntu będącego współwłasnością więcej niż jednego właściciela . . . . .	4
5. Część składowa gruntu . . . . .	5
6. Obciążenia w prawie użytkowania wieczystego . . . . .	6
7. Zakres podmiotowy . . . . .	7

**1 1. Przekształcenie użytkowania wieczystego.** Zgodnie z art. 1 ust. 1 przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności następuje *ex lege*, z mocy samego prawa i nie wymaga żadnej czynności ze strony beneficjenta tej zmiany, czyli dotychczasowego użytkownika wieczystego. Jest to znaczna różnica w stosunku do poprzednich ustaw przewidujących przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności, które wymagały złożenie odpowiedniego wniosku, nawet jeżeli ów wniosek musiał zostać rozpatrzony pozytywnie. Obecny zapis ustawowy nie pozostawia dotychczasowemu właścicielowi gruntu możliwości prawnego wpływu na fakt przekształcenia. Zgodnie z przepisem 1.1.2019 r. wszelkie grunty zabudowane na cele mieszkaniowe ulegają przekształceniu. Ustawa określa więc jedną datę przekształcenia, wspólną dla wszystkich nieruchomości. Nie oznacza to jednak, że jeżeli dla danej nieruchomości na dzień wskazany w ustawie nie zaistniały wszystkie wymagane warunki umożliwiające przekształcenie, to przekształcenie w późniejszym terminie nie będzie możliwe. Należy rozważyć kilka odrębnych przypadków:

- 1) na gruncie, na którym dotychczas nie było żadnego budynku mieszkalnego, zostaje postawiony budynek mieszkalny;
- 2) na gruncie, na którym istniały lokale mieszkalne, ale nie był on objęty ustawą z powodu większej liczby lokali o innym zastosowaniu niż cele mieszkalne, z powodu oddania nowych lokali mieszkalnych lub przekwalifikowania już istniejących wymagania zawarte w art. 1 ust. 2 zostały wypełnione;
- 3) grunt, na którym istniały budynki mieszkalne i inne budynki nie objęte ustawą, został wydzielony w części zabudowanej budynkiem mieszkalnym.

Pierwszy z przypadków jest najprostszy do analizy, gdyż jednoznaczną odpowiedź daje w tym wypadku przepis art. 13, zgodnie

z którym „jeżeli po dniu 1 stycznia 2019 r. na gruncie będącym w użytkowaniu wieczystym zabudowanym na cele mieszkaniowe, w rozumieniu art. 1 ust. 2 zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, budynek mieszkalny zostanie oddany do użytkowania w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202, 1276, 1496 i 1669), prawo użytkowania wieczystego tego gruntu przekształca się w prawo własności gruntu z dniem oddania budynku mieszkalnego do użytkowania”.

Drugi z omawianych przypadków wymaga odpowiedniej interpretacji przepisów ustawy. Ustawa przewiduje bowiem przypadek oddania do użytkowania nowego budynku mieszkalnego, nie zawiera natomiast przepisu wskazującego na konsekwencje prawne zmiany proporcji lokali w budynku, który czyni ten budynek budynkiem mieszkalnym w rozumieniu ustawy. Zastosowanie jedynie wykładni literalnej nie przynosi jednoznacznej odpowiedzi, czy w tym przypadku dochodzi do automatycznego przekształcenia w prawo własności. Należy więc sięgnąć do wykładni celowościowej. Bez wątplenia celem ustawodawcy było uwłaszczenie wszystkich nieruchomości mieszkalnych wskazanych w ust. 2. Wobec tego także budynki, które dopiero po 1.1.2018 r. spełniły określone w ustawie warunki, powinny zostać objęte przekształceniem *ex lege*. Wnioskując *a maiori ad minus*, skoro wybudowanie nowego budynku pozwala na przekształcenie prawa użytkowania wieczystego we własność, również w przypadku zmiany proporcji w ten sposób, że budynek spełnił ustawowe wymagania, następuje przekształcenie *ex lege*. Za dzień przekształcenia należy wówczas uznać dzień spełnienia wymagań. Wtedy to grunt staje się gruntem zabudowanym na cele mieszkalne w rozumieniu ustawy, wobec czego podlega przekształceniu.

Również w trzecim przypadku przekształcenie nastąpi z pewnym opóźnieniem. Szczegóły zostały opisane w komentarzu do art. 2.

Mimo wskazania w ustawie konkretnej daty uwłaszczenia, analiza poszczególnych przepisów pozwala zauważyć, że do przekształcenia może dojść również w późniejszym okresie, a data graniczna owego przekształcenia nie została w ustawie zakreślona.

**2. Definicja gruntów zabudowanych na cele mieszkalne.** Ustawa 2 definiuje grunty zabudowane na cele mieszkalne (a więc objęte przekształceniem) jako 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.

Jednak przy ustaleniu zakresu przedmiotowego ustawy należy przeanalizować kilka istotnych kwestii.

Po pierwsze, co należy rozumieć przez zabudowanie na cel mieszkalny.

Po drugie, czy przekształceniem objęty jest grunt pod wymienionym w punkcie 3 obiektem (np. garażem), o ile posadowiony on jest na innej nieruchomości aniżeli budynek rodzinny.

Po trzecie, czym są obiekty budowlane i urządzenia budowlane umożliwiające racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych.

W zakresie pierwszego zagadnienia ustawa definiuje przedmiot przekształcenia poprzez wymienienie kilku grup obiektów, gdzie kluczowe znaczenie mają „budynki mieszkalne” jedno lub wielorodzinne. Nie jest natomiast zdefiniowane samo pojęcie budynku mieszkalnego. Również w uzasadnieniu do ustawy termin ten potraktowano jako oczywisty i nie podjęto próby jego zdefiniowania. Wobec powyższego zdefiniować budynek mieszkalny należy na podstawie innych aktów prawnych.

Ustawa z 7.7.1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.) definiuje jedynie pojęcie budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Zgodnie z art. 3 pkt 2a PrBud należy przez to rozumieć 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. *A contrario* należy uznać, że budynek rodzinny wielorodzinny to budynek mieszkalny nie będący budynkiem mieszkalnym jednorodzinny zdefiniowanym w ustawie.

Definicję budynku mieszkalnego można znaleźć w Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (PKOB) wprowadzonej rozporządzeniem Rady Ministrów z 30.12.1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (PKOB) (Dz.U. Nr 112, poz. 1316 ze zm.).

Zgodnie z zawartą tam definicją budynki mieszkalne są to 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.

Podane powyżej definicje odsyłają jednak z powrotem do celów i zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Pewną próbę zdefiniowania tych celów podjęły sądy administracyjne na gruncie ustawy z 12.1.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.) oraz na gruncie poprzednich ustaw dotyczących przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 14.2.2018 r. (I SA/OI 850/17, Legalis) skład orzekający uznał, że „istnieją dwa aspekty determinujące uznanie danego obiektu za dom mieszkalny, tj. walory techniczne i spełniane przez niego funkcje. Zatem uwarunkowania techniczne obiektu nie są jedyną przesłanką kwalifikacyjną i nie mogą przesądzić o uznaniu danego obiektu za budynek mieszkalny. Istotne jest też faktyczne spełnianie przez budynek określonych funkcji. Jeśli dany obiekt jest wykorzystywany na potrzeby mieszkaniowe, faktycznie zaspokaja potrzeby mieszkaniowe, to powinien być zakwalifikowany i uznany dla potrzeb opodatkowania podatkiem od nieruchomości za budynek mieszkalny”. Definicję tę można uzupełnić o wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 25.4.2018 r. (I SA/Po 1190/17, Legalis), zgodnie z którym za dom mieszkalny uznaje się budynek służący lub nadający się do mieszkania, a za mieszkanie uznaje się pomieszczenie, w którym stale się mieszka. Jeśli dany budynek jest wykorzystywany na potrzeby mieszkaniowe, faktycznie zaspokaja potrzeby mieszkaniowe, to powinien być zakwalifikowany i uznany za budynek mieszkalny. Taką samą definicję podaje słownik PWN. Kwestia ta była przedmiotem orzeczeń od wielu lat, ale obecnie można uznać, że najnowsze orzeczenia przedstawiają w miarę jednorodną definicję budynku i lokalu mieszkalnego. Należy zaznaczyć kwestię zamieszkiwania w sposób stały oraz faktyczne zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, gdyż we wcześniejszych orzeczeniach niejasny był status np. aresztu lub więzienia, który służył w pewnym stopniu do mieszkania, ale nie spełniał wymienionych powyżej przesłanek. Obecnie orzecznictwo i doktryna nie zaliczają tego typu obiektów do lokali mieszkalnych.

Pewne wątpliwości mogą budzić obiekty wykorzystywane okresowo do mieszkania lub zamieszkanie, ale generalnie nie przeznaczone do tego celu, jak np. domki letniskowe. Szereg orzeczeń, w tym powołane wyżej, jednoznacznie wskazują, że warunkiem uznania takiego budynku za budynek mieszkaniowy jest stałe w nim zamieszkanie. Niektóre z domków letniskowych mogą być więc zaliczone do tej kategorii. Sprawy te należy jednak rozstrzygać indywidualnie.

Nadmienić należy również o bogatym orzecznictwie dotyczącym tzw. ulgi mieszkaniowej w podatku dochodowym od osób fizycznych, jednakże przepisy tej ustawy dotyczą jedynie własnych celów mieszkaniowych i dlatego nie dotyczą budynków i lokali służących do czerpania korzyści finansowych z najmu. W przypadku omawianej ustawy kwestia wykorzystania mieszkania lub budynku do zamieszkania samemu lub wynajęcia nie ma znaczenia, dopóki obiekt służy cokolwiek celom mieszkaniowym.

Istotne jest uzależnienie możliwości przekształcenia od przewagi liczby, a nie powierzchni lokali mieszkalnych nad użytkowymi. Wobec powyższego nawet jeżeli lokale użytkowe, np. handlowe, będą zajmować dużo większą powierzchnię aniżeli lokale mieszkalne, ale jednocześnie będzie ich mniej niż lokali mieszkalnych, to grunt ulegnie przekształceniu. Stanie się tak np. w przypadku wielkopowierzchniowych centrów handlowych lub magazynów połączonych z budynkami mieszkalnymi. Takie sformułowanie przepisu może zachęcać do celowego dobudowywania lokali mieszkalnych, jednak należy zauważyć, że w praktyce, jeżeli galerie handlowe łączone są z lokalami mieszkalnymi, to lokali mieszkalnych jest więcej zarówno pod względem powierzchni, jak i liczby lokali. Warto przy tym zauważyć, że w tym wypadku przekształceniu ulegną nie tylko lokale mieszkalne w takim budynku, ale również znajdujące się w nim lokale użytkowe. Ustawa sięga więc poza zakres oznaczony w tytule ustawy i uwłaszcza również część lokali użytkowych. Wydaje się jednak, że ze względów społecznych (równe traktowanie mieszkańców lokali mieszkalnych w budynkach z lokalami użytkowymi i bez nich) ten zabieg legislacyjny należy ocenić pozytywnie.

W odniesieniu do drugiej podniesionej kwestii należy uznać, że najczęściej spotykana interpretacja przyjęta przez wiele samorządów zakłada, że obiekty takie nie są objęte przekształceniem. Skoro bowiem obiekty te są wymienione w pkt 3 po wyrazie „wraz”, to ustawa może mieć do nich zastosowanie tylko w przypadku, kiedy



stanowią jedną nieruchomości z budynkami wymienionymi w pkt 1 i 2. Zgodnie z tą interpretacją objęcie przekształceniem obiektów wymienionych w pkt 3, które stanowią odrębną nieruchomości, byłoby wyjściem poza regulację ustawy.

Wydaje się jednak, że prawidłowa jest inna interpretacja. Należy zwrócić uwagę na redakcję przepisu – objekty wymienione w pkt 3 muszą umożliwiać prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych. Ustawodawca nie zaznaczył, że odnosi się to do budynków wymienionych wcześniej w przepisie, co mógł uczynić poprzez dodanie wyrazów „wymienionych wyżej” lub „tych” w art. 1 ust. 3 pkt 3 po wyrazach „racjonalne korzystanie”. Skoro zapis taki nie znalazł się w przepisie, oznacza to, że objekty te muszą umożliwiać racjonalne korzystanie z dowolnych budynków mieszkalnych, niekoniecznie posadowionych na tej samej nieruchomości – mogą umożliwiać korzystanie również z mieszkań, które nigdy nie były posadowione na gruncie należącym do Skarbu Państwa albo gminy. Skoro celem ustawodawcy było objęcie przekształceniem także obiektów leżących na innym gruncie niż budynek wymieniony w pkt 1 i 2, pozostaje pytanie, jak rozumieć początek pkt 3, zgodnie z którym grunt musi być zabudowany wyłącznie budynkami wymienionymi w pkt 1 i 2 wraz z innymi obiektami. Wydaje się, że taki zapis nie wyklucza objęcia przekształceniem tych obiektów, które stanowią odrębną nieruchomości, o ile służą prawidłowemu wykorzystaniu obiektów *stricte* mieszkaniowych. Przepis odnosi się do posadowienia na nieruchomościach, co można rozumieć zarówno jako konieczność posadowienia na jednej konkretnej nieruchomości, jak i na wielu nieruchomościach. Wydaje się, że znając cel ustawodawcy, należy przyjąć interpretację korzystniejszą dla użytkowników wieczystych, czyli posadowienia na jednej lub większej liczbie nieruchomości, co oznacza, że garaż i inne urządzenie nie musi znajdować się na tej samej nieruchomości, co budynek mieszkalny. Sformułowanie takie zatem należy rozumieć w ten sposób, że przekształceniem objęte są objekty wymienione w pkt 1 i 2 oraz stanowiące i niestanowiące jednej z nimi nieruchomości, objekty służące do prawidłowego wykorzystania na cele mieszkaniowe (tak też w *W. Klimiuk, Czy garaże i komórki lokatorskie są objęte bonifikatą od przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności?*, Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych Doradztwo Podatkowe 2019, Nr 3).

Wykładnia literalno-celowościowa pozwala zatem na objęcie przekształceniem wszystkich obiektów wymienionych w pkt 3, pod wa-

runkiem przeznaczenia na cele mieszkaniowe. Nie zmienia to jednak faktu, że większość interpretacji bazowała na interpretacji ściśle literalnej, niekorzystnej dla dotychczasowych użytkowników wieczystych. Wydaje się, że *de lege ferenda* warto zgłosić postulat dokładniejszego uregulowania tej kwestii celem rozwiania narosłych wątpliwości.

Odnosząc się natomiast do trzeciej zaznaczonej kwestii, należy rozważyć, jaki zakres obiektów i urządzeń ustawodawca miał zamiar objąć tym przepisem. Brak jest definicji, czym są obiekty budowlane i urządzenia budowlane umożliwiające racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych w komentowanej ustawie. Zgodnie z Prawem budowlanym przez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych (art. 3 pkt 1), natomiast przez urządzenie budowlane należy rozumieć urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki (art. 3 pkt 9). Natomiast określenie „prawidłowe i racjonalne” należy uznać za swego rodzaju klauzulę generalną odnoszącą się do wiedzy i doświadczenia podmiotów stosujących prawo. Ustawodawca *expressis verbis* wskazuje garaże i budynki gospodarcze jako przykład takich obiektów budowlanych. Można wprawdzie powziąć wątpliwość, czy garaże i pomieszczenia gospodarcze nie są wyłączone z tego zbioru, co oznaczałoby, że wymóg prawidłowego i racjonalnego wykorzystania nie odnosi się do tych obiektów, a jedynie do innych obiektów budowlanych i urządzeń budowlanych. Jednakże pomimo braku precyzji wykładni językowej w tym przypadku, wykładnia celowościowa jednoznacznie wskazuje, że garaże i budynki gospodarcze są jedynie przykładami obiektów wchodzących w zakres całego zbioru, co do którego ustawodawca wymaga racjonalnego powiązania z budynkami mieszkalnymi. W odniesieniu do pozostałych obiektów wydaje się, że za objęte zakresem przedmiotowym ustawy należy uznać takie obiekty i urządzenia, które zostały wybudowane w związku z funkcją mieszkaniową budynku i nie pełnią funkcji gospodarczej. Do takiego zbioru należałoby więc zaliczyć np. śmietniki, trzepaki, ogródki, natomiast poza jego zakresem pozostawałyby bilbordy reklamowe, ale również kioski,

które pomimo świadczenia usług na rzecz mieszkańców bloków spełniają przede wszystkim funkcję gospodarczą i nie są wymagane dla prawidłowego funkcjonowania nieruchomości. Organy wydające zaświadczenie, a więc *de facto* dokonujące przekształcenia powinny jednak indywidualnie rozstrzygać każdy przypadek.

Na gruncie stosowania ustawy powstał również inny problem dotyczący zakresu przedmiotowego ustawy. Część organów odmawia wydawania zaświadczeń w sytuacji, kiedy nieruchomość jest posadowiona jednocześnie na kilku działkach ewidencyjnych o różnym statusie (np. postanowienie Prezydenta m.st. Warszawy z 8.7.2019 r. Nr UD-XVII-WGN-GN.6826.192.2019.ASZ). Organy wskazują, że prawo własności budynku jest powiązane z prawem użytkowania wieczystego gruntu, nie może więc budynek być przedmiotem obrotu bez związanego z nim prawa użytkowania wieczystego gruntu ani prawo użytkowania wieczystego gruntu nie może być przedmiotem obrotu bez prawa własności budynku. Pogląd ten poparty jest orzecznictwem (wyr. SN z 23.1.2003 r., II CKN 1155/00, Legalis), tak samo jak wniosek, iż w przypadku posadowienia nieruchomości na odrębnych nieruchomościach nie jest możliwe ustanowienie użytkowania wieczystego, jeżeli budynek nie został podzielony w sposób umożliwiający przeniesienie jego własności na użytkownika wieczystego (wyr. SN z 22.11.2004 r., II CK262/04, Legalis). Jednakże na podstawie właściwych przesłanek w tych przypadkach wysnuto kontrowersyjny wniosek, że do czasu uregulowania kwestii granic nieruchomości przekształcenie jest niemożliwe. Sam przypadek przekroczenia przez nieruchomość granic użytkowania wieczystego jest z reguły efektem niedopatrzania ze strony właściciela budynku (często jest to spółdzielnia mieszkaniowa), jak i właściciela gruntu. Wprost z orzecznictwa można wywieść wniosek o niemożności ustanowienia użytkowania wieczystego dla niewyodrębnionej części budynku, jednak wniosek o niemożności przekształcenia użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności gruntu jest wnioskiem zbyt daleko idącym. Należy bowiem zaznaczyć, że ustawa reguluje przekształcenie gruntów zabudowanych „wyłącznie budynkami mieszkaniowymi”. Oznacza to zarówno przesłankę negatywną, czyli niemożność przekształcenia gruntu, jeżeli jest na nim posadowiony obiekt niespełniający tego warunku, jak i przesłankę pozytywną, czyli przekształcenie gruntu, jeżeli znajdują się na nim budynki mieszkalne oraz nie znajdują się na nim żadne inne obiekty. Wprawdzie ustawodawca używa liczby

mnożej „budynek”, jednak nie budzi wątpliwości objęcie zakresem ustawy także sytuacji, gdy na danym gruncie jest tylko jeden budynek. Liczba mnoga użyta przez ustawodawcę ma na celu raczej zaznaczenie ogólnego charakteru ustawy (czyli że dotyczy wszystkich gruntów zabudowanych budynkami). Nie ma wobec tego podstaw do wykluczenia z zakresu przekształcenia gruntów zabudowanych jedynie częścią budynku mieszkalnego. Dla ustawy istotne jest bowiem to, czy na gruncie znajduje się budynek mieszkalny; irrelevantne jest to, czy budynek ten rozciąga się na inne grunty.

Warto również zaznaczyć, że wskazywana przez organy linia orzecznicza dotycząca ustanawiania użytkowania wieczystego opiera się na całkowicie innej konkluzji aniżeli pogląd wymieniony powyżej. Trzeba się zgodzić z tym, że konstrukcja prawa własności budynku jako prawa związanego i podporządkowanego użytkowaniu wieczystemu wyklucza taką 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. Odnosząc to już do konkretnego stanu faktycznego, sądy uznają, że nie oznacza to wcale, iż grunt zabudowany tym budynkiem nie może być przez właściciela gruntu oddany w użytkowanie wieczyste. Oznacza to jednakowoż, że przedmiotem użytkowania wieczystego może być cały grunt, który został zajęty przez budynek podlegający sprzedaży na własność wraz z użytkowaniem wieczystym. W realiach niniejszej ustawy oznacza to, że oddana w użytkowanie wieczyste może być cała działka i znajdujący się na niej budynek, nie zaś działka sąsiednia i cały budynek stojący częściowo na tej działce, a częściowo na nieruchomości gruntowej będącej własnością innego podmiotu lub – co możliwe, choć nieobjęte ustaleniami w sprawie – podlegający oddaniu w użytkowanie wieczyste na rzecz innych osób (wyr. SN z 11.1.2013 r., I CSK 282/12, Legalis). Sensem tych orzeczeń jest więc wskazanie, że przekształceniu nie ulegnie działka sąsiednia, na którą zachodzi budynek, a nie niemożność przekształcenia działki tylko takim budynkiem zabudowanej.

Wobec powyższego należy uznać, że w tym przypadku również dojdzie do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności. Właściciele sąsiednich działek i nowi właściciele gruntów przekształconych powinni natomiast niezwłocznie podjąć działania mające na celu wyeliminowanie stanu niezgodnego z prawem. Praktyka wskazuje, że w tym wypadku najwłaściwszym rozwiązaniem byłoby wykupienie przez nowych współwłaścicieli nieruchomości tej części gruntu sąsiedniego, która została zajęta pod ich nieruchomość.

**3. Rola przepisu.** Przepis ust. 3 pełni jedynie rolę porządkową **3** i definiuje pojęcie przekształcenia na użytek ustawy.

**4. Przekształcenie gruntu będącego współwłasnością więcej niż 4 jednego właściciela.** Kolejny przepis precyzuje sytuację, w której dochodzi do przekształcenia gruntu będącego współwłasnością więcej niż jednego właściciela. Zgodnie z przepisem wielkość udziałów we współwłasności gruntów odpowiada wielkości udziałów we współużytkowaniu wieczystym. Kwestię tą należy rozważyć w odniesieniu do sytuacji, w której współwłaścicielami są tylko podmioty prywatne oraz gdy jednym ze współwłaścicieli jest podmiot publiczny.

Pierwsza z sytuacji może zaistnieć np. w przypadku współwłaścicieli domu jednorodzinnego, ale też w przypadku budynku wielorodzinnego składającego się z wielu niezależnych od siebie mieszkań. Udział w nowo nabytym prawie własności będzie odpowiadał udziałowi w prawie użytkowania wieczystego, które z kolei z reguły uzależnione jest od udziału we własności budynku posadowionego na przedmiotowym gruncie. W przypadku budynku wielorodzinnego udział taki pokrywał się będzie z wielkością lokalu i przypadającej mu części wspólnej nieruchomości w odniesieniu do wielkości całej nieruchomości. W przypadku domu jednorodzinnego zazwyczaj właściciel jest jeden lub jest ich kilku, np. są to osoby pozostające we współwłasności łącznej. W takim wypadku prawo własności gruntu wejdzie w skład majątku osobistego w przypadku jednego właściciela lub majątku osobistego albo wspólnego w przypadku kilku współwłaścicieli.

Rozważając drugi przypadek, na początku należy przeanalizować, czy w ogóle możliwe jest dojście do współwłasności gruntu przez podmioty publiczne oraz podmioty prywatne. Podmiotem oddającym w użytkowanie wieczyste może być tylko podmiot publiczny, czyli

Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego (lub związek jednostek samorządu terytorialnego). Użytkownikiem wieczystym może być zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna. Przepisy nie regulują, czy użytkownikiem może być tylko osoba prywatna, czy także podmiot publiczny, wobec czego należy przyjąć, że użytkownikiem wieczystym może być również podmiot publiczny. Użytkowanie wieczyste wygasa jednak w razie zbiegu prawa własności i prawa użytkowania wieczystego, ponieważ właściciel nie może nabyć prawa użytkowania wieczystego (tak też orzecznictwo, np. uchw. SN z 8.9.1992 r., III CZP 89/92, OSNCP 1993, Nr 4, poz. 53). Wobec powyższego nie jest możliwe udzielenie użytkowania wieczystego „samemu sobie”. Nic nie stoi natomiast na przeszkodzie, by użytkownikiem wieczystym gruntu Skarbu Państwa była gmina lub na gruncie gminy – Skarb Państwa.

Niemniej w przedstawionych sytuacjach podmiot publiczny występuje w sferze dominium, a nie imperium, a co za tym idzie – jest traktowany na takiej samej zasadzie co podmiot prywatny. Zatem również podmiot publiczny otrzyma własność pozostających dotychczas w użytkowaniu wieczystym gruntów w stosunku, w jakim przysługiwało mu prawo użytkowania wieczystego.

- 5. Część składowa gruntu.** Wszelkie obiekty budowlane i urządzenia budowlane znajdujące się na gruncie w chwili przekształcenia stają się częścią składową gruntu. Uregulowanie to jest konsekwencją dotychczasowych przepisów Kodeksu cywilnego regulujących zakończenie użytkowania wieczystego, zgodnie z którymi prawo własności obiektów i urządzeń jest związane z użytkowaniem wieczystym. Konsekwencją tego, zgodnie z wieloletnią linią orzecniczą (np. wyr. SN z 3.9.2009 r., I CSK 6/09, Legalis), jest wygaśnięcie prawa własności dotychczasowego użytkownika wieczystego względem tych obiektów i urządzeń, które w myśl zasady *superficies solo cedit* w chwili wygaśnięcia użytkowania wieczystego stały się częścią składową tego gruntu. Zaznaczyć jednak trzeba pewną zmianę linii orzecniczej w ostatnich latach (wyr. SN z 25.8.2017 r., III CZP 11/17, Legalis), zgodnie z którą prawo własności jest prawem silniejszym od prawa użytkowania wieczystego i nie wygasa wraz z wygaśnięciem prawa użytkowania wieczystego. Niemniej na gruncie przedmiotowej ustawy nie ulega już wątpliwości, że prawo własności wszelkich obiektów i urządzeń wchodzi w skład prawa własności gruntu jako jego części składowej. Niezależnie więc od tego, czy dany obiekt lub urządzenie

wzniósł właściciel gruntu, użytkownik wieczysty lub osoba trzecia, wchodzi on w skład prawa własności gruntu. Jedyne wyjątki przewidziane przez ustawodawcę zostały zawarte w art. 49 KC, zgodnie z którym urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne nie należą do części składowych nieruchomości, jeżeli wchodzi w skład przedsiębiorstwa. Urządzenia te nie staną się więc częścią składową gruntu również na gruncie przedmiotowej ustawy. Należy również przyjąć, że inne wyjątki mogą wynikać z ustaw odrębnych jako *lex specialis* w stosunku do generalnego uregulowania w przedmiotowej ustawie.

**6. Obciążenia w prawie użytkowania wieczystego.** Inaczej niż 6 w dotychczasowych przepisach Kodeksu cywilnego została natomiast rozwiązana kwestia obciążeń istniejących na prawie użytkowania wieczystego. Zgodnie z dotychczasowymi przepisami w momencie wygaśnięcia użytkowania wieczystego wygaszały również związane z nim obciążenia (art. 241 KC). Tymczasem na gruncie przedmiotowej ustawy obciążenia nie wygasają, ale stają się obciążeniami prawa własności. Wygaśnięcie bowiem ewentualnych praw osób trzecich w związku ze zmianą zasad użytkowania wieczystego i automatycznym wygaszeniem go w wielu przypadkach mogłoby spowodować nagłe straty tych osób oraz roszczenia względem dotychczasowych użytkowników wieczystych lub Skarbu Państwa.

**7. Zakres podmiotowy.** Na marginesie należy zauważyć, że 7 ustawodawca celowo nie określa wprost zakresu podmiotowego komentowanej ustawy. Jest to podyktowane całkowitym uzależnieniem zakresu podmiotowego od przedmiotu ustawy. Dla przekształcenia irrelevantne pozostaje, kto jest właścicielem nieruchomości. Grunt podlega wyłączeniu z zakresu ustawy co do zasady tylko ze względu na wyjątki dotyczące samego gruntu (art. 3). Pewnym wyłomem od tej zasady jest tylko kwestia nabycia przez cudzoziemca (art. 2). Przeszkodą w przekształceniu nie jest nawet brak wiadomości lub nieaktualne wiadomości o użytkowniku wieczystym gruntu. Jeżeli np. użytkownik wieczysty zmarł, a postępowanie spadkowe nie zostało ukończone, to grunt ulega przekształceniu i wchodzi do masy spadkowej już jako prawo własności.

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju w interpretacji podaje zamierzony zakres podmiotowy ustawy:

- 1) właściciele domów jednorodzinnych położonych na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste,

- 2) właściciele domów wielorodzinnych położonych na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste, w których co najmniej połowę liczby lokali stanowią lokale mieszkalne (zarówno osoby fizyczne, jak i prawne, w tym spółdzielnie mieszkaniowe i deweloperzy),
- 3) właściciele lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych, którym przysługuje udział w użytkowaniu wieczystym gruntu (zarówno osoby fizyczne, jak i prawne),
- 4) właściciele lokali użytkowych znajdujących się w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych, którym przysługuje udział w użytkowaniu wieczystym gruntu (zarówno osoby fizyczne, jak i prawne) (<https://www.gov.pl/web/inwestycje-rozwoj/przekształcenie-uzytkowania-wieczystego-we-wlasnosc>, dostęp: 19.9.2019 r.).

Uzupełniając tę informację, należy wspomnieć o statusie lokali znajdujących się w budynkach wielolokalowych. Zarządcą takiego budynku może być spółdzielnia mieszkaniowa, wspólnota mieszkaniowa lub odpowiednia jednostka zarządzająca w imieniu podmiotu publicznego (np. wydział zasobów lokalowych gminy, zakład budżetowy zarządzający nieruchomościami itp.). W tym ostatnim przypadku lokatorzy dysponują tylko prawem najmu i nie są użytkownikami wieczystymi, więc ten segment lokali należy pozostawić poza analizą.

W przypadku wspólnoty mieszkaniowej podmiotami będącymi beneficjentami przekształcenia będą poszczególni właściciele mieszkań. Wspólnota mieszkaniowa nie posiada własnej osobowości prawnej (choć jako specyficzna konstrukcja prawna w pewnych przypadkach może pozywać i być pozywana) i jako taka nie jest podmiotem, któremu przysługuje prawo użytkowania wieczystego ani prawo własności.

Inaczej kwestia ta przedstawia się w przypadku spółdzielni mieszkaniowej. Spółdzielnia posiada bowiem osobowość prawną i może być podmiotem użytkowania wieczystego, jak i prawa własności. Z reguły to spółdzielnia będzie więc podmiotem, który jest użytkownikiem wieczystym, a po przekształceniu – właścicielem. Stanie się tak w odniesieniu do lokali, które są przedmiotem lokatorskiego prawa spółdzielczego oraz spółdzielczego własnościowego prawa. To ostatnie, pomimo że jest prawem najbardziej zbliżonym do własności, własnością nie jest, zatem właścicielowi takiego prawa nie przysługuje prawo użytkowania wieczystego. Wprawdzie posiadacze tego prawa



z reguły opłacają w czynszu opłatę za użytkowanie wieczyste, jednak w rzeczywistości jest to danina nałożona przez spółdzielnię, która rekompensuje sobie w ten sposób opłatę za użytkowanie wieczyste, którą płaci właścicielowi gruntu. Sytuacja ulegnie zmianie, jeżeli dojdzie do wyodrębnienia lokalu i założenia odrębnej księgi wieczystej. Wtedy pomimo pozostawania w spółdzielni właściciel mieszkania będzie odrębnym podmiotem prawa użytkowania wieczystego jako pełnoprawny właściciel lokalu i to on będzie beneficjentem przekształcenia.

### **Art. 1a.<sup>1</sup> [Rozszerzenie stosowania ustawy]**

**Przepisy ustawy stosuje się również, jeżeli na gruncie zabudowanym budynkami, o których mowa w art. 1 ust. 2, położone są także inne budynki, obiekty budowlane lub urządzenia budowlane, o ile łączna powierzchnia użytkowa budynków innych niż określone w art. 1 ust. 2 nie przekracza 30% powierzchni użytkowej wszystkich budynków położonych na tym gruncie.**

1. **Przyczyny nowelizacji ustawy.** Stosowanie ustawy w praktyce 1 wywołało wiele kontrowersji, a następnie było przyczyną nowelizacji ustawy. Jednym z takich problemów była kwestia przekształcenia nieruchomości w przypadku, gdy na jej terenie znajdowały się inne obiekty. Zgodnie z brzmieniem art. 1 jeżeli na gruncie w użytkowaniu wieczystym oprócz budynków mieszkalnych oraz obiektów i urządzeń z nimi związanych znajdował się inny obiekt, to przekształcenie było niemożliwe. Najpierw należało dokonać wyodrębnienia gruntu zabudowanego tylko pod cele mieszkaniowe oraz gruntu pozostałego. Dopiero po takim wyodrębnieniu część przeznaczona na cele mieszkaniowe z mocy prawa przekształcała się w prawo własności. Często dochodziło wobec tego do sytuacji, kiedy umiejscowienie na osiedlu mieszkaniowym kiosku lub posadowienie billboardu, nawet przez osoby trzecie, uniemożliwiało przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Co więcej, w przypadku kiedy użytkownicy wieczystości wypowiedzieli umowę podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą na ich terenie (np. właściciel nośnika reklamowego), ale ów podmiot nie usunął z gruntu swojego obiektu

---

<sup>1</sup> Art. 1a dodany ustawą z dnia 13.06.2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1309), która weszła w życie 16.07.2019 r., z mocą od 1.01.2019 r.

lub urządzenia, użytkownicy wieczysti byli bezradni. Nie mieli bowiem podstaw prawnych do samowolnego usunięcia takiego obiektu. Zgodnie bowiem z Prawem budowlanym obiektami budowlanymi są m.in. obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych, elektrowni wiatrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny (art. 3 pkt 1 i 3 PrBud). W ramach tej definicji wprost wymienione są tablice reklamowe. W odniesieniu do kiosków pewną kontrowersję wzbudza kwestia, czy jest to budynek czy budowla, jednak bez wątplenia jest to obiekt budowlany. Natomiast w odniesieniu do obiektów budowlanych ustawa przewiduje szczególne warunki dotyczące ich wznoszenia oraz rozbiórki. Oznacza to, że nawet w przypadku obiektów osób trzecich użytkownik wieczysty gruntu musiałby otrzymać odpowiednie pozwolenia. Wskutek takiej sytuacji faktycznej często bez swojej winy użytkownicy wieczysti nie mogli otrzymać gruntu na własność.

Z tego powodu w nowelizacji przewidziany jest próg 30% powierzchni innej niż mieszkaniowa. Jeżeli próg ten nie jest przekroczony, to grunt podlega przekształceniu pomimo wykorzystania jego części na cele inne aniżeli cele mieszkaniowe. Rozwiązanie to pozwala uniknąć sytuacji, w której posiadanie pojedynczego obiektu handlowego lub reklamowego uniemożliwia przekształcenie całej nieruchomości.

Warto zauważyć, że przepis ten będzie dotyczył również garaży i innych obiektów, które wskutek stosowanej wykładni art. 1 nie zostaną uznane za podlegające celom mieszkalnym. W przypadku ich posiadania na gruncie w większości mieszkaniowym, jeżeli będą zajmowały poniżej 30% jego powierzchni, to cały grunt podlegnie przekształceniu. Z reguły jednak w przypadku garaży istniał będzie odrębny grunt z naniesionym jedynie garażem lub garażami. W tym przypadku art. 1a nie znajdzie zastosowania, gdyż cele mieszkaniowe zgodnie z omawianą interpretacją wynosiłyby 0%.

Niemniej zaznaczyć trzeba, że nowelizacja rozwiązuje problem blokowania przekształcenia przez pojedyncze obiekty o innym charakterze niż przeznaczenie na cele mieszkaniowe i czyni to skutecznie.

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

1.<sup>2</sup> W przypadku gdy na gruncie, o którym mowa w art. 1 ust. 2 lub art. 1a, położone są także inne budynki niż określone w art. 1 ust. 2, których łączna powierzchnia użytkowa przekracza 30% powierzchni użytkowej wszystkich budynków położonych na tym gruncie, przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości zabudowanej na cele mieszkaniowe następuje z dniem:

- 1) założenia księgi wieczystej dla tej nieruchomości albo
- 2)<sup>3</sup> wyłączenia z istniejącej księgi wieczystej działki gruntu, zabudowanej innymi budynkami niż określone w art. 1 ust. 2, których łączna powierzchnia użytkowa przekracza 30% powierzchni użytkowej wszystkich budynków położonych na tym gruncie.

1a.<sup>4</sup> Czynności, o których mowa w ust. 1, sąd przeprowadza również na wniosek użytkownika wieczystego.

1b.<sup>5</sup> Wniosek o założenie księgi wieczystej lub wyłączenie działki gruntu z istniejącej księgi wieczystej może złożyć zarząd spółdzielni mieszkaniowej, zarząd wspólnoty mieszkaniowej lub zarządca, któremu powierzono zarząd nieruchomością wspólną w sposób określony w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2019 r. poz. 737 i 1309). Do wniosku nie stosuje się przepisu art. 22 ust. 3 pkt 6 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali.

---

<sup>2</sup> Art. 2 ust. 1 zdanie wstępne w brzmieniu ustawy z dnia 13.06.2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1309), która weszła w życie 16.07.2019 r., z mocą od 1.01.2019 r.

<sup>3</sup> Art. 2 ust. 1 pkt 2 w brzmieniu ustawy z dnia 13.06.2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1309), która weszła w życie 16.07.2019 r., z mocą od 1.01.2019 r.

<sup>4</sup> Art. 2 ust. 1a dodany ustawą z dnia 13.06.2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1309), która weszła w życie 16.07.2019 r., z mocą od 1.01.2019 r.

<sup>5</sup> Art. 2 ust. 1b dodany ustawą z dnia 13.06.2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1309), która weszła w życie 16.07.2019 r., z mocą od 1.01.2019 r.