



KIN 430.010.2021
Nr ewid. 192/2021/P21/027/KIN

Informacja o wynikach kontroli

**PRZEKSZTAŁCENIE
PRAWA UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO
GRUNTÓW ZABUDOWANYCH NA CELE MIESZKANIOWE
W PRAWO WŁASNOŚCI TYCH GRUNTÓW**

DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów

p.o. Dyrektor Departamentu Infrastruktury



Marek Maj

Akceptuję:

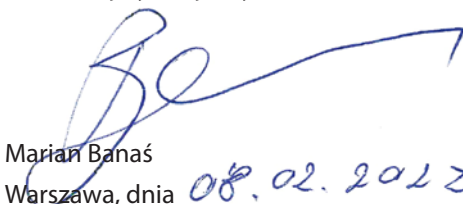
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia

08.02.2022

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	8
4. WNIOSKI.....	11
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	12
5.1. Realizacja zadań związanych z wydawaniem zaświadczeń o przekształceniu.....	12
5.2. Pozostałe zagadnienia związane z realizacją ustawy przekształceniowej	26
6. ZAŁĄCZNIKI	32
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	32
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	41
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	55
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	56
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	57
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	62

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

ustawa przekształceniowa	Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz.U. z 2020. r. poz. 2040 ze zm.).
grunty zabudowane na cele mieszkaniowe	Grunty, o których mowa w art. 1 ust 1 pkt 2 oraz art. 1a ustawy przekształceniowej.
opłata, opłata przekształceniowa	Opłata z tytułu przekształcenia, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy przekształceniowej, którą nowy właściciel gruntu ponosi na rzecz dotychczasowego właściciela gruntu.
przekształcenie, proces przekształcenia	Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, o którym mowa w art. 1 ust. 1 ustawy przekształceniowej.
ustawa przekształceniowa z 2005 r.	Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2019 r. poz. 1314 t.j.).
warunki przekształcenia	Kryteria określone w art. 1 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 1 pkt 2 oraz art. 1a ustawy przekształceniowej, określające warunki uznania gruntów za „zabudowane na cele mieszkaniowe”, w odniesieniu do których prawo użytkowania wieczystego przekształca się w prawo własności tych gruntów.
właściwy organ	Organy i podmioty określone w art. 4 ust. 1 pkt 1–4 ustawy przekształceniowej. W jednostkach kontrolowanych będzie to Prezydent Miasta.
zaświadczenie o wniesieniu opłat lub opłaty jednorazowej	Dokument, o którym mowa w art. 7 ust. 9 ustawy przekształceniowej wystawiany po wniesieniu wszystkich opłat albo opłaty jednorazowej.
zaświadczenie wydawane na wniosek	Zaświadczenie, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2 oraz art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy przekształceniowej.
zaświadczenie wydawane z urzędu	Zaświadczenie, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy przekształceniowej.
zaświadczenie, zaświadczenie o przekształceniu	Dokument, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy przekształceniowej.
UM	Urząd Miejski, Urząd Miasta.
kpa, kodeks postępowania administracyjnego	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 t.j.).
Ministerstwo	Ministerstwo Rozwoju i Technologii lub realizujące wcześniej zadania w zakresie przekształceń Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju a wcześniej Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii.
Minister	Minister właściwy w sprawach budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa – w okresie objętym kontrolą był to Minister Rozwoju i Technologii a wcześniej Minister Inwestycji i Rozwoju oraz Minister Rozwoju, Pracy i Technologii.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy organy samorządu terytorialnego skutecznie i zgodnie z prawem realizowały zadania związane z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

Czy właściwe organy realizowały zadania związane z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów skutecznie i zgodnie z przepisami ustawy przekształceniowej?

Jednostki kontrolowane w ramach kontroli koordynowanej:

Urzędy Miasta w:

- Bydgoszczy,
- Torunia,
- Gdyni,
- Gdańsku,
- Poznaniu,
- Kaliszu,
- Lublinie,
- Zamościu,
- Wrocławiu,
- Wałbrzychu,
- Łodzi,
- Piotrkowie Trybunalskim.

Oraz jednostka kontrolowana w ramach kontroli doraźnej:

- Urząd m.st. Warszawy.

Okres objęty kontrolą:

Od początku 2019 r.
– do końca I połowy 2021 r. (z uwzględnieniem wcześniejszych działań mających związek z realizacją zadań związanych z procesem przekształceniowym).

Na mocy przepisów ustawy przekształceniowej, z dniem 1 stycznia 2019 r. prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe przekształciło się z mocy prawa we własność. Organy reprezentujące dotychczasowego właściciela nieruchomości miały wydać do końca 2019 r.¹ z urzędu zaświadczenia potwierdzające przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności tego gruntu, których powinny określić wysokość i terminy wniesienia opłaty przekształceniowej.

Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy przekształceniowej, wejście w życie jej przepisów miało na celu usprawnienie procesów przekształcania praw użytkowania wieczystego w prawo własności gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe. Prace nad projektem ustawy zostały zainicjowane ze względu na liczne postulaty i petycje kierowane zarówno do organów administracji rządowej, jak i do Parlamentu przez współużytkowników wieczystych gruntów zabudowanych budynkami wielolokalowymi (wielorodzinnymi), w których wyodrębniono własność lokali. Wystąpienia te dotyczyły ustawowego zapewnienia faktycznej możliwości realizacji roszczenia o przekształcenie, przysługującego na mocy ustawy przekształceniowej z 2005 r. Ustawa przekształceniowa z 2005 r., w niektórych sytuacjach nie zapewniała właścicielom lokali mieszkalnych wyodrębnionych w budynkach wielolokalowych, usytuowanych na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste, faktycznej możliwości realizacji roszczenia o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu związanego z własnością lokali w prawo własności gruntu. Wynikało to z faktu, że do przekształcenia niezbędna była zgoda wszystkich właścicieli lokali, którym przysługują udziały w prawie użytkowania wieczystego gruntu. Ustawa przekształceniowa z 2005 r. umożliwiała wprowadzić wystąpienie z żądaniem przekształcenia przez grupę współużytkowników wieczystych, których suma udziałów wynosi, co najmniej połowę, jednak w takiej sytuacji sprzeciw chociażby jednego współużytkownika wieczystego blokował nabycie prawa własności gruntu przez pozostałych mieszkańców budynku do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. Taka sytuacja powodowała przedłużanie, a nawet blokowanie² procesów przekształceń gruntów zabudowanych budynkami wielolokalowymi, co przekładało się na niezadowolenie właścicieli lokali i dodatkowe obciążanie organów administracji publicznej i sądów sprawami z tego zakresu. Iluzoryczność roszczenia tej grupy użytkowników wieczystych uzasadniało w ocenie autorów ustawy interwencję legislacyjną.

Dodatkowym argumentem za objęciem przepisami ustawy przekształceniowej gruntów wykorzystywanych przez użytkowników wieczystych na cele mieszkaniowe było obserwowane od kilku lat pogłębianie się niezadowolenia ze zbyt częstych i wysokich, w ocenie zobowiązanych, podwyżek opłat za użytkowanie wieczyste. Użytkowanie wieczyste wiąże się bowiem z obowiązkiem ponoszenia opłat rocznych, będących pochodną wartości nieruchomości.

¹ Poza opisanymi w art. 13 ustawy przekształceniowej przypadkami opóźnionego przekształcenia.

² Postępowania sądowe nie stanowiły gwarancji, że przekształcenie dojdzie do skutku.

WPROWADZENIE

Kontrola została przeprowadzona w 12 miastach na prawach powiatu. Jej celem było zbadanie skuteczności i zgodności z prawem realizacji przez właściwe organy zadań związanych z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Do informacji o wynikach kontroli zostały włączone wyniki kontroli doraźnej R/20/004 „Realizacja przez Prezydenta m.st. Warszawy zadań wynikających z ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów”.

2. OCENA OGÓLNA

Działania organów samorządu terytorialnego w zakresie realizacji celów ustawy przekształceniowej nie były w pełni skuteczne.

W jednostkach objętych kontrolą średni poziom wydanych zaświadczeń o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności na 31 grudnia 2019 r. wyniósł 68%, a na 31 grudnia 2020 r. – 93%.

Spośród 13 jednostek³ objętych kontrolą, trzy jednostki – Urzędy Miast: Wałbrzycha, Torunia i Kalisza – w ustawowym terminie, tj. do 31 grudnia 2019 r., wydały wszystkie zaświadczenia o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności, a kolejne dwa Urzędy Miast: Gdańska i Gdyni, wydały niemal wszystkie zaświadczenia, tj. odpowiednio 99% i 97%.

Działania ośmiu pozostałych objętych kontrolą organów samorządu terytorialnego nie były skuteczne, tj. nie zapewniły terminowej realizacji zadań nałożonych przepisami ustawy przekształceniowej.

W połowie 2021 r., tj. półtora roku po terminie wyznaczonym w ustawie przekształceniowej, proces wydawania zaświadczeń nie został jeszcze zakończony w sześciu⁴ spośród 13 jednostek objętych kontrolą.

W części przypadków jednostki kontrolowane nie działały skutecznie również w zakresie dotrzymania innych terminów określonych w ustawie przekształceniowej. Wystąpiły przypadki niedochowania przez właściwe organy ustawowych terminów: wydawania zaświadczeń na wnioski, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy przekształceniowej, wydawania zaświadczeń o wniesieniu opłat, o których mowa w art. 7 ust. 9 ustawy przekształceniowej, przesyłania zaświadczeń do sądów wieczystoksięgowych. Największe opóźnienia w ww. zakresie wystąpiły w UM st. Warszawy.

Niezależnie od kwestii niezachowania terminowości wydawania zaświadczeń, jednostki kontrolowane na ogół prawidłowo dokonywały oceny spełniania przez nieruchomości przesłanek przekształcenia, o których mowa w art. 1 ust. 2 oraz art. 1a ustawy przekształceniowej. Sporządzone przez nie dokumenty⁵ były prawidłowe pod względem formalnym (zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami ustawy przekształceniowej) i prawidłowo informowały o wysokości opłaty przekształceniowej.

Ustalenia kontroli wskazują, że wystąpiły też czynniki, które utrudniały terminową realizację przepisów ustawy, a na które nie miały wpływu właściwe organy odpowiedzialne za wydawanie zaświadczeń. Najważniejszym z nich były pięciokrotne zmiany ustawy przekształceniowej, również rozszerzające jej zakres przedmiotowy, które powodowały konieczność przeprowadzenia dodatkowych działań bez jednoczesnego przedłużenia czasu przeznaczonego na ich realizację. Ponadto niejednoznaczność/niejasność przepisów ustawy przekształceniowej powodowała konieczność uzyskiwania wytycznych w zakresie jej stosowania od: Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Ministra Rozwoju, Ministra Finansów, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wyniki kontroli przeprowadzonych w pięciu samorządach, w ocenie NIK, wskazują, że pomimo wystąpienia powyższych czynników, możliwa była jednak terminowa realizacja zadań.

Niska skuteczność realizacji zadań związanych z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności

³ Dwanaście w ramach kontroli koordynowanej i jedna w ramach kontroli doraźnej.

⁴ W Bydgoszczy, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu.

⁵ Zaświadczenie o przekształceniu, informacja o wysokości opłaty jednorazowej, zaświadczenie o wniesieniu opłat lub opłaty jednorazowej.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Niski poziom realizacji celu ustawy

Spośród objętych kontrolą 13 jednostek jedynie trzy (UM Wałbrzycha, Torunia i Kalisza) wydały wszystkie zaświadczenia dotyczące gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w ustawowym terminie. W dwóch jednostkach kontrolowanych (UM: Gdańska i Gdyni) wydano niemal wszystkie zaświadczenia (odpowiednio 99% i 97%) w terminie ustawowym a w kolejnych dwóch (UM: Wrocławia i Zamościa) poziom realizacji zadań wyniósł na koniec 2019 r. powyżej 60%. Najniższy poziom wydanych zaświadczeń (poniżej 50%) na dzień 31 grudnia 2019 roku odnotowano w czterech jednostkach (UM: st. Warszawy, Lublina, Łodzi i Poznania). W połowie 2021 r., tj. półtora roku po terminie wyznaczonym w ustawie przekształceniowej, w pięciu spośród 12 objętych kontrolą jednostek proces wydawania zaświadczeń nie został jeszcze zakończony. Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawia poniższe zestawienie.

Infografika nr 1

Terminowość wydawania zaświadczeń



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Jednostki kontrolowane, co do zasady prawidłowo dokonywały oceny spełniania przez nieruchomości przesłanek przekształcenia, o których mowa w art. 1 ust. 2 oraz art. 1a ustawy przekształceniowej. Sporządzone przez te podmioty dokumenty⁶ były prawidłowe pod względem formalnym (zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami ustawy przekształceniowej) i prawidłowo informowały o wysokości opłaty przekształceniowej. [str. 23]

Kontrola przeprowadzona w 12 miastach na prawach powiatu wykazała, że w części jednostek nie zachowano również ustawowych terminów: wydawania zaświadczeń na wnioski, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2 z czteromiesięcznym terminem na udzielenie przez właściwy organ odpowiedzi – 9% kontrolowanych zaświadczeń zostało wydanych z opóźnieniem; wydawania zaświadczeń na wnioski, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy przekształceniowej z 30-dniowym terminem na udzielenie przez właściwy organ odpowiedzi – 9% kontrolowanych zaświadczeń zostało wydanych z opóźnieniem, przesyłania zaświadczeń do sądów właściwych do prowadzenia księgi wieczystej (dalej: sądy wieczystoksięgowe) w terminach, o których mowa w art. 4 ust. 7 ustawy przekształceniowej (tj. 14 dni od daty wydania zaświadczenia) – 16% kontrolowanych zaświadczeń zostało przesłanych z opóźnieniem, wydawania zaświadczeń o wniesieniu opłat, o których mowa w art. 7 ust. 9 ustawy przekształceniowej⁷ – 45% kontrolowanych zaświadczeń zostało wydanych po upływie 30 dni od dnia wniesienia opłaty jednorazowej. Największe opóźnienia stwierdzono w ramach kontroli doraźnej przeprowadzanej w UM st. Warszawy, gdzie 94% badanej próby zaświadczeń z 30-dniowym terminem odpowiedzi, 57% badanej próby zaświadczeń z 4-miesięcznym terminem odpowiedzi i 56% zaświadczeń o wniesieniu opłat wydano z naruszeniem ustawowych terminów. Ponadto 80% objętych kontrolą zaświadczeń o przekształceniu zostało w Warszawie wysłanych do sądów wieczystoksięgowych z naruszeniem terminu określonego w art. 4 ust. 7 ww. ustawy przekształceniowej (tj. po upływie 14 dni od dnia wydania zaświadczenia). [str. 21–23]

W trakcie obowiązywania ustawy przekształceniowej wystąpiło szereg czynników niekorzystnie wpływających na możliwość terminowej realizacji zadań wynikających z ustawy przekształceniowej, na które jednostki kontrolowane nie miały wpływu. Do najważniejszych z nich należały rodzące wątpliwości interpretacyjne przepisy ustawy przekształceniowej, które dla właściwego zastosowania wymagały uzyskania szczegółowych wytycznych lub interpretacji różnych organów (Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Ministra Rozwoju, Ministra Finansów, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji), przez co czas pozostały na ich wdrożenie był znacząco krótszy niż dwunastomiesięczny okres, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy przekształceniowej. Istotnym czynnikiem negatywnie wpływającym na możliwość terminowej realizacji czynności związanych z przekształceniem były pięciokrotne zmiany ustawy prze-

Nie zachowano terminów realizacji innych zadań określonych w ustawie przekształceniowej

Wystąpienie czynników negatywnie wpływające na terminowość realizacji ustawy niezależnych od właściwych organów

⁶ Zaświadczenie o przekształceniu, informacja o wysokości opłaty jednorazowej, zaświadczenie o wniesieniu opłat lub opłaty jednorazowej.

⁷ W terminie 30 dni od dnia wniesienia opłat albo opłaty jednorazowej.

kształceniowej, obejmujące również jej zakres przedmiotowy, co wiązało się z koniecznością wykonania dodatkowych czynności przez właściwe organy. Zmiany te powodowały m.in. konieczność dokonania ponownych analiz stanu prawnego części nieruchomości oraz zmian w systemach informatycznych.

Stwierdzono przypadki niewłaściwej współpracy Ministerstwa z właściwymi organami wydającymi zaświadczenia polegające na długich terminach (w jednym przypadku nawet jedenastomiesięcznym) udzielania odpowiedzi na pytania i wątpliwości związane ze stosowaniem przepisów ustawy przekształceniowej.

Na ryzyko związane z niedotrzymaniem ustawowego terminu wydawania zaświadczeń przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego wskazywali zarówno na posiedzeniach komisji sejmowych, jak również za pośrednictwem Unii Metropolii Polskich. [str. 24–28]

Ministerstwo
nie posiadało
wiarygodnych danych
na temat stanu
realizacji ustawy
przekształceniowej

Posiadane przez Ministerstwo (które było wyznaczone jako ministerstwo wiodące przy realizacji ustawy przekształceniowej) informacje nie pozwalały określić dokładnego stopnia realizacji ustawy w skali kraju⁸. Dane te były pozyskiwane z resortu sprawiedliwości, który gromadził je w celu oszacowania dodatkowego wpływu spraw z ustawy przekształceniowej do sądów i monitorowaniu stopnia załatwiania tych spraw przez sądy, a nie monitorowaniu stopnia zaawansowania realizacji celów tej ustawy. [str. 27]

Nie badano możliwości
terminowej realizacji
zadań ujętych w ustawie
przekształceniowej

Minister nie posiadał analiz potwierdzających możliwość wydania wszystkich wymaganych zaświadczeń w ustawowym terminie. W uzasadnieniu do projektu ustawy przekształceniowej zakładano, że realizacja zadania przez właściwe organy nie będzie wymagała konieczności zatrudnienia dodatkowych pracowników, tymczasem w wielu wypadkach jednostki podejmowały działania w celu zwiększenia zatrudnienia w komórkach odpowiedzialnych za analizę stanu prawnego nieruchomości i wydawanie zaświadczeń, zarówno w formie naborów zewnętrznych jak również przesunięć wewnątrz jednostek. [str. 26]

⁸ Realizacja planów w części przypadków przekraczała 100%, a w jednym nawet 200%.

4. WNIOSKI

Mając na uwadze wyniki kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o podjęcie pilnych działań mających na celu jak najszybsze wydanie zaświadczeń dotyczących nieruchomości, w przypadku których upłynął termin 12 miesięcy od dnia przekształcenia.

Właściwe organy

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Realizacja zadań związanych z wydawaniem zaświadczeń o przekształceniu

Podsumowanie wyników kontroli

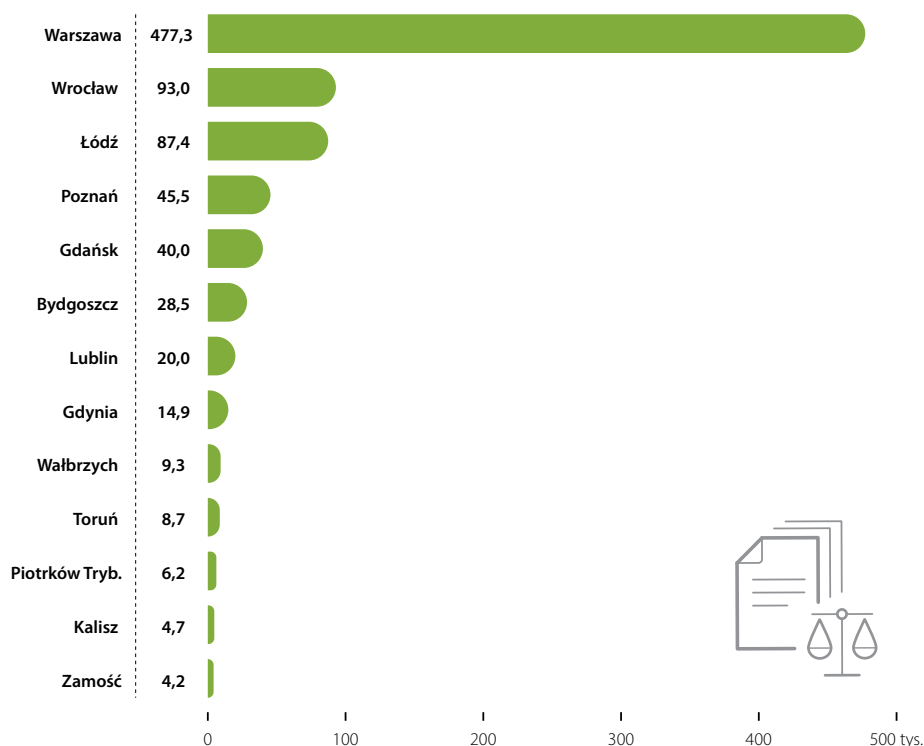
Głównym problemem związanym z realizacją zadań określonych w ustawie przekształceniowej była terminowość wydawania zaświadczeń w terminie 12 miesięcy od dnia przekształcenia tj. od 01.01.2019 r. Nie stwierdzono istotnych i systemowych nieprawidłowości dotyczących oceny spełniania przez nieruchomości ustawowych warunków do przekształcenia ani jakości wytwarzanej dokumentacji.

Szacunkowa liczba nieruchomości w poszczególnych miastach objętych kontrolą

Poniżej przedstawione zostały orientacyjne dane dot. liczby użytkowników wieczystych nieruchomości spełniających warunki gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe na 01.01.2019 r. w miastach objętych kontrolą.

Infografika nr 2

Użytkownicy wieczystości nieruchomości spełniających warunki gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe na 01.01.2019 r. (grunty jst i Skarbu Państwa)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Liczba użytkowników wieczystych w poszczególnych miastach objętych kontrolą była bardzo zróżnicowana. Zdecydowanie największym pod względem zadań wyznaczonych przepisami ustawy przekształceniowej było m.st. Warszawa, gdzie właściwy organ był zobowiązany do wydania zaświadczeń dla niemal 480 tys. użytkowników, tj. o ok. 100 tysięcy więcej niż łącznie pozostałych 12 miast objętych kontrolą koordynowaną.

Weryfikacja dokumentacji nieruchomości pod kątem spełniania warunków przekształcenia

Ustalenia kontroli⁹ wykazują, że właściwe organy, poza nielicznymi przypadkami, prawidłowo dokonywały weryfikacji nieruchomości pod kątem spełniania ustawowych warunków dla przekształcenia prawa użytkowa-

⁹ Trzydzieści nieruchomości w każdej jednostce.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nia wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Kontrola próby dokumentów wykazała, że grunty w odniesieniu, do których wydano zaświadczenia, spełniały warunki przekształcenia. Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie weryfikacji nieruchomości były jednostkowe (po 1 przypadku w UM w Kaliszu i Toruniu) nie miały charakteru systemowego.

Przykład nieprawidłowej weryfikacji

W jednym przypadku kontroli w UM Kalisza, spośród próby objętej badaniem, właściwy organ wydał zaświadczenie potwierdzające przekształcenie z dniem 1 stycznia 2019 r., mimo że budynek na tej nieruchomości został oddany do użytkowania dopiero z dniem 2 kwietnia 2019 r. W konsekwencji zaniżono opłatę przekształceniową oraz nie ustalono opłaty z tytułu użytkowania wieczystego za 2019 r. w kwotach odpowiednio 27 537,14 zł i 7 344,61 zł. Jeszcze w trakcie kontroli, Urząd podjął skuteczne działania mające na celu prawidłowe ustalenie należności z tego tytułu.

W jednej sprawie w UM w Toruniu, właściwy organ wydał w czerwcu 2019 r. zaświadczenie o przekształceniu z dniem 1 stycznia 2019 r. prawa użytkowania wieczystego gruntów w prawo własności na podstawie art. 1 ustawy przekształceniowej mimo niespełnienia przez nieruchomość ustawowych kryteriów. W sprawie nie było podstawy do wydania zaświadczenia z urzędu, gdyż, zgodnie z kartoteką budynku, na dzień 1 stycznia 2019 r. nieruchomość nie była sklasyfikowana jako zabudowana na cele mieszkaniowe. Dopiero 21 marca 2019 r., a więc po dacie ustawowo przewidzianej na przekształcenie oraz po złożeniu wniosku o wydanie zaświadczenia, Urząd dokonał zmiany w danych ewidencyjnych poprzez wykreślenie przemysłowej funkcji budynku i wpisanie budynku garaży.

Przeprowadzone w poszczególnych jednostkach kontrole wybranych losowo nieruchomości (po 15 w każdej jednostce), które według przeprowadzonej przez UM weryfikacji, na dzień 1 stycznia 2019 r. nie spełniały warunków przekształcenia, w odniesieniu, do których w 2018 r. naliczono opłatę za użytkowanie wieczyste w wysokości 1% potwierdziły prawidłowość działania właściwych organów w zakresie dokonania tej oceny.

W Warszawie wystąpiły opóźnienia w procesie weryfikacji spełniania przez grunty przesłanek ustawowych przekształcenia. W okresie 12 miesięcy od dnia przekształcenia, a więc czasie, w którym powinien zakończyć proces wydawania zaświadczeń, w UM nie udało się w pełni dokonać weryfikacji spełniania przez grunty przesłanek ustawowych przekształcenia. Do dnia 31.12.2019 r. działania te, potwierdzone wydaniem przynajmniej jednego zaświadczenia o przekształceniu, dokonano w odniesieniu do 84% nieruchomości.

W sprawach objętych wnioskami o wydanie zaświadczenia dotyczących nieruchomości, których dokumentacja wskazywała, że nie spełniają ustawowych warunków przekształcenia, właściwe organy wydawały postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia. Jedynie w trzech spośród 12 jednostek objętych kontrolą koordynowaną (UM Bydgoszczy, UM Kalisza i UM Piotrkowa Trybunalskiego), nie wydawano takich postanowień. Mając na uwadze liczbę wydanych zaświadczeń o przekształceniu, było to śladową działalnością właściwych organów w ramach zadań związanych z prze-

**Postanowienia
o odmowie wydania
zaświadczenia**

kształceniami. Najwięcej postanowień o odmowie wydania zaświadczenia wydano w:

- Poznaniu (175 postanowień, na które użytkownicy złożyli do organu drugiej instancji łącznie 17 zażaleń postanowień. W 10 przypadkach organy odwoławcze utrzymały w mocy postanowienia Prezydenta Miasta. W trzech uchyliły je, nakazując ponowne rozpatrzenie sprawy);
- Gdańsku (126 postanowień, na które użytkownicy złożyli łącznie osiem zażaleń do organów drugiej instancji. W dwóch przypadkach SKO utrzymało w mocy postanowienia o odmowie wydania zaświadczeń; w sześciu przypadkach SKO uchyliło wydane przez Urząd postanowienia o odmowie i przekazał sprawy do ponownego rozpatrzenia);
- Łodzi (148 postanowień, na które użytkownicy złożyli łącznie pięć zażaleń. W jednym przypadku SKO uchyliło zaskarżone postanowienie i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Po przeprowadzeniu ponownego postępowania wyjaśniającego, Prezydent Miasta Łodzi wydała zaświadczenie potwierdzające przekształcenie).

W kontroli doraźnej przeprowadzonej w UM st. Warszawy:

- Biuro Mienia Miasta i Skarbu Państwa w okresie od 1.01.2019 r. do 31.12.2020 r. wydało 146 postanowień o odmowie wydania zaświadczenia. W 66 przypadkach właściciele nieruchomości złożyli zażalenia na ww. postanowienia. W 57 sprawach Wojewoda Mazowiecki uchylił postanowienia organu I instancji.
- Urząd Dzielnicy Mokotów, w okresie od 1.01.2019 r. do 1.11.2020 r., wydał 203 postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia. W 110 przypadkach właściciele nieruchomości złożyli zażalenia na ww. postanowienia. W związku ze złożonymi zażaleniami w 37 sprawach SKO uchyliło postanowienia organu I instancji.
- Urząd Dzielnicy Wola, w okresie od 1.01.2019 r. do 15.12.2020 r., wydał postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia w stosunku do 42 nieruchomości. W przypadku 30 nieruchomości na wydane postanowienia złożono zażalenia, z tego w przypadku 22 samorządowe kolegia odwoławcze lub wojewódzkie sądy administracyjne uchyliły zaskarżone postanowienia.
- Urząd Dzielnicy Praga-Południe, w okresie od 1.01.2019 r. do 01.12.2020 r., wydał 142 postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia. Na 101 postanowień złożone zostały zażalenia, z których 55 zostało uchylonych przez samorządowe kolegia odwoławcze lub wojewódzkie sądy administracyjne.

Przesłanki wydawania postanowień o odmowie wydania dotyczyły np.:

- złożenia, wniosku o wydanie zaświadczenia, w odniesieniu do gruntów, na których posadowione były również inne niż o przeznaczeniu mieszkalnym budynki, obiekty budowlane lub urządzenia budowlane, przed wejściem w życie art. 1a dodanego przez art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nie-

ruchomości oraz niektórych innych ustaw¹⁰, (w związku z tym do dnia nowelizacji ustawy przekształceniowej nie spełniały definicji gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe);

- toczącego się postępowania na mocy ustawy przekształceniowej z 2005 r.¹¹;
- przedmiot wniosku stanowiły nieruchomości niezabudowane budynkami spełniającymi przesłanki przekształcenia, a stanowiły np. drogi;
- przedmiot wniosku stanowiła nieruchomość zabudowana budynkiem mieszkalnym, który wykraczał poza granicę nieruchomości;
- na nieruchomości stanowiącej przedmiot wniosku znajdowała się część budynku stanowiącego część składową innej nieruchomości;
- uwidocznione i nierozpoznane wnioski w księdze wieczystej sprzed 2019 r.

Koszty związane z przekształceniem, jakie ponosili użytkownicy wieczystości różniły się w poszczególnych regionach kraju. W części przypadków Rady Miast podejmowały uchwały dotyczące gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe stanowiące przed dniem przekształcenia własność miast a właściwi Wojewodowie wydawali zarządzenia dotyczące gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe stanowiące przed dniem przekształcenia własność Skarbu Państwa (na podstawie art. 9 ust. 1 ust. 4 i art. 9 ust. 3a ustawy przekształceniowej) zawierające różne stawki bonifikat udzielanych użytkownikom wieczystym od opłat z tytułu przekształcenia użytkowania wieczystego, i tak:

Bonifikaty od opłat przekształceniowych udzielane na terenie poszczególnych miast.

Warszawa: osobom fizycznym będącym właścicielami budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych lub spółdzielniom mieszkaniowym udzielano bonifikaty od opłaty jednorazowej należnej z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w wysokości 98% bonifikaty od opłaty jednorazowej. Dodatkowo ww. podmiotom, które wniosły opłatę, za co najmniej 50-letni okres użytkowania wieczystego, udzielano 99% bonifikaty od opłaty jednorazowej. Ponadto udzielano bonifikat od rocznych opłat przekształceniowych należnych za 2019 i 2020 rok w podstawowej wysokości 98% i 99% dla właścicieli budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych lub spółdzielniom mieszkaniowym, które wniosły opłatę za co najmniej 50-letni okres użytkowania wieczystego.

Wrocław: udzielano bonifikaty od opłaty jednorazowej należnej z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w wysokości 90%. Natomiast nie udzielano bonifikat, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy przekształceniowej, tj. od opłaty za dany rok.

¹⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 1309.

¹¹ Użytkownik wieczysty lub współużytkownicy wieczystości nieruchomości, których suma udziałów wynosiła, co najmniej połowę mogli złożyć organowi do dnia 31 marca 2019 r. oświadczenie o woli prowadzenia dalszego postępowania w trybie przepisów ustawy z 2005 r., organ – mając na uwadze, że nie istnieje możliwość przekształcenia poszczególnych udziałów, a wyłącznie całej nieruchomości gruntowej – nie mógł wydać zaświadczenia w oparciu o ustawę o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów z 2018 r., nie wiedząc czy użytkownicy wieczystości nie wyrażą woli rozpatrywania postępowania związanego z ich nieruchomością w trybie przepisów ustawy z 2005 r.

Kalisz: udzielano bonifikaty od opłaty jednorazowej należnej z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w wysokości 95%¹².

Gdańsk: udzielano bonifikaty od opłaty jednorazowej należnej z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w wysokości 95%.

Poznań: udzielano bonifikaty od opłaty jednorazowej należnej z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w wysokości 75%¹³.

Gdynia: ustalono bonifikatę od opłaty jednorazowej za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności gruntu w wysokości 90%.

Toruń: ustalono bonifikatę od opłaty jednorazowej za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności gruntu w wysokości 90%.

W Zamościu, Łodzi, Bydgoszczy, Piotrkowie Trybunalskim oraz Lublinie nie podjęto uchwał lub zarządzeń dotyczących bonifikat od opłaty z tytułu przekształcenia za dany rok, o której mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o przekształceniu. Udzielano natomiast bonifikaty od opłaty jednorazowej należnej z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów (stanowiących zarówno własność miasta jak i Skarbu Państwa) w prawo własności w wysokości określonej w art. 9 ust. 3 ustawy o przekształceniu (wobec czego nie wystąpił obowiązek podjęcia przez Wojewodę zarządzenia, o którym mowa w art. 9 ust. 3a ustawy o przekształceniu).

Wałbrzych: nie podjęto zarówno uchwały w sprawie bonifikaty od opłaty z tytułu przekształcenia użytkowania wieczystego za dany rok, na podstawie art. 9 ust. 1 tej ustawy; ani uchwały w sprawie bonifikaty od jednorazowej opłaty tytułu przekształcenia użytkowania wieczystego za dany rok, na podstawie art. 9 ust. 4 tej ustawy.

W większości przypadków warunkiem uzyskania bonifikaty było nieposiadanie zadłużenia w opłatach.

Prowadzenie
postępowań
na podstawie
przepisów ustawy
przekształceniowej
z 2005 r.

Jednym z czynników uzasadniającym wejście w życie przepisów ustawy przekształceniowej był fakt, że obowiązująca wcześniej ustawa przekształceniowa z 2005 r., w niektórych sytuacjach nie zapewniała właścicielom lokali w budynkach wielolokalowych faktycznej możliwości realizacji roszczenia o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu związanego z własnością lokali w prawo własności gruntu. W związku z powyższym w art. 26 ust. 1 ustawy przekształceniowej określono, że postępowania w sprawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe, wszczęte na podstawie ustawy przekształceniowej z 2005 r., a niezakończone decyzją ostateczną do dnia

¹² W przypadku, gdy opłata jednorazowa zostanie wniesiona w roku, w którym nastąpiło przekształcenie. Jej wysokość systematycznie była zmniejszana w kolejnych latach.

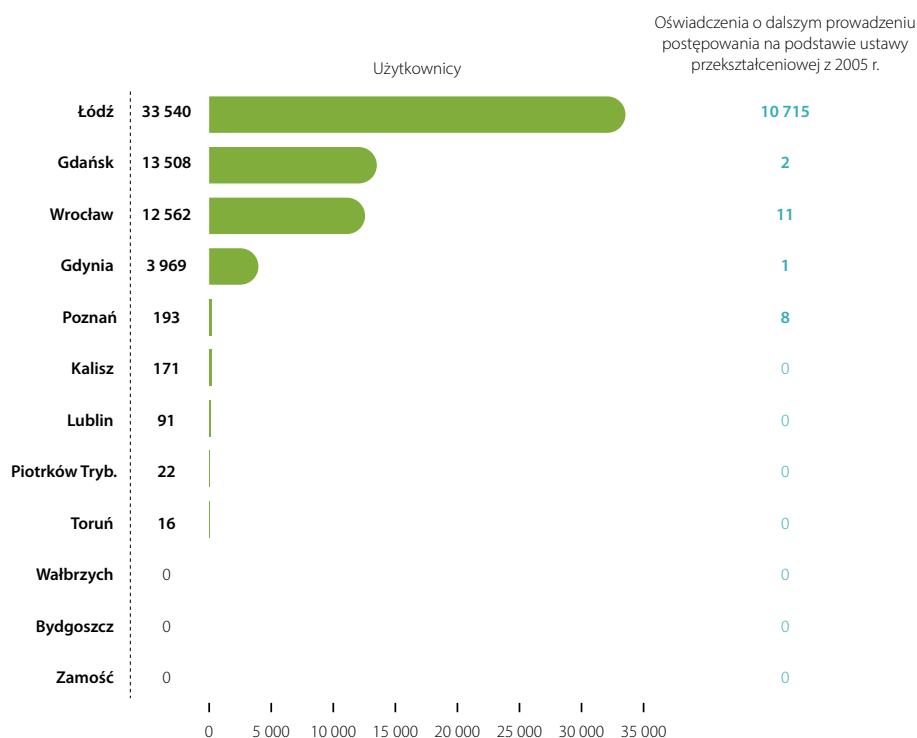
¹³ Dla nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa wysokość bonifikaty została ustalona początkowo w wysokości 50%, a następnie podwyższona do 75%.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

31 grudnia 2018 r., umarza się, jeżeli użytkownik wieczysty lub współużytkownicy wieczystości, których suma udziałów wynosi, co najmniej połowę, nie złożą do dnia 31 marca 2019 r. właściwemu organowi, o którym mowa w tej ustawie, oświadczenia o prowadzeniu dalszego postępowania na podstawie ustawy przekształceniowej z 2005 r. W zamieszczonej poniżej tabeli przedstawiono liczbę postępowań przekształceniowych kontynuowanych na podstawie przepisów ustawy przekształceniowej z 2005 r.

Wykres nr 1

Postępowania przekształceniowe prowadzone na podstawie ustawy przekształceniowej z 2005 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Ustalenia kontroli wskazują, że w dziewięciu spośród 12 miast objętych kontrolą koordynowaną, na podstawie przepisów ustawy przekształceniowej z 2005 r. toczyły się postępowania związane z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności dotyczące 64 072 użytkowników wieczystych, z czego oświadczenia o prowadzeniu dalszego postępowania na podstawie ustawy przekształceniowej z 2005 r. złożyło 10 737 użytkowników wieczystych, tj. ok 17%. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że z tej liczby 10 715 użytkowników pochodziło z jednego miasta, tj. Łodzi. Wyłączając to miasto można przyjąć, że co do zasady użytkownicy wieczystości wybierali dalsze prowadzenie procesu przekształcenia na podstawie ustawy przekształceniowej, co potwierdza w ocenie NIK zasadność wejścia w życie jej przepisów.

Na dzień 1 stycznia 2019 r. na podstawie ustawy przekształceniowej z 2005 r. w Warszawie toczyło się 5685 postępowań, z czego 4544 postępowania dotyczyły nieruchomości podlegających przekształceniu na podstawie ustawy przekształceniowej z dnia 20 lipca 2018 r. Stan ten powodował, że w sytuacji niezłożenia ww. oświadczenia, wydanie zaświadczeń o ich

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przekształceniu było możliwe dopiero po zakończeniu pierwszego kwartału 2019 r. Ostatecznie oświadczenia potwierdzające chęć kontynuowania postępowań na podstawie ustawy przekształceniowej z 2005 r. skutecznie złożono jedynie w odniesieniu do 47 nieruchomości, a więc tylko 1%¹⁴. Poniżej przedstawiono dane dotyczące poziomu wydawania zaświadczeń na objęcie kontrolą jednostki dzień 31.12.2019 r. i 31.12.2020 r.

Wykres nr 2

Poziom wydawania zaświadczeń



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

¹⁴ W kontroli doraźnej nie ustalono liczby użytkowników wieczystych, których dotyczyły te postępowania w ujęciu całego miasta, natomiast dla przykładu, w jednej z dzielnic miasta stołecznego Warszawy – na Mokotowie, w której niezbędnym było wydanie około 70 000 zaświadczeń o przekształceniu, do dnia wejścia w życie ustawy przekształceniowej toczyło się ponad 700 postępowań w trybie ustawy przekształceniowej z 2005 r., w których stronami było około 22 tysiące właścicieli lokali.

Ustalenia kontroli wskazują, że spośród jednostek objętych kontrolą właściwe organy wydały na dzień 31.12.2019 r. w:

- Wałbrzychu 9,3 tys. zaświadczeń, tj. 100%;
- Toruniu 8,7 tys. zaświadczeń, tj. 100%;
- Kaliszu 4,7 tys. zaświadczeń, tj. 100%;
- Gdańsku 39,4 tys. zaświadczeń, tj. 99%;
- Gdyni 15,1 tys. zaświadczeń, tj. 97%;
- Wrocławiu 59,9 tys. zaświadczeń, tj. 64% wymaganej liczby zaświadczeń dotyczących nieruchomości¹⁵, które spełniały warunki przekształcenia na 01.01.2019 r.;
- Zamościu 2,6 tys. zaświadczeń, tj. 63%;
- Bydgoszczy 28,4 tys. zaświadczeń, tj. 56%;
- Piotrkowie Trybunalskim 3,3 tys. zaświadczeń, tj. 52%;
- Łodzi 41,2 tys. zaświadczeń, tj. 47%;
- Lublinie 7,1 tys. zaświadczeń, tj. 36%;
- Poznaniu 15,4 tys. zaświadczeń, tj. 34%.

W miastach, które nie wydały 100% zaświadczeń na 31.12.2019 r. w 2020 r. kontynuowano ten proces uzyskując na 31 grudnia następujące rezultaty:

- Zamość: wydano 4,2 tys. zaświadczeń, tj. 100%;
- Gdańsk: wydano 40 tys. zaświadczeń, tj. 100%;
- Gdynia: wydano 15 655 tys. zaświadczeń, tj. 100%;
- Piotrków Trybunalski: wydano 6,2 tys. zaświadczeń, tj. 99%;
- Łódź: wydano 85,5 tys. zaświadczeń, tj. 97%;
- Bydgoszcz: wydano 28,4 tys. zaświadczeń, tj. 96%;
- Wrocław: wydano 79,7 tys. zaświadczeń, tj. 83% wymaganej liczby zaświadczeń;
- Lublin: wydano 18,3 tys. zaświadczeń, tj. 92%;
- Poznań: wydano 27,3 tys. zaświadczeń, tj. 60%.

Ostatecznie w połowie roku 2021, w miastach, które na 31 grudnia 2020 r. nie zakończyły procesu wydawania zaświadczeń o przekształceniu wydano:

- w Łodzi 97%,
- w Bydgoszczy 97%,
- w Lublinie 99%,
- we Wrocławiu wydano 87%,
- w Poznaniu 68% zaświadczeń.

Charakterystycznym jest, że liczba zaświadczeń, jaką miała do wydania dana jednostka, nie była jedynym czynnikiem determinującym skuteczność działania poszczególnych UM. Właściwe organy w: Piotrkowie Trybunalskim, Zamościu czy Lublinie nie poradziły sobie z terminową realizacją zadań pomimo tego, że miały do wydania odpowiednio: 6248, 4190 oraz 20 000 zaświadczeń

W poszczególnych jednostkach kontrolowanych występowały znaczące różnice w liczbie zaświadczeń do wydania przypadających średnio na jeden dzień roboczy, co zostało przedstawione w poniższej infografice:

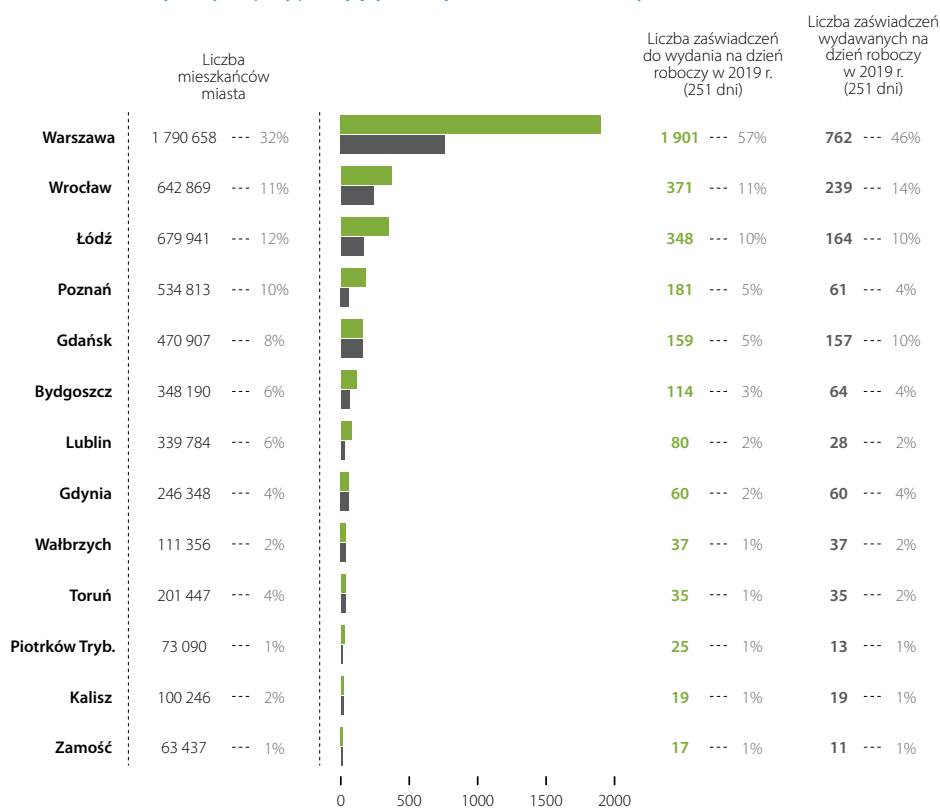
Wydawanie zaświadczeń o przekształceniu w ujęciu ogólnym.

¹⁵ Jednostka nie przekazała danych dotyczących liczby użytkowników.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 3

Porównanie populacji miast objętych kontrolą z liczbą zaświadczeń do wydania i liczbą zaświadczeń wydanych przypadających na jeden dzień roboczy w 2019 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Zauważalna jest dysproporcja pomiędzy miastami w udziale liczby mieszkańców danego miasta w populacji miast objętych kontrolami a udziałem w liczbie zaświadczeń do wydania. W Warszawie pomimo tego, że populacja mieszkańców stanowiła 32% populacji miast objętych analizą, to właściwy organ był zobowiązany do wydania 57% zaświadczeń¹⁶, a na przykład w Poznaniu, którego populacja stanowiła 10%, właściwy organ miał do wydania jedynie 5% zaświadczeń. Podobna do Poznania sytuacja wystąpiła w Lublinie, gdzie populacja miasta miała udział na poziomie 6%, a właściwy organ był zobowiązany do wydania jedynie 2% zaświadczeń. Co charakterystyczne zarówno Poznań, jak i Lublin były miastami o największych opóźnieniach w procesie wydawania zaświadczeń.

Jak wynika z powyższego zestawienia w Warszawie do 31 grudnia 2019 r. niezbędnym było wydanie około 1900 zaświadczeń dziennie, z czego wydawano faktycznie 762 zaświadczenia o przekształceniu (działanie to było realizowane przez 18 urzędów dzielnic). W kolejnych miastach było zdecydowanie mniej zaświadczeń do wydania, chociaż różnice pomiędzy poszczególnymi miastami były znaczące – od 371 we Wrocławiu i 348 w Łodzi

¹⁶ Prezydent m.st. Warszawy był organem właściwym do spraw przekształcenia w przypadku ok. 470 tys. użytkowników wieczystych gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe, podczas gdy 12 największych miast na prawach powiatu z sześciu innych województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, łódzkiego, pomorskiego i wielkopolskiego były zobowiązane do wydania zaświadczeń łącznie 380 tys. użytkowników.

do 19 zaświadczeń w Kaliszu i 17 w Zamościu. Należy zwrócić uwagę na znaczące różnice w skuteczności urzędów do wydawania zaświadczeń, np. Urząd Miasta Poznania wydawał dziennie jedynie 61 zaświadczeń, czyli tyle ile w dużo mniejszych pod względem liczby mieszkańców miastach takich, jak Gdynia, czy Bydgoszcz. Bardzo niską skuteczność w realizacji procesu przekształceniowego odnotowano w Urzędzie Miasta Lublin gdzie w 2019 roku wydawano jedynie 28 zaświadczeń dziennie.

Najczęściej wskazywanymi przez przedstawicieli jednostek kontrolowanych przyczynami niewydania wszystkich zaświadczeń w czasie 12 miesięcy od dnia przekształcenia były m.in.

- pięciokrotna zmiana przepisów ustawy przekształceniowej, co skutkowało koniecznością przeprowadzenia dodatkowych czynności;
- zbyt duża, w stosunku do możliwości urzędów, liczba zaświadczeń i pozostałych dokumentów do wydania;
- zakres i czasochłonność czynności weryfikacyjnych niezbędnych do wykonania w celu realizacji przepisów ustawy przekształceniowej (np. konieczność zweryfikowania aktualności prowadzonego rejestru umów użytkowania wieczystego, sprawdzenie aktualnych adresów do korespondencji, sprawdzenia danych w ewidencji gruntów i budynków, księdze wieczystej, weryfikacja prawidłowości stawki procentowej i wysokości opłaty za użytkowanie wieczyste lub przeprowadzenie wizji w terenie);
- problemy z interpretacją przepisów ustawy przekształceniowej, np. Wiceprezydent m.st. Warszawy informował, że od momentu przedstawienia projektu rodziła wiele wątpliwości interpretacyjnych¹⁷, w szczególności w kwestii przekształcenia nieruchomości „mieszanych”, na których oprócz budynków mieszkalnych zlokalizowane były również inne obiekty; w zakresie tzw. „mechanizmu opóźnionego przekształcenia”, który dotyczy nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, na których po 1 stycznia 2019 r. zostanie oddany do użytku budynek mieszkalny; jak również kwestii dotyczących uzyskiwania przez cudzoziemców zgody właściwego ministra na przekształcenie, czy w końcu udzielania pomocy publicznej. Konstrukcja przepisów tego aktu stwarzała wiele wątpliwości i nie była dostosowana do szeregu skomplikowanych stanów prawnych istniejących na terenie m.st. Warszawy. Działania mające na celu rozwiązanie problemów interpretacyjnych oraz wypracowanie prawidłowej i jednolitej procedury przekształcenia użytkowania wieczystego we wszystkich komórkach Urzędu m.st. Warszawy były prowadzone zarówno

¹⁷ W celu prawidłowej realizacji przepisów ustawy przekształceniowej, jeszcze w 2018 r. Z-ca Dyrektora Biura Mienia Miasta i Skarbu Państwa Urzędu Miasta st. Warszawy zgłaszał wątpliwości dotyczące interpretacji przepisów ustawy przekształceniowej i prośbę o wydanie stosownego stanowiska, do:

- Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (m.in. pytania dotyczące ustawy przekształceniowej z 2005 r., opłaty przekształceniowej, wątpliwości wynikające ze stanu prawnego i faktycznego nieruchomości, korekt w księgach wieczystych i zaświadczeniach);
- Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (poruszano zagadnienia związane z zastosowaniem przepisów o pomocy publicznej);
- do Ministra Finansów w ramach Unii Metropolii Polskich były zgłaszane pytania W celu wyjaśnienia stosowania przepisów ustawy przekształceniowej w kontekście zastosowania przepisów ustawy o VAT.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w 2018 roku, już na etapie prac legislacyjnych, jak i po dniu przekształcenia, tj. 1 stycznia 2019 r. W jednym przypadku pytań skierowanych do Ministerstwa odpowiedź uzyskano po niemal 11 miesiącach¹⁸.

Niektóre jednostki kontrolowane wskazywały, że dla w związku z realizacją zadań wynikających z przepisów ustawy przekształceniowej oraz ograniczeniami kadrowymi, konieczna było wykonywanie pracy w godzinach nadliczbowych (co często i tak nie było wystarczające do dochowania terminów określonych w ustawie). Na przykład pracownicy Urzędów Dzielnic m.st. Warszawy jak i Biura Mienia Miasta i Skarbu Państwa (BMMiSP) oraz Zarządu Mienia Skarbu Państwa (ZMSP), wykonywali pracę w godzinach nadliczbowych w wymiarze:

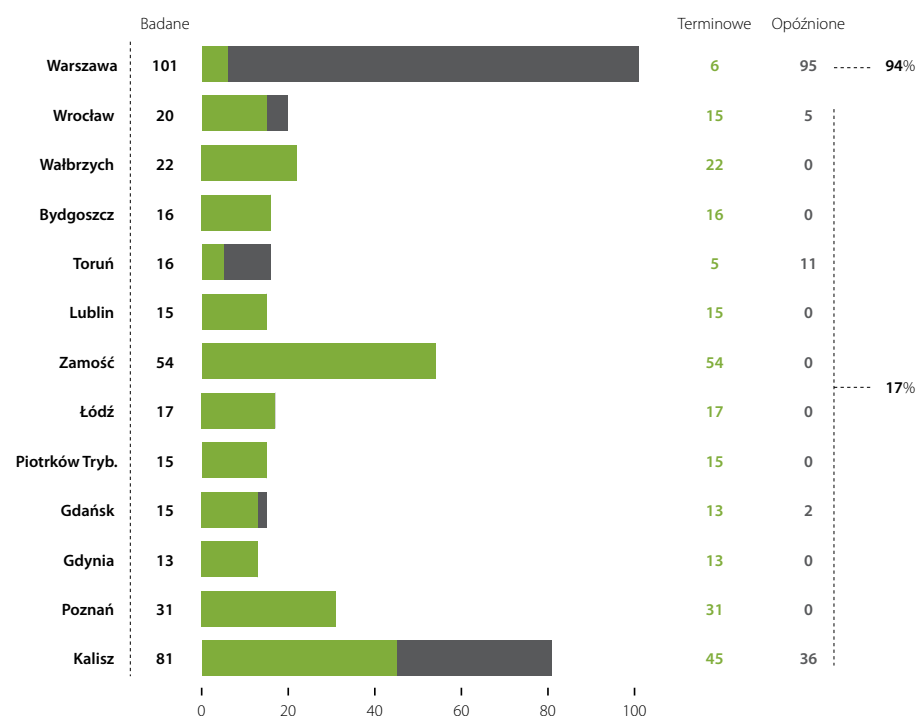
- ZMSP – 405 godzin (przepracowanych przez 26 pracowników) w 2019 r. i 290 godzin (przepracowanych przez 24 pracowników) w 2020 r.;
- BMMiSP – ponad 6230 godzin (przepracowanych przez 98 pracowników) w 2019 r. i ponad 6340 godzin, przepracowanych przez 106 pracowników w 2020 r. (w okresie od stycznia do września);
- Urzędy Dzielnic – ponad 11 790 godzin w 2019 r. i ponad 7910 godzin w 2020 r.

**Wydawanie zaświadczeń
o przekształceniu
na wnioski
użytkowników
wieczystych
z 30-dniowym terminem
odpowiedzi**

Poniżej zostały przedstawione dane dotyczące terminowości wydawania zaświadczeń na wnioski z trzydziestodniowym terminem udzielenia odpowiedzi.

Wykres nr 3

Zaświadczenia z trzydziestodniowym terminem wydania



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

¹⁸ Dyrektor Departamentu Gospodarki Nieruchomościami tak późne udzielenie tej odpowiedzi uzasadniła „dużą liczbą wpływających wystąpień z zakresu gospodarki nieruchomościami”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kontrola próby zaświadczeń wydawanych na wnioski użytkowników wieczystych przeprowadzona w 12 miastach w ramach kontroli koordynowanej wykazała, że około 17% zaświadczeń, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy przekształceniowej (z trzydziestodniowym terminem na udzielenie przez właściwy organ odpowiedzi), zostało wydanych z naruszeniem terminów ustawowych. Największy wpływ na średnie opóźnienia miały ustalenia kontroli przeprowadzonej w UM Kalisza gdzie spośród 81 wniosków objętych kontrolą – 36 zostało wydane po terminie (44% badanej próby). W ośmiu jednostkach (Wałbrzychu, Bydgoszczy, Lublinie, Zamościu, Łodzi, Piotrkowie Trybunalskim Gdyni i Poznaniu) takich opóźnień nie stwierdzono.

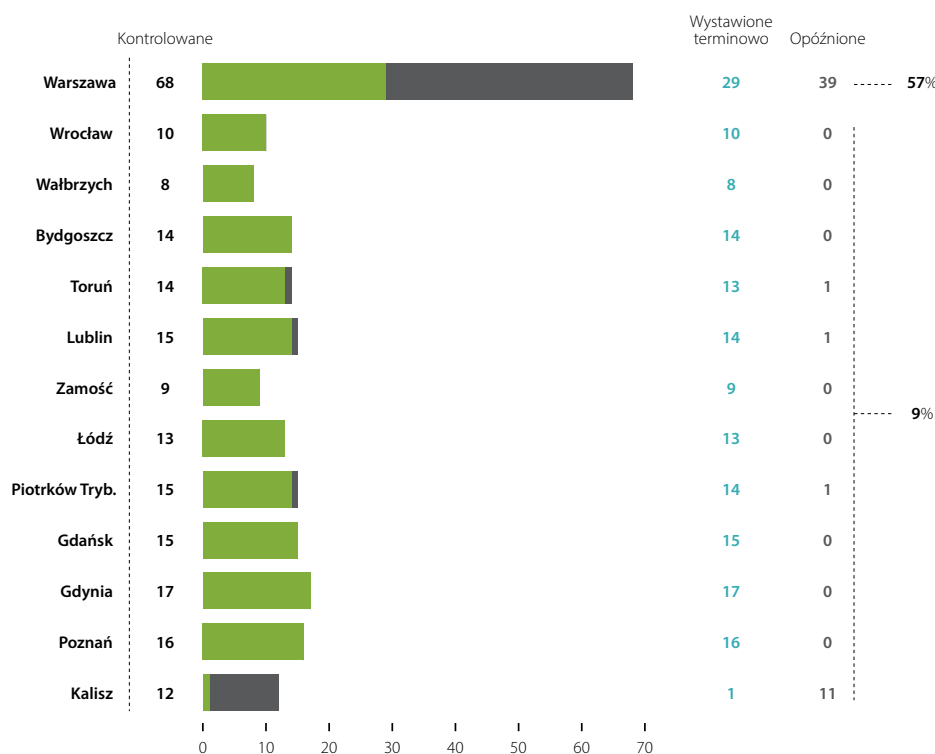
Terminowość wydawania zaświadczeń na wnioski użytkowników wieczystych szczególnie niekorzystnie przedstawiała się w Urzędzie m.st. Warszawy. Kontrola próby zaświadczeń wydawanych na wnioski użytkowników wieczystych¹⁹ wykazała, że: około 95% zaświadczeń, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy przekształceniowej (z trzydziestodniowym terminem na udzielenie przez właściwy organ odpowiedzi), zostało wydanych z naruszeniem terminów ustawowych.

Jednostki kontrolowane dużo lepiej poradziły sobie z realizacją obowiązku, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy przekształceniowej, tj. z wydawaniem wniosków z 4-miesięcznym terminem na udzielenie odpowiedzi przez właściwy organ. Szczegółowe ustalenia kontroli w tym zakresie zostały przedstawione poniżej.

Wydawanie zaświadczeń o przekształceniu na wnioski użytkowników wieczystych z 4-miesięcznym terminem odpowiedzi

Wykres nr 4

Zaświadczenia z 4-miesięcznym terminem wydania



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

¹⁹ W ramach kontroli doraźnej.

Kontrola próby zaświadczeń wydawanych na wnioski użytkowników wieczystych z czteromiesięcznym terminem na udzielenie odpowiedzi przeprowadzona w 12 miastach w ramach kontroli koordynowanej wykazała, że około 9% wniosków zostało wydanych z opóźnieniem. W głównej mierze opóźnienia wystąpiły w UM Kalisza gdzie w badanej próbie niemal wszystkie wnioski wydano z opóźnieniem. Największe opóźnienia odnotowano w Warszawie gdzie 57% badanej próby wniosków została wystawiona po ustawowym terminie. Poza tymi jednostkami pozostałe miasta działały skutecznie.

W Urzędzie m.st. Warszawy, w którym terminowość wydawania zaświadczeń w związku z wnioskami złożonymi przez dotychczasowych użytkowników wieczystych, do końca sierpnia 2019 r. około 93% wniosków (łącznie trzydziestodniowych i czteromiesięcznych) nie zostało załatwionych terminowo. W „Informacji na temat prac nad wydawaniem zaświadczeń potwierdzających przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na gruncie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów”, stanowiącej odpowiedź na interpelacje Radnych m.st. Warszawy Prezydent m.st. Warszawy w dniu 28 sierpnia 2019 r. informował m.in., że do dnia 27 sierpnia 2019 r. do Urzędów Dzielnic wpłynęło łącznie 26 638 wniosków o wydanie zaświadczenia, z czego w terminie odpowiadano na 1853 wnioski [niespełna 7%]. Jako główne powody niezrealizowania wniosków w terminie wskazano:

- konieczność dokonania weryfikacji stanu całej nieruchomości przed wydaniem zaświadczenia dla pojedynczego lokalu (dokonanie wizji lokalnej, analiza danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków, analiza księgi wieczystej, analiza każdego lokalu pod kątem zarejestrowania działalności gospodarczej oraz innych dokumentów);
- konieczność czekania do dnia 31 marca 2019 r. na oświadczenia wnioskodawców, w jakim trybie ma być prowadzone postępowanie;
- brak pełnej dokumentacji pozwalającej wydać zaświadczenie potwierdzające przekształcenie (brak odpowiedzi wnioskodawcy, czy lokal mieszkalny jest wykorzystywany do prowadzenia działalności gospodarczej);
- konieczność sprostowania zapisów w księdze wieczystej;
- wątpliwości interpretacyjne dotyczące zapisów ustawy przekształceniowej;
- braki kadrowe.

Weryfikacja
dokumentacji
nieruchomości
pod kątem
spełniania warunków
przekształcenia.

Jednostki kontrolowane, co do zasady prawidłowo weryfikowały dokumentację nieruchomości pod kątem spełniania warunków przekształcenia.

W Warszawie problem dotyczył terminowości dokonanej weryfikacji stanu prawnego nieruchomości. W okresie 12 miesięcy od dnia przekształcenia, o którym mowa w art. 1 ust. 1 ustawy przekształceniowej, nie udało się w pełni dokonać prac wstępnych, tj. weryfikacji spełniania przez grunty przesłanek ustawowych przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (dalej: przekształcenie). Do dnia 31.12.2019 r. działania te, potwierdzone wydaniem przynajmniej jednego zaświadczenia o przekształceniu, dokonano w odniesieniu do 84% nieruchomości.

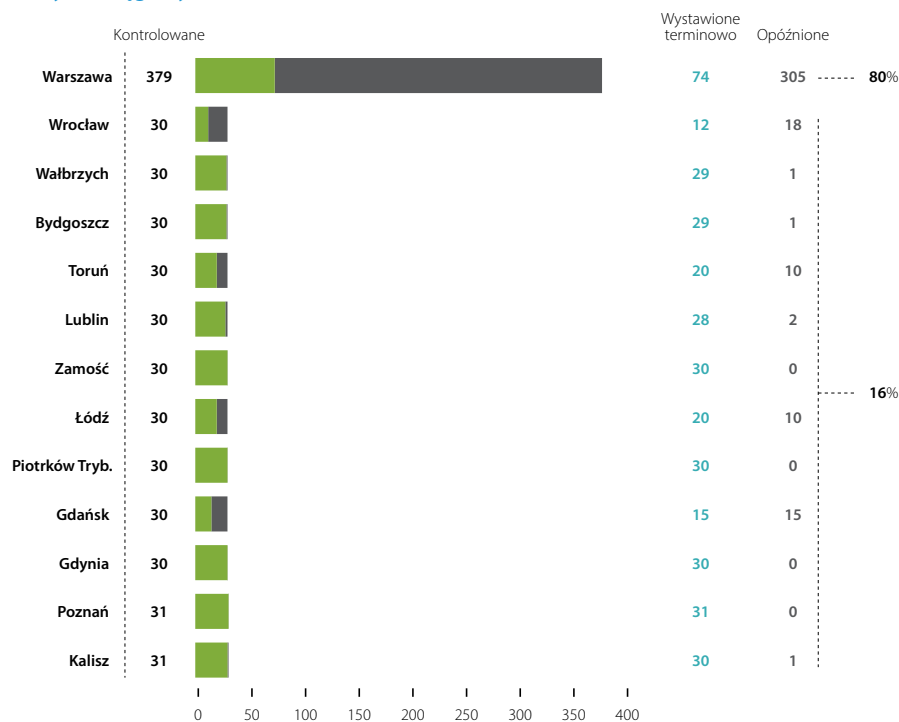
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Poniższe zestawienie prezentuje terminowość wysyłania przez jednostki kontrolowane zaświadczeń do sądów wieczystoksięgowych.

**Przesyłanie
zaświadczeń do sądów
wieczystoksięgowych**

Wykres nr 5

Terminowość wysyłania przez jednostki kontrolowane zaświadczeń do sądów wieczystoksięgowych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Ustalenia kontroli koordynowanej wskazują, że 16% zaświadczeń o przekształceniu (bez uwzględniania wyników kontroli doraźnej w Warszawie), zostało przesłanych z naruszeniem terminów, o których mowa w art. 4 ust. 7 ustawy przekształceniowej. Przedstawiciele UM, gdzie wystąpiły największe opóźnienia, fakt wystąpienia nieprawidłowości tłumaczyli:

- W Gdańsku: ustaleniami z przewodniczącą Wydziału Ksiąg Wieczystych, zgodnie z którymi, zdecydowano, że zaświadczenia przesyłane będą do sądu po wydaniu przez UM zaświadczeń dla wszystkich współwłaścicieli danej nieruchomości. Dzięki tak przyjętym zasadom sąd mógł daną sprawą zajmować się raz, co ułatwiało weryfikację kompletności wydanych zaświadczeń, a organowi wydającemu zaświadczenia pozwoliło na oszczędność czasu oraz zapewniło możliwość efektywnej kontroli nad przekazywanymi do Sądu zaświadczeniami, nie niosąc jednocześnie za sobą żadnych negatywnych skutków dla właścicieli, na rzecz których zaświadczenia te były wydane.
- We Wrocławiu: dużą liczbą zaświadczeń wydawanych przez Urząd w kontrolowanym okresie oraz przyjętym sposobem współpracy między UM i Sądem.
- W Toruniu: faktem, że termin ustawowy jest terminem instrukcyjnym a opóźnienia wynikały z jednej strony z dużej liczby obsługiwanych spraw a z drugiej ze wstrzymania wysyłki (w związku z trwającymi pracami nad zmianą ustawy przekształceniowej w zakresie ustalania okresu wnoszenia opłat przez przedsiębiorców).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- W Łodzi: skalą procesu wydawania zaświadczeń oraz ograniczonymi możliwościami kadrowymi. Wskazywano ponadto, że przy tak dużej liczbie przekazywanych zaświadczeń, sąd nie potwierdzał w dniu złożenia zaświadczeń faktu ich otrzymania.

Największe opóźnienia stwierdzono w UM st. Warszawy, gdzie z opóźnieniem wysłano 80% zaświadczeń objętych kontrolą. Przedstawiciele UM st. Warszawy przyczyny opóźnień tłumaczyli ustaleniami przyjętymi podczas spotkań z przedstawicielami sądu wieczystoksięgowego dotyczących sposobu współdziałania organu i sądu w realizacji ustawy przekształceniowej, w wyniku których podjęto decyzję, że komórki m.st. Warszawy będą przygotowywały i przekazywały „blokowo” zaświadczenia dla całej nieruchomości gruntowej zabudowanej budynkiem mieszkalnym w celu ułatwienia dokonywania wpisów w księgach wieczystych.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że opóźnienia w przesyłaniu zaświadczeń do sądów wieczystoksięgowych nie były jedynym problemem w aktualizowaniu danych w Księgach Wieczystych poszczególnych nieruchomości. Jak wynika z informacji przekazanej przez Departament Kadr i Organizacji Sądów Powszechnych i Wojskowych Wydział Etatyzacji Sądów i Analiz w Ministerstwie Sprawiedliwości na dzień 31 grudnia 2020 r. liczba niezakończonych spraw „Kw-ustawa przekształceniowa”, jaka pozostała z poprzedniego okresu statystycznego, wyniosła niemal 560 tysięcy.

5.2. Pozostałe zagadnienia związane z realizacją ustawy przekształceniowej

Podsumowanie wyników kontroli

Terminowa realizacja ustawy przekształceniowej, szczególnie w dużych miastach, od początku była obciążona bardzo wysokim ryzykiem, na co zwracały uwagę właściwe organy odpowiedzialne za jej realizację. Wystąpiło szereg czynników niezależnych od jednostek kontrolowanych niekorzystnie wpływających na możliwość realizacji. Wiarygodne określenie stopnia realizacji ustawy przekształceniowej w skali kraju nie jest możliwe z uwagi na fakt, że Ministerstwo nie zbierało danych w tym zakresie.

Ustawowy termin na wydanie zaświadczeń

Sekretarz Zarządu Unii Metropolii Polskich w stanowisku w sprawie zmian w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów z 14.03.2019 r., apelował o uwzględnienie postulatów, które mają na celu usprawnienie procesu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów poprzez m.in.:

- wydłużenie terminu wydawania zaświadczeń, o których mowa w art. 4 ust 2 ustawy przekształceniowej do roku 2023²⁰;

²⁰ W uzasadnieniu wniosku podano, że zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, właściwy organ zobowiązany jest do wydania zaświadczeń o przekształceniu do końca 2019 roku, co rodzi obowiązek w Miastach UMP wydawania ok. 800 zaświadczeń dziennie (Łódź, Wrocław), a Mieście Stołecznym Warszawa – 2000 zaświadczeń dziennie. Konsekwencje z tytułu niewydania zaświadczenia w największym stopniu dotkną mieszkańców – mogą zostać pozbawieni preferencyjnego prawa przekształcenia tych gruntów, ponieważ Ustawa uzależnia wysokość stawek bonifikat od roku, w którym nastąpiło przekształcenie, a nie od upływu czasu od daty wydania zaświadczenia.

- umożliwienie wydawania zaświadczeń o udzieleniu pomocy *de minimis* na dzień wydania zaświadczenia przekształceniowego – z datą późniejszą – po zbadaniu statusu i sytuacji przedsiębiorcy²¹.

Żaden z ww. postulatów nie został uwzględniony w kolejnych nowelizacjach ustawy przekształceniowej.

Przedstawiciel Unii Metropolii Polskich, w zaprezentowanym 27 marca 2019 r. na posiedzeniu plenarnym Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego stanowisku podkreślił, iż zasadniczym problemem, który występuje w każdym dużym mieście jest liczba wydawanych zaświadczeń w ciągu 12 miesięcy „nie ma praktycznych możliwości wydania tak ogromnej liczby zaświadczeń w ciągu 12 miesięcy jednego roku” oraz wskazał na konieczność zmiany tych terminów.

Mając na uwadze wyniki kontroli, które wskazują, że właściwe organy w większości nie poradziły sobie z terminową realizacją zadań nałożonych ustawą przekształceniową, zwrócono się do Ministerstwa w z pytaniem, dlaczego pomimo kilkukrotnej zmiany brzmienia ustawy przekształceniowej, w tym jednej zmieniającej jej zakres przedmiotowy (wiążącej się z koniecznością dokonania dodatkowych analiz spełniania warunków przekształcenia przez poszczególne nieruchomości) oraz postulatów zgłaszanych przez samorządy na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz w ramach Zarządu Unii Metropolii Polskich nie zmieniło 12-miesięcznego terminu na wydanie zaświadczeń. Dyrektor Departamentu Gospodarki Nieruchomościami poinformował, że w pierwotnej wersji projektu ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności gruntów, termin do wydawania z urzędu zaświadczeń potwierdzających przekształcenie wynosił sześć miesięcy. W toku dalszych prac legislacyjnych okres ten wydłużono do dziewięciu miesięcy, a następnie – po konsultacjach ze stroną samorządową w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego – przyjęto termin 12-miesięczny, uwzględniający m. in. rozszerzenie zakresu uwłaszczenia o grunty zabudowane budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi. Jednocześnie, w przypadkach wydawania zaświadczeń na wniosek uprawnionego podmiotu przewidziano wydłużenie terminu z dwóch do czterech miesięcy (w pierwotnym projekcie – 14 dni). Rozwiązania te uwzględniały postulaty przedstawicieli środowisk samorządowych w zakresie zapewnienia odpowiedniego czasu na przeprowadzenie procesu powszechnego uwłaszczenia. Wypracowane wspólnie stanowisko w tym zakresie przesądziło o uznaniu przez resort, że zagwarantowane w ustawie środki prawne były adekwatne do realizacji tego zadania. Nie należy także tracić z pola widzenia, iż *vacatio legis* ustawy w połączeniu z względnie długim okresem od dnia wejścia ustawy w życie (5 października 2018 r.) do rozpoczęcia biegu terminu do wydawania zaświadczeń pozwalały organom efektywnie przygotować się do terminowej realizacji zadania.

²¹ <https://www.metropolie.pl/wp-content/uploads/2019/03/STANOWISKO-ZARZADU-UMP-ws-przekształcenia-uzytkowania-wieczystego.pdf>

Niezależnie od zaprezentowanego powyżej stanowiska dotyczącego możliwości wydania zaświadczeń do 31.12.2019 r., na posiedzeniu Komisji Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2021 r. Podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii oceniła pozytywnie odmienny od przyjętych w ustawie przekształceniowej założeń poziom realizacji zadań, stwierdzając m.in. że: „Powodzenie procesu przekształcenia najlepiej obrazują dane o liczbie wydanych zaświadczeń. Mamy dane na koniec roku 2020, dlatego że sporządzane one są raz na pół roku, więc dysponujemy danymi na koniec 2020 r., zgodnie z którymi organy wydały zaświadczenia w stosunku do 78% nieruchomości objętych uwłaszczeniem z mocy prawa. W niemal połowie miast raportujących dane dotyczące przekształcenia wydanych zostało, co najmniej 90% zaświadczeń, w 2/3 miast osiągnięto wykonanie planu na poziomie nie niższym niż 75%, 93% miast wydało co najmniej połowę zaświadczeń, a w 1/4 miast przekształcenie potwierdzono w stosunku do wszystkich objętych ustawą nieruchomości”.

Podstawy określenia
ustawowego terminu
na wydanie zaświadczeń
o przekształceniu

Ministerstwo nie posiadało danych wskazujących na podstawy określenia przyjętego w ustawie czasu przeznaczonego na wydawanie zaświadczeń o przekształceniu. Dyrektor Departamentu Gospodarki Nieruchomościami w Ministerstwie Rozwoju i Technologii²² poinformował, że w toku prowadzonych prac nad projektem nie były dokonywane analizy w kierunku oszacowania czasu niezbędnego do załatwienia jednostkowej sprawy związanej z wydaniem zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie. Z uwagi na nierównomierne nasycenie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego gruntami oddanymi w użytkowanie wieczyste, różnice w dostępnych zasobach kadrowych oraz złożoność stanów prawnych nieruchomości, w ocenie przedstawiciela resortu, oszacowanie takie należałoby bowiem oceniać jako niecelowe. Dyrektor Departamentu Gospodarki Nieruchomościami w Ministerstwie Rozwoju i Technologii jednocześnie zwrócił uwagę na fakt, że przyjęta w projekcie uproszczona forma potwierdzania przekształcenia poprzez wydanie zaświadczenia, opierającego się co do zasady na danych zawartych w rejestrach urzędowych, była w założeniu rozwiązaniem pozwalającym na dochowanie zastrzeżonego w ustawie terminu.

Wskazania odnośnie pracochłonności procesów związanych z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów zostały natomiast określone w piśmie Wojewody Wielkopolskiego z dnia 11 maja 2021 r., kierowanym do prezydentów miast na prawach powiatu oraz starostów w związku z potrzebą opracowania projektu budżetu na 2022 r., wskazana została zakładana mediana czasu realizacji poszczególnych czynności w przedmiotowym procesie, przyjmując, że:

- na wydanie jednego zaświadczenia o przekształceniu, poprzedzone badaniem przesłanek uwłaszczenia z mocy prawa przewidziano 5 godzin;

²² Do którego zakresu działania należą m.in. sprawy przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- na sporządzenie w jednej sprawie informacji o wysokości należnej opłaty jednorazowej lub kwoty pozostałej do zapłaty wraz z badaniem spełnienia przesłanej udzielenia bonifikaty przewidziano 1,5 godziny;
- na wydanie jednego zaświadczenia o wniesieniu wszystkich opłat rocznych lub opłaty jednorazowej zaplanowano 0,5 godziny.

Ponadto na czynności kancelaryjne przewidziano 3 godziny (dla jednej czynności), a dla sporządzenia sprawozdania z udzielonej pomocy publicznej przewidziano 1 godzinę.

Dyrektor Wydziału Gospodarki Nieruchomościami w UM Poznania wskazała, że biorąc pod uwagę pierwotne założenie wydania wszystkich zaświadczeń w terminie 12 miesięcy i ww. medianę, wydanie samych zaświadczeń dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa zajęłoby 75 000 godzin. Oznacza to, że niezbędna byłaby w tym celu efektywna praca 42 pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy, podczas gdy Wydział Gospodarki Nieruchomościami w UM Poznania na realizację wszystkich zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami posiadał wg stanu na dzień 10 czerwca 2021 r., 24 etaty. Prezydent Poznania przeznaczył na realizację zadania związanego z procesem przekształcania środki umożliwiające zwiększenie zatrudnienia o 10 osób oraz okresowo pracę pracowników już zatrudnionych w godzinach nadliczbowych.

Ministerstwo nie posiadało wiarygodnych danych na temat stopnia realizacji ustawy przekształceniowej. Departament Gospodarki Nieruchomościami Ministerstwa Rozwoju i Technologii zasadniczo korzystał z danych agregowanych w opracowaniach resortu sprawiedliwości²³ a dodatkowo w trybie roboczym od przedstawicieli największych polskich miast otrzymywał dane dotyczące stanu wydawania zaświadczeń. Jednakże dane raportowane przez te miasta nie były porównywalne z danymi pozyskiwanymi od Ministerstwa Sprawiedliwości, w których wartości planowane spraw wpływających do sądu nie były oparte na faktycznej analizie nieruchomości pod kątem spełniania ustawowych kryteriów dla przekształcenia²⁴.

Monitorowanie realizacji ustawy

Zastępca Dyrektora Departamentu Gospodarki Nieruchomościami Ministerstwa Rozwoju i Technologii poinformował, że w perspektywie oceny dobiegającego końca 3-letniego okresu stosowania ustawy, Departament rozważa pozyskanie od największych miast w Polsce danych o stanie wykonania planu wydawania zaświadczeń o przekształceniu według liczby planowanych zaświadczeń oraz gruntów spełniających ustawowe przesłanki przekształcenia.

²³ Informacje o stanie wykonania ustawy oparte są zasadniczo o dane raportowane przez sądy powszechne i są one pochodną przyjętej przez resort sprawiedliwości metodologii.

²⁴ Według informacji przekazanej przez Dyrektora Departamentu Kadr i Organizacji Sądów Powszechnych i Wojskowych dane gromadzone przez tę jednostkę te od początku miały służyć jedynie oszacowaniu przez właściwe sądy dodatkowego wpływu spraw związanych z realizacją ustawy przekształceniowej do sądów i monitorowaniu stopnia załatwiania tych spraw przez sądy, a nie monitorowaniu stopnia zaawansowania realizacji samej ustawy przekształceniowej.

Zwiększanie przez jednostki zatrudnienia w kontekście założeń ustawowych

Wyniki kontroli wskazywały, że kierownicy jednostek kontrolowanych podejmowali działania zmierzające do zatrudnienia nowych pracowników w celu realizacji zadań wynikających z ustawy. W „ocenie skutków regulacji” projektodawca przyjął natomiast założenie, że realizacja zadań z zakresu przekształcenia nie będzie wymagała zwiększenia zatrudnienia w urzędach obsługujących organy właściwe w sprawach przekształcenia. Dyrektor Departamentu Gospodarki Nieruchomościami w Ministerstwie Rozwoju i Technologii poinformowała, że w konsekwencji przekształcenia z mocy prawa gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe, odpowiedniemu zmniejszeniu miał ulec wolumen spraw z zakresu użytkowania wieczystego (aktualizacja opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego oraz egzekucja należności z tego tytułu). Uwolniony w ten sposób potencjał dostępnych zasobów ludzkich mógł zatem efektywnie zasilić obsługę procesu wydawania zaświadczeń oraz pozostałych czynności z obszaru przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości.

W ocenie przedstawiciela Ministerstwa dalsze wydłużenie terminu do wydawania zaświadczeń niewątpliwie doprowadziłoby do obniżenia poczucia stabilności prawnej beneficjentów przekształcenia, a także skutkowałoby istotnym ograniczeniem możliwości obrotu gruntami przeznaczonymi na cele mieszkaniowe, dla których nie zostało wydane zaświadczenie potwierdzające uwłaszczenie *ex lege*. Rozwiązania pogarszające sytuację prawną dotychczasowych użytkowników wieczystych, którym ustawa przyznawała ekspektatywę potwierdzenia swojego prawa do gruntu w określonym czasie, mogłyby również być identyfikowane, jako przejaw naruszenia zasady ochrony praw nabytych. Mając na uwadze powyższe okoliczności, resort uznał, że podejmowanie w tym zakresie interwencji legislacyjnej byłoby niecelowe. Należy także zauważyć, że obowiązujące unormowania nie wyłączały możliwości wydawania przez właściwe organy zaświadczeń potwierdzających przekształcenie po upływie terminów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2020 r. poz. 2040). Zaświadczenia wydane po dniu 31 grudnia 2019 r. zachowują analogiczną moc prawną.

Zwłoka Ministerstwa w udzielaniu odpowiedzi właściwym organom

Kontrola wykazała, że występowały przypadki, nieprawidłowej współpracy Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju z organami właściwymi w sprawach wydawania zaświadczeń, co mogło mieć niekorzystny wpływ na terminowość wydawania zaświadczeń o przekształceniu. Dla przykładu:

1. We wrześniu 2018 r., przed rozpoczęciem realizacji wydawania zaświadczeń, przedstawiciel Urzędu Miasta Poznania wystąpił do Ministerstwa z pismem o udzielenie odpowiedzi na pytania dotyczące interpretacji przepisów ustawy przekształceniowej, prosząc jednocześnie o pilne załatwienie sprawy z uwagi na konieczność przygotowania organizacyjnego, jak i prawnego Wydziału do realizacji procesu. Odpowiedź Ministerstwa, wpłynęła do Urzędu dopiero w dniu 15 kwietnia 2019 r., a więc ponad pół roku po wysłaniu zapytania i ponad trzy miesiące po rozpoczęciu wydawania zaświadczeń.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

2. W celu uzyskania informacji niezbędnej do wydania wytycznych, Wiceprezydent m.st. Warszawy w dniu 5.03.2020 r. zwrócił się do Ministerstwa o interpretację przepisów ustawy przekształceniowej, a 26.06.2020 r. ponownie zwrócił się z prośbą o udzielenie pilnej odpowiedzi na to pismo. Odpowiedź została udzielona przez Dyrektora Departamentu Gospodarki Nieruchomościami w Ministerstwie dopiero 29 stycznia 2021 r., a więc po niemal 11 miesiącach (Dyrektor Departamentu Gospodarki Nieruchomościami tak późne udzielenie tej odpowiedzi uzasadniła „dużą liczbą wpływających wystąpień z zakresu gospodarki nieruchomościami”).

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy organy samorządu terytorialnego skutecznie i zgodnie z prawem realizowały zadania związane z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności?
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na pytanie szczegółowe: Czy właściwe organy realizowały zadania związane z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów skutecznie i zgodnie z przepisami ustawy przekształceniowej?
Zakres podmiotowy	Kontrola została przeprowadzona w sześciu województwach, w 12 największych pod względem populacji i powierzchni miastach na prawach powiatu: Wrocławiu, Wałbrzychu, Bydgoszczy, Toruniu, Lublinie, Zamościu, Łodzi, Piotrkowie Trybunalskim, Gdańsku, Gdyni, Poznaniu i Kaliszu.
Kryteria kontroli	Kontrole w UM przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK pod względem legalności. Jednostki kontrolowane były oceniane pod kątem skuteczności realizacji przepisów ustawy przekształceniowej.
Okres objęty kontrolą	Od początku 2019 r. – do końca I połowy 2021 r. (z uwzględnieniem wcześniejszych działań mających związek z realizacją zadań związanych z procesem przekształceniowym).
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	Po zakończeniu czynności kontrolnych zasięmano informacji w jednostkach nieobjętych kontrolą, tj. Ministerstwie Rozwoju i Technologii i Ministerstwie Sprawiedliwości. Informacje te dotyczyły głównie danych statystycznych dotyczących stopnia realizacji ustawy przekształceniowej a w Ministerstwie Rozwoju i Technologii dodatkowo kwestie związane z określonymi w ustawie przekształceniowej terminami wydania zaświadczeń (również w kontekście 5-krotnych nowelizacji tej ustawy).
Terminy realizacji kontroli	Kontrola rozpoczęła się 26 kwietnia 2021 r., a zakończyła się 4 sierpnia 2021 r. (data podpisania ostatniego wystąpienia).
Finansowe rezultaty kontroli	W kontroli UM Torunia stwierdzono uszczuplenie środków na kwotę ogółem 8027,43 zł, w tym: – 3248,53 zł – kwota udzielonych bonifikat (niepobranej opłaty) z tytułu przekształcenia prawa własności gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności, które nie przysługiwały nabywcom w związku z brakiem wniesienia opłaty jednorazowej w pełnej wysokości na skutek wyliczenia tej opłaty przy przyjęciu za podstawę zaniżonej wysokości opłaty rocznej, tj. bez uwzględnienia aktualizacji wysokości opłaty za użytkowanie wieczyste, które miało miejsce w IV kwartale 2018 r.; – 94,96 zł – kwota stanowiąca część wniesionej opłaty jednorazowej przygotowana przez Urząd do zwrotu w związku z błędnym ustaleniem wysokości tej opłaty, tj. wyliczeniem jej przy przyjęciu za podstawę zaniżonej wysokości opłaty rocznej, tj. bez uwzględnienia aktualizacji wysokości opłaty za użytkowanie wieczyste, które miało miejsce w IV kwartale 2018 r.;

- 4433,94 zł – kwota udzielonych bonifikat (niepobranej opłaty) z tytułu przekształcenia prawa własności gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności, które nie przysługiwały nabywcom w związku z brakiem zgłoszenia na piśmie zamiaru wniesienia opłaty jednorazowej oraz brakiem ogłoszenia zarządzenia wojewody;
- 250,0 zł – kwota niepobraných opłat skarbowych z tytułu wystawienia na wnioski pięciu zaświadczeń o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.

Badanie prawidłowości realizacji zadań związanych z wydaniem zaświadczeń o przekształceniu przeprowadzono na próbie postępowań dotyczących wydania 30 zaświadczeń. W celu objęcia kontrolą postępowań dotyczących różnych nieruchomości, przy doborze wniosków i zaświadczeń do kontroli zwracano uwagę, aby wyłączyć z badanej próby postępowania dotyczące lokali mieszkalnych znajdujących się w tym samym budynku wielorodzinnym. Nieuwzględnienie tego warunku powodowałoby istotne obniżenie jakości prowadzonej analizy nieruchomości, w szczególności w obszarze spełniania przez wchodzące w jej skład grunty określonych w ustawie przesłanek przekształceniowych (w ekstremalnej sytuacji mogłoby skutkować wystąpieniem sytuacji badania procesu wydawania zaświadczeń wydanych dla mieszkańców jednego bloku położonego na jednej nieruchomości). Istotne (choć nie tak jak wcześniejszy warunek) było również aby próba zawierała zarówno lokale położone w budynkach wielorodzinnych jak i budynki jednorodzinne. Dobór próby do badania przeprowadzano w dwóch krokach:

Pozostałe informacje
– dobór próby
do kontroli

1. W pierwszym kroku określano docelową proporcję udziału w badanej próbie liczby użytkowników wieczystych gruntów należących do Skarbu Państwa (SP) i użytkowników nieruchomości położonych na gruntach należących do jednostki samorządu terytorialnego (jst). Proporcja ta powinna być analogiczna do udziału liczby użytkowników nieruchomości położonych na gruntach należących do SP oraz udziału liczby użytkowników nieruchomości położonych na gruntach należących do jst w sumie liczby użytkowników nieruchomości położonych na gruntach należących do SP oraz użytkowników nieruchomości położonych na gruntach należących do jst na obszarze działania jednostki kontrolowanej.
2. W drugim kroku do próby wybierano zaświadczenia wydane na wnioski – po połowie – zaświadczenia wydane na wnioski z 30 dniowym (art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy przekształceniowej) i 4-miesięcznym (art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy przekształceniowej) terminem odpowiedzi. Jeżeli liczba zaświadczeń jednego z rodzajów nie była wystarczająca dobierano zaświadczenia wydane na wnioski z drugiej grupy (celem było aby do próby dobrać równą liczbę zaświadczeń wydanych na wnioski z 30 dniowym i 4 miesięcznym terminem na wydanie zaświadczenia).

Z punktu widzenia kontroli było to kryterium szczególnie istotnym, z uwagi na fakt, że umożliwiało dokonanie oceny terminowości prowadzonych działań (szczególnie w sytuacji kiedy jednostki nie posiadały rejestrów/

systemów informatycznych pozwalających na automatyczne zbadanie terminowości prowadzenia działań. Jedynie w sytuacji, gdy liczba wydanych przez jednostkę zaświadczeń na wnioski użytkowników nie pozwala na zastosowanie tego kryterium możliwe było dobranie do badanej próby zaświadczeń wydanych z urzędu (art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy przekształceniowej). Doboru spraw do próby dokonywano wg osądu kontrolera (w takiej sytuacji należało dążyć – przy zachowaniu wskazanych wcześniej założeń – do wyboru spraw z różnych miesięcy).

Pozostałe informacje – wnioski pokontrolne.

W związku z ustaleniami kontroli i stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK skierowała:

- w ramach kontroli koordynowanej 22 wnioski pokontrolne: według przekazanych przez kierowników jednostek informacji o sposobie wykorzystania wniosków pokontrolnych zrealizowano 10 wniosków, sześć wniosków było w trakcie realizacji, zaś sześć wniosków pozostaje niezrealizowanych. Wnioski dotyczyły głównie: zintensyfikowania działań w celu jak najszybszego zakończenia zadań związanych z przekształceniem; wdrożenia rozwiązań organizacyjnych zapewniających terminowe wydawanie zaświadczeń o przekształceniu, informacji o wysokości opłaty jednorazowej oraz zaświadczeń o wniesieniu opłaty jednorazowej;
- w ramach kontroli doraźnej dwa wnioski: o podjęcie działań mających na celu zidentyfikowanie obszarów mających największy wpływ na niskie tempo wydawania zaświadczeń w trzech dzielnicach (Praga-Południe, Wola i Śródmieście) oraz podjęcie działań pozwalających tym jednostkom na szybkie zakończenie procesu przekształceń oraz wniosek o przeprowadzenie ponownej analizy jednej z objętej kontrolą nieruchomości. Z informacji przekazanej przez Prezydenta m.st. Warszawy wnioski były w trakcie realizacji.

Pozostałe informacje – zastrzeżenia zgłoszone przez kierowników jednostek kontrolowanych

Zastrzeżenia do wystąpień złożyło pięciu Prezydentów miast: Lublina, Zamościa, Wrocławia, Łodzi oraz Piotrkowa Trybunalskiego. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli:

- w trzech przypadkach, tj. złożonych przez Prezydentów: Lublina, Zamościa oraz Piotrkowa Trybunalskiego oddalił zastrzeżenia w całości;
- dwóch przypadkach, tj. Wrocławia i Łodzi zastrzeżenia częściowo uwzględniono (w części nie odnoszącej się do wydanej oceny terminowości wydawania zaświadczeń) w związku, z czym w treści wystąpień dokonano stosownych korekt.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Urząd Miasta Bydgoszczy	Rafał Bruski
2.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Urząd Miasta Torunia	Michał Zaleski
3.	Delegatura NIK w Gdańsku	UM w Gdyni	Wojciech Szczurek
4.	Delegatura NIK w Gdańsku	UM w Gdańsku	Aleksandra Dulkiwicz
5.	Delegatura NIK w Poznaniu	UM Poznania	Jacek Jaśkowiak
6.	Delegatura NIK w Poznaniu	UM Kalisza	Krystian Kinastowski
7.	Delegatura NIK w Lublinie	UM Lublin	Krzysztof Żuk
8.	Delegatura NIK w Lublinie	UM Zamość	Andrzej Wnuk
9.	Delegatura NIK we Wrocławiu	UM Wrocławia	Jacek Sutryk
10.	Delegatura NIK we Wrocławiu	UM w Wałbrzychu	Roman Szełemej
11.	Delegatura NIK w Łodzi	UM Łodzi	Hanna Zdanowska
12.	Delegatura NIK w Łodzi	UM Piotrkowa Trybunalskiego	Krzysztof Chojniak
13.	Departament Infrastruktury	UM st. Warszawy	Rafał Trzaskowski

²⁵ W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek²⁶

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Miasta Bydgoszczy	W formie opisowej	Terminowa realizacja pozostałych zadań	- Niewydanie do 31.12.2019 r. zaświadczeń o przekształceniu wszystkim użytkownikom gruntów spełniających warunki przekształcenia na 01.01.2019 r. (wydano 55,9%).
2.	Urząd Miejski w Gdańsku	W formie opisowej	Wydanie niemal wszystkich zaświadczeń o przekształceniu w ustawowym terminie (wydano 98,5%)	- Opóźnienia w przekazywaniu zaświadczeń do sądu wieczystoksięgowego (w 15 z 30 badanych spraw). - Nieterminowe wysyłanie informacji o wysokości opłaty jednorazowej (w 11 z 14 badanych spraw). - Wydanie zaświadczeń o wniesieniu opłaty jednorazowej z uchybieniem 30-dniowego terminu, o którym mowa w art. 7 ust 9 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów (w 12 z 14 badanych spraw).
3.	Urząd Miasta Gdyni	W formie opisowej	Wydanie niemal wszystkich zaświadczeń o przekształceniu w ustawowym terminie (wydano 96,5%)	- Nieterminowe przysyłanie informacji o wysokości opłaty jednorazowej (w 10 z 30 badanych spraw); - W sprawach, w których na poczet opłaty lub opłaty jednorazowej zaliczono opłatę z tytułu użytkowania wieczystego za 2019 r. UM nie zawiadomił dotychczasowego użytkownika wieczystego o jej zaliczeniu, mimo obowiązku wynikającego z art. 8a ustawy przekształceniowej (we wszystkich 14 sprawach).
4.	Urząd Miasta Kalisza	Opisowa	Wydanie do 31.12.2019 r. zaświadczeń o przekształceniu wszystkim użytkownikom gruntów spełniających warunki przekształcenia na 01.01.2019 r.	- Wydanie jednym przypadkiem, zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie z dniem 1 stycznia 2019 r., mimo że budynek na tej nieruchomości został oddany do użytkowania dopiero z dniem 2 kwietnia 2019 r. W konsekwencji, zaniżono opłatę przekształceniową oraz nie ustalono opłaty z tytułu użytkowania wieczystego za 2019 r. w kwotach odpowiednio 27 537,14 zł i 7344,61 zł. ; - Wydanie zaświadczeń o wniesieniu opłaty jednorazowej z uchybieniem 30-dniowego terminu (36 spośród 81 zaświadczeń przekształceniowych); - Nieterminowe wydawanie zaświadczeń o wniesieniu opłaty jednorazowej (cztery spośród 14 objętych kontrolą).

²⁶ W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólne w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
5.	Urząd Miasta Lublin	Negatywna		- Niski poziom wydanych zaświadczeń o przekształceniu (wydano zaświadczenia dla 36% użytkowników nieruchomości gruntowych spełniających warunki przekształcenia); - W ośmiu przypadkach, z analizowanej przez NIK próby 30 spraw, przed wydaniem zaświadczeń o przekształceniu Wydział nie zbadał sytuacji wszystkich osób pozostających współwłaścicielami lokalu, posiadających udział w prawie użytkowania wieczystego gruntu, w zakresie pozwalającym na stwierdzenie, czy osoby te posiadały status przedsiębiorcy i czy prowadziły działalność gospodarczą związaną z przedmiotowym gruntem lub udziałem w gruncie.
6.	Urząd Miasta Łodzi	Negatywna		- Niski poziom wydanych zaświadczeń o przekształceniu (wydano zaświadczenia dla 47% użytkowników nieruchomości gruntowych spełniających warunki przekształcenia); - Opóźnienia w przekazywaniu zaświadczeń do sądu wieczystoksięgowego z (10 spośród 30 objętych kontrolą).
7.	Urząd Miasta Piotrkowa Trybunalskiego	Negatywna		- Niski poziom wydanych zaświadczeń o przekształceniu (wydano zaświadczenia dla 43% użytkowników nieruchomości gruntowych spełniających warunki przekształcenia). - Opóźnienia w przekazywaniu informacji o wysokości opłaty jednorazowej.
8.	Urząd Miasta Poznania	W formie opisowej		- Niski poziom wydanych zaświadczeń o przekształceniu w ustawowym terminie (wydano zaświadczenia dla 34% użytkowników nieruchomości gruntowych spełniających warunki przekształcenia). - UM informował właścicieli nieruchomości o wysokości opłaty jednorazowej z naruszeniem 14-dniowego terminu, o którym mowa w art. 7 ust. 8 ustawy przekształceniowej (w dwunastu spośród 31 objętych kontrolą spraw). - Zaświadczenia o wniesieniu opłat zostały wysłane z naruszeniem 30-dniowego terminu, o którym mowa w art. 7 ust. 9 ustawy przekształceniowej (w dziewięciu przypadkach spośród 31 objętych szczegółowym badaniem).

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
9.	Urząd Miasta Torunia	W formie opisowej	Wydanie do 31.12.2019 r. zaświadczeń o przekształceniu wszystkim użytkownikom gruntów spełniających warunki przekształcenia na 01.01.2019 r.	- Wydanie (w jednej sprawie z 30 badanych) zaświadczenia o przekształceniu z dniem 1.01.2019 r. na podstawie art. 1 ustawy przekształceniowej mimo niespełniania przez nieruchomość w tym dniu ustawowych kryteriów. - Błędne ustalenie wysokości opłaty jednorazowej po bonifikacie (w czterech z 30 badanych spraw). - W jednej sprawie Urząd wydał przedsiębiorcy zaświadczenie o przekształceniu z 20-letnim okresem wnoszenia opłaty przekształceniowej bez przeprowadzenia postępowania w sprawie dopuszczalności pomocy <i>de minimis</i>. - Wydanie zaświadczeń o wniesieniu opłaty jednorazowej z uchybieniem 30-dniowego terminu (w przypadku 11 z 16 badanych wniosków, które zostały uzasadnione przez właściciela potrzebą dokonania czynności prawnej mającej za przedmiot lokal).
10.	Urząd Miejski w Wałbrzychu	Pozytywna	Wydanie do 31.12.2019 r. zaświadczeń o przekształceniu niemal wszystkim użytkownikom gruntów spełniających warunki przekształcenia na 01.01.2019 r.	- Jednostkowe nieprawidłowości dotyczące opóźnień w wystawieniu zaświadczenia na rzecz cudzoziemca (jeden przypadek), przypadku nieterminowego wysłania zaświadczenia do sądu wieczystoksięgowego (jeden przypadek), zwłoki w wydaniu zaświadczenia właścicielowi gruntu o wniesieniu opłaty jednorazowej (jeden przypadek) oraz niepoinformowanie dwóch dotychczasowych użytkowników wieczystych o zaliczeniu wniesionej, przed wydaniem zaświadczenia o przekształceniu, opłaty za użytkowanie wieczyste za 2019 r. na poczet opłaty przekształceniowej.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
11.	Urząd Miejski Wrocławia	Negatywna		- W terminie ustawowym, tj. do 31.12.2019 r. wydano zaświadczenia dla jedynie 64% użytkowników nieruchomości gruntowych spełniających warunki przekształcenia. - Stwierdzone przypadki przekroczenia terminów ustawowych, które dotyczyły w szczególności nieterminowego informowania właściciela na piśmie o wysokości opłaty jednorazowej (w ośmiu na 11 zbadanych przypadków) opóźnienia wyniosły od ośmiu do 182 dni; nieterminowego wydawania zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie na wniosek właściciela (w pięciu na 20 zbadanych przypadków); nieterminowego wydania zaświadczeń o wniesieniu opłat albo opłaty jednorazowej (w czterech na dziewięć zbadanych przypadków). - Wydając zaświadczenia przedsiębiorcom Urząd nie poinformował o możliwości złożenia wniosku o zmianę okresu wnoszenia opłaty na okres 20 lat (w sześciu spośród 30 zbadanych spraw). - Nieterminowe przysyłanie zaświadczeń do sądów wieczystoksięgowych (w 18 na 30 zbadanych przypadków).
12.	Urząd Miasta Zamość	Negatywna		- Niewydanie do 31.12.2019 r. zaświadczeń o przekształceniu wszystkim użytkownikom gruntów spełniających warunki przekształcenia na 01.01.2019 r. (nie wydano zaświadczeń dla 37% użytkowników). - Wydawanie informacji o wysokości opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności z naruszeniem 14-dniowego terminu określonego w art. 7 ust. 8 ustawy o przekształceniu (w siedmiu przypadkach spośród 20 objętych kontrolą). - Wydawanie zaświadczeń o wniesieniu tej opłaty z naruszeniem terminu określonego w art. 7 ust. 9 ustawy o przekształceniu (W pięciu spośród 11 przypadków, w których właściciele gruntu wnieśli opłatę jednorazową z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności).

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
Kontrola doraźna				
13.	UM st. Warszawy	Negatywna		- Nie wydano do 31.12.2019 r. zaświadczeń wszystkim użytkownikom nieruchomości spełniających warunki przekształcenia (wydano zaświadczenia dla 40%). - Stwierdzone opóźnienia: 94% badanej próby zaświadczeń z 30-dniowym terminem odpowiedzi, 57% badanej próby zaświadczeń z 4-miesięcznym terminem odpowiedzi i 56% zaświadczeń o wniesieniu opłat wydano z naruszeniem ustawowych terminów. Ponadto 80% objętych kontrolą zaświadczeń zostało w Warszawie wysłanych do sądów wieczystoksięgowych z opóźnieniem.

*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Stosownie do art. 1 ust. 1 z dniem 1 stycznia 2019 r. prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe przekształca się w prawo własności tych gruntów. Zakres przedmiotowy *ustawy przekształceniowej* określa art. 1 ust. 2, który stanowi, że:

Przez grunty zabudowane na cele mieszkaniowe należy rozumieć nieruchomości zabudowane wyłącznie budynkami:

- 1) mieszkalnymi jednorodzinnymi lub
- 2) mieszkalnymi wielorodzinnymi, w których co najmniej połowę liczby lokali stanowią lokale mieszkalne, lub
- 3) o których mowa w pkt 1 lub 2, wraz z budynkami gospodarczymi, garażami, innymi obiektami budowlanymi lub urządzeniami budowlanymi, umożliwiającymi prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych.

Ilekoć w ustawie jest mowa o przekształceniu, należy przez to rozumieć przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe w prawo własności tego gruntu (art. 1 ust. 3). W przypadku współużytkowania wieczystego gruntu wielkość udziałów we współwłasności gruntów odpowiada wielkości udziałów we współużytkowaniu wieczystym (art. 1 ust. 4).

Obiekty budowlane i urządzenia budowlane, o których mowa w ust. 2, położone na gruncie stają się z dniem przekształcenia częścią składową tego gruntu. Przepisu nie stosuje się do urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny²⁷ (art. 1 ust. 5).

Ustawa stanowi, że istniejące w dniu przekształcenia obciążenia użytkowania wieczystego stają się obciążeniami nieruchomości, zaś obciążenia udziałów we współużytkowaniu wieczystym gruntu stają się obciążeniami udziałów we współwłasności nieruchomości. Prawa związane z użytkowaniem wieczystym stają się prawami związanymi z własnością nieruchomości (art. 1 ust. 6).

Stosownie do art. 1a przepisy ustawy przekształceniowej stosuje się również, jeżeli na gruncie zabudowanym budynkami, o których mowa w art. 1 ust. 2, położone są także inne budynki, obiekty budowlane lub urządzenia budowlane, o ile łączna powierzchnia użytkowa budynków innych niż określone w art. 1 ust. 2 nie przekracza 30% powierzchni użytkowej wszystkich budynków położonych na tym gruncie²⁹.

Ustawa z dnia
20 lipca 2018 r.
o przekształceniu prawa
użytkowania wieczystego
gruntów zabudowanych
na cele mieszkaniowe
w prawo własności tych
gruntów²⁷

²⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 2040.

²⁸ Art. 49 ust. § 1 k.c. stanowi, że urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne nie należą do części składowych nieruchomości, jeżeli wchodzą w skład przedsiębiorstwa. Dz. U. z 2020 r. poz. 1740.

²⁹ Art. 1a dodany przez art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1309) z dniem 1 stycznia 2019 r.

Spod regulacji wyłączone są grunty określone w art. 3 ustawy przekształceniowej. I tak, przepisów tej ustawy nie stosuje się do gruntów:

- 1) zabudowanych na cele mieszkaniowe, położonych na terenie portów i przystani morskich w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich³⁰;
- 2) oddanych w użytkowanie wieczyste na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości³¹.

Wydawanie zaświadczeń

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy przekształceniowej podstawę ujawnienia prawa własności gruntu w księdze wieczystej oraz ewidencji gruntów i budynków stanowi zaświadczenie potwierdzające przekształcenie (dalej: zaświadczenie) wydawane przez:

- 1) starostę wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej – w przypadku gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa;
- 2) dyrektora oddziału terenowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa lub dyrektora oddziału regionalnego Agencji Mienia Wojskowego – w przypadku gruntów, w stosunku do których prawo własności Skarbu Państwa wykonują te podmioty;
- 3) odpowiednio wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zarząd powiatu albo zarząd województwa – w przypadku gruntów stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego;
- 4) dyrektora Zarządu Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – w przypadku gruntów, w stosunku do których prawo własności Skarbu Państwa wykonuje ten podmiot.

Terminy wydawania zaświadczeń ustala art. 4 ust. 2 ustawy przekształceniowej³². Zgodnie z tym unormowaniem, organ, o którym mowa w ust. 1, (dalej: właściwy organ), wydaje zaświadczenie:

- 1) z urzędu – nie później niż w terminie 12 miesięcy od dnia przekształcenia albo
- 2) na wniosek właściciela – w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku, albo
- 3) na wniosek właściciela lokalu uzasadniony potrzebą dokonania czynności prawnej mającej za przedmiot lokal albo właściciela gruntu uzasadniony potrzebą ustanowienia odrębnej własności lokalu – w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku.

Stosownie do art. 4 ust. 2a.³³ ustawy przekształceniowej, w przypadku, o którym mowa w art. 2 ust. 2, właściwy organ wydaje zaświadczenie w terminie 4-miesięcy od dnia przedstawienia przez cudzoziemca w rozumieniu

³⁰ Rozumiane jako akweny i grunty oraz związaną z nimi infrastrukturę portową, znajdujące się w granicach portu lub przystani morskiej. Dz. U. z 2020 r. poz. 998, ze zm.

³¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1100.

³² Art. 4 ust. 2 w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2018 r. poz. 2540) z dniem 1 stycznia 2019 r.

³³ Art. 4 ust. 2a dodany przez art. 1 lit. b ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2018 r. poz. 2540) z dniem 1 stycznia 2019 r.

art. 1 ust. 2³⁴ ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców³⁵ ostatecznego zezwolenia, o którym mowa w tym przepisie.

Zaświadczenie zawiera oznaczenie nieruchomości gruntowej lub lokalowej, według ewidencji gruntów i budynków oraz ksiąg wieczystych prowadzonych dla tych nieruchomości. W przypadku, o którym mowa w art. 2 ust. 2, zaświadczenie zawiera także oznaczenie i datę wydania zezwolenia, o którym mowa w tym przepisie (art. 4 ust. 3). W zaświadczeniu potwierdza się przekształcenie oraz informuje o obowiązku wnoszenia rocznej opłaty przekształceniowej, (dalej: opłata), wysokości i okresie wnoszenia tej opłaty, a także możliwości wniesienia opłaty, o której mowa w art. 7 ust. 7, i zasadach jej wnoszenia. Zaświadczenie zawiera pouczenie o możliwości złożenia wniosku, o którym mowa w art. 6 ust. 1 (art. 4 ust. 4). Zaświadczenie stanowi podstawę wpisu w dziale III księgi wieczystej roszczenia o opłatę, w odniesieniu do każdorazowego właściciela nieruchomości (art. 4 ust. 5).

W przypadku dokonania czynności prawnej mającej za przedmiot lokal stanowiący odrębną nieruchomość przed wydaniem zaświadczenia, o którym mowa w ust. 1, notariusz przesyła wypis aktu notarialnego właściwemu organowi (art. 4 ust. 5a³⁶). Właściwy organ doręcza zaświadczenie dotychczasowym użytkownikom wieczystym na adresy wskazane w ewidencji gruntów i budynków lub inne adresy, na które przed dniem przekształcenia doręczano korespondencję dotyczącą użytkowania wieczystego. W przypadku, o którym mowa w ust. 5a, właściwy organ doręcza zaświadczenie na adres nabywcy lokalu wskazany w akcie notarialnym. Doręczenie zaświadczenia na takie adresy uważa się za dokonane (art. 4 ust. 6)³⁷.

Właściwy organ przekazuje zaświadczenie do sądu właściwego do prowadzenia księgi wieczystej, w terminie 14 dni od dnia jego wydania. W przypadku przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntu zabudowanego budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym lub budynkiem mieszkalnym wielorodzinnym, w którym nie ustanowiono odrębnej własności lokali, w prawo własności tego gruntu na rzecz cudzoziemca, zaświadczenie przekazywane jest również ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, w terminie 7 dni od dnia jego wydania (art. 4 ust. 7)³⁸.

³⁴ Zgodnie z art. 2 ust. 2 tej ustawy przekształceniowej cudzoziemcem w rozumieniu ustawy jest: 1) osoba fizyczna nieposiadająca obywatelstwa polskiego; 2) osoba prawna mająca siedzibę za granicą; 3) nieposiadająca osobowości prawnej spółka osób wymienionych w pkt 1 lub 2, mająca siedzibę za granicą, utworzona zgodnie z ustawodawstwem państw obcych; 4) osoba prawna i spółka handlowa nieposiadająca osobowości prawnej mająca siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kontrolowana bezpośrednio lub pośrednio przez osoby lub spółki wymienione w pkt 1, 2 i 3.

³⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2278.

³⁶ Art. 4 ust. 5a dodany przez art. 20 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1309) z dniem 1 stycznia 2019 r.

³⁷ Art. 4 ust. 6 w brzmieniu ustalonym przez art. 20 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1309) z dniem 1 stycznia 2019 r.

³⁸ Art. 4 ust. 7 w brzmieniu ustalonym przez art. 20 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1309) z dniem 1 stycznia 2019 r.

Organem wyższego stopnia w sprawach dotyczących gruntów stanowiących przed dniem przekształcenia własność Skarbu Państwa jest wojewoda (art. 4a³⁹).

Wpisy z urzędu w księgach wieczystych

Stosownie do art. 5 ust.1 ustawy przekształceniowej sąd dokonuje z urzędu wpisu własności gruntu oraz wpisu roszczenia o opłatę w księgach wieczystych. Zawiadomienie o wpisie sąd doręcza na adres wskazany w zaświadczeniu. Doręczenie zawiadomienia na taki adres uważa się za dokonane. Za dokonanie wpisów w księdze wieczystej nie uiszcza się opłat sądowych.

W przypadku, o którym mowa w art. 4 ust. 5a, sąd dokonuje wpisu w księdze wieczystej prowadzonej dla lokalu na wniosek złożony przed wydaniem zaświadczenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1. Do czasu otrzymania przez sąd zaświadczenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1, wpis dotyczący prawa do gruntu pozostaje bez zmian (art. 5 ust. 1a⁴⁰).

W przypadku przekształcenia udziału we współużytkowaniu wieczystym gruntu związanego z odrębną własnością lokalu wpisu roszczenia o opłatę, o którym mowa w ust. 1, dokonuje się w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości lokalowej (art. 5 ust. 2⁴¹).

Wyodrębniając własność lokalu po dniu 1 stycznia 2019 r. w budynku położonym na gruncie objętym przekształceniem, w odniesieniu do którego w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości gruntowej ujawniono przekształcenie i roszczenie o opłatę, sąd z urzędu ujawni w księdze wieczystej prowadzonej dla tego lokalu roszczenie o opłatę (art. 5 ust. 3⁴²).

Sąd z urzędu wykreśli roszczenie o opłatę z księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości gruntowej, w przypadku gdy w dziale II tej księgi ujawnione zostaną wyłącznie udziały w nieruchomości wspólnej, jako prawa związane z własnością lokali (art. 5 ust. 4⁴³).

Wniosek właściciela nieruchomości o ustalenie wysokości lub okresu wnoszenia opłaty przekształceniowej

Jeżeli właściciel nieruchomości nie zgadza się z zawartą w zaświadczeniu informacją o wysokości i okresie wnoszenia opłaty, może złożyć do wła-

³⁹ Art. 4a dodany przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2018 r. poz. 2540) z dniem 1 stycznia 2019 r.

⁴⁰ Art. 5 ust. 1a dodany przez art. 20 pkt 4 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1309) z dniem 1 stycznia 2019 r.

⁴¹ Art. 5 ust. 2 w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 lit. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2018 r. poz. 2540) z dniem 1 stycznia 2019 r.

⁴² Art. 5 ust. 3 dodany przez art. 1 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy przekształceniowej o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2018 r. poz. 2540) z dniem 1 stycznia 2019 r.

⁴³ Art. 5 ust. 4 dodany przez art. 1 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2018 r. poz. 2540) z dniem 1 stycznia 2019 r.

ściwego organu, w terminie 2 miesięcy od dnia doręczenia zaświadczenia, wniosek o ustalenie wysokości lub okresu wnoszenia tej opłaty w drodze decyzji (Art. 6 ust. 1). Do czasu zakończenia postępowania ustalającego wysokość i okres wnoszenia opłaty, opłata wnoszona jest w wysokości wskazanej w zaświadczeniu. Ustalona w postępowaniu wysokość opłaty obowiązuje od dnia przekształcenia (art. 6 ust. 2).

Właściwy organ zawiadamia wnioskodawcę o:

- 1) zaliczeniu na poczet przyszłych opłat nadwyżki wniesionej opłaty – w przypadku nadpłaty,
- 2) dopłacie do opłaty odpowiadającej różnicy pomiędzy wniesioną opłatą a nową wysokością opłaty – w przypadku niedopłaty (art. 6 ust. 3).

W przypadku wydania decyzji potwierdzającej brak obowiązku wnoszenia opłaty właściwy organ przekazuje decyzję do sądu właściwego do prowadzenia księgi wieczystej, w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Decyzja stanowi podstawę wykreślenia w dziale III księgi wieczystej wpisu roszczenia o opłatę. (art. 6 ust. 4).

Ustalenie wysokości oraz okresu wnoszenia opłaty przekształceniowej

Z tytułu przekształcenia nowy właściciel gruntu ponosi na rzecz dotychczasowego właściciela gruntu opłatę, której wysokość opłaty jest równa wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, która obowiązywałaby w dniu przekształcenia (art. 7 ust. 1 i 2 ustawy przekształceniowej). W przypadku gdy w dniu przekształcenia obowiązywałaby opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego ustalona za pierwszy lub drugi rok od aktualizacji, zgodnie z art. 77 ust. 2a⁴⁴ ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami), wysokość opłaty jest równa wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w trzecim roku od aktualizacji (art. 7 ust. 3).

W przypadku ustanowienia lub przeniesienia użytkowania wieczystego w okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 31 grudnia 2018 r. wysokość opłaty jest równa wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, która zgodnie z postanowieniami umowy obowiązywałaby od dnia 1 stycznia 2019 r. (art. 7 ust. 4). Opłatę wnosi się w terminie do dnia 31 marca każdego roku. Na wniosek złożony nie później niż 14 dni przed dniem upływu terminu płatności właściwy organ może rozłożyć opłatę na raty lub ustalić inny termin jej wniesienia, nieprzekraczający danego roku kalendarzowego (art. 7 ust. 5). Stosownie do art. 7 ust. 5a⁴⁵ w przypadkach, o których mowa w art. 2 ust. 1 i 2, właściciel gruntu wnosi opłatę

⁴⁴ Art. 77 ust. 2a stanowi, że w przypadku gdy zaktualizowana wysokość opłaty rocznej przewyższa co najmniej dwukrotnie wysokość dotychczasowej opłaty rocznej, użytkownik wieczysty wnosi opłatę roczną w wysokości odpowiadającej dwukrotności dotychczasowej opłaty rocznej. Pozostałą kwotę ponad dwukrotność dotychczasowej opłaty (nadwyżka) rozkłada się na dwie równe części, które powiększają opłatę roczną w następnych dwóch latach. Opłata roczna w trzecim roku od aktualizacji jest równa kwocie wynikającej z tej aktualizacji. (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990).

⁴⁵ Art. 7 ust. 5a dodany przez art. 20 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1309) z dniem 1 stycznia 2019 r.

za rok, w którym nastąpiło przekształcenie, w terminie 14 dni od dnia doręczenia przez właściwy organ zaświadczenia. Jeżeli za rok, w którym nastąpiło przekształcenie, została wniesiona opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego, opłatę wnosi się do dnia 31 marca roku następującego po roku, w którym nastąpiło przekształcenie.

6. Opłata jest wnoszona przez okres 20 lat, licząc od dnia przekształcenia.

Zgodnie z art. 7 ust. 6a⁴⁶ właściciel gruntu będący przedsiębiorcą, w odniesieniu do nieruchomości wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁴⁷, z uwzględnieniem art. 14, może w terminie 3 miesięcy od dnia przekształcenia złożyć właściwemu organowi oświadczenie o zamiarze wnoszenia opłaty przez okres:

- 1) 99 lat, licząc od dnia przekształcenia – jeżeli stawka procentowa opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, o której mowa w ust. 2, wynosi 1% albo
- 2) 50 lat, licząc od dnia przekształcenia – jeżeli stawka procentowa opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, o której mowa w ust. 2, wynosi 2%, albo
- 3) 33 lat, licząc od dnia przekształcenia – jeżeli stawka procentowa opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, o której mowa w ust. 2, wynosi 3%, albo
- 4) w którym suma opłat nie przekroczy wartości rynkowej nieruchomości stanowiącej podstawę ustalenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, o której mowa w ust. 2 – jeżeli stawka procentowa opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, o której mowa w ust. 2, jest wyższa niż 3%.

Właściciel gruntu będący przedsiębiorcą w okresie pozostałym do wnoszenia opłaty w każdym czasie, z uwzględnieniem art. 14, może złożyć nowe oświadczenie o zamiarze wnoszenia opłaty stosownie do ust. 6 albo 6a, z uwzględnieniem dotychczas wniesionych opłat. Właściwy organ wydaje zaświadczenie potwierdzające wysokość i okres pozostały do wnoszenia opłaty w terminie 30 dni od dnia złożenia nowego oświadczenia. Do zaświadczenia potwierdzającego wysokość i okres pozostały do wnoszenia opłaty stosuje się odpowiednio przepis art. 11 ust. 2 (art. 7 ust. 6b⁴⁸).

W przypadku, gdy właściciel gruntu będący przedsiębiorcą nie złożył oświadczenia w terminie, o którym mowa w ust. 6a, właściwy organ wydaje zaświadczenie i informuje o obowiązku wnoszenia opłaty odpowiednio

⁴⁶ Art. 7 ust. 6a dodany przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2018 r. poz. 2540) z dniem 1 stycznia 2019 r.

⁴⁷ Działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Dz. U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.

⁴⁸ Art. 7 ust. 6b dodany przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy przekształceniowej z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy przekształceniowej o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2018 r. poz. 2540) z dniem 1 stycznia 2019 r.

przez okres, o którym mowa w ust. 6a. Oświadczenie złożone po upływie terminu, o którym mowa w ust. 6a, ale przed doręczeniem zaświadczenia uznaje się za skuteczne (art. 7 ust. 6c⁴⁹).

Do zaświadczenia, o którym mowa w ust. 6c, właściwy organ załącza informację o możliwości złożenia wniosku o zmianę okresu wnoszenia opłaty na okres 20 lat, pod warunkiem złożenia przez właściciela gruntu będącego przedsiębiorcą oświadczenia o nieprowadzeniu działalności gospodarczej w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców na nieruchomości, której dotyczy to zaświadczenie, lub wniosku o udzielenie pomocy publicznej wraz z dokumentami wymaganymi na podstawie przepisów odrębnych (art. 7 ust. 6d⁵⁰).

Właściciel gruntu w każdym czasie trwania obowiązku wnoszenia opłaty może zgłosić właściwemu organowi na piśmie zamiar jednorazowego jej wniesienia w kwocie pozostającej do spłaty (opłata jednorazowa). Wysokość opłaty jednorazowej odpowiada iloczynowi wysokości opłaty obowiązującej w roku, w którym zgłoszono zamiar wniesienia opłaty jednorazowej, oraz liczby lat pozostałych do upływu okresu, o którym mowa w ust. 6 albo 6a (art. 7 ust. 7⁵¹).

Jeżeli oświadczenie, o którym mowa w ust. 6a, dotyczyło jedynie części nieruchomości wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej w rozumieniu art. 3⁵² ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, opłata jednorazowa może być wniesiona odrębnie w części objętej okresem płatności, o którym mowa w ust. 6, i odrębnie w odniesieniu do części nieruchomości wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (art. 7 ust. 7a⁵³).

Na podstawie art. 7 ust. 8⁵⁴ ustawy przekształceniowej właściwy organ informuje właściciela gruntu na piśmie o wysokości opłaty jednorazowej oraz wysokości kwoty należnej do zapłaty:

- 1) po uwzględnieniu bonifikaty, o której mowa w art. 9 ust. 3, albo bonifikaty określonej w zarządzeniu wojewody;

⁴⁹ Art. 7 ust. 6c dodany przez art. 20 pkt 5 lit. b ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1309) z dniem 1 stycznia 2019 r.

⁵⁰ Art. 7 ust. 6d dodany przez art. 20 pkt 5 lit. b . ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1309) z dniem 1 stycznia 2019 r.

⁵¹ Art. 7 ust. 7 w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 lit. b ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2018 r. poz. 2540) z dniem 1 stycznia 2019 r.

⁵² Działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Dz. U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.

⁵³ Art. 7 ust. 7a dodany przez art. 20 pkt 5 lit. c ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1309) z dniem 1 stycznia 2019 r.

⁵⁴ Art. 7 ust. 8 w brzmieniu nadanym przez art. 20 pkt 5 lit. d ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1309) z dniem 1 stycznia 2019 r.

- 2) w przypadku udzielenia bonifikaty określonej w uchwale właściwej rady albo sejmiku

– w terminie 14 dni od dnia zgłoszenia, o którym mowa w ust. 7.

Jeżeli właściciel nie zgadza się z wysokością opłaty jednorazowej lub wysokością kwoty należnej do zapłaty, może złożyć do właściwego organu, w terminie 2 miesięcy od dnia doręczenia informacji, wniosek o ustalenie wysokości opłaty jednorazowej lub kwoty należnej do zapłaty w drodze decyzji (art. 7 ust. 8a⁵⁵). Po wniesieniu wszystkich opłat albo opłaty jednorazowej właściwy organ wydaje z urzędu, w terminie 30 dni od dnia wniesienia opłat albo opłaty jednorazowej, zaświadczenie o wniesieniu opłat albo opłaty jednorazowej, które właściciel gruntu załącza do wniosku o wykreślenie w dziale III księgi wieczystej wpisu roszczenia o opłatę (art. 7 ust. 9).

Podmioty zwolnione z obowiązku wnoszenia opłaty przekształceniowej

Zgodnie z art. 8 ustawy przekształceniowej za przekształcenie opłaty nie wnoszą m.in.:

- 2) osoby fizyczne lub ich spadkobiercy oraz spółdzielnie mieszkaniowe, w przypadku gdy:
 - a) wniosły jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego,
 - b) użytkowanie wieczyste uzyskały na podstawie:
 - art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy⁵⁶;
 - innych tytułów prawnych, w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa przed dniem 5 grudnia 1990 r.

Jeżeli przed wydaniem przez właściwy organ zaświadczenia dotychczasowy użytkownik wieczysty wniósł opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego za 2019 rok lub następne lata, opłaty te podlegają zaliczeniu z urzędu na poczet opłaty lub opłaty jednorazowej, o czym właściwy organ zawiadamia dotychczasowego użytkownika wieczystego. W przypadku gdy wniesione opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego przewyższałyby wysokość opłaty lub opłaty jednorazowej, właściwy organ dokonuje, z urzędu, zwrotu nadpłaty w terminie 30 dni, licząc od dnia wydania zaświadczenia lub zaświadczenia, o którym mowa w art. 7 ust. 9 (art. 8a⁵⁷).

Na podstawie art. 9 ust. 1 właściwy organ może udzielić osobom fizycznym będącym właścicielami budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych lub spółdzielniom mieszkaniowym bonifikaty od opłaty za dany rok w odniesieniu do gruntów stanowiących własność:

- 1) Skarbu Państwa – na podstawie zarządzenia wojewody;

⁵⁵ Art. 7 ust. 8a dodany przez art. 20 pkt 5 lit. e ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1309) z dniem 1 stycznia 2019 r.

⁵⁶ Dz. U. z 1945 r. Nr 50, poz. 279, ze zm.

⁵⁷ Art. 8a dodany przez art. 20 pkt 6 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1309) z dniem 1 stycznia 2019 r.

- 2) jednostki samorządu terytorialnego – na podstawie uchwały właściwej rady albo sejmiku.
2. W przypadku gruntów, w stosunku do których prawo własności Skarbu Państwa wykonuje Agencja Mienia Wojskowego, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa lub Zarząd Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, wydanie zarządzenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, następuje w porozumieniu odpowiednio z Prezesem Agencji Mienia Wojskowego, Dyrektorem Generalnym Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa lub dyrektorem Zarządu Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W przypadku wniesienia opłaty jednorazowej za przekształcenie gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa, osobom fizycznym będącym właścicielami budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych lub spółdzielniom mieszkaniowym przysługuje bonifikata od tej opłaty w wysokości:

- 1) 60% – w przypadku gdy opłata jednorazowa zostanie wniesiona w roku, w którym nastąpiło przekształcenie;
- 2) 50% – w przypadku gdy opłata jednorazowa zostanie wniesiona w drugim roku po przekształceniu;
- 3) 40% – w przypadku gdy opłata jednorazowa zostanie wniesiona w trzecim roku po przekształceniu;
- 4) 30% – w przypadku gdy opłata jednorazowa zostanie wniesiona w czwartym roku po przekształceniu;
- 5) 20% – w przypadku gdy opłata jednorazowa zostanie wniesiona w piątym roku po przekształceniu;
- 6) 10% – w przypadku gdy opłata jednorazowa zostanie wniesiona w szóstym roku po przekształceniu (art. 9 ust. 3).

Zgodnie z art. 9 ust. 3a⁵⁸ jeżeli na obszarze danej gminy obowiązuje uchwała rady gminy podjęta na podstawie ust. 4, określająca stawki procentowe bonifikaty od opłaty jednorazowej wyższe niż określone w ust. 3, wojewoda niezwłocznie, w drodze zarządzenia, podwyższa stawki procentowe bonifikaty, o których mowa w ust. 3, uwzględniając warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych wynikające z tej uchwały.

W przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i ust. 3, bonifikaty obejmują również opłaty i opłaty jednorazowe wnoszone za stanowiska postojowe i garaże, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 3 (art. 9 ust. 3b⁵⁹).

W przypadku wniesienia opłaty jednorazowej za przekształcenie gruntu stanowiącego własność jednostki samorządu terytorialnego, właściwy organ może udzielić osobom fizycznym będącym właścicielami budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych lub spółdzielniom

⁵⁸ Art. 9 ust. 3a dodany z dniem 13 lutego 2019 r. na podstawie art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2019 r. poz. 270).

⁵⁹ Art. 9 ust. 3b dodany z dniem 13 lutego 2019 r. na podstawie art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2019 r. poz. 270).

mieszkaniowym bonifikaty od tej opłaty na podstawie uchwały właściwej rady albo sejmiku (art. 9 ust. 4).

Na podstawie art. 9 ust. 4a⁶⁰, w przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i ust. 4, bonifikaty mogą obejmować również opłaty i opłaty jednorazowe wnoszone za stanowiska postojowe i garaże, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 3.

W zarządzeniu wojewody, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, oraz uchwale rady albo sejmiku, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i ust. 4, określa się w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych (art. 9 ust. 5).

Ustawowa bonifikata od opłaty przekształceniowej użytkowania wieczystego w wysokości 99% przysługuje podmiotom wymienionym w art. 9a *ustawy przekształceniowej*⁶¹.

Obciążenie każdego właściciela nieruchomości obowiązkiem wnoszenia opłaty przekształceniowej

Art. 11 ust. 1⁶² *ustawy przekształceniowej* stanowi, że obowiązek wnoszenia opłaty przez okres 20 lat, licząc od dnia przekształcenia, obciąża każdego właściciela nieruchomości, w odniesieniu do której istnieje roszczenie o opłatę, poczynwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym nastąpiło nabycie nieruchomości. Nabywca nieruchomości występuje do właściwego organu w terminie 30 dni od dnia nabycia nieruchomości o wydanie zaświadczenia potwierdzającego wysokość i okres pozostały do wnoszenia opłaty. Właściwy organ może wydać to zaświadczenie z urzędu.

W przypadku wyodrębnienia własności lokalu po dniu 1 stycznia 2019 r. w budynku położonym na gruncie objętym przekształceniem obowiązek wnoszenia opłaty obciąża właściciela tego lokalu w wysokości proporcjonalnej do udziału we współwłasności gruntu związanego z własnością lokalu. Przepisy ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio (art. 11 ust. 3).

Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności po oddaniu budynku mieszkalnego do użytkowania

Jeżeli po dniu 1 stycznia 2019 r. na gruncie będącym w użytkowaniu wieczystym zabudowanym na cele mieszkaniowe, w rozumieniu art. 1 ust. 2 zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, budynek mieszkalny zostanie oddany do użytkowania w rozumieniu ustawy z dnia

⁶⁰ Art. 9 ust. 4a dodany z dniem 13 lutego 2019 r. na podstawie art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2019 r. poz. 270).

⁶¹ Art. 9a dodany z dniem 1 stycznia 2019 r. na podstawie art. 20 pkt 7 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1309).

⁶² Art. 11 ust. 1 zmieniony z dniem 1 stycznia 2019 r. przez art. 1 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2018 r. poz. 2540).

7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁶³, prawo użytkowania wieczystego tego gruntu przekształca się w prawo własności gruntu z dniem oddania budynku mieszkalnego do użytkowania. Przepisy art. 2 ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio (art. 13 ust. 1⁶⁴).

Właściwy organ wydaje zaświadczenie na wniosek właściciela w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku albo na wniosek właściciela lokalu uzasadniony potrzebą dokonania czynności prawnej mającej za przedmiot lokal albo właściciela gruntu uzasadniony potrzebą ustanowienia odrębnej własności lokalu – w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku (art. 13 ust. 2⁶⁵).

W przypadku, o którym mowa w art. 2 ust. 2, właściwy organ wydaje zaświadczenie w terminie 4 miesięcy od dnia przedstawienia przez cudzoziemca ostatecznego zezwolenia, o którym mowa w tym przepisie (art. 13 ust. 2a⁶⁶). Przepisy art. 4 ust. 3-7, art. 5 i art. 6 stosuje się odpowiednio (art. 13 ust. 2b⁶⁷).

Z tytułu przekształcenia, o którym mowa w ust. 1, nowy właściciel gruntu ponosi, na rzecz dotychczasowego właściciela gruntu, opłatę w wysokości równej wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego obowiązującej w roku, w którym oddano budynek do użytkowania. Przepisy art. 7 ust. 3, 5 i 6–10 oraz art. 8–11 stosuje się odpowiednio. Obowiązek wnoszenia opłaty powstaje z dniem 1 stycznia roku następującego po roku, w którym nastąpiło przekształcenie. Opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego za rok, w którym nastąpiło przekształcenie, jest wymagalna w pełnej wysokości (art. 13 ust. 3⁶⁸).

⁶³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333.

⁶⁴ Art. 13 ust. 1 w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2019 r. na podstawie art. 20 pkt 8 lit a ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1309).

⁶⁵ Art. 13 ust. 2 w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2019 r. – art. 1 pkt 6 a ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2018 r. poz. 2540).

⁶⁶ Art. 13 ust. 2a dodany z dniem 1 stycznia 2019 r. przez art. 1 pkt 6 lit. b ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2018 r. poz. 2540).

⁶⁷ Art. 13 ust. 2b dodany z dniem 1 stycznia 2019 r. przez art. 1 pkt 6 lit. b ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2018 r. poz. 2540).

⁶⁸ Art. 13 ust. 3 zmieniony z dniem 1 stycznia 2019 r. przez art. 20 pkt 8 lit. b ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1309).

Zasady wnoszenia opłat przekształceniowych w 2019 r.**Termin wniesienia opłaty za 2019 r.; zgłoszenie zamiaru wniesienia opłaty jednorazowej za 2020 r.**

Zgodnie z art. 20 ust. 1 opłatę należną za rok 2019 wnosi się w terminie do dnia 29 lutego 2020 r. Opłatę należną za rok 2020 wnosi się w terminie do dnia 30 czerwca 2020 r. (20 ust. 1a⁶⁹).

Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa może określić, w drodze rozporządzenia, późniejszy termin wniesienia opłaty, o której mowa w ust. 1a, mając na względzie okres obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii w związku z wirusem SARS-CoV-2 oraz skutki nimi wywołane, a także biorąc pod uwagę, aby termin ten nie nastąpił później niż do dnia 31 grudnia 2020 r. (art. 20 ust. 1b⁷⁰).

W przypadku gdy termin wniesienia opłaty, o której mowa w ust. 1a, ustalony na podstawie art. 7 ust. 5 zdanie drugie na wniosek złożony przed dniem 1 kwietnia 2020 r. upływa przed dniem 30 czerwca 2020 r., opłatę wnosi się w terminie do dnia 30 czerwca 2020 r. (art. 20 ust. 1c⁷¹).

W przypadku gdy termin wniesienia opłaty, o której mowa w ust. 1a, ustalony na podstawie art. 7 ust. 5 zdanie drugie upływa przed terminem określonym na podstawie ust. 1b, opłatę wnosi się w terminie określonym na podstawie ust. 1b (art. 20 ust. 1d⁷²).

W przypadku, o którym mowa w ust. 1c i 1d, a także w przypadku gdy termin ustalony na podstawie art. 7 ust. 5 zdanie drugie upływa w dniu, w którym upływa termin, o którym mowa w ust. 1a, lub termin określony na podstawie ust. 1b, przepis art. 7 ust. 5 zdanie drugie stosuje się (art. 20 ust. 1e⁷³).

Stosownie do art. 20 ust. 2⁷⁴, jeżeli zaświadczenie potwierdzające przekształcenie zostało doręczone po dniu 30 listopada 2019 r., osobom fizycznym będącym właścicielami budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych lub spółdzielniom mieszkaniowym, w przypadku zgłoszenia zamiaru wniesienia opłaty jednorazowej w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania tego zaświadczenia, przysługuje bonifikata od tej opłaty w wymiarze obowiązującym w roku, w którym nastąpiło przekształcenie, pod warunkiem wniesienia opłaty jednorazowej uwzględniającej tę bonifikatę w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania informacji, o której mowa w art. 7 ust. 8.

⁶⁹ Art. 20 ust. 1a dodany przez art. 53 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568). – wszedł w życie z dniem 31 marca 2020 r.

⁷⁰ Art. 20 ust. 1b - 1e dodane przez art. 62 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r. poz. 695) – wszedł w życie z dniem 18 kwietnia 2020 r.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Ibidem.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Art. 20 ust. 2 w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2019 r. – art. 20 pkt 10 ustawy 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1309).

Postępowanie dotyczące wydawania zaświadczeń związanych z potwierdzeniem przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności gruntów zabudowanych na cele mieszkalne prowadzone jest w trybie określonym w rozdziale VII k.p.a. regulującym tę materię (art. 217 - 220 kpa).

Ustawa z dnia
14 czerwca 1960 r.
Kodeks postępowania
administracyjnego⁷⁵

Przesłanki i tryb wydawania zaświadczeń określa art. 217 kpa

Zgodnie z art. 217 § 1 kpa organ administracji publicznej wydaje zaświadczenie na żądanie osoby ubiegającej się o zaświadczenie.

§ 2. Zaświadczenie wydaje się, jeżeli:

- 1) urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego wymaga przepis prawa;
- 2) osoba ubiega się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego.

§ 3. Zaświadczenie powinno być wydane bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni.

§ 4. Zaświadczenie wydaje się w formie dokumentu elektronicznego, jeżeli zażąda tego osoba ubiegająca się o zaświadczenie. W takim przypadku zaświadczenie jest opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym, podpisem osobistym osoby upoważnionej do jego wydania albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną⁷⁶.

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. Organ administracji publicznej, przed wydaniem zaświadczenia, może przeprowadzić w koniecznym zakresie postępowanie wyjaśniające (§ 2).

Zgodnie z art. 219 kpa odmowa wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o SKO samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁷⁸, w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Na zasadach określonych w odrębnych ustawach kolegia orzekają w innych sprawach niż wymienione w ust. 1 (art. 1 ust. 2).

Ustawa z dnia
12 października 1994 r.
o samorządowych
kolegiach
odwoławczych⁷⁷
(dalej: ustawa o SKO).

⁷⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.

⁷⁶ Art. 217 § 4 zmieniony przez art. 1 ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz o niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 187) zmieniającej nin. ustawę z dniem 12 lutego 2021 r.

⁷⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 570

⁷⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1325.

Ustawa z dnia
30 sierpnia 2002 r.
Prawo o postępowaniu
przed sądami
administracyjnymi⁷⁹

Na podstawie art. 2 ustawy o SKO w sprawach, o których mowa w art. 1 ust. 1, kolegia są organami właściwymi w szczególności do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, ponagieł, żądań wznowienia postępowania lub stwierdzania nieważności decyzji⁷⁹.

Zakres obowiązywania ww. ustawy określa art. 1, który stanowi, że: prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi normuje postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których jego przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy sądowo-administracyjne).

Do rozpoznawania spraw sądowo-administracyjnych powołane są sądy administracyjne (art. 2).

Zakres właściwości sądów administracyjnych normuje art. 3 ustawy na podstawie którego:

Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie (art. 3 § 1).

Zakres stosowania ksiąg wieczystych

Ustawa z dnia
6 lipca 1982 r. o księgach
wieczystych i hipotece⁸⁰

Księgi wieczyste prowadzi się w celu ustalenia stanu prawnego nieruchomości, które zakłada i prowadzi się dla nieruchomości. Księgi wieczyste mogą być także prowadzone w celu ustalenia stanu prawnego spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (art. 1)⁸⁰.

W razie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym treść księgi rozstrzyga na korzyść tego, kto przez czynność prawną z osobą uprawnioną według treści księgi nabył własność lub inne prawo rzeczowe (rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych), (art. 5). Przy każdej księdze wieczystej prowadzi się akta księgi wieczystej. Do akt tych składa się dokumenty i pisma dotyczące nieruchomości (art. 28).

Zgodnie z art. 29, wpis w księdze wieczystej ma moc wsteczną od chwili złożenia wniosku o dokonanie wpisu, a w wypadku wszczęcia postępowania z urzędu – od chwili wszczęcia tego postępowania – **skutek ex tunc**.

⁷⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 2325.

⁸⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 2204.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów – Dz. U. z 2020 r. poz. 2040.
2. Ustawa z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów – Dz. U. z 2018 r. poz. 2540.
3. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego – Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.
4. Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych – Dz. U. 2018 r. poz. 570.
5. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. z 2019 r. poz. 2325.
6. Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece – Dz. U. z 2019 r. poz. 2204.

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
9. Przewodniczący Senackiej Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Minister
Rozwoju i Technologii

Data: 25 lutego 2022 r.
Znak sprawy: DKT-IV.0814.1.2022

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: Informacji o wynikach kontroli P/21/027: „Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów”.

Szanowny Panie Prezesie,

stosownie do postanowień art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹ poniżej przedstawiam stanowisko do Informacji o wynikach ww. kontroli.

Z uwagą zapoznaliśmy się z wynikami niniejszej kontroli, tym bardziej, iż obrazują one stan realizacji aktu prawnego mającego szczególnie doniosłe skutki dla niemal **2,5 miliona użytkowników wieczystych** gruntów mieszkaniowych.

Niezależnie od oceny sformułowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli należy podkreślić, że na tle innych procesów systemowego uwłaszczenia (komunalizacja, uwłaszczenie przedsiębiorstw, uwłaszczenie dróg) trwających nieprzerwanie od ponad 30 lat, stan realizacji procesu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności *ex lege* można ocenić jako satysfakcjonujący. Taką ocenę uzasadniają przede wszystkim aktualnie dostępne dane dotyczące poziomu wykonania planu wydawania zaświadczeń potwierdzających przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości.

Odnosząc się natomiast do nieprawidłowości stwierdzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli w obszarze wykonywania ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania

¹ Dz. U. z 2020 r., poz. 1200, z późn. zm.

wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów² (dalej: ustawa) przez podmioty kontrolowane należy zauważyć, że według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. (tj. w okresie dwóch lat od początku obowiązywania ustawy) spośród 13 miast objętych kontrolą, 10 wykonało plan wydawania zaświadczeń w całości lub na poziomie co najmniej 90 %. Natomiast średni współczynnik wykonania planu na terenie całej Polski wyniósł 93%. Godny odnotowania jest także fakt, że zgodnie z danymi posiadanymi przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii, do końca 2019 r. część miast zrealizowała proces wydawania zaświadczeń w całości.

Odnosząc się zaś do zasygnalizowanego przez podmioty kontrolowane problemu kolejnych nowelizacji ustawy, które w ich ocenie spowolniły tempo wydawania zaświadczeń należy wyraźnie podkreślić, że działania legislacyjne podejmowane przez Ministerstwo w dużej mierze realizowały postulaty samorządów oraz skutkowały znacznym uproszczeniem przebiegu procesu uwłaszczenia, a także zmniejszeniem obciążenia organów przy udzielaniu pomocy publicznej.

Konsekwencją kolejnych nowelizacji ustawy o przekształceniu było m. in.:

- **doprecyzowanie zakresu przedmiotowego uwłaszczenia**, w rezultacie którego zniesiono konieczność badania przez organy funkcjonalnego związku współistniejących na gruncie naniesień z zabudową mieszkaniową (obiekty małej architektury, kioski, obiekty tymczasowe, billboardy, infrastruktura energetyczna itp.),
- **ograniczenie wymogu przeprowadzania podziałów nieruchomości** dla celów przekształcenia wyłącznie do przypadków, gdy powierzchnia użytkowa istniejących na gruncie budynków o przeznaczeniu innym, niż mieszkalne jest większa niż 30% ogólnej powierzchni użytkowej wszystkich budynków na tym gruncie,
- **szczegółowe określenie zasad przekształcenia gruntów wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej** w sposób wykluczający udzielanie niedozwolonej pomocy publicznej (wydłużenie okresu wnoszenia opłat za przekształcenie na rzecz przedsiębiorców).

Nawiązując z kolei do udziału Ministerstwa w procesie powszechnego uwłaszczenia gruntów mieszkaniowych pragnę zaznaczyć, że od początku obowiązywania ustawy Ministerstwo angażowało się w liczne działania mające na celu intensywne i wszechstronne wsparcie organów, w tym nie tylko samorządów, ale również innych beneficjentów wprowadzanych rozwiązań.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 2040, z 2021 r. poz. 2445.

Podejmowane przez Ministerstwo inicjatywy w ww. zakresie ogniskowały się w następujących obszarach:

- 1) wsparcie właściwych do wydawania zaświadczeń organów oraz beneficjentów przekształcenia w zakresie interpretacji obowiązujących przepisów,
- 2) upowszechnianie informacji dotyczących przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności,
- 3) udział w inicjatywach promujących wiedzę na temat uwłaszczenia,
- 4) opiniowanie aktów prawa miejscowego.

Ponadto, w 2019 r., w domenie Ministerstwa uruchomiono **serwis „Grunt to Własność”**, w którym na bieżąco publikowane były opinie i stanowiska dotyczące spraw zgłaszanych jako problematyczne przez obywateli oraz urzędy. Na stronie publikowano także informacje dotyczące sposobu działania w sprawach precedensowych, jakie pojawiały się w praktyce organów stosujących ustawę.

W serwisie zamieszczono **wzory przydatnych organom oraz obywatelom pism**, w tym: zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, informacji o wysokości opłaty jednorazowej, oświadczenia o zamiarze wniesienia opłaty za przekształcenie w formie jednorazowego świadczenia, wniosku o wydanie zaświadczenia oraz oświadczenia przedsiębiorcy o wykorzystywaniu nieruchomości do prowadzenia działalności gospodarczej.

Począwszy od 2019 r., przedstawiciele Ministerstwa uczestniczyli w inicjatywach organizacji zrzeszających środowiska samorządowe oraz interesariuszy procesu uwłaszczenia (m. in. Unii Metropolii Polskich, Związku Powiatów Polskich), a także **w przedsięwzięciach medialnych** ukierunkowanych na upowszechnianie informacji dotyczących przekształcenia (wywiady telewizyjne, radiowe, publikowane w prasie).

Ministerstwo było również organizatorem lub współorganizatorem wydarzeń popularyzujących wiedzę na temat uwłaszczenia *ex lege* oraz stanowiących płaszczyznę wymiany poglądów uczestników tego procesu (seminarium z udziałem przedstawicieli samorządów, Konferencja naukowa pn. „Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności – teoria i praktyka”).

W okresie od 2019 do końca 2021 r. Ministerstwo udzieliło odpowiedzi na **952** wystąpienia w sprawie **interpretacji przepisów ustawy**, w tym tych dotyczących zarządzeń wojewodów

w sprawie podwyższenia stawek procentowych bonifikat od opłat jednorazowych za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności gruntów stanowiących dotychczas własność Skarbu Państwa.

Zadanie to realizowane było bez dodatkowego wsparcia kadrowego komórki organizacyjnej Ministerstwa odpowiedzialnej za merytoryczną realizację przedmiotowego procesu i przy uwzględnieniu konieczności prowadzenia działań bieżących i zaangażowania jej pracowników w przedsięwzięcia, które wskazałem powyżej.

Wprawdzie wskazane przez Najwyższą Izbę Kontroli dwa przypadki długiego oczekiwania na odpowiedź Ministerstwa w zakresie interpretacji przepisów ustawy przekształceniowej miały miejsce, niemniej jednak należy mieć na względzie, że przedmiotowe opóźnienie wynikało z udziału pracowników w realizacji opisanych przeze mnie działań Ministerstwa, które miały charakter priorytetowy oraz tego, że we wskazanym okresie przedstawiciele wnioskodawcy brali udział w cyklu organizowanych przez Ministerstwo spotkań, podczas których szczegółowo omawiane były zgłaszane wątpliwości interpretacyjne.

W kwestii uwagi Najwyższej Izby Kontroli dotyczącej niemonitorowania przez Ministerstwo stopnia zaawansowania realizacji celów ustawy i niegromadzenia danych o postępach w realizacji ustawy należy wskazać, że działania tego rodzaju nakładałyby na organy wydające zaświadczenia dodatkowe obowiązki sprawozdawcze. Dlatego, już na etapie prowadzenia prac legislacyjnych przyjęto założenie, że monitorowanie realizacji ustawy będzie przebiegało we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości w oparciu o dane udostępniane przez sądy wieczystoksięgowe.

Dodatkowo wskazuję, że praktyka stosowania przepisów ustawy ujawniła nieprawidłowości w dotychczasowym sposobie gospodarowania gruntami publicznymi przez niektóre organy. Zdarzały się wieloletnie zaniedbania w tym zakresie, które miały zasadniczy wpływ na sprawność procesu uwłaszczenia. Wydanie zaświadczenia wymagało wówczas uprzedniego uregulowania stanu prawnego gruntu, który jest procesem wieloetapowym i długotrwałym. W wielu takich sprawach organy zasięgały opinii Ministerstwa odnośnie możliwych sposobów rozwiązania kwestii problematycznych, co wymagało formułowania interpretacji przepisów w odniesieniu do indywidualnych przypadków i dokonywania oceny konkretnych stanów faktycznych. Znaczny stopień skomplikowania tych spraw determinował również dłuższy czas udzielenia odpowiedzi. Przykładowym zagadnieniem problematycznym, które ujawniło się w praktyce realizacji ustawy i wymagało dokonania pogłębionych analiz, były powtarzające się sytuacje oddania w użytkowania wieczyste na cele mieszkaniowe gruntów, na których znajdowały się drogi publiczne wyłączone

z obrotu na mocy odrębnych przepisów. Istnienie użytkowania wieczystego na gruntach zabudowanych na cele mieszkaniowe, w tym w szczególności budynkami wielolokalowymi rodziło również wiele innych problemów praktycznych nierozwiązanych od czasów transformacji ustrojowej, z którymi musiała zmierzyć się ustawa o przekształceniu (...). Dlatego też mieszkańcy miast nieustająco zgłaszali postulaty eliminacji użytkowania wieczystego na gruntach wykorzystywanych w celach mieszkaniowych. Zatem, pomimo stwierdzonych przez Izbę opóźnień przy wydawaniu zaświadczeń, z całą stanowczością można mówić o sukcesie procesu powszechnego uwłaszczenia na gruntach mieszkaniowych.

Co niezwykle istotne, przedmiotowa ustawa została generalnie **pozytywnie oceniona** przez przedstawicieli doktryny i judykatury, jako jeden z filarów transformacji ustrojowej podejmowanej od 1997 r. Jak wskazał sędzia NSA dr Mirosław Gdesz na posiedzeniu sejmowej Komisji Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2021 r. w sprawie oceny funkcjonowania ustawy: *„(...)W uwłaszczeniu nigdy nie może być mowy o ustawie idealnej, natomiast może być mowa o ustawie, o akcie prawnym efektywnym i ta ustawa z 2018 r. wydaje się właśnie taka być. [...] dotychczasowe ustawy opierały się na decyzji administracyjnej, co oznaczało, że w przypadku wspólnot mieszkaniowych, gdzie jest 300, 400 osób i są ciągłe zmiany własności, nieuregulowane stany, było niemożliwe wydanie decyzji. [...] przy ponad 2 mln zaświadczeń skala spraw sądowych to jest obecnie 200 orzeczeń, z tego 40 dotyczy jednej spółdzielni mieszkaniowej w Poznaniu [...] procent kwestionowania tej ustawy można uznać za minimalny. Tutaj też trzeba powiedzieć, że pierwszy raz jest taka mocna współpraca samorządów przy realizacji tej ustawy, jeśli państwo porównacie to do ustawy z 1997 r. czy z roku 2005.”.*

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Robert Zima
Dyrektor Generalny
/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KIN.430.010.2021
P/21/027

Warszawa, 30 marca 2022 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Rozwoju i Technologii przedstawionego
do Informacji o wynikach kontroli P/21/027: „Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego
gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów”.

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623.), przedstawiam poniższą opinię do stanowiska Ministra Rozwoju i Technologii, zawartego w piśmie z dnia 25 lutego 2022 r. znak: DKT-IV.0814.1.2022.

W zajęтым stanowisku Pan Minister przyjął przedstawione przez NIK ustalenia i oceny działalności organów administracji samorządowej zaangażowanych w proces potwierdzania procesu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.

Jednocześnie Pan Minister przekazał swoją opinię dotyczącą ogólnej oceny realizacji ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o *przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów*¹, w której stwierdził że generalnie czas w jakim właściwe organy dokonały potwierdzenia przekształcenia można ocenić pozytywnie. Odnosząc się do zaprezentowanej przez Pana Ministra opinii, zwracam uwagę na fakt, że sformułowana przez NIK ocena została dokonana przez pryzmat ujętego w ustawie terminu, wydania zaświadczeń potwierdzających dokonanie przekształcenia. Na koniec roku 2019 poziom realizacji tego zadania nie był zgodny z założeniami przyjętymi w ustawie, a proces wydawania zaświadczeń nie został zakończony jeszcze nawet w połowie 2021 roku.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 2040 ze zm.