

Warszawa, 16 stycznia 2023 r.

BAS-WAP-8/23

Pani Poseł  
Maria Małgorzata Janyska  
Klub Parlamentarny  
Koalicja Obywatelska – Platforma  
Obywatelska , Nowoczesna,  
Inicjatywa Polska, Zieloni

**Opinia prawna**  
**dotycząca przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów**  
**zabudowanych garażami w prawo własności**

**I. Tezy opinii**

1. Zgodnie z art. 1 u.p.u.g. przekształceniowi podlegają grunty zabudowane na cele mieszkaniowe. Gruntami zabudowanymi na cele mieszkaniowe są nieruchomości zabudowane wyłącznie budynkami mieszkalnymi jedno lub wielorodzinnymi wraz obiektami lub urządzeniami budowlanymi umożliwiającymi prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 u.p.u.g.).

2. Ustawa przekształceniowa nie definiuje pojęcia nieruchomości. Zgodnie z dominującym orzecnictwem sądowym (sądów powszechnych oraz sądów administracyjnych) założenie księgi wieczystej dla nieruchomości gruntowej powoduje wyodrębnienie prawne nieruchomości.

3. Analiza orzecnictwa sądów administracyjnych wskazuje, że obiekty i urządzenia budowlane (w tym m.in. budynek garażowy), aby mogły podlegać przekształceniowi na gruncie u.p.u.g. muszą znajdować się na tej samej nieruchomości co budynki mieszkalne, przy czym pojęcie nieruchomości jest rozumiane w sposób formalny (wieczystoksięgowy).

4. Istnienie związku funkcjonalnego między budynkiem mieszkalnym a budynkiem garażowym nie determinuje możliwości przekształcenia gruntu w

oparciu o ustawę przekształceniową, jeżeli budynki te są posadowione na odrębnych nieruchomościach.

## **II. Przedmiot opinii**

Pani Poseł zwróciła się „w sprawie interpretacji prawnej dotyczącej przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych garażami w prawo własności”. We wniosku o opinię zawarta została prośba o wyjaśnienie „czy grunty pod ww. garażami podlegają również pod przepisy ww. ustawy” (tj. ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów). Niniejsza opinia nie odnosi się do konkretnego stanu faktycznego, lecz stanowi analizę stanu prawnego pod kątem problemów przedstawionych w zleceniu. Przedstawione w niej stanowisko nie wiąże ani organów władzy publicznej, ani innych podmiotów.

W opinii uwzględniono postanowienia następujących aktów prawnych:

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 2022 r. poz. 1495, ze zm.; dalej również: ustawa przekształceniowa lub u.p.u.g.);

2) ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.; dalej również: k.c.).

## **III. Uzasadnienie tez opinii**

1. Dnia 5 października 2018 r. weszła w życie ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, na podstawie której z dniem 1 stycznia 2019 r. (*ex lege*) prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe przekształca się w prawo własności tych gruntów (art. 1 ust. 1 u.p.u.g.). Zakres przedmiotowy ustawy określa art. 1 ust. 2 u.p.u.g., który wskazuje: „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”.

Zagadnienie poruszone we wniosku o opinię sprowadza się *de facto* do rozstrzygnięcia problemu: czy nieruchomości

, na której posadowiony jest obiekt budowlany, jakim jest garaż podlega przekształceniu w oparciu o ustawę przekształceniową, nawet jeśli nie znajduje się na nim budynek mieszkalny jedno lub wielorodzinny. Inaczej mówiąc, czy z samego faktu, że budynek garażowy wykazuje związek z budynkiem mieszkalnym położonym na innym gruncie (korzystają z niego mieszkańcy budynku mieszkalnego) wynika możliwość przekształcenia tego gruntu w oparciu o u.p.u.g.

2. Jak już wspomniano, art. 1 ust. 2 pkt 3 u.p.u.g. stanowi, że przez grunty zabudowane na cele mieszkaniowe należy rozumieć „nieruchomości zabudowane wyłącznie budynkami [...] 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”. Ustawodawca konstruując zasady dotyczące przekształcenia użytkowania wieczystego w własność użył sformułowania „wraz z budynkami gospodarczymi, garażami, innymi obiektami budowlanymi lub urządzeniami budowlanymi” wskazując, że przekształceniu ulegnie grunt pod budynkami mieszkalnymi oraz pod obiektami budowlanymi lub urządzeniami budowlanymi, jeśli są posadowione na jednym gruncie i jeśli wykazują między sobą funkcjonalny związek. W takim przypadku wspomniane obiekty budowlane i urządzenia budowlane stają się z dniem przekształcenia częścią składową gruntu (wyjątek dotyczy urządzeń, o których mowa w art. 49 k.c.; art. 1 ust. 5 u.p.u.g.). Analizując zatem przedstawiony problem należy odnieść się do dwóch zagadnień: definicji pojęcia nieruchomości na gruncie ustawy przekształceniowej oraz kwestii funkcjonalnego powiązania między budynkiem mieszkalnym a obiektem budowlanym posadowionym na gruncie. Te dwa aspekty determinują bowiem możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność.

3. Odnosząc się do pierwszego zagadnienia należy wskazać że ustawa przekształceniowa nie definiuje pojęcia nieruchomości. Uwzględniając jednak cywilnoprawny charakter przekształceń, o których mowa w u.p.u.g., konieczne jest odwołanie się do rozumienia tego pojęcia na gruncie prawa cywilnego. Zgodnie z art. 46 k.c. nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (tzw. nieruchomości gruntowe). Zagadnieniem budzącym spory

interpretacyjne przy określaniu pojęcia nieruchomości jest kryterium, według którego nieruchomość stanowi odrębny przedmiot własności. Kryterium to nie zostało sprecyzowane przez ustawodawcę, spór zaś dotyczy znaczenia wpisu prawa do ksiąg wieczystych. W doktrynie prawa cywilnego prezentowane są dwa stanowiska<sup>1</sup>. Według części doktryny nieruchomością jest teren stanowiący własność jednego podmiotu, otoczony gruntami innych podmiotów, bez nawiązania do ksiąg wieczystych. Opowiadają się tym samym za prawnorzeczowym (materialnym) rozumieniem nieruchomości<sup>2</sup>. Z kolei pozostała część doktryny stoi na stanowisku, zgodnie z którym księga wieczysta, o ile została założona dla nieruchomości gruntowej, jest przesłanką wyodrębnienia prawnego nieruchomości (wieczystoksięgowe rozumienie nieruchomości). Obowiązuje wówczas reguła „jedna księga wieczysta – jedna nieruchomość”, odnosząca się także do graniczących ze sobą nieruchomości, które stanowią własność tej samej osoby. Pogląd ten przeważa zarówno w orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego<sup>3</sup> jak i orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>4</sup>. Przyjęcie takiego stanowiska oznacza, że graniczące ze sobą działki gruntu, dla których prowadzone są oddzielne księgi wieczyste, stanowią odrębne nieruchomości w rozumieniu art. 46 k.c., nawet gdy są własnością tej samej osoby.

4. Problematyka dotycząca przekształcenia użytkowania wieczystego gruntu na podstawie u.p.u.g. stała się przedmiotem licznych orzeczeń sądów administracyjnych w ramach postępowania odwoławczego od decyzji organów administracji samorządowej. Analiza przedmiotowego orzecznictwa wskazuje, że obiekty i urządzenia budowlane (w tym m.in. budynek garażowy), aby mogły podlegać przekształceniu na gruncie u.p.u.g. muszą znajdować się na tym samym gruncie (tej samej nieruchomości) co budynki mieszkalne, przy czym pojęcie

---

<sup>1</sup>Szerzej na ten temat m.in.: R. Świrgoń-Skok [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. red. M. Załucki, Legalis 2023.

<sup>2</sup>Takie stanowisko prezentowane jest również w niektórych orzeczeniach Sądu Najwyższego i sądów powszechnych: uchwała SN z 27.12.1994 r., III CZP 158/94; wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie – I Wydział Cywilny z 24 września 2013 r., I ACa 852/13.

<sup>3</sup>Tak: wyrok SN z 26.2.2003 r., II CKN 1306/00; postanowienie SN z 30.10.2003 r., IV CK 114/02; postanowienie SN z 30.5.2007 r., IV CSK 56/07; postanowienie SN – Izba Cywilna z 16 czerwca 2009 r., V CSK 479/08; postanowienie SN z 11 czerwca 2015 r., V CSK 468/14; uchwała SN z 7.4.2006 r., III CZP 24/06; uchwała SN z 26 kwietnia 2007 r., III CZP 27/07; uchwała SN z 21 marca 2013, sygn. akt III CZP 8/13.

<sup>4</sup>wyrok NSA z 6 czerwca 2017 r., II OSK 460/17; wyrok NSA z 28 maja 2021 r., I OSK 237/21; wyrok WSA w Lublinie z 7 lipca 2009 r., II SA/Lu 162/09; wyrok WSA w Warszawie z 9 stycznia 2020, I SA/Wa 1323/19; wyrok WSA w Warszawie z 20 maja 2020 r., I SA/Wa 486/20; wyrok WSA w Lublinie z 16 marca 2021, II SA/Lu 644/20; wyrok WSA z Warszawie z 25 marca 2022 r., VII SA/Wa 2703/21.

nieruchomości rozumiane jest w sposób formalny (wieczystoksięgowy). Aby zatem mogło nastąpić przedmiotowe przekształcenie muszą zostać spełnione dwa warunki. Po pierwsze, wskazane obiekty (w tym budynek garażowy) muszą znajdować się na tej samej nieruchomości co budynek mieszkalny, a co za tym idzie muszą dzielić jej los prawny. Po drugie, musi istnieć związek funkcjonalny między budynkiem mieszkalnym a innym obiektem budowlanym posadowionym na nieruchomości (związek pomiędzy korzystaniem z budynków mieszkalnych a funkcją realizowaną przez posadowione na nieruchomości inne obiekty budowlane). Przy czym należy zaznaczyć, że warunki te muszą zostać spełnione łącznie. Oznacza to, że w sytuacji, gdy budynek garażowy znajduje się na innej nieruchomości, o odrębnym stanie prawnym (w rozumieniu formalnym) lub też brak jest związku funkcjonalnego między budynkiem mieszkalnym a budynkiem garażowym, nie dojdzie do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntu w własność. Sądy wskazują, że „jeśli obiekty i urządzenia budowlane stanowią odrębną nieruchomość od budynków mieszkalnych, dla których urządzone są odrębne księgi wieczyste, to nawet gdy umożliwiają prawidłowe i racjonalne korzystanie z nich, nie podlegają regulacji ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów”<sup>5</sup>. Nie dzielą one bowiem w takiej sytuacji losu prawnego budynku mieszkalnego<sup>6</sup>. Na takie rozumienie wskazuje również wykładnia literalna przepisów ustawy. W orzecznictwie podkreśla się, że użycie w art. 1 ust. 2 określenia „wyłącznie” wskazuje, że przekształceniu mają podlegać jedynie grunty zabudowane budynkami mieszkalnymi. Grunty niezabudowane oraz grunty zabudowane budynkami niemieszkalnymi nie podlegają zapisom ustawy, niezależnie od ich przeznaczenia oraz funkcjonalnego powiązania z gruntami zabudowanymi na cele mieszkaniowe<sup>7</sup>. Intencja ustawodawcy objęcia przekształceniem gruntów zabudowanych obiektami i urządzeniami budowlanymi pod warunkiem, że tego rodzaju infrastruktura znajduje się na gruntach zabudowanych budynkami mieszkalnymi, wynika również – jak się wydaje – z treści

---

<sup>5</sup>Tak: wyrok WSA we Wrocławiu z 11 października 2022 r., II SA/Wr 293/22; podobnie: wyrok WSA w Łodzi z 3 września 2019 r., II SA/Łd 435/19; wyrok WSA w Warszawie z 8 stycznia 2020 r., I SA/Wa 2067/19; wyrok WSA w Warszawie z 9 stycznia 2020, I SA/Wa 1323/19; wyrok WSA w Krakowie z 14 grudnia 2020, II SA/Kr 1241/20; wyrok WSA w Opolu z 30 września 2021 r., II SA/Op 368/21.

<sup>6</sup>Na marginesie należy wskazać, że w doktrynie można spotkać stanowisko, które wskazuje na możliwość przekształcenia gruntu pod obiektami budowlanymi, o jakich mowa w art. 1 ust. 2 pkt 3 u.p.u.w., jeśli umożliwiają korzystanie z budynków mieszkaniowych. Pogląd ten nie jest zbieżny z linią orzecniczą sądów administracyjnych.

<sup>7</sup>Wyrok WSA w Warszawie z 20 maja 2020 r., I SA/Wa 486/20; wyrok WSA w Krakowie z 18 czerwca 2020, II SA/Kr 505/20; wyrok WSA w Krakowie z 15 września 2020 r., II Sa/Kr 511/20; Wyrok WSA w Gliwicach z 28 kwietnia 2021 r., II SA/GI 1585/20.

uzasadnienia do projektu ustawy z 20 lipca 2018 r. (por. strona 9 uzasadnienia, druk nr 2673/VIII kad. Sejmu). Projektodawca w uzasadnieniu do art. 1 ust. 2 projektu ustawy wskazał: „Jako, że w istniejących stanach faktycznych występujących na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe, dla prawidłowego korzystania z budynku mieszkalnego niezbędne jest często korzystanie z budynków gospodarczych, garaży, innych obiektów budowlanych oraz urządzeń budowlanych, zaproponowano, aby przekształcenie dotyczyło również gruntu pod tymi obiektami i urządzeniami budowlanymi. W celu wyeliminowania wątpliwości określono wprost w powyższym przepisie, że przekształceniu będą podlegać grunty zabudowane tzw. infrastrukturą towarzyszącą, niezbędną do racjonalnego korzystania z budynków mieszkalnych, pod warunkiem że znajduje się na gruntach zabudowanych budynkami mieszkalnymi”.

5. Podsumowując, biorąc pod uwagę orzecznictwo sądów administracyjnych oraz inne wskazane wyżej względy, należy stanąć na stanowisku, że *de lege lata* nie jest możliwe przekształcenie gruntu pod budynkiem garażowym, jeżeli jest on posadowiony na innej nieruchomości niż budynek mieszkalny (nawet jeśli wykazuje on związek funkcjonalny z budynkiem mieszkalnym).

Autor:

**Ilona Szczepańska-Kulik**  
ekspert ds. legislacji  
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Przemysław Sobolewski

*Deskryptory bazy REX: grunty, nieruchomość, użytkowanie wieczyste, własność.*

*Weryfikacja: Rafał Dubowski*