



# Przypadki z praktyki, cz. 43



przedstawia sędzia Magdalena Durzyńska

## Czy wpis w KW blokuje przekształcenie?

Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nastąpiło 1 stycznia 2019 r. z mocy samego prawa. Organy administracji mają jednak potwierdzić ten fakt specjalnym zaświadczeniem. I tu niekiedy pojawiają się problemy.

### • Prezydent odmawia wydania zaświadczenia

Sprawa dotyczy przekształcenia użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej przy ul. Zawiszy w udziale związanym z własnością nieruchomości lokalowej (objętej osobną księgą wieczystą), schowka (KW) i miejsca parkingowego (KW). Prezydent miasta odmówił wydania zaświadczenia potwierdzającego, że z dniem 1 stycznia 2019 r. nastąpiło przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności tej nieruchomości. Od tej decyzji właściciele odwołali się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (dalej SKO/organ). Jednak SKO utrzymało w mocy postanowienie prezydenta, działając na podstawie art. 127 § 2 kpa w związku z art. 17 pkt 1 kpa, a także art. 138 § 1 pkt 1 kpa w zw. z art. 144 kpa.

W uzasadnieniu organ wyjaśnił, że na objętej wnioskiem nieruchomości gruntowej (składającej się z działek ewidencyjnych o numerach: 23/2, 24/2 i 25) określonej w KW X – poza budynkami mieszkalnymi nr: 16 (którego dotyczy sprawa) oraz 16B i 16 C – znajduje się część budynku oznaczonego numerem 16A, którego druga część znajduje się na działce nr 38 objętej z kolei KW Y. Według organu okoliczność ta nie po-

zwala na przekształcenie użytkowania wieczystego ustanowionych udziałów we własność, ponieważ „dokonanie przekształcenia w takim stanie faktycznym, bez uregulowania granic nieruchomości, tak aby budynki nie przekraczały granic użytkowania wieczystego na działce sąsiedniej, może podważyć istnienie prawa użytkowania wieczystego na działce sąsiedniej”.

### • SKO określa stan prawny

Organ podał, że zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów [DzU z 2020, poz. 139, dalej ustawa] z dniem 1 stycznia 2019 r. prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe przekształca się w prawo własności. SKO przywołało też art. 235 kc, w myśl którego budynki i inne urządzenia nabyte przy zawarciu umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste bądź budynki wzniesione na gruncie Skarbu Państwa lub gruncie należącym do jednostek samorządu terytorialnego przez wieczystego użytkownika stanowią jego własność. Podkreśliło przy tym, że według art. 235 § 2 kc przysługująca wieczystemu użytkownikowi włas-

ność budynków i urządzeń na użytkowanym gruncie jest prawem związanym z użytkowaniem wieczystym. W dalszej kolejności organ wskazał na wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 20 października 2016 r. [sygn. VI ACa 22/16, LEX nr 2356492], z którego wynika, że prawo własności budynków i urządzeń jest prawem związanym (podrzednym), akcesoryjnym, w stosunku do prawa wieczystego użytkowania, a to oznacza, według organu, że żadne z tych praw nie może stanowić przedmiotu samodzielnego obrotu.

Organ wyjaśnił ostatecznie, że skoro budynek 16A fizycznie stoi na działce nr 24/2, ale nie jest wpisany do KW tej nieruchomości, lecz do KW nieruchomości sąsiedniej – to nie ma podstaw do wydania zaświadczenia o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności dla budynku 16. Jako przeszkodę organ przywołał nieuregulowany stan prawny i brak możliwości prostowania zapisów w KW w toku postępowania o wydanie zaświadczenia.

### • Stan prawny wynika z księgi wieczystej – dowodzą właściciele

W skardze na ww. postanowienie skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego właściciele nieruchomości

lokalowej (oraz parkingu, schowka itp.) w budynku nr 16 zarzucili SKO:

1. Naruszenie art. 217 i 218 kpa poprzez uznanie braku podstaw do wydania zaświadczenia w sytuacji, gdy wniosek dotyczył zaświadczenia w zakresie urzędowego potwierdzenia stanu prawnego, który wprost wynika z KW prowadzonej dla tej nieruchomości – stosownie do art. 4 ust. 3 ustawy.

2. Naruszenie art. 1 ust. 1 i 2 pkt 2 oraz art. 4 ust. 1 pkt 3, ust. 2 pkt 2 i ust. 3 ustawy poprzez błędną i niczym nieuzasadnioną odmowę wydania zaświadczenia stosownie do ww. przepisów w sytuacji, gdy zostały spełnione wszystkie przesłanki do wydania zaświadczenia.

3. Naruszenie art. 3 ust. 1 ustawy z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, poprzez jego niezastosowanie, a w konsekwencji przyjęcie, że obecnie nie ma możliwości wydania wnioskowanego zaświadczenia, podczas gdy istnieje ustawowe domniemanie, że prawo jawne z KW jest wpisane zgodnie z rzeczywistym stanem prawnym, a więc zagrożenie istnienia prawa ujawnionego w treści KW.

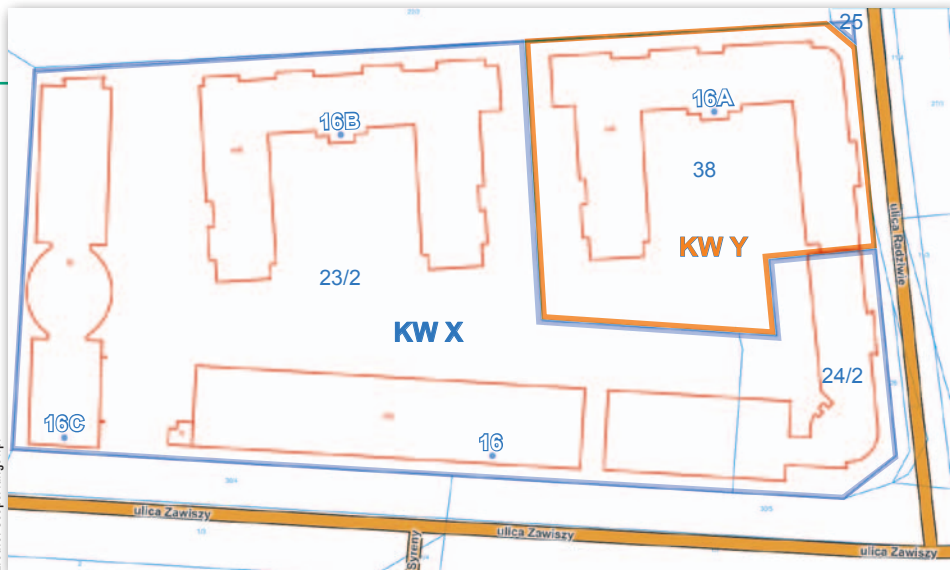
4. Naruszenie art. 7 i 77 kpa polegające na braku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, mając na względzie interes społeczny oraz słuszny interes strony postępowania, jak również poprzez brak wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego, a w szczególności nieuwzględnienie, że budynek oznaczony numerem 16A (...) położony jest wyłącznie na działce nr 38 uregulowanej w KW Y.

Wskazując na powyższe, skarżący wniosli o uchylenie zaskarżonego postanowienia oraz postanowienia organu gminy.

## Moim zdaniem

### • Przekształcenie i zaświadczenie

W tej sprawie zaskarżeniu podlegało negatywne postanowienie co do wniosku o wydanie zaświadczenia o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Zapadło ono na podstawie przepisów ustawy z 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, która ustanowiła to przekształcenie z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2019 r. Przy czym wymogiem do ujawnienia prawa własności gruntu w KW oraz w ewidencji gruntów i budynków jest legitymowanie się zaświadczeniem potwierdzającym to przekształcenie (art. 4 ust. 1 ustawy). Dla gruntów stanowiących własność jednostek samorządu



terytorialnego zaświadczenie to wydaje odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu albo zarząd województwa (art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy).

Jednocześnie ustawodawca w art. 1 ust. 2 i art. 1a sprecyzował, co należy rozumieć przez „grunty zabudowane na cele mieszkaniowe”, bo tylko te podlegają pod działanie ustawy. Chodzi o nieruchomości zabudowane wyłącznie budynkami mieszkalnymi: jednorodziennymi lub wielorodzinnymi, w których co najmniej połowę liczby lokali stanowią lokale mieszkalne, albo ww. wraz z budynkami gospodarczymi, garażami, innymi obiektami budowlanymi lub urządzeniami budowlanymi, umożliwiającymi prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych. Z tym jednak zastrzeżeniem, że jeżeli na gruncie zabudowanym budynkami mieszkalnymi położone są także inne budynki, obiekty budowlane lub urządzenia budowlane, to przekształcenie następuje, o ile łączna powierzchnia użytkowa budynków innych niż mieszkalne nie przekracza 30% powierzchni użytkowej wszystkich budynków położonych na danym gruncie.

Podstawę przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności stanowi zatem sama ustawa (art. 1 ust. 1). Natomiast zaświadczenie ma charakter jedynie deklaratoryjny, tzn. potwierdza przekształcenie określonego w ustawie prawa i jest wymagane do ujawnienia w KW prawa własności dotychczasowego użytkownika wieczystego.

### • Użytkowanie wieczyste a prawo własności budynku

Jako prawo na rzeczy cudzej użytkowanie wieczyste może być ustanawiane na gruntach będących własnością Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków. Jest ono uregulowane w dwóch aktach prawnych: w kodeksie cywilnym oraz w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nierucho-

mościami [tekst jednolity: DzU z 2020 r., poz. 65, dalej *ugn*]. Użytkowanie wieczyste powstaje zwykle na podstawie umowy, która dla swej ważności wymaga formy aktu notarialnego, a przy tym wpis w KW – jako niezbędny do powstania tego prawa – ma charakter konstytutywny (to wyjątek od zasady wynikający z art. 37 *ugn*). Budynki i inne urządzenia znajdujące się na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste stanowią własność użytkownika wieczystego, nie są zatem częściami składowymi gruntu, lecz odrębnymi nieruchomościami budynkowymi. Wynika to z treści art. 235 kc ustanawiającego z kolei wyjątek od zasady *superficies solo cedit* [to, co jest na powierzchni, przypada gruntowi – rzymska zasada prawna odnosząca się do związania własności budynku wzniesionego na gruncie z własnością tego gruntu, tj. co do zasady częścią składową gruntu są wszystkie rzeczy, a także rośliny, trwale związane z tą nieruchomością ziemską – red.].

Niemniej jednak prawo własności budynków i innych urządzeń znajdujących się na gruncie jest prawem związanym z użytkowaniem wieczystym. Jeżeli przedmiotem tego prawa jest grunt zabudowany, umowa, na podstawie której zostaje on oddany w użytkowanie wieczyste, musi zawierać postanowienia dotyczące sprzedaży budynków (art. 235 kc w zw. z art. 31 *ugn*). Prawem głównym jest prawo wieczystego użytkowania, a prawem związanym (akcesoryjnym) jest prawo własności budynków. Akcesoryjność oznacza zaś, że żadne z nich nie może stanowić przedmiotu obrotu prawnego samodzielnie i że wygaśnięcie prawa wieczystego użytkowania gruntu powoduje wygaśnięcie prawa własności budynków (i innych urządzeń). Z tego względu umowa przeniesienia prawa wieczystego użytkowania niezawierająca wyraźnego postanowienia o przeniesieniu wraz z wieczystym użytkowaniem prawa własności budynków byłaby wadliwa [por. wyrok SN z 23 stycznia





Źródło: Geoportals.gov.pl

2003 r., II CKN 1155/00; OSNC 2004, nr 4, poz. 61]. Innymi słowy własność budynków posadowionych na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste dzieli los prawny tego prawa.

### ● Przekształcenie we własność z mocy prawa

Przy przekształceniu prawa użytkownika wieczystego w trybie przepisów ustawy nie mamy jednak do czynienia z obrotem prawnym, lecz z przekształceniem prawa użytkownika wieczystego z mocy prawa w prawo własności. Wskutek tego własność nieruchomości budynkowych posadowionych na gruncie – zgodnie z zasadą *superficies solo cedit* – z datą przekształcenia stała się częścią składową danego gruntu. Podobnie jak to miało miejsce z prawem użytkowania wieczystego, z którym związana była własność budynków, tak aktualnie własność budynków jest immanentnie związana z prawem własności nieruchomości gruntowej i stanowi z nią jedną całość. Z kolei nieruchomościom lokalowym wyodrębnionym w poszczególnych budynkach (które przed przekształceniem stanowiły nieruchomości budynkowe, a które teraz są częścią składową gruntu i stanowią część wspólną) przypadają udziały w prawie własności nieruchomości gruntowej.

### ● Błędne ustalenia organu

W tej sprawie mamy do czynienia z dwiema bezpośrednio sąsiadującymi nieruchomościami gminy oddanymi w użytkowanie wieczyste i zabudowanymi wielokondygnacyjnymi budynkami mieszkalnymi. Według organu nieruchomości budynkowa związana z prawem użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej określonej w KW Y w znacznej części zajmuje również inną nieru-

chomość gruntową (oddaną w użytkowanie wieczyste i objętą KW X), jest zatem fizycznie posadowiona na dwóch nieruchomościach gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste. Mogłoby się zatem wydawać, że wpisy w działkach I ww. ksiąg są wadliwe. Jednak bliższe przyjrzenie się tej nieruchomości, choćby na ortofotomapie (fot. powyżej) oraz w Street View w Google Maps (fot. z prawej), podaje to w wątpliwość.

Jeśli prześledzić faktyczne oznaczenie i numerację ww. budynków, to budynek 16A znajduje się w całości na jednej nieruchomości gruntowej oznaczonej KW Y i obejmującej działkę nr 38, a budynek 16 posadowiony jest na drugiej nieruchomości gruntowej oznaczonej KW X i obejmującej dwie działki o numerach nr 24/2 i 23/2 (oraz trzecią szczątkową nr 25). Części budynku nr 16 są w kilku miejscach połączone tylko balkonami (patrz fot.). Jedno z takich połączeń na mapie ewidencyjnej przedstawiono tak, jakbyśmy mieli do czynienia z dwoma osobnymi budynkami. To mogło prowadzić do błędnego wniosku, że obiekt posadowiony na działce 38 i 24/2 stanowi jedną zorganizowaną całość, gdy tymczasem są to dwa graniczące ze sobą i połączone ścianą budynki (zresztą z bramą wjazdową na poziomie pierwszej kondygnacji). Ustalenia organu były zatem błędne.

### ● Odmowa wydania zaświadczenia po wielokroć wadliwa

Jednak gdyby nawet stan faktyczny był rzeczywiście taki, jak pierwotnie ustalił organ, to i tak odmowa wydania zaświadczenia byłaby wadliwa. Na temat prawa użytkowania wieczystego odnośnie do budynku posadowionego na dwóch sąsiednich nieruchomościach (przy czym tylko jednej oddanej

w użytkowanie wieczyste, a drugiej nieobjętej tym prawem) wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z 22 grudnia 2004 r. [II CK 262/04, LEX nr 589956], a także w wyroku z 11 stycznia 2013 r. [I CSK 282/12, LEX nr 1288603]. Wskazał mianowicie, że działanie zasady *superficies solo cedit* czyniłoby wówczas częścią składową nieruchomości gruntowej tę część budynku, która stoi na gruncie nieoddanym w użytkowanie wieczyste, podczas gdy jeden i ten sam budynek nie może być zarazem częścią składową nieruchomości gruntowej i nieruchomością budynkową, której własność związana jest z użytkowaniem wieczystym [por. Gudowski Jacek red., Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe, wyd. II, WK 2016]. Dla negatywnej oceny tak określonego prawa w księgach wieczystych jest w zasadzie obojętne, czy jedna z dwóch sąsiadujących nieruchomości pozostaje w użytkowaniu wieczystym, a druga nie, bo i tak problem sprowadza się do posadowienia budynku na dwóch różnych nieruchomościach, niezależnie od kwestii uznania go za część składową gruntu czy za nieruchomość budynkową.

Z punktu widzenia omawianej problematyki, czyli przekształcenia użytkownika wieczystego w prawo własności, istotne są jednak także inne orzeczenia Sądu Najwyższego. Niezależnie od kwestii wadliwości wpisów w księgach wieczystych Sąd Najwyższy jednoznacznie wyłożył, że zasada wiarygodności KW (art. 5 ustawy z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece [DzU z 2019 r., poz. 2204 z późn. zm., dalej *ukwh*]) obejmuje także prawo użytkownika wieczystego. A zatem, że rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych i domniemania wynikające z *ukwh* chronią nabywcę użytkownika wieczystego nawet w razie wadliwego wpisu w księdze wieczystej Skarbu Państwa czy jednostki samorządu terytorialnego jako właściciela nieruchomości, bo tylko takie mogą być oddane w użytkowanie wieczyste [por. uchwałę SN z 15 lutego 2011 r., III CZP 90/10, LEX nr 693990 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2009 r., SK 55/08, OTK-A Zb.Urz. 2009, nr 4, poz. 50].

Powyższe oznacza, że gdyby w omawianym przypadku w istocie zaistniała wadliwość wpisów w ww. księgach wieczystych, to jednak domniemania wynikające z przepisów *ukwh* (art. 3 i 5) nie pozwałyby organom administracji na podważanie ich prawidłowości i, co oczywiste, na weryfikowanie ich treści. Są to kwestie stricte cywilistyczne. Wpisami w księdze wieczystej organy administracji są związane. Wskazał na to



wielokrotnie Naczelny Sąd Administracyjny, choćby w wyrokach z 16 czerwca 2016 r. [I OSK 2205/14, LEX nr 2082525] czy z 1 czerwca 2016 r. [I OSK 2100/14s, LEX nr 2106421]. Jak tam podano, kwestia przeprowadzenia dowodu przeciwko domniemaniu wynikającemu z treści wpisu ujawnionego w KW jest zagadnieniem prawa cywilnego, a organ administracji publicznej nie może zastępować sądu powszechnego w kwestii zastrzeżonej dla postępowania cywilnych.

## • Kiedy organ może odmówić zaświadczenia?

Nie bez znaczenia jest, że potwierdzenie przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności odbywa się w trybie zaświadczenia. Jeśli chodzi o postępowanie zaświadczeniowe, to kodeks postępowania administracyjnego w art. 217 przewiduje dwie odrębne podstawy, w których organ administracji publicznej zobowiązany jest wydać zaświadczenie. Pierwsza z nich dotyczy sytuacji, gdy potwierdzenia określonych faktów lub stanów prawnych wymaga przepis prawa (art. 217 § 2 pkt 1 kpa), druga zaś, gdy osoba ubiega się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu faktów lub stanu prawnego (art. 217 § 2 pkt 2 kpa). Art. 218 § 1 kpa stanowi, że w przypadkach, o których mowa w art. 217 § 2 pkt 2, organ administracji publicznej obowiązany jest wydać zaświadczenie, gdy chodzi o potwierdzenie faktów (albo stanu prawnego) wynikających z prowadzonej przez ten organ ewidencji, rejestrów bądź z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu.

Natomiast § 2 tegoż artykułu stanowi, że organ administracji publicznej przed wydaniem zaświadczenia może przeprowadzić w koniecznym zakresie postępowanie wyjaśniające. Jak się przyjmuje, art. 218 kpa różnicuje obowiązki organu w zależności od określonych w art. 217 kpa przypadków dotyczących wydania zaświadczenia. W sytuacji, gdy zaświadczenia wymaga przepis prawa, to zgodnie z art. 218 § 2 kpa organ może przed wydaniem zaświadczenia przeprowadzić w koniecznym zakresie postępowanie wyjaśniające. Co do zasady przyjmuje się, że owo postępowanie wyjaśniające nie może jednak prowadzić do modyfikacji danych wynikających z prowadzonych przez właściwy organ ewidencji, rejestrów bądź innych danych znajdujących się w jego posiadaniu. Innymi słowy postępowanie wyjaśniające nie może służyć ustalaniu określonego stanu faktycznego, który nie wynika z danych zgromadzonych przez organ.



Części budynku oznaczonego numerem 16 w kilku miejscach połączone są tylko balkonami (widok od strony ulicy Zawiszy). Natomiast błędne przedstawienie na mapie ewidencyjnej sugeruje, że mamy do czynienia z dwoma osobnymi budynkami



Z kolei numerami 16 i 16A oznaczone są dwa graniczące ze sobą i połączone ścianą budynki z bramą wjazdową na poziomie pierwszej kondygnacji (widok od strony ulicy Radziwie)

Przypadki, w jakich organ administracji może odmówić wydania zaświadczenia, wymienia art. 219 kpa. Są to: brak interesu prawnego osoby ubiegającej się o zaświadczenie, niewłaściwość organu, do którego skierowano żądanie oraz brak możliwości spełnienia żądania ze względu na treść posiadanych danych i dokumentów lub ze względu na wyraźny zakaz ustanowiony w przepisach odrębnych.

## • Co ma ustalić organ i dlaczego?

Zadaniem organów w ramach trybu przewidzianego w art. 4 ust. 1 ustawy było zatem zweryfikowanie, czy mamy do czynienia z nieruchomością oddaną w użytkowanie wieczyste, a także czy w świetle posiadanych rejestrów jest to nieruchomość zabudowana na cele mieszkaniowe w rozumieniu art. 1 ust. 2 i art. 1a ustawy. Według ustawy organem zobowiązanym do wydania zaświadczenia jest organ reprezentujący właściciela, a więc ten sam, który jest właściwy do pobierania opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. Celem zaś zaświadczenia jest potwierdzenie zmiany rodzaju prawa do gruntu.

Jak wynika z uzasadnienia projektu wymienionej ustawy, świadomie zrezyg-

nowano z potwierdzenia przekształcenia prawa użytkowania wieczystego decyzją administracyjną, ze wskazaniem na to, że tryb zaświadczeniowy daje możliwość weryfikacji postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia – a więc w przypadku, gdy organ uzna, że grunt nie kwalifikuje się pod reżim prawny z art. 1 ustawy. Zwrócono też uwagę na to, że zaświadczenie nie tworzy żadnych nowych praw czy obowiązków. W tego typu sprawach organy administracji nie mają więc kompetencji do kwestionowania prawidłowości wpisów w księgach wieczystych, choćby okoliczności sprawy w sposób oczywisty wskazywały na ich wadliwość. Ustawodawca w ogóle nie przewidział takiej sytuacji, a kwestii wydania zaświadczenia wymaganego przez art. 4 ust. 1 ustawy nie uzależnił od ceny stanu prawnego nieruchomości. Warunkiem przyjęcia skutku przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności jest ustalenie charakteru posadowionych na niej budynków (mieszkalnych bądź niemieszkalnych).

**Magdalena Durzyńska**

sędzia WSA w Warszawie (I Wydz.),  
doktor nauk prawnych, pracowała  
w Departamencie Katastru GUGiK