

MAŁGORZATA PRACKA\*

## Tryb procedowania oraz przesłanki przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności

### Wprowadzenie

Użytkowanie wieczyste jest prawem rzeczowym o socjalistycznym rodowodzie. Niejasny charakter tego prawa oraz jego konstrukcja prawna sprawiły, że zarówno w doktrynie, jak i na gruncie orzecznictwa, pojawiły się wątpliwości w zakresie jego właściwego pojmowania<sup>1</sup>. Mimo przemian ustrojowych nie doszło do wyeliminowania tej instytucji z porządku prawnego, choć dyskusja na temat jej dalszego bytu prawnego jest prowadzona od dawna<sup>2</sup>. Na przestrzeni lat podejmowane były

---

\* Małgorzata Pracka, dr, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, e-mail: [m.pracka@uthrad.pl](mailto:m.pracka@uthrad.pl), <https://orcid.org/0000-0003-3531-8433>, radca prawny.

<sup>1</sup> S. Rudnicki, *Charakter prawny użytkowania wieczystego*, „Nowe Prawo” 1970, nr 12, s. 1771; S. Breyer, *Użytkowanie wieczyste*, Katowice 1965; A. Kopff, *Charakter prawny wieczystego użytkowania*, „Studia Cywilistyczne” 1967, t. 9, s. 9–11; A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 178–179; G. Bieniek, Z. Marmaj, *Użytkowanie wieczyste w praktyce. Problematyka prawna*, Warszawa–Zielona Góra 1996, s. 6; E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Kraków 2001, s. 588, 619; Uchwała Sądu Najwyższego (SN) z dnia 22 X 1968 r., sygn. akt III CZP 98/68, OSNCP 1969, nr 11, poz. 188; Uchwała SN z dnia 17 I 1974 r., sygn. akt III CRN 316/73, OSNCP 1974, nr 11, poz. 197; Wyrok SN z 17 I 1969 r., sygn. akt III CRN 360/68, OSNC 1969/12, poz. 222.

<sup>2</sup> H. Cioch, H. Witczak, *Przekształcenie prawa wieczystego użytkowania. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 32–34; Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Kraków 2006, s. 654–655; A. Brzozowski, *Z problematyki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, „Zeszyty Prawnicze Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego” 2003, nr 3(2), s. 89; E. Klat-Górska, *Uwłaszczenie użytkowników wieczystych*

działania ustawodawcze mające na celu uwłaszczenie użytkowników wieczystych prawem własności<sup>3</sup>.

Ostatecznie wprowadzono do porządku prawnego Ustawę z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów<sup>4</sup>, która dokonała uwłaszczenia użytkowników wieczystych prawem własności. *Ratio legis* przyjętych rozwiązań sprowadza się do usprawnienia dotychczas obowiązujących przepisów przekształcania praw użytkowania wieczystego na gruntach zabudowanych budynkami mieszkalnymi, w szczególności na rzecz właścicieli lokali w budynkach wielolokalowych. Problemy związane z faktyczną możliwością realizacji roszczenia o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu związanego z odrębną własnością lokali w trybie Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości skłoniły ustawodawcę do podjęcia trudu legislacyjnego w tym zakresie<sup>5</sup>.

Zaproponowana przez ustawodawcę procedura uwłaszczenia napotyka niekiedy poważne problemy interpretacyjne, które muszą być rozstrzygnięte przez organ wydający zaświadczenie, przy uwzględnieniu głównych założeń projektodawców ustawy, w tym powszechnego i odpłatnego charakteru uwłaszczenia potwierdzanego w określonych ramach czasowych i rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony.

Celem artykułu jest analiza problematyki dotyczącej wydawania zaświadczeń potwierdzających przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności gruntów zabudowanych na cele

---

w drodze decyzji administracyjnej, Warszawa 2015, s. 29–36; M. Habdas, *Użytkowanie wieczyste i jego znaczenie na polskim rynku nieruchomości*, „Prawo Spółek” 1999, nr 4, s. 54; J. Kremis, *Uwłaszczenie użytkowników wieczystych (zagadnienia dyskusyjne)*, „Rejent” 1999, nr 2(94), s. 33; K. Zaradkiewicz, *Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności*, „Monitor Prawniczy” 1999, nr 1, s. 13; Z. Czarnik, *Użytkownik wieczysty właścicielem*, Warszawa 1999, s. 31–52; R. Kuźnicki, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Komentarz do ustawy*, Wrocław 1998, s. 85–90.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 4 IX 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. 1997 Nr 123, poz. 781); Ustawa z dnia 29 VII 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (Dz.U. 2012, poz. 83 ze zm.).

<sup>4</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1495, dalej „ustawa przekształceniowa”.

<sup>5</sup> 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/D9C456B5E5590D-27C12582B900589B99/%24File/2673.pdf> (dostęp: 9 IX 2019).

mieszkańciowe wraz z omówieniem najważniejszych aspektów związanych z powszechnym uwłaszczeniem użytkowników wieczystych, w tym materialnoprawnych przesłanek uwłaszczeniowych, oraz trybu procedowania przewidzianego w ustawie przekształceniowej.

## **1. Materialnoprawne przesłanki uwłaszczenia użytkowników wieczystych prawem własności**

Przesłanki uwłaszczeniowe zostały skonkretyzowane w art. 1 i art. 1a ustawy przekształceniowej. W myśl przywołanych przepisów przekształceniu podlegają 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. Przepisy ustawy stosuje się również, jeżeli na gruncie zabudowanym budynkami, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy przekształceniowej, położone są także inne budynki, obiekty budowlane lub urządzenia budowlane, pod warunkiem że łączna powierzchnia użytkowa budynków innych niż określone w art. 1 ust. 2 nie przekracza 30% powierzchni użytkowej wszystkich budynków położonych na tym gruncie. Wobec tak sprecyzowanych przesłanek przekształceniowych ogromnego znaczenia nabiera pojęcie prawidłowego i racjonalnego korzystania z budynków mieszkalnych.

W orzecznictwie akcentuje się, że dokonując wykładni pojęcia gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe, należy mieć na względzie, iż obiekty i urządzenia budowlane winny znajdować się na tym samym gruncie co budynki mieszkalne. W sytuacji kiedy obiekty i urządzenia budowlane stanowią odrębną nieruchomość od budynków mieszkalnych, dla których urządzone są odrębne księgi wieczyste, to nawet gdy umożliwiają prawidłowe i racjonalne korzystanie z nich, nie podlegają ustawie przekształceniowej. Nie dzielą bowiem losu prawnego budynku mieszkalnego<sup>6</sup>. Analizowany przepis, tj. art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy przekształceniowej musi być wykładany ściśle, z uwagą na intencję

<sup>6</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Łodzi z 25 VII 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 434/19, LEX nr 2707172; wyrok WSA w Łodzi z 3 IX 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 435/19, LEX nr 2721648.

ustawodawcy, którego założeniem było objęcie regulacją tej ustawy jedynie gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe. Grunty z potencjalną możliwością wykorzystywania na cele mieszkaniowe, w tym niezabudowane, niezwiązane z racjonalnym korzystaniem z budynku mieszkalnego, mogące samodzielnie występować w obrocie prawnym, nie wyczerpują założeń ustawy i nie podlegają przekształceniu. Takiej wykładni przepisów ustawy przekształceniowej dał wyraz ustawodawca także w art. 1a ustawy. Doprecyzował bowiem normatywny zakres przekształcenia poprzez wyeliminowanie z zakresu działania ustawy tych nieruchomości, na których znajduje się zabudowa mieszana, tj. na której funkcja mieszkaniowa nie jest dominująca. Kryterium 30% powierzchni użytkowej obiektów lub budynków niemieszkalnych w stosunku do powierzchni użytkowej wszystkich budynków położonych na takim gruncie jest granicą właściwego rozumienia pojęcia gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe. W przypadku niespełnienia tego kryterium nieruchomość nie podlega przekształceniu. Taka możliwość zaistnieje dopiero wówczas, gdy w trybie art. 2 ust. 1 ustawy przekształceniowej dokona się podziału nieruchomości<sup>7</sup>.

Zakres przedmiotowy normatywnego uwłaszczenia nie powinien w praktyce budzić większych wątpliwości. Jakakolwiek inna zabudowa na gruncie, na którym znajduje się budynek mieszkalny, musi być oceniana przez pryzmat przytoczonych wyżej regulacji. Przy czym, incydentalna zabudowa w postaci np. billboardu, tablicy reklamowej mieści się w pojęciu obiektów umożliwiających racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych<sup>8</sup>. Te same spostrzeżenia odnieść należy także do usytuowanych na takim gruncie miejsc i zatoczek parkingowych, wewnętrznych dróg dojazdowych, sieci uzbrojenia technicznego. Nie da się w sposób kazuistyczny dokonać wyliczenia wszelkich obiektów, które funkcjonują na gruncie zabudowanym budynkami mieszkalnymi. Optyka patrzenia w każdym konkretnym przypadku musi się jednak osadzać na założeniu i intencji ustawodawcy, aby normatywnym przekształceniem objąć nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi, w rozumieniu definicji zamieszczonej w ustawie przekształceniowej, która dopuszcza także usytuowanie na takich gruntach

---

<sup>7</sup> Ł. Sanakiewicz, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 35–38.

<sup>8</sup> M. Gdesz, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w świetle ustawy z 2018 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 1–2, s. 5.

innych budynków i obiektów, pod warunkiem że występuje element racjonalnego powiązania z budynkiem mieszkalnym.

Interpretowanie w tym duchu przepisów ustawy przekształceniowej może wywoływać wątpliwości związane z usytuowaniem na gruncie, np. hydroforni, chodnika będącego częścią pasa drogi publicznej czy też ogólnodostępnego parku. Podkreślenia wymaga, że zarówno budynek hydroforni, jak i część pasa drogi publicznej nie spełniają założeń ustawowych i winny być wyłączone z przekształcenia. Powyższe stanowisko uzasadnione jest faktem, że obiekt hydroforni zazwyczaj stanowi odrębny od gruntu przedmiot własności i na podstawie art. 49 Kodeksu cywilnego<sup>9</sup>, jako urządzenie do doprowadzania wody, wchodzi w skład przedsiębiorstwa przesyłowego<sup>10</sup>. W odniesieniu do gruntu zajętego pod drogę publiczną należy zauważyć, że o ile droga publiczna stanowi obiekt budowlany w rozumieniu art. 3 pkt 3a Prawa budowlanego<sup>11</sup>, o tyle – jak konstatuje WSA w jednym ze swoich orzeczeń – nie jest to obiekt funkcjonalnie i technicznie powiązany z nieruchomością, na której znajduje się budynek mieszkalny. Oceniając tego rodzaju stan faktyczny w kontekście wspomnianego już art. 1a ustawy przekształceniowej, który poszerzył możliwość przekształcenia także w stosunku do gruntu zabudowanego innymi niż mieszkalne budynkami, obiektami budowlanymi lub urządzeniami budowlanymi, należy podkreślić, że ustalony tym przepisem sposób podrzędności tych obiektów ogranicza się jedynie do budynków, gdyż kryterium 30% powierzchni użytkowej wszystkich budynków jest tu wyznacznikiem. Tym samym, w odniesieniu do gruntów zabudowanych obiektami budowlanymi innymi niż budynki lub urządzeniami budowlanymi nie zostało wskazane kryterium kwalifikacji, co powoduje, że nie można w sposób jednoznaczny dokonać takiej wykładni<sup>12</sup>. Na niekorzyść zakwalifikowania takiego gruntu jako spełniającego przesłanki przekształceniowe działa

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 23 IV 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1360).

<sup>10</sup> Zob. wyrok SN z 18 VI 2004 r., sygn. akt II CK 359/03, LEX nr 146060; wyrok SN z 13 IV 2011 r., sygn. akt V CSK 309/10, LEX nr 1001339; uchwała SN z dnia 13 VII 2011 r., sygn. akt III CZP 26/11, LEX nr 852328; postanowienie SN z 6 XI 2014 r., sygn. akt II CSK 101/14, LEX nr 1573970; wyrok SN z 19 XI 2014 r., sygn. akt II CSK 169/14, LEX nr 1604626; wyrok SN z 4 III 2015 r., sygn. akt IV CSK 387/14, LEX nr 1651002; wyrok Sądu Apelacyjnego (SA) w Katowicach z 20 V 2016 r., sygn. akt V ACa 535/14, LEX nr 2061834; wyrok SA w Poznaniu z 20 II 2018 r., sygn. akt I ACa 934/17, LEX nr 2546262.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 7 VII 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 2351 ze zm.).

<sup>12</sup> Wyrok WSA w Lublinie z 7 XI 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 359/19, LEX nr 2866270.

także brzmienie art. 2a ustawy o drogach publicznych<sup>13</sup>. Konsekwencją rozstrzygnięcia o publicznoprawnym charakterze własności dróg publicznych jest wyłączenie ich z obrotu prawnego, co tym samym powoduje, że nie mogą one przejść na własność innego podmiotu niż właściwy zarządca drogi<sup>14</sup>.

Co do usytuowania na jednej z działek gruntu parku ogólnodostępnego należałoby zastanowić się, czy zachodzi w tej sytuacji związek funkcjonalny pomiędzy korzystaniem z budynków mieszkalnych a funkcją realizowaną przez tereny parkowe ogólnodostępne. Odpowiedź nie powinna nastęrczać wątpliwości, jako że tereny zielone są pożądanym i często spotykanym elementem uzupełniającym zabudowę mieszkaniową – nawet w sytuacji, gdy mamy do czynienia z parkiem ogólnodostępnym, z którego mogą korzystać wszyscy. Nie powoduje to przecież braku związku funkcjonalnego z zabudową mieszkaniową. Do przekształcenia wystarczy, aby jedna z działek spełniała wymagania art. 1 ust. 2 ustawy przekształceniowej. Mamy bowiem cały czas do czynienia z nieruchomością w rozumieniu wieczystoksięgowym<sup>15</sup>. Co do zasady związku funkcjonalnego nie można utożsamiać ze związkiem gospodarczym, który mógłby wystąpić np. w sytuacji udostępnienia nieruchomości gruntowej w celu umieszczenia na niej tablicy reklamowej i przeznaczenia pozyskanych z tego tytułu środków na utrzymanie budynku mieszkalnego<sup>16</sup>. Choć, oczywiście, z dużą dozą ostrożności należy podchodzić do analizy takich przypadków i w pierwszej kolejności założyć, że wszelkie obiekty mające charakter incydentalny, nie powinny same w sobie niweczyć skutku przekształcenia.

## 2. Zaświadczenie jako potwierdzenie normatywnego przekształcenia

Przekształcenie *ex lege* zostało powiązane z obowiązkiem wydania przez właściwy organ zaświadczenia. Stanowi ono podstawę ujawnienia prawa własności gruntu w księdze wieczystej oraz w ewidencji gruntów

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 21 III 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1693 ze zm.).

<sup>14</sup> R. Skwarło, *Glosa do uchwały SN z dnia 13 października 2004 r., III CZP 52/04*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 11, s. 74.

<sup>15</sup> A. Muller, *Kilka słów o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności*, „Rejent” 2019, nr 8(340), s. 76.

<sup>16</sup> Wyrok WSA w Łodzi z 14 XI 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 436/19, LEX nr 2743504.

i budynków. Wydanie takiego zaświadczenia jest wystarczającą i zarazem jedyną drogą do stwierdzenia, że dany grunt objęty jest działaniem ustawy przekształceniowej. Z uwagi na fakt, że przekształcenie następuje z mocy prawa, bez jakiegokolwiek wniosku ze strony użytkowników wieczystych, zaświadczenie nabiera kluczowego znaczenia dla potwierdzenia uwłaszczenia<sup>17</sup>.

Co do zasady procedura wydawania zaświadczeń uregulowana jest w Kodeksie postępowania administracyjnego<sup>18</sup>, w art. 217–220 k.p.a. Zaświadczenie kwalifikowane jest jako czynność materialnoteczniczna, która tworzy określone skutki prawne w drodze faktów<sup>19</sup>. Pojawiają się także głosy, że zaświadczenie jest czynnością faktyczną, odmienną od czynności materialnoteczniczej<sup>20</sup>. Ponadto bywa także charakteryzowane jako tzw. akt potwierdzający<sup>21</sup>. Zaświadczenie nie tworzy żadnej nowej sytuacji prawnej. Jak podnosi się w orzecznictwie, przedmiot postępowania o wydanie zaświadczenia nie obejmuje kompetencji do ustalania praw lub obowiązków administracyjnoprawnych podmiotów prawa, lecz sprowadza się wyłącznie do poświadczenia faktów lub stanów prawnych. W zaświadczeniu organ potwierdza jedynie istnienie określonego stanu na podstawie posiadanych już danych<sup>22</sup>. Samo zaświadczenie może dotyczyć jedynie niebudzących wątpliwości danych znajdujących się w ewidencjach organu, rejestrach czy innego rodzaju zbiorach<sup>23</sup>.

Od zaświadczeń wydawanych w trybie k.p.a. należy odróżnić zaświadczenia wydawane z urzędu na podstawie aktów szczególnych, którym jest m.in. ustawa przekształceniowa. Poddając analizie procedurę

<sup>17</sup> P. Marquardt, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w praktyce notarialnej*, „Rejent” 2018, nr 12(332), s. 113–133.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2000) dalej „k.p.a.”.

<sup>19</sup> M. Szubiakowski, *Postępowanie podatkowe*, w: *Postępowanie administracyjne: ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, pod red. M. Wierzbowskiego, A. Wiktorowskiej, Warszawa 2017, s. 286; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 695; A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 1069–1071.

<sup>20</sup> K. Chorąży, Z.R. Kmieciak, *Wydawanie zaświadczeń – kwestie nierozstrzygnięte w literaturze*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 6, s. 70.

<sup>21</sup> J. Lang, *Akty potwierdzające w administracji państwowej*, „Studia Iuridica” 1990, nr 18, s. 130–132.

<sup>22</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 12 IV 2018 r., sygn. akt II OSK 2527/17, LEX nr 2494340.

<sup>23</sup> Wyrok NSA z 14 III 2019 r., sygn. akt I OSK 1226/17, LEX nr 2642497.

wydawania zaświadczeń przekształceniowych, należy podkreślić, że tryb działania organu w tym zakresie podlega swoistym modyfikacjom. Po pierwsze, wprowadzie owe zaświadczenie nie tworzy nowego stanu prawnego, gdyż przekształcenie następuje *ex lege*, to poświadczenie samego faktu przekształcenia wymaga analizy materialnoprawnych przesłanek uwłaszczeniowych w odniesieniu do konkretnego gruntu i na podstawie danych zawartych w księdze wieczystej oraz w ewidencji gruntów i budynków. Niewątpliwie dane zawarte w tychże publicznych rejestrach, będące podstawą oznaczenia nieruchomości, nabierają ogromnego znaczenia, a jakiegokolwiek rozbieżności danych powodują konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Jednocześnie, niejako na marginesie dodać należy, że problemy w zakresie stanu prawnego nieruchomości gruntowych (nieruchomości lokalowych), w tym niezgodność stanu prawnego z rzeczywistym stanem prawnym, nie powinny być przeszkodą dla potwierdzenia przekształcenia, gdyż zaświadczenie stanowi podstawę ujawnienia prawa własności w księdze wieczystej prowadzonej dla przekształconej nieruchomości, nie jest natomiast podstawą do zmian wpisów objętych księgą wieczystą<sup>24</sup>. Po drugie, mieszana zabudowa znajdująca się na gruncie spowoduje, że bez podjęcia działań związanych z dokonaniem podziału geodezyjnego i wyłączenia z istniejącej księgi wieczystej działki gruntu, niepełniającej założeń ustawy przekształceniowej, nie będzie możliwe wydanie owego zaświadczenia. Zatem fakt zawarcia w zaświadczeniu oświadczenia wiedzy będzie musiał zostać poprzedzony konkretnymi czynnościami geodezyjnymi i wieczystoksięgowymi.

Pewną szczególną regulacją związaną z wydawaniem zaświadczeń jest także możliwość kwestionowania wysokości i okresu wnoszenia opłaty przez właściciela nieruchomości. W tym celu zaświadczenie przekształceniowe winno zawierać pouczenie, iż w oparciu o art. 6 ustawy przekształceniowej, właściciel nieruchomości może w terminie 2 miesięcy od dnia doręczenia zaświadczenia złożyć wniosek o ustalenie wysokości lub okresu wnoszenia opłaty w drodze decyzji. Konstrukcja tegoż przepisu jest dość osobliwa. Nie ma bowiem możliwości wszczęcia postępowania z urzędu, a jedynie na wniosek złożony przez właściciela nieruchomości. Jeżeli zatem wniosek o wydanie decyzji złoży osoba,

---

<sup>24</sup> Szerzej zob. P. Wancke, *Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Komentarz*, Warszawa 2019, <http://archiwum.muir.gov.pl/strony/zadania/gospodarka-nieruchomosciami/przekształcenie/> (dostęp: 9 IX 2019).



której prawo użytkowania wieczystego nie podlegało przekształceniu, lub osoba, która w dacie składania wniosku nie była już właścicielem nieruchomości, wówczas – na podstawie art. 61a k.p.a – organ powinien wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Tak samo powinien postąpić w sytuacji złożenia wniosku przez właściciela nieruchomości po upływie 2 miesięcy od otrzymania zaświadczenia określającego wysokość opłaty przekształceniowej. Niemniej jednak, pamiętać należy, że zaświadczenie nie korzysta z powagi rzeczy osądzonej, a to oznacza, że uprawniony podmiot może wnioskować o wydanie nowych zaświadczeń wielokrotnie, co też otworzy drogę do wydania decyzji w oparciu o art. 6 ust. 1 ustawy przekształceniowej<sup>25</sup>. Taka technika działania organu przy poświadczeniu uwłaszczenia budzi jednak pewne wątpliwości, ponieważ zaświadczenie przekształceniowe ma przecież jedynie potwierdzać ten fakt w oparciu o znane organowi fakty lub stan prawny.

Jednocześnie ustawodawca wskazał, że do czasu zakończenia postępowania administracyjnego ustalającego wysokość i okres wnoszenia opłaty opłata jest wnoszona w wysokości wskazanej w zaświadczeniu, co potwierdzałoby, że zaświadczenie ma przede wszystkim charakter rzeczowy i zachowuje swoją moc, a procedura wydania decyzji administracyjnej dotyczy jedynie kwestii odpłatności za przekształcenie. Zaproponowane rozwiązanie legislacyjne jest w istocie zbieżne z procedurą aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, zawartą w art. 78 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>26</sup>. W praktyce kwestionowanie opłaty przekształceniowej w głównej mierze dotyczyć może okresu jej wnoszenia, jako że podstawowy okres ustalony jest w ustawie na 20 lat, licząc od dnia przekształcenia. Jednocześnie art. 7 ust. 6a ustawy przekształceniowej przewiduje, że dla właścicieli gruntów będących przedsiębiorcą, w odniesieniu do nieruchomości wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej, termin ten może wynosić odpowiednio: 99 lat – jeżeli stawka procentowa opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego wynosi 1%; 50 lat – jeżeli stawka procentowa opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego wynosi 2%; 33 lata – jeżeli stawka procentowa opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego wynosi 3%. Procedura związana z ustalaniem okresu wnoszenia opłaty jest szczegółowo uregulowana w art. 7 ust. 6a–6d ustawy

<sup>25</sup> Ł. Sanakiewicz, op. cit., s. 111–112.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 21 VIII 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1899 ze zm.).

przekształceniowej, a jej stosowanie jest dość kłopotliwe i zależne od momentu złożenia organowi oświadczenia o zamiarze jej wnoszenia.

Technika działania organu administracji publicznej przy wydawaniu zaświadczeń przekształceniowych jest pewną swoistą regulacją stworzoną na użytek normatywnego przekształcenia użytkowania wieczystego. Sam mechanizm przekształceniowy, który dokonuje się z mocy prawa, wiąże się z obowiązkiem wydania zaświadczenia potwierdzającego owe przekształcenie. To potwierdzenie w drodze zaświadczenia nie jest jednak tylko i wyłącznie czynnością materialnotecniczną *sensu stricto*, gdyż powiązane zostało z przesłankami uwłaszczeniowymi, których spełnienie organ musi potwierdzić przy jego wydawaniu. Jednocześnie odpłatny charakter uwłaszczenia powoduje konieczność dokonania dodatkowych ustaleń w zakresie wysokości i okresu wnoszenia opłaty przekształceniowej, co niekoniecznie jest możliwe do potwierdzenia tylko i wyłącznie na podstawie danych będących w posiadaniu organu. Potwierdzeniem powyższej tezy jest chociażby brzmienie art. 21 ust. 2a ustawy przekształceniowej, w myśl którego w sytuacji nieobowiązania w dniu przekształcenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego organ jest zobligowany do jej ustalenia, na podstawie wartości nieruchomości określonej na dzień przekształcenia. Dopóki nie zostanie wykonany operat szacunkowy będący podstawą do jej ustalenia, dopóty organ nie ma możliwości wydania zaświadczenia, gdyż doszłoby do naruszenia art. 4 ust. 4 oraz art. 7 ust. 1 i 2 ustawy przekształceniowej.

### 3. Odpłatny charakter uwłaszczenia

Założeniem projektodawców ustawy przekształceniowej miał być odpłatny charakter uwłaszczenia. Podobnie jak opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego, która ma charakter cywilnoprawny i stanowi ekwiwalent za możliwość korzystania z gruntu<sup>27</sup>, tak też opłata przekształceniowa stanowi rekompensatę za nabycie *ex lege* prawa własności<sup>28</sup>. Ustawodawca w art. 7 ust. 2 ustawy przekształceniowej postanowił, że wysokość opłaty jest równa wysokości opłaty rocznej

<sup>27</sup> Wyrok SN z 30 IX 2015 r., sygn. akt I CSK 760/14, LEX nr 1943201; wyrok SN z 11 VIII 2011 r., sygn. akt I CSK 607/10, OSNC 2012, Nr 3, poz. 36; uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 8 XII 2004 r., sygn. akt III CZP 47/04, OSNC 2005, Nr 5, poz. 74.

<sup>28</sup> E. Klat-Górska, *Przekształcenie użytkowania wieczystego we własność. Zagadnienia prawne*, LEX/el. 2019.

z tytułu użytkowania wieczystego, która obowiązywałaby w dniu przekształcenia. Dodatkowo ust. 3 przywołanego artykułu wprowadził zasadę, zgodnie z którą wysokość opłaty jest równa wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w trzecim roku od aktualizacji, jeżeli w dniu przekształcenia obowiązywałaby opłata roczna ustalona za pierwszy lub drugi rok od aktualizacji. Tym samym, jest to jeden z przypadków, gdy obciążenia dotychczasowego użytkownika wieczystego będą większe niż dotychczas. Drugim jest możliwość złożenia przez właściciela gruntu będącego przedsiębiorcą w trybie art. 7 ust. 6a ustawy przekształceniowej oświadczenia o zamiarze wnoszenia opłaty przez odpowiednio dłuższy okres, w zależności od wysokości stawki procentowej opłaty rocznej.

Fakt, iż opłata przekształceniowa ma być uiszczana przez nowego właściciela w wysokości dotychczasowej opłaty rocznej, powoduje, że w zaświadczeniu nie może być ustalona inna wysokość opłaty rocznej niż ponoszona wcześniej przez użytkownika wieczystego. Zaświadczenie nie kreuje bowiem żadnego stosunku prawnego, a potwierdza jedynie istniejące fakty. Te same uwarunkowania odnoszą się do obowiązku uiszczania opłaty przekształceniowej<sup>29</sup>.

Przy zestawieniu powyższych rozważań z brzmieniem art. 21 ust. 2a ustawy przekształceniowej, który nakazuje ustalić opłatę na dzień przekształcenia w sytuacji, gdy nie obowiązywała ona wcześniej, okazuje się, że wraz z wydaniem zaświadczenia przekształceniowego zostaje jednak wykreowany nowy obowiązek w postaci opłaty. Jest to dlatego istotny problem, że sytuacja użytkowników wieczystych, którzy do tej pory nie mieli obowiązku uiszczania opłaty rocznej, ulega pogorszeniu – z momentem ustawowego przekształcenia powstał dla nich nowy obowiązek. Ten sam problem dotyczyć będzie następców prawnych osób wskazanych w art. 8 pkt 2 lit. a i b ustawy przekształceniowej. Zgodnie bowiem z jego brzmieniem opłaty za przekształcenie nie wnoszą osoby fizyczne lub ich spadkobiercy oraz spółdzielnie mieszkaniowe, w przypadku gdy wniosły jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego lub użytkowanie wieczyste uzyskały na podstawie art. 7 Dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy<sup>30</sup> oraz innych tytułów prawnych, w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu

<sup>29</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 4 II 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 1553/19, LEX nr 2787747.

<sup>30</sup> Dz.U. 1945 Nr 50, poz. 279 oraz Dz.U. 1985, poz. 99.

Państwa przed dniem 5 grudnia 1990 r. Pominięcie w omawianym przepisie osób, które nabyły użytkowanie wieczyste w drodze czynności rozporządzającej, należy traktować jako przeoczenie ustawodawcy i *de lege ferenda* należałoby rozszerzyć zakres podmiotowy tego przepisu także o tę grupę podmiotów.

Specyfika wydawanych zaświadczeń przekształceniowych związana jest także z możliwością kwestionowania przez dotychczasowego użytkownika wieczystego lub każdoczesnego właściciela nieruchomości, w odniesieniu do której istnieje roszczenie o opłatę, wysokości i okresu jej wnoszenia poprzez zgłoszenie w ustawowo określonym terminie żądania wydania decyzji ustalającej wysokość opłaty. Termin na wystąpienie z takim żądaniem jest terminem zawitym, zatem kwestia jego niedochowania wywoła dla strony ujemne skutki prawne<sup>31</sup>.

#### 4. Pomoc publiczna przy uwłaszczeniu

Zasady ustalania opłaty przekształceniowej powodują, że w niektórych sytuacjach będziemy mieli do czynienia z pomocą publiczną. Jak bowiem wskazuje art. 14 ustawy przekształceniowej, przepisy ustawy stosuje się z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej. Udzielenie pomocy publicznej wymaga spełnienia warunków udzielenia pomocy *de minimis*, określonych w szczególności w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej o pomocy *de minimis*<sup>32</sup>. Za dzień udzielenia pomocy publicznej uznaje się dzień wydania zaświadczenia albo zaświadczenia, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy przekształceniowej. Przy czym, w przypadku przekroczenia limitu pomocy *de minimis*, stosuje się dopłatę do wysokości wartości rynkowej nieruchomości określonej na podstawie wartości rynkowej nieruchomości stanowiącej podstawę ustalenia opłaty albo na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego na wniosek zobowiązanego do dopłaty. Wysokość dopłaty ustalana jest z urzędu w drodze decyzji. Koszty operatu szacunkowego ponosi zobowiązany do dopłaty.

<sup>31</sup> Szerzej na temat instytucji terminu: R. Stankiewicz, *Art. 57*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, A. Wiktorowskiej, Warszawa 2013, s. 313–332; B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 276–277.

<sup>32</sup> Dz. Urz. UE L 352 z 24 XII 2013, s. 1.

Przyjęta w ustawie przekształceniowej regulacja dotycząca pomocy publicznej jest związana z czasookresem wnoszenia opłaty przekształceniowej wyłącznie przez przedsiębiorców. Pojęcie przedsiębiorcy i działalności gospodarczej w prawie unijnym jest szersze niż w prawie polskim, gdyż za przedsiębiorstwo uważa się podmiot prowadzący działalność gospodarczą bez względu na jego formę prawną, natomiast działalność gospodarcza kwalifikowana jest jako oferowanie towarów i usług na rynku, w zakresie którego występuje element konkurencyjności<sup>33</sup>. Odnosząc zatem obowiązek stosowania przepisów dotyczących pomocy publicznej do ustawy przekształceniowej, należy zwrócić uwagę na fakt, iż ustawodawca nie sprecyzował, jakie dokładnie korzyści dla przedsiębiorców będą stanowiły pomoc *de minimis*, co też powoduje, że ciężar w tym zakresie spoczywać będzie na organie wydającym zaświadczenie przekształceniowe<sup>34</sup>.

Z uwagi na praktyczne problemy związane z pomocą publiczną przy ustawowym przekształceniu Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) przedstawił stanowisko, w którym potwierdził, że pojęcie przedsiębiorcy należy rozciągnąć na wszelkie kategorie podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, bez względu na ich formę prawną i źródła finansowania. Bez znaczenia jest także, czy przepisy krajowe przyznają danemu podmiotowi status przedsiębiorcy. Podstawowe znaczenie będzie miał rodzaj prowadzonej przez ten podmiot działalności, przy czym zaakcentowano także, że skoro przez działalność gospodarczą rozumie się oferowanie towarów i usług na rynku, to zarówno działalność produkcyjna, dystrybucyjna, jak i usługowa, spełniają to kryterium. Nie jest przy tym ważne, czy mamy do czynienia z występowaniem zarobkowego charakteru działalności, co tym samym powoduje, że działalność gospodarczą w rozumieniu unijnego prawa konkurencji prowadzić mogą także różnorodne podmioty typu *non-profit*. Dla uznania za przedsiębiorcę przesądzające jest natomiast, czy działalność gospodarcza jest faktycznie przez podmiot prowadzona. Uzasadnieniem dla stosowania przepisów o pomocy publicznej przy ustawowym przekształceniu są, zdaniem UOKiK,

---

<sup>33</sup> Więcej na temat warunków i zasad udzielania pomocy publicznej W. Gonet, *Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2012; Ł. Sanakiewicz, *op. cit.*, s. 160–166.

<sup>34</sup> Szerzej na ten temat R. Zenc, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności a problem pomocy publicznej (pomocy *de minimis*)*, „Prawo Pomocy Publicznej” 2019, nr 01(72), s. 10.

zasady odpłatności za przekształcenie zawarte w art. 7 ust. 6 ustawy przekształceniowej. Jak argumentuje, przekształcenie stanowi pomoc de minimis, ponieważ użytkownik wieczysty uzyskuje własność gruntu za cenę niższą niż cena rynkowa. Z art. 7 ust. 6 ustawy wynika, iż opłata przekształceniowa jest wnoszona przez okres 20 lat, licząc od dnia przekształcenia. Oznacza to, że nowy właściciel gruntu zapłaci za prawo własności 20% wartości rynkowej gruntu (przy stawce 1% opłaty rocznej) lub 60% tej wartości (jeżeli obowiązuje w danym przypadku stawka 3% opłaty rocznej). Użytkownik wieczysty uzyska więc własność gruntu, wnosząc preferencyjną opłatę. Korzyścią dla nowego właściciela będzie w pierwszym przypadku 80%, a w drugim 40% wartości gruntu. W związku z powyższym przepisy o pomocy de minimis będą miały zastosowanie do przypadków przekształcenia na podstawie ustawy dotyczących nieruchomości wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej, jeżeli beneficjent nie złożył w terminie 3 miesiące od dnia przekształcenia oświadczenia, o którym mowa w art. 7 ust. 6a ustawy. Wartością pomocy udzielanej na podstawie art. 7 ust. 6 ustawy jest różnica pomiędzy wartością rynkową gruntu a sumą opłat przekształceniowych<sup>35</sup>.

Jednocześnie w doktrynie pojawiają się głosy jakoby upatrywanie pomocy publicznej w trwającej na przestrzeni określonej liczby lat periodyczności opłaty przekształceniowej jest chybie. Uzasadnieniem powyższego jest fakt, że instytucja rozłożenia świadczenia na raty, która to mogłaby być formą pomocy, polega na odsunięciu poszczególnych jego części na dalsze terminy płatności w stosunku do daty wymagalności zobowiązania. Tymczasem terminy coroczne opłaty przekształceniowej są pierwotnymi terminami jej wymagalności, co sprawia, że dłużnik, wnosząc zgodnie z nimi opłatę co roku, spełnia świadczenie we właściwych terminach wymagalności. Zresztą opłata przekształceniowa objęta jest mechanizmem waloryzacji, co niweluje ewentualną korzyść zobowiązanego wynikającą z upływu czasu. Wobec tego nie ma miejsca przysporzenie, które jest niezbędne, aby stwierdzić udzielenie pomocy publicznej<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Stanowisko UOKiK dostępne na stronie internetowej, [https://uokik.gov.pl/wyjasnienia2.php?fbclid=IwAR3bS4SPgGcmUlutm9QBLhFfO5tVIqOwRxdD0xScKb2k-3kd4pR19HJLndWA#\\_ftn3](https://uokik.gov.pl/wyjasnienia2.php?fbclid=IwAR3bS4SPgGcmUlutm9QBLhFfO5tVIqOwRxdD0xScKb2k-3kd4pR19HJLndWA#_ftn3) (dostęp: 31 VIII 2020).

<sup>36</sup> M. Tollik, *Niejednoznaczne skutki art. 14 ustawy z 20.07.2018 r. o przekształceniu prawa użytkownika wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności*, „Palestra” 2019, nr 1–2, s. 117–123.

Co do zasady trudno odmówić słuszności temu pogładowi, choć kwestia waloryzacji może budzić wątpliwości w aspekcie braku korzyści dla zobowiązanego. Trzeba bowiem pamiętać, że opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego mogła podlegać aktualizacji co 3 lata, zapewniając przy tym rynkowy charakter dochodów z tego tytułu. Natomiast objęcie nieruchomości ustawowym uwłaszczeniem wyklucza ten mechanizm, a wpływy z tytułu opłaty przekształceniowej mogą podlegać jedynie waloryzacji dokonywanej co 3 lata. Przy braku aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego przed 1 stycznia 2019 r. dochodzi do sytuacji, że dotychczasowy użytkownik wieczysty osiąga jednak korzyść przy ustawowym przekształceniu, gdyż opłata przekształceniowa powiązana została z dotychczas wnoszoną opłatą roczną. Co więcej, podejmowane przez samorzady, przed wejściem w życie ustawy przekształceniowej, próby aktualizacji opłat rocznych nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe celem ich urynkowienia, zaowocowały Ustawą z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów<sup>37</sup>. W myśl tej regulacji, jeżeli postępowanie w sprawie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego zostało wszczęte po 5 października 2018 r., a wypowiedzenia dotychczasowej wysokości tej opłaty nie zostały skutecznie doręczone wszystkim współużytkownikom wieczystym nieruchomości przed 1 stycznia 2019 r., roczna opłata przekształceniowa jest równa wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, która obowiązywała przed aktualizacją. Ponadto, zgodnie z tą ustawą umarza się postępowania w sprawie aktualizacji opłaty rocznej niezakończone w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej (13 lutego 2019 r.). Rynkowy charakter opłaty przekształceniowej nie został w wielu przypadkach zapewniony, co sprawia, że uwłaszczeni prawem własności osiągają jednak korzyść.

Dodatkowo wspomnieć należy o art. 7 ust. 7 ustawy przekształceniowej, który wprowadza opłatę jednorazową, o którą właściciel gruntu może wnioskować w każdym czasie trwania obowiązku wnoszenia opłaty przekształceniowej. Powyższe sprawia, że mechanizm waloryzacji w takich przypadkach odpadnie. Jednocześnie właściciel gruntu będący przedsiębiorcą może, na podstawie art. 7 ust. 6b

<sup>37</sup> Dz.U. 2019, poz. 270.

ustawy przekształceniowej, w okresie pozostałym do wnoszenia opłaty w każdym czasie, z uwzględnieniem art. 14, złożyć nowe oświadczenie o zamiarze wnoszenia opłaty stosownie do ust. 6 albo 6a, z uwzględnieniem dotychczas wniesionych opłat. Wystarczy bowiem, że utraci status przedsiębiorcy (np. zaprzestanie wynajmowania lokalu mieszkalnego, przestanie wykorzystywać lokal do prowadzenia działalności gospodarczej) i wówczas będzie mógł zawnieść o zmianę czasu wnoszenia opłaty. Po wydaniu przez organ zaświadczenia potwierdzającego wysokość i okres pozostały do wnoszenia opłaty nic nie stoi na przeszkodzie, aby właściciel zgłosił zamiar jej wniesienia w kwocie pozostającej do spłaty. Co więcej, może także skorzystać z możliwości, jaką daje art. 9a ustawy przekształceniowej w kwestii ustawowej 99% bonifikaty od opłaty jednorazowej. To spowoduje, że po wniesieniu przez niego opłaty jednorazowej taka nieruchomość może być ponownie wykorzystywana do prowadzenia działalności gospodarczej, ale wówczas nie będą miały już zastosowania przepisy dotyczące pomocy publicznej. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że mechanizm odpłatnego uwłaszczenia może budzić w tym aspekcie pewne wątpliwości.

### Podsumowanie

Tryb procedowania organu administracji publicznej w zakresie uwłaszczenia użytkowników wieczystych sprowadza się do wydania zaświadczenia potwierdzającego spełnienie materialnoprawnych przesłanek w odniesieniu do konkretnej nieruchomości. Owe przesłanki, co do zasady, dotyczą gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe, w rozumieniu ustawy przekształceniowej. Zaproponowane przez ustawodawcę rozumienie tegoż pojęcia może w praktyce nastroić pewnych wątpliwości interpretacyjnych, przede wszystkim w odniesieniu do gruntów zabudowanych budynkami innymi niż mieszkalne oraz obiektami budowlanymi lub urządzeniami budowlanymi umożliwiającymi prawidłowe i racjonalne korzystanie z takich budynków. Pozbawione sensu byłoby jednak działanie ustawodawcy zmierzające do kazuistycznego ujęcia wszystkich możliwych stanów faktycznych, które zaistniały na gruncie spełniałyby przesłanki ustawowe. Nie jest także możliwe ich dokładne uszczegółowienie w doktrynie, z uwagi na wielość różnych stanów faktycznych. Przy potwierdzaniu przekształcenia organ nie może



jednak tracić z pola widzenia *ratio legis* wprowadzonych rozwiązań ustawodawczych zakładających powszechny charakter uwłaszczenia. Zasada rozstrzygania na korzyść strony nabiera tu zatem ogromnego znaczenia.

Sam mechanizm odpłatnego przekształcenia, do którego zastosowanie mają także przepisy o pomocy publicznej, powoduje, że ścieżka postępowania organu przy potwierdzaniu uwłaszczenia mocno się niekiedy komplikuje. Istotną modyfikacją w zakresie wydawanych zaświadczeń jest także możliwość kwestionowania przez dotychczasowego użytkownika wieczystego wysokości i okresu wnoszenia opłaty przekształceniowej, co powoduje obowiązek jej ustalenia przez organ w drodze decyzji administracyjnej. Dodatkowo odpłatny charakter uwłaszczenia zmusza organ do poczynienia dodatkowych ustaleń w zakresie wysokości i okresu wnoszenia opłaty przekształceniowej, co niekoniecznie jest możliwe do potwierdzenia tylko i wyłącznie na podstawie danych będących w posiadaniu organu.

Przyjęty zatem model procedury uwłaszczeniowej, choć co do zasady słuszny i pożądany społecznie, ma jednak pewne swoiste uwarunkowania, które wymagają wyjaśnienia zarówno w doktrynie, jak i na gruncie orzecznictwa.

## THE PROCEDURE AND CONDITIONS FOR THE TRANSFORMATION OF PERPETUAL USUFRUCT INTO OWNERSHIP

### Summary

The right of perpetual usufruct has been operating in the Polish legal system since the 1960s. The essence of this right consists in the possibility for the perpetual usufructuary to use land which is publicly owned, to the exclusion of other persons, along with the right to dispose of it. The content of the right to perpetual usufruct is therefore similar in substantive terms to the ownership rights, although it is subject to certain determinants particular only to this law. The limits of the rights of the perpetual usufructuary are determined not only by the provisions of acts, rules of social coexistence, but also by the provisions of the agreement for subjecting land to perpetual usufruct. In addition, the temporary nature of the law and the rules of payment, including the possibility of updating the annual fee for perpetual usufruct, meant that for many years legislative activities were undertaken in the scope of enfranchising perpetual usufruct users.

The Act of 20<sup>th</sup> July 2018 on the transformation of the right of perpetual usufruct of land developed for housing purposes into the ownership right to this land performed normative enfranchisement of perpetual usufruct users. The procedure of

confirming enfranchisement is made by the public administration authority in the form of a certificate. The requirement to issue a certificate sometimes demands that the authority conduct a multi-faceted analysis in terms of meeting the conditions for such enfranchisement. Both the material scope of the act, the content of the issued certificate and the paid character of the enfranchisement to which the provisions on state aid apply in practice generate many obligations on the part of the authority issuing the certificate. Due to the universal character of the enfranchisement process and some of its specific features, the legal solutions proposed by the legislator in this area require a more in-depth analysis.

**Keywords:** enfranchisement – the right of perpetual usufruct – real estate – certificate

### BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Bieniek G., Marmaj Z., *Użytkowanie wieczyste w praktyce. Problematyka prawna*, Warszawa–Zielona Góra 1996.
- Breyer S., *Użytkowanie wieczyste*, Katowice 1965.
- Brzozowski A., *Z problematyki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, „Zeszyty Prawnicze Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego” 2003, nr 3(2), s. 63–92.
- Choraży K., Kmiecik Z.R., *Wydawanie zaświadczeń – kwestie nierozstrzygnięte w literaturze*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 6, s. 70–76.
- Cioch H., Witczak H., *Przekształcenie prawa wieczystego użytkowania. Komentarz*, Warszawa 2002.
- Czarnik Z., *Użytkownik wieczysty właścicielem*, Warszawa 1999.
- Gdesz M., *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w świetle ustawy z 2018 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 1–2, s. 5–15.
- Gniewek E., *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Kraków 2001.
- Gonet W., *Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Habdas M., *Użytkowanie wieczyste i jego znaczenie na polskim rynku nieruchomości*, „Prawo Spółek” 1999, nr 4, s. 49–55.
- Klat-Górska E., *Przekształcenie użytkowania wieczystego we własność. Zagadnienia prawne*, LEX/el. 2019.
- Klat-Górska E., *Uwłaszczenie użytkowników wieczystych w drodze decyzji administracyjnej*, Warszawa 2015.
- Kopff A., *Charakter prawny wieczystego użytkowania*, „Studia Cywilistyczne” 1967, t. 9, s. 3–39.
- Kremis J., *Uwłaszczenie użytkowników wieczystych (zagadnienia dyskusyjne)*, „Rejent” 1999, nr 2(94), s. 31–55.

- Kuźnicki R., *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Komentarz do ustawy*, Wrocław 1998.
- Lang J., *Akty potwierdzające w administracji państwowej*, „*Studia Iuridica*” 1990, nr 18, s. 125–134.
- Marquardt P., *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w praktyce notarialnej*, „*Rejent*” 2018, nr 12(332), s. 113–133.
- Muller A., *Kilka słów o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności*, „*Rejent*” 2019, nr 8(340), s. 76–100.
- Rudnicki S., *Charakter prawny użytkowania wieczystego*, „*Nowe Prawo*” 1970, nr 12, s. 1771–1777.
- Sanakiewicz Ł., *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Skwarło R., *Glosa do uchwały SN z dnia 13 października 2004 r., III CZP 52/04, „Samorząd Terytorialny”* 2006, nr 11, s. 74–77.
- Stankiewicz R., *Art. 57, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, A. Wiktorowskiej, Warszawa 2013, s. 313–332.
- Stelmachowski A., *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998.
- Szubiakowski M., *Postępowanie podatkowe, w: Postępowanie administracyjne: ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, pod red. M. Wierzbowskiego, A. Wiktorowskiej, Warszawa 2017, s. 283–287.
- Tollik M., *Niejednoznaczne skutki art. 14 ustawy z 20.07.2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności*, „*Palestra*” 2019, nr 1–2, s. 117–123.
- Truskiewicz Z., *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Kraków 2006.
- Wancke P., *Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Komentarz*, Warszawa 2019, <http://archiwum.muir.gov.pl/strony/zadania/gospodarka-nieruchomosciami/przekształcenie/> (dostęp: 9 IX 2019).
- Wróbel A., Jaśkowska M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Zaradkiewicz K., *Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności*, „*Monitor Prawniczy*” 1999, nr 1, s. 12–17.
- Zenc R., *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności a problem pomocy publicznej (pomocy de minimis)*, „*Prawo Pomocy Publicznej*” 2019, nr 01(72), s. 8–27.

