

Ewa Jędrzejewska

UPRAWNIENIE DO NIEODPŁATNEGO PRZEKSZTAŁCENIA PRAWA UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO W PRAWO WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI

Wprowadzenie

Institucja użytkowania wieczystego została wprowadzona do polskiego porządku prawnego ustawą z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach¹. Wówczas przedmiotem użytkowania wieczystego mogły być tereny państwowe, które mogły zostać oddane osobom prawnym i osobom fizycznym w użytkowanie wieczyste. Później instytucja użytkowania wieczystego została uregulowana w księdze drugiej ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny². W chwili wejścia w życie ustawy, jak i obecnie, w myśl art. 232 k.c., przedmiotem użytkowania wieczystego mogły być grunty stanowiące własność Skarbu Państwa, a położone w granicach administracyjnych miast, oraz grunty Skarbu Państwa położone poza tymi granicami, lecz włączone do planu zagospodarowania przestrzennego miasta i przekazane do realizacji zadań jego gospodarki, a także grunty stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków. Jak wskazuje się w doktrynie, instytucja użytkowania wieczystego miała istotne znaczenie w praktyce obrotu, ciesząc się zainteresowaniem jako forma taniego, długotrwałego sposobu korzystania z gruntu³.

W myśl art. 233 k.c. w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego oraz przez umowę o oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków w użytkowanie wieczyste użytkownik może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób. W tych samych granicach użytkownik wieczysty może swoim pra-

¹ Ustawa z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. z 1969 r., nr 22, poz. 159 ze zm.).

² Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 459 ze zm.).

³ E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Kraków 2001.

wem rozporządzać. Porównując zakres uprawnień użytkownika wieczystego z uprawnieniami właściciela określonymi w art. 140 k.c., stwierdzić należy, że oba te podmioty mają prawo do korzystania z rzeczy i rozporządzania swoim prawem. O ile jednak właściciel może wykonywać swoje uprawnienia w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, o tyle użytkownika wieczystego ogranicza dodatkowo umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. To umowa określa takie elementy, jak czas trwania użytkowania wieczystego (40–99 lat), opłata roczna oraz sposób zagospodarowania gruntu. W tym zakresie dodatkowo aktualnie zastosowanie mają przepisy ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴. O znaczeniu prawa użytkowania wieczystego przesądza nie tylko zakres uprawnień przyznanych użytkownikowi wieczystemu, ale również usytuowanie tego prawa w systematyce praw rzeczowych po prawie własności, a przed ograniczonymi prawami rzeczowymi. Prawo użytkowania wieczystego podlega także konstytucyjnej ochronie prawnej stosownie do art. 64 Konstytucji⁵, który obok własności wymienia też inne prawa majątkowe, którym Konstytucja zapewnia ochronę prawną opartą na równości⁶.

Za E. Gniewkiem wskazać należy, że „istniejąca od 1961 r. w ustawodawstwie polskim instytucja użytkowania wieczystego upowszechniła się i w obrocie prawnym występuje w skali masowej, choć z różnym natężeniem w poszczególnych regionach kraju. Zakres jej zastosowania uległ znacznemu rozszerzeniu podmiotowemu w 1990 r. wraz z uwłaszczeniem osób prawnych zarządzających mieniem państwowym (i komunalnym) oraz z możliwością ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz wszelkich osób fizycznych i prawnych”⁷. Na istotną rolę i funkcję w gospodarce rynkowej tego prawa zwrócił uwagę również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 kwietnia 2000 r. (sygn. K 8/98), w którym podkreślił, że prawo to jest aktualnie „sprawnym narzędziem gospodarki rynkowej, dostępnym dla wszystkich podmiotów na równych zasadach, konkurującym w obrocie z prawem własności”⁸.

Podsumowując powyższe rozważania, należy wskazać, że użytkowanie wieczyste zostało ukształtowane w polskim porządku prawnym jako prawo rzeczowe usytuowane między prawem własności a ograniczonymi prawami rzeczowymi. Mimo zbliżonego do prawa własności charakteru prawnego użytkownik wieczysty w trakcie trwania użytkowania jest zobowiązany do uiszczania na rzecz właściciela nieruchomości opłat rocznych. Właściciel może dokonywać kontroli sposobu wykorzystania gruntu zgodnie z celem określonym w umowie,

⁴ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 2147).

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁶ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX 2013.

⁷ E. Gniewek, *O przyszłości użytkowania wieczystego*, „Rejent” 1999, nr 2(94), s. 12.

⁸ Wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, Dz.U. z 2000 r., nr 28, poz. 352.

a także po upływie terminu, na jaki zostało ustanowione prawo użytkowania wieczystego, do podjęcia decyzji o przedłużeniu lub odmowie przedłużenia użytkowania wieczystego. Istotną cechą prawa użytkowania wieczystego jest to, że użytkownik wieczysty uiszcza jedynie pierwszą opłatę, która stanowi 15–25% ceny nieruchomości gruntowej, a następnie przez cały czas trwania umowy – opłatę roczną według stawki uzależnionej od określonego w umowie celu, na jaki nieruchomość gruntowa została oddana.

Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości

Z chwilą wejścia w życie ustawy z 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności⁹ pojawiła się w polskim porządku prawnym administracyjnoprawna możliwość dokonania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Przepisy tej ustawy miały zastosowanie do osób fizycznych, które nabyły prawo użytkowania wieczystego przed 31 października 1998 r., a także do osób fizycznych będących ich następcami prawnymi, którzy złożyli wniosek do 31 grudnia 2000 r. Jednak wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2000 r. art. 1 ust. 2a ustawy z 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności został uznany za niezgodny z art. 2 Konstytucji, a art. 5, art. 5a, art. 6 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 powołanej wyżej ustawy zostały uznane za niezgodne z art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji¹⁰.

Kolejną ustawą regulującą problematykę przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność była ustawa z 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości¹¹. W pierwotnym brzmieniu ustawa ta przyznawała osobom fizycznym będącym 26 maja 1990 r. oraz w dniu wejścia w życie ustawy użytkownikami wieczystymi lub współużytkownikami wieczystymi nieruchomości położonych na obszarach Państwa Polskiego, wymienionych w dekreście z 6 września 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziemi Odzyskanych zabudowanych na cele mieszkaniowe lub stanowiących nieruchomości rolne roszczenie o nieodpłatne nabycie prawa własności tych nieruchomości. Ustawa ta kilkakrotnie była przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

⁹ Ustawa z 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (Dz.U. nr 123, poz. 781 ze zm.).

¹⁰ Wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, Dz.U. z 2000 r., nr 28, poz. 352.

¹¹ Ustawa z 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz.U. nr 113, poz. 1209 ze zm.).

Następnie 13 października 2005 r. weszła w życie ustawa z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości¹². W pierwotnym swym brzmieniu ustawa ta przyznawała prawo do żądania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego osobom fizycznym będącym w dniu wejścia w życie ustawy użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub zabudowanych garażami albo przeznaczonych pod tego rodzaju zabudowę oraz nieruchomości rolnych oraz osobom fizycznym i prawnym będącym właścicielami lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmuje prawo użytkowania wieczystego, i spółdzielniom mieszkaniowym będącym właścicielami budynków mieszkalnych lub garaży, a także następcom prawnym powyższych osób. 1 stycznia 2008 r. krąg podmiotów uprawnionych do żądania przekształcenia został rozszerzony poprzez wprowadzenie do art. 1 ust. 1a, zgodnie z którym z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości mogą wystąpić również osoby fizyczne będące w dniu wejścia w życie ustawy użytkownikami wieczystymi nieruchomości niezależnie od jej przeznaczenia, jeżeli użytkowanie wieczyste uzyskały:

- w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów przed 5 grudnia 1990 r.,
- na podstawie art. 7 dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. nr 50, poz. 279)¹³.

Następnie ustawodawca ustawą z 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw¹⁴ zmienił art. 1 ust. 1 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, wskazując, że z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności mogą wystąpić osoby fizyczne i prawne będące 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości. W wyniku rozpoznania wniosków o zbadanie zgodności ww. przepisu z Konstytucją wyrokiem z 10 marca 2015 r. (sygn. K 29/13) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości w zakresie, w jakim przyznaje uprawnienie do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności osobom fizycznym i prawnym, które nie miały tego uprawnienia przed dniem wejścia w życie ustawy z 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce

¹² Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. nr 175, poz. 1459 ze zm.).

¹³ Ustawa z 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 191, poz. 1371).

¹⁴ Ustawa z 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 187, poz. 1110).

nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 187, poz. 1110), jest niezgodny z Konstytucją. W związku z tym należy stosować art. 1 ust. 1 i 3 ustawy w brzmieniu sprzed powołanej wyżej nowelizacji.

Aktualnie zatem na podstawie przepisów ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w brzmieniu sprzed nowelizacji z 28 lipca 2011 r. osoby fizyczne będące w dniu wejścia w życie ustawy użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub zabudowanych garażami albo przeznaczonych pod tego rodzaju zabudowę oraz nieruchomości rolnych mogą wystąpić z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości w prawo własności. Przez nieruchomość rolną rozumie się nieruchomość rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy na cele inne niż rolne. Ponadto z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, o którym mowa w ust. 1, w prawo własności nieruchomości mogą również wystąpić osoby fizyczne i prawne będące właścicielami lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmuje prawo użytkowania wieczystego, oraz spółdzielnie mieszkaniowe będące właścicielami budynków mieszkalnych lub garaży. Przepis art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy stosuje się także do osób, które prawo użytkowania wieczystego albo udział w tym prawie uzyskały po dniu wejścia w życie ustawy (13 października 2005 r.). Wobec tego, że wnioskodawcy nie spełniali wymogów przywołanych wyżej przepisów, organ I instancji odmówił przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. W myśl art. 1 ust. 3 ustawy z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości mogą też wystąpić osoby fizyczne będące następcami prawnymi osób, o których mowa w ust. 1, oraz osoby fizyczne i prawne będące następcami prawnymi osób, o których mowa w ust. 2.

Podmioty uprawnione do żądania nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości

Obok prawa żądania odpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego ustawodawca przewidział także dla pewnej grupy podmiotów uprawnienie do nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego. W myśl art. 5 ustawy przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości następuje nieodpłatnie na rzecz:

- osób fizycznych, o których mowa w art. 1 ust. 1a, lub ich następców prawnych,

- spółdzielni mieszkaniowych lub ich następców prawnych będących użytkownikami wieczystymi lub współużytkownikami wieczystymi nieruchomości, które uzyskały użytkowanie wieczyste w sposób określony w art. 1 ust. 1a pkt 1 lub pkt 2.

Stosownie do art. 1 ust. 1a ustawy z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości mogą wystąpić również osoby fizyczne będące 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości, jeżeli użytkowanie wieczyste uzyskały:

- w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów przed 5 grudnia 1990 r.,
- na podstawie art. 7 dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. nr 50, poz. 279).

Wobec powyższego stwierdzić należy, że uprawnienie do nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości zostało przyznane dwóm kategoriom podmiotów, a mianowicie osobom fizycznym (lub ich następcom prawnym), które w 13 października 2005 r. były użytkownikami wieczystymi nieruchomości i uzyskały je w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów przed 5 grudnia 1990 r. albo na podstawie art. 7 dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, a także spółdzielniom mieszkaniowym (lub ich następcom prawnym) będącym użytkownikami wieczystymi lub współużytkownikami wieczystymi nieruchomości), które uzyskały użytkowanie wieczyste w zamian na wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów przed 5 grudnia 1990 r. albo na podstawie art. 7 dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy.

Jak wskazuje R. Skwarło, uprawnienie do nieodpłatnego przekształcenia przysługuje wówczas, gdy użytkowanie wieczyste zostało przyznane w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej, czyli jako swoista forma odszkodowania (rekompensaty)¹⁵. Podobny pogląd prezentowany jest w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, podkreślając, że uprawnienie do nieodpłatnego przekształcenia prawa związane jest z osobą, która uzyskała prawo użytkowania wieczystego w zamian za utraconą własność, a nie z samym prawem użytkowania wieczystego, a co za tym idzie – nie każdy użytkownik wieczysty może skorzystać z preferencyjnego trybu przekształcenia prawa, ale tylko ten, który uzyskał użytkowanie wieczyste w zamian za utratę własności

¹⁵ R. Skwarło, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Komentarz*, LEX/el. 2007.

nieruchomości¹⁶. Niewątpliwie zgodzić się należy, że nieodpłatne przekształcenie stanowi pewien rodzaj rekompensaty za utratę prawa własności i w rezultacie jego przywrócenie bez dodatkowych nakładów.

Wśród podmiotów uprawnionych do nieodpłatnego przekształcenia prawa własności nieruchomości na szczególną uwagę zasługuje kategoria następców prawnych osób fizycznych należących do pierwszej wspomnianej przez mnie kategorii uprawnionych. Wydaje się, że pojęcie „następca prawny” jest jasne językowo i nie budzi wątpliwości, jednak na gruncie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności występują rozbieżności interpretacyjne co do tego sformułowania. Konieczne zatem jest ustalenie sensu tego wyrażenia na gruncie wspomnianej ustawy.

W doktrynie prawa cywilnego pojęcie „następstwo prawne” wiąże się z nabyciem pewnego prawa podmiotowego. Następstwo prawne występuje jedynie w przypadku pochodnego nabycia prawa podmiotowego, którego to konieczną przesłanką jest istnienie tego prawa u poprzednika. Brak natomiast następstwa prawnego w przypadku nabycia pierwotnego, do którego dochodzi niezależnie od faktu istnienia danego prawa u poprzednika, które mogło w ogóle nie istnieć¹⁷.

Sukcesja czy też następstwo prawne polega na wstąpieniu w ogół praw i obowiązków przez nabywcę ogółu praw lub też jedynie w część praw i obowiązków. Może ona zatem przybrać postać sukcesji uniwersalnej, która polega na wstąpieniu w ogół praw i obowiązków zbywcy przez nabywcę, lub też sukcesji syngularnej, która polega na wstąpieniu w część praw i obowiązków zbywcy. Z sukcesją uniwersalną mamy do czynienia np. w przypadku dziedziczenia, natomiast z sukcesją syngularną w przypadku przejścia z jednego podmiotu prawa na drugi ściśle określonych praw, np. na podstawie umowy sprzedaży, darowizny itp.¹⁸ O ile pojęcie „następstwo prawne” na gruncie prawa cywilnego i prawa administracyjnego nie jest tożsame, albowiem doktryna prawa administracyjnego wiąże następstwo prawne z pojęciem uprawnień i obowiązków publicznoprawnych, a nie pojęciem praw podmiotowych¹⁹, o tyle nie należy tracić z pola widzenia faktu, że w przepisie art. 5 pkt 1 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności mamy do czynienia z następcą prawnym w rozumieniu cywilistycznym. Ustawa stanowi bowiem o uprawnieniu do nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości na rzecz określonej kategorii osób fizycznych lub ich następców prawnych. Zatem uprawnienie to jest związane ze statusem użytkownika wieczystego, który jest albo osobą fizyczną, która nabyła prawo użytkowania wie-

¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 19 marca 2014 r., sygn.. I SA/Wa 910/13, Legalis.

¹⁷ E. Gniewek [w:] *Podstawy prawa cywilnego*, red. E. Gniewek, Warszawa 2011, s. 174–175.

¹⁸ Wyrok WSA w Łodzi z 24 marca 2015 r., sygn. II SA/Łd 1151/14, LEX nr 1792586.

¹⁹ E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, Warszawa 2009, s. 37.

czystego w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów przed 5 grudnia 1990 r. lub na podstawie art. 7 dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, albo następcą prawnym takiej osoby.

Zwrot „następca prawny” nie został zdefiniowany w ustawie. Ze względu na wyjątkowość instytucji nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności pojęcie „następca prawny” wyrażone w art. 5 pkt 1 ustawy nie jest jednolicie rozumiane zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie.

Z jednej bowiem strony wskazuje się, że pojęcie to odnosi się zarówno do następcy prawnego pod tytułem ogólnym, jak i następcy prawnego pod tytułem szczególnym²⁰. Pogląd ten również wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 2 czerwca 2016 r., w którym wskazał, że „użyte w powołanym przepisie pojęcie «następca prawny» nie zawiera żadnego innego dodatkowego określenia, wyznacznika ani ograniczenia, stąd należy przyjąć, że następcą prawnym jest każdy podmiot, który nabył prawo od poprzednika w sposób legalny, bez względu na charakter tytułu [...]. Zawężenie znaczenia pojęcia następców prawnych w rozumieniu tego przepisu wyłącznie do pewnego tylko kręgu nie znajduje żadnego uzasadnienia prawnego; nie pozwala na to ani literalne odczytanie przepisu, ani żadna z metod wykładni prawa, brak bowiem ku temu jakichkolwiek wskazań”²¹.

Zgodnie z innym stanowiskiem pojęcie „następca prawny” określone w art. 5 ustawy znajduje zastosowanie wyłącznie do nabycia pod tytułem ogólnym, czyli w ramach sukcesji uniwersalnej. Taki pogląd był wielokrotnie wyrażany w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. W wyroku z 27 listopada 2008 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „wykładnia celowościowa art. 5 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. Nr 175, poz. 1459) wskazuje w sposób niezbity, iż nie istnieją żadne racjonalne przyczyny, aby traktować na zasadach preferencyjnych w odniesieniu do nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności następcę prawnego w drodze sukcesji syngularnej dotychczasowego użytkownika wieczystego, któremu oddano nieruchomość w użytkowanie wieczyste w zamian za wywłaszczenie”²². Podobne stanowisko było później wielokrotnie prezentowane przez sądy administracyjne²³.

²⁰ K. Sokołowski, „Następca prawny” w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, „Przegląd Sądowy” 2009, nr 2, s. 85–105; *idem*, *Glosa krytyczna do wyroku NSA z dnia 27 listopada 2008 r.*, I OSK 1687/07, OSP 2009, nr 9, poz. 99.

²¹ Wyrok NSA z 24 czerwca 2014 r., sygn. I OSK 284/14, LEX nr 2106431.

²² Wyrok NSA z 27 listopada 2008 r., sygn. I OSK 1687/07, OSP 2009, nr 9, poz. 99.

²³ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 22 sierpnia 2014 r., sygn. II SA/Kr 945/14, LEX nr 1502395; wyrok WSA w Warszawie z 22 lutego 2013 r., sygn. I SA/Wa 1295/12, LEX nr 1323489.

Wydaje się, że dla ustalenia intencji ustawodawcy co do kategorii podmiotów objętych prawem do żądania nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości istotne znaczenie ma cel wprowadzenia tej instytucji. Już w uzasadnieniu projektu ustawy wskazuje się, że pewna grupa użytkowników wieczystych lub ich następców prawnych nabędzie prawo do nieodpłatnego przekształcenia, jednak jest to uzasadnione szczególną sytuacją tych osób²⁴. Tą szczególną sytuacją jest m.in. okoliczność uzyskania prawa użytkowania wieczystego w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Zatem nieodpłatne przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności miałyby nastąpić jako pewnego rodzaju ekwiwalent za wcześniejszą utratę prawa własności wskutek wywłaszczenia lub przejęcia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Uprawnienie do nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nie przysługuje zatem każdemu użytkownikowi wieczystemu, a tylko temu, który należy do grupy określonej w art. 1 ust. 1a ustawy. Jeśli zatem zbycie prawa użytkowania wieczystego przez uprawnionego użytkownika wieczystego w drodze np. umowy sprzedaży następuje przed realizacją uprawnienia wynikającego z art. 5 ustawy, na nabywcę przechodzi wyłącznie prawo użytkowania wieczystego, natomiast nie nabywa on innych uprawnień, które były związane ściśle z osobą użytkownika wieczystego. W przeciwieństwie natomiast do sukcesji syngularnej, w przypadku sukcesji uniwersalnej w drodze spadkobrania spadkobierca wchodzi w ogół praw i obowiązków zmarłego, zatem również uzyskuje on prawo do żądania nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego, które przysługiwało spadkodawcy. Taki pogląd wyraził wielokrotnie Naczelny Sąd Administracyjny, uznając, że „pojęcie następcy prawnego, w rozumieniu art. 5 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, należy rozumieć jako odnoszące się do sukcesji generalnej, a nie syngularnej”²⁵. Także w doktrynie można znaleźć podobny pogląd podkreślający, że „ze względu na wyjątkowość nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego i cel, jaki przyświecał ustawodawcy w tym zakresie, należy [...] przyjąć, że komentowany przepis przyznaje uprawnienie do nieodpłatnego przekształcenia wyłącznie następcom w drodze sukcesji uniwersalnej”²⁶.

²⁴ Projekt ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości wraz z uzasadnieniem, druk nr 3668, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/3668/\\$file/3668.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/3668/$file/3668.pdf) (7.10.2018).

²⁵ Wyrok NSA z 30 czerwca 2016 r., sygn. I OSK 2284/14, LEX nr 2106441; wyrok NSA z 27 listopada 2008 r., sygn. I OSK 1752/07, LEX nr 526558; wyrok NSA z 17 listopada 2010 r., sygn. I OSK 128/10, LEX nr 787109.

²⁶ A. Grabowska-Toś, P. Wancke, *Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2016, Legalis.

Podsumowanie

Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości umożliwia wymienionym w niej użytkownikom wieczystym odpłatne przekształcenie przysługującego im prawa w prawo własności nieruchomości. Ustawodawca przewidział także możliwość nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, co stanowi wyjątek od zasady odpłatności przekształcenia. Stwierdzić należy, że celem instytucji nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości jest niwelowanie negatywnych skutków dokonanego wywłaszczenia lub przejęcia nieruchomości, wobec czego jest ono ściśle związane z osobą uprawnioną do żądania nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, nie zaś z samym prawem użytkowania wieczystego. Stąd też uprawnienie to może dotyczyć jedynie podmiotów wywłaszczonych lub ich następców prawnych. Uznać przy tym należy, że pojęcie „następca prawny” użyte w art. 5 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości odnosi się do następców prawnych pod tytułem ogólnym (sukcesja uniwersalna). Tylko bowiem w takiej sytuacji następca prawny wstępuje w ogół praw i obowiązków swego poprzednika, zatem również w prawo do żądania nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego. Dokonanie przez użytkownika wieczystego, któremu przysługuje uprawnienie do nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, przeniesienia w drodze czynności cywilnoprawnej prawa użytkowania wieczystego nie powoduje przeniesienia na rzecz następcy prawnego pod tytułem szczególnym prawa do żądania nieodpłatnego przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności.

Także sam cel ustawy wskazuje na takie rozumienie następstwa prawnego, bowiem dla nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości konieczne jest, by użytkowanie wieczyste zostało nabyte w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej. Dotyczy to zatem sytuacji, kiedy prawo rzeczowe zostało utracone przez dany podmiot wbrew jego woli, a w zamian za utracone prawo na rzecz tego podmiotu zostało ustanowione prawo użytkowania wieczystego, co jest wyrazem szczególnej ochrony praw rzeczowych zagwarantowanych w Konstytucji.

Bibliografia

- Gniewek E. [w:] *Podstawy prawa cywilnego*, red. E. Gniewek, Warszawa 2011.
Gniewek E., *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Kraków 2001.

- Gniewek E., *O przyszłości użytkowania wieczystego*, „Rejent” 1999, nr 2(94).
- Grabowska-Toś A., Wancke P., *Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2016, Legalis.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX 2013.
- Skwarło R., *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Komentarz*, LEX/el. 2007.
- Sokołowski K., „Następca prawny” w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, „Przegląd Sądowy” 2009, nr 2.
- Szczygłowska E., *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, Warszawa 2009.

Streszczenie

Aktualnie obowiązujące przepisy umożliwiają określonym kategoriom podmiotów wystąpienie z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości w prawo własności. Uprawnienie to ma co do zasady charakter odpłatny. Ustawodawca przewidział wyjątek od tej zasady, wprowadzając możliwość nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Powiązał on to uprawnienie z określoną grupą podmiotów, uzasadniając to wcześniejszym uzyskaniem prawa użytkowania wieczystego w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. O ile przesłanka ta nie budzi wątpliwości, o tyle wiele kontrowersji wzbudza pojęcie „następca prawny” uprawnionych podmiotów użyte w art. 5 ustawy.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie aktualnych regulacji prawnych związanych z administracyjnoprawną możliwością przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Analizie został poddany katalog podmiotów uprawnionych do żądania nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, ze szczególnym uwzględnieniem następców prawnych uprawnionych podmiotów.

Słowa kluczowe: prawo użytkowania wieczystego, przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, następca prawny, wywłaszczenie, przejęcie nieruchomości

ENTITLEMENT TO FREE CONVERSION OF THE RIGHT OF PERPETUAL USUFRUCT INTO THE PROPERTY RIGHT

Summary

The current regulations allow specific categories of entities to lodge an application to convert the right of perpetual usufruct of these properties into property right. This entitlement is, in principle, payable. The legislator provided an exception to this principle by introducing the possibility of transforming the right of perpetual usufruct into a right of ownership free of charge. The legislator linked this right with a specific group of entities, justifying this by obtaining the perpetual usufruct right in exchange for expropriation or taking over the property for the benefit of the State Treasury. While this premise does not raise any doubts, much of the controversy arises from the notion of "legal successor" of authorized entities, used in art. 5 of the Act.

The purpose of this article is to present current legal regulations related to the administrative and legal possibility of transforming the right of perpetual usufruct into the property right. The catalog of entities entitled to request a free transformation of the right of perpetual usufruct into the property right was analyzed, with particular reference to legal successors of authorized entities.

Keywords: right of perpetual usufruct, conversion of the right of perpetual usufruct into the property right, successor title, expropriation, intentness of real estate