

PRZEKSZTAŁCENIE UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO GRUNTÓW PRZEDSIĘBIORCÓW W PRAWO WŁASNOŚCI

Helena Ciepla

BIBLIOTEKA NOTARIUSZA

PRZEKSZTAŁCENIE UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO GRUNTÓW PRZEDSIĘBIORCÓW W PRAWO WŁASNOŚCI

Helena Ciepla

BIBLIOTEKA NOTARIUSZA



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2025

Stan prawny na 25 stycznia 2025 r.

Wydawczyni
Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktorka prowadząca
Joanna Cybulska

Opracowanie redakcyjne
Agata Czuj

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni[♥]

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-373-6

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluger.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wprowadzenie.....	13
Rozdział I	
Umowa jako podstawowy sposób powstania użytkowania wieczystego.....	17
1. Rys historyczny	17
2. Dwustopniowy system nabywania użytkowania wieczystego	19
Rozdział II	
Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.....	29
Rozdział III	
Systemowa eliminacja użytkowania wieczystego z polskiego porządku prawnego.....	33
1. Uwagi wprowadzające	33
2. Uwłaszczenie użytkowników wieczystych gruntów z zabudową mieszkaniową w pierwszym etapie wygaszania użytkowania wieczystego.....	35
Rozdział IV	
Uwłaszczenie przedsiębiorców – podmiotowy i przedmiotowy zakres ustawy z 26.05.2023 r.	43
1. Podmiotowy zakres ustawy	43

1.1. Uwagi wprowadzające	43
1.2. Dwudziestosześcioletni okres użytkowania wieczystego gruntu w razie nabycia użytkowania wieczystego w drodze zasiedzenia	54
2. Przedmiotowy zakres ustawy	59

Rozdział V

Roszczenie o zawarcie umowy nabycia nieruchomości

gruntowej	85
1. Ustawowe przesłanki roszczenia	85
2. Wygaśnięcie użytkowania wieczystego jako zdarzenie wyłączające nabycie roszczenia o sprzedaż nieruchomości gruntowej.....	103
2.1. Upływ czasu, na jaki użytkowanie wieczyste zostało ustanowione	103
2.2. Rozwiązanie przez strony umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste	105
2.3. Rozwiązanie umowy na skutek jej nienależytego wykonywania przez użytkownika	106
2.4. Zrzeczenie się użytkowania wieczystego przez państwową lub samorządową osobę prawną.....	109
2.5. Wygaśnięcie użytkowania wieczystego na skutek konfuzji	110
2.6. Wygaśnięcie użytkowania wieczystego a przekształcenie tego prawa w prawo własności <i>ex lege</i>	112
2.7. Wywłaszczenie.....	114
3. Cena nieruchomości gruntowej	118
4. Bonifikata przy sprzedaży nieruchomości.....	123

Rozdział VI

Ujawnienie przekształconego prawa użytkowania

wieczystego w prawo własności w księdze wieczystej	137
1. Uwagi wprowadzające	137
2. Podstawy wpisu do księgi wieczystej w systemie teleinformatycznym	138
2.1. Umowy cywilnoprawne	140

2.2. Decyzje administracyjne o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.....	143
2.3. Orzeczenie sądowe jako podstawa wpisu	147
2.4. Przepis prawa jako podstawa wpisu	149
2.5. Zaświadczenie jako dokument potwierdzający przekształcenie i stanowiący podstawę wpisu w księdze wieczystej.....	150
3. Wpis przekształconego prawa użytkowania wieczystego do księgi wieczystej	153
4. Wpis przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przedsiębiorców w prawo własności	154
4.1. Wnioski o wpis roszczeń składane przez notariusza w systemie teleinformatycznym.....	167
4.2. Wnioski o wpis roszczeń ustawowych składane przez notariusza w systemie teleinformatycznym	181
Rozdział VII	
Pomoc <i>de minimis</i>.....	189
Ocena ustawy i wnioski <i>de lege ferenda</i>	203
Literatura.....	207

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.)
k.r.o.	– ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2809 ze zm.)
p.g.k.	– ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm.)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.)
pr. not.	– ustawa z 14.02.1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. z 2024 r. poz. 1001)
pr. spół.	– ustawa z 16.09.1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2024 r. poz. 593)
r.s.o.w.p.p.	– rozporządzenie Rady Ministrów z 11.08.2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach (Dz.U. z 2018 r. poz. 461)
r.z.p.k.w.t.	– rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 15.02.2016 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie teleinformatycznym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1583)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.)
u.k.s.c.	– ustawa z 28.07.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 959 ze zm.)

u.k.w.h.	– ustawa z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2023 r. poz. 1984 ze zm.)
u.n.n.c.	– ustawa z 24.03.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 2017 r. poz. 2278)
u.p.p.u.w.	– ustawa z 29.07.2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. z 2024 r. poz. 900)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)
u.s.m.	– ustawa z 15.12.2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 558)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130)
u.o.p.	– ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2024 r. poz. 1478 ze zm.)
ustawa reprywatyzacyjna	– ustawa z 9.03.2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz.U. z 2021 r. poz. 795)

Publikatory i czasopisma

Apel. W-wa	– Apelacja. Orzecznictwo Sądu Apelacyjnego w Warszawie
Biul. SN	– Biuletyn Informacyjny Sądu Najwyższego
Mon. Praw.	– Monitor Prawniczy
NPN	– Nowy Przegląd Notarialny
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC-ZD	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna – Zbiór Dodatkowy
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy (seria A)
PS	– Przegląd Sądowy

Inne

NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
SA	–	sąd apelacyjny
SN	–	Sąd Najwyższy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny

WPROWADZENIE

Potrzebę opracowania monografii uzasadnia społeczne zainteresowanie użytkowników wieczystych wykorzystujących grunty komercyjnie nabyciem tych gruntów na własność. Z uwagi jednak na to, że prawo użytkowania wieczystego z dniem 1.01.2019 r. uległo likwidacji w ograniczonym zakresie, mianowicie tylko w odniesieniu do nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe, aktualne pozostało użytkowanie wieczyste gruntów wykorzystywanych przez przedsiębiorców komercyjnie. Te grunty stanowią przedmiot substratu wygaśnięcia i przekształcenia prawa użytkowania wieczystego objęty ustawą z 26.05.2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1463; powoływana dalej także jako ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przedsiębiorców), z tym że przekształcenie to przybrało postać roszczenia użytkownika wieczystego o nabycie prawa własności nieruchomości gruntowej w drodze umowy sprzedaży, a więc czynności cywilnoprawnej (art. 198g u.g.n.).

Jak wynika z rządowego uzasadnienia projektu ustawy z 26.05.2023 r., celem uwłaszczenia przedsiębiorców wykorzystujących grunty komercyjnie jako określonej grupy podmiotów z uwagi na funkcję gospodarczą nieruchomości, której są użytkownikami wieczystymi, jest zdynamizowanie procesu eliminacji użytkowania wieczystego na gruntach, które zostały już zabudowane i zagospodarowane na określone cele, co zaktywizuje procesy inwestycyjne na tych nieruchomościach. Zdaniem twórców ustawa zapewnia realizację jednego z ważniejszych zadań państwa, polegającego na prowadzeniu polityki sprzyjającej przedsiębior-

czości i innowacyjności użytkowników wieczystych. Uwłaszczenie to nie stanowi bezzasadnego wyróżnienia ani niesłusznego uprzywilejowania przedsiębiorców, a w konsekwencji naruszenia zasady równości. Wpływa nie tylko na wzmocnienie stabilizacji prawa do gruntu także przedsiębiorców. Podkreślić należy, że Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje możliwości szczególnego, wyróżniającego traktowania przez ustawodawcę pewnych grup podmiotów. Takie traktowanie, aby pozostawało w zgodzie z zasadą sprawiedliwości społecznej, musi być jednak uzasadnione aksjologicznie. Innymi słowy, muszą za nim przemawiać wartości konstytucyjne, które sprawiają, że owo wyróżnienie w rzeczywistości nie stanowi przywileju, lecz raczej jest słuszną rekompensatą, wyrównaniem szansy, czy też zmierza do realizacji praw konstytucyjnych (zob. wyrok TK z 10.03.2015 r., K 29/13, OTK-A 2015/3, poz. 28). Takie zasady spełnia komentowana ustawa, bowiem użytkownicy wieczystości gruntów wykorzystywanych na cele mieszkaniowe zostali już uwłaszczeni ustawą z 20.07.2018 r., która nie obejmowała przedsiębiorców. Szacuje się, że uwłaszczenie obejmie około 65 tysięcy nieruchomości wykorzystywanych przez przedsiębiorców.

Obecnie w Polsce jest ponad 540 tysięcy hektarów gruntów w użytkowaniu wieczystym, w tym 485 tysięcy hektarów należy do Skarbu Państwa, a reszta do samorządów (zob. M. Wójcik, *Firmy dłużej poczekają na uwłaszczenie*, „Rzeczpospolita” z 10.02.2023 r.).

Możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na drodze administracyjnoprawnej wprowadziła ustawa z 4.09.1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1299), która weszła w życie 1.01.1998 r. Kolejna ustawa z 26.07.2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz.U. z 2001 r. Nr 113, poz. 1209) wprowadziła, jak wynika z samego tytułu ustawy, możliwość nabywania prawa własności. Natomiast kontynuację procesu przekształcenia stanowi ustawa z 29.07.2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. z 2024 r. poz. 900).

W stanie prawnym obowiązującym do 1.01.2019 r. możliwe były dwa sposoby przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności: umowny i administracyjnoprawny. Umowny polegał na zawarciu umowy sprzedaży przewidzianej w art. 32 u.g.n., o której decydowały strony tego stosunku prawnego. Natomiast administracyjnoprawny polegał na wydaniu przez właściwy organ decyzji administracyjnej o przekształceniu na wniosek użytkownika wieczystego. Przekształcenie następowało z chwilą ostateczności decyzji.

Autorka próbuje w możliwie pełny sposób przedstawić pojawiające się zagadnienia na tle realizacji przyznanego ustawą roszczenia o wykup gruntu pozostającego w użytkowaniu wieczystym nie tylko z punktu widzenia doktryny, ale przede wszystkim pod kątem praktycznych potrzeb obrotu nieruchomościami po wejściu w życie ustawy, tj. po 31.08.2023 r. Zamieszcza wiele uwag krytycznych do rozwiązań przyjętych przez ustawę przyznającą te roszczenia. Podkreśla, że wykluczenie uwłaszczenia współużytkowników wieczystych nie ma uzasadnienia prawnego i może w przypadku współużytkowania zniweczyć cel nowelizacji. Wystarczy bowiem, że w takim przypadku uwłaszczenie przedsiębiorców miało zapewnić poszanowanie zasady równości i sprawiedliwości społecznej oraz spójność koncepcji wygaszania użytkowania wieczystego w sposób ewolucyjny, a doszło do wykluczenia uwłaszczenia współużytkowników wieczystych, które nie ma uzasadnienia prawnego i może w przypadku współużytkowania zniweczyć cel nowelizacji. Wystarczy, że w takiej sytuacji odwołanie złoży chociażby jeden ze współuprawnionych, blokując nabycie prawa własności przez pozostałych współuprawnionych.

Już na tle wprowadzonej nowelizacji ustawą z 26.05.2023 r. pojawia się w praktyce wiele pytań, na które autorka udziela odpowiedzi w komentarzu.

Jak przepisy ustawy z 26.05.2023 r. oceni rynek nieruchomości, pokaże praktyka. Już obecnie nie wszyscy użytkownicy wieczystości będący inwestorami i przedsiębiorcami są zainteresowani nabyciem własności gruntu; jak wynika z prasy – przede wszystkim z uwagi na warunki finansowe (zbyt drogo) albo uznania, że w ramach korzystania z prawa użytkowania wieczystego prawidłowo realizują swoje interesy gospodarcze.

Rozdział I

UMOWA JAKO PODSTAWOWY SPOSÓB POWSTANIA UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO

1. Rys historyczny

Zasadność przedstawienia rysu historycznego wszystkich sposobów powstania użytkowania wieczystego przed dwudziestosześcioletnim okresem liczonym do dnia wejścia w życie ustawy z 26.05.2023 r. wynika z art. 198g ust. 1 i 4 u.g.n. oraz z pytań zadawanych na szkoleniach, które prowadziłam. Pierwszy z wymienionych przepisów obejmuje przekształceniem okres przed 1.01.1998 r., a więc sprzed 26 lat, a z drugiego jednoznacznie wynika, że przepisy ust. 1–3 stosuje się odpowiednio do użytkowania wieczystego powstałego w inny sposób niż w drodze umowy zawartej w formie aktu notarialnego. Zatem z wykładni literalnej tych przepisów wynika wprost, że ustawodawca przyznał ten szczególny sposób przekształcenia wszystkim przedsiębiorcom będącym użytkownikami wieczystymi w dniu wejścia w życie ustawy, spełniającym ustawowe przesłanki bez względu na formę nabycia. Nie ma znaczenia, czy na podstawie umowy, ostatecznej decyzji administracyjnej, czy z mocy prawa, a więc także przez zasiedzenie.

Zacytuję jedno z pytań zadanych na szkoleniu: „Jak ma postąpić rada miasta czy sejmik, jeżeli decyzja z 1987 r. określała kandydata na użytkownika wieczystego, a mimo to następnie została zawarta umowa

w formie aktu notarialnego z inną osobą o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste na 99 lat, użytkownik został wpisany w księdze wieczystej i nieruchomość objęta tą księgą była następnie dwukrotnie sprzedawana. Czy aktualny użytkownik wieczysty ma roszczenie o nabycie?” Odpowiedź nie jest prosta; podstawę jej udzielenia stanowi art. 20 ustawy z 14.07.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159) i przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 16.09.1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów, o sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami, zmienionego na rozporządzenie Rady Ministrów z 16.09.1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu ustalania granic gruntów przeznaczonych pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne, rozgraniczania i podziału nieruchomości (Dz.U. z 1989 r. Nr 14, poz. 77, obowiązującego do 31.08.1991 r.).

Wydanie decyzji o treści niepełnej lub z innych przyczyn nieodpowiadającej ustawie jest równoznaczne z jej brakiem, a więc powodowałoby także nieważność umowy użytkowania wieczystego. Mając jednak na uwadze czas trwania użytkowania wieczystego, dokonanie obrotu i rękojmiej wiary ksiąg wieczystych, odpowiedziałabym na pytanie pozytywnie, a więc że aktualnemu użytkownikowi wieczystemu przysługuje roszczenie z art. 198 ust. 1 u.g.n. o nabycie nieruchomości gruntowej, oczywiście jeżeli nie zachodzi żadna z przesłanek negatywnych z art. 198g ust. 2 u.g.n.

Użytkowanie wieczyste generalnie zostało wprowadzone do systemu prawa polskiego ustawą z 14.07.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach i ukształtowane jako instytucja pośrednia między prawną kategorią własności a kategorią praw rzeczowych ograniczonych. Taki charakter prawny użytkowania wieczystego wyjaśnił Sąd Najwyższy w uchwale z 9.12.1969 r. (III CZP 85/69, OSNCP 1970/10, poz. 172) i w postanowieniu z 17.01.1974 r. (III CRN 316/73, OSNCP 1974/11, poz. 197), stwierdzając, że: „Wieczyste użytkowanie zostało ukształtowane jako instytucja pośrednia między prawną kategorią własności a kategorią tzw. praw rzeczowych ograniczonych. W przypadkach nie uregulowanych w art. 232–243 k.c. oraz w umowie o oddanie terenu

państwowego w wieczyste użytkowanie należy przy trudnościach interpretacyjnych posługiwać się analogią przede wszystkim do przepisów zawartych w dziale II tytułu I księgi drugiej k.c., dotyczących treści i wykonywania własności, a więc m.in. również do art. 145 k.c.”

W konsekwencji takiego stanowiska orzecznictwa w przedmiocie charakteru prawnego użytkowania wieczystego zarówno doktryna, jak i orzecznictwo jednolicie przyjmują, że jest to prawo pośrednie między prawem własności a ograniczonymi prawami rzeczowymi. Użytkowanie wieczyste różni się tym od prawa własności, że jest obwarowane granicami jego wykonywania. Tak też użytkowanie wieczyste statuuje systematyka Kodeksu cywilnego (w art. 232–243) pomiędzy własnością a ograniczonymi prawami rzeczowymi. Pełniło ono wówczas funkcję surogatu prawa własności dla osób fizycznych, którego nie mogły nabyć do czasu wejścia w życie ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.), bowiem nieruchomości państwowe do tej daty nie były przedmiotem swobodnego obrotu prawnego na rynku nieruchomości.

2. Dwustopniowy system nabywania użytkowania wieczystego

Użytkowanie wieczyste w okresie ponad pięćdziesięcioletniego funkcjonowania w systemie prawa polskiego przeszło ewolucję zarówno na skutek zmian ustrojowych, jak i zmian przepisów regulujących to prawo.

Poprzednio było uregulowane w powołanej wyżej ustawie z 14.07.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach oraz w ustawie z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 w brzmieniu obowiązującym przed zasadniczą nowelizacją tej ustawy, dokonaną ustawą z 29.09.1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.). Obowiązywał wówczas dwustopniowy system zarówno sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa, jak i oddawania nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste. Pierwszym etapem było wydanie decyzji administracyjnej

o ustaleniu kandydata na nabywcę lub oddanie nieruchomości państwowej w użytkowanie wieczyste, a następnie zawarcie umowy z zachowaniem formy aktu notarialnego. Powiązanie trybu administracyjnego i cywilnoprawnego (umownego) w zakresie ustanawiania użytkowania wieczystego od dawna rodziło problem ich wzajemnego oddziaływania.

Wydanie wymienionej decyzji przewidywał art. 20 ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, który stanowił, że umowę użytkowania wieczystego zawiera się na podstawie decyzji organu gospodarki komunalnej i mieszkaniowej prezydium rady narodowej. Warunki te regulowały przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 16.09.1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów i rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami (Dz.U. z 1989 r. Nr 14, poz. 75). Wymaganie ustawy, żeby decyzja określała osobę użytkownika wieczystego oraz przedmiot użytkowania wieczystego, tj. nieruchomość, która ma być tym prawem obciążona, nie nastroczało wątpliwości. Decyzja bowiem w tej części powinna być – i z reguły była – tak ujęta, że można było ustalić, komu i jaka nieruchomość ma być oddana w użytkowanie wieczyste. To samo należy powiedzieć o określeniu budynków oddawanych użytkownikowi wieczystemu na własność. Z tego sformułowania, ujętego w sposób tak kategoryczny, wynika, że umowa zawarta bez takiej decyzji byłaby nieważna. Oczywiście przesłance tej czyni zadość tylko taka decyzja, której treść była zgodna z wymaganiami przewidzianymi w ustawie. Ma to takie znaczenie, że wydanie decyzji o treści niepełnej lub z innych przyczyn nieodpowiadającej ustawie byłoby równoznaczne z jej brakiem, a więc powodowałoby także nieważność umowy użytkowania wieczystego.

Z zasady, że decyzja administracyjna stanowi konieczną przesłankę do zawarcia umowy ustanowienia użytkowania wieczystego i sprzedaży domów lub lokali mieszkalnych, wynika dla osoby fizycznej, na którą decyzja opiewa, uprawnienie do dochodzenia w drodze sądowej zobowiązania Skarbu Państwa do zawarcia z nią umowy notarialnej. Zagadnienie, czy decyzja administracyjna stanowi zdarzenie cywilnoprawne, rodzące skutki cywilnoprawne, czy jest jedynie końcowym etapem fazy przygotowawczej, było sporne w orzecznictwie. Przeważał

jednak także w piśmiennictwie pogląd przyznający adresatowi decyzji uprawnienie do żądania zawarcia z nim umowy. Jako argument przytaczano, że wydanie decyzji określającej osobę nabywcy oraz przedmiot zbycia stanowi wyrażenie woli zadysponowania nieruchomością w taki właśnie sposób. W tym przypadku akt administracyjny ma na celu jedynie właściwy wybór nabywcy, a nie ingerencję w samą, z natury swej cywilnoprawną, formę zbywania nieruchomości. Organ administracji państwowej (samorządowej) zostaje więc na mocy tej decyzji zobowiązany do zawarcia umowy na warunkach w niej wskazanych. Dla adresata decyzji wynika natomiast uprawnienie do zawarcia na jej podstawie umowy, a więc roszczenie o charakterze cywilnoprawnym (por. uchwałę SN z 30.04.1985 r., III CZP 17/85, OSPiKA 1986/7–8, poz. 138; wyrok SN z 14.03.2003 r., V CKN 1800/00, OSNC 2004/5, poz. 87). Na tle tak ukształtowanych poglądów już wcześniej w orzecznictwie odstępowano od przeciwnego stanowiska, wyrażonego w uchwale SN z 25.04.1964 r. (III CO 12/64, OSNCP 1964/12, poz. 244).

Zasadnicze zmiany do regulacji ustanowienia użytkowania wieczystego wprowadziła ustawa z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, uchylona następnie 1.01.1998 r. ustawą z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Zmiany dotyczyły sposobu ustanawiania użytkowania wieczystego gruntu.

W praktyce jednak nadal budziło wątpliwości zagadnienie, jaki wpływ na byt umowy ma uchylenie decyzji administracyjnej, stwierdzenie jej nieważności bądź stwierdzenie, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa. Zagadnienie to podjął Sąd Najwyższy w pełnym składzie Izby Cywilnej w uchwale z 25.04.1964 r. (III CO 12/64, OSNCP 1964/12, poz. 244), w której wyjaśnił, że: „Uchylenie ostatecznej uchwały prezydium rady narodowej lub decyzji organu do spraw gospodarki mieszkaniowej po zawarciu umowy sprzedaży nieruchomości na podstawie ustawy z dnia 28 V 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych (Dz.U. Nr 31, poz. 132) nie powoduje samo przez się nieważności umowy; jednakże okoliczności, z powodu których uchylenie nastąpiło, mogą mieć znaczenie dla oceny w świetle prawa cywilnego ważności umowy sprzedaży lub dopuszczalności uchylenia się od skutków prawnych zawartego w niej oświadczenia woli”. Aktu-