

*Henryk Cioch*

## **Prawo wieczystego użytkowania *de lege lata* i *de lege ferenda***

**I.** Od dłuższego czasu w doktrynie i praktyce toczy się ożywiony spór – co dalej z prawem wieczystego użytkowania<sup>1</sup>. Daje się zauważyć istnienie trzech koncepcji. Zdaniem jednych, prawo wieczystego użytko-

---

<sup>1</sup> Prawo wieczystego użytkowania wprowadzone do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach znalazło również swoje miejsce w unormowaniach kodeksu cywilnego (art. 232-243 k.c.). Od tego czasu jest ono regulowane zarówno w przepisach kodeksu cywilnego, jak również w odrębnych ustawach. Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. została zastąpiona ustawą z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, a następnie obowiązującą ustawą o gospodarce nieruchomościami z dnia 27 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 z późn. zm.). Ponadto w odniesieniu do prawa wieczystego użytkowania obowiązują ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. z 1997 r. Nr 123, poz. 781). Ostatnio ustawą z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz.U. z 2003 r. Nr 3, poz. 24) została przedłużona do dnia 24 października 2006 r. możliwość ubiegania się o przekształcenie tego prawa w prawo własności przysługujące wieczystym użytkownikom będącym osobami fizycznymi oraz ich następcom prawnym. Od ustawy tej należy odróżnić ustawę z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności (Dz.U. z 2001 r. Nr 113, poz. 1209), która obowiązuje wyłącznie na obszarze byłych Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska. Czas trwania tej ustawy również ustawą z dnia 19 grudnia 2002 r. został przedłużony do dnia 24 października 2006 r.

Moim zdaniem, ten galimatias prawny należy zlikwidować. Prawo wieczystego użytkowania – podobnie jak własność lokali – powinno zostać uregulowane kompleksowo poza kodeksem cywilnym, w odrębnej ustawie. Przepis art. 244 § 1 k.c. powinien prawo to

wania jako relikw minionej epoki należy zlikwidować<sup>2</sup>, zdaniem innych prawo to należy utrzymać nawet po wejściu naszego kraju do Unii Europejskiej<sup>3</sup>. Wreszcie wyrażane są poglądy, że prawo to powinno zostać utrzymane, ale po jego gruntownej przebudowie<sup>4</sup>. Optuję za tym trzecim rozwiązaniem<sup>5</sup>. Wydaje się, że koncepcja ta zwycięży, zwłaszcza, iż Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów przygotowała projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny<sup>6</sup>.

Zmiany kodeksu cywilnego dotyczą zmian przepisów regulujących prawo wieczystego użytkowania, a więc przepisów art. 232-243 k.c., jak również niektórych przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>7</sup>. Nie należy zapominać, że prawo wie-

wymieniać jako jedno z praw rzeczowych ograniczonych. Zmiany przepisów art. 232-243 k.c. w wersji Rady Legislacyjnej, które mają nastąpić odrębną ustawą o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, nie idą we właściwym kierunku i należy ocenić je krytycznie.

<sup>2</sup> E. Piontek za wysoce pożądane uznaje wyeliminowanie z porządku prawnego instytucji wieczystego użytkowania jako „instrumentu dominacji właścicielskiej państwa w stosunku do obywateli”. Jego zdaniem, prawo to stanowi relikw socjalistycznego systemu wywłaszczeniowego (*Choroba użytkowania wieczystego użytkowania*, Rzeczpospolita z dnia 26 września 1996 r.).

<sup>3</sup> Tak S. R u d n i c k i, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r.* sygn. akt K 8/98, uznał je za odpowiadające potrzebom społecznym. Również Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wyżej wyroku jednoznacznie uznał omawiane prawo jako odpowiadające w pełni standardom prawa europejskiego, zwłaszcza, że obecnie jest ono pozbawione cech administracyjnego nacisku. Takie też stanowisko na szczęście zajmuje także Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego, jak również zdecydowana większość cywilistów zajmujących się tym prawem.

<sup>4</sup> Na konieczność przebudowy tego prawa zwracał również wielokrotnie uwagę niezujący J. W i n i a r z. Autor ten w artykule *Ćwierć wiek użytkowania wieczystego użytkowania*, zamieszczonym w *Księdze pamiątkowej dla uczczenia pracy naukowej J. Ignatowicza*, Lublin 1988, s. 127 i 140, postulował eliminowanie z zakresu tej instytucji uregulowań „które nie byłyby odpowiednie z punktu widzenia istoty cywilistycznego charakteru tego prawa podmiotowego”. Wykluczał on zatem administrowanie instytucją cywilnoprawną.

<sup>5</sup> Nie zgadzam się z tezą, że prawo wieczystego użytkowania przeżywa głęboki kryzys. Prawo to podlega ewolucji, znajdując coraz szersze zastosowanie podmiotowe i przedmiotowe. Jest ono najbliższe francuskiej dzierżawie w celu zabudowy (*bai a construction*), gdzie uprawnionemu przysługuje zbywalne, terminowe prawo rzeczowe do nieruchomości, a jednocześnie jest on zobowiązany do wzniesienia na gruncie budynku lub innego urządzenia oraz uiszczania corocznej opłaty. Zbliżone jest też istotą do niemieckiego prawa zabudowy.

<sup>6</sup> Z uwagi na niezbyt obszerną zawartość w załączeniu, bez uzasadnienia.

<sup>7</sup> Omawiam wyłącznie zmiany, które mają nastąpić w zakresie przepisów art. 233-243 k.c.

czystego użytkowania zostało wprowadzone przed wejściem w życie kodeksu cywilnego ustawą z dnia 14.07.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach i jest regulowane od tego czasu w dwóch ustawach, co nie jest chyba zbyt szczęśliwym rozwiązaniem legislacyjnym<sup>8</sup>.

Funkcja prawa wieczystego użytkowania podlegała ustawicznej ewolucji i niewątpliwie prawo to nie jest już tym samym prawem rzeczowym, służącym wyłącznie zabezpieczeniu uzbrojonych terenów pod budownictwo mieszkaniowe osobom fizycznym i spółdzielniom mieszkaniowym, które stanowią własność państwową.

W niniejszym krótkim opracowaniu chciałbym omówić i ocenić proponowane zmiany w wersji przygotowanej przez Radę Legislacyjną, zwłaszcza, że instytucji prawa wieczystego użytkowania poświęciłem wiele uwagi w swoich wcześniejszych publikacjach<sup>9</sup>. Być może niektóre z nich zostaną wykorzystane przez ustawodawcę w pracach legislacyjnych nad nowym ukształtowaniem tego prawa<sup>10</sup>.

**II. 1.** Zgodnie z art. 232 § 1 k.c., przedmiotem wieczystego użytkowania mogą być wyłącznie nieruchomości gruntowe państwowe i komunalne. Należałoby rozważyć możliwość przekazywania w wieczyste użytkowanie także gruntów stanowiących własność prywatną. W chwili obecnej nie ma przeszkód, aby w wieczyste użytkowanie przekazywać grunty rolne. Istnieje opór przed sprzedażą nieruchomości rolnych cudzoziemcom, a przepisy uniemożliwiają przekazywanie im odpłatnie na zasadach prawa wieczystego użytkowania gruntów rolnych. Wydaje się możliwe pogodzenie wody z ogniem, zwłaszcza gdy padają argumenty, że w naszym kraju ziemia jest tania i za bezcen będzie, czy też już jest, wyprzedawana cudzoziemcom.

2. Proponuje się słusznie uproszczenie trybu związanego z ustanowieniem prawa wieczystego użytkowania. Mianowicie, jak wynika z treści

---

<sup>8</sup> Patrzy przypis 1.

<sup>9</sup> Zwłaszcza w komentarzu do ustaw regulujących przekształcenie prawa wieczystego użytkowania, napisanym wspólnie z H. Witczak, *Przekształcenie prawa wieczystego użytkowania. Komentarz*, Difin 2002, s. 1-196.

<sup>10</sup> H. Witczak kończy przygotowywać rozprawę doktorską poświęconą ustaniu prawa wieczystego użytkowania, dlatego też omawiam szczegółowo treść art. 238-243 k.c. Przepisy te dotyczą ustania prawa wieczystego użytkowania i jego skutków prawnych.

art. 232 k.c., jedną z konstytutywnych przesłanek wymaganych dla ustanowienia tego prawa jest decyzja administracyjna o przekazaniu gruntu w wieczyste użytkowanie. Po zmianie dla ustanowienia tego prawa wymagane byłoby jedynie zawarcie umowy, która podlegałaby wpisowi w księdze wieczystej. Zastąpienie dotychczasowego trybu administracyjno-cywilnego trybem cywilnym należy ocenić pozytywnie, zwłaszcza, „iż relacje między decyzją a umową budziły wiele kontrowersji zarówno w doktrynie, jak również w judykaturze”. Niezrozumiałe jest jednak sformułowanie treści proponowanego art. 232 § 2 ustawy, który brzmi: „z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w odrębnych przepisach”. Czyżby miało to oznaczać, że w pewnych sytuacjach wskazanych w przepisach szczególnych ustanowienie prawa wieczystego użytkowania miałoby następować w drodze decyzji administracyjnej? Ponadto z przepisu art. 232 § 3 k.c. nie wynika *expressis verbis*, że umowa o ustanowieniu tego prawa powinna być pod rygorem nieważności zawarta w formie aktu notarialnego.

3. Bardzo istotna jest zmiana proponowana w art. 233 k.c., który dotyczy treści prawa wieczystego użytkowania. Mianowicie proponuje się, aby granice wykonywania tego prawa były ograniczone wyłącznie przez ustawę i umowę, a nie dodatkowo jeszcze przez zasady współzycia społecznego. Zmianę tę należy ocenić pozytywnie, zwłaszcza, że *de lege lata* treść klauzuli, jaką są zasady współzycia społecznego, budzi wątpliwości natury zasadniczej. Jednakże należy zauważyć, że skreślenie tego trzeciego wyznacznika treści prawa wieczystego użytkowania, jakim są zasady współzycia społecznego, spowoduje, iż treść prawa wieczystego użytkowania byłaby szersza od treści prawa własności określonej w art. 140 k.c. Należałoby zatem zmienić również treść tego ostatniego przepisu, aby zapobiec sytuacji paradoksalnej, polegającej na tym, że treść prawa wieczystego użytkowania, będącego w istocie prawem rzeczowym ograniczonym, byłaby szersza od treści prawa własności.

4. Prawo wieczystego użytkowania jest prawem zbliżonym w wielu kluczowych kwestiach do prawa własności, chociaż ze swej natury jest prawem rzeczowym ograniczonym, dlatego też w szerokim zakresie „odpowiednio”, a nie „wprost” należy stosować do niego cały szereg przepisów regulujących prawo własności. Odesłanie dotyczy przepisów

regulujących przeniesienie własności, nabycie prawa własności przez zasiedzenie, obciążanie prawa własności innym prawem.

Aby usunąć występujące w praktyce wątpliwości proponuje się po art. 234 § 1 k.c. dodać dwa przepisy, a mianowicie art. 234<sup>1</sup>, który stanowi, że w przypadku oddawania w wieczyste użytkowanie gruntu zabudowanego równocześnie następuje przeniesienie własności położonych na nim budynków i innych urządzeń. A zatem przepis ten wyklucza przekazanie takich budowli trwale z gruntem związanych w prawo wieczystego użytkowania. Wydaje się, że przepis ten wyklucza również nieodpłatne przekazanie na własność wieczystego użytkownika tego typu budowli.

Z kolei przepis art. 234<sup>2</sup> k.c. stanowi, że umowa określa sposób korzystania z gruntu oddanego w wieczyste użytkowanie, a nie – co jest logiczne i będące następstwem proponowanych zmian – decyzja administracyjna.

Przepis ten podaje *essentialia negotii* tej umowy. Jest to szczególnie istotne, ponieważ postanowienia umowy są ujawniane w księdze wieczystej. Umowa powinna określać:

- a) rodzaj budynków lub urządzeń,
- b) termin rozpoczęcia i zakończenia robót oraz
- c) obowiązek utrzymywania budynków i urządzeń w należyтым stanie.

Należy podkreślić, że te trzy obowiązki obciążające wieczystego użytkownika są ujawniane w księdze wieczystej i wpisy mają charakter obligatoryjny tylko w przypadku, gdy w wieczyste użytkowanie oddawany jest grunt z przeznaczeniem na cele budowlane, czyli grunt niezabudowany.

5. Przepisy art. 234<sup>1</sup> oraz art. 235 § 1 k.c. statuuje wyjątek od zasady *superficies solo cedit*. Mianowicie zarówno budowle przeniesione na własność wieczystego użytkownika (art. 234<sup>1</sup>), jak również budowle przez niego wzniesione stanowią jego własność. Jest to jednak prawo własności *sui generis*, ponieważ jest ono w tych dwóch przypadkach związane z prawem wieczystego użytkowania (art. 235 § 2 k.c.). Oczywiście nadal prawem nadrzędnym pozostaje prawo wieczystego użytkowania, a prawem podrzędnym prawo własności. Ma to określone konsekwencje w przypadkach ustania prawa wieczystego użytkowania.

**III.** Prawo wieczystego użytkowania jest prawem długoterminowym, gdyż jest ustanawiane na okres minimalny 40 lat, a okres maksymalny 99 lat z możliwością przedłużenia na dalszy okres od 40 do 99 lat. Przedłużenie następuje w drodze umowy zawieranej w formie aktu notarialnego i wpisywanej do księgi wieczystej. Wpis ma charakter konstytutywny. Należy zauważyć, że przedłużenie tej umowy nie będzie uzależnione od swobodnego uznania właściciela gruntu, tak jak ma to miejsce obecnie. Wieczysty użytkownik zostaje przez przepis art. 236 § 2 k.c. w proponowanym ujęciu wyposażony w cywilnoprawne roszczenie, którego realizacji będzie mógł dochodzić w drodze sądowej, o ile:

1) złoży wniosek o przedłużenie czasu trwania wieczystego użytkowania przed upływem ostatnich 5 lat od daty jego wygaśnięcia,

2) wniosek ten może złożyć wcześniej, jeżeli okres amortyzacji zamierzonych na użytkowanym gruncie nakładów jest znacznie dłuższy aniżeli czas, który pozostaje do upływu terminu jego wygaśnięcia. O tym, że w obu przypadkach wieczystemu użytkownikowi przysługuje „cywilnoprawne roszczenie” świadczy sformułowanie:

a) może żądać, jak również

b) treść art. 236 § 2 k.c. *in fine*: „odmowa przedłużenia jest dopuszczalna tylko ze względu na ważny interes publiczny”.

Z uwagi na roszczeniową możliwość przedłużenia tej umowy można powiedzieć, że *de facto* prawo wieczystego użytkowania stanie się praktycznie prawem bezterminowym, o ile wieczysty użytkownik będzie korzystał z gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem i będzie to leżeć w zgodności z ważnym interesem publicznym.

**IV.** Prawo wieczystego użytkowania jest w zasadzie prawem odpłatnym, gdyż wieczysty użytkownik przez czas trwania swego prawa uiszcza opłatę roczną. Proponowane zmiany w treści art. 238 k.c. poprzez dodanie dwóch dodatkowych paragrafów należy ocenić pozytywnie, gdyż eliminują one swobodę właścicieli gruntów w zakresie dowolnego i bliżej nieuzasadnionego kształtowania wysokości tych opłat. Dało się zauważyć istnienie kolizji interesów właścicieli i wieczystych użytkowników. Mianowicie, kierując się względami fiskalnymi zbyt często, a praktycznie co roku, zwiększane były opłaty z tytułu wieczystego użytkowania. Proponuje się, aby opłaty były ustalane w umowie bądź na podstawie odrębnych prze-

pisów, ale w zależności od wartości gruntu (art. 238 § 2 k.c.). Ponadto zmiana wartości gruntu, co jest oczywiste, może powodować podwyższenie opłaty, ale nie częściej niż raz na trzy lata i nie może przekroczyć wskaźnika podwyżki ustalonego w umowie o ustanowienie użytkowania wieczystego (art. 238 § 3 k.c.).

V. W istotny sposób proponuje się zmienić dotychczasową treść przepisu art. 237 k.c. Przepis ten *de lege lata* stanowi, że do przeniesienia użytkowania wieczystego stosuje się odpowiednio przepisy o przeniesieniu własności nieruchomości. Przepis ten w skrajnym przypadku można było rozumieć w ten sposób, że właściciel w trakcie trwania wieczystego użytkowania mógł przenieść na inną osobę, aniżeli wieczysty użytkownik prawo własności gruntu będącego przedmiotem wieczystego użytkowania. Obecnie proponuje się bardzo istotną zmianę treści art. 237 k.c., leżącą w żywotnym interesie wieczystych użytkowników. Mianowicie, przepis art. 237 § 1 k.c. ma brzmieć następująco: „grunt oddany w wieczyste użytkowanie może być sprzedany wyłącznie użytkownikowi wieczystemu”. A zatem, przepis ten umożliwi zbycie gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste w drodze odpłatnej wyłącznie wieczystemu użytkownikowi. Mało tego, zgodnie z art. 237 § 2 k.c. w umowie można zastrzec, że użytkownikowi wieczystemu przysługuje roszczenie o zawarciu umowy sprzedaży gruntu po upływie co najmniej połowy okresu użytkowania wieczystego, na warunkach określonych w odrębnych przepisach.

W proponowanych przepisach brak jest regulacji umożliwiających przekształcenie prawa wieczystego użytkowania w prawo własności zarówno w trybie odpłatnym, jak również trybie nieodpłatnym, a tym samym nawiązania do dwu obowiązujących ustaw w zakresie przekształcania prawa wieczystego użytkowania w prawo własności. Nie zgadzam się z tezą, że ustawy te mają charakter epizodyczny i wkrótce przestaną obowiązywać. Dałem temu wyraz w kilku publikacjach poświęconych obu ustawom<sup>11</sup>.

Utrzymując instytucję prawa wieczystego użytkowania, należy w każdym czasie obowiązywania umowy umożliwić wieczystemu użyt-

---

<sup>11</sup> Jak wskazałem w przypisie 1, czas trwania tych ustaw został przedłużony o kolejne cztery lata, co świadczy, że nie mają one epizodycznego charakteru.

kownikowi przekształcenie tego prawa w prawo własności, oczywiście na warunkach komercyjnych, uwzględniających zarówno interesy właścicieli, jak również wieczystych użytkowników. Należy taką możliwość zapewnić także wieczystym użytkownikom będącym osobami prawnymi.

**VI.** Przepisy art. 238-243 k.c. dotyczą ustania prawa wieczystego użytkowania i jego skutków prawnych. Mianowicie:

1) przepisy art. 239 i 240 k.c. regulują rozwiązanie umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego przed upływem określonego w niej terminu i skutki prawne wynikające z rozwiązania tej umowy,

2) przepis art. 240<sup>1</sup> k.c. reguluje problematykę zrzeczenia się prawa wieczystego użytkowania przez wieczystego użytkownika,

3) przepis art. 240<sup>2</sup> k.c. reguluje problematykę ustania tego prawa w następstwie tzw. *confusio*.

Wydaje się, że zdarzenia, które prowadzą do ustania prawa wieczystego użytkowania, nie zostały wymienione w sposób wyczerpujący. Mianowicie prawo to *ex lege* wygasa z chwilą nadejścia końcowego terminu czasu trwania umowy, jak również w razie przekształcenia prawa wieczystego użytkowania w prawo własności.