

Przekształcenie *ex lege* użytkownika wieczystego w prawo własności

III Użytkowanie wieczyste – prawo na rzeczy cudzej

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkownika wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów¹ (dalej jako ustawa przekształceniowa) weszła w życie 5 października 2018 roku i dokonała z mocy prawa (*ex lege*) istotnej modyfikacji stanu praworzecznego nieruchomości gruntowych w Polsce. Mianowicie z dniem 1 stycznia 2019 roku prawo użytkownika wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe przekształciło się w prawo własności tych gruntów. W praktyce obrotu i zarządzania nieruchomościami dokonana metamorfoza pociąga za sobą liczne konsekwencje prawne, zarówno dla właścicieli domów jednorodzinnych oraz lokali mieszkalnych, jak i dla zarządców wspólnot mieszkaniowych oraz spółdzielni. W tym miejscu wypada przypomnieć, że ustawa z 24 czerwca 1994 r.² o własności lokali nakłada na zarządców m.in. obowiązek prowadzenia oraz aktualizacji spisu właścicieli lokali i przypadających im udziałów w nieruchomości wspólnej. Wskutek dokonanego przekształcenia nie będą one już udziałami we współużytkowaniu wieczystym gruntu (co w praktyce rodziło szereg problemów, np. zróżnicowane opłaty roczne dla poszczególnych właścicieli lokali z tytułu użytkowania wieczystego tego samego gruntu), a staną się nimi w prawie własności gruntu: konstrukcja współwłasności nieruchomości gruntowej zastąpi współużytkowanie wieczyste.

III Użytkowanie wieczyste jako przedmiot przekształcenia

Prawo użytkownika wieczystego plasuje się między własnością a prawami rzeczowymi ustanowionymi na rzeczy cudzej. Jest to więc instytucja prawa rzeczowego o charakterze pośrednim między kategorią pełnej własności a odrębną grupą praw rzeczowych ograniczonych – *iura in re aliena*. W polskim porządku prawnym użytkowanie wieczyste pojawiło się w 1961 roku w ustawie o gospodarce terenami w miastach i osiedlach³, zastępując własność czasową (prawo zabudowy). W kontekście ustawy przekształceniowej należy podkreślić, że użytkowanie wieczyste gruntu to prawo na rzeczy cudzej, mimo że uprawnienia użytkownika w obszarze korzystania z nieruchomości w praktyce zrównują się z uprawnieniami pełnoprawnego właściciela gruntu (korzystanie i rozporządzanie). Niemniej jednak grunt oddany w użytkowanie wieczyste pozostawał nadal własnością Skarbu Państwa (własność państwowa) lub jednostki samorządu terytorialnego: gminy, powiatu, województwa (własność komunalna bądź związku gmin).

Ustawa przekształceniowa dokonuje więc fundamentalnej zmiany, gdyż przekształca prawo użytkownika wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. W istocie mamy zatem do czynienia z uwłaszczeniem użytkowników wieczystych, gdyż ustawa odbiera prawo własności gruntu właścicielowi, jednocześnie przyznając je dotychczasowemu użytkownikowi wieczystemu w zamian za opłatę przekształceniową. W ten sposób całkowicie zmienił się status prawny spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych oraz właścicieli wyodrębnionych lokali, ponieważ grunt, na którym wzniesiono dany budynek mieszkalny, stał się z mocy ustawy przedmiotem własności wymienionych powyżej osób – dotychczasowych użytkowników wieczystych.



Bogumił Sieczkowski
advokat, prawnik europejski (juriste européen)

Nowy stan prawny gruntu to niewątpliwie korzyść ekonomiczna, bo przecież własność to najpełniejsze, nieograniczone w czasie prawo rzeczowe, podczas gdy użytkowanie wieczyste było ustanawiane na czas z góry ograniczony (co najmniej na 40 i maksymalnie do 99 lat). Ustawa przekształceniowa ujednotwiła więc tytuł prawny właścicieli budynków i lokali mieszkalnych wybudowanych na gruntach oddanych niegdyś w użytkowanie wieczyste, ponieważ w ręku jednego podmiotu skumuluje się własność budynku (lokalu) oraz gruntu. W ten sposób mienie uzyskuje charakter jednolitej i pełnej własności, gdyż własności lokalu nie będzie już towarzyszyć użytkowanie wieczyste jako prawo z nią funkcjonalnie związane, czasowo ograniczone i w dodatku ustanowione na rzeczy cudzej. Tak więc od 1 stycznia 2019 roku prawo użytkownika wieczystego do gruntu zostało systemowo zastąpione prawem własności, względnie udziałem we współwłasności, w zależności od okoliczności konkretnego przypadku.

Powyższe kompleksowe rozwiązanie stanowi wyraz praworzeczowej i pożądaney w obrocie zasady jednorodnych praw do gruntu. W odniesieniu zaś do zarządców nieruchomości wspólnot mieszkaniowych, powstanie obowiązek aktualizacji spisu udziałów w nieruchomości wspólnej, ponieważ ilościowo te same udziały poszczególnych właścicieli lokali we współużytkowaniu wieczystym staną się udziałami we współwłasności gruntu. Oczywiście jest, że zarządca w danym stanie faktycznym nie tylko będzie mógł informować członków wspólnoty mieszkaniowej o nowym stanie prawnym gruntu, na którym wybudowano budynek wielolokalowy, lecz także w ramach powierzonego zarządu nieruchomością wspólną żądać od właścicieli lokali okazania dokumentów potwierdzających prawo ich własności, co w praktyce sprowadzi się do okazania aktualnej księgi wieczystej. Wskutek dokonanego przekształcenia właściciele lokali powinni dopilnować, aby w księdze wieczystej lokalowej oraz gruntowej dokonano wpisów wszystkich zmian wynikających z wejścia w życie ustawy przekształceniowej, tj. aby udział w nieruchomości wspólnej został ujawniony jako ułamek we współwłasności gruntu obok udziałów np. uwłaszczonej spółdzielni mieszkaniowej i pozostałych właścicieli lokali, skoro ułamek ten przestał już być udziałem w zniesionym współużytkowaniu wieczystym.

III Kolejna próba uwłaszczenia

Ustawa przekształceniowa z 20 lipca 2018 r. to kolejna próba systemowego uregulowania przekształcenia użytkownika wieczystego gruntów w prawo własności. Od lat 90. polski ustawodawca próbował uwłaszczyć użytkowników wieczystych, z różnym skutkiem, w ramach procedury wszczynanej na wniosek zainteresowanego⁴. Jest to więc wyraz rzeczywistej woli usunięcia z polskiego porządku prawnego użytkownika wieczystego jako spuścizny z poprzedniego ustroju społeczno-gospodarczego. Z nowym stanem prawnym muszą się teraz zmierzyć liczne spółdzielnie mieszkaniowe oraz wspólnoty, które mają w swoich zasobach budynki mieszkalne wzniesione na gruntach oddanych niegdyś w użytkowanie wieczyste. Stopniowy proces ujawniania nowych stanów prawnych nieruchomości w księgach wieczystych oraz ewidencjach gruntów i budynków będzie następował z udziałem organów administracji publicznej,

sądów wieczystoksięgowych oraz samych zainteresowanych – nowych właścicieli gruntów zabudowanych na cele mieszkalne. Czas pokaże, czy nowe prawo przekształceniowe ostatecznie skończy z praktyką regularnego uchwalania epizodycznych ustaw przekształcających użytkowanie wieczyste w prawo własności. Z rządowego uzasadnienia do ustawy przekształceniowej z 20 lipca 2018 roku wynika, że konieczność ujawnienia prawa własności jako nowego tytułu prawnego do gruntów będzie dotyczyła około dwóch i pół miliona użytkowników wieczystych⁵.

III Grunty wykorzystywane na cele mieszkaniowe

Nowa ustawa przekształceniowa definiuje pojęcie gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe, stanowiących przedmiot prawa ulegającego przekształceniu z użytkowania wieczystego w pełne prawo własności. Mianowicie te zabudowane na cele mieszkaniowe to wyłącznie nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi: jednorodziennymi (np. domy jednorodzinne) oraz wielorodzinnymi (tzw. budynki wielolokalowe, będące w zasobach wspólnot mieszkaniowych, oraz tzw. bloki spółdzielcze), w których co najmniej połowę lokali stanowią mieszkalne. Co więcej, zakresem przekształcenia objęta jest również infrastruktura towarzysząca budynku, na którą składają się grunty zajęte pod budynki gospodarcze, garaże oraz pozostałe obiekty lub inne urządzenia budowlane umożliwiające prawidłowe i racjonalne korzystanie z obiektów mieszkalnych (np. piaskownice, place zabaw, mурowane śmietniki, lokale usługowe usytuowane na parterze bloku mieszkaniowego). W przypadku współużytkowania wieczystego gruntu, jak ma to miejsce w odniesieniu do wspólnot mieszkaniowych powstałych z lokali wyodrębnionych w budynkach usytuowanych na gruntach gminnych lub miejskich, wielkość udziałów poszczególnych ich właścicieli we współwłasności gruntu będzie taka sama jak w dotychczasowym współużytkowaniu wieczystym. W konsekwencji dokonane przekształcenie tytułu prawnego do gruntu nie będzie miało wpływu na wielkość udziału w części wspólnej budynku i w gruncie, na którym został posadowiony.

III Beneficjent ustawy, czyli podmiot przekształcenia

Osoby, na rzecz których nastąpiło przekształcenie prawa do gruntu z użytkowania wieczystego w prawo własności, to przede wszystkim właściciele lokali w budynkach wielolokalowych wchodzących w skład wspólnoty lub spółdzielni mieszkaniowej. Niejako przy okazji z dobrodziejstwa ustawy przekształceniowej skorzystali również właściciele tych lokali użytkowych lub usługowych, które znajdują się w budynkach wielolokalowych wzniesionych na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste, ale dla celów mieszkaniowych. Wreszcie uwłaszczeni zostają też posiadacze domów jednorodzinnych wzniesionych na gruntach wieczysto użytkowanych. Wszystkie te podmioty, niezależnie od tego, czy są to osoby fizyczne tworzące wspólnotę mieszkaniową, prawne (spółdzielnie) czy też przedsiębiorcy, winny posiadać w dniu 1 stycznia 2019 roku status użytkowników lub współużytkowników wieczystych gruntu zabudowanego budynkami jednorodziennymi lub wielolokalowymi.

III Ujawnienie przekształcenia w księgach wieczystych

Konieczność ujawnienia w księgach wieczystych przekształcenia prawa do gruntu w prawo własności wynika z ustawowej funkcji, jaką pełnią w obrocie prawnym księgi wieczyste prowadzone dla nieruchomości gruntowych i lokalowych. Procedurę dokonywania wpisów wynikających z ustawy przekształceniowej zarządca nieruchomości może przedstawić właścicielom lokali podczas zwoływanego corocznie zebrania.

Niewątpliwie rok 2019 będzie upływał pod hasłem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntu we własność, zatem porządek obrad powinien zawierać odrębny punkt poświęcony w całości tematyce przekształcenia: opłatom, trybie i sposobowi ich uiszczenia, bonifikatom wynikającym z prawa miejscowego, a także samej procedurze wieczystoksięgowej. Ta ostatnia ma na celu ujawnienie w księgach wieczystych nie tylko nowego stanu prawnego gruntu powstałego w wyniku przekształcenia, lecz także opłat obciążających każdorazowego właściciela lokalu. Jak powszechnie wiadomo, księgi wieczyste (z niem. *Grundbücher*, z fr. *fichier immobilier, livres foncières*) to szczególnie, dający rękojmię wiary publicznej rejestr sądowy służący do ustalenia rzeczywistego stanu prawnego konkretnej nieruchomości gruntowej lub lokalowej. Stosownie do ustawy przekształceniowej podstawą ujawnienia prawa własności gruntu w księdze wieczystej lokalu lub nieruchomości, na której wzniesiono budynek mieszkalny jest zaświadczenie przekształceniowe. Wprawdzie samo postępowanie w sprawie ich wydawania jest uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego, niemniej jednak ustawa przekształceniowa zawiera szereg przepisów szczególnych, regulujących terminy wydania zaświadczeń oraz tryb ich doręczeń. Dokumenty te stanowią urzędowe potwierdzenie określonych faktów lub stanu prawnego, zatem w odniesieniu do ustawowego przekształcenia użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności dokument ten będzie jedynie potwierdzał dokonane już *ex lege* przekształcenie, jednocześnie stanowiąc podstawę do ujawnienia nowego stanu prawnego w księdze wieczystej poprzez wpis dokonany przez sąd wieczystoksięgowy. W praktyce zaświadczenia przekształceniowe będą wydawane przez miejscowo właściwe organy administracji publicznej (tj. starostę, wójta, burmistrza lub prezydenta miasta – w zależności od tego, czy przekształcany grunt należał do Skarbu Państwa, czy też do oddzielnej jednostki samorządu terytorialnego). W zaświadczeniu organ urzędowo potwierdzi dokonane przekształcenie, a także oznaczy objętą nim nieruchomością gruntową lub lokalową.

Sąd wieczystoksięgowy, któremu zaświadczenie przekształceniowe będzie doręczane z urzędu w terminie czternastu dni od daty jego sporządzenia, dokona wpisu własności gruntu oraz ujawni w dziale III księgi wieczystej roszczenie o opłatę przekształceniową zgodnie z zasadą odpłatności za przekształcenie. Zarówno właściciel samodzielnego lokalu, jak i zarządca danej wspólnoty mogą śledzić procedurę wieczystoksięgową (data wpływu zaświadczenia do sądu, wzmianka o zmianie stanu prawnego, treść samego wpisu) za pośrednictwem witryny Elektroniczne Księgi Wieczyste, dostępnej pod adresem: <https://ekw.ms.gov.pl>. Należy jednocześnie pamiętać, że zaświadczenie przekształceniowe jest wydawane z urzędu (nie później niż w terminie 12 miesięcy od dnia przekształcenia) albo na wniosek właściciela lokalu (ale już nie zarządcy nieruchomości wielolokalowej) i doręczane na chronologicznie ostatni adres widniejący w ewidencji gruntów i budynków.

We wniosku pochodzącym od właściciela lokalu trzeba dodatkowo wskazać, że istnieje potrzeba dokonania czynności prawnej mającej za przedmiot lokal (np. zawarcie umowy przedwstępnej, sprzedaż lub darowizna lokalu) – w takiej sytuacji termin na wydanie zaświadczenia wynosi trzydzieści dni od dnia otrzymania wniosku. Na podstawie otrzymanego zaświadczenia sąd wieczystoksięgowy, obok wpisu w księdze wieczystej prowadzonej dla danego lokalu, dokona również wpisów w księdze wieczystej prowadzonej dla zabudowanej budynkiem wielolokalowym nieruchomości gruntowej, zgodnie z zasadą, że dla każdej nieruchomości: lokalowej i gruntowej prowadzi się odrębną księgę wieczystą.

III Odpłatność przekształcenia i bonifikaty

Wprowadzić zarządca wspólnoty mieszkaniowej objętej przepisami ustawy przekształceniowej nie ponosi żadnych opłat sądowych związanych z dokonaniem przekształceniem tytułu prawnego do gruntu, na którym znajdują się budynki danej wspólnoty (dokonanie wpisów jest w tym przypadku zwolnione od opłat), niemniej jednak już na przedpolu procedury wieczystoksięgowej należy poinformować właścicieli lokali o wejściu w życie ustawy przekształceniowej i opłatach za samo przekształcenie. Niektóre gminy miejskie już w 2018 roku informowały użytkowników wieczystych o skutkach ustawy przekształceniowej, w treści pism wypowiadających dotychczasową wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, doręczanych użytkownikom najczęściej w grudniu 2018 roku. W treści wydawanych zaświadczeń przekształceniowych nowy właściciel (współwłaściciel) gruntu będzie niezależnie informowany o obowiązku wnoszenia rocznej opłaty przekształceniowej, ponieważ uwłaszczenie będzie miało charakter odpłatny, co w zamyśle ustawodawcy winno zrekomensować dotychczasowym właścicielom – Skarbowi Państwa i jednostkom samorządu terytorialnego – utratę regularnych przychodów z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste ich gruntów. Krótko mówiąc, z tytułu dokonanego przekształcenia nowy właściciel gruntu będzie ponosił na rzecz dotychczasowego właściciela opłatę przez okres 20 lat, licząc od dnia przekształcenia. Oczywiście w niektórych przypadkach ekonomiczny ciężar opłaty może okazać się zbyt dotkliwy, dlatego w znowelizowanych przepisach ustawy przekształceniowej przewidziano system bonifikat i ulg, który winien być przedmiotem szczególnego zainteresowania spółdzielni oraz wspólnot mieszkaniowych dysponujących znacznymi powierzchniami gruntu oddanymi w użytkowanie wieczyste (istnieje możliwość rozłożenia należności na raty, ustalenia innego terminu płatności niż 31 marca każdego roku, a także przyznano prawo wyboru sposobu dokonania płatności za przekształcenie: 20 opłat przez 20 lat albo płatność długoterminowa, której ciężar rozłożono na okres od 33 do 99 lat w zależności od wysokości stawki procentowej opłaty rocznej pobieranej przed przekształceniem z tytułu użytkowania wieczystego). W przypadku kwestionowania wysokości opłaty przekształceniowej nowy właściciel gruntu może skorzystać ze swoistej procedury odwoławczej i złożyć wniosek o ustalenie innej lub okresu jej wnoszenia. Inicjuje on odrębne postępowanie administracyjne, kończące się wydaniem decyzji ustalającej, którą można jeszcze zaskarżyć w ramach procedury sądowo-administracyjnej. Niezależnie od sposobu ostatecznego ustalenia wysokości opłaty przekształceniowej i trybu jej uiszczania ustawa dodatkowo przewiduje możliwość udzielania bonifikat od opłat dla właścicieli lokali mieszkalnych i spółdzielni mieszkaniowych. Regulacje szczegółowe zasad przyznawania bonifikat zarządca nieruchomości znajdzie w zarządzeniach wojewodów (w przypadku gruntów państwowych) lub uchwałach rad miejskich bądź sejmików wojewódzkich (w przypadku gruntów samorządowych). Również w razie wniesienia opłaty przekształceniowej gruntu Skarbu Państwa w trybie płatności jednorazowej beneficjent uzyskuje upust w wysokości do 10 do 60% – w zależności od tego, w którym roku po przekształceniu właściciel lokalu zdecyduje się na jednorazowe uiszczenie opłaty przekształceniowej.

III Podsumowanie: własność lokalu a własność gruntu

Podstawowym założeniem ustawodawcy przy uchwalaniu ustawy przekształceniowej było stopniowe wyeliminowanie zjawiska współużytkowania wieczystego, które również dla zarządców nieruchomości wielo-lokalowymi rodziło praktyczne problemy, jak np. nierówne traktowanie

współużytkowników wieczystych w zakresie wysokości opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste tego samego gruntu w zależności od tego, czy dany właściciel lokalu skutecznie odwołał się od wypowiedzenia (aktualizacji) dotychczasowej wysokości tejże opłaty.

Nie można stracić z pola widzenia również i tego, że wyrazem stopniowego wygaszania prawa użytkowania wieczystego jest nowy ust. 1b art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który co do zasady wyłącza na przyszłość możliwość oddawania gruntów w użytkowanie wieczyste na cele budownictwa mieszkaniowego⁶. Nie bez znaczenia dla sposobu zarządzania nieruchomością wspólną oraz chęci inwestowania przez członków wspólnoty mieszkaniowej w jej infrastrukturę będzie wzmocnienie poczucia stabilności praw do gruntów, jakie przysługują od dnia 1 stycznia 2019 roku. Systemowe przekształcenie z pewnością stworzy stabilniejsze otoczenie prawne dla deweloperów oraz dotychczasowych właścicieli lokali mieszkalnych.

Niewątpliwie dokonane uwłaszczenie użytkowników wieczystych gruntów, będących właścicielami samodzielnych lokali mieszkalnych, wzmocni stałość, pewność oraz bezpieczeństwo prawa własności do lokalu. Przekształcenie prawa do gruntu we współwłasność właścicieli lokali wychodzi naprzeciw wartości o randze konstytucyjnej, jaką jest obowiązek realizowania przez władze publiczne polityki mieszkaniowej, która sprzyja i popiera działania zmierzające do uzyskania własnego mieszkania (art. 75 ust. 1 Konstytucji RP). Dobrze więc się stało, że własne mieszkanie obywatela RP, pozyskane osobistym staraniem i wypracowywaną latami zdolnością kredytową, położyło z dniem 1 stycznia 2019 roku fundamenty na własnym gruncie.

Przypisy

¹ DzU z 2018 r., poz. 1716.

² DzU z 2015 r., poz. 1892.

³ DzU z 1961 r. nr 32, poz. 159.

⁴ Zobacz: ustawy: o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (DzU z 1997 r. nr 123, poz. 781), o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (DzU z 2001 r. nr 113, poz. 1209), o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (DzU z 2005 r. nr 175, poz. 1459), oraz dwie nowelizacje obecnie obowiązującej ustawy: o zmianie ustaw o gospodarce nieruchomościami oraz o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (DzU z 2019 r., poz. 270), a także o zmianie ustawy o przekształceniu

prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (DzU z 2018 r., poz. 2540).

⁵ Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości z 2018 roku, przedstawionych w druku sejmowym nr 2673 z 27 czerwca 2018 r., liczba beneficjentów ustawy wyniesie co najmniej 2 400 000 osób, gdyż taka jest liczba ksiąg wieczystych założonych dla wyodrębnionych lokali mieszkalnych, z którymi związany jest udział w użytkowaniu wieczystym wraz z liczbą ksiąg wieczystych prowadzonych dla gruntów zabudowanych budynkami mieszkalnymi.

⁶ Treść nowego ustępu 1b: „Nie oddaje się w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych na cele budownictwa mieszkaniowego, z wyjątkiem realizacji roszczeń o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste oraz ustanowienia użytkowania wieczystego w ramach gospodarowania nieruchomościami przez Krajowy Zasił Nieruchomości” (DzU z 2018 r., poz. 2204).