

Mgr Łukasz Sanakiewicz
Uniwersytet Śląski w Katowicach

Zmiana treści prawa użytkowania wieczystego w związku z trwałą zmianą sposobu korzystania z nieruchomości

I. Dla inwestora zainteresowanego pozyskaniem nieruchomości pod zabudowę jedną z kluczowych kwestii jest jej przeznaczenie oraz dopuszczalny przepisami prawa sposób zagospodarowania. Choć zakres uprawnień do korzystania z nieruchomości jest immanentnie związany z rodzajem posiadanego prawa, to nawet prawo własności będące prawem rzeczowym o najszerszej treści podlega różnorodnym ograniczeniom wynikającym z ustaw, zasad współżycia społecznego oraz ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa do konkretnej nieruchomości. Co więcej, inwestor występujący o pozwolenie na budowę zobowiązany jest do złożenia pod rygorem odpowiedzialności karnej oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane¹). Artykuł 3 pkt 11 pr. bud. jako jeden z tytułów do dysponowania gruntem umożliwiający realizację robót budowlanych wymienia prawo użytkowania wieczystego. Mając jednak na uwadze specyficzny charakter tego prawa oraz fakt, że ze względu na przemiany ustrojowe i gospodarcze, które miały miejsce w Polsce na przełomie lat 80-tych i 90-tych XX w., prawo to przestało być instytucją jednorodną², powstaje pytanie o katalog uprawnień przysługujących użytkownikowi wieczystemu w zakresie

¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm. (dalej: pr. bud.).

² E. Gniewek, *O przeszłości użytkowania wieczystego*, Rejent 1999, nr 2, s. 15.

korzystania z nieruchomości, w szczególności gdy na etapie jego ustanawiania został zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami określony cel i sposób korzystania z nieruchomości. W takiej sytuacji pojawia się również wątpliwość, czy po oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste dopuszczalne jest wprowadzenie modyfikacji w tym zakresie, a jeśli tak, to w jakiej formie i na jakich warunkach. Niniejsza praca będzie próbą odpowiedzi na te pytania. Zostanie w niej poruszona także kwestia zmiany stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w związku z trwałą zmianą sposobu korzystania z nieruchomości.

Jak wiadomo, użytkowanie wieczyste powstało w wyniku poszukiwania prawnej instytucji umożliwiającej korzystanie z gruntów państwowych w celu zaspokojenia potrzeb społecznych, w szczególności w zakresie budownictwa mieszkaniowego³ przy jednoczesnym zachowaniu monopolu własności państwa w odniesieniu do gruntów przeznaczonych na cele urbanizacyjne. Takie rozwiązanie miało również zapobiec ponownej prywatyzacji nieruchomości państwowych⁴. Obecnie stanowi ono prawnorzeczową formę długotrwałego użytkowania gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, a także jednostek samorządu terytorialnego i ich związków. W literaturze bywa ono niekiedy określane mianem *quasi-własności*⁵. Jednakże konstrukcja jurystyczna tego prawa jest inna. Użytkownik wieczysty nie jest właścicielem w rozumieniu art. 140 k.c., gdyż przysługuje mu jedynie prawo do nieruchomości gruntowej, która stanowi przedmiot wyłącznej własności innego podmiotu. Użytkowanie wieczyste jest więc innym aniżeli własność prawem rzeczowym⁶.

Pomimo że zarówno art. 140 k.c. zawierający kodeksową definicję prawa własności, jak i art. 233 k.c. określający istotę użytkowania wieczystego zostały skonstruowane przy użyciu tej samej techniki legislacyjnej, akcentującej elementy ograniczające treść obu tych praw, to

³ G. Bieniek, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2009, s. 965.

⁴ A. Cisek, [w:] *System prawa prywatnego*, t. IV: *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2007, s. 142.

⁵ W. Nosek, [w:] *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2007, s. 23.

⁶ J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2003, s. 170; R. Peseł, *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2008, s. 262.

różnice pomiędzy treścią obu przepisów i kształtujących się na ich podstawie praw podmiotowych są znaczne⁷. W definicji prawa użytkowania wieczystego zawartej w art. 233 k.c. występuje bowiem dodatkowy czynnik kształtujący treść tego prawa, tj. umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste postrzegana jako element ograniczający użytkownika wieczystego w korzystaniu z gruntu z wyłączeniem innych osób⁸. Definicja ta, w przeciwieństwie do definicji prawa własności, nie uwzględnia natomiast „społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa” jako czynnika kształtującego treść użytkowania wieczystego. W literaturze można spotkać się ze stwierdzeniem, że klauzula generalna „społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa” oddziałująca na treść prawa własności w przypadku użytkowania wieczystego została zastąpiona umową o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste⁹. Podnosi się także, że klauzula ta, jako wyznacznik korzystania z terenu przez użytkownika wieczystego, została pominięta w definicji przysługującego mu prawa¹⁰. Wydaje się jednak, że społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa również wpływa na treść użytkowania wieczystego. Jest ono bowiem prawem pochodnym, ustanawianym na rzeczy cudzej i jako takie ma swoje korzenie w prawie własności. Z tego też względu treść prawa użytkowania wieczystego nie może być szersza niż treść prawa własności do tej nieruchomości¹¹. Użytkownik wieczysty, obejmując konkretną nieruchomość, w konkretnym stanie prawnym, tj. ze wszystkimi ograniczeniami, jakie narzucają przepisy prawa i zasady współżycia społecznego, nie może bowiem dysponować szerszymi uprawnieniami niż właściciel nieruchomości. Innymi słowy, zakres korzystania z nieruchomości przez użytkownika wieczystego jest ograniczony przez podstawowe uprawnienia właściciela, a ponadto przez fakt, że zakres ten nie może naruszać istoty prawa użytkowania wieczystego jako prawa na rzeczy cudzej¹².

⁷ A. Cisek, [w:] *System prawa prywatnego...*, s. 183.

⁸ B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2008, s. 141.

⁹ A. Cisek, [w:] *System prawa prywatnego...*, s. 184.

¹⁰ K. Pietrzykowski, [w:] *Kodeks cywilny, Komentarz*, t. II, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2004, s. 610.

¹¹ Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Kraków 2006, s. 180.

¹² C. Woźniak, *Użytkowanie wieczyste*, Warszawa 2006, s. 147.

Cechą charakterystyczną użytkownika wieczystego jest natomiast to, że ustawodawca pozostawił stronom umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste m.in. określenie sposobu korzystania z nieruchomości gruntowej. Żadne powszechnie obowiązujące przepisy nie wskazują zakresu korzystania z nieruchomości przez użytkownika wieczystego na wypadek braku stosownych zapisów w umowie o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste. Umowa taka winna zatem nie tylko wykreować prawo użytkowania wieczystego na danym gruncie, ale także przez określenie sposobu korzystania z nieruchomości ustalić treść tego prawa¹³. Sposób korzystania z nieruchomości określony w umowie jest bowiem jednym z podstawowych elementów treści prawa użytkowania wieczystego¹⁴. Postanowienia umowy określające sposób korzystania z nieruchomości gruntowej przez użytkownika wieczystego podlegają ujawnieniu w księdze wieczystej. Wpis do księgi wieczystej powoduje, że stają się one skuteczne względem praw nabytych przez czynność prawną po ujawnieniu¹⁵. W ten sposób, przez uzyskanie tzw. skuteczności rozszerzonej, następuje przekształcenie uprawnień właściciela nieruchomości gruntowej w zakresie realizacji postanowień umowy dotyczących sposobu korzystania z nieruchomości z roszczenia przeciwko oznaczonej osobie (*actio in personam*) w roszczenie przeciwko każdoczesnemu użytkownikowi wieczystemu nieruchomości (*actio in rem scripto*). Innymi słowy, nabycie użytkowania wieczystego następuje z ograniczeniami wynikającymi z wpisanego roszczenia, które stało się skuteczne przeciwko nabywcy¹⁶.

Ustawodawca zarówno w kodeksie cywilnym, jak i w ustawie o gospodarce nieruchomościami na przemian posługuje się pojęciami „sposób korzystania z nieruchomości” oraz „cel użytkowania wieczystego”. Dodatkowo art. 62 i nast. u.g.n. nakładają obowiązek ustalenia w umowie sposobu i terminu zagospodarowania nieruchomości, w tym terminu zabudowy, zgodnie z celem, na który została ona oddana w użytkowanie

¹³ Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 181, zob. również uchwałę SN z dnia 22 października 1968 r., III CZP 98/68 (OSNCP 1969, nr 11, poz. 188).

¹⁴ M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 152.

¹⁵ Zob. art. 16 ust. 2 pkt 3 i art. 17 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm.).

¹⁶ G. Bieniek, *Nieruchomości...*, s. 988.

wieczyste. Ustawowy obowiązek określenia w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste sposobu korzystania z nieruchomości będącej jej przedmiotem oraz wymagania dotyczące jego doprecyzowania wynikają natomiast z art. 239 k.c. Rezygnując z próby poszukiwania różnic pojęciowych między „korzystaniem z nieruchomości gruntowej” a „zagospodarowaniem nieruchomości gruntowej” na tym etapie rozważań jako uzasadniony można przyjąć pogląd, zgodnie z którym, o ile korzystanie jest przejawem biernej formy gospodarowania nieruchomością gruntową, o tyle zagospodarowanie oznacza formę czynną. Ta czynna forma to przede wszystkim zabudowa w określonym terminie¹⁷. Z celem użytkowania wieczystego wiążą się z kolei tak istotne kwestie, jak np. wysokość stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Pomimo że sposób zagospodarowania nieruchomości, sposób korzystania z nieruchomości i cel użytkowania wieczystego nie mają tożsamego znaczenia, to jednak pomiędzy tymi zagadnieniami w konkretnym przypadku powinna istnieć ścisła zależność. To właśnie ustalony w umowie sposób zagospodarowania nieruchomości ma doprowadzić do zrealizowania celu, dla którego nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste, co oznacza, że nieruchomość ta ma być wykorzystywana w ściśle określony sposób przez cały okres użytkowania wieczystego. W przypadku, gdy celem oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste było zrealizowanie określonego zamierzenia inwestycyjnego, może dojść do sytuacji, w której co prawda cel zostanie zrealizowany, ale późniejsze przeznaczenie tego obiektu ulegnie zmianie. Takim sytuacjom ma zapobiec obowiązek określenia sposobu korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, który zgodnie z art. 30 u.g.n. podlega ujawnieniu w księdze wieczystej.

II. Z przedstawionych powyżej okoliczności wynika, że prawo użytkowania wieczystego ma charakter celowy. Początkowo celowy charakter użytkowania wieczystego, biorąc pod uwagę motywy wprowadzenia tej instytucji do polskiego systemu prawnego oraz jej ówczesne społeczno-gospodarcze przeznaczenie, wyrażał się także w tym, że jego pod-

¹⁷ G. Bieniek, [w:] G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz*, Warszawa 2008, s. 299.

miotami mogły być tylko osoby fizyczne oraz spółdzielnie mieszkaniowe. Tylko te podmioty były bowiem zainteresowane realizowaniem inwestycji w zakresie budownictwa mieszkaniowego¹⁸. Znaczenie użytkowania wieczystego uległo diametralnej zmianie po dokonaniu z dniem 5 grudnia 1990 r. uwłaszczenia państwowych i komunalnych osób prawnych, dzięki któremu podmioty te nabyły z mocy prawa użytkowanie wieczyste w stosunku do gruntów pozostających w tej dacie w ich zarządzie¹⁹. Należy jednak zwrócić uwagę na pewną dychotomię przyjętego przez ustawodawcę modelu tej reformy w zakresie stosunków własnościowych. Jak już wyżej wskazano, nabycie prawa użytkowania wieczystego gruntu (i własności budynków) następowało z mocy prawa, ale do jego ujawnienia w księdze wieczystej konieczne było uzyskanie decyzji wojewody (lub organu wykonawczego gminy)²⁰. Decyzja uwłaszczeniowa ma co prawda charakter deklaratoryjny w kwestii powstania prawa użytkowania wieczystego i związanej z tym własności budynków, innych urządzeń i lokali, lecz jej wydanie jest obligatoryjne i niezależnie od daty jej wydania wywołuje skutki z mocą wsteczną (*ex tunc*) z datą 5 grudnia 1990 r.

W tym miejscu podkreślenia wymaga fakt, że z uwagi na zmianę sposobu interpretowania przepisów dotyczących użytkowania wieczystego, jaka nastąpiła po 1990 r., trudno jest mówić o tożsamości pomiędzy

¹⁸ Zob. J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, s. 165.

¹⁹ Podstawę do dokonania tego uwłaszczenia stanowił art. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464, dalej: u.g.g.w.n.). Zgodnie z tym przepisem grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy (związku międzygminnego), z wyłączeniem gruntów Państwowego Funduszu Ziemi, będące w dniu 5 grudnia 1990 r. w zarządzie państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa stają się z tym dniem z mocy prawa przedmiotem użytkowania wieczystego. Obecnie podstawą do wydawania przez wojewodę lub organy wykonawcze gminy decyzji uwłaszczeniowych jest art. 200 u.g.n.

²⁰ Jednym z głównych motywów takiego rozwiązania była konieczność przeanalizowania w ramach postępowania administracyjnego różnorodnych okoliczności, np. tego, czy uwłaszczenie konkretnej nieruchomości nie narusza praw osób trzecich oraz czy podmiot ubiegający się o uwłaszczenie legitymuje się dokumentami potwierdzającymi ustanowienie prawa zarządu. W praktyce postanowienie, że uwłaszczenie nie narusza praw osób trzecich wykorzystywano przede wszystkim do rozstrzygnięcia kolizji między uwłaszczeniem na podstawie art. 2 ust. 1 i 2 omawianej ustawy a żądaniem oddania gruntów w użytkowanie wieczyste na innej podstawie (por. Z. Truszkiewicz, [w:] E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995, s. 352).

użytkowaniem wieczystym w jego obecnym kształcie a użytkowaniem wieczystym z 1961 r.²¹ Co więcej, przyjęty tryb uwłaszczenia, choć zasadny z punktu widzenia konieczności dostosowania przepisów do zasad gospodarki wolnorynkowej i odejścia od koncepcji jednolitego funduszu własności państwowej, wpłynął na rozluźnienie celowego charakteru prawa użytkowania wieczystego. Do dnia 24 grudnia 1992 r., tj. do momentu wejścia w życie ustawy z dnia 7 października 1992 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości²², żaden przepis nie nakładał bowiem na wojewodę lub organ wykonawczy gminy obowiązku określania treści użytkowania wieczystego w wydawanych przez nich decyzjach uwłaszczeniowych. Ponadto także w decyzjach wydawanych po 24 grudnia 1992 r., mimo że znowelizowane przepisy nakazywały określenie warunków użytkowania wieczystego, a nie jak poprzednio, jedynie jego okresu, ograniczano się zazwyczaj do dość ogólnikowych sformułowań w tym zakresie, np. poprzez odesłanie do zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub do rodzaju działalności prowadzonej przez uwłaszczony podmiot. W literaturze podkreślano jednak, że istotą opisanej powyżej nowelizacji było stworzenie możliwości kształtowania (konkretyzacji) treści użytkowania wieczystego powstałego w drodze uwłaszczenia, choć forma, w jakiej zrealizowano ten zamiar poprzez utrzymanie odesłania jedynie do art. 236 k.c. dotyczącego okresu użytkowania wieczystego, w dalszym ciągu mogła budzić poważne wątpliwości interpretacyjne. Gdyby jednak przy określaniu warunków użytkowania wieczystego ograniczyć się wyłącznie do zachowania art. 236 k.c., dokonana nowelizacja byłaby bez znaczenia, a wówczas odstąpienie od pełnego uwłaszczenia poprzez przyznanie prawa własności nieruchomości nie miałoby żadnego uzasadnienia. Niejako naturalną konsekwencją przyjęcia takiego stanowiska była aprobatą tezy, że decyzja potwierdzająca fakt uwłaszczenia powinna określać m.in. sposób korzystania z gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste, w tym także obowiązek rozpoczęcia i zakończenia w określonym czasie

²¹ C. Woźniak, *Perspektywy prawa użytkowania wieczystego*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2004, nr 11, s. 26; A. Cisek, [w:] *System prawa prywatnego...*, s. 231.

²² Dz.U. Nr 91, poz. 455.

oznaczonej budowli²³. Z dniem wejścia w życie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca, poprzez zawarte w art. 200 ust. 1 pkt 3 odesłanie do art. 62 tej ustawy, jednoznacznie przesądził, że w decyzjach uwłaszczeniowych powinny zostać zawarte zapisy określające sposób i termin zagospodarowania nieruchomości, w tym termin zabudowy, zgodnie z celem, na który została ona oddana w użytkowanie wieczyste.

Wydaje się, że zachowawcze podejście organów administracji publicznej do określania treści prawa użytkowania wieczystego w decyzjach uwłaszczeniowych, szczególnie w początkowym okresie ich wydawania, wynikało przede wszystkim z faktu, iż prawo to niejako zastępowało przysługujący uwłaszczanemu podmiotowi zarząd w stosunku do danego gruntu państwowego lub komunalnego. Należy jednak zaznaczyć, że w wyniku uwłaszczenia nie dochodziło do przekształcenia zarządu w użytkowanie wieczyste o treści odpowiadającej wprost treści dotychczasowego zarządu. Zarząd ten jest tylko i wyłącznie przesłanką nabycia użytkowania wieczystego *ex lege* i co najwyżej może, ale wcale nie musi wpłynąć na określenie treści użytkowania wieczystego²⁴. Przedstawione powyżej okoliczności z pewnością miały istotny wpływ na postrzeganie w doktrynie użytkowania wieczystego powstałego *ex lege* w drodze uwłaszczenia, które bywa wręcz określane mianem nowego, „drugiego” rodzaju użytkowania wieczystego²⁵. Wskazuje się, że związane z tym typem użytkowania wieczystego odmienności sprowadzają się nie tylko do podstawy ustanowienia tego prawa, ale także do jego funkcji, treści, tudzież możliwości ustania. Pozwala to z kolei na spostrzeżenie, że użytkowanie wieczyste powstałe wskutek uwłaszczenia jest bliższe prawu własności niż tradycyjnemu użytkowaniu wieczystemu²⁶. Sąd Najwyższy przyjął zasługujący na pełną aprobatę pogląd, że przewidziany w art. 2 ust. 1 i 3 ustawy uwłaszczeniowej z dnia 29 września 1990 r. sposób powstania użytkowania wieczystego jest, w stosunku do usta-

²³ Z. Truszkiewicz, [w:] E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami...*, s. 357.

²⁴ *Tamże*. Odmienne stanowisko zaprezentował NSA w wyroku z 7 stycznia 2009 r., I OSK 245/08 (niepubl.).

²⁵ E. Drozd, *Uwagi do projektu ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 1997, z. 2, s. 286.

²⁶ Z. Truszkiewicz, [w:] E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami...*, s. 358.

nowienia użytkowania w drodze umowy, trybem szczególnym, uzasadnionym potrzebą sprawnego uregulowania kwestii związanych z uwłaszczeniem państwowych osób prawnych. Powyższa odmienność w sposobie powstania prawa, zdaniem tego Sądu, nie wpływa jednak na zmianę charakteru ustanowionego w tym trybie użytkowania wieczystego²⁷. Wydaje się zatem, że w razie jakichkolwiek wątpliwości należy dążyć do jednakowego postrzegania prawa użytkowania wieczystego, niezależnie od tego, w jakim trybie ono powstało. Przy takim założeniu decyzja uwłaszczeniowa winna być natomiast traktowana jako substytut umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. W podobnym tonie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając, że w przypadku gdy użytkowanie wieczyste nie zostało ustanowione w drodze umowy, lecz było wynikiem przekształcenia prawa zarządu w prawo użytkowania wieczystego w trybie przytoczonych wyżej przepisów, to warunków powstałego prawa użytkowania wieczystego i jego przeznaczenia należy poszukiwać w treści decyzji organu administracji publicznej, potwierdzającej nabycie z mocy prawa użytkowania wieczystego²⁸.

Brak postanowień określających sposób korzystania z nieruchomości przez użytkownika wieczystego może także wynikać ze świadomego działania bądź też z zaniedbania stron umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Choć skuteczność takiej umowy była w literaturze kwestionowana²⁹, to jednak przekonujące w tym zakresie wydaje się stanowisko Z. Truskiewicza, który uważa, że brak postanowień określających sposób korzystania z nieruchomości przez użytkownika wieczystego bądź też zbyt ogólnikowy zapis dotyczący jego określenia nie powinien być powodem obarczenia takiej umowy sankcją nieważności³⁰. Bez konkretyzacji treści prawa użytkowania wieczystego w drodze umowy prawo to traci jednak swoją naturę i w istocie wątpliwym jest sens korzystania z tej instytucji³¹.

²⁷ Zob. uchwałę SN z dnia 6 kwietnia 1995 r., III AZP 5/95 (OSNAPiUS 1995, nr 19, poz. 235).

²⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2008 r., I OSK 654/2007 (niepubl.).

²⁹ E. Drozd, *Użytkowanie wieczyste w świetle zmienionej ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (zagadnienia wybrane)*, Rejent 1991, nr 6, s. 11.

³⁰ Z. Truskiewicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 193.

³¹ Z. Truskiewicz, [w:] E. Drozd, Z. Truskiewicz, *Gospodarka gruntami...*, s. 357.

Powstaje więc pytanie, w jaki sposób właściwie określić treść prawa użytkowania wieczystego na wypadek braku w akcie kreującym to prawo postanowień określających sposób korzystania z nieruchomości. Wydaje się, że niezależnie od przyczyny takiego stanu, na prawo użytkowania wieczystego należy aktualnie spojrzeć właśnie przez pryzmat wkomponowania tego prawa w mechanizm gospodarki wolnorynkowej poprzez przywołane wyżej uwłaszczenie państwowych i komunalnych osób prawnych. Po dokonaniu przeobrażeń ustrojowych w naszym kraju celowość użytkowania wieczystego przestała odgrywać aż tak istotną rolę³². W obecnym stanie prawnym ustanowienie użytkowania wieczystego stanowi bowiem alternatywną do sprzedaży prawa własności nieruchomości formę rozdysonowania nieruchomości publicznej. Po użytkowanie wieczyste winno się zatem sięgać przede wszystkim wówczas, gdy właścicielowi nieruchomości zależy na zachowaniu pieczy nad sposobem jej zagospodarowania³³. Uzasadnienia dla takiego stanowiska można się także doszukać w samej definicji użytkowania wieczystego, która podobnie jak definicja prawa własności ujęta została od strony negatywnej, tzn. akcentuje elementy ograniczające możliwość korzystania i rozporządzania nieruchomością przez uprawniony podmiot. Pozwala to na stwierdzenie, że taki sposób definiowania użytkowania wieczystego wynika z elastyczności tego prawa, która przejawia się w tym, że zawężenie ograniczeń prawa użytkowania wieczystego, przy braku w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste postanowień określających sposób korzystania z nieruchomości, prowadzi automatycznie do rozszerzenia treści tego prawa, czyli uprawnień przysługujących użytkownikowi wieczystemu³⁴. W związku z tym, jeżeli nie określono sposobu korzystania z nieruchomości na etapie jej oddawania w użytkowanie wieczyste, należałoby przyjąć, że uprawnienia użytkownika wieczystego w tym zakresie pokrywają się z uprawnieniami, które przysługiwałyby właścicielowi nieruchomości w przypadku, gdyby nie została ona obciążona tym prawem.

³² Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 192.

³³ *Tamże*, s. 193.

³⁴ O elastyczności w kontekście prawa własności szerzej pisze Z. Truszkiewicz w przywoływanej wielokrotnie monografii pt. *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, s. 182-183.

III. W praktyce często powstaje również pytanie, czy po oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste istnieje możliwość określenia sposobu korzystania z nieruchomości na wypadek braku stosownych postanowień w akcie kreującym użytkowanie wieczyste bądź też dokonania zmiany w tym zakresie, jeżeli sposób korzystania z nieruchomości został określony. Wydaje się, że na oba te pytania należałoby udzielić odpowiedzi twierdzącej. Na treść użytkowania wieczystego, oprócz elementów o charakterze generalnym (ustawy i zasady współżycia społecznego), w znacznym stopniu oddziałuje bowiem również akt indywidualny (umowa lub decyzja administracyjna o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste)³⁵. Kształtowanie treści użytkowania wieczystego na podstawie aktu indywidualnego stanowi zatem najistotniejszą różnicę pomiędzy użytkowaniem wieczystym a prawem własności, którego treść jest kształtowana wyłącznie w oparciu o elementy o charakterze generalnym (ustawy, zasady współżycia społecznego, społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa). Kwestia ta jest o tyle istotna, że zmiana zawartych w umowie postanowień określających sposób korzystania z nieruchomości przez użytkownika wieczystego, choć nie powoduje zmian w zakresie przedmiotu i podmiotów stosunku użytkowania wieczystego, to jednak może w istotny sposób wpłynąć na treść tego prawa, a zarazem na zakres wynikających z niej uprawnień użytkownika wieczystego i związanych z nią obowiązków. Za dopuszczalnością dokonania takiej czynności prawnej przemawia ponadto art. 32 u.g.n. Jego treść stanowi bowiem o możliwości zbycia prawa własności nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste wyłącznie na rzecz użytkownika wieczystego, zastrzegając jednocześnie w ust. 1a, że w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa do dokonania tej czynności wymagana jest zgoda wojewody³⁶, a także dopuszczając w ust. 3 możliwość przeniesienia prawa własności takiej nieruchomości między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego oraz między jednostkami samorządu terytorialnego. Skoro więc ten sam organ działający w imieniu podmiotu publicznego może zbyć prawo własności

³⁵ Zob. Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 230.

³⁶ Formalnie w odniesieniu do nieruchomości gruntowych stanowiących własność Skarbu Państwa czynności tej dokonuje właściwy miejscowo starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej.

nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste na rzecz jej użytkownika wieczystego i przekazać mu w ten sposób prawo, którego treść nie jest kształtowana na podstawie umowy, a wyłącznie przez wskazane wyżej elementy o charakterze generalnym, to tym bardziej może on w porozumieniu z użytkownikiem wieczystym określić inny sposób korzystania z takiej nieruchomości. Co więcej, możliwość zaistnienia trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości, powodującej zmianę celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste, przewiduje wprost art. 73 ust. 2 u.g.n. Regulacja ta, z uwagi na jej doniosłe znaczenie w praktyce, wymaga przeprowadzenia bardziej wnikliwej analizy w kontekście rozpatrywanego zagadnienia.

Przywołany wyżej przepis został umieszczony w dziale II rozdziale 8 u.g.n. zatytułowanym „Ceny, opłaty i rozliczenia za nieruchomości”. Analizując jednak jego treść, można dojść do wniosku, że przy zaistnieniu przewidzianych w nim przesłanek, wynikające z tej normy skutki mogą wykraczać daleko poza kwestię opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Ustawodawca w przepisie tym stwierdził bowiem, że jeżeli po oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste nastąpi trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości, powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana, stawkę procentową opłaty rocznej zmienia się stosownie do zmienionego celu. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika zatem, że nie każda, nawet trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości wywołuje konieczność zmiany stawki procentowej z tytułu użytkowania wieczystego. Ustawodawca przewidział ten skutek jedynie dla takiej trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości, która jednocześnie powoduje zmianę celu użytkowania wieczystego.

Aby w praktyce właściwie zastosować przepis art. 73 ust. 2 u.g.n., należy w pierwszej kolejności ustalić normatywne znaczenie pojęcia „trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości” oraz jej relacji do celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste. Z uwagi na brak sprecyzowania przesłanek oceny wystąpienia „trwałej zmiany sposobu korzystania”, może jej w tym zakresie dokonać zarówno właściwy organ, jak i użytkownik wieczysty, z tym jednak zastrzeżeniem, że ciężar udowodnienia powstania trwałej zmiany w sposobie korzystania z nieruchomości spoczywa na podmiocie występującym o zmianę stawki

procentowej opłaty rocznej³⁷. W doktrynie pojęcie to interpretowane jest niejednolicie i z tego też względu ustalenie zamkniętego katalogu przesłanek pozwalających na zastosowanie omawianej normy jest niezwykle utrudnione.

Po pierwsze, podnosi się, że w związku z trwałą zmianą celu zagospodarowania nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste dopuszczalne jest rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego w trybie art. 33 ust. 3 u.g.n. lub ustalenie nowej stawki opłaty rocznej, odpowiadającej aktualnemu sposobowi wykorzystania nieruchomości, zaznaczając przy tym, że umowa użytkowania wieczystego nie może być rozwiązana, jeżeli aktualny sposób wykorzystania nieruchomości nie jest sprzeczny z umową użytkowania wieczystego³⁸. Precyzyjniej rzecz ujmując, można by stwierdzić, że sytuacja, w której następuje trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości, powodująca zmianę celu, na który została ona oddana w użytkowanie wieczyste, powinna w istocie prowadzić do zmiany treści umowy o ustanowieniu użytkowania wieczystego, stosownie do nowego celu (jeżeli właściciel cel ten akceptuje) albo do rozwiązania umowy³⁹. Innymi słowy, treść umowy w zakresie określenia celu, na jaki nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste, powinna być zgodna z faktycznie realizowanym celem⁴⁰.

Sugeruje się również, że dokonując zmiany stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, należy sprawdzić, co było powodem zmiany celu, tzn. czy było to wynikiem decyzji użytkownika wieczystego, czy właściciel wyraził zgodę na zmianę celu określonego w umowie, czy też zmiana celu wynikała z przyczyn niezależnych od użytkownika wieczystego, które wprowadziła np. zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴¹. Aby uchronić się przed roz-

³⁷ M. Krassowska, [w:] *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, red. J. Sza-
chułowicz, Warszawa 1999, s. 220.

³⁸ M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz*, Warszawa
1998, s. 211.

³⁹ A. Prusaczyk, [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki,
M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2009,
s. 335.

⁴⁰ M. Krassowska, [w:] *Gospodarka...*, s. 220.

⁴¹ M. Horoszko, D. Pęchorzewski, *Gospodarka nieruchomościami. Komen-
tarz*, Warszawa 2009, s. 216; A. Prusaczyk, [w:] *Ustawa...*, s. 335.

wiązaniem umowy z przyczyn określonych w art. 33 ust. 3 u.g.n., użytkownik wieczysty, występując o taką zmianę, winien więc wykazać, że trwała zmiana nie została spowodowana umyślnym naruszeniem postanowień umowy o oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste⁴². Dowolne kształtowanie sposobu korzystania z nieruchomości powinno być sankcjonowane rozwiązaniem umowy, szczególnie w przypadkach zmian sprzecznych z interesem właściciela czy społeczności lokalnej wspólnoty samorządowej, a zwłaszcza skutkujących obniżeniem dochodów właściciela w związku z obniżeniem stawki procentowej opłaty rocznej⁴³.

Reasumując, należy stwierdzić, że na sposób korzystania z nieruchomości trzeba spojrzeć nie tylko od strony faktycznie prowadzonej działalności na nieruchomości, ale przede wszystkim przez pryzmat postanowień umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, której, jak wyżej wskazano, jednym z obligatoryjnych elementów jest określenie sposobu korzystania z nieruchomości. Wątpliwości mogłaby natomiast budzić dopuszczalność zastosowania art. 73 ust. 2 u.g.n. w sytuacji, gdy na etapie oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste nie został określony sposób korzystania z nieruchomości oraz cel, na który nieruchomość została oddana. Zgodnie bowiem z ust. 3 art. 72 u.g.n. wysokość stawek procentowych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego jest uzależniona od określonego w umowie celu, na jaki nieruchomość gruntowa została oddana. W art. 221 ust. 3 u.g.n. ustawodawca wyraźnie postanowił jednak, że jeżeli przy oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste nie został określony cel, na który nieruchomość była oddana, stawkę procentową opłaty rocznej przyjmuje się stosownie do celu wynikającego ze sposobu korzystania

⁴² M. H o r o s z k o, D. P e c h o r z e w s k i, *Gospodarka nieruchomościami...*, s. 216; podobnie A. P r u s a c z y k, [w:] *Ustawa...*, s. 342. W moim przekonaniu wykazanie przez użytkownika wieczystego, że zmiana sposobu korzystania z nieruchomości nie została spowodowana umyślnym naruszeniem postanowień umowy o oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste, nie ma żadnego wpływu na możliwość wystąpienia przez organ reprezentujący właściciela nieruchomości gruntowej z powództwem o rozwiązanie użytkowania wieczystego. Ani art. 33 ust. 3, ani art. 240 k.c. nie wskazuje bowiem na konieczność analizowania kwestii umyślności, czy też winy użytkownika wieczystego w naruszeniu postanowień umowy.

⁴³ Zob. A. P r u s a c z y k, [w:] *Ustawa...*, s. 335.

z nieruchomości. Przepis ten stanowi wyjątek od zasady, że stawka opłaty rocznej uzależniona jest od celu, na jaki nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste⁴⁴. Domniemywać można, że ustawodawca miał na myśli faktyczny sposób korzystania z nieruchomości, a nie postanowienia umowy o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste. Niemniej jednak, gdyby z jakichś powodów w umowie nie został określony cel użytkowania wieczystego, a strony doprecyzowały sposób korzystania z nieruchomości na podstawie wytycznych zawartych w art. 239 k.c., wówczas w kwestii ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty rocznej postanowienia umowy niewątpliwie powinny mieć pierwszeństwo przed faktycznym sposobem korzystania z nieruchomości przez użytkownika wieczystego.

Wydaje się, że przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja jest wadliwa. W przypadku bowiem, gdy w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste nie został określony cel oraz sposób korzystania z nieruchomości, treść wykreowanego na jej podstawie prawa jest niemalże tożsama z treścią nieobciążonego użytkowaniem wieczystym prawa własności nieruchomości. Użytkownik wieczysty takiej nieruchomości posiada zatem nieporównywalnie szerszy zakres uprawnień w sferze korzystania z nieruchomości niż podmiot dysponujący co prawda tym samym prawem, ale którego treść została ograniczona poprzez nałożenie wymogu wykonywania nieruchomości w ściśle określony sposób i w precyzyjnie wyznaczonym celu. Może on bowiem bez wiedzy właściciela jednostronnie zmienić profil działalności prowadzonej na nieruchomości i kierując się treścią art. 73 ust. 2 w związku z art. 221 ust. 3 u.g.n., żądać zmiany stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, niekiedy wpływając pośrednio w ten sposób na niekontrolowany spadek dochodu z rozdysponowania nieruchomości w formie użytkowania wieczystego, którego nie można było przewidzieć na etapie ustanawiania tego prawa. Ma to szczególnie istotne znaczenie dla organów reprezentujących właściciela nieruchomości, które z uwagi na fakt, iż gospodarują mieniem publicznym w realiach gospodarki wolnorynkowej, zobligowane są do przeprowadzenia analizy ekonomicznej zasadności rozdysponowania danej nieruchomości w tej formie, a wysokość stawki procentowej

⁴⁴ Zob. *tamże*, s. 1404.

opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego ma w takim wypadku kluczowe znaczenie. W związku z tym racjonalnym wydaje się przyjęcie stanowiska, zgodnie z którym, jeżeli pomiędzy stronami stosunku użytkowania wieczystego nie został ustalony sposób korzystania z nieruchomości oraz cel, na jaki nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste, wówczas niezależnie od faktycznego rodzaju działalności prowadzonej na gruncie należałoby ją sklasyfikować w katalogu pozostałych nieruchomości gruntowych, w rozumieniu art. 72 ust. 3 pkt 5 u.g.n. Dla tej kategorii nieruchomości ustawodawca ustanowił stawkę opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w wysokości 3%. Dopuszczalność przyjęcia takiego stanowiska jest jednak obecnie wykluczona z uwagi na treść art. 221 ust. 3 u.g.n.

Nieco odmiennie zagadnienie trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości przedstawia się w przypadku dokonywania zmiany stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, dla której określono zarówno sposób korzystania, jak i cel, na który nieruchomość została oddana, a postanowienia umowy w tym zakresie zostały na podstawie art. 30 u.g.n. ujawnione w księdze wieczystej. W moim przekonaniu ze zjawiskiem „trwałej” zmiany sposobu korzystania z nieruchomości będziemy mieli do czynienia tylko wówczas, gdy poza zmianą profilu działalności prowadzonej przez użytkownika wieczystego na danej nieruchomości nastąpi – w porozumieniu z jej właścicielem – zmiana treści przysługującego mu prawa poprzez określenie w umowie nowego sposobu korzystania z nieruchomości oraz celu, na który została ona oddana, a zmiany te zostaną ujawnione w księdze wieczystej. W przeciwnym wypadku, gdyby faktyczny sposób korzystania z nieruchomości przez użytkownika wieczystego nie korelował z postanowieniami umowy w tym zakresie, naraziłby się on na możliwość zastosowania daleko idących sankcji przewidzianych w art. 33 ust. 3 u.g.n oraz art. 240 k.c. W takiej sytuacji, niezależnie od rodzaju działalności prowadzonej na użytkowanym gruncie, dopóki nie zostałaby dokonana zmiana treści prawa użytkowania wieczystego, nie można byłoby przyjąć, że nastąpiła trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana. W konsekwencji nie istnieje możliwość zastosowania normy przewidzianej w art. 73 ust. 2 u.g.n. Podstawą do przyjęcia takiej tezy jest przede wszystkim natura użytkowania wiecz-

stego jako prawa rzeczowego, którego treść, z punktu widzenia ochrony interesów zarówno właściciela nieruchomości, jak i jej użytkownika wieczystego, winna cechować się znaczną trwałością. Każda zmiana dokonana w tym zakresie powinna stanowić wyjątek od tej zasady. Przeciwno takiemu rozumowaniu nie przemawia także narzucenie przez ustawodawcę mechanizmu zmiany stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego poprzez odesłanie do trybu określonego w art. 78-81 u.g.n. i dotyczącego aktualizacji opłaty rocznej w związku ze zmianą wartości rynkowej nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste. W ewentualnej umowie zawieranej pomiędzy użytkownikiem wieczystym i właścicielem nieruchomości zmieniającej postanowienia dotyczące sposobu korzystania oraz celu, na jaki została ona oddana, strony mogą ograniczyć się wyłącznie do zmian w zakresie treści prawa użytkowania wieczystego. Obowiązek uiszczania opłat z tytułu użytkowania wieczystego nie jest jednak objęty treścią tego prawa⁴⁵. Ani stawka procentowa opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, ani jej wysokość nie podlega ujawnieniu w księdze wieczystej. Nie ma więc przeciwwskazań, aby zmiana stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nastąpiła w innym, mniej sformalizowanym trybie.

W praktyce najczęściej występują jednak sytuacje, gdy po oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste zmianie uległ faktyczny sposób korzystania z nieruchomości, a akt kreujący to prawo nie zawiera szczegółowych postanowień określających jego treść. Taki stan ma miejsce głównie z uwagi na fakt, iż w decyzjach uwłaszczeniowych potwierdzających nabycie przez dany podmiot z dniem 5 grudnia 1990 r. prawa użytkowania wieczystego zazwyczaj nie przeprowadzano wnikliwej analizy w zakresie podstawy ustalenia stawki procentowej opłaty rocznej z tego tytułu, stosując dla wszystkich nieruchomości stawkę wynoszącą 3% ich wartości, mimo że obowiązujący ówczesnie art. 46 u.g.g.w.n. wprowadzał odstępstwa od tej zasady. Organy administracji publicznej reprezentujące właściciela nieruchomości gruntowej oddanej w użytkowanie wieczyste wykorzystują wówczas art. 73 ust. 2 u.g.n. do dostosowania stawki procentowej

⁴⁵ Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 222, a także wyrok SN z dnia 16 grudnia 1999 r., II CKN 639/98 (OSN 2000, nr 6, poz. 121).

opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego do faktycznego rodzaju działalności prowadzonej na użytkowanym gruncie, posiłkując się przy tym ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź innych aktów planistycznych czy też decyzji o pozwoleniu na budowę⁴⁶. W tej sytuacji nie można zatem mówić o jakiegokolwiek zmianie treści prawa użytkowania wieczystego w związku z trwałą zmianą sposobu korzystania z nieruchomości. Jak już wyżej wskazano, z uwagi na elastyczność prawa użytkowania wieczystego brak wytycznych w zakresie sposobu korzystania z nieruchomości przekłada się bowiem automatycznie na poszerzenie treści tego prawa do granic wyznaczonych jedynie elementami o charakterze generalnym.

W konkretnym przypadku do ustalenia pozostaje więc, czy zaistniałe okoliczności faktyczne dają podstawę do uznania, że w trakcie trwania stosunku użytkowania wieczystego nastąpiła taka zmiana sposobu wykorzystywania nieruchomości, że jej aktualne przeznaczenie nie koresponduje z celem użytkowania wieczystego będącego podstawą ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu dysponowania tego typu prawem do gruntu i zmiana ta ma charakter trwały. W podobnym tonie wypowiada się G. Bieniek, stwierdzając, że jeżeli zmiana sposobu korzystania z nieruchomości ma charakter trwały, o czym świadczyć może pobudowanie obiektów budowlanych o określonym przeznaczeniu, to możliwość zastosowania zmiany stawki procentowej opłaty rocznej nie powinna budzić zastrzeżeń⁴⁷. W takim wypadku przedmiotem oceny jest więc przede wszystkim „trwałość” zmiany faktycznego sposobu korzystania z nieruchomości oddanej na w użytkowanie wieczyste, z którego dla potrzeb ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty rocznej pośrednio wywodzony jest także cel tego prawa⁴⁸.

⁴⁶ Na uwagę zasługuje w szczególności trafna krytyka wyroku SA w Warszawie z 22 kwietnia 2005 r., VI ACa 998/2004 (LexPolonica nr 390930), zgodnie z którym już samo wydanie pozwolenia na budowę oraz rozpoczęcie na jego podstawie budowy obiektu (...) przesądza o nastąpieniu trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości, powodującej zmianę celu, na który została ona oddana w użytkowanie wieczyste, która została dokonana przez A. Prusaczyka – zob. A. Prusaczyk, [w:] *Ustawa...*, s. 341-342.

⁴⁷ G. Bieniek, *Nieruchomości...*, s. 994; G. Bieniek, Z. Marmań, *Użytkowanie wieczyste w praktyce. Problematyka prawna*, Warszawa-Zielona Góra, s. 144-145.

⁴⁸ Zgodnie z wyrokiem SN z dnia 21 stycznia 2010 r., I CSK 210/2009 (LexPolonica nr 2137912) decyzja o warunkach zabudowy nie przesądza jeszcze o tym, że inwestor tak

Do rozważenia pozostaje również możliwość zmiany stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w przypadku zmiany stanu prawnego po oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Z chwilą wprowadzenia tej instytucji do polskiego systemu prawa cywilnego ustawodawca ograniczył się jedynie do stwierdzenia, że użytkownik wieczysty przez czas trwania swojego prawa zobowiązany jest uiszczać opłatę roczną, której wysokość zostanie określona na podstawie cennika ustalonego przez prezydium powiatowej rady narodowej (rady narodowej miasta stanowiącego powiat lub wyłączonego z województwa)⁴⁹, uwzględniającego wytyczne Rady Ministrów w tym zakresie⁵⁰. Podstawowa stawka opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego wynosząca 3% ceny nieruchomości została wprowadzona na podstawie art. 1 pkt 21 ustawy z 13 lipca 1988 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości⁵¹. Pod rządami tej ustawy kwestia jakiegokolwiek zmiany stawki procentowej opłaty rocznej po oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste, z uwagi na brak odpowiednika obecnie obowiązującego art. 73 ust. 2 u.g.n., budziła uzasadnione wątpliwości. Zagadnienie to zostało pozostawione ocenie Sądu Najwyższego⁵². Jego zdaniem należy opowiedzieć się za dopuszczalnością zmiany uprzednio ustalonej stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego wywołanej zaistniałą zmianą w odniesieniu do przeznaczenia i zabudowy gruntu. W uzasadnieniu uchwały SN stwierdził, że jeżeli ustawa wiąże wysokość stawki procentowej z oznaczonymi warunkami kwalifikującymi grunty, różnicując ją w zależności od przynależności do danej kategorii, to utrzymanie stawki na dotychczasowym poziomie, bez

właśnie będzie gruntem gospodarował, bo może zmienić swoje stanowisko. W tej sytuacji nie można mówić o trwałej zmianie sposobu korzystania z gruntu i obniżeniu stawki procentowej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste nie jest możliwe.

⁴⁹ Zob. art. 16 w związku z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 32, poz. 159).

⁵⁰ Zob. uchwałę nr 105 Rady Ministrów z dnia 22 marca 1962 r. w sprawie wytycznych dla ustalenia opłat z tytułu korzystania z terenów w miastach i osiedlach (M.P. Nr 47, poz. 221 ze zm.).

⁵¹ Dz.U. Nr 24, poz. 170.

⁵² Zob. uchwałę SN z dnia 19 września 1997 r., III CZP 44/97 (OSNC 1998, nr 2, poz. 21).

możliwości jej podwyższenia lub obniżenia stosownie do zaistniałej sytuacji, powodowałoby, że treść umowy odbiegałaby od ustawowego uregulowania wysokości wskaźnika procentowego. Dlatego też, zdaniem SN, konsekwentnie trzeba przyjąć, że zmiana stosunków w zakresie przeznaczenia i zabudowy gruntu oddanego w wieczyste użytkowanie (...) prowadzi do powstania uprawnienia stron, tj. właściciela nieruchomości gruntowej i jej użytkownika wieczystego, do poszukiwania zmiany treści umowy przez dostosowanie stawki opłaty do aktualnych warunków.

Z dniem wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca poszerzył katalog odstępstw od zasady ponoszenia opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego na poziomie 3% wartości rynkowej nieruchomości, różnicując wysokość tej stawki od celu, na jaki nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste. Aby jednak uniknąć jakichkolwiek wątpliwości, w art. 221 ust. 1 u.g.n. stwierdzono, że art. 72 ust. 3 u.g.n. określający wysokość stawek procentowych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego w zależności od celu tego prawa stosuje się odpowiednio do nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste przed dniem 1 stycznia 1998 r., z wyjątkiem nieruchomości, dla których stawki procentowe opłat rocznych zostały ustalone w wysokości powyżej 3%, podkreślając jednocześnie, że zmiany wysokości stawek procentowych opłat rocznych dokonują właściwe organy, stosując tryb postępowania określony w art. 78-81 u.g.n. Wobec tego, mając również na uwadze przedstawione powyżej stanowisko Sądu Najwyższego, należałoby stwierdzić, że niezależnie od praworzeczowej natury użytkowania wieczystego, zmiana stanu prawnego dotycząca stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego wywołuje również wpływ na nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste przed dokonaniem tej zmiany. Dotyczy to również nieruchomości, które nie mieszczą się w zakresie zastosowania art. 221 ust. 1 u.g.n., tj. oddanych w użytkowanie wieczyste po 31 grudnia 1997 r.

Podsumowując, wydaje się, że z punktu widzenia natury użytkowania wieczystego nie ma przeszkód do umownej zmiany jego treści w trakcie trwania tego prawa, w tym szczególności w zakresie sposobu korzystania z nieruchomości, pod warunkiem, że nastąpi ona pomiędzy właścicielem nieruchomości i użytkownikiem wieczystym w drodze obopólnego porozumienia stron spisane w formie aktu notarialnego i podlegającego

ujawnieniu w księdze wieczystej⁵³. Uzasadnienia dla przyjęcia takiego stanowiska można doszukiwać się także w dążeniu do ujednoczenia uprawnień użytkowników wieczystych, których prawa powstały w drodze umowy, z przeznaczeniem na realizację ściśle określonego celu, z użytkownikami wieczystymi, których prawa powstały *ex lege* w związku z reformami ustrojowymi i gospodarczymi, a ich treść nie została w dostateczny sposób skonkretyzowana.

Należałoby jednak rozstrzygnąć, czy w przypadku, gdy użytkowanie wieczyste powstało z mocy prawa, a podstawą do jego ujawnienia w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości gruntowej była deklaratoryjna decyzja organu administracji publicznej, zmiana treści użytkowania wieczystego powinna nastąpić w drodze decyzji administracyjnej wydanej w trybie art. 155 k.p.a., czy też w drodze umowy zawartej pomiędzy właścicielem gruntu a użytkownikiem wieczystym.

Według przyjętego w doktrynie poglądu decyzja deklaratoryjna nie tworzy nowej sytuacji prawnej adresata, lecz jedynie potwierdza, że określony w decyzji stan prawny powstał z mocy prawa. W tym sensie decyzja uwłaszczeniowa nie wywołuje skutków w sferze prawa materialnego, bowiem skutek taki wystąpił z dniem 5 grudnia 1990 r. na podstawie i w granicach określonych w art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r.⁵⁴ Mimo deklaratoryjnego charakteru wspomnianej decyzji, skutki jej wydania są daleko idące. Stanowi ona bowiem podstawę do ujawnienia prawa użytkowania wieczystego i własności budynków w księdze wieczystej, a ponadto umożliwia dokonywanie czynności rozporządzających w stosunku do nieruchomości będących przedmiotem uwłaszczenia⁵⁵.

W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd o niedopuszczalności zmiany decyzji uwłaszczeniowej w trybie art. 155 k.p.a.⁵⁶

⁵³ Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 232; A. Cisek, [w:] *System prawa prywatnego...*, s. 181.

⁵⁴ Zob. uzasadnienie wyroku SN z 12 lutego 1997 r., III RN 1/97 (OSNAPiUS 1997, nr 19, poz. 368).

⁵⁵ A. Cisek, [w:] *System prawa prywatnego...*, s. 155; zob. również uchwałę składu siedmiu sędziów SN z 29 lipca 1993 r. III CZP 64/93, (OSN 1993, nr 12, poz. 209).

⁵⁶ Zob. wyrok NSA z 29 października 1999 r., I SA 2088/98 (niepubl.), wyrok WSA w Warszawie z 19 listopada 2007 r., I SA/Wa850/07 (niepubl.), wyrok WSA w Warszawie

Stanowisko to znajduje również potwierdzenie w poglądach przedstawicieli doktryny⁵⁷. Głównym argumentem podnoszonym przez zwolenników tej teorii jest deklaratoryjny charakter decyzji uwłaszczeniowej. Części tej decyzji dotyczącej określenia warunków powstałego z mocy prawa użytkowania wieczystego oraz warunków nabycia własności budynków, innych urządzeń i lokali bywa co prawda przyznawany walor konstytutywności⁵⁸. Wydaje się jednak, że pomimo to pogląd o niedopuszczalności zmiany decyzji uwłaszczeniowej w trybie art. 155 k.p.a. jest trafny. Należy bowiem zaznaczyć, że choć warunki powstałego z mocy prawa użytkowania wieczystego nie mogły być skutecznie egzekwowane do czasu uprawomocnienia się decyzji uwłaszczeniowej, to jednak niejako rozciągają się one na cały okres trwania użytkowania wieczystego. Nie do przyjęcia byłby bowiem pogląd, zgodnie z którym do tego czasu istniało prawo użytkowania wieczystego o nieograniczonej treści. Należałoby zatem stwierdzić, że niezależnie od tego, w jakim trybie zostało wykreowane prawo użytkowania wieczystego, jakiegokolwiek zmiany w jego treści mogą być dokonywane wyłącznie na podstawie umowy zawartej pomiędzy właścicielem nieruchomości a jej użytkownikiem wieczystym w formie aktu notarialnego.

IV. Jeśli przyjmie się dopuszczalność zmiany sposobu korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste po wykreowaniu tego prawa, wówczas powstaje pytanie, czy z tego tytułu dopuszczalne jest pobieranie jakichkolwiek opłat przez jedną ze stron, a jeśli tak, to kto miałby je ponieść i w jakiej wysokości. Z punktu widzenia gospodarczego takie rozwiązanie byłoby jak najbardziej wskazane. Wartość nieruchomości przeznaczonej np. pod zabudowę przemysłową, którą może być zainteresowany jedynie podmiot wykonujący ściśle określoną działalność, diametralnie różni się od wartości nieruchomości co prawda o tych samych

z 11 marca 2009 r., I SA/Wa1779/08 (niepubl.), wyrok WSA w Warszawie z 13 marca 2009 r., I SA/Wa 697/09 (niepubl.).

⁵⁷ A. C i s e k, [w:] *System prawa prywatnego...*, s. 155.

⁵⁸ Zob. wyrok NSA z 15 kwietnia 2003 r., II SA/Ld 736/2002 (ONSA 2004, nr 1, poz. 38), wyrok NSA z 10 stycznia 2008 r., I OSK 1870/06, wyrok NSA z 3 kwietnia 2008 r., I OSK 562/07 (niepubl.), wyrok NSA z 11 kwietnia 2008 r., I OSK 622/07 (niepubl.).

parametrach, ale przeznaczonej np. pod komercyjną zabudowę mieszkaniowo-usługową. Co więcej, w wyniku zmiany sposobu korzystania z nieruchomości może dojść do sytuacji, w której mimo wzrostu wartości nieruchomości zmniejszeniu ulegnie stawka procentowa opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Gdy okoliczność ta spowoduje spadek całkowitego dochodu z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, wówczas dokonanie takiej transakcji nie znajduje uzasadnienia z punktu widzenia interesu właściciela nieruchomości.

W aspekcie teoretycznoprawnym, dopuszczalność pobierania opłaty z tytułu zmiany sposobu korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste może budzić kontrowersje. Użytkowanie wieczyste jest bowiem prawem rzeczowym o charakterze bezwzględnym, a kodeks cywilny i ustawa o gospodarce nieruchomościami wyraźnie wskazują, jakimi opłatami może zostać obciążony uprawniony z tego tytułu podmiot. W katalogu tym ustawodawca nie przewidział opłat za zmianę sposobu korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste. Dopuszczalność pobierania tego typu opłat o wiele łatwiej byłoby zaakceptować zwolennikom poglądu wyrażonego przez Sąd Najwyższy, zgodnie z którym użytkowanie wieczyste jest nie tylko stosunkiem rzeczowym, ale i stosunkiem obligacyjnym⁵⁹. Wyrazem stosunku rzeczowego jest prawo do korzystania z nieruchomości publicznej z wyłączeniem innych osób oraz prawo do rozporządzania przysługującym użytkownikowi wieczystemu prawem do gruntu. Źródłem stosunku obligacyjnego jest zaś umowa zawarta pomiędzy właścicielem nieruchomości a użytkownikiem wieczystym, określająca m.in. sposób korzystania z gruntu przez użytkownika wieczystego⁶⁰. Skoro zatem sposób korzystania z nieruchomości został pozostawiony do ustalenia użytkownikowi wieczystemu oraz właścicielowi nieruchomości, można przyjąć, że stan określony na etapie oddawania nieruchomości gruntowej był zgodny zarówno z interesem właściciela nieruchomości, jak i z interesem jej użytkownika wieczystego. Dopuszczalnym wydaje się więc uwarunkowanie zmiany w tym zakresie

⁵⁹ Zob. uzasadnienie uchwały SN z 22 października 1968 r., III CZP 98/68 (OSNCP 1969, nr 11, poz. 188).

⁶⁰ H. Witczak, *Wygaśnięcie użytkowania wieczystego*, Warszawa 2005, s. 16; Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 162.

od spełnienia przez jej inicjatora⁶¹ uzgodnionych z drugą stroną stosunku użytkowania wieczystego warunków, które taki stan równowagi interesów przywrócą. Podmiot występujący o zmianę sposobu korzystania z nieruchomości kieruje się bowiem przede wszystkim własnym interesem, często wynikającym z przyczyn gospodarczych lub chęci uzyskania większego dochodu z tytułu posiadanego prawa do nieruchomości gruntowej. Przeszkodą ku ustaleniu takiej opłaty, w mojej ocenie, nie może być brak takiego rodzaju opłaty w przepisach dotyczących użytkowania wieczystego. Opłata z tytułu zmiany sposobu korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste nie jest bowiem *sensu stricto* opłatą z tytułu użytkowania wieczystego, a zatem opłatą związaną z treścią tego prawa. W moim przekonaniu jest to wyłącznie opłata za wolę odstąpienia przez drugą stronę od ustalonego sposobu korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste. Z pewnością bowiem ani właściciel nieruchomości, ani użytkownik wieczysty nie mają wobec drugiej strony roszczenia o dokonanie zmiany w tym zakresie. Co więcej, takie rozwiązanie nie wykracza poza ramy swobody w kształtowaniu treści użytkowania wieczystego pozostawionej przez ustawodawcę jej stronom. Nie można wszakże zapomnieć, że po dokonaniu przemian ustrojowych i gospodarczych połączonych ze zniesieniem zasady jednolitego funduszu własności państwowej, oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste stanowi alternatywną do sprzedaży prawa własności formę zbycia nieruchomości państwowej. Za jej wyborem nie mogą przemawiać wyłącznie względy ekonomiczne, gdyż wydaje się, że jednorazowo uzyskany dochód ze sprzedaży prawa własności nieruchomości może zostać wykorzystany w bardziej efektywny sposób niż rozłożone w czasie płatności z tytułu użytkowania wieczystego. Głównym motywem korzystania z tej instytucji jest zatem możliwość określenia sposobu korzystania z nieruchomości gruntowej i zagwarantowanie w ten sposób realizacji ściśle

⁶¹ W praktyce ze stosownymi wnioskami o ewentualną zmianę sposobu korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste występują zazwyczaj użytkownicy nieruchomości, zainteresowani wykorzystaniem jej w inny sposób niż określony w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste lub decyzji uwłaszczeniowej. Nie można jednak wykluczyć, że inicjatorem takiego postępowania będzie podmiot publiczny reprezentujący właściciela nieruchomości, któremu zależało będzie na realizacji na danej nieruchomości ściśle określonego celu publicznego, odbiegającego od zapisów zawartych w umowie.

określonego celu. Użytkowanie wieczyste może być zatem z powodzeniem wykorzystywane do udostępniania nieruchomości publicznych o znacznej wartości rynkowej z przeznaczeniem na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych o szczególnym znaczeniu dla danej społeczności⁶² przez podmioty komercyjne. W takim wypadku uzasadnieniem dla odstąpienia od uzyskania jednorazowego wpływu ze sprzedaży prawa własności nieruchomości oraz ewentualnego zastosowania preferencyjnej stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego będzie gwarancja zrealizowania określonego zamierzenia inwestycyjnego w założonym przedziale czasowym oraz gwarancja wykorzystywania nieruchomości w tym celu przez cały okres użytkowania wieczystego.

Wpływ sposobu korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste na wysokość opłat z tytułu użytkowania wieczystego będzie najbardziej widoczny w przypadku przetargów na ustanowienie tego typu prawa w stosunku do nieruchomości o zbliżonej konfiguracji, lokalizacji i przeznaczeniu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, ale o odmiennie określonym sposobie korzystania i celu użytkowania wieczystego. Sposób korzystania z nieruchomości oraz cel, na który nieruchomość zostaje oddana, są jednymi z warunków, które muszą zaakceptować potencjalni oferenci i jako takie mogą istotnie wpłynąć na zainteresowanie nabyciem prawa do gruntu. Ewentualna późniejsza zmiana sposobu korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste bądź też zbycie na rzecz użytkownika wieczystego prawa własności⁶³ w trybie art. 32 u.g.n. nie może więc prowadzić do obejścia zasady przetargowego udostępniania nieruchomości publicznych ani zasady prawidłowej gospodarki takimi nieruchomościami wyrażonej w art. 12 u.g.n. W związku z tym, pomimo że ustawodawca nie wskazuje kryteriów, jakimi powinien się kierować właściwy organ przy podejmowaniu decyzji o zmianie sposobu korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, zasadnym wydaje się opracowanie i podanie do publicznej wiadomości takich kryteriów, które będą obowiązywać na danym terenie,

⁶² Na przykład budowa obiektów z przeznaczeniem na działalność kulturalną, naukową i sportową.

⁶³ Treść prawa własności, jak już wyżej wskazano, nie jest kształtowana na podstawie umowy, a wyłącznie przez elementy o charakterze generalnym, tj. ustawy i zasady współżycia społecznego.

nie wyłączając jednocześnie możliwości negocjacji pomiędzy stronami w tym zakresie w szczególności uzasadnionych przypadkach⁶⁴.

Aby właściwie ustalić podstawę naliczenia opłaty za taką zmianę, należałoby w pierwszej kolejności odpowiedzieć na pytanie, czy zmiana sposobu korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste wpływa na wartość nieruchomości, czy jedynie na wartość prawa użytkowania wieczystego. Trzeba zauważyć, że wartość prawa własności nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste jest pojęciem czysto teoretycznym. Zgodnie bowiem z art. 32 u.g.n. zbycie prawa własności takiej nieruchomości jest możliwe jedynie na rzecz użytkownika wieczystego⁶⁵, a zatem nie podlega ona obrotowi na zasadach wolnorynkowych. Nieprzypadkowo jednak w § 28 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów

⁶⁴ Jako przykład wprowadzenia takich kryteriów może posłużyć chociażby uchwała Nr XIX/634/2007 Rady miasta stołecznego Warszawy z dnia 22 listopada 2007 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości m.st. Warszawy oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata. Podobne rozwiązanie zostało także przewidziane w uchwale Nr LX/772/08 Rady Miasta Krakowa z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Miasta Krakowa Nr XV/99/03 z dnia 7 maja 2003 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami Gminy Miejskiej Kraków (ze zm.). Oba te akty prawa miejscowego są co do zasady ze sobą zbieżne w zakresie wymagań, jakie musi spełnić podmiot ubiegający się o zmianę sposobu korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste. Zakładają one, że taka zmiana może nastąpić wyłącznie, gdy użytkownik wieczysty kumulatywnie spełni następujące przesłanki: wywiązuje się ze zobowiązań finansowych w stosunku do właściciela nieruchomości, nie jest w stanie upadłości lub likwidacji, zobowiąże się do pokrycia wszelkich kosztów związanych z dokonaniem takiej czynności prawnej oraz wszelkich roszczeń jakichkolwiek osób trzecich związanych ze zmianą sposobu korzystania z nieruchomości, a także spełni dodatkowe świadczenie pieniężne i niepieniężne zawarte w umowie użytkowania wieczystego, jeżeli takie świadczenia zostały w niej zawarte. Dodatkowo możliwość zmiany docelowego sposobu korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste została obwarowana zgodnością sposobu użytkowania i zagospodarowania nieruchomości z aktami planowania przestrzennego oraz wpłaty przez użytkownika wieczystego kwoty odpowiadającej w przypadku m.st. Warszawy 12,5% różnicy pomiędzy aktualną wartością nieruchomości określoną dla dotychczasowego sposobu użytkowania i zagospodarowania nieruchomości a aktualną wartością nieruchomości określoną dla nowego sposobu użytkowania i zagospodarowania, a w przypadku Gminy Miejskiej Kraków 25% wartości nieruchomości określonej dla nowego sposobu użytkowania i zagospodarowania.

⁶⁵ Z zastrzeżeniem możliwości przeniesienia własności nieruchomości, w drodze umowy między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego oraz między jednostkami samorządu terytorialnego.

z 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego⁶⁶ stwierdzono, że na potrzeby ustalenia ceny nieruchomości gruntowej niezabudowanej oddawanej w użytkowanie wieczyste oraz aktualizacji opłat z tego tytułu określa się jej wartość jako przedmiotu prawa własności, stosując podejście porównawcze. W związku z tym, skoro dla potrzeb aktualizacji opłat z tytułu już istniejącego użytkowania wieczystego określa się wartość nieruchomości w sposób analogiczny jak dla potrzeb ustalenia ceny nieruchomości, która dopiero została przeznaczona do oddania w użytkowanie wieczyste, to w takim wypadku przy dokonywaniu wyceny taką nieruchomość należy traktować tak, jak gdyby była ona przedmiotem własności, ale uprawniającej do korzystania w zakresie analogicznym do zakresu wynikającego z treści prawa użytkowania wieczystego. Wydaje się więc, że ewentualną opłatę z tytułu zmiany sposobu korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste należałoby ustalić w oparciu o różnicę wartości pomiędzy nowym i dotychczasowym sposobem korzystania z nieruchomości. Stawka procentowa winna natomiast, w moim przekonaniu, odpowiadać stawce pierwszej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, gdyż opłata ta stanowi w istocie swego rodzaju cenę użytkowania wieczystego. W sytuacji, gdyby zmiana sposobu korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste wywołała spadek dochodu z tytułu opłat rocznych, a zostałyby zainicjowana przez użytkownika wieczystego, w ramach opłaty za zmianę sposobu korzystania z nieruchomości przez użytkownika wieczystego można by także uwzględnić utracone korzyści z tego tytułu przez jej właściciela.

V. Przedstawione powyżej rozważania potwierdzają, że kwestia zmiany ustalonego w umowie lub decyzji administracyjnej sposobu korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste z punktu widzenia normatywnego budzi poważne trudności interpretacyjne, a jej dokonanie w praktyce wymaga przeanalizowania różnorodnych aspektów tej czynności prawnej. Dotyczy ona bowiem nie tylko charakteru prawnego użytkowania wieczystego oraz jego teoretycznoprawnej konstrukcji, ale wywołuje także daleko idące skutki gospodarcze i finansowe, tak po

⁶⁶ Dz.U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.

stronie właściciela nieruchomości, jak i po stronie jej użytkownika wieczystego. Zasadny wydaje się pogląd o dopuszczalności zmiany sposobu korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, jak i o dopuszczalności pobierania opłat z tego tytułu. Działania w tym zakresie muszą być jednak zgodne nie tylko z interesem jej inicjatora, ale także z interesem drugiej strony stosunku łączącego użytkownika wieczystego i właściciela nieruchomości.