

# PRZEKSZTAŁCENIE PRAWA UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO W PRAWO WŁASNOŚCI

Prawo użytkowania wieczystego to prawo pośrednie pomiędzy prawem własności a ograniczonymi prawami rzeczowymi (takimi jak użytkowanie, służebność lub zastaw). Pomimo jego zalet, prawo użytkowania wieczystego wiąże się także z niedogodnościami takimi jak konieczność ponoszenia opłat rocznych czy też czasowy charakter jego obowiązywania (generalnie ograniczony do 99 lat od chwili jego ustanowienia).

Niemniej jednak, użytkownicy wieczystości posiadają statutowe uprawnienie pozwalające przekształcić należące do nich prawo użytkowania wieczystego w prawo własności, zaś niniejsze opracowanie ma na celu zwięźle przedstawić obowiązującą w polskim prawie procedurę.

## Wprowadzenie

W obecnie obowiązującym porządku prawnym istnieją dwie podstawowe procedury pozwalające na uzyskanie przez użytkownika wieczystego prawa własności nieruchomości.

Pierwszy z trybów postępowania został uregulowany w art. 32 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>1</sup> ("**UGN**"). Pozwala on na złożenie przez użytkownika wieczystego wniosku o sprzedaż prawa własności nieruchomości, a następnie na nabycie przez niego prawa własności takiej nieruchomości od jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa.

Druga z możliwości nabycia prawa własności nieruchomości przez użytkownika

## Zagadnienia

- Rys historyczny
- Osoby uprawnione
- Postępowanie w sprawie przekształcenia
- Decyzja o przekształceniu
- Opłata za przekształcenie

---

<sup>1</sup> tj. Dz. U. z 2010 nr 102, poz. 651

wieczystego wynika z ustawy z dnia 29 lipca 2005 o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości<sup>2</sup> ("**Ustawa**"), która została uchwalona w związku z istniejącą na rynku nieruchomości tendencją, prowadzącą do stopniowej rezygnacji z instytucji prawa użytkowania wieczystego. Procedura uregulowana w Ustawie jest obecnie znacznie częściej stosowana przez użytkowników wieczystych, niż procedura opisana w UGN. Wynika to przede wszystkim z faktu, że pierwsza z wymienionych procedur ma charakter uznaniowy co oznacza, że organ administracji publicznej będący właścicielem danej nieruchomości może oddalić wniosek użytkownika wieczystego i odmówić dokonania sprzedaży. Takiej swobody organu nie przewiduje procedura opisana w Ustawie. W przypadku spełnienia przez użytkownika wieczystego warunków przewidzianych w Ustawie, tworzy ona prawo użytkownika wieczystego do żądania przekształcenia, a wniosek taki nie może zostać przez właściwy organ odrzucony.

Ze względu na większą efektywność procedury opisanej w Ustawie, niniejsze opracowanie ma na celu przybliżenie związanych z nią aspektów praktycznych.

## Rys historyczny

Jak zostało to wskazane powyżej, Ustawa została uchwalona 29 lipca 2005 roku i początkowo miała ona jedynie ograniczone zastosowanie. Pierwotne brzmienie Ustawy zezwalało bowiem jedynie na przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności osobom fizycznym (a także w bardzo ograniczonym zakresie osobom prawnym) będącym w posiadaniu nieruchomości przeznaczonych na cele mieszkaniowe.

Pomimo ograniczonego zakresu podmiotowego oraz przedmiotowego Ustawy, ilość wniosków o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności zdecydowanie rosła. Było to i jest do tej pory, rezultatem wzrastających opłat które użytkownicy wieczystości muszą ponosić każdego roku z tytułu wykonywania swojego prawa. Coroczna opłata za użytkowanie wieczyste jest bowiem uzależniona od wartości rynkowej danej nieruchomości. W konsekwencji, wraz ze wzrostem wartości rynkowej nieruchomości w Polsce, rosną także roczne opłaty za użytkowanie wieczyste.

W przeciągu 8 lat obowiązywania Ustawy przeprowadzono szereg jej nowelizacji mających na celu jej dostosowanie do zmieniających się warunków rynkowych. Ostatnia nowelizacja, która weszła w życie 9 października 2011 roku, zniósła większość ograniczeń nałożonych w pierwotnym brzmieniu Ustawy, takich jak ograniczony zakres osób, które mogą ubiegać się o dokonanie przekształcenia oraz ograniczony zakres rodzajów nieruchomości, które takiemu przekształceniu mogą podlegać.

## Osoby uprawnione

Uprawnienie do wystąpienia z żądaniem przekształcenia przysługuje jedynie użytkownikowi wieczystemu, posiadającemu status użytkownika wieczystego nieruchomości w dniu 13 października 2005 roku.

Uprawnienie to nie może być jednak wykonane przez państwowe lub samorządowe osoby prawne bądź przez spółki w odniesieniu do których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego jest podmiotem dominującym. Niemniej jednak, z żądaniem przekształcenia może wystąpić każda inna osoba fizyczna lub prawna (zarówno polska jak i zagraniczna).

---

<sup>2</sup> tj. Dz.U. z 2012, nr 0, poz. 83

Jeżeli po 13 października 2005 roku, użytkownik wieczysty spełniający te kryteria dokonał sprzedaży swojego prawa, uprawnienie do żądania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przechodzi na jego następcę prawnego.

Dotychczas nie było wątpliwości co do tego, że za następcę prawnego można uważać np. spadkobiercę. Zastanawiano się natomiast czy następcą prawnym może być nabywca prawa użytkowania wieczystego do danej nieruchomości. Z analizy przepisów, popartej praktyką organów administracji publicznej wynika jednak, że nabywca, który uzyskał prawo użytkowania wieczystego do gruntu od osoby będącej użytkownikiem wieczystym w dniu 13 października 2005 roku (a także każdego następnego nabywcy uprawnionego do wykonania tego prawa), ma także prawo do wystąpienia z wnioskiem o przekształcenie tego prawa w prawo własności. Praktyka ta jest zgodna z naszym rozumieniem odpowiednich postanowień Ustawy.

W tej sytuacji, we wniosku o przekształcenie niezbędne jest opisanie historii nabycia prawa użytkowania wieczystego przez kolejne podmioty. W przypadku gdy prawo użytkowania wieczystego było w jakimkolwiek czasie wykonywane przez podmioty wyłączone spod obowiązywania Ustawy, wówczas dokonanie przekształcenia może okazać się niedopuszczalne.

## Nieograniczony zakres przedmiotowy

Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego może dotyczyć wszelkich nieruchomości bez względu na ich funkcję i przeznaczenie. Takie postanowienie Ustawy znosi jednocześnie ograniczenia istniejące w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, gdzie wniosek o przekształcenie nie mógł dotyczyć na przykład nieruchomości przeznaczonych na cele przemysłowe. Obecnie rodzaj i przeznaczenie danego gruntu nie mają znaczenia dla możliwości objęcia nieruchomości żądaniem przekształcenia.

## Postępowanie w sprawie przekształcenia

Wraz ze złożeniem wniosku uprawnionej do tego osoby, właściwy organ, którym będzie wójt, burmistrz, prezydent miasta lub starosta, wszczyna odpowiednią procedurę administracyjną.

Jeżeli uprawniony wnioskodawca spełni wszystkie wymagania przewidziane przez Ustawę, organ nie może odmówić dokonania przekształcenia, a w konsekwencji musi wydać decyzję o przekształceniu. Pomimo faktu, że organ administracji publicznej jest zobowiązany rozpatrzyć wniosek użytkownika wieczystego o przekształcenie, w ustawowym terminie dwóch miesięcy, to jednak bardzo często termin ten nie jest przestrzegany. W takiej sytuacji, użytkownikowi wieczystemu przysługuje skarga na bezczynność organu, rozpatrywana przez właściwy wojewódzki sąd administracyjny. W swoim wyroku, wojewódzki sąd administracyjny nakłada na odpowiedni organ obowiązek wydania decyzji we wskazanym terminie.

Niezależnie od powyższego, w trakcie trującego postępowania, na zlecenie organu, dokonywana jest wycena nieruchomości pozwalająca na późniejsze ustalenie opłaty za dokonanie przekształcenia (o sposobie ustalenia wysokości

opłaty patrz niżej). Wycena rynkowej wartości nieruchomości oraz wartości prawa użytkowania wieczystego, jest dokonywana przez rzeczoznawcę majątkowego<sup>3</sup> w operacie szacunkowym.

## Decyzja o przekształceniu

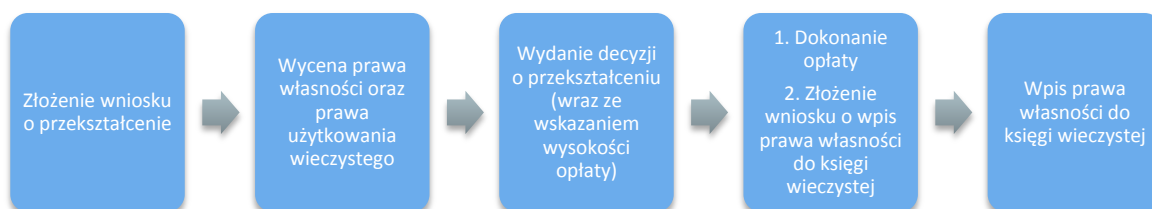
Po rozpatrzeniu wniosku o przekształcenie i wzięciu pod uwagę dokonanej przez rzeczoznawcę majątkowego wyceny, wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta wydaje decyzję o przekształceniu, w której jednocześnie ustala wysokość opłaty, którą wnioskodawca jest zobowiązany uiścić z tytułu dokonanego przekształcenia (patrz poniżej).

Z chwilą gdy decyzja staje się ostateczna, a zatem po upływie terminu na wniesienie środków zaskarżenia (np. z powodu kwestionowania przez użytkownika wieczystego ustaleń operatu szacunkowego), dochodzi do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, a ostateczna decyzja o przekształceniu stanowi podstawę wpisu do księgi wieczystej.

Wymaga jednak podkreślenia fakt, że nabycie tytułu własności do danej nieruchomości w drodze przekształcenia prawa użytkowania wieczystego **nie jest chronione rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych**. Zgodnie z polskim prawem, jedynie nabycie prawa własności w drodze **czynności cywilnoprawnej**, z osobą uprawnioną według treści księgi, korzysta z ustawowej rękojmi. W związku z tym, że przekształcenie nie jest czynnością prawną, lecz jedynie jednostronną czynnością organu administracji publicznej, przepisy ustawy o księgach wieczystych i hipotece nie znajdują zastosowania.

Jeżeli w terminie od 7 do 14 dni od uprawomocnienia się decyzji (termin ten jest zależny od praktyki danego urzędu) wnioskodawca nie uiści opłaty za przekształcenie, decyzja o przekształceniu jest podstawą wpisu hipoteki przymusowej. Hipoteka przymusowa zostanie ustanowiona obligatoryjnie również w przypadku, gdy opłata za przekształcenie jest uiszczana w ratach.

## Podstawowe kroki prowadzące do nabycia własności

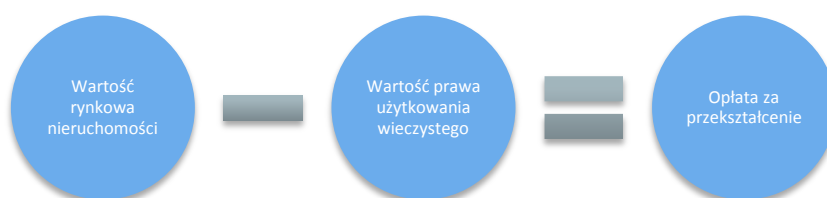


<sup>3</sup> Rzeczoznawca majątkowy jest wyznaczany przez organ administracji spośród wykwalifikowanych rzeczoznawców wpisanych na listę prowadzoną przez ministra właściwego ds. infrastruktury.

## Opłata za przekształcenie

Jak już zostało wspomniane, ustalenie opłaty za przekształcenie następuje na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego. Podstawę wyceny stanowią przepisy UGN oraz rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego<sup>4</sup>.

Zgodnie z przepisami, opłatę za przekształcenie stanowi różnica pomiędzy wartością rynkową nieruchomości a wartością prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości, określoną według stanu na dzień przekształcenia.



Szacując wartość prawa użytkowania wieczystego, rzeczoznawca majątkowy bierze pod uwagę wartość danej nieruchomości gruntowej niezabudowanej jako przedmiotu prawa własności. Wartość ta jest następnie mnożona przez tzw. współczynnik korygujący. Współczynnik ten uwzględnia takie elementy, jak liczba lat niewykorzystanego okresu użytkowania wieczystego, liczba lat, na które ustanowiono użytkowanie wieczyste, przeciętna stopa kapitalizacji ustalana na podstawie badania rynku nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego (nie mniejsza niż 0,09 i nie większa niż 0,12)<sup>5</sup>, czy też stawka procentowa opłaty rocznej.

Rzeczoznawca majątkowy nie będzie dokonywał wyceny prawa użytkowania wieczystego, jeżeli w okresie ostatnich dwóch lat przed dniem złożenia wniosku o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności dokonywano aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, dopasowując ją do panujących warunków rynkowych<sup>6</sup>. Wówczas, dla ustalenia opłaty za przekształcenie przyjmuje się wartość nieruchomości określoną dla celów tej aktualizacji.

Dotychczas uiszczane przez użytkownika wieczystego roczne opłaty czy też opłaty, które użytkownik wieczysty miałby jeszcze do zapłacenia w trakcie dalszego trwania użytkowania wieczystego pozostają bez znaczenia dla dokonania wyceny. Jedyne czynniki brane pod uwagę, to te które rzeczoznawca majątkowy uwzględnia wyliczając współczynnik korygujący, a zatem przede wszystkim liczba lat, na które ustanowiono użytkowanie wieczyste oraz liczba lat pozostała do wykorzystania.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2004, nr 207, poz. 2109

<sup>5</sup> W tym przypadku, przeciętna stopa kapitalizacji oznacza relację rocznego dochodu z nieruchomości do ceny, za jaką została kupiona ta nieruchomość.

<sup>6</sup> W takim przypadku, rzeczoznawca majątkowy zastosuje metodę porównawczą, która zasadniczo zależy od obecnej wartości rynkowej nieruchomości jako nieruchomości niezabudowanej, bez konieczności stosowania ww. współczynnika korygującego.

W celu dokonywania wyceny stosuje się następujący wzór:

$$Wk = \left(1 - \frac{Sr}{R}\right) \cdot \frac{t}{T} + 0,25 \cdot \frac{T-t}{T}$$

Wk - współczynnik korygujący,

Sr - stawka procentowa opłaty rocznej nie większa niż 3%,

t - liczba lat niewykorzystanego okresu użytkowania wieczystego,

T - liczba lat, na które ustanowiono użytkowanie wieczyste,

R - przeciętna stopa kapitalizacji ustalana na podstawie badania rynku nieruchomości, przez rzeczoznawcę majątkowego, nie mniejsza jednak niż 0,09 i nie większa niż 0,12.

### Przykład

Załóżmy, że w 2000 roku oddano w użytkowanie wieczyste, na okres 99 lat, nieruchomość gruntową z przeznaczeniem na budowę galerii handlowej. W 2012 roku użytkownik wieczysty gruntu wystąpił z wnioskiem o przekształcenie przysługującego mu prawa w prawo własności.

W takiej sytuacji, szacując wartość użytkowania wieczystego rzeczoznawca będzie brał pod uwagę 99-letni okres, na który ustanowiono to użytkowanie, 87 lat, przez które użytkownik wieczysty miał wykonywać swoje prawo, stawkę procentową opłaty rocznej w wysokości 3%<sup>7</sup> oraz stopę kapitalizacji (od 9% do 12%), która zostanie ustalona w oparciu o badanie rynku nieruchomości. Obliczona w ten sposób wartość zostanie następnie pomnożona przez oszacowaną wartość nieruchomości gruntowej niezabudowanej (nawet jeżeli na gruncie w rzeczywistości znajduje się budynek) jako przedmiotu prawa własności. Ostateczną opłatę za przekształcenie stanowić będzie różnica pomiędzy wartością rynkową prawa własności nieruchomości a ustaloną w powyższy sposób wartością prawa użytkowania wieczystego.

Opłata za przekształcenie może zostać rozłożona na raty na okres od 10 do 20 lat. Podlega ona wówczas oprocentowaniu według stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski (obecnie jest to 3,50 %).

Jakiegokolwiek odwołanie od przeprowadzonej procedury (w tym także od wyników wyceny dokonanej przez rzeczoznawcę majątkowego) może zostać dokonane wyłącznie po wydaniu decyzji przez odpowiedni organ.

## Opłaty i podatki

Zgodnie z niedawno wydanym orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2012 roku (sygn. akt I OSK 16/12), wszelkie koszty ustalenia wartości nieruchomości w postępowaniu w sprawie przekształcenia obciążają organy

<sup>7</sup> Zgodnie z art. 72 ust. 3 pkt.5 UGN

administracji publicznej. W związku z tym, wnioskodawca nie jest zobowiązany do wnoszenia opłat chociażby za sporządzenie operatu szacunkowego. Nie zwalnia go to jednak od ponoszenia opłat skarbowych, w tym opłaty za złożenie wniosku w wysokości 10 złotych.

Poniższy diagram obrazuje opłaty i koszty ponoszone przez strony postępowania:



Opłata za przekształcenie nie jest opodatkowana podatkiem VAT. Co więcej, nie podlega ona także podatkowi od czynności cywilnoprawnych.

## Kontakty

### Daniel Kopania

Partner

T: +48 22 627 11 77

E: [daniel.kopania@cliffordchance.com](mailto:daniel.kopania@cliffordchance.com)

### Bartosz Kaniasty

Counsel

T: +48 22 627 11 77

E: [Bartosz.kaniasty@cliffordchance.com](mailto:Bartosz.kaniasty@cliffordchance.com)

### Joanna Biedka

Associate

T: +48 22 627 11 77

E: [joanna.biedka@cliffordchance.com](mailto:joanna.biedka@cliffordchance.com)

Niniejszy Client Briefing nie omawia wszystkich aspektów przedstawianych zagadnień i nie stanowi porady prawnej ani porady innego rodzaju.

Norway House, ul. Lwowska 19, 00-660 Warsaw, Poland

© Clifford Chance 2013

Clifford Chance, Janicka, Krużewski, Namiotkiewicz i wspólnicy spółka komandytowa

[www.cliffordchance.com](http://www.cliffordchance.com)

Abu Dhabi ■ Amsterdam ■ Bangkok ■ Barcelona ■ Beijing ■ Brussels ■ Bucharest ■ Casablanca ■ Doha ■ Dubai ■ Düsseldorf ■ Frankfurt ■ Hong Kong ■ Istanbul ■ Kyiv ■ London ■ Luxembourg ■ Madrid ■ Milan ■ Moscow ■ Munich ■ New York ■ Paris ■ Perth ■ Prague ■ Riyadh\* ■ Rome ■ São Paulo ■ Seoul ■ Shanghai ■ Singapore ■ Sydney ■ Tokyo ■ Warsaw ■ Washington, D.C.

\*Clifford Chance has a co-operation agreement with Al-Jadaan & Partners Law Firm in Riyadh.