

Zbigniew Łosiński

Uwłaszczenie użytkowników wieczystych. Kilka uwag teoretycznoprawnych na tle ustawy z dnia 4 września 1997 r.

Problematyka określona przepisami ustawy o przekształceniu prawa użytkownika wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności¹ stanowi przedmiot nie słabnącego zainteresowania. Wiązą się z nią złożone kwestie z zakresu stosowania przepisów uwłaszczeniowych w praktyce oraz cały szereg zagadnień *stricte* teoretycznych. Do tych ostatnich zaliczyć trzeba przede wszystkim kwestię normatywnego charakteru „uprawnienia”² przysługującego beneficjentom ustawy oraz zagadnienia integralnie z wymienioną kwestią związane. Celem niniejszego artykułu jest próba dokonania analizy teoretycznej w ramach wskazanego zakresu odniesienia, nadto zaś poczynienie ustaleń w przedmiocie charakteru prawnego decyzji uwłaszczeniowej, charakteru prawnego wniosku o przekształcenie, charakteru terminu, w którym wniosek ów może zostać złożony, oraz znaczenia wpisu wieczystoksięgowego związanego z postępowaniem przekształceniowo-uwłaszczeniowym. Potrzebę zajęcia się powyższymi zagad-

¹ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. (tekst jedn.: Dz.U. z 1999 r. Nr 65, poz. 746), powoływana w dalszej części tekstu jako „ustawa” lub „ustawa przekształceniowa”.

² Cudzysłów obejmujący termin „uprawnienie” sygnalizuje jego wieloznaczność. Na temat analizy różnych sensów tego zwrotu zob. np. Z. Ziemiński, *Logiczne podstawy prawnoznawstwa*, Warszawa 1966, s. 106-118; t e g o ż, *Próba uporządkowania podstawowego słownictwa prawniczego*, Studia Logica, t. XV, Poznań 1964, s. 261-269.

nieniami uzasadnia fakt, iż większość z nich budzi wątpliwości i powoduje rozbieżności w wypowiedziach na ich temat poglądach.

I. Charakter prawny „uprawnienia” do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności

Problem sprowadza się w zasadzie do konieczności jednoznacznego rozstrzygnięcia, czy ustawa przyznaje podmiotom, do których jest adresowana, tylko i wyłącznie bliżej nieokreślone „uprawnienie” do wystąpienia z wnioskiem w przedmiocie przekształcenia, czy też chodzi raczej o roszczenie, a zatem „uprawnienie” będące w swej istocie prawem podmiotowym. W piśmiennictwie prawniczym zapatrywania w tej kwestii nie są jednolite. Odnotować trzeba przeciwstawne wypowiedzi S. Rudnickiego i H. Ciocha. Pierwszy z autorów optuje za prawem podmiotowym, mocno podkreślając cywilnoprawny oraz majątkowy charakter analizowanego „uprawnienia”³, drugi natomiast zgłasza wątpliwość co do zasadności powyższego ujęcia, opierając ją na tezie, w myśl której „uprawnionemu nie przysługuje roszczenie o przekształcenie”⁴. Tę ostatnią opinię zdaje się podzielać K. Zaradkiewicz, który stwierdza, iż „wniosek o tym, jakoby ustawa dawała użytkownikowi wieczystemu roszczenie o uwłaszczenie wydaje się wątpliwy”⁵. Uwagę zwraca również stanowisko Samorządowego Kolegium Odwoławczego w (...)⁶, w którym „uprawnienie” uwłaszczeniowe określone zostało mianem „swoistego roszczenia”, bez bliższego jednak wyjaśnienia w czym owa „swoistość”, czy też mówiąc inaczej, ten kwalifikowany „typ” roszczenia miałby się przejawiać.

³ S. Rudnicki, *Uwłaszczenie osób fizycznych na podstawie ustawy z 4. 9. 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności*, Monitor Prawniczy 1997, nr 11, s. 431. Z góry wypada zapowiedzieć, iż dalsze wywody wspierają ten właśnie punkt widzenia.

⁴ H. Cioch, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, Rejent 1998, nr 12, s. 17.

⁵ K. Zaradkiewicz, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, Monitor Prawniczy 1999, nr 1, s. 12 i nast.

⁶ Zob. uzasadnienie uchwały NSA z dnia 1 marca 1999 r. OPK 10/98 (ONSA 1999, nr 3, poz. 82).

Na wstępie rozważań odnotować trzeba, iż samo pojęcie „prawo podmiotowe” jest jednym z najbardziej kontrowersyjnych terminów funkcjonujących w aparacie pojęciowym prawoznawstwa⁷. Zachowując świadomość jego niedookreśloności, za podstawę niniejszych wywodów przyjmuję rozumienie (obecnie coraz wyraźniej dominujące), zgodnie z którym chodzi o „złożoną sytuację prawną wyznaczoną podmiotom przez obowiązujące normy i chroniącą prawnie uznane interesy tych podmiotów, na którą składają się wolne – w aspekcie normatywnym – zachowania psychofizyczne lub konwencjonalne podmiotu uprawnionego, z którymi sprzężone są zawsze obowiązki innego podmiotu lub innych podmiotów, przy czym z reguły (to znaczy, gdy norma prawna tego nie wyłącza) uprawnionemu przysługuje również kompetencja do żądania, by organ państwa dysponujący przymusem doprowadził do zrealizowania sprzężonych z prawem podmiotowym obowiązków”⁸.

Po tym koniecznym dla oczyszczenia przedpolu badań zastrzeżeniu przejść należy do bliższego określenia „cech” składających się na „treść uprawnienia” wynikającego z interesującej nas ustawy. Punktem wyjścia dla szczegółowych rozważań w tym względzie jest konstatacja, iż „uprawnienie” to w zakresie realizacji poddane jest w pełni autonomii woli jego nosiciela. Autonomia ta w sensie praktycznym wyraża się w swobodzie (dobrowolności) określonego zachowania (działania – w razie podjęcia lub

⁷ Pierwsza grupa prezentowanych w ogólnej teorii prawa twierdzeń opiera się na czynniku psychologicznym – prawo podmiotowe polega na tym, że podmiot w granicach określonych przez normy prawne może swobodnie działać według własnej woli – tak np. B. Windscheid, *Lehrbuch des Pandektenrechts*, Bd. 1, Aufl. 7, Frankfurt 1891, s. 88; F.C. von Savigny, *System des heutigen Römischen Rechts*, Bd. 1, Berlin 1840, s. 334. Punktem wyjścia innej koncepcji jest założenie, że prawo podmiotowe to „prawnie chroniony interes” – zob. R. von Ihering, *Geist des Römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung*, Bd. 3, Leipzig 1865, s. 317; H. Capitant, *Wstęp do nauki prawa cywilnego*, Warszawa-Kraków 1938, s. 23. Aksjomat nierozłącznego „działania” kryteriów woli i interesu stanowi podstawę trzeciego kierunku teoretycznego, utożsamiającego prawo podmiotowe z „chronioną przez porządek prawny możliwością zaspokojenia swego oznaczonego interesu za swoją wolą lub za wolą swego prawnie uznanego zastępcy” – por. R. Longchamps de Berier, *Studia nad istotą osoby prawniczej*, Lwów 1911, s. 104; E. Jarrá, *Ogólna teoria prawa*, Warszawa 1920, s. 289.

⁸ Tak Z. Radwański, *Prawo cywilne – Część ogólna*, wyd. II, Warszawa 1994, Nb. 153, s. 78.

„zaniechania” – w razie niepodjęcia inicjatywy w przedmiocie wykorzystania możliwości jego dochodzenia)⁹. Z „uprawnieniem” tym jest relacyjnie związany (korelatywnie sprzężony) obowiązek prawny innego podmiotu – właściwy w sprawach przekształcenia organ administracyjny ma obowiązek zapewnić jego realizację w granicach wyznaczonych normami prawnymi. Materialnoprawny charakter przepisów określających podstawy orzekania o przekształceniu przesądza o materialnoprawnym charakterze ciężącego na organie obowiązku. Stanowiący formę uzewnętrznienia woli wniosek przekształceniowy jest faktem powodującym dopełnienie stanu, od którego prawo uzależnia upoważnienie organu administracji do orzekania (bez prawidłowo złożonego wniosku organ nie ma prawa rozpocząć postępowania ani jakichkolwiek czynności zmierzających do jego uruchomienia z urzędu¹⁰) i jednocześnie faktem powodującym, zgodnie z ustanowioną normą, aktualizację wyznaczonego w niej obowiązku. Złożenie wniosku to dokonanie czynności konwencjonalnej, zmierzającej do wywołania skutków prawnych¹¹. Nie powinno też budzić wątpliwości istnienie prawnie zabezpieczonego interesu podmiotu uprawnionego. Wyraża się on w korzyści płynącej z uzyskania najsilniejszego i zarazem najbardziej trwałego spośród praw rzeczowych¹². Ten indywidualny interes stanowiący zobiek-

⁹ Co innego zdaje się wynikać ze stwierdzenia, w myśl którego „nie każdy użytkownik wieczysty ma obowiązek żądać przekształcenia”. Samo stwierdzenie wyrażone przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze – zob. uzasadnienie uchwały NSA z dnia 1 marca 1999 r., cytowanej w przypisie 6 – a przede wszystkim wynikający z niego *a contrario* wniosek, są dla mnie zupełnie niezrozumiałe.

¹⁰ Moim zdaniem, postępowanie uwłaszczeniowe cechuje pełna dyspozycyjność. Oznacza to, iż podmiot legitymowany do wystąpienia z wnioskiem przekształceniowym może w każdej chwili, a ściślej aż do momentu wydania orzeczenia w sprawie, złożony wniosek wycofać. W takim przypadku wystąpi przesłanka pociągająca za sobą zobowiązanie właściwego organu do wydania decyzji o umorzeniu postępowania na podstawie art. 105 k.p.a.

¹¹ Na temat pojęcia czynności konwencjonalnej zob. L. Nowak, S. Wrótkowska, M. Zieliński, Z. Ziembicki, *Czynności konwencjonalne w prawie*, Studia Prawnicze 1972, z. 33, s. 73 i nast.

¹² W systemie prawa polskiego własność jest prawem podmiotowym o najszerzej treści – w porównaniu z innymi prawami – i najsilniejszym w stosunku do rzeczy. Nie jest wprawdzie prawem absolutnym i podlega ograniczeniom, ale jedynie z mocy wyraźnego przepisu ustawy. Istotne jest przy tym, że podniesiona do rangi konstytucyjnej ochrona prawa wła-

tywizowaną wartość motywacyjną (bezpośrednią przyczynę wystąpienia z wnioskiem) jest powiązany z określonym stanem materialnoprawnym i ma charakter prawnomajątkowy (prawnoekonomiczny)¹³. Jego prawidłowa ochrona przybiera formę wprowadzenia w życie (urzeczywistnienia) normy prawnej w drodze aktu administracyjnego, przyjmującego kwalifikowaną postać decyzji.

Osobnej uwagi wymaga aspekt możliwości uruchomienia aparatu przymusu państwowego dla zrealizowania obowiązków związanych z prawem uprawnionego. Zaczniemy od stwierdzenia mającego walor ustalenia ponad wszelką wątpliwość: użytkownikowi wieczystemu nie przysługuje roszczenie **w znaczeniu procesowym**, które mogłoby być dochodzone na drodze sądowej. Potwierdzenie powyższego odnajdujemy w wynikach wykładni logicznej przepisów ustawy. Pozwalają one wykluczyć wniosek o istnieniu przesłanek wytoczenia powództwa przed sądem. „Uprawnienie”, o którym mowa, może być zrealizowane tylko w drodze administracyjnej, co określa je jako *lex imperfecta*. Istotnym formalnoprawnym argumentem przemawiającym za trafnością tego sposobu rozumowania jest przepis art. 2 § 3 k.p.c., stanowiący, iż nie są rozpoznawane w postępowaniu sądowym sprawy cywilne, jeżeli przepisy szczególne przekazują je do właściwości innych organów¹⁴. W żadnym razie nie oznacza to jednak braku efektywnego systemu ochrony analizowanego „uprawnienia”. Decydujące znaczenie wiązać trzeba z faktem, iż jego podmiot może, po uprzednim wyczerpaniu środków odwoławczych przysługujących mu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, wnieść skargę do NSA¹⁵. Skarga taka, będąca środkiem

sności zezwała na ingerencję w jego sferę jedynie wyjątkowo, gdy wymaga tego interes ogólny – tak w szczególności Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 20 kwietnia 1993 r. P 6/92. Szczególna zaś trwałość prawa własności przejawia się w tym, że prawo to istnieje tak długo, jak długo istnieje jego przedmiot.

¹³ Ustalenie to nie powinno nasuwać zastrzeżeń, skoro z punktu widzenia ekonomicznego istnieje różnica w wartości „zamienianych” praw, a korzyść wynikająca z przekształcenia daje się oszacować w pieniądzu.

¹⁴ Wyłączenie drogi sądowej skutkujące jej bezwzględną niedopuszczalnością pociąga za sobą konsekwencję w postaci odrzucenia pozwu (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.). Postępowanie toczące się mimo niezachowania bezwzględnej przesłanki dopuszczalności drogi sądowej powoduje natomiast nieważność postępowania.

¹⁵ Por. art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.).

ochrony sądowej, jest jednocześnie gwarantem realności „prawa” przysługującego beneficjentowi ustawy przekształceniowej. W takim zaś ujęciu nie powinno być wątpliwości co do tego, że możliwość uruchomienia kontroli sądu administracyjnego stanowi „kategorie” jakościowo tożsamą z „kompetencją do żądania, by organ państwa dysponujący przymusem doprowadził do zrealizowania sprzężonych z prawem podmiotowym obowiązków”. Co prawda Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje kontrolę w oparciu o obiektywne kryterium niezgodności z prawem przedmiotowym¹⁶, ale zachodzą także takie przypadki (np. skarga z art. 101 ustawy o samorządzie gminnym¹⁷), w których jego działalność jest determinowana naruszeniem prawa podmiotowego¹⁸. Wydaje się zresztą, iż każde naruszenie „uprawnienia” użytkownika wieczystego, bezspornie spełniającego przesłanki uwłaszczenia, „siłą rzeczy” musi się wiązać z naruszeniem prawa w znaczeniu przedmiotowym.

Konfrontacja badanego „uprawnienia” z prawem podmiotowym od strony kryteriów wyinterpretowanych ze stanowiącej podstawę rozważań definicji tego prawa wystarcza, jak sądzę, do dokonania formalnego „utożsamienia” w analizowanym zakresie. „Cechy” prawa podmiotowego występują tu z siłą, która nie tylko sugeruje, ale wręcz przesądza o jego istnieniu. Konkluzja powyższa pociąga za sobą określone konsekwencje dla dalszych

¹⁶ Zob. art. 21 cytowanej wyżej ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Z przepisu tego jednoznacznie wynika, iż NSA kontroluje jedynie legalność zaskarżonych decyzji administracyjnych w aspekcie właściwego zastosowania przepisów prawa materialnego i procesowego oraz trafnej ich wykładni w toku załatwiania sprawy administracyjnej. Osobną kwestią, nie mającą jednak bezpośredniego odniesienia do analizowanego tu zagadnienia, pozostaje problem dokonywania rozszerzającej wykładni „zgodności z prawem” – zob. np. wyrok NSA z dnia 12 grudnia 1983 r. II SA 1302/83 (ONSA 1983, nr 2, poz. 106).

¹⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.). Zob. też art. 87 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578); art. 90 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576); art. 44 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 577).

¹⁸ Kontrolę administracji w oparciu o kryterium subiektywne sprawował swego czasu powołany wyłącznie do ochrony praw podmiotowych Najwyższy Trybunał Administracyjny – zob. art. 49 rozporządzenia Prezydenta R.P. z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 64, poz. 806). Szerzej na ten temat zob. T. H i l a - r o w i c z, *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925.

wywodów. Z jednej strony zwalnia ona z konieczności poszukiwania innej koncepcji, za pośrednictwem której możnaby próbować tłumaczyć (objasnić) wynikające z ustawy uprawnienie, z drugiej natomiast uzasadnia potrzebę podjęcia rozważań na temat normatywnej postaci kreowanego przez ustawę **prawa podmiotowego**¹⁹. Konieczne jest zatem jeszcze wyraźniejsze ustosunkowanie się do powołanej we wstępie rozważań tezy, jakoby ustawa nie przyznawała użytkownikowi wieczystemu roszczenia o uwłaszczenie. W mojej ocenie pogląd ten oparty jest na nieporozumieniu. W dużej mierze został on zbudowany na ustaleniu, iż ustawa nie operuje terminem „roszczenie” w sposób bezpośredni (*expressis verbis*)²⁰. Stan taki niczego jednak nie dowodzi. Przekonują o tym choćby wnioski płynące z analizy orzecznictwa Sądu Najwyższego. Tytułem przykładu wskazać można uchwałę z dnia 11 marca 1984 r.²¹, w której mowa, iż „(...) nie jest tak, że jeżeli ustawodawca chce przyznać roszczenie, to wyraźnie o tym stanowi. Przeciwnie, uzasadnione jest stanowisko, że są przypadki, kiedy ustawodawca wyraźnie postanawia o przysługiwaniu roszczenia, ale są też przypadki, kiedy z istoty przyjętego unormowania prawnego wynika, iż konsekwencją obowiązku nałożonego na jedną stronę jest roszczenie drugiej”. Podobną konkluzję daje się zresztą wywieść z ustaleń nauki prawa cywilnego, w której przyjmuje się zgodnie, iż z roszczeniem mamy do czynienia wówczas, gdy „zachodzą jego prawnomaterialne przesłanki”²². Wniosków tych trudno nie aprobować. Nietrafnym argumentem mającym świadczyć na korzyść krytykowanej tu tezy jest również odwoływanie się do stanowiska NSA²³, który w uchwale z dnia 23 lutego 1998 r.²⁴ stwierdził, iż „(...) według przepisów tej ustawy [**ustawy przekształceniowej** – podkr. moje

¹⁹ Dla jasności wypowiedianych sądów zaznaczam, że terminem „normatywna postać” w odniesieniu do prawa podmiotowego posługuję się w konwencji terminologicznej akcentującej „szczególną budowę” tego prawa ujmowaną w ramach jego „ogólnego pojęcia”. Zgodnie zatem ze wskazaniem doktryny – por. S. Grzybowski, *System prawa cywilnego*, t. I, *Część ogólna*, Ossolineum 1985, s. 224; A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1979, s. 127 – abstrahuję całkowicie od treści badanego prawa.

²⁰ Zob. poz. cyt. w przypisie 4 i 5.

²¹ III CZP 17/94 (OSN 1994, nr 10, poz. 185).

²² Tak w szczególności S. Szer, *Z problematyki przedawnienia*, *Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny* 1968, z. 3, s. 213.

²³ K. Zaradkiewicz, *op. cit.*, s. 13.

²⁴ OPS 6/97 (ONSA 1998, nr 2, poz. 40).

Z.Ł.] każdemu wieczystemu użytkownikowi będącemu osobą fizyczną przysługuje **żądanie** przekształcenia tego prawa w prawo własności”. Moim zdaniem, z cytowanego stwierdzenia wynika, iż przedmiotem postępowania przekształceniowego jest roszczenie ujęte w żądaniu zawartym we wniosku inicjującym postępowanie. Zgłoszenie żądania to nic innego, jak tylko wykonywanie roszczenia, którego treścią jest możliwość domagania się przeniesienia własności nieruchomości. Co oczywiste, samo roszczenie powinno opierać się o stan, który faktycznie uzasadniałby to żądanie. Zauważyć można na marginesie, iż zgodnie z treścią art. 231 § 1 k.c., samoistny posiadacz gruntu może **żądać**, aby właściciel przeniósł na niego własność działki zajętej pod budowę, według zaś art. 231 § 2 k.c., właściciel gruntu może **żądać**, aby inwestor nabył od niego własność działki zajętej pod budowę, i – pomimo użytej stylizacji gramatycznej – ani w doktrynie, ani w orzecznictwie nie ma wątpliwości, iż z tych przykładowo powołanych przepisów wynikają roszczenia. Generalnie zresztą nietatwo wyobrazić sobie sytuację, w której dochodzenie (realizowanie) roszczenia nie wiązałoby się z wystąpieniem (przeciwko oznaczonej osobie) z określonym żądaniem.

Z innych względów trudno natomiast zaakceptować twierdzenie, jakoby przepisy ustawy tworzyły po stronie uprawnionych roszczenie o zawarciu przez właściciela gruntu umowy jego sprzedaży w trybie art. 32 ustawy o gospodarce nieruchomościami²⁵ i na zasadach określonych w ustawie przekształceniowej²⁶. Wydaje się, iż teza jakoby uwłaszczenie miało być realizowane (w gruncie rzeczy) za pośrednictwem dwóch czynności (umowa cywilnoprawna i dodatkowo akt administracyjny) wymagałaby wyraźnego, a przynajmniej dającego się wyinterpretować z określonej normy oparcia w przepisach ustawy. Łatwo stwierdzić, iż w omawianej mierze, ustawa nie zawiera żadnego postanowienia. Dodatkowego argumentu, w rozważanym zakresie, dostarcza spostrzeżenie, zgodnie z którym „relacje między przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami a przepisami innych ustaw nie są jednoznaczne” a „posiłkowanie się tą [**pierwszą** – podkr. moje Z.Ł.] ustawą w sprawach nie uregulowanych w innych usta-

²⁵ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. Nr 115, poz. 741 z późn. zm.).

²⁶ K. Z a r a d k i e w i c z, *op. cit.*, s. 15 i nast.

wach byłoby ryzykowne”²⁷. Podzielam w pełni ocenę zawartą w przytoczonym cytacie, nadto zaś uważam, iż argument w postaci twierdzenia, jakoby ustawa przekształceniowa nie wyłączała konieczności zastosowania trybu z art. 32 u.o.g.n., gdyż tryb ten nie został przez nią wyraźnie wyłączony, nie jest przekonujący. Można go łatwo obalić kontrargumentem w postaci ustalenia, iż stosowanie jednej ustawy do ustawy innej, bez wyraźnego odesłania w tym względzie, oznaczałoby wyjście przez organ stosujący prawo poza granice stosowania prawa. Z drugiej strony, jeśliby nawet założyć, iż adresatom ustawy przysługuje (zamiast roszczenia przekształceniowego) możliwość żądania od właściciela sprzedaży gruntu w trybie art. 32, i przyjąć jednocześnie (czego, moim zdaniem, nie dałoby się uniknąć), że skorzystanie z tej możliwości rodziłoby każdorazowo obowiązek zawarcia cywilnoprawnej umowy kupna-sprzedaży, wówczas – co nasuwa się samo przez się – każdorazowo dochodziłoby do naruszenia opartej na dobrowolności zasady swobody umów. Wydaje się zatem, iż nie powinno się aprobować rozwiązania problemu²⁸ przy pomocy koncepcji, która sama rodzi nowe problemy.

Przechodząc, zgodnie z wcześniejszą zapowiedzią, do bliższej analizy normatywnej postaci prawa podmiotowego wynikającego z ustawy przekształceniowej, należy w pierwszym rzędzie zaznaczyć, iż mamy do czynienia z prawem podmiotowym zbywalnym. W powyższej kwalifikacji tkwi jednak pewna niedokładność. Zwrócić trzeba uwagę, iż mówimy zarazem (co pozostaje poza wszelkim sporem) o prawie podmiotowym związanym²⁹. Podmiotem uprawnionym jest bowiem użytkownik wieczysty, a zatem podmiot „innego” prawa podmiotowego. W interesującym nas zakresie użytkowanie wieczyste poczytywać należy (co oczywiste) za prawo główne. Z tego punktu widzenia (tzn. z uwagi na charakter wzajemnej relacji praw) można mówić jedynie o rozporządzaniu prawem użytkowania wie-

²⁷ Zob. S. K o l a n o w s k i, A. K o l a r s k i, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 12 i nast.

²⁸ Problemem jest tu zbyt mocna, zdaniem niektórych autorów, ingerencja ustawodawcy w prawo dysponowania przez jednostki samorządu terytorialnego przysługującym im prawem własności.

²⁹ Na temat praw związanych zob. np. A. W o l t e r, J. I g n a t o w i c z, K. S t e f a n i u k, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1998, s. 141 i nast.

czystego, skutkującym automatyzmem (i to rozumianym *strictissime*) w odniesieniu do przeniesienia prawa do przekształcenia³⁰. Dysponowanie użytkowaniem wieczystym stanowi zatem bezpośrednią przyczynę, a jednocześnie zdarzenie, z którym łączy się tego rodzaju skutek. Prawo do przekształcenia nie przejawia (w omawianym względzie) jakiegokolwiek samodzielności, a jego przeniesienie ma w każdym przypadku charakter pośredni. W tym też kontekście trzeba formułować wnioski w przedmiocie zbywalności prawa w obrocie cywilnoprawnym. Podkreślić trzeba przy tym, iż przejście *ex lege* prawa do przekształcenia nie ogranicza się wyłącznie do sytuacji, w której następuje zbycie użytkowania wieczystego w oparciu o cywilnoprawną umowę sprzedaży, zamiany czy darowizny. Analogiczny skutek następuje (m.in.) w przypadku spadkobrania ustawowego i testamentowego³¹, w przypadku przeniesienia przez spadkobiercę należącego do spadku prawa użytkowania wieczystego w drodze umowy o zbycie spadku³², w razie zbycia użytkowania wieczystego w związku z wykonaniem obowiązku wynikającego z ustanowionego w testamentie zapisu³³, w razie nabycia użytkowania wieczystego w trybie art. 231 k.c., w wyniku orzeczenia sądu³⁴ zapadłego w postępowaniu zmierzającym do zniesienia prawa współużytkowania wieczystego, w rezultacie orzeczenia sądowego zapadłego w postępowaniu działowym, wskutek zasiedzenia prawa użytkowania wieczystego³⁵ *etc.*

³⁰ Jak trafnie zauważa S. R u d n i c k i, *op. cit.*, s. 431: „uprawnieni do przekształcenia, o którym mowa w ustawie, mogą rozporządzać przysługującym im prawem użytkowania wieczystego w drodze czynności cywilnoprawnych z tym skutkiem, że nabywca tego prawa wchodzi w sytuację prawną zbywcy związaną z przedmiotem czynności prawnej i w następstwie przeniesienia wieczystego użytkowania nabywa uprawnienie do jego przekształcenia w prawo własności bez względu na to, czy w umowie notarialnej przeniesienia wieczystego użytkowania zamieszczono postanowienia o przeniesieniu wymienionego uprawnienia, czy pominięto tę kwestię milczeniem”.

³¹ Zob. uzasadnienie uchwały SN z dnia 9 grudnia 1969 r. III CZP 85/69 (OSNCP 1970, nr 10, poz. 172).

³² Zob. art. 1051 k.c.

³³ Zob. art. 968 k.c.

³⁴ Por. poz. cyt. w przypisie 31.

³⁵ Zob. uchwałę składu 7 sędziów SN z dnia 11 grudnia 1975 r. III CZP 63/75 (OSNCP 1976, nr 12, poz. 259), mającą moc zasady prawnej.

Innej kwalifikacji można dokonać z uwagi na kryterium uwarunkowania rozpatrywanego prawa ekonomicznym interesem podmiotu uprawnionego. Względem na to, iż majątkowa treść stosunku, którego prawo to dotyczy, nie ulega wątpliwości, pozwala sklasyfikować je jako prawo podmiotowe majątkowe.

Można też twierdzić, że analizowane prawo cechuje pierwotny *stricte* abstrakcyjny charakter, który zmienia się (mówiąc inaczej, ulega konkretyzacji) w momencie terminowego wniesienia wniosku przekształceniowego, inicjującego postępowanie w sprawie. Czynność ta pociąga za sobą skutek w postaci przekształcenia prawa podmiotowego abstrakcyjnego (potencjalnego) w prawo podmiotowe konkretne (rzeczywiste, realne)³⁶. Taka właśnie konkluzja wydaje się najwłaściwsza, jeżeli patrzymy na kwestię od strony czysto formalnej i teoretycznej.

Nie należy wreszcie zapominać o zawartej w ustawie cezurze czasowej. Termin, w ciągu którego użytkownik wieczysty może wystąpić z wnioskiem przekształceniowym, ogranicza możliwość dochodzenia przysługującego mu prawa. Wniosek złożony po upływie wyznaczonego w ustawie terminu nie może wywołać skutku prawnego wszczęcia postępowania w sprawie ze względu na brak materialnoprawnej przesłanki jego wszczęcia. W tej swoistej prekluzji w dochodzeniu prawa uwidacznia się kolejna, istotna z punktu widzenia dokonywanych ustaleń, jego właściwość. Wyraża się ona w stwierdzeniu, iż mamy do czynienia z prawem podmiotowym podlegającym skutkom upływu czasu. Do zagadnienia tego przyjdzie jeszcze wrócić w dalszej części opracowania.

³⁶ Można tu dostrzec analogię między uprawnieniem z ustawy przekształceniowej a uprawnieniem realizowanym na podstawie art. 219 ustawy z dnia 19 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (tekst jedn.: Dz.U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288 z późn. zm.). Opartą na teorii O. Gierke koncepcję podziału praw podmiotowych na abstrakcyjne i konkretne wykorzystał w rozważaniach na temat statusu członka spółdzielni mieszkaniowej przed przekształceniem H. C i o c h, *Przekształcenie lokatorskiego prawa do lokalu na prawo własnościowe*, [w:] *Z zagadnień cywilnego prawa materialnego i procesowego (Księga dla uczczenia pracy naukowej prof. J. Ignatowicza)*, Lublin 1988, s. 231 i 232.

II. Charakter prawny decyzji w sprawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności

Okolicznością determinującą ustalenia w przedmiocie charakteru prawnego administracyjnej decyzji przekształceniowej jest kwestia skutków, które decyzja ta wywołuje w sferze materialnoprawnej. Decyzja pozytywna (dla wnioskodawcy) wprowadza zmianę w dotychczasowym stanie prawnym. Znosi bowiem (niweczy, unicestwia) dotychczasowy stosunek prawny (użytkowanie wieczyste) i doprowadza do zmiany podmiotu uprawnionego w ramach stosunku prawnego własności. Decyzja jest samodzielnym tytułem nabycia podmiotowego prawa własności oraz tytułem ujawnienia tego prawa przez wpis w księdze wieczystej³⁷. Co więcej, zmiany wprowadzone do ustawy mocą tzw. noweli grudniowej³⁸ stwarzają, moim zdaniem, podstawę konstatacji, iż decyzja przekształceniowa jest nie będącym tytułem wykonawczym dokumentem zrównanym z tytułami wykonawczymi. Przyznaję jednak, iż tak postawiony wniosek może budzić pewne zastrzeżenia³⁹. W „odznaczającej” decyzję skuteczności regulowania praw i obowiązków w materialnoprawnej sferze prawa cywilnego wyczerpuje się jej konstytutywny skutek. Skutek ten wypływa z zastosowanej i skonkretyzowanej (urzeczywistnionej) w danym wypadku normy prawnej⁴⁰. Dopóki decyzja nie zostanie wydana, istnieje tylko stan faktyczny, który może stanowić podstawę do wszczęcia postępowania przekształceniowego.

W tym miejscu pojawia się pytanie, czy każda decyzja, zapadająca w trybie regulowanym ustawą, ma znaczenie prawnokształtujące. Odpowiedź na tak postawione pytanie ma niewątpliwie doniosłość nie tylko teoretycz-

³⁷ Zob. art. 2 ust. 2 zd. 2 ustawy przekształceniowej.

³⁸ Ustawa z dnia 3 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. Nr 156, poz. 1020).

³⁹ Szerzej sygnalizowane tu zagadnienie omawiam w artykule: *Nowelizacja ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności*, Rejent 1999, Nr 10, s. 78 i 79.

⁴⁰ Odmienne H. C i o c h, *op. cit.*, s. 15 oraz A. K o s i b a, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, Rejent 1998, nr 7-8, s. 169. Obaj autorzy utrzymują, iż decyzja uwłaszczeniowa jest aktem deklaratoryjnym.

ną, ale i praktyczną. Zaznaczenia wymaga, iż art. 3 ustawy stanowi (*verba legis*) o **odmowie wydania decyzji** o przekształceniu⁴¹. Czy zatem przepis ten stwarza podstawę do orzekania w przedmiocie przekształcenia w formie decyzji negatywnej, czy też zapis o odmowie wydania decyzji należy utożsamiać⁴² z odmową rozstrzygnięcia wniosku? Drugi z sygnalizowanych punktów widzenia wydaje się bardzo wątpliwy. Ogólnie rzecz ujmując nie wyklucza on (w skrajnym ujęciu) poglądu, iż w rzeczywistości nie dochodziłoby do „załatwienia sprawy”⁴³. To z kolei nieuchronnie rodziłoby stan niepewności prawnej, a nawet uzasadniałoby zarzut ograniczania prawa obywateli do ochrony swych praw przed organami administracji publicznej. Sądzę zatem, iż wniosek w przedmiocie istnienia obowiązku wydania decyzji negatywnej w sytuacji wystąpienia materialnoprawnej negatywnej przesłanki uwłaszczenia określonej w art. 3 trzeba uznać nie tylko za w pełni uzasadniony normatywnie, ale i za najbardziej racjonalny. Wracając do zasadniczego wątku rozważań, na postawione wyżej pytanie należy udzielić odpowiedzi przeczącej. Funkcja decyzji negatywnych zamyka się w ustaleniu braku podstaw uzasadniających przekształcenie, skoro zaś tak, to deklaracyjny charakter takich decyzji nie powinien podlegać dyskusji. Inne ustalenie, jako nielogiczne, nie wytrzymałoby krytyki.

Ze względu na zakres prawnej regulacji warunków wydania decyzji należy ją kwalifikować jako akt administracyjny związany⁴⁴. Organ rozpatrujący wniosek jest związany zakresem badania, w jakim wolno mu sprawę rozpoznać. Zobowiązanie do działania w granicach ustawowo określonej kompetencji⁴⁵ wyklucza wartościowanie rozstrzygnięcia według słusznościowych, celowościowych, funkcjonalnych czy jakichkolwiek in-

⁴¹ Podstawą odmowy, o której mowa, jest, zgodnie z treścią wskazanego przepisu, toczące się postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego.

⁴² Jak utrzymuje S. R u d n i c k i, *op. cit.*, s. 432.

⁴³ Na występujące w obszarze języka prawnego „związanie” terminu „decyzja” z pojęciem „rozstrzygnięcia sprawy” wskazuje np. W. D a w i d o w i c z, *O stosowaniu prawa administracyjnego w sprawie administracyjnej*, Państwo i Prawo 1993, nr 4, s. 44.

⁴⁴ Na temat decyzji związanych w ogólności zob. np. M. J a ś k o w s k a, *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998.

⁴⁵ Na temat konieczności respektowania przepisów określających zakres kompetencji organów państwowych zob. np. uzasadnienie uchwały SN z dnia 28 maja 1992 r. III AZP 4/92 (OSNCP 1992, nr 12, poz. 211).

nych, w istocie zawsze pozaprawnych (znajdujących się „poza normą prawną”) kryteriów⁴⁶. Rozważanie sprawy w aspekcie innym niż – lub ponad – ten, do którego obliuguje przepis (norma) stanowiący podstawę prawną rozstrzygnięcia, byłoby równoznaczne z naruszeniem prawa materialnego i skutkowałoby koniecznością wyeliminowania wadliwej decyzji w przewidzianym prawem trybie⁴⁷. Ustawa jednoznacznie „wyznacza” decyzję, a funkcja organu administracji ogranicza się do czynienia ustaleń faktycznych w przedmiocie dopuszczalności przekształcenia prawa do gruntu. W grę wchodzi tylko i wyłącznie procesy subsumpcji i wnioskowania. Decyzja właściwego organu nigdy zatem nie stanowi przejawu jego bliżej nieokreślonej arbitralności⁴⁸, a samo „decydowanie” o uwłaszczeniu nigdy nie wykracza poza ramy „procesowego” stosowania prawa do ściśle skonkretyzowanego przypadku⁴⁹. Wniosek ten w żadnym razie nie pozostaje w kolizji z prawnokształtującym charakterem decyzji przekształceniowej, skoro – podkreślmy to raz jeszcze – skutek konstytutywny (prawnokształtujący) wypływa z urzeczywistnienia (zrealizowania) normy prawnej.

Stosownie do powyższego, nie można skutecznie kwestionować poglądu, zgodnie z którym nie stanowi przesłanki roszczenia przekształceniowego fakt wykonywania użytkownika wieczystego zgodnie z celem jego uzyskania. W szczególności – na co trafnie zwrócono uwagę w literaturze przedmiotu⁵⁰ – podstawy odmowy uwłaszczenia nie może stanowić okoliczność, iż użytkownik wieczysty nie wywiązał się z obowiązku zagospo-

⁴⁶ Jest to zasada słuszna. Uniezależnia bowiem rozstrzygnięcie od niczym nie skrepowanego subiektywizmu, który w praktyce mógłby prowadzić do nadużywania uprawnień władczych.

⁴⁷ Na temat wadliwości decyzji administracyjnej zob. B. A d a m i a k, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, wraz z powołaną tam literaturą.

⁴⁸ Okoliczność ta zdaje się w dużej mierze potwierdzać dokonane wcześniej ustalenia, a w szczególności tezę wypowiedzianą co do prawnego charakteru uprawnienia przysługującego beneficjentom ustawy.

⁴⁹ Szerzej na temat decyzji administracyjnej rozumianej jako akt stosowania prawa zob. W. D a w i d o w i c z, *O stosowaniu prawa przez organy administracji państwowej*, Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego 1981, nr 9, s. 74.

⁵⁰ Zob. A. C i s e k, J. K r e m i s, *Ustawa o przekształceniu prawa użytkownika wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności. Komentarz*, Kraków 1999, s. 30 i 31.

darowania gruntu zgodnie z postanowieniami umowy, z mocy której uzyskał swoje prawo. Wydaje się, iż ustawodawca „wypuścił z ręki” poważny argument⁵¹, skoro w ramach prawa własności jakakolwiek kontrola we wskazanym zakresie jest wykluczona *ex definitione*. Gdyby postępowania przekształceniowe toczyły się na drodze cywilnej, wówczas w **konkretnych okolicznościach sprawy** nie dałoby się wykluczyć ewentualnego uznania dochodzenia roszczenia przekształceniowego za nadużycie prawa w oparciu o zastosowanie kryteriów wykonywania praw podmiotowych, określonych w art. 5 k.c. Wykorzystanie tego przepisu w ramach procedury administracyjnoprawnej jest natomiast trudne do wyobrażenia. Zagadnienie trzeba zatem uznać za mocno kontrowersyjne, a jego szczegółowe omówienie za wykraczające poza ramy niniejszego opracowania. Z tych też względów pozostawiam je na uboczu.

III. Charakter prawny terminu do złożenia wniosku o przekształcenie

Termin, w ciągu którego użytkownik wieczysty może wystąpić z wnioskiem przekształceniowym, istotnie ogranicza przysługujące mu prawo. Jego upływ powoduje nie tylko wygaśnięcie możliwości dochodzenia prawa, ale i wygaśnięcie samego prawa. Skutek, o którym mowa, następuje *ex lege*, nie ma zatem potrzeby ani uzasadnienia stwierdzenia faktu owego wygaśnięcia. Zaznaczmy przy okazji, iż z uwagi na fakt, że koniec terminu do wykonania czynności (31 grudnia 2000 r.) przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy (niedziela)⁵², prawną skuteczność złożenia wniosku wyznacza w rzeczywistości data 2 stycznia 2001 r. Jak się wydaje, termin, o którym mowa, ma charakter materialnoprawny. Kwalifikacja ta pociąga za sobą doniosły skutek praktyczny, jeśli się weźmie pod uwagę, że do terminów prawa materialnego nie mają zastosowania przepisy o przy-

⁵¹ Zob. art. 33 ust. 3 zd. 1 cyt. w przyp. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym właściwy organ może żądać rozwiązania umowy użytkownika wieczystego przed upływem ustalonego okresu, stosownie do art. 240 k.c., jeżeli użytkownik wieczysty korzysta z tej nieruchomości w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie, a w szczególności jeżeli nie zabudował jej w ustalonym terminie.

⁵² Zob. art. 1 ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz.U. z 1951 r. Nr 4, poz. 28 z późn. zm.).

wracaniu terminów. Oznacza to, że jeżeli użytkownik wieczysty po dniu 2 stycznia 2001 r. zwróci się z wnioskiem o przywrócenie terminu do złożenia wniosku o uwłaszczenie, organ administracyjny odmówi wszczęcia postępowania w sprawie ze względu na brak kompetencji do jej rozstrzygnięcia. Upływ terminu powoduje zatem nieodwracalną niedopuszczalność realizacji norm materialnoprawnych ustawy przekształceniowej, którą organ administracji bierze pod uwagę z urzędu. Uwzględnienie prekluzji, o której mowa, nie jest przy tym jego prawem, lecz ustawowym obowiązkiem. Zatem nawet, gdyby doszło do merytorycznego rozpoznania wniosku, rozstrzygnięcie byłoby pozbawione mocy prawnej.

IV. Charakter prawny wpisu wieczystoksięgowego

Nie widzę powodów do tego, aby w ramach wykładni przepisu art. 2 ust. 2 ustawy konstruować wniosek w przedmiocie prawotwórczego znaczenia wpisu wieczystoksięgowego⁵³. Teza, iż polskie prawodawstwo sankcjonuje wpis konstytucyjny w ograniczonym zakresie (zasada wpisu deklaratoryjnego), nie podlega jakiegokolwiek dyskusji. Opiera się ona na powszechnym przekonaniu doktryny⁵⁴, która wskazuje, iż ilekroć ustawodawca przewiduje wpis konstytucyjny, czyni to zawsze w sposób ewidentny, nie ulegający wątpliwości (*de lege lata*: art. 7 ust. 2 ustawy o własności lokali⁵⁵, art. 27 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁵⁶, art. 67 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece⁵⁷, art. 245¹ kodeksu cywilnego). Co więcej, od pewnego czasu w piśmiennictwie cywilistycznym pojawiają się wypowiedzi dostrzegające konieczność rozważenia samego problemu utrzymania konstrukcji wpisu konstytucyjnego. R. Sztuk podkreśla np., iż „w chwili obecnej istnieje dość istotna niezgodność wpisów ze stanem faktycznym i przypisywanie nadmiernego znaczenia wpisom konstytucyj-

⁵³ Odmienne H. C i o c h, *op. cit.*, s. 15.

⁵⁴ Zob. np. J. I g n a t o w i c z, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1994, s. 305 i 306, czy też J. W a s i l k o w s k i, *Znaczenie wpisu do księgi wieczystej według prawa rzeczowego*, Państwo i Prawo 1947, nr 4, s. 17.

⁵⁵ Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. (Dz.U. Nr 85, poz. 388 z późn. zm.).

⁵⁶ Ustawa cytowana w przypisie 25.

⁵⁷ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 147 z późn. zm.).

nym powoduje naruszenie praw podmiotowych związanych z własnością rzeczy⁵⁸. Problem dostrzega także G. Bieniek, który zastanawia się „(...) czy w imię uwzględnienia realiów (niewydolność sądów wieczystoksięgowych)” nie zrezygnować z „konstytutywności wpisów do niezbędnych przypadków (np. powstanie hipoteki) (...)”⁵⁹. Uważam zatem, iż kwalifikacja w zakresie materialnoprawnej funkcji wpisu wieczystoksięgowego, związanego z uwłaszczeniem użytkowników wieczystych, nie powinna wprowadzać wyjątku od wskazanej wstępnie zasady, lecz być zasady tej potwierdzeniem. Notabene wydaje się, iż jeśliby chcieć konsekwentnie wnioskować w przedmiocie konstytutywności wpisu wieczystoksięgowego w warunkach choćby tylko zbliżonych do tych, które stwarza ustawa przekształceniowa, wówczas (jak można wnosić na podstawie analizy materiału normatywnego) wyjątki od zasady wpisu deklaratoryjnego byłyby tak liczne, iż w gruncie rzeczy z samej zasady pozostałoby niewiele.

* * *

Podsumowanie sformułowanych uprzednio konkluzji mogą stanowić uwagi zamknięte w następujących stwierdzeniach:

1. Wynikające z ustawy przekształceniowej uprawnienie użytkownika wieczystego jest cywilnym prawem podmiotowym, ukształtowanym w postaci roszczenia i występującym w ramach cywilnoprawnego stosunku użytkownika wieczystego.

2. Okoliczność, iż prawa tego nie można dochodzić przed sądami powszechnymi, w żaden sposób nie wpływa na jego cywilnoprawny charakter przy uwzględnieniu, iż art. 2 § 3 k.p.c. dopuszcza możliwość rozpatrywania spraw cywilnych przez organy inne niż sądy powszechne, jeżeli przepis szczególny daje umocowanie dla takiej właściwości. Kwestia motywów, o które ustawodawca oparł wybór administracyjnej metody uwłaszczenia, stanowi zagadnienie odrębne. Nie wdając się w szczegółową analizę konstrukcyjnej poprawności wdrożonego podejścia, poprzestać trzeba

⁵⁸ Zob. t e g o ż, *Sukcesja lokalu nie wpisanego do księgi wieczystej*, Rejent 1998, nr 2, s. 32 i 33.

⁵⁹ Zob. t e g o ż, *W sprawie reformy przepisów kodeksu cywilnego o podmiotowych prawach rzeczowych*, Przegląd Legislacyjny 1997, nr 3, s. 214.

na stwierdzeniu, iż nie jest wystarczająco jasne, czy względy *stricte* prakseologiczne (szybkość związana ze sposobem funkcjonowania administracji, uproszczona forma dochodzenia roszczenia i niskie koszty postępowania) mogą stanowić wystarczające usprawiedliwienie posunięcia, w wyniku którego sprawa ze swej istoty cywilna⁶⁰ jest rozpatrywana przez organ administracyjny, mimo iż jest to sprzeczne z naturą tej sprawy i z naturą stosunku cywilnoprawnego⁶¹. Z tak postawionym zarzutem koresponduje zapatrywanie wiceprezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego W. Rymśa, który w odniesieniu do problematyki regulowanej ustawą podkreślił potrzebę „zachowania przez NSA dużej ostrożności, a nawet pokory w wypadkach zajmowania stanowiska w sprawach dotyczących kwestii należących ze swej natury do sfery prawa cywilnego”. Stwierdził on zarazem, iż „ustawodawca nie zawsze bierze pod uwagę, że przekazując do kompetencji administracji tego rodzaju sprawy, dotyczące niejako fundamentów określonych instytucji prawa cywilnego, rozmywa istniejący system orzekania, na który składają się dwa pionory: jeden, administracyjny z Naczelnym Sądem Administracyjnym i w jakimś ograniczonym zakresie z Izbą Administracyjną Sądu Najwyższego na szczycie, i drugi, który stanowią sądy powszechne z Izbą Cywilną Sądu Najwyższego na czele”⁶².

⁶⁰ Bliżej na temat spraw ze swej istoty cywilnych i administracyjnych zob. np. E. I s e r z o n, *Rozgraniczenie sfer prawa administracyjnoprawnego i cywilnego*, Prawo i Życie 1964, nr 4, s. 1 i nast.; t e n ż e, *Kryterium stosunku administracyjnoprawnego*, Kontrola państwowa 1963, nr 4, s. 1 i nast.; t e g o ż, *Uwagi o kryterium stosunku administracyjnoprawnego*, Państwo i Prawo 1965, z. 11, s. 669 oraz Z. Z i e m b i Ń s k i, *O metodzie analizowania stosunku prawnego*, Państwo i Prawo 1967, z. 2, s. 203.

⁶¹ Patrząc na problem z pewnego dystansu, wydaje się, iż alternatywnym rozwiązaniem mogło być przyznanie użytkownikom wieczystym roszczenia przeciwko właścicielowi gruntu, które mogliby oni przymusowo realizować w drodze postępowania sądowego (art. 64 k.c. i art. 1047 § 1 k.p.c.). Modelem w tym zakresie mogłaby być np. procedura, która znalazła zastosowanie przy tzw. uwłaszczeniu najemców garaży (art. 8 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości – Dz.U. Nr 79, poz. 464 z późn. zm., oraz – powtarzający jego treść *in extenso* – art. 211 cytowanej w przypisie 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Taka technika byłaby, jak się wydaje, nie tylko prostsza i czytelniejsza, ale także legislacyjnie oraz systemowo bardziej poprawna od obowiązującej *de lege lata*.

⁶² Wypowiedź W. Rymśa cytując za J. K o s o w s k ą, *Wątpliwości prawne z zakresu postępowania administracyjnego, ordynacji podatkowej i gospodarki nieruchomościami*.

Nie powinno natomiast budzić wątpliwości, iż wyłączenie spraw uwłaszczeniowych z drogi postępowania przed sądami powszechnymi nie pozostaje w sprzeczności z unormowaniami konstytucyjnymi dotyczącymi tzw. prawa do sądu⁶³ oraz drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw⁶⁴. Przyjąć bowiem trzeba, za Sądem Najwyższym⁶⁵, że „konstytucyjne pojęcie – droga sądowa – jest pojęciem *sensu largo*, obejmującym postępowanie przed jakimkolwiek sądem przewidzianym w art. 175 Konstytucji RP”, a zatem także przed Naczelnym Sądem Administracyjnym rozpatrującym skargi na ostateczne decyzje wojewody i samorządowego kolegium odwoławczego.

3. Tak jak stosowanie przepisów procedury administracyjnej nie tworzy samo przez się sprawy o charakterze administracyjnym, tak kompetencja organu administracyjnego do „rozstrzygnięcia” o uwłaszczeniu sama przez się nie przekształca automatycznie stosunku cywilnoprawnego – a takim jest w istocie stosunek nabywania własności – w stosunek administracyjnoprawny⁶⁶. Argumentem potwierdzającym słuszność tego ujęcia może być odwołanie się do ustaleń, zgodnie z którymi o charakterze stosunku prawnego decyduje kryterium materialnoprawne (merytoryczne), a nie formalne (podmiotowe) kryterium kompetencji⁶⁷.

4. Ostateczna decyzja uwłaszczeniowa stanowi rodzaj zdarzenia cywilnoprawnego, kształtującego na drodze administracyjnej cywilnoprawny

Sprawozdanie z konferencji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych objętych zakresem właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (Karnity, 30 listopada – 2 grudnia 1998 r.), Casus 1999, nr 10 (wiosna), s. 40.

⁶³ Zob. art. 45 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Problem prawa do sądu w ogólności omawia J. O n i s z c z u k, *Państwo prawne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zasady państwa prawnego)*, Warszawa 1996, s. 41 i nast.

⁶⁴ Zob. art. 77 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

⁶⁵ Zob. wyrok SN z dnia 17 grudnia 1997 r. I CKN 370/97.

⁶⁶ Por. Z. R e s i c h, *Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach cywilnych*, Warszawa 1962, s. 22; J. J o d ł o w s k i, W. S i e d l e c k i, *Postępowanie cywilne – Część ogólna*, Warszawa 1958, s. 78.

⁶⁷ Tak w szczególności J. B o r k o w s k i [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, red. J. Starościk, Wrocław 1977, s. 83 i 84. Odmienne Z. Z i e m b i ń s k i, *O metodzie analizowania stosunku prawnego*, *Państwo i Prawo* 1967, z. 2, s. 203. Poglądowi tego ostatniego można jednak przeciwstawić skuteczny, w mojej ocenie, argument z systemu prawa. Akcentowanie kryterium „treściowego” w różnicowaniu wymienionych typów stosunków umożliwia bowiem właściwą wykładnię prawa na podstawie spójnego systemu i

stosunek własności⁶⁸. Ma ona charakter konstytutywny w przeciwieństwie do wpisu wieczystoksięgowego, którego jest podstawą, a który w żadnym razie nie stanowi przesłanki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Kwalifikacja ta nie wpływa, co oczywiste, na fakt istnienia obowiązku wystąpienia z wnioskiem o dokonanie wpisu, dlatego też beneficjent ustawy powinien liczyć się z możliwością zastosowania wobec niego środków przynaglających, o których mowa w przepisach ustawy o księgach wieczystych i hipotece⁶⁹.

5. Przewidziany w ustawie termin do składania wniosków o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności jest terminem prekluzyjnym, wyłączającym ogólne zasady przedawnienia roszczeń i powodującym (w razie upływu) skutek materialnoprawny w postaci wygaśnięcia roszczenia uwłaszczeniowego. Trzeba przy tym niezwłocznie zauważyć, iż ta rygorystyczna konsekwencja nie uchybia wcześniej wypowiedzianym wnioskom nadającym uprawnieniu wynikającemu z ustawy kwalifikację roszczenia, jeśli tylko przyjmiemy za S. Szerem⁷⁰, że „roszczenie przy istnieniu jego prawnomaterialnych przesłanek jest całkowicie niezależne od skutków, jakie z mocy przepisów prawa powoduje niezachowanie terminów jego dochodzenia”. Jak wywodzi bowiem dalej cytowany autor, „taki lub inny skutek nie stanowi cechy charakterystycznej uprawnienia, które kwalifikujemy jako roszczenie. Z tego względu mamy do czynienia z roszczeniem nie tylko wtedy, gdy niedotrzymanie wspomnianego terminu sprawia, że ulega ono przedawnieniu, ale i wówczas, gdy występuje inny skutek, np. silniejszy, w postaci wygaśnięcia roszczenia”⁷¹.

niesprzeczności norm. Zob. też odosobniony pogląd J. Pałiwoły, [w:] *Uwagi o usytuowaniu prawa rolnego w systemie prawa polskiego*, Państwo i Prawo 1965, nr 3, s. 411, akcentujący potrzebę kumulatywnego stosowania kryterium materialnego i formalnego.

⁶⁸ Spośród bogatej literatury dotyczącej aktu administracyjnego jako zdarzenia cywilnoprawnego zob. np. J. Litwin, *Z problematyki styku prawa cywilnego z administracyjnym*, Państwo i Prawo 1965, nr 4, s. 540 i nast.; E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968, s. 207; J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965, s. 237.

⁶⁹ Ustawa cytowana w przypisie 57.

⁷⁰ Zob. S. Szer, *op. cit.*, s. 213.

⁷¹ Odmienny pogląd w rozważanym zakresie – moim zdaniem z gruntu nietrafny – przedstawił swego czasu J. Skąpski, *Uprawnienie z tytułu rękopisów*, Nowe Prawo 1967, nr 11, s. 545.