

PRAWO / LAW

MAŁGORZATA PRACKA

UWŁASZCZENIE EX LEGE UŻYTKOWNIKÓW WIECZYSTYCH PRAWEM WŁASNOŚCI – WYBRANE PROBLEMY PRAWNE

1. Wstęp

Prawo użytkowania wieczystego istnieje w polskim porządku prawnym od lat 60. ubiegłego wieku. Instytucja ta miała zastąpić wszelkie dotychczasowe formy czasowego władania nieruchomościami stanowiącymi własność publiczną, tj. własność czasową, prawo zabudowy i dzierżawę wieczystą, przy czym interesy Państwa zostały zabezpieczone w ten sposób, że nie wyzbywało się ono własności gruntu i dodatkowo zachowywało kontrolę nad ich zagospodarowaniem¹. Przemiany ustrojowe, jakie dokonały się po roku 1989, nie doprowadziły do wyeliminowania prawa użytkowania wieczystego z porządku prawnego, wręcz przeciwnie, katalog osób, którym grunty mogły być oddawane w użytkowanie wieczyste, powiększył się, a dodatkowo zaprzestano akcentowania przeznaczenia gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste jedynie pod budownictwo mieszkaniowe².

Z uwagi na postulowane od wielu lat oczekiwania co do wyeliminowania użytkowania wieczystego z porządku prawnego³, ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych

MAŁGORZATA PRACKA – Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3531-8433>, e-mail: m.pracka@uthrad.pl

¹ *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. E. Gniewka, Warszawa 2006, s. 375; Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Kraków 2006, s. 72n.

² *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, pod red. G. Bieńka, Warszawa 2011, s. 205n.; E. Klat-Górska, *Przekształcenie użytkowania wieczystego we własność. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2019, LEX (el.) 2019.

³ Por. A. Brzozowski, *Z problematyki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 3.2(2003), s. 63–92; H. Cioch, *Prawo wieczystego użytkowania de lege lata i de lege ferenda*, „Rejent” 5(2003), s. 13n.; C. Woźniak, *Użytkowanie wieczyste*, Warszawa 2006, s. 199n.; R. Skwarło, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Komentarz*, LEX (el.) 2007; Z. Radwański, *Koncepcja modernizacji prawa rzeczowego – prawo zabudowy jako alternatywa dla prawa użytkowania wieczystego*, w: *Reforma prawa użytkowania wieczystego – prawo zabudowy. Kierunki zmian*, pod red. B. Rogatki, Warszawa – Kraków 2009, s. 42–43; A. Maziarz, *Obrót prawny nieruchomościami*, Warszawa 2011, LEX nr 136376.

na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów⁴, zwaną dalej u.p.p.u.w., zdecydowano się na wprowadzenie regulacji, której zadaniem miało być objęcie w sposób kompleksowy wszystkich dotychczasowych użytkowników wieczystych gruntów zabudowanych budynkami mieszkalnymi i dokonanie normatywnego przekształcenia przysługującego im prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Mimo że ustawa obowiązuje dopiero od października 2018 r., doczekała się już kilku nowelizacji, które niewątpliwie świadczą o wysokim stopniu skomplikowania problematyki związanej z ustawowym przekształceniem.

O ile sama reforma uwłaszczenia użytkowników wieczystych była oczekiwana już od dawna, o tyle niektóre z jej regulacji wywołują w praktyce poważne problemy interpretacyjne. Omówienia wymaga przede wszystkim zakres przedmiotowy ustawy wraz z oceną, czy wprowadzone regulacje realizują aspekt powszechnego i kompleksowego uwłaszczenia użytkowników wieczystych. Wskazane zostaną także te zagadnienia dotyczące uwłaszczenia, które – w ocenie autora – najczęściej będą generowały problemy przy wydawaniu przez organ zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności.

2. Podstawowe cele przekształcenia ex lege

Jak podkreślono w uzasadnieniu do projektu ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności gruntów⁵, prace nad projektem zostały zainicjowane ze względu na liczne postulaty i petycje kierowane zarówno do organów administracji rządowej, jak i do Parlamentu przez współużytkowników wieczystych gruntów zabudowanych budynkami wielolokalowymi (wielorodzinnymi), w których wyodrębniono własność lokali. Wynikały one przede wszystkim z potrzeby zapewnienia faktycznej możliwości realizacji roszczenia o przekształcenie, przysługującego na mocy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości⁶, zwanej dalej ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu, która w wielu przypadkach okazała się rozwiązaniem nieskutecznym i blokującym możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, z uwagi chociażby na ustawowy wymóg zgody wszystkich właścicieli lokali, którym przysługują udziały w prawie użytkowania wieczystego gruntu. Brak takich zgód, bez względu na przyczynę, uniemożliwiał wspólnotom mieszkaniowym realizowanie roszczenia w trybie wspomnianej ustawy.

Wprawdzie ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu wprowadziła możliwość wystąpienia z żądaniem przekształcenia przez grupę współużytkow-

⁴ Tekst jednolity: Dz. U. 2020.139.

⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności gruntów; Sejm RP VIII kadencji, Nr druku: 2673, <<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/D9C456B5E5590D27C12582B900589B99/%24File/2673.pdf>>, dostęp: 09.09.2019.

⁶ Dz. U. 2012.83 ze zm.

ników wieczystych, których suma udziałów wynosi co najmniej połowę, jednak zauważyć należy, że sprzeciw w tej sytuacji chociażby jednego współużytkownika wieczystego blokuje nabycie prawa własności gruntu przez pozostałych współużytkowników wieczystych do czasu sądowego rozstrzygnięcia sprawy. W praktyce oznaczało to przedłużanie, a niekiedy także blokowanie procesów przekształceń gruntów zabudowanych budynkami wielolokalowymi. Dodatkowo podniesiony został także argument niezadowolenia społecznego wynikającego z częstych i niekiedy bardzo wysokich podwyżek opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, a do tego poczucie niesprawiedliwości w sytuacji, kiedy w wyniku dokonanych aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego tylko część użytkowników wieczystych gruntów zabudowanych budynkami wielolokalowymi złoży odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, co powoduje zróżnicowanie opłat rocznych w tym samym budynku⁷.

Niewątpliwie ratio legis wprowadzonych rozwiązań miało na celu powszechne uwłaszczenie użytkowników wieczystych gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe i ze społecznego punktu widzenia jest oczekiwane i pożądane. Objęcie całej grupy podmiotów charakteryzujących się cechą prawnie relewantną odzwierciedla poglądy TK w zakresie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, które sprowadzają się do konkluzji, że przekształcenie w stosunku do gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe jest konstytucyjnie uzasadnione i nie powinno być rozpatrywane w kategoriach przywileju, a jedynie słusznej rekompensaty zmierzającej do realizacji praw konstytucyjnych⁸. Analiza zaproponowanych rozwiązań ustawodawczych skłania jednak do wniosku, że nie wszystkie grunty zabudowane na cele mieszkaniowe ulegną przekształceniu, a tym samym powszechny charakter uwłaszczenia nie będzie zrealizowany w dosłownym tego słowa znaczeniu⁹.

3. Zakres przedmiotowy przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności

Materialnoprawne przesłanki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności zawarte zostały w art. 1 i 1a u.p.p.u.w. Zgodnie z brzmieniem art. 1 u.p.p.u.w., z dnia 1 stycznia 2019 r. prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe przekształca się w prawo własności tych gruntów. Legalna definicja gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe obejmuje swym zakresem nieruchomości zabudowane wyłącznie budynkami: 1) mieszkalnymi jednorodzinnymi lub 2) mieszkalnymi wielorodzinnymi,

⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności gruntów; Sejm RP VIII kadencji, Nr druku: 2673, <<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/D9C456B5E5590D27C12582B900589B99/%24File/2673.pdf>>, dostęp: 09.09.2019.

⁸ Wyrok TK z dnia 10 marca 2015 r., K 29/13, OTK-A 2015/3, poz. 28.

⁹ Przede wszystkim chodzi o zakres przedmiotowy ustawowego przekształcenia wskazany w art. 1 ust. 2 pkt 2 i 3, art. 1a, art. 3 u.p.p.u.w.

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. Ustawą z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw¹⁰ dodano art. 1a u.p.p.u.w., który rozszerzył zakres przedmiotowy ustawy, stanowiąc, że 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.

W praktyce największą trudność interpretacyjną generować będą przypadki wskazane w art. 1 pkt 3 u.p.p.u.w., jako że przesłanka prawidłowego i racjonalnego korzystania z budynków mieszkalnych w odniesieniu do budynków gospodarczych, garaży i innych obiektów budowlanych lub urządzeń budowlanych ma charakter klauzuli generalnej i mogą występować poważne problemy w zakresie właściwej oceny tej zabudowy, od której przecież zależy potwierdzenie przekształcenia. Jak bowiem zakwalifikować budynki gospodarcze, budynki garażowe, posadowione na gruncie wraz z budynkiem mieszkalnym, w których prowadzona jest np. działalność gospodarcza i które objęte są z tego tytułu umową najmu? Czy w tym konkretnym stanie faktycznym umożliwiają one prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych, skoro wykorzystywane są w celach komercyjnych? W mojej ocenie odpowiedź winna być negatywna. Podobnie w sytuacji posadowienia na takim gruncie stacji trafo, która nie jest wykorzystywana na potrzeby budynku mieszkalnego znajdującego się na takim gruncie. Literalne brzmienie przedmiotowego przepisu nie pozwala na wykładnię rozszerzającą, co prowadzi do konkluzji, że w takich sytuacjach wyłączone będzie normatywne przekształcenie i ograniczony powszechny charakter uwłaszczenia.

Jednocześnie zauważyć należy, że ustawodawca w art. 2 ust. 1 u.p.p.u.w. wprowadził rozwiązanie, którego zadaniem ma być objęcie uwłaszczeniem jak największej powierzchni gruntów, niemniej jednak zastosowany mechanizm budzi wątpliwości interpretacyjne i będzie wyzwaniem dla organów stosujących przepisy ustawy. Zgodnie z brzmieniem przywołanego przepisu, jeśli na gruncie, o którym mowa w art. 1 ust. 2 lub art. 1a u.p.p.u.w., 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) 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. Powierzchnia

¹⁰ Dz. U. 2019.1309.

użytkowa budynków znajdujących się na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste ma być zatem w tych przypadkach kluczową wytyczną dla objęcia normatywnym przekształceniem. W rozpatrywanej sytuacji może pojawić się jeszcze inny problem, mianowicie prawna dopuszczalność dokonania podziału. W tym zakresie zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹¹, zwaną dalej u.g.n., które w art. 92–100 u.g.n. regulują zasady dokonywania podziałów nieruchomości.

Przedstawione regulacje prawne świadczą o tym, że nie do wszystkich stanów faktycznych będzie miało zastosowanie normatywne przekształcenie. Dodatkowo sam ustawodawca w art. 3 u.p.p.u.w. wyłączył mechanizm ustawowego przekształcenia w stosunku do gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe, położonych na terenie portów i przystani morskich w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich¹² oraz oddanych w użytkowanie wieczyste na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości¹³.

4. Prawna dopuszczalność podziału nieruchomości podlegającej przekształceniu

Zasygnalizowany wyżej problem dokonywania podziałów nieruchomości wymaga głębszego omówienia. W pierwszej kolejności podkreślić należy, że art. 93 ust. 1 u.g.n. zawiera ogólną zasadę dokonywania podziału nieruchomości, którą jest zgodność z ustaleniami planu miejscowego, natomiast w razie braku planu stosuje się zasady wskazane w art. 94 u.g.n. Wyjątki od tych zasad podziału znalazły się w art. 95 pkt 1–8 u.g.n. Przepis ten stanowi regulację *lex specialis* w stosunku do art. 93 u.g.n. i wiąże zarówno sądy powszechne orzekające w sprawach o zniesienie współwłasności oraz realizacji roszczeń do części nieruchomości w trybie art. 96 ust. 2 u.g.n., wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wydającego decyzję administracyjną o zatwierdzeniu podziału (art. 96 ust. 1 u.g.n.) oraz właściwy organ administracji (wojewoda, starosta) wydający decyzję administracyjną w przypadkach wskazanych w art. 96 ust. 1b u.g.n.

Dokonując interpretacji art. 95 u.g.n., należy podkreślić, że warunkiem dokonania podziału nieruchomości na jego podstawie jest realizacja ściśle określonych, kazuistycznie wymienionych w nim celów. Jakakolwiek wykładnia rozszerzająca, w myśl ogólnie przyjętych reguł wykładni przepisów prawa, że wyjątki od zasad ogólnych, a także przepisy o charakterze *lex specialis* należy interpretować ściśle, jest niedopuszczalna¹⁴. Wprawdzie ustawodawca wyłączył w tym przepisie związanie dopuszczalności wydzielenia działek gruntu

¹¹ Tekst jednolity: Dz. U. 2020.65 ze zm.

¹² Dz. U. 2017.1933.

¹³ Dz. U. 2018.2363 ze zm.

¹⁴ D. Felcenloben, *Glosa do postanowienia SN z dnia 21 stycznia 2015 r., IV CSK 177/14*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 9(2016), s. 85.

z warunkami ich zagospodarowania wynikającymi z planu miejscowego lub decyzji o warunkach zabudowy, jednak nie wyłączył związania dopuszczalności podziału z przepisami odrębnymi. Odrębność regulacji prawnych dotyczących każdego z celów wskazanych w art. 95 u.g.n. determinuje możliwość wydzielenia działek gruntu o takiej konfiguracji i powierzchni, które będą spełnieniem celu wymienionego w tym przepisie¹⁵.

Odnosząc teraz kwestie podziału nieruchomości do sytuacji wskazanej w art. 2 ust. 1 u.p.p.u.w., należy wyjaśnić, że podstawę dokonania podziału mógłby stanowić art. 95 pkt 3 u.g.n., zgodnie z którym podział nieruchomości może nastąpić w celu wydzielenia części nieruchomości, której własność lub użytkowanie wieczyste zostały nabyte z mocy prawa. Warto jednak przytoczyć w tym miejscu stanowisko SN zawarte w wyroku z 21 stycznia 2015 r., w którym SN, dokonując analizy art. 95 pkt 3 u.g.n., stwierdził, że w przepisie tym nie chodzi o nabycie z mocy prawa własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości podlegającej podziałowi, lecz o nabycie w taki sposób prawa własności lub użytkowania wieczystego części tej nieruchomości. Innymi słowy, chodzi o wydzielenie takich nieruchomości gruntowych, do których prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego zostało nabyte z mocy samego prawa¹⁶. Analizowany przepis będzie zatem służył podmiotom, które nabyły prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego do części nieruchomości z mocy samego prawa i będzie miał zastosowanie do sytuacji, w której konieczne będzie wydzielenie części nieruchomości, w stosunku do której nastąpiło ex lege nabycie prawa jej własności lub użytkowania wieczystego¹⁷.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, że w celu wydzielenia, na podstawie art. 95 pkt 3 u.g.n., nabytej z mocy prawa części nieruchomości nie prowadzi się procedury podziałowej kończącej się decyzją o zatwierdzeniu podziału nieruchomości. W tych przypadkach podział jest zatwierdzany decyzją dotyczącą nabycia prawa własności lub prawa wieczystego użytkowania w trybie art. art. 96 ust. 1b u.g.n.¹⁸ W odniesieniu jednak do uwłaszczenia na podstawie komentowanej ustawy taka sytuacja nie będzie miała miejsca, gdyż nie wydaje się decyzji administracyjnej w przedmiocie uwłaszczenia, a jedynie zaświadczenie potwierdzające przekształcenie z mocy prawa. Wobec powyższego art. 95 pkt 3 u.g.n. nie będzie mógł być podstawą podziału nieruchomości do uwłaszczenia w trybie u.p.p.u.w.

Z tych względów niezmiernie istotne jest dodanie w art. 95 ustawy o gospodarce nieruchomościami pkt 4a¹⁹, który umożliwi dokonywanie podziałów nieruchomości w celu realizacji przepisów dotyczących przekształcenia prawa

¹⁵ E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 95 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, w: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, pod red. E. Bończak-Kucharczyk, Warszawa 2018, LEX (el.) 2019.

¹⁶ Wyrok SN z dnia 21 stycznia 2015 r., IV CSK 177/14, LEX nr 1659249.

¹⁷ M. Szewczyk, *Podziały nieruchomości niezależne od planu miejscowego oraz od warunków zabudowy i zagospodarowania terenu*, w: *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, pod red. M. Krusia, Z. Leońskiego, M. Szewczyka, Warszawa 2012, LEX (el.) 2012.

¹⁸ E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 95 ustawy...*, LEX (el.) 2019.

¹⁹ Dz. U. 2019.1309.

użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Jednakże, mimo doprecyzowania przepisów podziałowych, mogą zaistnieć jeszcze inne kwestie problematyczne, tj. brak ścian oddzielenia przeciwpożarowego²⁰, brak dostępu do drogi publicznej dla nowo wydzielanych działek²¹, które to problemy mogą skutecznie blokować możliwość wydania zaświadczenia potwierdzającego ustawowe przekształcenie.

5. Powierzchnia użytkowa budynków jako wyznacznik normatywnego przekształcenia

Dodany art. 1a u.p.p.u.w. miał niewątpliwie ułatwić organom analizę przesłanek potwierdzających ustawowe przekształcenie i doprowadzić do objęcia tym przekształceniem jak największej liczby nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe, co było przecież głównym założeniem projektodawców ustawy. Niemniej jednak, w mojej ocenie, stosowanie kryterium powierzchni użytkowej budynków do oceny spełnienia przesłanki przedmiotowej ustawowego przekształcenia jest rozwiązaniem budzącym wiele problemów interpretacyjnych.

Trudność polega przede wszystkim na tym, że w niektórych stanach faktycznych organ będzie musiał zgromadzić dodatkową dokumentację, w tym np. architektoniczno-budowlaną. W przypadku gdy będzie ona nieaktualna lub budynek lub obiekt będzie samowolą budowlaną, zajdzie konieczność ich wykonania. Rodzi się pytanie, kto ma dokonać np. inwentaryzacji budynku, czy organ dysponuje wystarczającymi i skutecznymi instrumentami prawnymi umożliwiającymi wyegzekwowanie dokonania takich czynności przez dotychczasowych użytkowników wieczystych, czy wystarczy samo oświadczenie osoby lub podmiotu mającego interes prawny w uzyskaniu zaświadczenia? W mojej ocenie obowiązujące przepisy prawa nie dają organowi możliwości szybkiego i skutecznego pozyskania takich dokumentów, a samo oświadczenie nie może być podstawą do uznania, że spełnione zostały przesłanki uwłaszczeniowe, jeśli organ nie zgromadzi w tym zakresie odpowiedniej dokumentacji. Wydaje się, że sama dokumentacja winna być dostarczona przez użytkownika lub użytkowników wieczystych, którzy mają interes prawny w uzyskaniu takiego zaświadczenia. Brak jednak w ustawie jasnych kryteriów co do sposobu weryfikacji spełnienia tej przesłanki może przysparzać problemów przy potwierdzaniu przez organ, czy doszło do ustawowego przekształcenia.

Problem ten pojawi się głównie tam, gdzie z logicznego punktu widzenia nie da się dokonać prawidłowej weryfikacji powierzchni użytkowej budynków. Spowoduje to konieczność wdrożenia długotrwałej i kosztownej procedury uzyskania takiej dokumentacji. Nie koresponduje to jednak z założeniami ustawodawcy

²⁰ Zob. Postanowienie SN z 9 stycznia 1985 r., III CRN 328/84, LEX nr 8667; Postanowienie SN z 12 października 2000 r., IV CKN 1525/00, LEX nr 52541; M. Wolanin, *Podział nieruchomości w warunkach braku planu miejscowego* – cz. II, „Monitor Prawniczy” 15(2004), s. 724.

²¹ Wyrok NSA z 22 sierpnia 2017 r. I OSK 3010/15, LEX nr 2364573.

zawartymi chociażby w art. 4 ust. 2 i 2a u.p.p.u.w., który nakłada obowiązek wydania zaświadczenia w określonym terminie. Będzie to rodzić sytuacje konfliktogenne szczególnie tam, gdzie z wnioskiem o wydanie zaświadczenia wystąpi właściciel lokalu, uzasadniając jego uzyskanie potrzebą dokonania czynności prawnej mającej za przedmiot lokal albo właściciel gruntu, który zamierza ustanowić odrębną własność lokalu. Pozostaje tylko mieć nadzieję, że takie stany faktyczne uniemożliwiające wydanie zaświadczenia wobec braku odpowiedniej dokumentacji będą występować w niewielkim zakresie, ale przy takim brzmieniu przepisu nie da się ich całkowicie wyeliminować.

6. Budynki mieszkalne wielorodzinne a odrębna własność lokali

W świetle regulacji art. 1 ust. 2 u.p.p.u.w. zakresem przedmiotowym przekształcenia, oprócz budynków mieszkalnych jednorodzinnych, objęto także budynki mieszkalne wielorodzinne, w których co najmniej połowę liczby lokali stanowią lokale mieszkalne. Powstaje zatem pytanie, czy dla nabycia prawa własności gruntu wskutek przekształcenia ex lege praw rzeczowych użytkownik wieczysty (bądź współużytkownicy wieczysti), któremu przysługuje jednocześnie – jako prawo związane w myśl art. 235 § 1 k.c.²² – prawo własności budynku mieszkalnego wielorodzinnego, konieczne jest wyodrębnienie co najmniej jednej nieruchomości lokalowej w takim budynku²³.

W pierwszej kolejności podkreślić należy, że brak jest podstaw prawnych, aby zarówno ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu, jak i ustawę o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności gruntów z 2018 r. traktować jako regulacje szczególne w stosunku do ustawy o własności lokali. Z tych też względów, jak podkreślił SN, z wnioskiem, o którym mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu, mogły wystąpić osoby fizyczne i osoby prawne, będące właścicielami lokali wyodrębnionych lub niewyodrębnionych²⁴. Tym bardziej że w ustawie o własności lokali²⁵ brakuje regulacji nakładającej na dotychczasowego właściciela budynku obowiązek wyodrębnienia własności lokali, dając mu tym samym jedynie uprawnienie w tym zakresie²⁶.

Warunek w postaci wyodrębnienia nieruchomości lokalowych mógłby spowodować wykluczenie z uwłaszczenia ex lege te spółdzielnie mieszkaniowe, które w budynkach stanowiących przedmiot ich prawa własności nie wyodrębniły

²² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jednolity: Dz. U. 2019.1145 ze zm.

²³ E. Klat-Górska, *Przekształcenie użytkowania...*, LEX (el.) 2019.

²⁴ Postanowienie SN z dnia 17 listopada 2011 r., IV CSK 103/11, LEX nr 1112718.

²⁵ E. Klat-Górska, *Przekształcenie użytkowania...*, LEX (el.) 2019.

²⁶ G. Bieniek, Z. Marmaj, *Ustawa o własności lokali*, Warszawa 2001, s. 19–24; P. Kostański, *Zniesienie współwłasności nieruchomości w drodze umowy*, Zakamycze 2004, s. 18n.; H. Ciepła, *Nieruchomości lokalowe*, w: *Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej, sądowej, egzekucyjnej, podatkowej z wzorami umów*, pod red. S. Brzeszczyńskiej, H. Ciepłej, Warszawa 2018, LEX nr 337484.

żadnej nieruchomości lokalowej, a jedynie oddały lokale mieszkalne do korzystania stosownie do przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych²⁷. Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, że jednym z warunków przekształcenia ex lege jest liczba lokali mieszkalnych, a nie liczba nieruchomości lokalowych, co jedynie potwierdza brak konieczności wyodrębnienia co najmniej jednej nieruchomości lokalowej na użytek przekształcenia ex lege²⁸.

7. Niezgodność danych ewidencyjnych z księgą wieczystą

Ustawowe przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności dokonuje się z dniem 1 stycznia 2019 r., a to oznacza, że spełnienie przesłanek normatywnego uwłaszczenia należy badać w odniesieniu do tej daty. W myśl art. 4 ust. 3 u.p.p.u.w. zaświadczenie zawiera oznaczenie nieruchomości gruntowej lub lokalowej według ewidencji gruntów i budynków oraz ksiąg wieczystych prowadzonych dla tych nieruchomości. W praktyce mogą wystąpić problemy w zakresie niezgodności danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków z danymi ksiąg wieczystych.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do brzmienia art. 26 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece²⁹, zgodnie z którym podstawą oznaczenia nieruchomości w księdze wieczystej są dane katastru nieruchomości. Ewidencja gruntów i budynków będąc, obok ksiąg wieczystych, rejestrem nieruchomości powinna zawierać, w myśl art. 20 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne³⁰, aktualne dane dotyczące gruntów, budynków i lokali.

Dla oznaczenia nieruchomości w księdze wieczystej w zakresie zmiany położenia nieruchomości, numeracji działek ewidencyjnych, obrębu ewidencyjnego lub sposobu korzystania z nieruchomości, podstawę wpisu stanowić będzie wypis z rejestru gruntów zaopatrzony w klauzulę właściwego organu prowadzącego ewidencję gruntów i budynków stwierdzającą, że służy on do dokonywania wpisów w księgach wieczystych. W odniesieniu do nieruchomości budynkowej, w wypadku gdy odrębna własność budynku i innego urządzenia powstała po oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste, za podstawę wpisu posłuży wypis z rejestru gruntów, wypis z rejestru budynków lub wypis z kartoteki budynków oraz wyrys z mapy ewidencyjnej zawierający usytuowanie budynku na gruncie, a także oświadczenie wnioskodawcy obejmujące dane dotyczące budynku co do liczby kondygnacji, powierzchni użytkowej, materiału, z którego został wybudowany (np. murowany, drewniany), oraz dane co do przeznaczenia budynku, o ile z powyższych dokumentów dane te nie wynikają. Dla nieruchomości lokalowej

²⁷ Tekst jednolity: Dz. U. 2018.845 ze zm.

²⁸ E. Klat-Górska, *Przekształcenie użytkowania...*, LEX (el.) 2019.

²⁹ Tekst jednolity: Dz. U. 2019.2204.

³⁰ Tekst jednolity: Dz. U. 2020.276 ze zm.

niezbędny będzie wypis z rejestru gruntów, wypis z rejestru lokali lub wypis z kartoteki lokali, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej³¹.

Poczynione ustalenia będą miały zastosowanie do niezgodności danych zawartych w dziale I–O księgi wieczystej. Przy czym należy podkreślić, że elementy opisu nieruchomości, w myśl art. 26 i 27 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, nie są objęte ustawowym domniemaniem prawdziwości wpisanego prawa i nie są chronione rękojmą wiary publicznej ksiąg wieczystych. Z tych względów tego rodzaju dane mogą ulegać zmianom w oparciu o informacje z ewidencji gruntów³².

Problematyczna będzie, z punktu widzenia obowiązku wydania zaświadczenia, niezgodność danych ewidencyjnych z danymi zawartymi w dziale II księgi wieczystej, a więc dotyczących własności lub użytkowania wieczystego. W praktyce najczęściej spotykanym problemem będą także niezgodności dotyczące wysokości udziałów w gruncie związane z odrębną własnością lokalu, które o ile wynikają z błędnych wpisów, niemających odzwierciedlenia w dokumentach służących za ich podstawę, będą mogły być sprostowane z urzędu. Księga wieczysta ustala zasadę domniemania prawdziwości i rękojmę wiary publicznej w części dotyczącej ujawnionych w działach II–IV praw do działek ewidencyjnych składających się na nieruchomość w ujęciu formalnym³³, co powoduje, że w przypadku błędnych zapisów w ewidencji gruntów i budynków odnoszących się do prawa własności/prawa użytkowania wieczystego treść księgi będzie rozstrzygająca w tym zakresie.

W mojej ocenie jednak, w przypadku wystąpienia niezgodności danych ewidencyjnych z księgą wieczystą, dane te powinny być w pierwszej kolejności ujednolicone i na tej podstawie wydawane zaświadczenie o przekształceniu. Jak podkreśla bowiem SN w jednym ze swoich orzeczeń, ze względu na zasadę spójności systemu prawnego oznaczenie nieruchomości w księdze wieczystej powinno być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji gruntów i budynków³⁴. Co do zasady aktualizacja informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków następuje, w myśl art. 24 ust. 2b pkt 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, w drodze czynności materialno-technicznej m.in. na podstawie wpisów w księgach wieczystych i wówczas taka niezgodność będzie mogła być usunięta w ramach aktualizacji z urzędu. Aktualizacji w drodze decyzji administracyjnej dokonuje się w pozostałych przypadkach nieobjętych dyspozycją art. 24 ust. 2b pkt 1 przywołanej ustawy.

Warto przy tym podkreślić, że ewidencja gruntów i budynków jest wprawdzie publicznym rejestrem obejmującym dane o gruntach, ale dane te muszą wynikać

³¹ H. Ciepla, E. Bałan-Gonciarz, *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Komentarz po nowelizacji prawa hipotecznego. Wzory wniosków o wpis. Wzory wpisów do księgi wieczystej*, Warszawa 2011, LEX (el.) 2011.

³² Wyrok WSA w Lublinie z 23 stycznia 2014, III SA/Lu 587/13, LEX nr 1502753; wyrok WSA w Rzeszowie z 11 stycznia 2018 r., II SA/Rz 1154/17, LEX nr 2449125.

³³ D. Felcenloben, *Domniemanie prawdziwości i wiarygodności wpisów w katastrze nieruchomości*, „Rejent” 6(2012), s. 20.

³⁴ Postanowienie SN z 9 lipca 2004 r., II CK 6/04, LEX nr 530616.

z odpowiedniej dokumentacji urzędowej. Zmian w stanie prawnym zapisanym w ewidencji gruntów dokonuje się na podstawie prawomocnych orzeczeń sądowych, aktów notarialnych, ostatecznych decyzji administracyjnych, a także innych aktów normatywnych³⁵. Sama zaś aktualizacja wpisów w ewidencji gruntów i budynków jest procedurą znacznie sformalizowaną w zakresie określania dokumentów stanowiących podstawę zmienionego wpisu. Co więcej, techniczno-deklaratoryjny charakter ewidencji gruntów i budynków sprowadza się do tego, że organy administracji publicznej, dokonując aktualizacji zapisów ewidencyjnych, nie mają kompetencji do rozstrzygania sporów prawnych, co wiąże się z tym, że przez zmiany w ewidencji nie można doprowadzić do modyfikacji lub ustalania stanu prawnego nieruchomości. Dopiero zmiana lub ustalenie tego stanu w innym trybie, np. w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym, powinna mieć swoje odzwierciedlenie w ewidencji gruntów i budynków³⁶. Jak słusznie argumentuje NSA, jakiegokolwiek uzasadnione wątpliwości odnoszące się do stanu prawnego nieruchomości nie pozwalają organowi administracji publicznej na prowadzenie postępowania administracyjnego w celu aktualizacji danych ewidencyjnych. Spory na tle stanu prawnego winny być rozstrzygane przed sądem powszechnym³⁷.

Reasumując, co do zasady wpisy w dziale II księgi wieczystej będą podstawą do określania kręgu użytkowników wieczystych, których prawa podlegają przekształceniu wraz z określeniem wysokości udziałów przysługujących im do gruntu, co przy brzmieniu art. 27 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w myśl którego oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste i przeniesienie tego prawa w drodze umowy wymaga wpisu w księdze wieczystej oraz przy działaniu rękami wiary publicznej ksiąg wieczystych, nie budzi żadnych wątpliwości. Niewątpliwie jednak wydanie zaświadczenia w razie zaistniałych niezgodności danych ewidencyjnych z księgą wieczystą może powodować pewne problemy. W takich sytuacjach możliwe jest wydanie zaświadczenia, które zgodnie z art. 4 ust. 7 u.p.p.u.w. przekazywane jest do sądu wieczystoksięgowego, a sąd po dokonaniu wpisu w księdze wieczystej, na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, przesyła zawiadomienie o nowych wpisach w dziale II do ewidencji gruntów i budynków. W ten sposób niektóre przypadki niezgodności danych zostaną usunięte. W sytuacjach, w których nie występują niezgodności danych, organ winien jednocześnie przysłać zaświadczenie o przekształceniu zarówno do sądu, jak i do ewidencji gruntów i budynków w celu zapewnienia szybkiego i skutecznego ujednoczenia stanu prawnego.

³⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 17 maja 2007 r., IV SA/Wa 301/07, LEX nr 347773.

³⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z 11 kwietnia 2019 r., III SA/Gd 79/19, LEX nr 2653187.

³⁷ Wyrok NSA z 16 września 2015 r., I OSK 3019/13, LEX nr 1985890.

8. Wnioski

Nie kwestionując samej potrzeby wprowadzenia regulacji prawnej dokonującej powszechnego uwłaszczenia użytkowników wieczystych prawem własności gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe, należy pokusić się o kilka słów komentarza do przedstawionych rozważań prawnych. Powszechny i kompleksowy charakter uwłaszczenia, mimo założeń projektodawców ustawy, nie zostanie zrealizowany w odniesieniu do wszystkich gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe. Wprawdzie dokonana w czerwcu 2019 r. nowelizacja ustawy mająca na celu rozszerzenie zakresu przedmiotowego przekształcenia zmierza w kierunku objęcia ustawowym przekształceniem gruntów, na których znajdują się nie tylko budynki mieszkalne, jednak zastosowany miernik w postaci powierzchni użytkowej budynków spowoduje niekiedy żmudne i przewlekłe prowadzenie postępowań zmierzających do wykazania spełnienia tej przesłanki. Nie koresponduje to z innymi regulacjami prawnymi zawartymi w omawianej ustawie, w tym w szczególności odnoszących się do terminów wydawania przez właściwy organ zaświadczeń potwierdzających ustawowe przekształcenie.

Zasygnalizowana problematyka dokonywania podziałów nieruchomości w celu umożliwienia ustawowego przekształcenia tych gruntów, które wymagają podziału, mimo że doprecyzowana przez czerwcową nowelizację ustawy poprzez dodanie pkt 4a w art. 95 u.g.n., nadal będzie stwarzać poważne problemy. Będą one wynikiem przede wszystkim ustawowych uwarunkowań odnoszących się do procedury podziałowej, w tym konieczności zapewnienia dostępu do drogi publicznej bądź też istnienia ścian oddzielenia przeciwpożarowego, co przy braku rozwiązań ustawodawczych w tym zakresie będzie blokadą dla ustawowego przekształcenia takich gruntów.

Kluczową kwestią przy potwierdzaniu przez organ normatywnego przekształcenia jest także ujednoczony stan prawny nieruchomości, co przy kilkudziesięcioletnim okresie oddawania gruntów w użytkowanie wieczyste, w szczególności zabudowanych budynkami wielorodzinnymi, może generować problemy dla organów stosujących przepisy ustawy. Ogromnego znaczenia nabiera zatem realizacja w praktyce założenia, aby dwa publiczne rejestry stanu prawnego nieruchomości, tj. ewidencja gruntów i budynków oraz księgi wieczyste, wzajemnie się uzupełniały, dając w ten sposób możliwość uzyskania pełnej informacji o nieruchomości.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne:

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jednolity: Dz. U. 2019.1145 ze zm.

Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, tekst jednolity: Dz. U. 2019.2204.

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, tekst jednolity: Dz. U. 2020.276 ze zm.

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich, Dz. U. 2017.1933.

- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jednolity: Dz. U. 2020.65 ze zm.
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, tekst jednolity: Dz. U. 2018.845 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, Dz. U. 2012.83 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, Dz. U. 2018.2363 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, tekst jednolity: Dz. U. 2020.139.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2019.1309.

Orzecznictwo:

- Wyrok TK z dnia 10 marca 2015 r., K 29/13, OTK-A 2015/3, poz. 28.
- Postanowienie SN z 9 stycznia 1985 r., III CRN 328/84, LEX nr 8667.
- Postanowienie SN z 12 października 2000 r., IV CKN 1525/00, LEX nr 52541.
- Postanowienie SN z 9 lipca 2004 r., II CK 6/04, LEX nr 530616.
- Postanowienie SN z dnia 17 listopada 2011 r., IV CSK 103/11, LEX nr 1112718.
- Wyrok SN z dnia 21 stycznia 2015 r., IV CSK 177/14, LEX nr 1659249.
- Wyrok NSA z 16 września 2015 r., I OSK 3019/13, LEX nr 1985890.
- Wyrok NSA z 22 sierpnia 2017 r. I OSK 3010/15, LEX nr 2364573.
- Wyrok WSA w Warszawie z 17 maja 2007 r., IV SA/Wa 301/07, LEX nr 347773.
- Wyrok WSA w Lublinie z 23 stycznia 2014 r., III SA/Lu 587/13, LEX nr 1502753.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z 11 stycznia 2018 r., II SA/Rz 1154/17, LEX nr 2449125.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 11 kwietnia 2019 r., III SA/Gd 79/19, LEX nr 2653187.

Źródła internetowe:

- Uzasadnienie do projektu ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności gruntów; Sejm RP VIII kadencji, Nr druku: 2673, <<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/D9C456B5E5590D27C12582B900589B99/%24File/2673.pdf>>, dostęp: 9.09.2019.

Literatura:

- Bieniek G., Marmaj Z., *Ustawa o własności lokali*, Warszawa 2001.
- Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Brzeszczyńska S., Ciepła H., *Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej, sądowej, egzekucyjnej, podatkowej z wzorami umów*, Warszawa 2018.
- Brzozowski A., *Z problematyki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 3.2(2003).
- Ciepła H., Bałan-Gonciarz E., *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Komentarz po nowelizacji prawa hipotecznego. Wzory wniosków o wpis. Wzory wpisów do księgi wieczystej*, Warszawa 2011.
- Cioch H., *Prawo wieczystego użytkowania de lege lata i de lege ferenda*, „Rejent” 5(2003).
- Felcenloben D., *Domniemanie prawdziwości i wiarygodności wpisów w katastrze nieruchomości*, „Rejent” 6(2012).
- Felcenloben D., *Glosa do postanowienia SN z dnia 21 stycznia 2015 r., IV CSK 177/14*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 9(2016).
- Klat-Górska E., *Przekształcenie użytkowania wieczystego we własność. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2019.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. E. Gniewka, Warszawa 2006.
- Kostański P., *Zniesienie współwłasności nieruchomości w drodze umowy*, Zakamycze 2004.
- Kruś M., Leoński Z., Szewczyk M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012.
- Maziarz A., *Obrót prawny nieruchomościami*, Warszawa 2011.
- Radwański Z., *Koncepcja modernizacji prawa rzeczowego – prawo zabudowy jako alternatywa dla prawa użytkowania wieczystego*, w: *Reforma prawa użytkowania wieczystego – prawo zabudowy. Kierunki zmian*, pod red. B. Rogatki, Warszawa – Kraków 2009.

- Skwarło R., *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Komentarz*, LEX (el.) 2007.
- Truskiewicz Z., *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Kraków 2006.
- Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, pod red. G. Bińka, Warszawa 2011.
- Wolanin M., *Podział nieruchomości w warunkach braku planu miejscowego – cz. II*, „Monitor Prawniczy” 15(2004).
- Woźniak C., *Użytkowanie wieczyste*, Warszawa 2006.

**EX LEGE ENFRANCHISEMENT OF PERPETUAL USUFRUCT RIGHTS
– SELECTED LEGAL PROBLEMS**

SUMMARY

The right of perpetual usufruct has been functioning in the Polish legal order since the 1960s. Due to the nature of this institution, as well as social expectations, it was decided to reform the enfranchisement of perpetual users. The Act, which transforms the right of perpetual usufruct into ownership, was to comprehensively and universally cover users of perpetual usufruct of land built for residential purposes. The regulations contained in it sometimes cause serious interpretation problems. This article assesses the introduced regulations together with an indication of the subject scope of the Act and a discussion of the most important problems in its application.

KEY WORDS: enfranchisement, the right of perpetual usufruct, residential purpose