

Istota przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności

Artykuł 1 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r.¹ stanowi, iż określa ona **zasady** przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności osób fizycznych będących dotychczasowymi użytkownikami wieczystymi. Pozostawiając na marginesie rozważań spostrzeżenie, iż terminu „zasada(y)” nie można używać na oznaczenie szczegółowych przepisów regulujących określone kwestie², a tak właśnie – moim zdaniem – należy kwalifikować regulację uwłaszczeniową, zastanowić się trzeba nad **istotą** konstrukcji jurystycznej przekształcenia. Potrzebę w tym względzie uzasadnia fakt, iż termin „przekształcenie prawa”, mimo iż spotykany na „terenie” prawa cywilnego, nie ma ściśle określonego znaczenia prawnego. Używany dla różnych celów, w tym do oznaczenia instytucji i urządzeń prawnych mających zupełnie swoisty sens i „realizujących” odmienne funkcje, odczytywany jest intuicyjnie, co stwarza niebezpieczeństwo niepotrzebnych nieporozumień i błędnych interpretacji. Wątpliwości dotyczące właściwego rozumienia wskazanego terminu w ramach cytowanej wyżej ustawy „unaoczyliły” wypowiedzi H. Ciocha i A. Kosiby. Celem artykułu jest polemika z twierdzeniami obydwu autorów.

¹ Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (tekst jedn.: Dz.U z 1999 r. Nr 65, poz. 746 z późn. zm.).

² Zob. E. D r o z d, *Uwagi do projektu ustawy o gospodarce nieruchomościami*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 1997, z. 2, s. 277. Na temat pojęcia „zasad” (w rozumieniu nauki) wypowiedział się m.in. Z. Radwański, stwierdzając, iż chodzi o „pewną kategorię norm prawnych, które wyróżniają się swoją doniosłością oraz szczególną rolą, jaką pełnią na obszarze prawa cywilnego” – zob. t e g o ż, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 1994, s. 27. W świetle powyższego należałoby zatem przyjąć, iż sens użycia analizowanego terminu w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. polega na tym, że ustawa ta reguluje materię przekształceniową w kwestiach zasadniczych (tzn. podstawowych).

Zdaniem H. Ciocha: „Gdyby przyjąć, iż z chwilą uprawomocnienia się decyzji o przekształceniu **powstaje** prawo własności, a więc prawo o odmiennej treści i charakterze, nie ulega natomiast zmianie przedmiot tego prawa oraz jego podmiot, z uwagi na to, że decyzja o przekształceniu może zostać w rozważanej sytuacji wydana wyłącznie na rzecz osoby fizycznej (bądź jej spadkobiercy), której przysługiwało prawo użytkowania wieczystego oraz wyłącznie w stosunku do nieruchomości będącej przedmiotem tego prawa, to w świetle tej konstrukcji, z chwilą uprawomocnienia się decyzji o przekształceniu wygasłoby z mocy samego prawa prawo użytkowania wieczystego. Wygaśnięcie tego prawa miałyby jednak charakter warunkowy. Warunkiem jego ustania byłoby bowiem **powstanie** w jego miejsce prawa własności, co następowałoby w tym samym momencie. W świetle tej konstrukcji nie byłoby więc możliwe, ażeby w stosunku do przedmiotu prawa wieczystego użytkowania ulegającego przekształceniu mogły istnieć dwa prawa jednocześnie (prawo wieczystego użytkowania i prawo własności) bądź też nie istniało żadne prawo (prawo wieczystego użytkowania **wygasza w tym samym momencie, co prawo własności**)”³ [podkreślenia moje – Z.Ł.].

Odnosząc się do przytoczonej *in extenso* wypowiedzi, zauważyć należy, iż stwierdzenie, że w związku z przekształceniem **powstaje** prawo własności, zdaje się sugerować, iż przy rozważanym przekształceniu mamy do czynienia z wygaśnięciem dotychczasowego stosunku prawnego własności i powstaniem w jego miejsce nowego stosunku o tej samej treści i tym samym zakresie⁴. Sugestii tej nie sposób zaaprobować. Pamiętać trzeba bowiem, iż prawo własności jest najbardziej trwałym spośród wszystkich praw rzeczowych. Jego szczególna trwałość przejawia się w tym, iż istnieje ono tak długo, jak długo istnieje jego przedmiot. Tezę w tym względzie dobrze ilustruje twierdzenie o istnieniu stosunku prawnego własności rzeczy ruchomej także w tym czasie, gdy rzecz jest niczyja⁵. Przekształcenie

³ H. C i o c h, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, Rejent 1998, nr 12, s. 16-17.

⁴ Trudno też zrozumieć, dlaczego H. Cioch wiąże przekształcenie z faktem uzyskania przez administracyjną decyzję przekształceniową waloru prawomocności, skoro analiza obowiązującego stanu prawnego każe stwierdzić, iż skutek, o którym mowa, następuje z chwilą, gdy wzmiankowana decyzja staje się ostateczna.

⁵ Por. A. K l e i n, *Elementy stosunku prawnego prawa rzeczowego*, Wrocław 1976, s. 41.

(jakkolwiek by to pojęcie rozumieć) nie może zatem prowadzić do **samoistnego powstania już istniejącego prawa podmiotowego**. Tym samym także o wygaśnięciu tego prawa można mówić co najwyżej w odniesieniu do określonego podmiotu. Przekształcenie prowadzi jedynie do zmiany podmiotu uprawnionego w ramach stosunku własności⁶. Cały czas mamy do czynienia z trwaniem tego samego stosunku prawnego, zmienionego tylko w pewnym jego elemencie. Wniosek przeciwny, prowadząc do rezultatów sprzecznych z utrwalonymi ustaleniami teorii prawa, nie wytrzymuje krytyki. Jego następstwem musiałyby być – między innymi – uznanie, iż w wyniku przekształcenia dochodzi do **pierwotnego nabycia prawa własności**. Konsekwencją powyższego musiałyby być z kolei stwierdzenie, iż nabywca (beneficjent ustawy) uzyskuje prawo własności w stanie wolnym od jakichkolwiek obciążeń. Tak jednak nie jest. Z samej istoty praw podmiotowych bezwzględnych obciążających nieruchomości wynika bowiem, iż są one skuteczne wobec kaźdoczesnego jej właściciela. Można, co prawda, wskazać wyjątki, w których nawet przy pierwotnym nabyciu własności nieruchomości utrzymują się obciążające nieruchomości prawa rzeczowe ograniczone (tak np. zasiedzenie, stanowiąc typowe cywilnoprawne nabycie własności w sposób pierwotny, nie powoduje wygaśnięcia ograniczonych praw rzeczowych z uwagi na to, że posiadanie samoistne osoby władającej cudzą nieruchomością, godzące z istoty rzeczy w prawo właściciela, nie jest skierowane przeciwko osobom, którym takie prawa przysługują⁷). Trzeba jednak mieć na uwadze, że ustawowy zapis o nienaruszalności praw osób trzecich⁸ chroni w równym stopniu tak prawa rzeczowe, jak i prawa wynikające z ustanowionych tytułów obligacyjnych. Zauważmy wreszcie, nawiązując do ustaleń poczynionych w doktrynie prawa cywilnego⁹, iż w razie zaistnienia wątpliwości co do tego, czy dotychczasowe prawo podmiotowe istnieje nadal, czy też ustało, a na jego miejsce

⁶ Jest to konstytucyjny skutek administracyjnej decyzji przekształceniowej, wynikający ze skonkretyzowanej i urzeczywistnionej w danym przypadku normy prawnej. Konstytucyjność decyzji przekształceniowej powinna być rozumiana zgodnie z tradycyjnym pojmowaniem tego terminu, co jednak nie może mieć wpływu na trafność stawianej tu tezy.

⁷ Zob. orzeczenie SN z dnia 29 grudnia 1967 r. III CR 59/67 (OSNCP 1968, poz. 128) oraz uchwałę SN z dnia 8 lipca 1975 r. III CZP 51/75 (OSNCP 1976, nr 5, poz. 91).

⁸ Zob. art. 2 ust. 3.

⁹ Por. S. Grzybowski, *System prawa cywilnego*, t. I, *Część ogólna*, Ossolineum 1985, s. 247.

powstało nowe (w tym sensie „inne”) prawo podmiotowe, należy opowiadać się za dalszym istnieniem tego samego prawa.

Podzielam za to w całej rozciągłości pogląd H. Ciocha na kwestię związaną z odpowiedzią na pytanie o to, co dzieje się z dotychczasowym prawem użytkowania wieczystego. Także moim zdaniem prawo to wygasa. Konstatacji tej nie mogą skutecznie obalić sugestie A. Kosiby, który stwierdza: „W ustawie o przekształceniu mamy do czynienia z sytuacją, w której prawo użytkowania wieczystego przysługujące osobie fizycznej „**pochłania**” prawo własności, które przysługiwało Skarbowi Państwa lub gminie”. Autor ten, przyjmując, że „**przekształcenie stanowi przepis sui generis** [? – Z.L.] będący podstawą przejścia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności”, dochodzi do wniosku, iż „taka interpretacja ustawy pozwala przyjąć, że prawo wieczystego użytkowania nie wygasa, a ulega przekształceniu w prawo własności”. W przeciwnym bowiem razie, jak pisze, „musiałby mieć zastosowanie przepis art. 241 k.c., mówiący o tym, że wraz z wygaśnięciem użytkowania wieczystego wygasają ustanowione na nim obciążenia”¹⁰. Szczególnie ostatni argument jest, w moim przekonaniu, mocno dyskusyjny. Uważam, iż użytkowanie wieczyste wygasa z mocy samego prawa (*ex lege*) w momencie, w którym decyzja przekształceniowa staje się ostateczna¹¹. Przepis art. 241 k.c., stanowiący *in fine*, iż wraz z wygaśnięciem użytkowania wieczystego gasną ustanowione na nim obciążenia, nie znajduje zastosowania w odniesieniu do spraw przekształceniowo-uwłaszczeniowych, gdyż jego działanie jest wyłączone postanowieniem o nienaruszaniu praw osób trzecich (art. 2 ust. 3 ustawy). Wzajemną relację obydwu przepisów trzeba bowiem rozpatrywać w płaszczyźnie *lex generalis – lex specialis*. Uważam też, iż nie można wykluczyć z góry, że w rozpatrywanym zakresie znajduje zastosowanie reguła kolizyjna ujęta

¹⁰ A. K o s i b a, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, Rejent 1998, nr 7-8, s. 173.

¹¹ Stanowczego podkreślenia wymaga, iż wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego, w przypadku uwłaszczenia podmiotu tego prawa, nie może być traktowane jako rezultat konsolidacji (art. 247 k.c.). Skoro bowiem, co nie ulega kwestii, niedopuszczalne jest istnienie prawa użytkowania wieczystego na gruntach stanowiących własność osób fizycznych, to brak też – jak się zdaje – teoretycznej możliwości zaistnienia tzw. „sekundy logicznej”, w której mielibyśmy do czynienia z tożsamością podmiotową (jednością) właściciela i uprawnionego z tytułu użytkowania wieczystego.

w postaci maksymy *lex posterior derogat legi priori*. Na rzecz tak postawionej tezy świadczyć mogą ustalenia, zgodnie z którymi „w braku wyraźnie odmiennych stwierdzeń konstytucyjnych nie ma podstaw, by uznać, że zasada *lex posterior derogat legi priori* nie może odnosić się do relacji pomiędzy (wcześniejszym) kodeksem a (późniejszą) ustawą”¹².

Z samego faktu, iż ustawa nie zawiera przepisu, który stwierdzałby *expressis verbis*, iż **prawo użytkowania wieczystego przekształca się w prawo własności**¹³, wywieść można (ewentualnie) inne jeszcze wnioski. Bezsposornie ustawa prowadzi do nabycia własności. Ponieważ nabycie to ma, co nie ulega kwestii, charakter translatywny¹⁴, można próbować wywieść, iż ma ono swój odpowiednik w zbyciu. W rezultacie przekształcenie trzeba by utożsamić z formą nabycia (zbycia) prawa własności. Byłaby to oczywiście forma szczególna, skoro przejście własności jest w analizowanym zakresie (podobnie jak przy wywłaszczeniu nieruchomości¹⁵, zwrocie nieruchomości wywłaszczonej¹⁶ oraz przy nabyciu własności w wyniku scalania i wymiany gruntów¹⁷) skutkiem decyzji administracyjnej, a nie czynności prawnej. Oczywiście samo założenie, iż pojęciem „zbycia” objęte być mogą nie tylko wypadki następstwa prawnego w drodze umowy, ale

¹² Tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 października 1994 r. K. 2/94 (OTK 1994, cz. II, poz. 36).

¹³ Brak ten negatywnie ocenia S. Rudnicki, pisząc, iż „przepisy ustawy regulują sam sposób i zasady przekształcenia tak, jak gdyby norma prawna orzekająca przekształcenie istniała gdziekolwiek poza tytułem ustawy i poza przepisami natury proceduralnej”. Zob. t e g o ż, *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. 432. Moim zdaniem, z logicznego punktu widzenia nie można kwestionować, iż w obowiązującym *de lege lata* stanie prawnym organy orzekające zmuszone są – w przypadku pozytywnego „rozstrzygnięcia” wniosku o przekształcenie – konkretyzować (ureczywistniać) normę prawa materialnego, której nie ma w tekście ustawy.

¹⁴ Nabycie translatywne jest jedną z postaci pochodnego nabycia prawa podmiotowego. W cywilistyce nabycie translatywne przeciwstawiane jest nabyciu konstytutywnemu, zachodzącemu wówczas, gdy jednocześnie powstaje nie istniejące dotychczas prawo podmiotowe oraz pewien podmiot nabywa to prawo – por. S. G r z y b o w s k i, *op. cit.*, s. 241.

¹⁵ Zob. art. 118a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543).

¹⁶ Zob. art. 142 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

¹⁷ Zob. art. 29 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (tekst jedn.: Dz.U. z 1989 r. Nr 58, poz. 349 z późn. zm.).

także inne znane ustawom cywilnym wypadki przejścia prawa, wymagałoby swoistej ekwilibrystyki rozumowania¹⁸. Jest jednak, jak sądzę, możliwe do obrony. Co więcej, nie można – moim zdaniem – z góry wykluczać istnienia pewnego marginesu dowolności w ujmowaniu samego terminu „przekształcenie”. Istotne jest tylko, by konkretne ujęcie nie pozostawało w sprzeczności z funkcją obowiązujących w analizowanym zakresie przepisów.

Zbigniew Łosiński

¹⁸ W prawie cywilnym materialnym „zbycie” oznacza (co do zasady) czynność rozporządzającą, np. sprzedaż, zamianę, darowiznę. Na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami pojęcie „zbywanie nieruchomości” nabiera już jednak swoistego znaczenia, odnosząc się do sprzedaży nieruchomości oraz do oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste – zob. G. B i e n i e k, [w:] G. B i e n i e k, A. H o p f e r, Z. M a r m a j, E. M z y k, R. • r ó b e k, *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*. t. I, Warszawa-Zielona Góra 1998, s. 151. Inaczej w prawie cywilnym procesowym, gdzie „zbyciem” jest każde „przejście” prawa, w wyniku (na skutek) którego strona procesowa traci swoje uprawnienia materialnoprawne lub obowiązki w stosunku do przedmiotu sporu, a sama podstawa prawna „przejścia” pozostaje bez jakiegokolwiek znaczenia. Wyrazem tego jest art. 192 pkt 3 k.p.c., który normuje zmianę polegającą na – jak trafnie zauważa W. Siedlecki – „przejściu roli strony procesowej przez podmiot stojący dotychczas poza procesem”. Zob. t e g o ż, *Zasady wyrokowania w procesie cywilnym*, Warszawa 1957, s. 203.