

Wstęp

Historia instytucji użytkowania wieczystego w Polsce sięga 1961 r. Ówczesne władze, dążąc do zapewnienia pełnej własności państwa nad gruntami na terenie miast, doprowadziły do uchwalenia ustawy 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 zapisami ustawy wieczyste użytkowanie mogło być ustanowione tylko na terenie państwowym na rzecz jednej lub kilku osób, podlegało wpisowi do księgi wieczystej, umowę o oddanie w użytkowanie wieczyste można było zawrzeć na 99 lat z możliwością przedłożenia na dalszy okres, a gdy cel gospodarczy wieczystego użytkowania nie wymagał ustanowienia go na 99 lat, mogło to nastąpić na okres krótszy, jednak nie krótszy niż 40 lat (art. 12 i 13 GospTerU). W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej użytkowanie wieczyste stało się podstawowym i praktycznie jedynym sposobem uzyskania prawa zbliżonego do własności na gruntach położonych w miastach.

Przepisy o użytkowaniu wieczystym znalazły się również w pierwszej powojennej kodyfikacji prawa cywilnego, ujętej w obowiązującym nadal Kodeksie cywilnym (ustawa z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny, tekst pierwotny: Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145) w tytule II. Ustawa o gospodarowaniu w miastach i osiedlach została uchylona ustawą z 29.4.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (t.j. Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.), a ta ustawa została uchylona ustawą z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst pierwotny: Dz.U. z 1997 r. Nr 115, poz. 741, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.).

Po zmianach ustrojowych na przełomie lat 80. i 90. ustawodawca zdecydował o przekazaniu znacznej części nieruchomości Skarbu Państwa nowopowstałym samorządom terytorialnym. Na podstawie ustawy z 1.5.1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.) mienie ogólnonarodowe (państwowe) należące do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, przedsiębiorców państwowych, dla których wymienione wcześniej organy pełnią funkcje organu założycielskiego oraz zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych tym organom stają się w dniu wejścia w życie ustawy z mocy prawa mieniem właściwych gmin (art. 5). W ten sposób gminy stały się obok Skarbu Państwa drugim podmiotem

Wstęp

mogącym ustanawiać użytkowanie wieczyste oraz oddawać grunty w takie użytkowanie.

Konstrukcja użytkowania wieczystego pozwala na uznanie, że jest to prawo najbardziej zbliżone do prawa własności spośród innych instytucji znanych na gruncie prawa polskiego. Zgodnie z Kodeksem cywilnym grunty stanowiące własność Skarbu Państwa, a położone 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 prawnym. W wypadkach przewidzianych w przepisach szczególnych przedmiotem użytkowania wieczystego mogą być także inne grunty Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków. W granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego oraz przez umowę o oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków w użytkowanie wieczyste użytkownik może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób. W tych samych granicach użytkownik wieczysty może swoim prawem rozporządzać. 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. Przysługująca wieczystemu użytkownikowi własność budynków i urządzeń na użytkowanym gruncie jest prawem związanym z użytkowaniem wieczystym (art. 232–235 KC).

Jednakże w nowym ustroju w odczuciu znacznej części użytkowników wieczystych, jak i doktryny użytkowanie wieczyste stało się konstrukcją przestarzałą i nie korespondującą z nowymi rozwiązaniami prawnymi. Również ustawodawca uznał powyższe argumenty za uzasadnione, czego dowodzi kilka prób ograniczenia lub zlikwidowania instytucji użytkowania wieczystego.

Za pierwszą ustawową próbę ograniczenia użytkowania wieczystego należy uznać ustawę 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.). Zgodnie z jej zapisami osoba fizyczna będąca użytkownikiem wieczystym mogła złożyć wniosek o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności do starosty albo prezydenta miasta na prawach powiatu, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, jeżeli użytkowanie wieczyste jest ustanowione na nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa,

lub do wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty albo marszałka województwa, jeżeli użytkowanie wieczyste jest ustanowione na nieruchomości stanowiącej własność jednostki samorządu terytorialnego. Odмова wydania decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności była możliwa jedynie wtedy, gdy toczyło się postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. Osoba, która nabyła własność nieruchomości, zobowiązana była do uiszczenia dotychczasowemu właścicielowi opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Jeżeli przedmiotem decyzji była nieruchomość wykorzystywana lub przeznaczona na cele mieszkaniowe, organ właściwy do wydania decyzji mógł udzielić bonifikaty od tej opłaty w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa – za zgodą wojewody, a w przypadku nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego – za zgodą właściwej rady lub sejmiku. Po przekształceniu dotychczasowy użytkownik wieczysty musiał opłacać jeszcze przez pewien okres opłatę przekształceniową – im krócej był użytkownikiem wieczystym danej nieruchomości, tym dłużej musiał opłacać opłatę za przekształcenie.

Oprócz tego ustawa zakładała przypadki nieodpłatnego przekształcenia. Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności następowało nieodpłatnie na rzecz użytkowników wieczystych oraz ich następców prawnych:

- 1) którym nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste w związku z utratą mienia wskutek wojny 1939–1945 r. i którzy pozostawili majątek na terytorium nieznajdującym się na obecnym obszarze państwa polskiego,
- 2) którzy na mocy umów międzynarodowych zawartych przez państwo polskie mieli otrzymać ekwiwalent za mienie pozostawione za granicą, a wartość tego mienia jest wyższa od opłaty przekształceniowej,
- 3) którym oddano nieruchomość w użytkowanie wieczyste w związku z wywłaszczeniem dokonany po 1949 r., a przed 1.8.1985 r.,
- 4) którym oddano nieruchomość w użytkowanie wieczyste nieodpłatnie.

W nowelizacjach do ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności dodano cztery kolejne przypadki, w których można było ubiegać się o nieodpłatne przekształcenie. Ubiegać się o nie mogli użytkownicy wieczysti:

- 1) którym oddano nieruchomość w użytkowanie wieczyste w zamian za przejęcie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa na podstawie wszelkich tytułów, przed 5.12.1990 r.,
- 2) którzy wnieśli jednorazową opłatę za cały okres użytkowania wieczystego,

Wstęp

- 3) którzy wnieśli czynsz symboliczny lub opłatę symboliczną, o której mowa w art. 7 dekretu z 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.),
- 4) którym przyznano jako dotychczasowym właścicielom lub ich następcom prawnym prawo wieczystej dzierżawy lub prawo zabudowy (prawo użytkowania wieczystego), na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego, bez względu na termin przyznania tego prawa lub termin wniesienia czynszu lub opłaty.

Przepisy powyższe wzbudziły jednak protest, przede wszystkim ze strony niektórych jednostek samorządu terytorialnego. W związku ze skargą złożoną przez Radę Miasta i gminę Margonin oraz Radę Miejską w Knurowie Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny zgodności z ustawą zasadniczą niektórych zapisów ustawy. Wnioskodawcy wywodzili, iż ustawa w praktyce wyłącza gminy z ich własności, gdyż nakazuje oddanie nieruchomości należących do gminy bezpłatnie lub po preferencyjnej cenie. Prokurator Generalny wnosił w tej sprawie o uznanie, że *de facto* gmin nie można wyłączyć, więc przepisy o wyłączeniu zawarte w Konstytucji RP nie są miarodajne do sytuacji prawno-ustrojowej gminy. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu uznał, że gminy podlegają ochronie konstytucyjnej przed wyłączeniem na podstawie art. 165 ust. 1 Konstytucji RP. Wobec powyższego ustawa narusza prawo własności gminy w ten sposób, że poprzez jej postanowienia ustawodawca tworzył bezprecedensowy mechanizm polegający na tym, że gminy mają obowiązek wydawania rażąco niekorzystnych dla siebie decyzji administracyjnych. Trybunał zauważył przy tym, że prawo własności samorządów nie jest prawem absolutnym i może ulec ograniczeniu np. w celu „porządkowania nie przystającej do nowych warunków ustrojowych spuścizny z okresu PRL”. Jednak oceniając przepisy ustawy, Trybunał zauważył, że o ile samo użytkowanie wieczyste jest pozostałością po PRL, to niejednokrotnie z przekształcenia będą mogły skorzystać osoby, które weszły w stosunek prawny użytkowania wieczystego już w nowym ustroju, a więc ich sytuacja nie jest związana z pozostałościami prawnymi PRL, ale nowo wykreowanym stosunkiem prawnym. W związku z tym ustawa nie jest niezbędna dla osiągnięcia celu założonego przez ustawodawcę. Trybunał uznał, iż przekształcenie za opłatą, której obowiązek ponoszenia istniałby okresowo, w znaczący sposób odbiera samorządowi dochód. Utrata dochodów przez gminę jest jeszcze bardziej widoczna, jeżeli dochodzi do nieodpłatnego przekształcenia. Jednocześnie jednak Trybunał zauważył, że w niektórych przypadkach jest to forma zadośćuczynienia za doznane krzywdy, jak np. w przypadku utraty mienia na skutek wojny. Tylko w tych przypadkach Trybunał uznał, że została wypełniona zasada proporcjonalności i ograniczenie prawa własności samorządu prowadzi do

rzeczywistej realizacji rekompensaty krzywd; jest to rekompensata najskuteczniejsza w tym czasie i cel jest istotniejszy niż dobro niweczone. W pozostałych przypadkach, czyli art. 5, 5a, 6 ust. 1 pkt 4 i 5 kwestionowanej ustawy, Trybunał uznał przepisy za pozbawiające lub w znacznym stopniu ograniczające roszczenia gmin, a tym samym za niezgodne z wyrażoną w art. 165 ust. 1 Konstytucji RP gwarancją własności i innych praw majątkowych przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego. Trybunał podkreślił ponadto, że przepisy te powodują niepewność wobec prawa, ponieważ zmieniają umowy zawarte pomiędzy samorządem a użytkownikiem wieczystym oraz powodują nierówność wobec prawa, gdyż niektóre osoby otrzymują korzyść w postaci przekształcenia prawa wieczystego użytkowania w prawo własności pomimo braku cechy wyszczególniającej ich i powodującej szczególne potraktowanie. To z kolei powodowało niezgodność wymienionych wyżej przepisów z art. 2 Konstytucji RP (zob. wyr. TK z 12.4.2000 r., K 8/98, Legalis).

Powyższy wyrok Trybunału Konstytucyjnego spowodował usunięcie z ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności kwestionowanych przepisów i w dużej mierze uniemożliwił w większości przypadków przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

W związku z taką sytuacją ustawodawca uchwalił 26.7.2001 r. kolejną ustawę – o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz.U. Nr 113, poz. 1209 ze zm.). Tym razem ustawa miała na celu uwłaszczenie nieruchomości o charakterze mieszkalnym i była uzależniona od wydania zgody przez starostę (w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa) lub prezydenta miasta, wójta, burmistrza, starosty lub marszałka województwa (w przypadku nieruchomości samorządu terytorialnego). Ustawa ta nie budziła już tak dużych kontrowersji prawnych, jednak ze względu na całkowite uzależnienie przekształcenia od woli dotychczasowego właściciela jej efektywność okazała się relatywnie niska.

Obie poprzednie ustawy zostały przez ustawodawcę zastąpione ustawą z 29.7.2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (tekst pierwotny: Dz.U. Nr 175, poz. 1459). Ów akt prawny uchylał obie poprzedzające ustawy i wprowadzał nowy system przekształcenia. Zgodnie z zapisami ustawy osoby fizyczne będące użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub zabudowanych garażami albo przeznaczonych pod zabudowę na cele mieszkaniowe lub pod zabudowę garażami oraz nieruchomości rolnych mogą wystąpić z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości w prawo własności. Z tej formy przekształcenia mogli skorzystać również użytkownicy wieczysti innych nieruchomości, jeżeli uzyskały je w zamian za wywłaszczenie lub

Wstęp

przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów przed 5.12.1990 r. lub na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego. Z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności nieruchomości mogły również wystąpić osoby fizyczne i prawne będące właścicielami lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmuje prawo użytkowania wieczystego, oraz spółdzielnie mieszkaniowe będące właścicielami budynków mieszkalnych lub garaży, a także osoby fizyczne lub prawne będące następcami prawnymi wymienionych osób. Decyzja o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości wydawana była przez starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej – w przypadku nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, w tym również nieruchomości, w stosunku do których prawo własności Skarbu Państwa wykonują inne państwowe osoby prawne, lub wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zarząd powiatu albo zarząd województwa – odpowiednio w przypadku nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. Od przekształcenia dotychczasowy użytkownik wieczysty musiał uiścić opłatę, którą mógł zapłacić jednorazowo lub też mogła ona zostać na jego wniosek rozdzielona na raty (maksymalnie 10 lat). Na wniosek użytkownika wieczystego Skarb Państwa udzielał bonifikaty w wysokości 50%, a samorząd – 90%. Dla użytkowników wieczystych, którzy uzyskali prawo użytkowania wieczystego w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów przed 5.12.1990 r. lub na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego, a także ich następców prawnych oraz spółdzielni mieszkaniowych lub ich następców prawnych będących użytkownikami wieczystymi lub współużytkownikami wieczystymi nieruchomości uzyskanych w ten sposób przekształcenie było bezpłatne.

W przypadku tej ustawy największe protesty wzbudziło nałożenie na samorządy obowiązku udzielenia 90% bonifikaty. Sprawę tę rozstrzygnął wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26.1.2010 r. (K 9/08, Legalis). W powyższej sprawie Trybunał rozpoznawał wnioski trzech organów samorządowych: Rady Miasta Józefowa z 2.1.2008 r., Rady Miasta Ruda Śląska z 14.5.2008 r. oraz Rady Miejskiej w Radkowie z 30.5.2008 r. Wnioskodawcy twierdzili, że przepisy ustawy faworyzują pewne grupy użytkowników wieczystych względem pozostałych, zwłaszcza tych, którzy przekształcili swoje prawo użytkowania wieczystego w prawo własności na bazie starych przepisów (które były mniej korzystne), co nie jest usprawiedliwione dobrem całości wspólnoty samorządowej ani solidaryzmem społecznym. Ponadto wskazywano naruszenie własności samorządów przez niespodziewane odebranie im prawa własności gruntów i unie-

możliwienie otrzymania ekwiwalentnej zapłaty za to. Trybunał odrzucił części argumentacji wnioskodawców (np. o przypadkowym i arbitralnym ustanowieniu beneficjentów przekształcenia albo o braku społecznego usprawiedliwienia). W świetle powyższych rozważań Trybunał Konstytucyjny nie znalazł wystarczających podstaw, aby uznać, że kryteria podmiotowe wskazane w art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. naruszają zasadę sprawiedliwości społecznej. Prowadzą one do przyznania prawa do bonifikat niektórym kategoriom użytkowników wieczystych na podstawie kryteriów, które należy uznać za znajdujące oparcie w wartościach konstytucyjnych. Wobec tego domniemanie ich konstytucyjności nie zostało obalone. Powyższa konkluzja nie oznacza oczywiście, że omówione wyżej kryteria stanowią jedyne przesłanki różnicowania opłat za przekształcenie akceptowalne z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej. Sprowadza się raczej do uznania, że ich wyborowi przez ustawodawcę nie można zarzucić sprzeczności ze wskazanym wzorcem kontroli i nie zamyka to drogi do dokonania w przyszłości zmian prawnych w tym zakresie. Zważywszy na powyższe, Trybunał uznał przepis za zgodny z art. 2 Konstytucji RP. Jednakże Trybunał uznał również, że przepisy o bonifikatach w sposób oczywisty naruszają własność samorządu. Po przeprowadzeniu testu proporcjonalności nie odnalazł wartości o większym znaczeniu, której realizacja poprzez ustawę pozwoliłaby w taki sposób ograniczyć prawo własności samorządu, wobec czego uznał, że przepisy te naruszają art. 165 ust. 1 i art. 167 Konstytucji RP. Konkludując, uznawszy część argumentów wnioskodawcy, Trybunał Konstytucyjny uchylił przepisy dotyczące obligatoryjnej bonifikaty ze strony samorządów. W konsekwencji tego ustawodawca uchylił kontrowersyjne przepisy, dając samorządom swobodę w ustalaniu bonifikat.

Odpowiedzią ustawodawcy na zakwestionowanie przez Trybunał przepisów ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, przewidujących obligatoryjne udzielanie bonifikat, było uchwalenie ustawy z 28.7.2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 187, poz. 1110 ze zm.). Ustawodawca nie ograniczył się jednak w jej treści jedynie do zmian zasad udzielania bonifikaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, ale jednocześnie zmienił zakres przedmiotowy, podmiotowy i czasowy przekształcenia, rozszerzając istotnie krąg uprawnionych. Przepisy te zostały zakwestionowane przez niektóre samorządy. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10.3.2015 r. (K 29/13, Dz.U. z 2015 r. poz. 373) uznał, że poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych o osoby prawne i kolejne osoby fizyczne narusza samodzielność prawną gmin, w szczególności konstytucyjnie zagwarantowaną im pozycję

Wstęp

właściciela nieruchomości, wyrażoną w art. 165 i 167 Konstytucji RP. Jako argumenty Trybunał podał, że przekształcenie to jest oderwane od czasu, który pozostał do końca użytkowania wieczystego, tzn. własność musi być przeniesiona, nawet jeśli okres ten jest krótki, a po jego upływie nieruchomość miała być wykorzystana na cel publiczny. Po drugie, przekształcenie jest niezależne od przeznaczenia nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste. Po trzecie przekształcenie jest nieograniczone terminem, co stwarza dla gmin stan niepewności nieograniczony w czasie, tzn. nawet za 15 lat mogą się jeszcze zgłosić użytkownicy wieczystości żądający przeniesienia własności nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste przed wieloma laty. Po czwarte, przekształcenie jest niezależne od sposobu wykonywania użytkowania wieczystego, tzn. własność musi być przeniesiona, nawet jeśli konkretny użytkownik nie wykonywał obowiązków umownych (w szczególności nie realizował celu, na który ustanowiono prawo), co dawało właścicielowi możliwość rozwiązania stosunku prawnego na drodze sądowej (art. 240 KC). W konsekwencji gmina musi wydać decyzję o przekształceniu nawet wówczas, gdy wszczęte zostało postępowanie o rozwiązanie użytkowania wieczystego albo gdy zbliża się do końca okres, na jaki prawo to zostało ustanowione, i istnieje ważny interes społeczny – w rozumieniu art. 236 § 2 KC – do jego nieprzedłużenia. Taki kierunek wykładni dominuje w orzecznictwie, które przyjmuje, że obowiązek przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości istnieje nawet w sytuacji, gdy przed sądem powszechnym zawisła sprawa o rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego i wydanie nieruchomości. Przede wszystkim Trybunał stwierdził, że z punktu widzenia użytkownika wieczystego przekształcenie przysługującego mu prawa do nieruchomości we własność stanowi korzyść majątkową, gdyż oznacza uzyskanie najpełniejszego i nieograniczonego żadnym terminem prawa do nieruchomości. Uzyskanie prawa własności w sensie prawnym stanowi niewątpliwie przysporzenie (korzyść), niezależnie od kosztu przekształcenia prawa. Korzyść ta występowałaby nawet wówczas, gdyby użytkownik wieczysty miał zapłacić w zamian za przekształcenie cenę rynkową nieruchomości. Trybunał stwierdził jednak, że w ustawie o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości przewidziano odpłatność daleką od ceny rynkowej nieruchomości (pomniejszoną o kwoty wpłacone w ramach pierwszej opłaty i opłat rocznych. Trybunał zaznaczył przy tym, że w przeciwieństwie do katalogu uprawnionych sprzed nowelizacji, poszerzenie tego kręgu jest arbitralne i w dużej mierze przypadkowe.

W konsekwencji powyższych wyroków omawiana ustawa funkcjonowała w dalszym ciągu, jednakże okrojona z części mechanizmów. Sytuacja ta skutkowałą stanem, w którym tylko część użytkowników

może się uwłaszczyć; często jest to utrudnione (np. zebranie zgody od pozostałych współużytkowników) i z reguły następuje bez bonifikaty.

W takim stanie prawnym ustawodawca wprowadził nowy projekt przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, o czym traktuje dalsza część komentarza.