

Bartłomiej Krupowicz¹

Recenzja H. Ciepla, *Użytkowanie wieczyste. Skutki prawne wygaśnięcia. Przekształcenie w prawo własności i jego wpis w księdze wieczystej*

Streszczenie:

Prezentowana recenzja dotyczy publikacji, która miała w założeniu dokonać kompleksowego omówienia przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, do którego doszło 1.1.2019 r. Recenzowana książka miała stanowić pomoc dla praktyków prawa, którzy z zagadnieniem przekształcenia zmierzyć się musieli w codziennej pracy. Recenzja ma charakter krytyczny, gdyż publikacja wskazanych założeń nie zrealizowała. Zawiera ponadto liczne tezy, których merytoryczna wartość jest wątpliwa.

Słowa kluczowe: użytkowanie wieczyste, przekształcenie, księga wieczysta, nieważność decyzji, umowa

Review H. Ciepla, *Użytkowanie wieczyste. Skutki prawne wygaśnięcia. Przekształcenie w prawo własności i jego wpis w księdze wieczystej*

The review concerns a publication, which had to be a comprehensive book about the matter of transformation of perpetual usufruct into ownership of real estate. It took place in Polish legal system on 1st January, 2019. Reviewed book had to be a guide for law practitioners, who had to face the issue of the transformation in their daily work. The review is mostly critical, because the book did not meet these expectations. The book contains many statements, which have doubtful factual value.

Key words: perpetual usufruct, transformation, mortgage register, invalidity of decision, contract

¹ Autor jest studentem V roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji UJ oraz seminarzystą w Katedrze Prawa Cywilnego UJ; bartlomiej.krupowicz@student.uj.edu.pl, ORCID 0000–0001–5946–9979.

1. Tło powstania recenzowanej publikacji

Dzień 1 stycznia 2019 r. z pewnością może być traktowany jako jedna z ważniejszych dat we współczesnych losach polskiego prawa cywilnego, zwłaszcza prawa rzeczowego. W dniu tym nastąpiło bowiem powszechne „uwłaszczenie” użytkowników wieczystych nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe poprzez przekształcenie tego prawa rzeczowego w prawo własności. Dokonało się to na mocy art. 1 ust. 1 Ustawy z 20.7.2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów². Nie jest to pierwsze tego rodzaju przekształcenie w historii ustawodawstwa polskiego. Ustawy z lat 1997³, 2001⁴ oraz 2005⁵ również przewidywały zbliżone mechanizmy przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności, choć przy zróżnicowanych przesłankach podmiotowych i przedmiotowych przekształcenia. Najistotniejszą jednak różnicą, którą charakteryzuje się ustawa z 2018 r., jest wprowadzenie modelu przekształcenia następującego *ex lege*. Poprzednie ustawy opierały się zaś na modelu administracyjnoprawnym, w którym przekształcenie następowało na mocy konstytutywnej decyzji administracyjnej⁶, stanowiącej zarazem podstawę wpisu prawa własności w księdze wieczystej (art. 3 ust. 2 u.p.p.u.). Choć ustawa z 2005 r. zachowała jeszcze pewne znaczenie ze względu na stosowanie jej, w pewnych wypadkach, do postępowań w sprawie przekształcenia niezakończonych ostateczną decyzją do dnia 31 grudnia 2018 r.⁷, to aktualnie bez wątpienia ustawa z 2018 r. stanowi fundamentalną regulację w zakresie przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości.

Jak się twierdzi, na przekształceniu skorzystało ok. 2 400 000 dotychczasowych użytkowników wieczystych⁸. Nie ulega wątpliwości, że niezbędna była na rynku publikacja adresowana w pierwszej kolejności do praktyków, nieobfitująca w bogate rozważania teoretyczne. To bowiem praktycy: sędziowie, referendarze sądowi, notariusze, adwokaci, radcowie prawni oraz urzędnicy administracji rządowej i samorządowej w pierwszej kolejności zostali postawieni przed trudnym wyzwaniem zrozumienia zakresu stosowania ustawy z 2018 r. i jej praktycznej aplikacji w codziennej pracy. Takie właśnie cele wskazała H. Ciepla jako motywację do napisania recenzowanej książki⁹. Oczywiście pewne rozważania teoretyczne okazały się niezbędne, także dla praktyków (jak choćby

² Dz.U. 2020, poz. 2040 ze zm., dalej: u.p.p.u.w.

³ Ustawa z 4.9.1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. 2002, nr 113, poz. 984) – nie obowiązuje.

⁴ Ustawa z 26.7.2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz.U. 2003, nr 64, poz. 592) – nie obowiązuje.

⁵ Ustawa z 29.7.2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. 2019, poz. 1314), dalej: u.p.p.u.

⁶ H. Ciepla, *Użytkowanie wieczyste. Skutki prawne wygaśnięcia, przekształcenie w prawo własności i jego wpis do księgi wieczystej*, Warszawa 2019, s. 135.

⁷ Zob. art. 26 u.p.p.u.w.

⁸ H. Ciepla, *Użytkowanie...*, s. 164. Liczba to obejmuje łącznie użytkowników wieczystych nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.

⁹ H. Ciepla, *Użytkowanie...*, s. 15.

kwestie relacji przekształcenia do wymogu zgody ministra właściwego do spraw wewnętrznych na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca¹⁰ czy zakres dopuszczalnej oceny wadliwości decyzji administracyjnej, która ma stać się podstawą wpisu w księdze wieczystej, przez sąd wieczystoksięgowy). Prezentowana recenzja ma wobec tego za zadanie spróbować odpowiedzieć na pytanie o stopień przydatności recenzowanej pracy dla praktyków prawa oraz podjąć się oceny rozważań teoretycznych, choć nielicznych, na które zdecydowała się H. Ciepla.

2. Warstwa formalna

Książka H. Cieplej złożona jest z ośmiu rozdziałów, choć pierwsze trzy dotyczą ogólnej problematyki pojęcia, powstania, wygaśnięcia oraz rozporządzania użytkowaniem wieczystym. Te trzy pierwsze rozdziały można w istocie traktować jako krótkie (ok. 100 stron) kompendium wiedzy o prawie użytkowania wieczystego, mogące być pomocne w codziennej praktyce. Zawierają one bowiem ogólne uwagi o użytkowaniu wieczystym, które nie przedstawiają istotnych, nowatorskich wniosków autorki. W mniejszym lub większym stopniu informacje w nich zawarte odpowiadają uniwersyteckim wymaganiom egzaminacyjnym z przedmiotu prawo cywilne. Ta część książki wzbogacona jest ponadto o liczne orzecznictwo, które dotyczy wymienionych powyżej zagadnień funkcjonowania instytucji użytkowania wieczystego.

Kolejne pięć rozdziałów dotyczy już *stricte* zagadnień przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, ze szczególnym uwzględnieniem przekształcenia dokonanego na podstawie przepisów ustawy z 2018 r. Publikacja omawia zatem przekształcenie pod rządą ustawy z 2005 r. (rozdział IV) oraz ustawy z 2018 r. (rozdział V). Następnie autorka poświęca nieco uwagi ogólnym zasadom dokonywania wpisów w księgach wieczystych, skupiając się zwłaszcza na art. 31 i 32 Ustawy z 6.7.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece¹¹ (rozdział VI), ale wskazuje też m.in. na orzeczenia sądowe i decyzje administracyjne jako podstawy wpisów w księgach wieczystych. Wreszcie rozdział VII porusza problematykę opłaty za przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności¹². Publikację zamyka rozdział VIII poświęcony pomocy *de minimis*¹³.

Publikacja jest napisana zasadniczo poprawną polszczyzną, w sposób zrozumiały i przystępny dla przeciętnego odbiorcy, nawet niezajmującego się prawem na co dzień. W książce nie występują tzw. literówki. Autorka nie używa nadmiernie branżowej terminologii prawniczej, zaś gdy taka już występuje, to jest raczej precyzyjnie objaśniana. Dotyczy to choćby pojęć takich jak: nieruchomość¹⁴ czy rękojmia wiary publicznej ksiąg

¹⁰ Art. 1 ust. 1 Ustawy z 24.3.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. 2017, poz. 2278), dalej: u.n.n.c.

¹¹ Dz.U. 2019, poz. 2204 ze zm., dalej: u.k.w.h.

¹² Zob. art. 7 u.p.p.u.w.

¹³ Zob. art. 14 u.p.p.u.w.

¹⁴ H. Ciepla, *Użytkowanie...*, s. 119.

wieczystych¹⁵. Spośród licznych uwag krytycznych pod adresem recenzowanej książki należy w tym miejscu wskazać częste powtórzenia – autorka przytacza brzmienie tych samych przepisów w kilku następujących po sobie miejscach, traktując je jako nową treść merytoryczną. Z kontekstu wynika jednak, że zabieg ten nie jest uzasadniony¹⁶.

W pracy stosowane są przypisy w tzw. stylu harwardzkim, tj. przypisy bezpośrednio w tekście głównym, umieszczone w nawiasach. Nie jest to oczywiście błędem, ale nieco utrudnia czytanie – zwłaszcza, że nie jest to sposób cytowania często spotykany w polskich publikacjach. Zastosowanie stylu harwardzkiego jest tym bardziej nietypowe, że książkę H. Cieplej wydało wydawnictwo Wolters Kluwer, które na ogół nie posługuje się takim sposobem tworzenia przypisów. W publikacjach tego wydawnictwa zdecydowanie dominują klasyczne przypisy oksfordzkie, umieszczane pod tekstem głównym.

Niezależnie od stylu, należy zauważyć, że przypisy pojawiają się bardzo rzadko, wręcz sporadycznie. Jest to jednak następstwem korzystania przez autorkę z ubogiej bibliografii. Liczy ona co prawda 71 pozycji, lecz większość z nich koncentruje się na ogólnych problemach użytkowania wieczystego, zagadnieniach konstrukcyjnych tego prawa rzeczowego oraz obrotem nim – w efekcie większa część publikacji zawartych w bibliografii wykorzystana jest w pierwszych trzech rozdziałach recenzowanej książki. Skutkuje to widoczną dysproporcją w wykorzystaniu bibliografii, gdyż pierwsze trzy rozdziały publikacji – jak wspomniano wyżej – mają w istocie charakter wstępny do zasadniczego problemu, który powinna poruszać przedmiotowa praca. O ile literatura dotycząca u.p.p.u.w. jest dość uboga, o tyle jednak – skoro książka porusza *de facto* znacznie szerszy zakres zagadnień niż tylko przekształcenie pod rządą ustawy z 2018 r.¹⁷, wydaje się, że można było lepiej dostosować proporcje w rozłożeniu literatury co do pozostałych zagadnień.

3. Warstwa merytoryczna

Recenzowaną książkę podzielić można na dwie części, obejmujące rozdziały I–III oraz IV–VIII. Pierwsze trzy rozdziały, poświęcone ogólnym zagadnieniom użytkowania wieczystego, zawierają w większości truizmy, które stanowią powtórzenie tez wyrażanych przez orzecznictwo i doktrynę. Autorka nie przeprowadza jednak w tym zakresie własnych, szerszych wywodów – ogranicza się głównie do przytoczenia dosłownej treści przepisów oraz treści uzasadnień poszczególnych judykatów Sądu Najwyższego. Własne rozważania autorki, choć występują, są stosunkowo nieliczne¹⁸. Niewątpliwie na plus tej części omawianego opracowania, jak zresztą całej publikacji, należy zaliczyć liczne przykłady orzeczeń wraz z sygnaturami. Biorąc pod uwagę okoliczność,

¹⁵ H. Ciepla, *Użytkowanie...*, s. 31–33.

¹⁶ H. Ciepla, *Użytkowanie...*, s. 122 i 125 odnośnie do pojęcia strony postępowania administracyjnego oraz faktu, że stroną tą nie może być organ wydający decyzję administracyjną. Jest to jednak tylko jeden z przykładów takiego niefortunnego powtórzenia.

¹⁷ Uwaga ta dotyczy także rozdziałów IV–VIII. Ściśle przekształcenia na podstawie u.p.p.u.w. dotyczy tylko rozdział V; pozostałe rozdziały z podanego zakresu dotyczą innych treści.

¹⁸ Np. H. Ciepla, *Użytkowanie...*, s. 225–227.

że książka adresowana jest głównie do praktyków, których praca opiera się kontakcie z orzeczeniami, wydaje się być to rozwiązanie dość przydatne. Wobec powyższego trudno jest podnieść merytoryczną polemikę odnośnie do tez, które są już w polskim piśmiennictwie i orzecznictwie gruntownie oraz, co do zasady, trafnie uzasadnione.

Na wstępie oceny merytorycznej komentowanej pracy należy stwierdzić, że H. Ciepla używa czasem nieprecyzyjnej terminologii. W publikacjach przeznaczonych dla prawników ścisłe trzymanie się przyjętej nomenklatury ma istotne znaczenie, o czym nie trzeba nikogo przekonywać. Jest to w istocie uwaga z pogranicza oceny formalnej i merytorycznej. Przykładami tego typu nieścisłości jest np. pojęcie „posiadania lokalu” jako związanego z udziałem we współużytkowaniu nieruchomości wspólnej, czy też określenie „użytkowania wieczystego lokalu”. W pierwszym przypadku jest jasne, że należałoby precyzyjnie mówić o własności lokalu, ponieważ posiadanie nie jest prawem podmiotowym i nie może tym bardziej być z nim związany udział w innym prawie. Co do drugiego sformułowania wypada podkreślić, że użytkowanie wieczyste nie może być ustanowione na nieruchomościach lokalowych (art. 232 Kodeksu cywilnego¹⁹).

W pracy występują fragmenty, z którymi albo nie sposób się zgodzić, albo warto przynajmniej je szerzej rozwinąć. Rozpoczynając od rozdziału IV, można zauważyć, że zdecydowanie na szersze omówienie zasługiwał wątek niekonstytucyjności instytucji „uwłaszczenia”²⁰. Autorka ograniczyła się bowiem jedynie do przywołania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10.3.2015 r., K 29/13²¹, w którym TK podważył zgodność z Konstytucją RP²² przepisów art. 1 ust. 1 i 3 u.p.p.u. Co szczególnie interesujące, jednym ze wzorców kontroli był wówczas art. 165 ust. 1 Konstytucji RP²³. Warto byłoby spojrzeć na inne orzeczenia TK w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP regulacji dotyczących przekształcenia²⁴. Przykładowo w wyroku z 4.9.1997 r., K 8/98²⁵, Trybunał również uznał za niezgodne z Konstytucją RP niektóre regulacje ustawy z 1997 r. Wówczas kluczowym wzorcem kontroli był, co symptomatyczne, art. 167 ust. 1 Konstytucji RP²⁶. Treść powołanych przepisów Konstytucji RP skłania do głębszej refleksji nad kolizją wartości i interesów, które leżą u podstaw instytucji przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności. Z jednej strony art. 64 Konstytucji RP

¹⁹ Ustawa z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 2020, poz. 1740 ze zm.), dalej: k.c.

²⁰ H. Ciepla, *Użytkowanie...*, s. 107.

²¹ OTK-A 2015, nr 3, poz. 28.

²² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

²³ Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe.

²⁴ Szerzej zob. E. Jędrzejewska, *Uprawnienie do nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2018, nr 102, s. 162–172.

²⁵ OTK 2000, nr 3, poz. 87.

²⁶ Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.

statuuje ochronę własności, równą dla wszystkich podmiotów²⁷, z drugiej jednak strony ustawodawca doprowadza do swoistego wyłączenia jednostki samorządu terytorialnego na rzecz użytkowników wieczystych²⁸. Stawia to pod znakiem zapytania zakres realnej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, którym powinien przysługiwać ponadto odpowiedni udział w dochodach publicznych, celem zagwarantowania wykonywania tzw. zadań własnych z zakresu administracji publicznej. Nie jest jednocześnie tajemnicą, że użytkowanie wieczyste stanowiło dla jednostek samorządu terytorialnego efektywny sposób gospodarki gruntami, umożliwiając pobieranie regularnych dochodów z opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego (art. 238 k.c.). Wydaje się, że w istocie rozwiązaniem konfliktu pomiędzy dążeniem ustawodawcy do rozpowszechniania prawa własności prywatnej a ochroną samodzielności i praw majątkowych jednostek samorządu terytorialnego jest odpowiednie wyważenie powyższych wartości w perspektywie zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Ze względu na charakter niniejszego opracowania autor nie podejmie się jednak próby jednoznacznego rozstrzygnięcia tej kontrowersji. Można tylko generalnie powątpiewać, czy tzw. opłata przekształceniowa, odpowiadająca wartości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, odpowiednio zrekompensuje poniesiony przez jednostki samorządu terytorialnego uszczerbek. Jednostki te mogłyby bowiem przecież, po wygaśnięciu użytkowania wieczystego, oddać nieruchomość w użytkowanie wieczyste²⁹ po raz wtóry albo zagospodarować w inny sposób. Aktualne rozwiązanie normatywne statuuje tylko pewną zryczałtowaną rekompensatę finansową przez okres 20 lat³⁰, chyba że ta zostanie wniesiona jednorazowo³¹. Zagadnienie to, jak się wydaje, zainteresowałoby także praktyków, zwłaszcza wobec możliwości złożenia wniosku przez jednostki samorządu terytorialnego do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności ustawy z 2018 r. z Konstytucją RP³².

Kolejno omawiając sposoby przekształcenia użytkowania wieczystego we własność, które występowały w polskim ustawodawstwie, autorka wymienia przekształcenie w drodze decyzji administracyjnej, w drodze umowy na podstawie art. 32 ustawy o gospodarce nieruchomościami³³ oraz *ex lege*³⁴. O ile niewątpliwie sposób pierwszy i trzeci został prawidłowo przez autorkę zaklasyfikowany do dróg prowadzących do przekształcenia użytkowania wieczystego we własność, o tyle nie wydaje się trafne

²⁷ Ścisłe rzecz ujmując, istotą tej regulacji jest ochrona prawa do własności, tj. prawa do nabycia własności oraz posiadania nienaruszonej własności – zob. E. Gniewek [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 3, red. E. Gniewek, Warszawa 2013, s. 871.

²⁸ Mniej kontrowersyjne jest przekształcenie użytkowania wieczystego na gruntach Skarbu Państwa. Ta osoba prawna nie jest bowiem chroniona w szczególny sposób, charakterystyczny dla jednostek samorządu terytorialnego (art. 165, art. 167 ust. 1 Konstytucji RP).

²⁹ Mając na uwadze art. 236 § 1 k.c., można, w pewnym uproszczeniu, powiedzieć, że byłyby do tego w większości przypadków zobowiązane.

³⁰ Art. 7 ust. 6 u.p.p.u.w.

³¹ Art. 7 ust. 7 u.p.p.u.w.

³² Art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP.

³³ Ustawa z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2021, poz. 1899 ze zm.), dalej: u.g.n.

³⁴ H. Ciepla, *Użytkowanie...*, s. 112, 160.

nazwanie sposobem przekształcenia umowy zawieranej na podstawie art. 32 u.g.n. Przepis ten dopuszcza zawarcie umowy sprzedaży w rozumieniu art. 535 k.c., której przedmiotem jest nieruchomości. Prowadzi ona do przeniesienia prawa własności ze Skarbu Państwa (jednostki samorządu terytorialnego) na użytkownika wieczystego. Skutek tej czynności prawnej, tj. wygaśnięcie użytkowania wieczystego, wyraźnie zadekretowany w art. 32 ust. 2 u.g.n., jest naturalnym następstwem konfuzji. Można wręcz pokusić się o stwierdzenie, że art. 32 ust. 2 zd. 1 u.g.n.³⁵ jest przepisem zbędnym, gdyż potwierdza tylko jedną z podstawowych zasad prawa rzeczowego. W jego braku również nie powinno budzić wątpliwości, że właściciel nie może, co do zasady, mieć prawa rzeczowego innego niż własność na rzeczy własnej. Ponadto za wygaśnięciem użytkowania wieczystego w sytuacji nabycia własności nieruchomości przez użytkownika wieczystego przemawia konstrukcyjny wymóg tego prawa rzeczowego – nie może ono obciążać nieruchomości będącej własnością podmiotu innego niż Skarb Państwa (jednostka samorządu terytorialnego, związek jednostek samorządu terytorialnego)³⁶. Czynność prawna, o której mowa w art. 32 u.g.n., nie może być wobec powyższego traktowana jako sposób przekształcenia użytkowania wieczystego. Jest to bowiem jedynie czynność cywilnoprawna, prowadząca do nabycia własności obciążonej nieruchomości, której nieuchronnym skutkiem jest wygaśnięcie użytkowania wieczystego. Co więcej, gdyby umowa z art. 32 u.g.n. była przekształceniem, to za zbędny należałoby uznać przepis art. 32 ust. 2 zd. 2 u.g.n. Nie byłoby potrzeby wyłączenia skutku wygaśnięcia użytkowania wieczystego w postaci wygaśnięcia obciążających go praw (art. 241 k.c.), gdyż z natury przekształcenia wynikałoby, że prawa obciążające prawo przekształcane utrzymują się w mocy. Z tej perspektywy umowa, o której mowa w art. 32 u.g.n., różni się wyraźnie od przekształcenia *sensu stricto* (tj. na podstawie ustaw z 1997, 2001, 2005 i 2018 r.), które polega na zamianie jednego prawa rzeczowego w inne. Określenie instytucji z art. 32 u.g.n. mianem przekształcenia możliwe jest tylko z zastrzeżeniem potocznego charakteru tego pojęcia.

Trudno wyjaśnić, co miała autorka na myśli, używając stwierdzenia³⁷, że złożenie wniosku o przekształcenie użytkowania wieczystego (pod rządem ustawy z 2005 r.) stanowi czynność przekraczającą zakres zwykłego zarządu – powołując się zarazem na art. 37 § 1 pkt 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego³⁸. Przepisy tego kodeksu nie posługują się tym sformułowaniem już od 17 lat³⁹. Aktualnie zarząd majątkiem może być wykonywany przez każdego małżonka samodzielnie⁴⁰ (z zastrzeżeniem art. 37 k.r.o.), bez podziału na czynności zwykłego zarządu i przekraczające zwykły zarząd. Abstrahując od powyższej niejasności, nie wydaje się, by art. 37 § 1 pkt 1 k.r.o. mógł znaleźć

³⁵ Art. 32 ust. 2 zd. 2 u.g.n. z kolei jest przepisem w tym wypadku niezbędnym. W jego braku obciążenia użytkowania wieczystego wygasłyby w razie sprzedaży nieruchomości zgodnie z art. 241 k.c.

³⁶ Art. 232 § 1 k.c.

³⁷ H. Ciepla, *Użytkowanie...*, s. 124.

³⁸ Ustawa z 25.2.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. 2020, poz. 1359), dalej: k.r.o.

³⁹ Ustawa z 17.6.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2004, nr 162, poz. 1691). Ustawa ta weszła w życie 20.1.2005 r.

⁴⁰ Art. 36 § 2 k.r.o.

zastosowanie do zainicjowania postępowania administracyjnego w przedmiocie przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności na podstawie ustawy z 2005 r. Przepis ten dotyczy bowiem zgody małżonka na czynność prawną w znaczeniu cywilnoprawnym. Nie są objęte zakresem zastosowania przedmiotowej regulacji czynności procesowe, w tym przypadku w postępowaniu administracyjnym. Adekwatną regulacją jest wówczas art. 36 § 2 k.r.o. Wszczęcie postępowania w sprawie przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości stanowi bowiem czynność zarządu, szeroko ujętego w art. 36 § 2 k.r.o. (postępowanie dotyczące przekształcenia niewątpliwie dotyczy przedmiotu majątkowego – użytkowania wieczystego – wchodzącego w skład majątku wspólnego), do której dokonania uprawniony jest każdy małżonek samodzielnie⁴¹. Ewentualnych sankcji w razie braku zgody małżonka na wszczęcie postępowania należałoby się doszukiwać w przepisach postępowania administracyjnego, np. w odmowie wszczęcia postępowania z innych uzasadnionych przyczyn (art. 61a § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego⁴²).

Okoliczność, że autorka odniosła się do wymogu zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych⁴³, należy jednakowoż ocenić pozytywnie. Kwestia ta ma bowiem istotne praktyczne znaczenie. Ciekawie prezentuje się zarysowana przez autorkę argumentacja, która prowadzi do wniosku, że nabycie własności nieruchomości w drodze przekształcenia na podstawie ustawy z 2018 r. nie stanowi nabycia, o którym mowa w art. 1 ust. 1 u.n.n.c. Wydaje się jednak, że rozważania te są o tyle bezprzedmiotowe, że ustawodawca w art. 2 ust. 2 u.p.p.u.w. wyraźnie przewidział wymóg wspomnianego zezwolenia ministra, udzielanego w postaci decyzji administracyjnej. Autorka ponadto przeczy sobie, przyjmując z jednej strony, że przekształcenie nie stanowi nabycia w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.n.n.c.⁴⁴, zaś w innym miejscu książki, powołując się na przywołany art. 2 ust. 2 u.p.p.u.w., dochodzi do wniosku, że przekształcenie jest nabyciem w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.n.n.c. i wymaga stosownego zezwolenia ministra⁴⁵. Pewne niejasności implikuje także pogląd, zgodnie z którym zezwolenie z art. 1 ust. 1 u.n.n.c. wymagane jest tylko wówczas, gdy nie został jeszcze dokonany wpis do księgi wieczystej użytkowania wieczystego. Autorka powinna w tym momencie sprecyzować, że chodzi o użytkowanie wieczyste, co do którego wniosek o wpis złożono przed dniem 1 stycznia 2019 r. Wówczas wpis użytkowania wieczystego, będący wpisem konstytutywnym⁴⁶, ma moc wsteczną od dnia złożenia stosownego wniosku (art. 29 u.k.w.h.). W takim przypadku, pomimo dokonania wpisu w księdze wieczystej po 1 stycznia 2019 r., powstałe prawo użytkowania wieczystego objęte jest przekształceniem. Pominięcie tego

⁴¹ Zob. szerzej K. Pietrzykowski [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2021, komentarz do art. 36, nb. 28 i nast.

⁴² Ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2021, poz. 735 ze zm.), dalej: k.p.a.

⁴³ H. Ciepla, *Użytkowanie...*, s. 170–172.

⁴⁴ H. Ciepla, *Użytkowanie...*, s. 185.

⁴⁵ H. Ciepla, *Użytkowanie...*, s. 171–172.

⁴⁶ Art. 27 u.g.n.

zastrzeżenia przez autorkę⁴⁷ może sugerować, jakoby opowiadała się za przekształceniem prawa użytkowania wieczystego, które w ogóle nie powstało.

Pozostaje też niewyjaśnione pojmowanie przez autorkę pojęcia „zalegalizowania” w sytuacji, gdy użytkownik wieczysty korzysta z nieruchomości w sposób sprzeczny z przeznaczeniem określonym w umowie o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste⁴⁸. Mowa w tym przypadku o przesłance rozwiązania stosunku użytkowania wieczystego (art. 240 k.c.), wobec czego wyjaśnienie znaczenia „legalizacji” na potrzeby oceny zasadności powództwa właściciela o rozwiązanie użytkowania wieczystego ma istotne znaczenie. W szczególności nie jest jasne, czy „legalizacja” oznacza zmianę treści użytkowania wieczystego poprzez odpowiednią umowę w zakresie przeznaczenia nieruchomości w stosunku do faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przez użytkownika wieczystego.

Wreszcie, omawiając podstawy wpisu do księgi wieczystej, H. Ciepla używa pojęcia decyzji „bezwzględnie nieważnych”, wskazując na decyzje, które zostały wydane przez organ oczywiście niewłaściwy albo sporządzone z pominięciem zasad postępowania. Zdaniem autorki sąd wieczystoksięgowy władny jest wówczas odmówić wpisu do księgi wieczystej na podstawie takiej decyzji. Pogląd ten budzi zasadnicze wątpliwości. Artykuł 156 § 1 k.p.a. nie różnicuje wad nieważności pod wpływem ich mocy i wpływu na treść rozstrzygnięcia organu w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. Co więcej, Kodeks postępowania administracyjnego nie stosuje powołanej przez H. Cieplą terminologii; zarazem ustalenie „pominięcia zasad postępowania” wymaga wnikliwej oceny w ramach postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności, a i wówczas nie wiadomo, pod którą z przesłanek art. 156 § 1 k.p.a. tak ujętą wadę postępowania podciągnąć. Wystąpienie każdej z nich zobowiązuje organ, o którym mowa w art. 157 § 1 k.p.a., do stwierdzenia nieważności decyzji. Postępowanie w tym zakresie może zostać wszczęte także z urzędu (art. 157 § 2 k.p.a.). Ze względu na przyjętą w polskim prawie koncepcję unieważnialności aktu administracyjnego⁴⁹ sąd wieczystoksięgowy nie jest władny do samodzielnej oceny ważności decyzji, zwłaszcza jeśli przyczyna nieważności nie wynika z treści decyzji⁵⁰. Wydaje się, że w sytuacji, gdy sąd dostrzega potencjalną nieważność decyzji, powinien wystąpić do organu, o którym mowa w art. 157 § 1 k.p.a., o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności kontrowersyjnej decyzji z urzędu. Postępowanie wieczystoksięgowe mogłoby wówczas zostać zawieszone na podstawie art. 177 § 1 pkt 3 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. Być może pogląd o „bezwzględnej nieważności” pewnych decyzji administracyjnych byłby

⁴⁷ H. Ciepla, *Użytkowanie...*, s. 172.

⁴⁸ H. Ciepla, *Użytkowanie...*, s. 180.

⁴⁹ „Decyzja nieważna, zawierająca wady wyliczone w art. 156 § 1, jest pomimo tych wad aktem administracyjnym istniejącym w obrocie prawnym do czasu jego eliminacji w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie. Jest to niewątpliwie akt wadliwy, który jednak do czasu stwierdzenia jego nieważności wywołuje skutki prawne i wiąże inne organy państwowe. Przysługuje mu też domniemanie ważności” – M. Jaśkowska [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 858.

⁵⁰ Art. 626⁸ § 2 Ustawy z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 2021, poz. 1805 ze zm.), dalej: k.p.c.

bardziej przekonywująco zarysowany, gdyby autorka odwołała się w tym zakresie do doktryny i orzecznictwa sądowego⁵¹. Niestety odwołania tego w recenzowanej publikacji nie dokonano.

Należy jednak zauważyć, że recenzowana publikacja z pewnością zawiera twierdzenia trafne, choć niezbyt cenne. Przykładowo nie sposób nie zgodzić się z trafną uwagą autorki⁵², która twierdzi, że uzasadnieniem braku poboru opłaty rocznej w roku ustanowienia użytkowania wieczystego (art. 71 ust. 4 zd. 2 u.g.n.) jest konieczność uiszczenia tzw. pierwszej opłaty za rok ustanowienia użytkowania wieczystego (art. 71 ust. 1 u.g.n.). Ustawodawca słusznie bowiem uznał za zbędne podwójne obciążenie użytkownika wieczystego kosztami w roku ustanowienia użytkowania wieczystego. Należy też się zgodzić m.in. z twierdzeniem, że model automatycznego przekształcenia stanowi istotne zagrożenie dla sytuacji majątkowej jednostek samorządu terytorialnego, choć jednocześnie stanowi swoisty znak czasów – odejście od konstrukcji prawnych okresu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁵³.

4. Podsumowanie

Publikacja H. Cieplej stanowić powinna odpowiedź na zapotrzebowanie praktyków, którzy mierzą się w swojej codziennej pracy z zagadnieniami prawnymi użytkowania wieczystego i jego przekształcenia w prawo własności nieruchomości. Książka do nich adresowana powinna zawierać odpowiednią dawkę własnych przemyśleń autora, omówienia i interpretacji przepisów oraz orzecznictwa. Wywody nie powinny być zarazem nadto teoretyczne – tym bardziej, że docelowo z publikacji korzystać będą też nie-prawnicy. Wydaje się, że z powyższych wymogów spełniono jedynie wymóg oparcia się na orzecznictwie sądów (powszechnych i administracyjnych). Autorka powołuje bowiem znaczną liczbę wyroków, postanowień i uchwał różnych pionów sądownictwa. Niestety liczne przypadki kopiowania dosłownego brzmienia przepisów opatrzonego skromnym, kilkudzaniowym komentarzem, podważają merytoryczną wartość recenzowanej pracy. Trudno oczekiwać, by z tego typu uwag uczynić mogli użytek praktycy prawa, nie wspominając o przedstawicielach doktryny. Jak wspomniano wyżej, książka nie jest też pozbawiona nieścisłości i omyłek merytorycznych.

Pomimo upływu już kilku lat od dnia przekształcenia ustawowego (1 stycznia 2019 r.) na rynku dalej brak publikacji z zakresu tej tematyki, której autor/autorka odważyłby się na pogłębioną teoretycznie analizę instytucji przekształcenia. Z pewnością powołanie brzmienia przepisów ustawy z 2018 r. oraz też orzecznictwa nie przyczynia się ani do pogłębienia teoretycznych zagadnień instytucji przekształcenia, ani nie ułatwia pracy praktykom prawa, które to cele powinna spełniać publikacja tego typu.

⁵¹ Za możliwością ustalania nieważności decyzji na potrzeby konkretnego postępowania przez sąd powszechny opowiedział się np. J. Borkowski, *Glosa do uchwały SN z dnia 11 marca 1994 r., III CZP 18/94*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1995, nr 4, s. 91.

⁵² H. Ciepla, *Użytkowanie...*, s. 146–147.

⁵³ H. Ciepla, *Użytkowanie...*, s. 112.

Bibliografia

Literatura

- Borkowski J., *Glosa do uchwały SN z dnia 11 marca 1994 r., III CZP 18/94*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1995, nr 4.
- Ciepla H., *Użytkowanie wieczyste. Skutki prawne wygaśnięcia. Przekształcenie w prawo własności i jego wpis w księdze wieczystej*, Warszawa 2019.
- Gniewek E., *Ochrona własności* [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 3, red. E. Gniewek, Warszawa 2013.
- Jaśkowska M. [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Jędrzejewska E., *Uprawnienie do nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2018, nr 102.
- Pietrzykowski K. [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2021.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z 24.3.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. 2017, poz. 2278).
- Ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2021, poz. 735 ze zm.).
- Ustawa z 25.2.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. 2020, poz. 1359).
- Ustawa z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 2020, poz. 1740 ze zm.).
- Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 2021, poz. 1805 ze zm.).
- Ustawa z 6.7.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. 2019, poz. 2204 ze zm.).
- Ustawa z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2021, poz. 1899 ze zm.).
- Ustawa z 4.9.1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. 2002, nr 113, poz. 984).
- Ustawa z 26.7.2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz.U. 2003, nr 64, poz. 592).
- Ustawa z 17.6.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2004, nr 162, poz. 1691).
- Ustawa z 29.7.2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. 2019, poz. 1314).
- Ustawa z 20.7.2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz.U. 2020, poz. 2040 ze zm.).

Orzecznictwo

- Wyrok TK z 4.9.1997 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87.
- Wyrok TK z 10.3.2015 r., K 29/13, OTK-A 2015, nr 3, poz. 28.