

ANALIZA REALIZACJI USTAW DOTYCZĄCYCH PRZEKSZTAŁCANIA PRAWA UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO W PRAWO WŁASNOŚCI*

Anita Kwartnik-Pruc¹✉, Anna Trembecka²

¹ ORCID: 0000-0002-7891-2988

² ORCID: 0000-0001-5098-7649

^{1,2} Katedra Geodezji Inżynierskiej i Budownictwa, Akademia Górniczo-Hutnicza im. S. Staszica w Krakowie
al. Mickiewicza 30, 30-059 Kraków, **Polska**

ABSTRAKT

Prawo użytkowania wieczystego stanowi jedną z podstawowych form gospodarowania nieruchomościami publicznymi przynoszącą systematyczny dochód podmiotom publicznym. Do roku 1989 użytkowanie wieczyste było praktycznie jedyną możliwością nabycia gruntów państwowych w miastach przez osoby fizyczne. Zmiany ustrojowe spowodowały rozpoczęcie dyskusji nad zasadnością istnienia tego prawa, szczególnie w odniesieniu do terenów mieszkaniowych. Obecnie obowiązują równoległe dwie ustawy regulujące przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności – ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości z 2005 r. oraz ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów z roku 2018.

Celem artykułu jest analiza porównawcza zasad przekształcenia według trybu dotychczasowego oraz wprowadzonego ustawą z roku 2018 oraz ocena zakresu realizacji procesu przekształcenia, jak i jego skutków finansowych dla jednostek samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa. Szczegółowe badania przeprowadzono na przykładzie wybranego miasta, analizując postępowania realizowane na starych zasadach oraz wskazując liczbę nieruchomości oraz użytkowników wieczystych objętych przekształceniem z mocy prawa według znowelizowanych zasad, a także problemy związane z opłatą przekształceniową.

Słowa kluczowe: użytkowanie wieczyste, przekształcenie, zarządzanie nieruchomościami publicznymi

WPROWADZENIE

Prawo użytkowania wieczystego stanowi jedną z podstawowych form gospodarowania nieruchomościami publicznymi (Żróbek i in. 2006, Kwartnik-Pruc i Trembecka 2012, Gdesz i Trembecka 2013, Noga i Balawejder, Nosek 2018, Klimach i in. 2018),

które przynoszą systematyczny dochód podmiotom publicznym (Trembecka i Kwartnik-Pruc 2016). Wprowadzono je 14 lipca 1961 r. na mocy ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Ustawa z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach. Dz.U. 1961 nr 22 poz. 159). Aktualnie jest uregulowane przepisami ustawy Kodeks cywilny

* Praca sfinansowana z subwencji badawczo-rozwojowej Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie nr 16.16.150.545.

✉ akwart@agh.edu.pl

(Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145) oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami (Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 z późn. zm.). Konstrukcją nawiązuje luźno do wywodzącej się z prawa rzymskiego dzierżawy wieczystej i charakterystycznej dla prawa feudalnego własności podzielonej. Podobne rozwiązania stosowane są również w innych krajach europejskich. Występujące w Niemczech prawo zabudowy (*Erbbaurecht*) jest prawem zbywalnym i dziedzicznym ustanawianym na maksymalnie 99 lat. Prawo to umożliwia realizację inwestycji budowlanej na cudzym gruncie, przy czym może ono dotyczyć zarówno gruntów państwowych, samorządowych, jak i prywatnych. Jest ustanawiane w wyniku umowy i obowiązkowego wpisu do księgi wieczystej (Dawid 2016). Wybudowane budynki stanowią własność budującego, a po zakończeniu prawa zabudowy przechodzą na własność właściciela gruntu za odszkodowaniem ustalonym w umowie. Prawo to może zostać przedłużone zarówno na wniosek posiadacza prawa zabudowy, jak i właściciela, który w ten sposób może zadośćuczynić posiadaczowi i nie wypłacać mu odszkodowania za budynki. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku użytkowania wieczystego, sprzedaż prawa własności gruntów może nastąpić wyłącznie na rzecz posiadacza prawa zabudowy (Verordnung 1919). W Austrii prawo zabudowy nazwa się identycznie (*Erbbaurecht*), a regulacje są bardzo podobne (Gesetz 1912). Jest to również prawo zbywalne i dziedziczne, ustanawiane na 10–100 lat. Wybudowane budynki i urządzenia stanowią własność budującego. Początkowo prawo to było ustanawiane wyłącznie na gruntach publicznych, jednak obecnie to ograniczenie zniesiono (Głuszak 2008). Zbliżone prawo rzeczowe ustanawiane jest we Francji (*Bail à construction*) na 18–99 lat. Posiadacz tego prawa staje się właścicielem budynków i urządzeń zbudowanych na nieruchomości będącej własnością innej osoby. Może dowolnie gospodarować na nieruchomości, pod warunkiem przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego. Istnieje możliwość sprzedaży nieruchomości posiadaczowi tego prawa (Code de la construction... 2018). Na obszarze Belgii istnieje

prawo rzeczowe nazywane *Le droit de superficie* wywodzące się z czasów sprzed istnienia państwa (Wet 1824). Ustanawiane jest maksymalnie na 50 lat z możliwością przedłużenia. Daje posiadaczowi prawo własności do obiektów wybudowanych na cudzym gruncie, z których może korzystać w dowolny sposób, włącznie z wyburzeniem, na ile przywróci nieruchomość do stanu pierwotnego. Jest to prawo zbywane i dziedziczne. Po jego wygaśnięciu posiadacz może od właściciela żądać rekompensaty za wprowadzone ulepszenia.

Obok omówionych przykładowych praw, zbliżonych do polskiego użytkowania wieczystego, pozwalających korzystać z cudzej nieruchomości oraz nabyć prawo własności wybudowanych na niej obiektów występują również prawa zbliżone do wieloletniej dzierżawy ustanawiane zarówno na nieruchomościach przeznaczonych na cele rolne, jak i zabudowę (Dale-Johnson 2001, Żróbek i Hłasko 2003, Trojanek i in. 2018). Co ciekawe, również w ich przypadku właściciel nieruchomości może sprzedać grunt wyłącznie dzierżawcy lub posiadaczowi prawa rzeczowego.

W odniesieniu do użytkowania wieczystego należy jednak zwrócić uwagę na wyjątkowy cel jego wprowadzenia. O ile w rozwiązaniach stosowanych w krajach Europy Zachodniej celem wprowadzenia tych praw była możliwość korzystania w określonym gospodarczo celu z cudzych nieruchomości za wynagrodzeniem, o tyle w Polsce wprowadzenie użytkowania wieczystego wyniknęło z przekonania, że nieruchomości gruntowe w miastach powinny być własnością państwa. Do roku 1989 r. użytkowanie wieczyste było praktycznie jedyną możliwością nabycia gruntów państwowych w miastach przez osoby fizyczne. Zmiany ustrojowe spowodowały rozpoczęcie dyskusji nad zasadnością istnienia tego prawa, szczególnie w odniesieniu do terenów mieszkaniowych (Brzozowski 2003, Podleś 2007, Skwarło 2008). Ustanawianie tego prawa w czasach PRL nie wynikało bowiem z woli nabywców, ale braku alternatywnej możliwości. Głosy te nie pozostały bez odpowiedzi ze strony ustawodawcy, pojawiły się bowiem akty normatywne umożliwiające przekształcenie tego prawa w prawo własności. Zagadnienie

to stało się również przedmiotem badań (Hernik i Kijania 2001, Gonet 2012, Kwartnik-Pruc i Trembecka 2014, Grabowska-Toś i Wancke 2016, Wysocki 2016, Sobolewska 2017).

Pierwszą ustawę dająca możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności uchwalono w 1997 r. To Ustawa z 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (t.j. Dz.U. z 2001 r. nr 22 poz. 1299 z późn. zm.) skierowana wyłącznie do osób fizycznych. Drugim aktem normatywnym regulującym to zagadnienie była Ustawa z 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz.U. z 2001 r. nr 113, poz. 1822 z późn. zm.). Odnosiła się do obszarów odzyskanych przez Polskę po II wojnie światowej. Obecnie obowiązująca Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (t.j. Dz.U. z 2012 poz. 83 z późn. zm) jest trzecim aktem normatywnym dotyczącym tej kwestii. Była kilka razy nowelizowana, a istotną zmianę w zakresie przedmiotowym, podmiotowym oraz czasowym przekształcenia wprowadzono w tekście dokumentu w 2011 r. (Ustawa z 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. nr 187, poz. 1110). Podobnie, jak jej poprzedniczki daje ona prawo podmiotom, którym przysługuje prawo użytkowania wieczystego, do żądania przekształcenia go w prawo własności. Radykalna zmiana zasad przekształcenia nastąpiła w Ustawie z 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz.U. z 2018 r. poz. 1716 z późn. zm.) poprzez wprowadzenie przekształcania z mocy prawa.

Celem artykułu jest analiza porównawcza zasad przekształcenia według trybu dotychczasowego i wprowadzonego nową ustawą (Ustawa z 20 lipca 2018... Dz.U. z 2018 r. poz. 1716 z późn. zm.) oraz ocena skali i skutków finansowych realizacji procesu przekształcenia.

ANALIZA PORÓWNAWCZA TRYBÓW PRZEKSZTAŁCANIA UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO W PRAWO WŁASNOŚCI

Do zobrazowania najistotniejszych różnic w zakresie zasad przekształcenia dotychczasowych oraz wdrożonych z 1 stycznia 2019 r. przeprowadzono analizę porównawczą obu trybów (tab. 1) według wybranych kryteriów.

Najistotniejszą różnicą jest sam tryb przekształcenia. Na mocy Ustawy z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (t.j. Dz.U. z 2012 poz. 83 z późn. zm.) grupa użytkowników wieczystych wskazana w ustawie ma prawo wystąpić z żądaniem przekształcenia, jednak do wszczęcia tego postępowania konieczny jest wniosek zainteresowanego. Żądanie przekształcenia może być zgłoszone przez podmioty mające w sumie co najmniej 50% udziałów (Wolanin 2012). W ustawie o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Ustawa z 20 lipca 2018... Dz.U. z 2018 r. poz. 1716 z późn. zm.) wprowadzono przekształcenie z mocy prawa z 1 stycznia 2019 r. Nastąpiło to bez udziału użytkowników wieczystych, a większość działań pozostawiono administracji publicznej.

Zakres przekształcenia w obu ustawach jest w zasadzie dość zbieżny. Wynika to w dużej mierze z celu, który przyświecał wydaniu obu ustaw – zlikwidowania użytkowania wieczystego ustanowionego na potrzeby realizacji budownictwa mieszkaniowego na rzecz osób fizycznych.

Jak już wspomniano, przekształcenie w trybie nowej ustawy z 2018 r. nastąpiło z mocy prawa, więc na przeszkodzie nie mógł stanąć brak zgody współużytkowników wieczystych, co w przypadku budynków wielorodzinnych było najczęstszą przyczyną zawieszania postępowania, a w efekcie odmowy przekształcenia.

Nie bez znaczenia zarówno dla właścicieli gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste, jak i użytkowników wieczystych jest system bonifikat od opłaty przekształceniowej wprowadzony w ustawie z 2018 r.

Tabela 1. Analiza porównawcza wybranych kryteriów postępowań przekształceniowych

Table 1. Comparative analysis of selected criteria of transformation proceedings

Specyfikacja Specification	Wg dotychczasowych zasad (Ustawa 2005) Under previous legislation (Act 2005)	Wg nowych zasad (Ustawa 2018) Under amended legislation (Act 2018)
1	2	3
Tryb przekształcenia Transformation procedure	w drodze postępowania administracyjnego in administrative mode	z mocy prawa by virtue of law
Wszczęcie postępowania Initiation of proceedings	na wniosek użytkownika wieczystego at the request of the perpetual user	z urzędu <i>ex officio</i>
Dokument potwierdzający przekształcenie Document confirming the transformation	decyzja administracyjna administrative decision	zaświadczenie certificate
Data przekształcenia Transformation date	dzień ostateczności decyzji the day the decision becomes final	– 1 stycznia 2019 r. 1 January 2019 – data oddania budynku do użytkowania (w przypadku „opóźnionego przekształcenia”) date of commissioning building for use (for “delayed transformation”) – data uzyskania zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych (w przypadku obcokrajowców) date of obtaining a permit of the minister competent for internal affairs (for foreigners)
Organ orzekający Adjudicating body	starosta w ramach zadań z zakresu adm. rządowej – nieruchomości Skarbu Państwa, organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego district governor for tasks in government administration – real properties of the State Treasury executive bodies of local government units	starosta w ramach zadań z zakresu adm. rządowej – nieruchomości Skarbu Państwa, organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego district governor for tasks in government administration – real properties of the State Treasury, executive bodies of local government units
Zakres przekształcenia Scope of transformation	nieruchomości: real properties: – zabudowane na cele mieszkaniowe lub zabudowane garażami developed for residential purposes or built-up with garages – przeznaczone pod zabudowę na cele mieszkaniowe lub pod zabudowę garażami intended for development for residential purposes or garages, – nieruchomości rolne agricultural land	nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi lub wielorodzinnymi, w których co najmniej połowę lokali stanowią lokale mieszkalne (wraz z budynkami gospodarczymi, garażami, innymi obiektami budowlanymi lub urządzeniami budowlanymi, umożliwiającymi prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych) real properties developed with single-family or multi-family buildings, with at least half of the dwellings being residential units (including utility buildings, garages, other building structures or facilities that enable proper and rational use of residential buildings)

cd. **tabeli 1**
cont. **table 1**

1	2	3
Wymóg zgody współużytkowników Other users' consent	wymagany required	niewymagany not required
Ujawnienie w księdze wieczystej Entry in land and mortgage register	na wniosek właściciela – na podstawie decyzji upon the owner's request – subject to a decision	z urzędu – na podstawie zaświadczenia <i>ex officio</i> – subject to a certificate
Opłatność Fees	na poczet ceny zalicza się wartość użytkowania wieczystego the price includes the value of perpetual usufruct	– wysokość opłaty jest równa wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, która obowiązywałaby w dniu przekształcenia the fee is equal to the annual fee for perpetual usufruct that would be binding on the day of transformation – opłaty wnosi się przez 20 lat the fees are paid for 20 years
Bonifikaty od opłat Discounts on fees	właściwy organ może udzielić osobom fizycznym będącym właścicielami budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych lub spółdzielniom mieszkaniowym bonifikaty w odniesieniu do gruntów stanowiących własność: a competent authority may grant discounts to natural persons who are owners of single-family dwellings or residential units, or to housing co-operatives, for the land owned by: – Skarbu Państwa – na podstawie zarządzenia wojewody the State Treasury – subject to the Provincial Governor's order – jednostki samorządu terytorialnego – na podstawie uchwały właściwej rady albo sejmiku territorial self-government units – subject to a resolution of the appropriate council or regional council	właściwy organ może udzielić osobom fizycznym będącym właścicielami budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych lub spółdzielniom mieszkaniowym bonifikaty w odniesieniu do gruntów stanowiących własność: a competent authority may grant discounts to natural persons who are owners of single-family dwellings or residential units, or to housing co-operatives, for the land owned by: – Skarbu Państwa – na podstawie zarządzenia wojewody the State Treasury – subject to the Provincial Governor's order – jednostki samorządu terytorialnego – na podstawie uchwały właściwej rady albo sejmiku territorial self-government units – subject to a resolution of the appropriate council or regional council; w przypadku wniesienia opłaty jednorazowej za przekształcenie gruntu Skarbu Państwa – bonifikata od 10% do 60% In the case of a one-off payment for the transformation of properties owned by the State Treasury – a discount of 60% to 10% applies

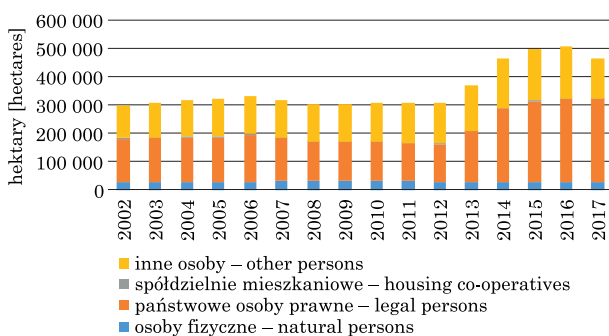
Źródło: opracowanie własne
Source: own study

Takie rozwiązanie daje użytkownikom wieczystym zarówno możliwość skrócenia okresu dokonywania płatności, jak również obniżenia opłat (Bonarska-Lenarczyk 2019). Z drugiej jednak strony pozbawia podmioty publiczne corocznych wpływów do budżetu, co z kolei może zachwiać stabilność finansową zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności gmin.

UŻYTKOWANIE WIECZYSTE NA OBSZARZE POLSKI

Ważną informacją z punktu widzenia oceny skali występowania użytkowania wieczystego w Polsce jest określenie ilości gruntów oddanych w to użytkowanie przez poszczególne podmioty publiczne. Według danych ewidencyjnych na dzień 1 stycznia 2017 r. w użytkowanie wieczyste oddano 48 684 ha gruntów Skarbu Państwa, 10 588 ha gruntów gminnych, 6 ha gruntów powiatów oraz 37 ha gruntów należących do województw samorządowych, co w sumie stanowiło niemal 3% powierzchni całego kraju. Z uwagi na niewielki udział innych jednostek samorządu terytorialnego w stosowaniu tego prawa dalsze analizy ograniczono do gruntów gmin oraz Skarbu Państwa.

Na rysunku 1 zestawiono powierzchnię gruntów Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste w latach 2002–2017 z uwzględnieniem osoby użytkownika wieczystego.



Rys. 1. Powierzchnia gruntów Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste różnym podmiotom

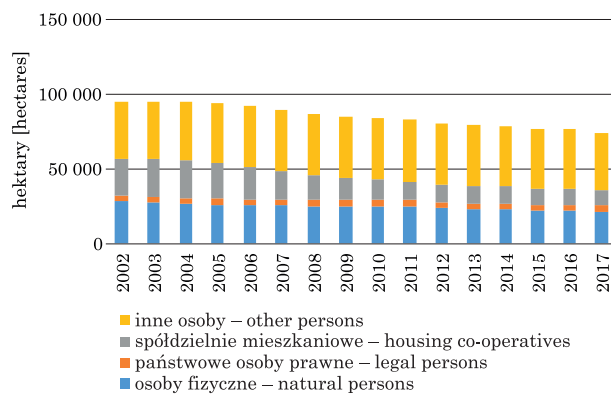
Fig. 1. Surface area of land owned by State Treasury let for perpetual usufruct to various entities

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

Jak wynika z rysunku 1, osoby fizyczne, do których w głównej mierze były skierowane wszystkie ustawy umożliwiające przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, stanowią niewielką grupę na przestrzeni wszystkich badanych lat w porównaniu z innymi podmiotami. Na dzień 1 stycznia 2017 r. było to zaledwie 5,7% wszystkich gruntów Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste. Nie mniej obszarowo stanowi to 26 568 ha i jest to obszar większy niż oddany w użytkowanie wieczyste przez wszystkie gminy w Polsce. Stosunkowo duża powierzchnia gruntów Skarbu Państwa pozostaje w użytkowaniu wieczystym państwowych osób prawnych, co jest konsekwencją procesów uwłaszczeniowych rozpoczętych w 1990 r. na mieniu państwowym. W dalszej kolejności państwowe osoby prawne zbywały prawo użytkowania wieczystego nieruchomości na rzecz innych osób (np. deweloperów).

Zupełnie odmiennie struktura użytkowników wieczystych kształtuje się w odniesieniu do nieruchomości gminnych (rys. 2). Przy czym należy zwrócić uwagę, że gruntów gminnych oddanych w użytkowanie wieczyste jest ponad pięć razy mniej. Osoby prawne przeważające w odniesieniu do gruntów Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste stanowią tam niewielki ułamek. Na dzień 1 stycznia 2017 r. było to zaledwie 5,6%. Udział osób fizycznych



Rys. 2. Powierzchnia gruntów gminnych oddanych w użytkowanie wieczyste różnym podmiotom

Rys. 2. Surface area of land owned by municipalities let for perpetual usufruct to various entities

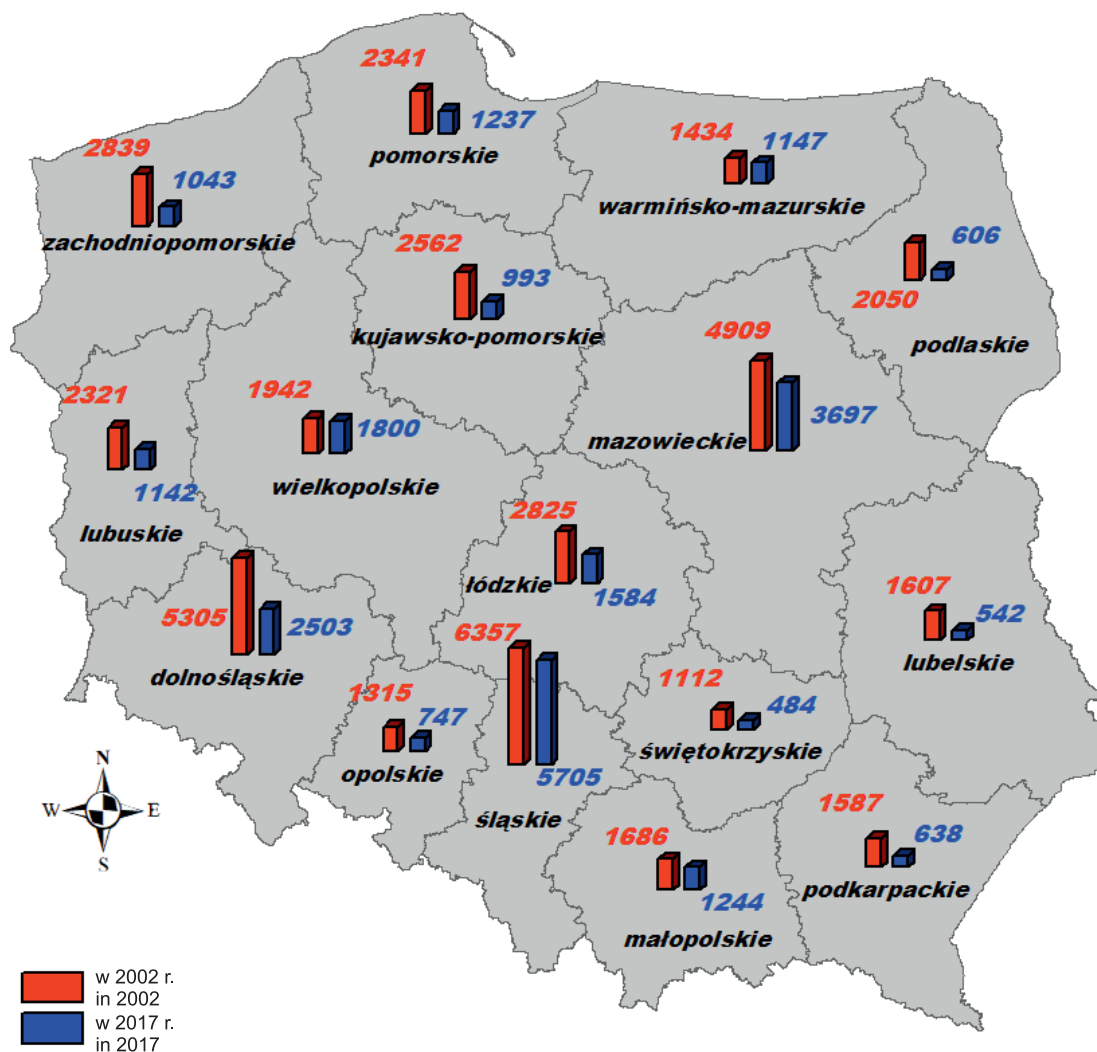
Źródło: opracowanie własne

Source: own study

stanowi niemal 29%, choć obszarowo – 21 449 ha, czyli mniej niż w przypadku gruntów Skarbu Państwa. Na uwagę zasługuje widoczne zmniejszanie się powierzchni gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste przez gminy spółdzielniom mieszkaniowym. Jest to konsekwencja nabywania przez spółdzielnie mieszkaniowe, będące użytkownikami wieczystymi, prawa własności gruntów z zastosowaniem wysokich bonifikat udzielanych spółdzielniom przez gminy.

Jako że obydwie z analizowanych ustaw odnoszą się głównie do terenów mieszkaniowych, zdecydowano się przeanalizować, jak zmienił się obszar gruntów oddanych na ten cel w użytkowanie wieczyste między rokiem 2002 a 2017 w poszczególnych województwach.

Jak pokazano na rysunku 3, najwięcej gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe, zarówno obecnie, jak i w roku 2002, znajduje się w województwie śląskim. Wynika to zapewne



Rys. 3. Powierzchnia gruntów przeznaczonych na cele mieszkaniowe oddanych w użytkowanie wieczyste w poszczególnych województwach

Fig. 3. Surface area of land intended for housing purposes let for perpetual usufruct in individual voivodeships

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

ze szczególnego charakteru tego województwa – na jego terenie przeważa przemysł. W czasach PRL zjeżdżała tam młodzież z całej Polski, szukając pracy i miejsca do życia, a jak wspomniano przed 1990 r. użytkowanie wieczyste było jedyną formą udostępniania osobom fizycznym gruntów państwowych w miastach i osiedlach. Na drugim miejscu pod tym względem jest województwo mazowieckie ze stolicą Polski, której grunty przejęło państwo polskie na mocy Dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. nr 50, poz. 279). W wielu województwach – dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubelskim, lubuskim, podkarpackim, podlaskim, świętokrzyskim czy zachodniopomorskim powierzchnia gruntów mieszkaniowych oddanych w użytkowanie wieczyste na przestrzeni analizowanych piętnastu lat zmniejszyła się o połowę lub nawet więcej, co wskazuje, że cel ustaw umożliwiających przekształcenie częściowo zrealizowano. Niestety w szczegółowej analizie danych ewidencyjnych wykazano, iż ten spadek jest zasługą głównie spółdzielni mieszkaniowych, co jest w zgodzie z tendencją wskazaną na rysunku 2. W roku 2002 miały one w całej Polsce w swoich zasobach 21 361 ha gruntów mieszkaniowych oddanych w użytkowanie wieczyste, a w roku 2017 powierzchnia ich zmniejszyła się do 6716 ha, czyli o prawie 70%. W województwach mocnej zurbanizowanych, gdzie napływ ludności szukającej w czasach PRL pracy w przemyśle, ale i terenów do osiedlenia się był znaczny, zmiany te są zdecydowanie mniejsze (województwa: śląskie, mazowieckie, małopolskie czy wielkopolskie).

ANALIZA PROCESU PRZEKSZTAŁCENIA NA PRZYKŁADZIE KRAKOWA

Analiza przekształcenia realizowanego na mocy ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości

Do szczegółowych badań wybrano obszar Krakowa, ponieważ jest to miasto na prawach powiatu, a dzięki temu możliwe jest przesłедzenie postępowań

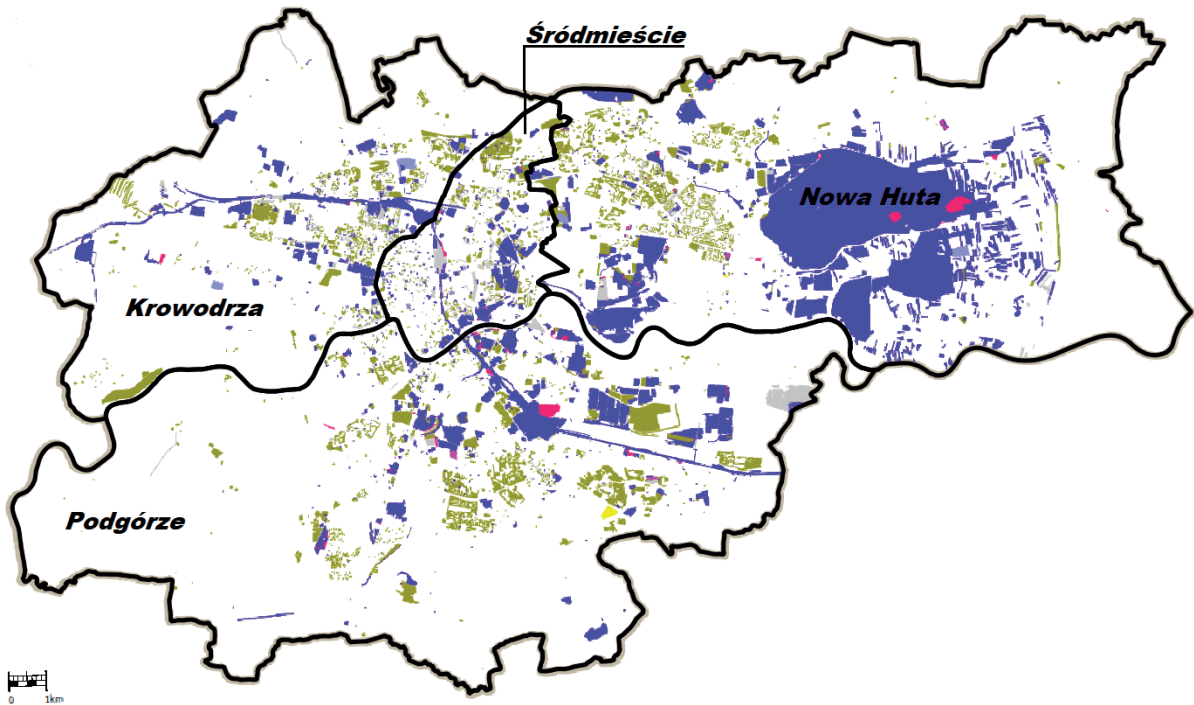
o przekształcenie prawa użytkowanie wieczystego w prawo własności zarówno w odniesieniu do gruntów gminnych, jak i stanowiących własność Skarbu Państwa.

Na rysunku 4 przedstawiono przestrzenne rozmieszczenie gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste w Krakowie z rozróżnieniem na grunty stanowiące własność gminy Kraków oraz Skarbu Państwa. Większa część gruntów Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste zlokalizowana jest w jednostce ewidencyjnej Nowa Huta pod zakładem ArcelorMittal Poland (dawna Huta im. Lenina) oraz w jego okolicach. Pozostałe obszary znajdują się w środkowej i północnej części aglomeracji. Grunty gminy Kraków są położone w przeważającej części w północnej i południowej części miasta. Są też znacznie bardziej rozproszone.

Ustawa z 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Ustawa z 29 lipca 2005... t.j. Dz.U. z 2012 poz. 83 z późn. zm.), podobnie jak jej poprzedniczki, daje użytkownikom wieczystym prawo żądania przekształcenia, jednak to oni muszą wszcząć postępowanie na swój wniosek. Inicjatywa musi być po stronie użytkownika wieczystego, a nie właściciela gruntu. Z uwagi na odmienny tryb nowej ustawy przekształceniowej (Ustawa z 20 lipca 2018... Dz.U. z 2018 r. poz. 1716 z późn. zm.) postanowiono w pierwszej kolejności przeanalizować postępowania prowadzone na mocy ustawy z 2005 r. (Ustawa z 29 lipca 2005... t.j. Dz.U. z 2012 poz. 83 z późn. zm.), aby określić stopień jej realizacji/skuteczności.

Na rysunku 5 i rysunku 6 przedstawiono dane dotyczące postępowań prowadzonych w Krakowie w latach 2007– 2017.

Na realizację analizowanej ustawy szczególnie wpływ miały zwłaszcza dwie nowelizacje. Ustawa nowelizująca z 2007 r. (Ustawa z 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Dz.U. nr 191, poz. 1371) wprowadziła w ustawie o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności możliwość udzielenia bardzo wysokiej, bo aż 90% bonifikaty od opłaty

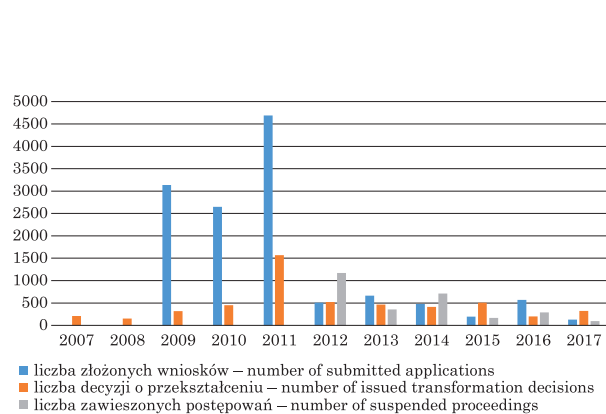


Rys. 4. Przestrzenne rozmieszczenie gruntów w użytkowaniu wieczystym w Krakowie. Na zielono zaznaczono grunty gminy Kraków, na fioletowo i różowo – grunty Skarbu Państwa

Fig. 4. Spatial distribution of land in perpetual usufruct in Krakow. The land owned by Municipality of Krakow is marked in green; the land owned by State Treasury is marked in pink and purple

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Miejskiego Systemu Informacji Przestrzennej w Krakowie

Source: own study based on the data of the Municipal Spatial Information System in Krakow

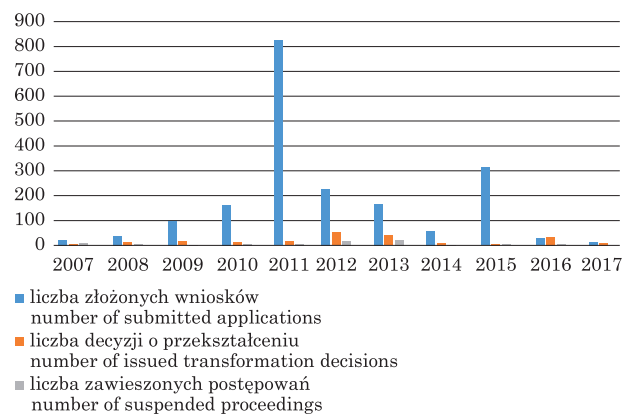


Rys. 5. Dane o postępowaniach w odniesieniu do gruntów gminy Kraków w latach 2007–2017

Fig. 5. Data on proceedings regarding the land of the Krakow Commune in the years 2007–2017

Źródło: opracowanie własne

Source: own study



Rys. 6. Dane o postępowaniach w odniesieniu do gruntów Skarbu Państwa w latach 2007–2017

Fig. 6. Data on proceedings relating to State Treasury lands in 2007–2017

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

za przekształcenie (art. 4 pkt 8 (Ustawa z 29 lipca 2005... t.j. Dz.U. z 2012 poz. 83 z późn. zm.). Taka możliwość dotyczyła jednak wyłącznie osób fizycznych, których dochód miesięczny na jednego członka rodziny w gospodarstwie domowym nie przekraczał przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej za ostatnie półrocze roku poprzedzającego rok, w którym wystąpiono z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Ważnym obostrzeniem był również postawiony warunek, że nieruchomość ta miała być zabudowana na cele mieszkaniowe albo przeznaczona pod tego rodzaju zabudowę. Przepis ten zaskarżono do Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 26 stycznia 2010 r. (sygn. akt K 9/08, Dz.U. 2010 nr 21 poz. 109) Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 4 ust. 8 ustawy (Ustawa z 29 lipca 2005... t.j. Dz.U. z 2012 poz. 83 z późn. zm.) w zakresie, w jakim wskazuje, że udzielenie bonifikaty jest obowiązkiem organu jednostki samorządu terytorialnego właściwego do wydania decyzji przekształceniowej, jest niezgodny z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.). W opinii Trybunału Konstytucyjnego, taka regulacja stanowi niedozwoloną ingerencję w prawo własności przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego bezpośrednio na podstawie przepisów Konstytucji (art. 165). Obowiązek zastosowania tak dużej bonifikaty pozbawia bowiem te podmioty jakiegokolwiek kontroli nad nieruchomościami oddanymi w użytkowanie wieczyste, zmuszając je do automatycznego akceptowania każdego wniosku o udzielenie bonifikaty, bez względu na ocenę celowości przekształcenia danej nieruchomości. Trybunał Konstytucyjny przyznał również, że obowiązkowe udzielenie bonifikaty przy przekształceniu użytkowania wieczystego we własność powoduje zmniejszenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Temu obniżeniu dochodów nie towarzyszy ani zmniejszenie zadań samorządów, ani też jakakolwiek forma rekompensaty lub uzyskania dodatkowych źródeł dochodów. Tymczasem art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji wyraźnie wskazuje, że jednostkom samorządu publicznego zapewnia się udział

w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, a dochodami tymi mogą być m.in. dochody własne (w tym dochody z nieruchomości komunalnych). Na mocy przytoczonego wyroku przepisy art. 4 pkt 8 utraciły moc prawną w odniesieniu do gruntów jednostek samorządu terytorialnego 9 sierpnia 2011 r. Dwa miesiące później ustawodawca uchylił art. 4 pkt. 8 również w odniesieniu do gruntów Skarbu Państwa.

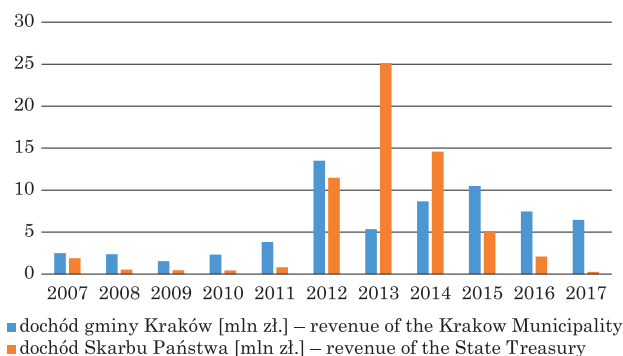
Patrząc na rysunek 5, odnoszący się do gruntów gminy Kraków, widać bardzo znaczący wzrost liczby wniosków o przekształcenie w okresie obowiązywania 90% bonifikaty na wniosek. Najwięcej było ich w roku 2011, kiedy już było wiadomo, że przepis ten zostanie uchylony i złożenie wniosku o przekształcenie przed 9 sierpnia 2011 r. jest jedyną możliwością skorzystania z tak dużej bonifikaty. W roku 2011 wydano również najwięcej decyzji o przekształceniu. W kolejnych latach ich liczba utrzymywała się na podobnym poziomie, malejąc w roku 2016 i 2017 najprawdopodobniej z uwagi na udostępniony do publicznej wiadomości projekt ustawy o przekształceniu udziałów w użytkowaniu wieczystym gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w udziały we własności gruntów.

Drugą ważną zmianę, która tym razem miała wpływ na postępowania dotyczące gruntów Skarbu Państwa, wprowadzono Ustawą z 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 187, poz. 1110). Ustawa ta zmieniła przede wszystkim zakres podmiotowy przekształcenia. Do kręgów uprawnionych dopuszczono wszystkie osoby fizyczne i prawne będące 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości oraz ich następców prawnych bez względu na przeznaczenie nieruchomości. Ponadto zniesiono ograniczenie czasowe możliwych przekształceń. Front-Dąbrowska i in. (2018) dowodzą, że ustawa ta przestała mieć charakter swoistego zadośćuczynienia ze strony państwa w stosunku do użytkowników wieczystych sprzed roku 1990, zezwalając, aby podmioty, które uzyskały prawo użytkowania wieczystego później, na mocy dobrowolnej umowy cywilno-prawnej, miały

również prawo przekształcenia tego prawa w prawo własności. Tak drastyczna zmiana mająca olbrzymi wpływ na finanse podmiotów publicznych spowodowała podobne zastrzeżenia jak nowelizacja z 2007 r. W Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 marca 2015 r., (sygn. Akt K 29/13 29/3/A/2015, Dz.U. 2015 poz. 373) przyznano rację jednostkom samorządu terytorialnego, stwierdzając, iż kwestionowany przepis wykreował nieuzasadnione przywileje majątkowe dla wybranych grup podmiotów. Przywileje te są realizowane kosztem mienia publicznego: państwowego, jeśli nieruchomość stanowi własność Skarbu Państwa, lub jednostek samorządu terytorialnego, jeśli to one są właścicielami nieruchomości objętych tym przepisem. Zatem wystąpiło tu naruszenie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji z 1997 r.). W ocenie Trybunału nowelizacja z 2011 r., która w sposób zaskakujący dla gmin spowodowała radykalne rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do żądania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, stanowi modelowy przykład naruszenia zaufania jednostki samorządu terytorialnego do państwa (art. 165 ust. 1 Konstytucji z 1997 r.). Tym samym z 17.03.2015 r. przepisy art. 1 ust. 1 i 3 przestały obowiązywać jako niezgodne z Konstytucją.

Jak widać na rysunku 6, w roku 2011 wpłynęło rekordowo dużo wniosków o przekształcenie gruntów Skarbu Państwa. Wynika to z faktu, iż osoby prawne inne niż spółdzielnie mieszkaniowe i właściciele lokali w budynkach wielolokalowych, które stanowią większość użytkowników wieczystych gruntów Skarbu Państwa, dostały wtedy możliwość przekształcenia przysługującego im prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Później ta tendencja malała, aż do roku 2015. Nagły wzrost liczby wniosków to skutek omówionego już wyroku Trybunału Konstytucyjnego i ostatniej możliwości przekształcenia realizowanego na wniosek osób prawnych, nieuwzględnianych we wcześniejszych wersjach ustawy z 2005 r.

Ważne jest, aby patrząc na rysunek 5 i rysunek 6, zdawać sobie sprawę z olbrzymiej różnicy ilościowej postępowań prowadzonych w stosunku do gruntów gminnych i państwowych. Na rysunku 7 przedstawiono dochody gminy Kraków i Skarbu Państwa z tytułu opłat przekształceniowych w latach 2007–2017. Jak widać, rekordowy dla gminy rok 2012 to efekt kulminacji m.in. 4690 wniosków z 2011 r. o przekształcenie z bonifikatą, które przełożyły się na niecałe 4 mln dochodu gminy. Jeżeli chodzi o grunty Skarbu Państwa, okres liberalizacji przepisów ustawy (Ustawa z 29 lipca 2005... t.j. Dz.U. z 2012 poz. 83 z późn. zm.) między 2012 a 2015 był czasem największych wpływów. W rekordowym 2013 r. wynosiły one prawie 25 mln złotych. Warto podkreślić, że w rekordowym 2011 r. wpłynęły zaledwie 824 wnioski, a w kolejnych latach – 228 i 165. Patrząc na liczbę spraw dotyczących gruntów gminnych i państwowych, oraz dochody, które z tego tytułu wpływają nasuwa się wniosek, iż struktura i przeznaczenie gruntów obu tych podmiotów jest diametralnie inna. Gmina posiada wiele niewielkich działek oddanych w użytkowanie wieczyste głównie osobom fizycznym. Do Skarbu Państwa należą zaś tereny przemysłowe o znacznej wartości.



Rys. 7. Opłaty za przekształcenie gruntów położonych w Krakowie

Fig. 7. Conversion fees for land of Krakow in years 2007–2017

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

Analiza przekształcenia realizowanego na mocy ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów

Nowe rozwiązanie wprowadzone Ustawą z 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz.U. z 2018 r. poz. 1716 z późn. zm.), czyli przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności z mocy prawa z 1 stycznia 2019 r., spowodowało konieczność realizacji całego procesu przez organy administracji publicznej. Proces przekształcenia powoduje wiele problemów w praktyce ze względu na wątpliwości interpretacyjne dotyczące treści ustawy (Trembecka 2019). Niekrasz-Gierejko (2018) wskazała na możliwość spowolnienia na rynku obrotu nieruchomościami m.in. z powodu na terminów wydania zaświadczeń.

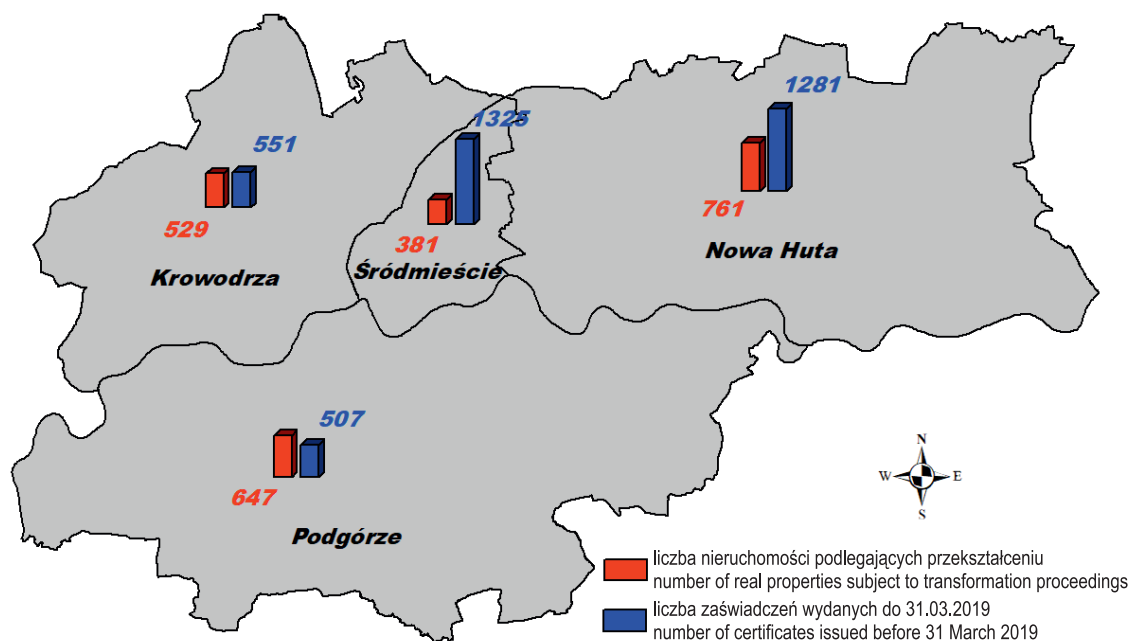
Z przybliżonych szacunków Wydziału Skarbu Miasta UMK wynika, iż procesem przekształcenia objęto około 83 000 dotychczasowych użytkowników wieczystych Gminy Kraków oraz około 50 000 Skarbu Państwa. Równocześnie krótki czas ustanowiony przez ustawodawcę do zrealizowania całości procesu spowodował konieczność zatrudniania dodatkowych pracowników przez administrację publiczną. W pierwszej kolejności są wydawane zaświadczenia na wniosek nowych właścicieli. Oczywiście w momencie pisania tej publikacji realizacja ustawy z 2018 jest w trakcie. Postanowiono jednak zbadać, jaki jest zakres przekształceń realizowanych w nowym trybie w Krakowie, a także jak przebiega ten proces obecnie. Analizowane dane pozyskano z Wydziału Skarbu Miasta UMK na dzień 31 marca 2019 r.

Aby rozeznac prawidłowo skalę przekształcenia w trybie nowej ustawy określono liczbę nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste podlegających przekształceniu. Jak wynika z danych przedstawionych na rysunku 4, najwięcej nieruchomości podlegających przekształceniu w trybie nowej ustawy (Ustawa z 20 lipca 2018... Dz.U. z 2018 r. poz. 1716

z późn. zm.) znajduje się w jednostce ewidencyjnej Nowa Huta. Wynika to z charakteru tej części Krakowa, która powstała jako miejsce do życia pracowników wybudowanego po II wojnie światowej kombinatu metalurgicznego – w przeważającej części jest ona zabudowana budynkami mieszkalnymi wielorodzinnymi. Najmniej nieruchomości objętych postępowaniem znajduje się w jednostce ewidencyjnej Śródmieście z uwagi na niewielki jej obszar. Co ciekawie w odniesieniu do tego terenu Krakowa wydano do 31 marca 2019 r. najwięcej zaświadczeń o dokonanych przekształceniu. Jak widać nowi właściciele, którzy nabyli prawo własności najdroższych terenów w Krakowie, chcą jak najszybciej ujawnić swoje prawo o księgach wieczystych i skorzystać z najwyższej bonifikaty. Podobną liczbę zaświadczeń wydano dla jednostki ewidencyjnej Nowa Huta, gdzie nieruchomości objętych postępowaniem jest najwięcej.

Ciekawą informacją z punktu widzenia oceny zakresu procesu przekształcenia realizowanego na nowych zasadach jest powierzchnia nieruchomości podlegających przekształceniu (rys. 8). Jednostka ewidencyjna Śródmieście zarówno powierzchniowo, jak i ilościowo zawiera najmniej nieruchomości objętych postępowaniem przekształceniowym, co wynika w dużej mierze z jej stosunkowo niewielkiego obszaru. Dwie największe jednostki ewidencyjne – Nowa Huta i Podgórze – gdzie przeważającą zabudową jest zabudowa wielorodzinną, zawierają powierzchniowo najwięcej nieruchomości objętych przekształceniem – co jednak w przypadku Podgórza nie przekłada się na wyższą liczbę wydanych zaświadczeń.

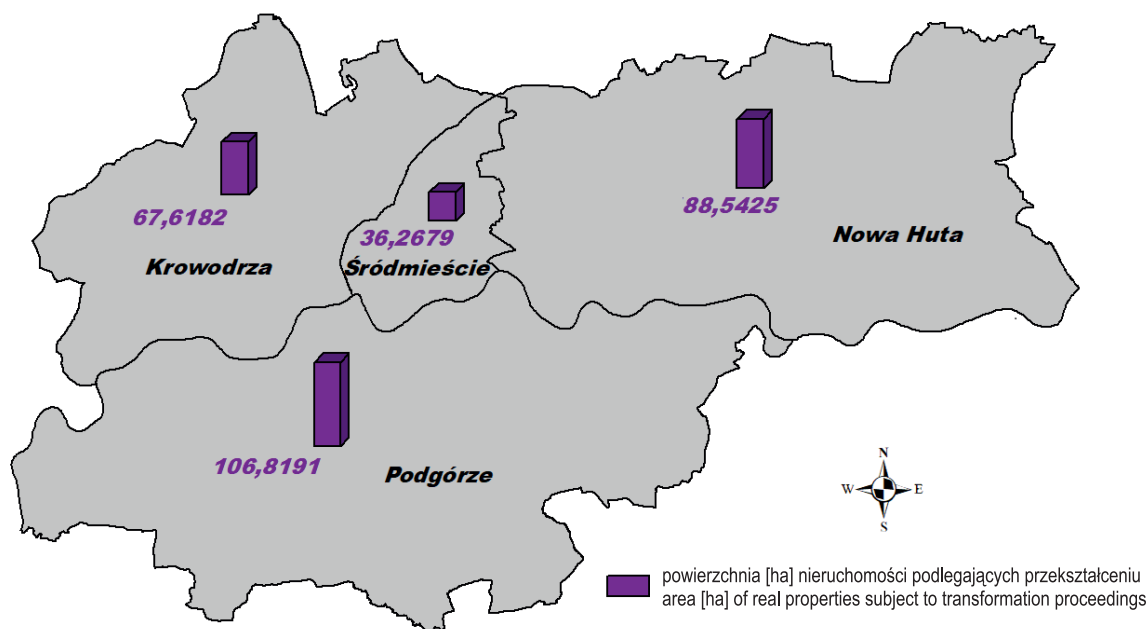
W tabeli 2 zestawiono dane dotyczące zarówno realizacji procesu wydawania zaświadczeń o przekształceniu z mocy prawa, jak i ubiegania się zainteresowanych o zastosowanie wobec nich maksymalnej bonifikaty. Jak widać, większość zaświadczeń wydano na wniosek nowych właścicieli. Podobna liczba podmiotów złożyła wniosek o możliwość opłaty jednorazowej z 60% bonifikatą. Jak wynika z wcześniejszych rozważań, najwięcej zaświadczeń wydano dla jednostki ewidencyjnej Śródmieście, gdzie ceny gruntów należą do najwyższych w całej Polsce, a tym samym nowi właściciele najbardziej zyskają



Rys. 8. Liczba nieruchomości podlegających przekształceniu i zaświadczeń wydanych do 31.03.2019
Fig. 8. Number of real properties subject to transformation proceedings and certificates issued before 31 March 2019

Źródło: opracowanie własne

Source: own study



Rys. 9. Powierzchnia nieruchomości podlegających przekształceniu
Fig. 9. Area of real properties subject to transformation proceedings

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

Tabela 2. Liczba wydanych zaświadczeń o przekształceniu wg stanu na 31 marca 2019 r.

Table 2. Number of transformation certificates issued as of 31 March 2019

Specyfikacja Specification	Nieruchomości Gminy Kraków Real properties owned by Krakow Municipality	Nieruchomości Skarbu Państwa Real properties owned by State Treasury	Razem Total
Liczba złożonych wniosków o wydanie zaświadczenia w terminie 30 dni Number of applications for issuing a certificate within 30 days	403	231	634
Liczba złożonych wniosków o wydanie zaświadczenia w terminie 4 miesięcy Number of applications for issuing a certificate within 4 months	696	314	1010
Liczba wydanych zaświadczeń Number of certificates issued	3364	ok. 300	3664
Liczba złożonych wniosków o opłatę jednorazową Number of applications for a one-off payment	722	brak informacji no data	
Liczba zrealizowanych wniosków o opłatę jednorazową Number of approved applications for a one-off payment	682	brak informacji no data	
Liczba wpłat jednorazowych z tytułu przekształcenia Number of one-off transformation payments made	395	115	510

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Skarbu Miasta UMK

Source: own study based on the data from the Department of Treasury of the Krakow City Hall

na przekształceniu. Porównując liczbę zaświadczeń wydanych po trzech miesiącach obowiązywania ustawy z liczbą uprawnionych podmiotów (ok. 130 000), wydanie wszystkich zaświadczeń dla takiego dużego miasta jak Kraków w terminie ustawowym wydaje się wątpliwe. Możliwość skorzystania z najwyższej 60% bonifikaty będą mieć tylko osoby, które złożą wniosek o opłatę jednorazową do końca 2019 r.

Analiza skutków finansowych procesu przekształcenia na wybranym obszarze

Wprowadzenie nowych zasad przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów wywołało niekorzystne skutki finansowe dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz Skarbu Państwa. Analizując te skutki na obszarze Krakowa (tab. 3), można wskazać następujące niekorzystne zjawiska:

– skrócenie okresu wnoszenia opłat za użytkowanie wieczyste do 20 lat;

– utratę dochodów gminy Kraków z tytułu opłat za około 40–50 lat; tj. o około 720–900 mln zł (ok. 18 mln rocznie);

– zmniejszenie wpływów z tytułu prowizji za gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa o około 100–125 mln zł (łącznie w ciągu 40–50 lat).

W wieloletniej prognozie finansowej miasta Krakowa, uwzględniającej wejście w życie ustawy, zaplanowano na lata 2019–2038 wpływ z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w wysokości 360 mln zł (obowiązek płacenia przez 20 lat), tj. 18 mln zł rocznie. Z tytułu prowizji za gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa w tym okresie zaplanowano wpływy w wysokości 50 mln zł, tj. 2,5 mln zł rocznie.

W Uchwale Rady Miasta Krakowa z 7 listopada 2018 r. nr CXV/3022/18 w sprawie warunków udzielania bonifikat od opłat jednorazowych z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków w prawo własności tych gruntów przyznano 60% bonifikatę od opłaty jednorazowej. Przepisy tej uchwały spotęgują ograniczenie wpływów do budżetu miasta.

Tabela 3. Zmniejszone wpływy do budżetu miasta w związku z przekształceniem

Table 3. Decreased proceeds to the city budget associated with transformation proceedings

Etapy przekształcenia prawa użytkowania wieczystego Stages of transforming the right of perpetual usufruct	Okres Period	Przybliżone wpływy z tytułu opłat za przekształcenie – grunty gminy miejskiej Kraków Approximate proceeds from transformation fees – land owned by Krakow Municipality
Przed wejściem w życie ustawy przekształceniowej Before the transformation law has entered into force	40–50 lat 40–50 years	720–900 mln zł 720–900 million PLN
Po wejściu w życie ustawy przekształceniowej After the transformation law has entered into force	20 lat 20 years	360 mln zł (18 mln zł rocznie przez 20 lat) 360 million PLN (18 million PLN annually for 20 years)
Po wejściu w życie uchwały przyznającej bonifikatę od opłaty jednorazowej (60%) After the resolution granting the discount on one-off payment (60%) has entered into force	opłata jednorazowa one-off payment	144 mln zł 144 million PLN

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Skarbu Miasta UMK

Source: own study based on the data from the Department of Treasury of the Krakow City Hall

Skutki finansowe przekształcenia (tab. 3) analizowano, zakładając że do zakończenia okresu użytkowania wieczystego pozostało około 40–50 lat, średnie wpływy z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości Gminy Kraków stanowią rocznie około 18 mln zł, co dałoby potencjalne wpływy na przestrzeni tych lat w kwocie szacunkowej 720–900 mln zł. Po wejściu w życie ustawy z 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz.U. z 2018 r. poz. 1716 z późn. zm.), która skróciła okres wnoszenia opłat do 20 lat, wpływy do budżetu gminy zmniejszyły się o połowę i wyniosły 360 mln zł (za 20 lat, po założeniu 18 mln zł rocznie z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste). Dodatkowy spadek dochodu jest konsekwencją wejścia w życie uchwały Rady Miasta z 7 listopada 2018 r. przyznającej bonifikatę od opłaty jednorazowej wpłaconej w roku, w którym nastąpiło przekształcenie w stawce 60%.

Jeśli wszyscy użytkownicy wieczystości skorzystają z bonifikaty 60%, do budżetu gminy miejskiej Kraków wpłynie jednorazowa kwota w wysokości 144 mln zł (zamiast 360 mln zł przez łącznie 20 lat). Zmniejszeniu podlegać będzie także prowizja z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, tj. zamiast kwoty 50 mln zł (łącznie przez 20 lat), wpłynie 20 mln zł w sposób jednorazowy.

WNIOSKI

Regulacje prawne umożliwiające wybranym podmiotom przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nie doprowadziły do masowych przekształceń. Jedynie spółdzielnie mieszkaniowe wykorzystały możliwość, którą im dano. W ciągu piętnastu lat (2002–2017) powierzchnia gruntów oddanych im w użytkowanie wieczyste zmalała o prawie 70% w skali całego kraju. W Krakowie złożono w latach 2007–2017 zaledwie 15 tysięcy wniosków o przekształcenie, a wydano niecałe 5,5 tysiąca decyzji.

Wprowadzenie nowych zasad przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów spowodowało ułatwienie procesu przekształcenia, szczególnie w przypadku budynków mieszkalnych wielolokalowych.

Jednak unormowania dotyczące opłat z tytułu przekształcenia wywołały niekorzystne skutki finansowe dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz Skarbu Państwa, spotęgowane przez udzielane bonifikaty. Na przykład na obszarze Krakowa zamiast wpływów z opłat za użytkowanie wieczyste przez 40–50 lat w łącznej kwocie ok. 720–900 mln zł, wpłynęłaby kwota ok. 360 mln zł, która jednak jeszcze bardziej będzie obniżona ze względu na uchwalone przez Radę Miasta Krakowa bonifikaty. Procesem

przekształcenia objęto około 83 tysiące dotychczasowych użytkowników wieczystych Gminy Kraków oraz około 50 tysięcy dotychczasowych użytkowników wieczystych Skarbu Państwa – co w porównaniu z liczbą decyzji wydanych w trybie ustawy z 2005 r. (Ustawa z 29 lipca 2005... t.j. Dz.U. z 2012 poz. 83 z późn. zm.) pokazuje nieskuteczność dotychczasowych rozwiązań. Według stanu na 31 marca 2019 r., wydano jedynie 3664 zaświadczeń o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Wydanie wszystkich zaświadczeń dla takiego dużego miasta jak Kraków w terminie ustawowym wydaje się wątpliwe.

PIŚMIENNICTWO

- Brzozowski, A. (2003). Z problematyki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (The problems of transforming the right of perpetual usufruct into ownership). *Zeszyty Prawnicze UKSW* 2, ss. 63–93.
- Bonarska-Lenarczyk, K. (2019). Odpłatny charakter przekształcenia użytkowania wieczystego gruntu we własność (The paid nature of the transformation of perpetual usufruct of land into ownership). *Nieruchomości C.H. Beck* 3, 17–19.
- Code de la construction et de l'habitation. Version consolidée au 13 avril 2019.
- Dale-Johnson, D. (2001). Long-term ground leases, the redevelopment option and contract incentives. *Real Estate Economics* 29(3), 451–484.
- Dawid, L. (2016). Wprowadzenie prawa zabudowy w Polsce w kontekście rozwiązań stosowanych w Niemczech (Enactment of the heritable building right in Poland in the context of solutions used in Germany). *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich* II/1, 261–272.
- Dekret z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Decree on ownership and use of land in the area of the Capital City of Warsaw). *Dz.U.* nr 50, poz. 279.
- Front-Dąbrowska, T., Trembecka, A., Kwartnik-Pruc, A. (2018). Analysis of implementation of the act on transformation of right of perpetual usufruct into property ownership title, GIS ODYSSEY 2018. *Geographic Information Systems Conference and Exhibition, Conference proceedings, Croatian Information Technology Society – GIS Forum, Zagreb*, pp. 183–197.
- Gdesz, M., Trembecka, A. (2013). *Publiczne prawo nieruchomości (Public property law for surveyors)*. Gall, Katowice.
- Gesetz vom 26. April 1912, betreffend das Baurecht (Baurechtsgesetz – BauRG). *StF: RGBI* 86.
- Głuszak, M. (2008). Użytkowanie wieczyste w kontekście rozwiązań stosowanych w wybranych krajach europejskich (Perpetual usufruct in the context of similar institutions in the selected European countries). *Świat Nieruchomości* 4(66), 28–31.
- Gonet, W. (2012). Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. *Komentarz (The Act on transformation of the right of perpetual usufruct into the right to property ownership. Comment)*. LexisNexis, Warszawa.
- Grabowska-Toś, A., Wancke, P. (2016). Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. *Komentarz (The Act on the transformation of the right of perpetual usufruct of a natural person to ownership. Comment)*, Warszawa.
- Hernik, J., Kijania, E. (2001). Potrzeba nowelizacji ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na przykładzie gminy Kraków (The need to amend the act on transformation of the right of perpetual usufruct into the right of ownership on the example of the commune of Kraków). *Przegląd Geodezyjny, SIGMA-NOT*, 73(8), 19–23.
- Klimach, A., Dawidowicz, A., Żróbek, R. (2018). The Polish land administration system supporting good governance. *Land Use Policy* 79, 547–555, doi: 10.1016/j.landusepol.2018.09.003.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Act of 2 April 1997) *Dz.U.* nr 78, poz. 483 z późn. zm. (*Journal of Laws*, 2004, no. 167, item 1758, as amended).
- Kwartnik-Pruc, A., Trembecka, A. (2012). Użytkowanie wieczyste jako forma gospodarowania nieruchomościami publicznymi na przykładzie miasta Krakowa (Perpetual usufruct as a form of management of public property on the example of the city of Krakow). *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości* 20(4), 101–110.
- Kwartnik-Pruc, A., Trembecka, A. (2014). Problematyka przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na przykładzie Miasta Krakowa

- (The issue of transformation of perpetual usufruct into ownership title: a case study of the City of Krakow). *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich* II/2, 507–520.
- Niekrasz-Gierejko, K. (2018). Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności od 1.01.2019 r. *C.H. BECK Nieruchomości* 12, 4–8.
- Noga, K., Balawejder, M., Nosek, G. (2018). Ways of acquiring land property for the construction of province roads. *Real Estate Management and Valuation* 26(1), 108–121.
- Podleś, P. (2007). Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (The transforming the right of perpetual usufruct into ownership of real estate). Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Skwarło, R. (2008). Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Komentarz (The Act on transforming the right of perpetual usufruct into ownership of real estate. Comment). Oficyna, Warszawa.
- Sobolewska, K. (2017). The process of converting the right of perpetual usufruct to property right in Poland, geographic information systems conference and exhibition, GIS Odyssey 2017. Geographic Information Systems Conference and Exhibition, Conference proceedings, Croatian Information Technology Society – GIS Forum, Zagreb, pp. 353–358.
- Trembecka, A., Kwartnik-Pruc, A. (2016). Analysis the forms of real estate management implemented by the municipality of Krakow, GIS Odyssey 2016. Geographic Information Systems Conference and Exhibition, Conference proceedings, Croatian Information Technology Society – GIS Forum, Zagreb, pp. 261–265.
- Trembecka, A. (2019). New regulations on transforming the right of perpetual usufruct into ownership title, *Geodesy and Cartography* 68(1), 225–237.
- Trojanek, M., Anholcer, M., Banaitis, A., Trojanek, R. (2018). A generalised model of ground lease pricing. *Sustainability* 10(3203), 1–21; doi: 10.3390/su10093203.
- Uchwała Rady Miasta Krakowa z 7 listopada 2018 r. nr CXV/3022/18 w sprawie warunków udzielania bonifikat od opłat jednorazowych z tytułu przekształcania prawa użytkowania wieczystego gruntów stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków w prawo własności tych gruntów (Resolution of the Krakow City Council of November 7, 2018, no. CXV/3022/18 regarding the conditions for granting discounts on one-off fees for the transformation of the perpetual usufruct right to land owned by the Municipality of Krakow into the ownership right to these lands).
- Ustawa z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (The Act of July, 1961 on land management in cities and residential areas). *Dz.U.* 1961 nr 22 poz. 159 (Consolidated text of Official Journal of 1969 no 22, item 159 as amended).
- Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (The Act of 23rd April 1964 Civil Code), t.j. *Dz.U.* z 2016 r. poz. 380 (consolidated text of Official Journal of 2016, item 380).
- Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (The Act of 21st August 1997 on Real Estate Management), t.j. *Dz.U.* z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm. (consolidated text of Official Journal of 2015, item 1774 as amended).
- Ustawa z 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (The Act of 4 September 1997 on the transformation of the right of perpetual usufruct of a natural person to ownership), t.j. *Dz.U.* z 2001 r. nr 22 poz. 1299 z późn. zm. (Consolidated text of Official Journal of 2001 no 22, item 1299 as amended).
- Ustawa z 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (The Act of 24 July, 2001 on the transformation of the right of perpetual usufruct of a natural person to ownership) *Dz.U.* z 2001 r. nr 113, poz. 1822 z późn. zm. (Journal of Laws of 2001 no 113, item 1822 as amended).
- Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (The Act of 29 July 2005 on transforming the right of perpetual usufruct into ownership of real estate), t.j. *Dz.U.* z 2012 poz. 83 z późn. zm. (consolidated text of Official Journal of 2012, item 83 as amended).
- Ustawa z 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (The Act of 7 September 2007 amending the he Act of 29 July 2005 on transforming the right of perpetual usufruct into ownership of real estate). *Dz.U.* nr 191, poz. 1371 (Journal of Laws of 2007 no 191, item 1371).
- Ustawa z 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw

- (Act of 28 July 2011 amending the act on real estate management and some other acts). *Dz.U.* nr 187, poz. 1110 (*Journal of Laws* no. 187, item 1110).
- Ustawa z 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (The Act of 20 July 2018 on the transformation of the right of perpetual usufruct of the land developed for residential purposes into the ownership title to this land). *Dz.U.* z 2018 r. poz. 1716 z późn. zm. (*Journal of Laws* of 2018 item 1716, as amended).
- Verordnung über das Erbbaurecht Vom 15. Januar 1919 (RGBl S. 72); zuletzt geändert durch Euro-Einführungsgesetz vom 9. Juni 1998 (BGBl I S. 1242, 1254).
- Wet over het recht van opstal 10 JANUARI 1824 (Raadpleging van vroegere versies vanaf 14-05-2014 en tekstbijwerking tot 14-05-2014; Publicatie: 10-01-1824 nummer: 1824011051).
- Wolanin, M. (2012). Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności po 9.10.1011 r., cz. V, (The transformation of the right of perpetual usufruct into the ownership title after 9.10.2011. part V). *Nieruchomości C.H.Beck* 5, 6–9.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 stycznia 2010 r. (Judgment of the Constitutional Tribunal of January 26, 2010). sygn. akt K 9/08, *Dz.U.* 2010 nr 21 poz. 109 (Ref. No. K 9/08, *Journal of Laws* No. 21 item 109).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 marca 2015 r. (Judgment of the Constitutional Tribunal of March 10, 2015). sygn. Akt K 29/13 29/3/A/2015, *Dz.U.* 2015 poz. 373 (Ref. No. Akt K 29/13 29/3/A/2015, *Journal of Laws* of 2015 item 373).
- Wysocki, P. (2016). Transformation of the perpetual usufruct right into the ownership of a real property estate, 2016 Baltic Geodetic Congress (BGC Geomatics), IEEE, pp. 276–281.
- Żróbek, R., Hłasko, M. (2003). Niektóre problem dzierżaw wieloletnich za granicą w odniesieniu do użytkowania wieczystego gruntów w Polsce (Some problem of multimodal leases abroad with regard to perpetual usufruct of land in Poland). *Administratio Locorum* 2(1–2), 91–100.
- Żróbek, S., Żróbek, R., Kuryj, J. (2006). *Gospodarka nieruchomościami* (Real Estate Management). Gall, Katowice.

ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF LAWS ON THE TRANSFORMATION OF THE RIGHT OF PERPETUAL USUFRUCT INTO OWNERSHIP

ABSTRACT

The right of perpetual usufruct is one of the basic forms of public property management that brings systematic revenue to public entities. Before 1989, perpetual usufruct was practically the only possibility for natural persons to acquire public lands in cities. The changes of the political system triggered discussions on the legitimacy of this law, especially with regard to residential areas. Currently, there are two acts in force that regulate the transformation of the right of perpetual usufruct into full ownership title – The 2005 Act on transformation of the right of perpetual usufruct into ownership of real properties and The 2018 Act on transformation of the right of perpetual usufruct of land developed for housing purposes into ownership of this land.

The aim of this research paper is a comparative analysis of the principles of transformation under the current procedure and pursuant to the Act of 2018, as well as the assessment of the scope of the implementation of the transformation process and the financial consequences for local government units and the State Treasury. Detailed research studies have been carried out on the example of a selected city based on the analysis of the proceedings carried out under the previous laws and on specifying the number of real properties and perpetual users covered by the transformation by virtue of law under the amended legislation, as well as the problems associated with the transformation fee.

Key words: perpetual usufruct, transformation, public property management