

Oddalenie wniosku o wpis prawa własności w księdze wieczystej na podstawie decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, a postępowanie o uzgodnienie księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym

Dismissing a Petition for an Entry Ownership in Land and Mortgage Register on the Basis of a Decision to Transform the Right of Perpetual Usufruct into Ownership, and Procedures for Reconciling the Content of the Land Register with the Actual Legal Situation

The admissibility of appealing against judgments of public administration bodies by courts in land and mortgage register proceedings is controversial in the views of the doctrine and jurisprudence. Dispute over the nature of the decision to transform the law. Does the court in civil proceedings have the right to appeal against a final decision issued by a public administration body or may the court in civil proceedings may an application for entry of the ownership right in the land and mortgage register on the basis of the decision to transform the right of perpetual usufruct into the right of ownership? Another issue that the author of this publication considers in the article is the right of the public prosecutor's office to eliminate from legal transactions a defective decision on the transformation of the right of perpetual usufruct into the right of ownership of real estate. Can the public prosecutor request the repeal of an administrative decision by a public administration body? Has the Act amending the act - Code of Administrative Procedure of August 11, 2021 (Journal of Laws of 2021, item 1491) changed the possibility of declaring a decision invalid pursuant to Art. 156 § 1 of the Code of Civil Procedure? At the very end of the publication, the author focuses on the procedure of reconciling the content of the land and mortgage register with the actual legal status.

Piotr Skorek

*magister prawa
Akademia Pomorska w Słupsku*

ORCID – 0000-0002-6705-0454

e-mail: piotr.skorek@apsl.edu.pl

Słowa kluczowe:

wpis prawa własności, postępowanie o uzgodnienie treści księgi wieczystej, decyzja o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, decyzja administracyjna, księga wieczysta, prawomocność decyzji administracyjnej

Key words:

entry of ownership, proceedings to agree on the content of the land and mortgage register, decision to transform the right of perpetual usufruct into the right of ownership, administrative decision, land and mortgage register, validity of the administrative decision

<https://doi.org/10.36128/priv.vi42.521>

Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 2040 z późn. zm.) „z dniem 1 stycznia 2019 r. prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe przekształca się w prawo własności tych gruntów”¹. Na

1 Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształcaniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 2040 z późn. zm.).

mocy powołanego w zdaniu poprzednim przepisu dotychczasowi użytkownicy wieczystości nieruchomości, w przypadku spełnienia przesłanki pozytywnej określonej w art. 1 ust. 2 ustawy, która warunkuje nabycie nieruchomości stali się na skutek przekształcenia właścicielami nieruchomości². Co istotne, ustawodawca w wskazanym przepisie wskazał, że zakres podmiotowy objęty prawem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości dotyczy zarówno osoby fizyczne, osoby prawne, jak też jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym przepisy szczególne przyznają taką zdolność prawną, z uwzględnieniem spółek osobowych³.

W zakresie nieobjętym ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. do zagadnienia przekształcenia ma nadal zastosowanie ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (tj. Dz. U. 2019 r. poz. 1314 z późn. zm.)⁴. Zgodnie z art. 1 ust. 1 wskazanej w zdaniu poprzednim ustawy „Osoby fizyczne będące w dniu 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub zabudowanych garażami albo przeznaczonych pod zabudowę na cele mieszkaniowe lub pod zabudowę garażami oraz nieruchomości rolnych mogą wystąpić z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości w prawo własności”⁵. Oprócz wskazanych w art. 1 ust. 1 kręgu podmiotów uprawnionych do wystąpienia z takim żądaniem, ustawodawca wskazał, że takie żądanie mogły kierować osoby, które użytkowanie wieczyste uzyskały: w zamian za wywłaszczenie lub przyjęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów przed dniem 5 grudnia 1990 r.; na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st.

-
- 2 Art. 1 ust. 2 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształcaniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 2040 z późn. zm.).
 - 3 *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Komentarz*, red. Łukasz Sanakiewicz (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 91-96.
 - 4 Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 1314 z późn. zm.).
 - 5 Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 1314 z późn. zm.).

Warszawy (Dz. U. poz. 279 oraz z 1985 r. poz. 99)⁶. Decyzję o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości wydaje zgodnie z ustawą z dnia 29 lipca 2005 r.: starosta – co do nieruchomości stanowiących własność Skarb Państwa; wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu albo zarząd województwa – w przypadku nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego.

Należy podkreślić, że mimo wprowadzenia ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, nadal pozostały nierozwiązane sprawy dotyczące przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Zagadnienia opierające się w szczególności na problematyce podważania decyzji organów administracji publicznej przez sądy w postępowaniu wieczystoksięgowym. Przede wszystkim wątpliwości dotyczące jaki ma charakter decyzja o przekształceniu prawa czy sąd w postępowaniu cywilnym jest uprawniony do podważenia decyzji ostatecznej wydanej przez organ administracji publicznej, czy sąd w postępowaniu cywilnym może oddalić wniosek o wpis prawa własności w księdze wieczystej na podstawie decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Kolejną kwestią, którą autor niniejszej publikacji rozważy w artykule, są uprawnienia prokuratury do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwej decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Czy prokurator może żądać stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej przez organ administracji publicznej. Czy ustawa o zmianie ustawy – kodeks postępowania administracyjnego z dnia 11 sierpnia 2021 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 1491) zmieniła możliwość stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 k.p.a. Na samym końcu autor niniejszej publikacji skupi się na opisanu procedury dotyczącej uzgodnienia treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 grudnia 2016 r. (sygn. akt I OSK 280/15) „Decyzja rozstrzygająca sprawę przekształcenia ma charakter konstytutywny”⁷. Tym samym z chwilą, kiedy decyzja stanie się ostateczna następuje przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Użytkowanie wieczyste zaś chwilą ostateczności

6 Art.1 ust. 1a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 1314 z późn. zm.).

7 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2016 r. (sygn. akt I OSK 280/15); Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 października 2019 r. (sygn. akt I OSK 376/18).

decyzji wygasa z mocy samego prawa (*ex lege*)⁸. Co istotne, ujawnione w księdze wieczystej prawo własności nie rozstrzyga o istnieniu nabycia nieruchomości. Wpis prawa własności do księgi wieczystej ma charakter deklaracyjny, to decyzja o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności kreuje to prawo, które następnie podlega ujawnieniu w księgach wieczystych⁹. Oznacza to, że prawo własności powstaje i istnieje bez względu na to, czy zostało wpisane do księgi wieczystej¹⁰. Tym samym dotychczasowy użytkownik wieczysty w skutek wydania ostatecznej decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego staje się w świetle prawa właścicielem nieruchomości pomimo braku ujawnienia jego prawa w właściwym rejestrze sądowym.

Przechodząc do zagadnienia możliwości wydania przez sądy wieczystoksięgowe postanowienia o oddaleniu wniosku o wpis prawa własności na podstawie decyzji ostatecznej o przekształceniu, nie sposób jest uznać, że sąd powszechny jest do tego uprawniony¹¹. Analizując możliwości podważenia przez sąd decyzji administracyjnej w postępowaniu cywilnym, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na wyrażoną w art. 16 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.) zasadę trwałości decyzji administracyjnej¹². Zgodnie z zasadą wskazaną w zdaniu poprzednim, decyzja administracyjna istnieje w obrocie prawnym tak długo, dopóki nie zostanie uchylona lub zmieniona przez nową decyzję opartą na właściwym przepisie prawnym lub zostanie stwierdzona jej nieważność przez właściwy organ w właściwym trybie¹³. Stosownie zaś do poglądu wyrażonego przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 września 2014 r. (sygn. akt: I OSK 229/13) „decyzje, od których nie przysługuje odwołanie lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, a więc decyzje ostateczne, nie mogą być wzruszane dowolnie, lecz tylko

8 Zbigniew Łosiński, „Istota przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności” *Rejent*, nr 12 (2001): 143.

9 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. akt I ACa 740/13.

10 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 27 kwietnia 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 29/20.

11 Hanna Ciepła, „Podstawa wpisu do księgi wieczystej i jego znaczenie” *Przegląd Sejmowy*, nr 11-12 (1998): 59 i n

12 Art. 16 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego (tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.).

13 *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Kodeks Postępowania Administracyjnego, Komentarz*, wyd. 17, red. Barbara Adamiak, Janusz Borkowski (Warszawa: C. H. Beck, 2021).

w przypadkach i trybie określonym przez KPA¹⁴. Bez cienia wątpliwości należy zatem uznać, że oddalenie przez sąd powszechny wniosku o wpis prawa własności na podstawie decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności jest wejściem przez taki sąd w kognicje organów powołanych do rozpatrywania sprawy administracyjnej. Jest przejawem kontroli przez sąd powszechny ostateczności decyzji administracyjnej, kontroli do której sądy powszechne nie są powołane, naruszeniem zasady wyrażonej w art. 16 k.p.a. dotyczącej związania sądu powszechnego decyzją administracyjną¹⁵. Co więcej, sądy powszechne są związane nie tylko samymi decyzjami organów administracji w granicach ustawowych kompetencji tych organów, lecz również dokonaną przez nie wykładnią tych decyzji¹⁶.

W tym miejscu należy wskazać, że istnieje prezentowany przez część orzecznictwa pogląd odmienny, ujęty jako tzw. „konceptja bezwzględnej nieważności (nieistnienia) decyzji administracyjnej”¹⁷. Pogląd będącego odstępstwem od zasady związania sądu cywilnego decyzją administracyjną. Stanowiska nie mającego normatywnego umocowania, ale znajdującego oparcie w części orzecznictwa Sądu Najwyższego, zgodnie z którym decyzja administracyjna nie może wywoływać skutków prawnych pomimo jej formalnego nieuchylenia, jeśli ma ona wady godzące w jej istotę jako aktu administracyjnego. Do takich wad judykatura kwalifikuje brak organu powołanego do orzekania w określonej materii oraz niezastosowanie jakiegokolwiek procedury lub oczywiste naruszenie postępowania¹⁸. W tym wypadku kwestionowanie przez sąd cywilny decyzji administracyjnej o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawa własności, pomimo formalnego pozostawania jej w obrocie prawnym, nie jest kwalifikowana jak bezwzględna nieważność

-
- 14 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 września 2014 r., sygn. akt I OSK 229/13.
 - 15 Wyrok Sądu Najwyższy z dnia 12 maja 1964 r. (sygn. akt II CR 185/64); Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2004 r. (sygn. akt V CK 251/04); Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. akt I ACa 740/13.
 - 16 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 lutego 1976 r., sygn. akt II CR 732/15.
 - 17 Uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z dnia 9 października 2007 r. (sygn. akt III CZP 46/07); postanowienie Sądu Rejonowego w Kwidzynie z dnia 5 października 2001 r., sygn. akt Dz. Kw 1329/01, postanowienie Sądu Rejonowego w Kwidzynie z dnia 29 stycznia 2021 r. sygn. akt DZKW/GD1I/00007680/20.
 - 18 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 1999 r. (sygn. akt I CKN 1079/97); Wyrok Sądu Okręgowego z dnia 24 września 2020 r. (sygn. akt III Ca 354/20).

decyzji administracyjnej ujętej w art. 156 § 1 k.p.a., ale jako konstrukcja „nieistnienia decyzji (*actus nullus*) względnie istnienia tzw. nie-aktu (*actus non existens*)”¹⁹. Co istotne w świetle poglądu judykatury takie działanie sądu w postępowaniu cywilnym nie prowadzi do wejścia w kompetencje organów administracyjnych, z uwagi na to, że nie prowadzi do wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego, a jedynie do stwierdzenia, że w sferze cywilnoprawnej w konkretnym przypadku nie powstały żadne skutki.

Podsumowując zagadnienie możliwości wydania przez sąd w postępowaniu cywilnoprawnym postanowienia o oddaleniu wniosku o wpis prawa własności na podstawie decyzji ostatecznej o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, autor niniejszej publikacji skłania się ku pogładowi, że nie sposób jest uznać, że sąd powszechny jest do tego uprawniony.

W tym miejscu należy podkreślić, że ostateczna decyzja administracyjna o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności ma charakter konstytutywny, zaś wpis do księgi wieczystej ma charakter deklaracyjny. Sąd w postępowaniu cywilnym podważając decyzję administracyjną nie eliminuje jej z obrotu prawnego. Działanie sądu prowadzi do tego, że pomimo faktu, iż dotychczasowy użytkownik wieczysty staje się właścicielem nieruchomości, jego prawo do nieruchomości nie jest ujawnione w księdze wieczystej, prowadzi do niezgodności księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. W dalszej kolejności doprowadza do skierowania nowego właściciela ostrzeżenia w trybie art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 2204 z późn. zm) oraz nałożenia na właściciela grzywny w wysokości od 500 do 10 000 zł²⁰.

Wydaje się, że najbardziej właściwym działaniem w przypadku stwierdzenia przez sąd w postępowaniu cywilnym, iż decyzja administracyjna została wydana z naruszeniem prawa, jest zawiadomienie prokuratura o powyższym fakcie i w razie wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji zawieszenie postępowania o dokonanie wpisu do czasu rozpatrzenia sprawy przez organy administracji publicznej, sądownictwo administracyjne²¹. W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z treścią art. 182 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego „Prokuratorowi służy prawo zwrócenia się do właściwego organu administracji

-
- 19 Uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z dnia 9 października 2007 r. (sygn. akt III CZP 46/07).
 - 20 Art. 36 ust. 3 i ust. 4 ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 2204 z późn. zm.).
 - 21 Ciepła, Podstawa wpisu do księgi wieczystej i jego znaczenie, 59, Radosław Skwarło, *Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2008).

publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem²². Wskazany przepis daje legitymację procesową prokuratorowi do żądania wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z naruszeniem prawa²³. Idąc dalej należy wskazać, że Prokuratorowi przysługuje prawo do wniesienia sprzeciwu wobec decyzji ostatecznej, jeżeli uzna, że decyzja jest dotknięta przewidzianą w art. 145 § 1 k.p.a. lub w przepisach szczególnych wadą uzasadniającą uchylenie tej decyzji w trybie wznowienia postępowania albo że istnieją przewidziane w art. 156 § 1 k.p.a. lub w przepisach szczególnych podstawy stwierdzenia nieważności decyzji²⁴. Przy czym należy wskazać, że sprzeciw prokuratora może dotyczyć tylko decyzji administracyjnej, niedopuszczalne jest wniesienie sprzeciwu od postanowienia zarówno niezaskarżalnego jak i zaskarżalnego²⁵.

W przypadku wniesienia sprzeciwu organ administracji publicznej, który jest adresatem sprzeciwu na mocy art. 187 k.p.a., jest zobowiązany do rozważenia, czy zachodzi potrzeba wstrzymania wykonania decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności do czasu rozpatrzenia sprzeciwu²⁶. Na takie postanowienie o wstrzymaniu wykonania decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przysługuje stronie postępowania możliwość wniesienia zażalenia na zasadach określonych w art. 152 § 2 k.p.a. oraz art. 159 § 2 k.p.a.²⁷.

Kolejną możliwością podważenia decyzji administracyjnej przez prokuraturę jest wniesienie przez organ ścigania skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego²⁸. Zgodnie z treścią art. 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.) prokuratorowi przysługuje możliwość wniesienia skargi na decyzję w sprawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w terminie sześciu miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, a w pozostałych

22 Art. 182 k.p.a.

23 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Po 188/19.

24 Andrzej Wróbel w: Małgorzata Jaśkowska, Martyna Wilbrandt-Gotowicz, Andrzej Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex/el. 2021, art. 184., art. 145 § 1 k.p.a, art. 156 § 1 k.p.a.

25 *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, wyd. 7, red. Roman Hauser, Marek Wierzbowski (Warszawa: C. H. Beck, 2021), 1246-1259.

26 Art. 187 k.p.a.

27 Art. 152 § 2 k.p.a. oraz art. 159 § 2 k.p.a.

28 Art. 189 k.p.a.

przypadkach w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie aktu lub podjęcia innych czynności uzasadniających skargę²⁹. Przy czym, co należy wskazać, wniesienie skargi na decyzję o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności powoduje zgodnie z treścią art. 189 k.p.a. brak możliwości wniesienia sprzeciwu do organu administracji publicznej. Wskazane zakaz określony w art. 189 k.p.a. polega na chęci uniknięcia zdarzenia, w którym, na skutek wniesienia przez prokuratora sprzeciwu od decyzji administracyjnej, weryfikacji poddane zostałyby rozstrzygnięcie wykonane przez sąd administracyjny w wyniku rozpatrzenia skargi na tą decyzję³⁰. Przy czym, co należy wskazać, wskazany zakaz wniesienia sprzeciwu określony w art. 189 k.p.a. odnosi się do złożenia środka prawnego w postępowaniu administracyjnym, który jest oparty na tych samych zarzutach co skarga na decyzję³¹. Odnosząc się do wyboru środka prawnego do podważenia decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności należy odwołać się do Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości – Regulamin Wewnętrzny Urzędowania Powszechnych Jednostek Organizacyjnych Prokuratury z dnia 7 kwietnia 2016 r. (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1206 z późn. zm.)³². Zgodnie z treścią § 367 ust. 4 wskazanego w zdaniu poprzednim rozporządzenia „Jeżeli w sprawie można wnieść zarówno skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, jak i sprzeciw, wyboru jednego z tych środków dokonuje się z uwzględnieniem potrzeby szybkiego i skutecznego załatwienia sprawy”. Tym samym to w ocenie prokuratora należy przeanalizować, który środek będzie skuteczniejszy i wyeliminuje niezwłocznie wadliwą decyzję o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. W przypadku zaś wniesienia jednocześnie sprzeciwu i skargi należy przywołać treść wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lipca 1984 r., sygn. akt III SA 508/84 „Organ administracji państwowej nie jest uprawniony do dokonywania »wyboru« organu, który będzie kontrolował jego decyzję. Natomiast w przypadku zbiegu środków podejmowanych przez różne organy dla weryfikacji decyzji administracyjnej należy przyjąć, że

29 Art. 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.).

30 Janusz Borkowski, w: Adamiak, Borkowski, *Kodeks Postępowania Administracyjnego, Komentarz*, 827.

31 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lipca 1990 r., sygn. akt II SA 307/90.

32 Regulamin Ministra Sprawiedliwości – Regulamin Wewnętrzny Urzędowania Powszechnych Jednostek Organizacyjnych Prokuratury z dnia 7 kwietnia 2016 r. (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1206 z późn. zm.).

rozstrzygające znaczenie mają terminy, w jakich zostały one wniesione (art. 199 § 3 k.p.a.)³³. Tym samym to termin wniesienia danego środka decyduje o tym czy sprawa zostanie rozpatrzona przez organ administracji publicznej czy przez sąd zgodnie z przepisami p.p.s.a.

Podsumowując możliwość wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwej decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, należy odnieść się do jeszcze jednej istotnej okoliczności wskazanej w art. 156 § 2 k.p.a.³⁴. Zgodnie z zmienioną treścią art. 156 § 2 k.p.a, który weszła w życie dnia 16 września 2021 r., „Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne”³⁵. Zgodnie zaś z art. 2 ust.2 ustawy o zmianie ustawy – kodeks postępowania administracyjnego z dnia 11 sierpnia 2021 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 1491) „postępowania administracyjne w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia, wszczęte po upływie trzydziestu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji lub postanowienia i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem umarza się”³⁶. Niewątpliwie nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego ograniczyła możliwość stwierdzenia nieważności wadliwej decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawa własności. W skutek zmiany przepisu kompetencja organów administracji publicznej oraz sądów została ograniczona w czasie co do prowadzonego postępowania. Przed zmianą przepisów nie było przeszkody do prowadzenia takiego postępowania mimo znacznego upływu czasu, jeżeli np. organ administracji publicznej, który wydał ostateczną decyzję administracyjną wydał ją bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Tym samym zmiana przepisów kodeksu postępowania administracyjnego spowodowała wzmocnienie zasady trwałości decyzji administracyjnej.

Przechodząc do zagadnienia związanego z postępowaniem o uzgodnienie księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym należy uznać, że w przypadku oddalenia wniosku o wpis prawa własności na podstawie decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawa własności, postępowanie o uzgodnienie stanu prawnego jest drogą sądową pozwalającą

33 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lipca 1984 r., sygn. akt III SA 508/84.

34 Art. 156 k.p.a.

35 Art. 156 § 2 k.p.a., art. 1 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy – kodeks postępowania administracyjnego z dnia 11 sierpnia 2021 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 1491).

36 Art. 2 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy – kodeks postępowania administracyjnego z dnia 11 sierpnia 2021 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 1491).

uchylić rozbieżność między konstytutywną decyzją administracyjną a deklaracyjnym wpisem w księdze wieczystej. W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z treścią art. 10 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece „W razie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym osoba, której prawo nie jest wpisane lub jest wpisane błędnie albo jest dotknięte wpisem nieistniejącego obciążenia lub ograniczenia, może żądać usunięcia niezgodności”³⁷. Niezgodność ta sprowadza się zatem do różnicy między stanem prawnym ujawnionym w księdze a stanem materialnoprawnym dotyczącym nieruchomości³⁸. Rozbieżność może mieć różną przyczynę. Może dotyczyć zarówno aspektów podmiotowych (istnienie, nieistnienie prawa podmiotowego do nieruchomości, przypisanie w księdze prawa osobie nieuprawnionej albo nieujawnienie prawa osoby uprawnionej), jak i przedmiotowych (niezgodny przedmiot prawa lub błędnie wpisane w księdze cechy prawa podmiotowego).

Postępowanie o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym jest procesem uproszczonym i przyspieszonym. Szybkość takiego postępowania wynika z ograniczonej kognicji sądu, wskazanej w art. 626⁸ § 2 k.p.c., a wpis potrzebny do usunięcia niezgodności między treścią księgi wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym może nastąpić tylko wówczas, gdy niezgodność będzie wykazana orzeczeniem sądu lub innymi odpowiednimi dokumentami (w tym wypadku decyzją o przekształceniu prawa użytkownika wieczystego w prawo własności)³⁹. Sądem właściwym rzeczowo w postępowaniu jest sąd rejonowy bez względu na wartość przedmiotu sporu. Zaś właściwość miejscowa jest ustalana na podstawie miejsca położenia nieruchomości.

Przechodząc do zagadnienia uprawnienia do wytoczenia powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym należy wskazać, że legitymacje do złożenia powództwa przysługuje tylko osobie, która jest uprawniona do złożenia wniosku o wpis w księdze wieczystej⁴⁰. Artykuł 626² § 5 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. kodeks postępowania

37 Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 2204 z późn. zm.).

38 *Komentarz do ustawy o księgach wieczystych i hipotece*, red. Jerzy Pisuliński (Warszawa: Lexis Nexis, 2014), 166

39 Jarosław Kuropatwiński, *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Komentarz*, red. Marek Fras, Marek Habdas (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 67.

40 Uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z dnia 15 marca 2006 r., sygn. akt III CZP 106/05.

cywilnego (tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 1805 z późn. zm.) wymienia te podmioty⁴¹. Należą do nich: 1) właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości (np. co do wykreślenia wpisu); 2) osobę, na rzecz której wpis ma nastąpić (np. nabywcę nieruchomości); 3) osobę, której prawo ma być dotknięte wpisem (np. poprzez wpis hipoteki); 4) wierzyciela, jeżeli przysługuje mu prawo, które może być wpisane w księdze wieczystej (np. w przypadku hipoteki przymusowej); 5) komornika, który może złożyć wniosek w interesie i na rzecz wierzyciela o dokonanie wpisu o wszczęciu egzekucji z nieruchomości; 6) Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego (np. z tytułu zobowiązań podatkowych).

Powód w postępowaniu wykazać musi nie tylko, że podstawa istniejącego wpisu jest wadliwa (tzw. aspekt negatywny), lecz udowodnić musi także rzeczywisty stan prawny nieruchomości (tzw. aspekt pozytywny), w tym wypadku przedkładając decyzję ostateczną o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności⁴². Przy czym kwestią istotną jest w tym zakresie stan prawny istniejący w trakcie procesu nie zaś stan prawny, który istniał w przeszłości. Sąd bierze bowiem pod uwagę rzeczywisty stan prawny nieruchomości, który był w chwili orzekania⁴³. Tym samym kwestią istotną jest w niniejszym postępowaniu jest przedłożenie sądowi w postępowaniu decyzji ostatecznej o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Sąd, biorąc pod uwagę charakter konstytutywny takiej decyzji przekształceniowej, powinien uwzględnić powództwo poprzez wpisanie prawa do księgi wieczystej dotychczasowego użytkownika wieczystego.

Podsumowując zagadnienie możliwości wydania przez sąd w postępowaniu cywilnoprawnym postanowienia o oddaleniu wniosku o wpis prawa własności na podstawie decyzji ostatecznej o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, autor niniejszej publikacji skłania się ku pogładowi, że nie sposób jest uznać, że sąd powszechny jest do tego uprawniony.

W tym miejscu należy podkreślić, że ostateczna decyzja administracyjna o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności ma charakter konstytutywny, zaś wpis do księgi wieczystej ma charakter deklaracyjny. Sąd w postępowaniu cywilnym podważając decyzję administracyjną nie eliminuje jej z obrotu prawnego. Działanie sądu prowadzi do tego, że pomimo faktu, iż dotychczasowy użytkownik wieczysty staje się właścicielem nieruchomości, jego prawo do nieruchomości nie jest ujawnione

41 Art. 626² § 5 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. kodeks postępowania cywilnego (tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 1805 z późn. zm.).

42 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 1999 r., sygn. akt II CKN 408/98.

43 Art. 316 k.p.c.

w księdze wieczystej, prowadzi do niezgodności księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym.

Prokuratorowi służy prawo zwrócenia się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem. Prokurator realizuje swoje prawo poprzez możliwość wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej bądź wniesienia skargi od decyzji administracyjnej.

Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego ograniczyła możliwość stwierdzenia nieważności wadliwej decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawa własności. W skutek zmiany przepisu kompetencja organów administracji publicznej oraz sądów została ograniczona w czasie co do prowadzonego postępowania. Przed zmianą przepisów nie było przeszkody do prowadzenia takiego postępowania mimo znacznego upływu czasu, jeżeli np. organ administracji publicznej, który wydał ostateczną decyzję administracyjną, wydał ją bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Bibliografia

- Adamiak Barbara, Janusz Borkowski, *Kodeks Postępowania Administracyjnego, Komentarz*. wyd. 17. Warszawa: C. H. Beck, 2021.
- Ciepla Hanna, „Podstawa wpisu do księgi wieczystej i jego znaczenie” *Przebieg Sądowy*, nr 11-12 (1998): 59-76.
- Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, wyd. 7, red. Roman Hauser, Marek Wierzbowski. Warszawa: C. H. Beck, 2021.
- Komentarz do ustawy o księgach wieczystych i hipotece*, red. Jerzy Pisuliński. Warszawa, Lexis Nexis, 2014.
- Łosiński Zbigniew, „Istota przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności” *Rejent*, nr 12 (2001): 143.
- Sanakiewicz Łukasz, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Komentarz*, red. Marek Frasz, Marek Habdas. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>