

ZDZISŁAW GAWLIK

Użytkowanie wieczyste w świetle wypowiedzi
Profesora Jerzego Ignatowicza

Perpetual Usufruct in the Light of Professor Jerzy Ignatowicz's Discussion

Znaczące miejsce w dorobku naukowym Profesora Jerzego Ignatowicza zajmuje problematyka prawno-rzeczowa. Jedną z istotnych kwestii, które w tym obszarze podejmował Profesor, stanowi problematyka użytkowania wieczystego. Dostrzegam kilka powodów, dla których na uroczystej sesji dedykowanej pamięci znakomitego prawnika, cywilisty, a przede wszystkim dobrego i życzliwego człowieka warto odnieść się do postrzegania przez Pana Profesora tego prawa rzeczowego.

Po pierwsze, w 2011 roku minęło 50 lat od wprowadzenia do polskiego systemu prawa prywatnego użytkowania wieczystego jako prawnej formy korzystania z nieruchomości. Od momentu wprowadzenia użytkowanie wieczyste budziło i budzi szereg emocji z różnych przyczyn i powodów, czasami kreowanych sztucznie dla uzasadnienia i obrony określonych poglądów i zamiarów.

Po drugie, w 1988 roku, w księdze Jubileuszowej dedykowanej Profesorowi Jerzemu Ignatowiczowi pt. *Z zagadnień cywilnego prawa materialnego i procesowego* mój mistrz i nauczyciel Profesor Jan Józef Winiarz ofiarował Jubilatowi artykuł poświęcony użytkowaniu wieczystemu pt. *Ćwierć wieku użytkowania wieczystego*¹.

Po trzecie, w 1994 roku w księdze pamiątkowej ku czci Profesora Tomasza Dybowskiego pt. *Z zagadnień współczesnego prawa cywilnego* Profesor Jerzy Ignatowicz w artykule pt. *Użytkowanie wieczyste de lege ferenda* podjął zagadnienie użytkowania wieczystego².

¹ J. Winiarz, *Ćwierć wieku użytkowania wieczystego*, [w:] *Z zagadnień cywilnego prawa materialnego i procesowego*, Lublin 1998, s. 128.

² J. Ignatowicz, *Użytkowanie wieczyste de lege ferenda*, [w:] *Studia Iuridica. Z zagadnień współczesnego prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tomasza Dybowskiego*, Warszawa 1994, s. 119.

Profesor Ignatowicz, poddając krytycznej analizie problematykę użytkownika wieczystego, sformułował na tym tle trzy zasadnicze pytania. Po pierwsze, o celowość utrzymywania w warunkach gospodarki rynkowej użytkownika wieczystego lub podobnego mu prawa rzeczowego; po drugie, w przypadku uzyskania pozytywnej odpowiedzi na pytanie pierwsze, zastanawiał się nad zasadnością zastępowania użytkownika wieczystego pierwotną konstrukcją wybraną przez polskiego ustawodawcę, a pomyślaną dla realizacji podobnych celów jak użytkowanie wieczyste, czyli własnością czasową; po trzecie, w razie uznania za zasadne utrzymania użytkownika wieczystego w polskim systemie prawa, zaproponował rozpoczęcie dyskusji nad kształtem modyfikacji omawianego prawa rzeczowego tak, aby w większym niż dotąd stopniu stało się ono dostosowane do aktualnych warunków społeczno-gospodarczych, wskazując na tę okoliczność szereg kwestii pod adresem ustawodawcy.

Zastanawiając się nad użytkowaniem wieczystym i jego przyszłością, nie powinniśmy dokonywać oceny tego prawa przez pryzmat historii, jednostkowych zdarzeń czy nawet jego aktualnego kształtu, a tym bardziej nie wydaje się zasadne, żeby okoliczności co do pochodzenia prawa i jego powszechności miały dyskwalifikować omawianą instytucję³. W innym razie jakakolwiek dyskusja nad stanem prawa byłaby zbędna i należałoby przyłączyć się do niemałego chóru podważającego zasadność utrzymywania użytkownika wieczystego⁴.

Użytkowanie wieczyste wprowadziła ustawa z 14 lipca 1961 roku o gospodarce terenami w miastach i osiedlach⁵ oraz przepisy wykonawcze do tej ustawy, ale prawo to nie powstało w próżni, lecz zastąpiło inne, pokrewne formy korzystania z nieruchomości państwowych (własność czasową)⁶. Trudno obecnie, po ponad pięćdziesięciu latach, weryfikować poglądy co do tego, jak bardzo formy poprzedzające korzystanie z nieruchomości państwowych były akceptowane przez społeczeństwo, ale nie ulega wątpliwości, że nowe prawo rzeczowe stało się pra-

³ H. Witczak (*Wygaśnięcie użytkownika wieczystego*, Warszawa 2005, s. 14 i n.) słusznie zwraca uwagę, że nie rodowód określonego prawa powinien decydować o jego przydatności dla porządku prawnego, bowiem w wielu systemach prawnych można znaleźć konstrukcje o zbliżonym przeznaczeniu, choć o zróżnicowanej postaci normatywnej.

⁴ A. Doliwa (*Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 132) dostrzega, że w przeszłości instytucja użytkownika wieczystego miała silne podłoże ideologiczne, ale równocześnie umożliwiała realizację określonych celów społecznych przy założeniu utrzymania własności w rękach państwa; poza tym zwraca uwagę na ewidentny kryzys omawianego prawa.

⁵ Dz.U. 1969, nr 22, poz. 150 ze zm.

⁶ J. Wasilkowski (recenzja pracy J. Winiarza, *Użytkowanie wieczyste*, „PiP” 1968, nr 4–5, s. 757) zwraca uwagę, iż niektóre formy poprzedzające użytkowanie wieczyste mają formalne podobieństwo do grecko-rzymskiej emfiteuzy lub do rzymskiego prawa powierzchni czy pewnych instytucji prawa germańskiego usankcjonowanych przez ustawodawstwo z końca XVIII wieku. Zob. A. Cisek, K. Górka, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. E. Gniewka, P. Machnikowskiego, Warszawa 2013, s. 395.

wem społecznie akceptowanym, o czym świadczy przynajmniej jego powszechność i długoletni byt⁷.

Profesor Ignatowicz, odnosząc się do sformułowanych przez siebie pytań, w kwestii utrzymania użytkowania wieczystego lub prawa innego, ale o zbliżonych do użytkowania wieczystego właściwościach, dostrzega potrzebę utrzymania i istnienia takiego prawa z kilku powodów. Dla uzasadnienia swojego stanowiska powołuje kilka argumentów. Proponuje przy tym odrzucenie względów ideologicznych przy ocenie użytkowania wieczystego, które w wyniku zmian ustrojowych, z uwagi na współcześnie dopuszczalną możliwość wyzbywania się przez państwo własności nieruchomości, na pierwszy rzut oka wydawałoby się nawet niepotrzebne. Zadaniem państwa nie jest bowiem tylko popieranie budownictwa mieszkaniowego, które onegdaj uzasadniało użytkowanie wieczyste, ale państwo, tak jak i jednostki samorządu terytorialnego, realizuje obecnie szereg różnych zadań⁸. Dzięki użytkowaniu wieczystemu mogą sobie one zapewnić możliwość realizacji tych celów przy równoczesnym ustanowieniu koniecznych, a zarazem wystarczających narzędzi do kontroli sposobów ich realizacji. Trafność ocen przydatności użytkowania wieczystego dla współpracy między władzą publiczną a podmiotami spoza tej sfery, dokonana przez Profesora Ignatowicza, jest potwierdzona kolejnymi narzędziami pomyślanymi przez państwo dla podobnego typu relacji, które umożliwiają realizację celów społecznie pożądaných w systemie, np. partnerstwa publiczno-prywatnego. Jest to nieco inny przejaw współpracy władzy z podmiotami prywatnymi dla zrealizowania pożądaných celów. Profesor dostrzega również fakt, że łatwiej jest społeczeństwu zrozumieć, zaakceptować przyznanie określonym podmiotom prawa do nieruchomości pod tytułem swoistego prawa czasowego, a nie bezterminowego prawa własności, poprzez wyzbywanie się własności nieruchomości stanowiących własność skarbową. W sytuacji wybrania pośredniego sposobu udostępnienia nieruchomości stanowiącej własność publiczną, władza korzysta z określonego typu gwarancji i zabezpieczeń, że wykorzystanie tej nieruchomości nie będzie rozbieżne z oczekiwaniem właściciela nieruchomości i nie straci on nigdy kontroli nad tym, w jaki sposób ta nieruchomość jest wykorzystywana. Wydaje się, iż wskazane czynniki natury psychologicznej nie powinny być pomijane przy formułowaniu ocen w dziedzinie przydatności użytkowania wieczystego czy prawa mu podobnego. Okolicznościami uzasadniającymi utrzymanie użytkowania wieczystego lub prawa podobnego jest ponadto ułatwienie pozyskiwania nieruchomości pod inwestycje. Ten argument nic nie utracił na znaczeniu, można nawet powiedzieć, że jego znaczenie współcześnie wzrasta wobec niestabilnego rynku nieruchomości oraz pewnej zapaści w obszarze inwestycji, zwłaszcza z uwagi na drażący nie tyl-

⁷ Zob. J. Winiarz, *Ćwierć wieku użytkowania wieczystego*, s. 128.

⁸ J. Ignatowicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 121.

ko Polskę intensywny kryzys gospodarczy⁹. Ułatwienie możliwości realizacji inwestycji, poprzez ułatwienie dostępu do nieruchomości, byłoby niewątpliwie jednym ze sposobów na przełamanie kryzysu. Profesor wyraźnie przesądza, iż użytkownika wieczystego nie można zastąpić prawem własności i prawo to lub inne o zbliżonych właściwościach powinno nadal znajdować się na liście dopuszczonych przez ustawodawcę praw rzeczowych¹⁰.

Użytkowanie wieczyste występuje tylko w polskim systemie prawnym, ale wcale nie musi oznaczać konieczności jego eliminacji. W innych systemach prawnych występują prawa pokrewne czy nawet zbliżone do użytkowania wieczystego, które podobnie jak użytkowanie wieczyste dają uprawnionemu jedynie ułomny tytuł do nieruchomości, np. dzierżawa wieczysta, dzierżawa w celu zabudowy w prawie francuskim czy dziedziczne prawo zabudowy w prawie niemieckim¹¹. Nie można zatem traktować użytkowania wieczystego jedynie jako reliktu epoki realnego socjalizmu i z tego powodu skazywać tego prawa na likwidację¹². Wejście Polski do UE nie nakłada na nasz kraj konieczności unifikacji prawa rzeczowego z prawem wspólnotowym i trudno zresztą spodziewać się tego typu zabiegu, zwłaszcza w odniesieniu do nieruchomości¹³. Wspomniane fakty nie dyskwalifikują zatem użytkowania wieczystego, a powszechność występowania instytucji zbliżonych swoim charakterem do użytkowania wieczystego wręcz potwierdza konieczność pozostawienia tego prawa, lub wprowadzenia prawa jemu podobnego, do polskiego systemu prawa¹⁴.

Profesor J. Ignatowicz dostrzega, że użytkowanie wieczyste nie jest formułą doskonałą, wolną od wad, że w zbiegu z prawem, które użytkowanie wieczyste zastąpiło, czyli z własnością czasową, szereg okoliczności przemawia nawet za własnością czasową¹⁵.

⁹ Na walory ekonomiczne użytkowania wieczystego zwraca uwagę J. Szachulowicz, [w:] *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, pod red. J. Szachulowicza, M. Krassowskiej, A. Łukaszewskiej, Warszawa 2003, s. 99.

¹⁰ J. Ignatowicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 121.

¹¹ Szerzej na temat prawa zabudowy i przyczyn jego wprowadzenia zob. J. Majorowicz, *Aktualność instytucji użytkowania wieczystego*, „Przebieg Sądowy” 1999, nr 9, s. 60.

¹² W sposób jednoznaczny przeciwko utrzymywaniu użytkowania wieczystego wypowiada się A. Stelmachowski (*Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 179), dla którego utrzymywanie w prawie polskim użytkowania wieczystego jest anachronizmem, wytlumaczalnym tylko ze względu na pobieranie opłat przez właścicieli.

¹³ Na temat prac i ich zakresu w dziedzinie ujednoczenia przepisów prawa cywilnego we Wspólnocie Europejskiej zob. J. Beldowski, *Europejskie prawo umów*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, z. 3, s. 801 i n.; S. Kalus, *Perspektywy stworzenia europejskiego prawa rzeczowego*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, pod red. L. Ogie-gły, W. Popiołka, M. Szpunara, Kraków 2005, s. 625 i n.

¹⁴ Zob. M. Pazdan, *Co dalej z użytkowaniem wieczystym*, „Gazeta Prawna”, 25.07.2005.

¹⁵ J. Ignatowicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 122.

Wydaje się, iż – obiektywnie rzecz biorąc – brakuje przesłanek, które w sposób jednoznaczny uzasadniałyby konieczność likwidacji użytkowania wieczystego¹⁶. Lepiej utrzymać formułę, być może nie najbardziej doskonałą, nie wolną od wad, poprawiając ją, niż poszukiwać rozwiązań nieznanych, których wprowadzenie jest obciążone również niebezpieczeństwem popełnienia błędu. Obowiązujący obecnie w prawie polskim system praw rzeczowych jest w miarę spójny i przejrzysty. Profesor Ignatowicz podnosi¹⁷, że własność czasowa, mimo funkcjonowania w polskim systemie ponad 30 lat, nie zdążyła się spopularyzować, a według ówczesnych osądów nie znalazła także aprobaty polskiego społeczeństwa. Sugeruje on przy tym, że ewentualna reforma w systemie prawa rzeczowego w odniesieniu do użytkowania wieczystego powinna być poprzedzona gruntowną dyskusją, a nawet badaniem opinii publicznej.

Trudna do pomyślenia i mało wyobrażalna jest w takich okolicznościach likwidacja użytkowania wieczystego. Podejmowane przez polskiego ustawodawcę, aczkolwiek jedynie w odniesieniu do ograniczonej grupy użytkowników wieczystych, próby ich uwłaszczenia, biorąc pod uwagę rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, trudno byłoby zaliczyć do chwalebnych rozstrzygnięć polskiej myśli legislacyjnej¹⁸. Zwrócić trzeba przy tym uwagę, że duża liczba użytkowników wieczystych nie mogła skorzystać z możliwości uwłaszczenia, a proporcje powierzchni nieruchomości użytkowanych wieczysto, wyłączone spod możliwości uwłaszczenia, w stosunku do tych, które objęte zostały dobrodziejstwem ustaw przekształceniowych, są jeszcze bardziej niekorzystne.

Podzielić w tym miejscu trzeba zapatrywanie Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2000 roku¹⁹ o uznaniowości użytkowania wieczystego do 5 grudnia 1990 roku, co czyniło z omawianego prawa niekiedy „nagrodę” dla osób „zasłużonych”, w ocenie ówczesnego dysponenta nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa. W konsekwencji osoby „uprzywilejowane” w momencie ustanawiania użytkowania wieczystego, w trakcie jego przekształcania w prawo własności, otrzymywałyby kolejną „premię” kosztem tych osób, na rzecz których nie ustanawiano użytkowania wieczystego. Niektórzy członkowie społeczności lo-

¹⁶ Zob. T. Smyczyński, *Użytkujcie długo i szczęśliwie*, „Rzeczpospolita”, 25.07.2005.

¹⁷ J. Ignatowicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 123.

¹⁸ Z bogatej literatury poświęconej ocenie wspomnianej regulacji zob. H. Cioch, H. Witczak, *Przekształcenia użytkowania wieczystego. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 14 i n.; A. Cisek, J. Kremis, *Ustawa o przekształceniu użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności. Komentarz*, Kraków 1999, s. 13 i n.; Z. Czarnik, *Użytkownik wieczysty właścicielem*, Warszawa 1999, s. 7.

¹⁹ Dz.U., nr 28, poz. 352. J. Pilczyński (*Uwłaszczenie na bocznym torze*, „Rzeczpospolita”, 15.06.2005) określa proces przekształceń użytkowania wieczystego w prawo własności jako historię skandalicznej wręcz nieudolności legislacyjnej, politycznej hipokryzji i obstrukcji. Natomiast stan prawny, który towarzyszy wspomnianemu przekształcaniu, określa mianem „poplątania z zamiataniem do kwadratu”.

kalnej, wieczyści użytkownicy, poprzez realizację procesu przekształcenia wzbogaciliby się kosztem wspólnoty samorządowej. Jak słusznie zauważył Trybunał Konstytucyjny, taki sposób uwłaszczania użytkowników wieczystych pozostaje w wątpliwej zgodności z Konstytucją RP, ponieważ stanowi swoisty sposób wywłaszczenia gminy. Stosownie do art. 21 ust. 2 Konstytucji, „wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”. Abstrahując w tym miejscu od oceny słuszności odszkodowania w wypadku przekształcenia użytkownika wieczystego, mielibyśmy do czynienia z pozbawieniem gminy własności na rzecz osób fizycznych. Trudno byłoby zatem mówić o realizacji celu wywłaszczenia, o którym mówi Konstytucja. Wobec tego zasadne jest pytanie, na ile możliwa jest rezygnacja z użytkownika wieczystego w świetle art. 63 ust. 2 Konstytucji, poprzez ustawowe narzucenie przesłanek i reguł wspomnianego przekształcenia.

Podjęmowane dotąd próby uwłaszczania użytkowników wieczystych, co miało doprowadzić do likwidacji użytkownika wieczystego, dotyczyły – jak wspomniano – jedynie wybranych grup osób fizycznych, będących użytkownikami wieczystymi. Poza możliwością uwłaszczenia pozostawiono osoby prawne. Ewentualnemu podjęciu próby uwłaszczenia w odniesieniu do tej kategorii podmiotów towarzyszy, jak się wydaje, jeszcze więcej wątpliwości. W dużej części współcześnie użytkownikami wieczystymi są osoby prawne czy nawet osoby fizyczne, które czynnie uczestniczyły w prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, będąc stroną umów prywatyzacyjnych albo nabywając akcje spółek Skarbu Państwa powstałych z przekształcenia przedsiębiorstw państwowych. Przyjęty w 1990 roku system uwłaszczenia przedsiębiorstw państwowych sprawił, że przedsiębiorstwa państwowe, które 5 grudnia 1990 roku posiadały w zarządzie nieruchomości, stały się z tym dniem użytkownikami wieczystymi wspomnianych nieruchomości²⁰. Tak uwłaszczone przedsiębiorstwa stanęły wobec problemu prywatyzacji. W zależności od wybranej formy prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego, w skład którego wchodziły nieruchomości użytkowane wieczyście, wątpliwości wokół statusu prawnego nieruchomości było mniej lub więcej²¹.

²⁰ Ustawodawca polski przyjął w tym zakresie koncepcje uwłaszczenia państwowych osób prawnych zaproponowaną przez Z. Radwańskiego (*W sprawie skutków prawnych nowelizacji art. 128 k.c.*, „PiP” 1990, z. 4, s. 52 i n.), który uzasadniając swoje stanowisko, sięga do rozwiązań międzywojennych, kiedy przedsiębiorstwa państwowe były zarządzane według gospodarki handlowej, jednak nie uzyskiwały prawa własności nieruchomości ani zdolności prawnej do nabywania takich praw. Majątkiem nieruchomości wydzielonego przedsiębiorstwa władze tego przedsiębiorstwa zarządzały i użytkowały w imieniu przedsiębiorstwa na dobro Skarbu Państwa.

²¹ J. Frąckowiak, *Prywatyzacja przedsiębiorstwa państwowego a użytkowanie wieczyste gruntu przysługujące temu przedsiębiorstwu*, „Rejent” 1996, nr 1, s. 19 i n.; Z. Gawlik, [w:] *Glosa do orz. SN z 14.03.1995*, MP 1993, nr 3, s. 94 i n.; P. Bielski, [w:] *Glosa do orz. SN z 10.04.2000*, „Rejent” 2003, nr 2, s. 106 i n.; orz. SN z 28.04.2004, III CZP 17/04 (nie publ.).

Prywatyzowane przedsiębiorstwo, jakąkolwiek metodą, było uprzednio wyceniane, a przedmiotem wyceny było użytkowanie wieczyste, szacowane, zresztą zupełnie słusznie, znacznie niżej niż prawo własności²². Gdyby w tej sytuacji poszukiwać analogicznych do podejmowanych prób uwłaszczenia osób fizycznych sposobów uwłaszczenia podmiotów, które albo powstały w wyniku prywatyzacji, albo były jej uczestnikiem, to znacznie większy byłby rozmiar utraconych korzyści z tytułu przekształcenia dla jednostek samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa niż w dotychczasowych przypadkach uwłaszczeń. Dotąd niekiedy opłaty te miały charakter jedynie symboliczny²³.

Dostrzec zatem trzeba również dodatkowy skutek takiego uwłaszczenia w postaci utraty jednego z narzędzi kontroli ze strony właściciela gruntu, sposobu korzystania z nieruchomości wchodzących w skład przedsiębiorstwa, nawet w takiej sytuacji, gdy nieruchomości te byłyby następnie przedmiotem obrotu.

Pominąć nie można również faktu, że taki sposób uwłaszczenia przedsiębiorstw sprawił, że Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego uzyskały możliwość osiągania stałych, niepodlegających inflacji dochodów. Jest to dla nich swoista renta gruntowa.

Sam zamysł likwidacji użytkowania wieczystego poprzez jego przekształcenie w prawo własności może nie przynieść oczekiwanych rezultatów i wydaje się być trudny do zrealizowania. Użytkownika wieczystego nie można uszczęśliwić przekształceniem „na siłę”, czyniąc z niego właściciela, zwłaszcza że bycie właścicielem również zobowiązuje. Fragmentaryczne jedynie przekształcanie użytkowania wieczystego w oparciu o z góry narzucone zasady przekształcenia rodzi wątpliwości o jego sens. Podmiotowe ograniczanie kręgu osób objętych dobrodziejstwem przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności jest powrotem do czasów, kiedy podmioty wobec prawa były „równe i równiejsze”.

Wobec podniesionych okoliczności zachodzi uzasadniona wątpliwość o sens likwidacji użytkowania wieczystego jedynie w odniesieniu do pewnej kategorii podmiotów²⁴.

Udział inwestorów zagranicznych w prywatyzacji polskich przedsiębiorstw dowodzi, iż użytkowanie wieczyste nie jest traktowane przez nich jako prawo niezrozumiałe czy mniej atrakcyjne niż np. własność czasowa. Użytkowanie wieczyste w żadnym razie skutecznie nie zniechęciło ich do udziału w prywatyzacji polskich przedsiębiorstw i na pewno nie to prawo decydowało o tym, że jedne przed-

²² Zasady wyceny przedsiębiorstwa przed jego prywatyzacją określa Rozporządzenie RM z 3 czerwca 1997 roku w sprawie zakresu analizy spółki oraz przedsiębiorstwa państwowego, sposobu jej zlecenia, opracowania, zasad odbioru i finansowania oraz warunków, w razie spełnienia których można odstąpić od opracowania analizy.

²³ Zob. H. Cioch, H. Witczak, *Przekształcenie prawa wieczystego użytkowania*, Warszawa 2002, s. 103.

²⁴ Zob. E. Gniewek, *O przyszłości użytkowania wieczystego*, „Rejent” 1999, nr 2, s. 21.

siębiorstwa były i są bardziej atrakcyjnym towarem niż inne. Mimo szeregu kontrowersji towarzyszących temu prawu rzeczowemu rozmiar powszechności użytkowania wieczystego skłania do obrony zapatrywania, iż jest to prawo akceptowalne.

Do rozważenia jest pomysł na upowszechnienie użytkowania wieczystego poprzez umożliwienie oddawania w użytkowanie wieczyste nieruchomości stanowiących nie tylko własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, ale wszystkich nieruchomości, bez względu na to, kto jest właścicielem nieruchomości²⁵. Uzasadnieniem dla tego typu zmiany jest relatywnie niska cena gruntów w Polsce w porównaniu z cenami nieruchomości w innych krajach UE, zapewnienie właścicielowi dochodów z opłat z tytułu użytkowania wieczystego, a także umożliwienie kontroli sposobu wykorzystywania gruntu.

Pomimo zgłaszanych niekiedy wątpliwości w użytkowanie wieczyste mogą być oddawane grunty o przeznaczeniu nierolnym i nieleśnym²⁶. Zastanowić się trzeba, czy nie należałoby rozciągnąć konstrukcji użytkowania wieczystego także na grunty rolne²⁷.

Mimo że Profesor Ignatowicz dokonywał oceny użytkowania wieczystego przed prawie 20 laty, na 30-lecie użytkowania wieczystego, to formułowane wtedy zapatrywanie o potrzebie odrzucenia uprzedzeń natury ideologicznej i postulat, aby poprzez zmiany legislacyjne, możliwe w następstwie zmian natury ustrojowej, dążyć do nieograniczania funkcji użytkowania wieczystego tylko do z góry ograniczonych celów, zasługują w pełni na aprobatę.

Profesor J. Ignatowicz, zasadniczo uznając za zasadne utrzymanie użytkowania wieczystego, pozytywnie oceniając zmiany, jakie dokonały się w obrębie użytkowania wieczystego od 1990 roku, uznaje jednak za zasadne w większym niż dotąd stopniu uniezależnianie użytkowania wieczystego od unormowań prawno-administracyjnych, określając mianem anachronizmu dalsze silne powiązanie użytkowania wieczystego z prawem administracyjnym²⁸. Dostrzega także potrzebę modernizacji przedmiotowego prawa w taki sposób, aby w większym niż dotąd stopniu było ono dostosowane do aktualnych warunków społeczno-ustrojowych. Wiele słusznych postulatów zgłaszanych przez Pana Profesora pod adresem użytkowania wieczystego doczekało się inkorporacji do prawa pozytywnego, zwłaszcza na mocy ustawy z 24 lipca 1998 roku²⁹. Sporo postulatów zgłaszanych pod

²⁵ Zob. B. Wierzbowski, *O przydatności użytkowania wieczystego*, [w:] *Honeste vivere... Księga pamiątkowa ku czci Profesora Władysława Bojarskiego*, pod red. E. Gajdy, A. Sokala, Toruń 2001, s. 624, H. Cioch, *Prawo użytkowania wieczystego de lege lata i de lege ferenda*, „Rejent” 2003, nr 3, s. 15.

²⁶ Por. E. Drozd, *Użytkowanie wieczyste w świetle zmienionej ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (zagadnienia wybrane)*, „Rejent” 1991, nr 6, s. 8.

²⁷ Zob. M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce*, Warszawa 1994, s. 297.

²⁸ J. Ignatowicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 123.

²⁹ Dz.U., nr 106, poz. 668.

adresem ustawodawcy nie zostało jednak do tej pory uwzględnionych. Wskutek upływu 20 lat nic nie utraciły one na swoim znaczeniu, a brak pewnych ustawowych rozwiązań jest obecnie jeszcze bardziej intensywnie dostrzegalny. Kwestiami postulowanymi przez Pana Profesora, a niezalutwowanymi, jest sprawa uregulowania stosunków sąsiedzkich między użytkownikami wieczystymi i użytkownikami wieczystymi a właścicielami, kwestia ochrony użytkownika wieczystego, zasadności utrzymania dotychczasowych rozwiązań w przedmiocie statusu budynków i urządzeń posadowionych na gruncie w momencie oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste³⁰. Jak zauważa Profesor, orzecznictwo z „niedoregulowaniem” użytkownika wieczystego radzi sobie w ten sposób, że do użytkownika wieczystego w szerokim zakresie w drodze analogii stosuje przepisy o własności nieruchomości. Upływ czasu nie zdezaktualizował słusznego apelu J. Ignatowicza, że ustawodawca, przystępując do naprawy obowiązującego stanu prawnego, dotyczącego użytkownika wieczystego, nie powinien świadomie pozostawiać tak zasadniczych luk, ufając że orzecznictwo będzie sobie z nimi jakoś radziło. Uznaje przy tym za konieczne, powołując na tę okoliczność kodeks rodzinny i opiekuńczy, nadanie tezom orzecznictwa treści normatywnej.

Od momentu wejścia w życie k.c. w związku z inkorporowaniem przepisów o użytkowaniu wieczystym z ustawy z 1961 roku do kodeksu cywilnego istnieje swoisty dualizm regulacji prawnej w odniesieniu do tej instytucji. Kolejne nowelizacje i zmiany przepisów z dziedziny gospodarowania nieruchomościami wprowadzały coraz większy stopień niezharmonizowania unormowań³¹. Zawiodła przy tym idea wzmocnienia stabilności uregulowań na skutek wprowadzenia do k.c. trzonu przepisów regulujących użytkownika wieczystego, ponieważ nowelizując ustawę, wprowadzano jednocześnie zmiany odnoszące się do zasad wyrażonych w k.c. Wszelki dualizm regulacji prawnej wydaje się niepożądany. O ile jednak stan taki można było zrozumieć na tle ówczesnych stosunków, w których starano się ograniczyć instrumenty cywilnoprawne i cywilnoprawną metodę kształtowania stosunków, preferując metody administracyjno-prawne i wpływ administracji, to w warunkach współczesnych trudno jest uzasadnić potrzebę utrzymania takiego dualizmu.

Wydaje się, iż bez uszczerbku dla sprawy można by zrezygnować z regulowania użytkownika wieczystego w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Skoro stosownie do treści art. 234 k.c. „do oddania gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków w użytkowanie wieczyste stosuje się odpowiednio przepisy o przeniesieniu własności nieruchomości”, to zasady dotyczące sprzedaży gruntów wyrażone w ustawie

³⁰ J. Ignatowicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 135.

³¹ Szerzej zob. A. Cisek, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 4: *Prawo rzeczowe*, pod red. E. Gniewka, Warszawa 2005, s. 143.

o gospodarce nieruchomościami mogłyby mieć zastosowane również do ustanawiania użytkowania wieczystego. Użytkowanie wieczyste będzie jedną z możliwych metod, jakie Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego może wybrać, podejmując decyzję o rozporządzeniu nieruchomościami. Metoda ta wzbogaci wachlarz możliwości gospodarowania nieruchomościami. Równocześnie samo utrzymanie użytkowania wieczystego nie zuboży dotychczasowych form dysponowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

W podobny sposób należy ocenić postulat rezygnacji w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami rozwiązań o równoczesnej sprzedaży budynków i urządzeń posadowionych na gruncie oddawanym w użytkowanie wieczyste wraz z jego ustanowieniem. Wydaje się, iż taki zabieg nie zdyskwalifikuje użytkowania wieczystego, a jedynie wzmocni swobodę stron w zakresie decydowania o losie tych budynków i urządzeń³². Użytkownik wieczysty bowiem nie zawsze musi być zainteresowany w ich nabyciu, a odwrotnie właściciel w ich sprzedaży. Kodeksowa regulacja związku użytkowania wieczystego z budynkami i urządzeniami znajdującymi się tym gruncie jest zupełnie wystarczająca. Użytkownik wieczysty jest bowiem właścicielem budynków i urządzeń, które zostaną wzniesione na gruncie w trakcie trwania użytkowania wieczystego, a co do losu już istniejących, strony powinny mieć możliwość zadecydowania w umowie o ustanowienie użytkowania wieczystego.

Bez szkody dla obowiązującego unormowania w omawianej dziedzinie można by postulować uzupełnienie przepisów k.c. w zakresie użytkowania wieczystego w przypadku rezygnacji z unormowań użytkowania wieczystego w ustawie o gospodarce nieruchomościami o zastrzeżenie, że nieruchomość gruntowa oddana w użytkowanie wieczyste może być sprzedana wyłącznie użytkownikowi wieczystemu. Rozwiązanie to zwiększyłoby skalę ochrony interesu użytkownika wieczystego. Podobnie godna rozważenia jest, jak się wydaje, sugestia co do wprowadzenia przepisu, że nie tylko umowa o przedłużenie, ale także ustanowienie użytkowania wieczystego powinna być zawarta w formie aktu notarialnego³³.

Zasadne wydaje się również wprowadzenie modyfikacji w zakresie obrotu użytkowaniem wieczystym. O ile nie budzi wątpliwości konstytutywny charakter wpisu do księgi wieczystej przy ustanawianiu użytkowania wieczystego, o tyle bez uszczerbku dla samej instytucji przy przeniesieniu użytkowania wieczystego wpis mógłby mieć jedynie charakter deklaratoryjny. Przede wszystkim taka zmiana oznaczałaby w sposób coraz dalej idący zbliżenie tego prawa do własności.

³² J. Ignatowicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s.124.

³³ Co do zasady potrzeba formy kwalifikowanej w takich okolicznościach nie budzi wątpliwości i wynika z art. 27 u.g.n., ale wydaje się, że powinna być wprost wyrażona w k.c.

W k.c. winno znaleźć się także rozstrzygnięcie o wynagrodzeniu za budynki i urządzenia stanowiące własność użytkownika wieczystego w wypadku rozwiązania umowy.

Modyfikacji, jak się wydaje, wymaga również przepis art. 233 k.c., wyznaczający treść użytkowania wieczystego. Sugerowana zmiana jest konsekwencją dopuszczenia pozaumownych sposobów ustanawiania użytkowania wieczystego, zwłaszcza ustanawiania użytkowania wieczystego z mocy prawa w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych (art. 200 u.g.n.) i wnioskowego wobec spółdzielni (art. 204 u.g.n.).

Do rozważenia byłoby także uzupełnienie treści art. 238 k.c., określającego obowiązek ponoszenia przez użytkownika wieczystego opłaty rocznej, poprzez rozstrzygnięcie, kiedy i w jakiej wysokości opłata ta może być waloryzowana³⁴. Z jednej strony rozwiązanie takie wyeliminowałoby niepożądaną niekiedy pęd jednostek samorządu terytorialnego do napełniania samorządowej kasy opłatami z tytułu użytkowania wieczystego, a z drugiej strony uchroniłoby użytkownika wieczystego przed częstymi, niczym nieuzasadnionymi, nieprzewidywalnymi podwyżkami opłat, przed którymi obecnie ochrona ma charakter raczej iluzoryczny³⁵. Takie sprecyzowanie zasad ustalania opłaty rocznej sprawi, że użytkownik wieczysty nie będzie musiał ponosić „kary” za inicjatywę i zapobiegliwość. Jego inwestycje na użytkowanym wieczysto gruncie mogą bowiem doprowadzić do wzrostu wartości nieruchomości, także tych położonych w najbliższej okolicy, co upoważnia samorząd do zmiany wielkości opłaty rocznej. Takie działanie w sposób w miarę słuszny zabezpieczałoby interes obu stron, zważywszy, że ustanowienie użytkowania wieczystego poprzedza postępowanie o charakterze publicznym. Ponadto taki system ustanawiania opłat byłby bardziej prosty i przejrzysty oraz bardziej przewidywalny w porównaniu z dotychczasowym. Najbardziej jednak, jak się wydaje, optymalnym rozwiązaniem z punktu widzenia stron i chyba najlepszym w zakresie wielkości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, byłoby jej utrzymywanie w wielkości ustalonej w momencie zawierania umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, o ile nie nastąpiłyby przesłanki uzasadniające tę zmianę na zasadach ogólnych (art. 357¹ k.c.). Rozwiązanie takie podkreślałoby czystość konstrukcji użytkowania wieczystego przez pozbawienie właściciela gruntu oddanego

³⁴ W literaturze proponuje się wprowadzenie kodeksowego zastrzeżenia, że podwyższenie opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nie może nastąpić częściej niż raz na trzy lata i nie może przekroczyć wskaźnika podwyżki ustalonej w umowie o ustanowienie użytkowania wieczystego. Zob. G. Bieniek, *W sprawie przyszłości użytkowania wieczystego*, [w:] *Ars et usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005, s. 67.

³⁵ Przykładem wątpliwości w omawianej dziedzinie jest bogate orzecznictwo, którego przedmiotem były opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, np. zob. E Skowrońska, *Orzecznictwo sądowe. Użytkowanie wieczyste*, „PUG” 1995, nr 5, s. 22–23. Przypomnieć w tym miejscu jeszcze można szereg wystąpień poświęconych kwestiom opłat z tytułu użytkowania wieczystego Profesor Ewy Łętowskiej, Rzecznika Praw Obywatelskich.

w użytkowanie wieczyste przywilejów w postaci możliwości dokonywania w jakimkolwiek czasie waloryzacji opłat, poza wspomnianymi możliwościami na zasadach ogólnych. Przyjęcie wspomnianej koncepcji eliminuje jakakolwiek konieczność ingerencji ustawodawcy w przedmiocie opłat z tytułu użytkowania wieczystego.

Żadnego uzasadnienia nie znajduje natomiast utrzymywanie ustawowego prawa pierwokupu użytkowania wieczystego ustanowionego na rzecz gminy (art. 109 ust. 1 pkt. 1 u.g.n.)³⁶. Jego utrzymywanie należy traktować jako spuściznę okresu minionego i „swoistego” dla tego okresu sposobu postępowania. Jednostka samorządu terytorialnego, przy braku wspomnianej gwarancji ustawowej, zainteresowana pozyskaniem nieruchomości, powinna zachować się tak, jak każdy inny uczestnik gry rynkowej. Takie uprzywilejowanie gminy w dalekim stopniu ogranicza swobodę użytkownika wieczystego.

Zastanowić się również trzeba, czy nie byłoby celowe zamieszczenie w kodeksie cywilnym wzmianki dotyczącej odpowiedniego stosowania do użytkowania wieczystego przepisów o treści i wykonywaniu własności. Przede wszystkim przesądzałoby to kwestię, że prawo użytkowania wieczystego jest prawem do własności podobnym, jak i kwestie z zakresu prawa sąsiedzkiego, zbliżając jednocześnie w pewnym jedynie stopniu użytkowanie wieczyste do dawnej własności czasowej.

Wydaje się ponadto, iż użytkownikowi wieczystemu, podobnie jak właścicielowi, należy przyznać prawo żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości³⁷. Pozbawienie użytkownika wieczystego wspomnianego prawa w sposób niewątpliwy i niczym nieuzasadniony dyskryminuje go i narusza zasadę równości.

Ze wszech miar wskazaną sprawą jest jednoznaczne rozstrzygnięcie w kodeksie cywilnym kwestii nabycia użytkowania wieczystego w drodze zasiedzenia jedynie przeciwko użytkownikowi wieczystemu, czyli wtedy, gdy prawo takie zostało uprzednio ustanowione na rzecz innego podmiotu. Kwestie te raczej nie budzą wątpliwości w judykaturze, ale ich jednoznaczne rozstrzygnięcie wyeliminowałoby ewentualne dywagacje w tym zakresie.

Wprawdzie użytkowanie wieczyste było wykorzystywane przez ustawodawcę w okolicznościach, w których pojawiały się wątpliwości co do statusu określonej grupy nieruchomości, ale w żadnym razie nie powinno być postrzegane jako przyczyna wszelkiego zła i problemów, które drażą polskie życie społeczne przez ostatnie dwadzieścia lat w związku z niezałatwieniem spraw, które powinny być załatwione. Jestem przekonany, że przyczyn niezałatwienia spraw trudnych niepodobna szukać w użytkowaniu wieczystym.

³⁶ J. Szachulowicz (*Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2005, s. 162–163) wyraża zaprzeczenie, iż utrzymywanie prawa pierwokupu przyznanego gminie nie uzasadniają zwłaszcza inne, pozaumowne sposoby powstawania użytkowania wieczystego.

³⁷ Zob. szerzej: M. Bernarczyk, *Użytkowanie wieczyste własności nierówne*, „Rzeczpospolita”, 03.02.2005.

Użytkowanie wieczyste jest niewątpliwie formułą niedoskonałą, ale równocześnie znakomicie inną niż było przed pięćdziesięciu laty. Zasadniczo jest ono ustanawiane na zasadach rynkowych, inny jest jego zakres tak podmiotowy, jak i przedmiotowy, inna jest również jego funkcja. Poczynione zastrzeżenia w żadnym razie nie dyskwalifikują przedmiotowego prawa, co nie oznacza jednak potrzeby jego dalszego modernizowania. Nie należy przy tym zapominać, że w dziedzinie stosunków prawnych, zwłaszcza prawno-rzeczowych, wskazana jest stabilność unormowania. Zapewnia ona poczucie bezpieczeństwa i stabilności, zachęca do podejmowania inwestycji i racjonalnego korzystania z gruntu.

Oczywiście można również wyobrazić sobie likwidację użytkowania wieczystego. Pamiętać jednak trzeba, że rozwiązania normatywne, nawet nie w pełni doskonałe, wydają się w dziedzinie prawa rzeczowego w odniesieniu do nieruchomości lepsze z ekonomicznego punktu widzenia aniżeli ciągła fluktuacja przepisów. Płynność stanu prawnego rodzi bowiem niepewność, ta zaś tkwi u podstaw zobowiązania przynoszącego straty oraz ujemne zastępstwa w sferze psychologicznej³⁸.

Zwolennicy likwidacji użytkowania wieczystego powinni uwzględnić również czynnik ekonomiczny, jaki musiałby towarzyszyć temu zabiegowi. Owa zamiana nie mogłaby się dokonać nawet bez potrzeby dokonania stosownych zmian wpisów w księgach wieczystych. Obok tego konieczna byłaby także zmiana dokumentów, również takich, które potwierdzają obowiązki podatkowe posiadacza.

Postawa Profesora J. Ignatowicza w odniesieniu do użytkowania wieczystego jest wzorem postępowania uczonego krytycznie oceniającego otaczającą rzeczywistość, ale równocześnie poszukującego pozytywnych rozwiązań problemów. Profesor opowiada się za zmianami ewolucyjnymi a nie rewolucyjnymi i takie sposoby postępowania warto przypominać i premiować wobec pojawiających się tendencji przesuwania dyskusji prawniczej z poziomu merytorycznego na poziom ideologiczny³⁹.

SUMMARY

In his critical analysis of the issues of perpetual usufruct, Professor Jerzy Ignatowicz posed three basic questions in this respect. The first question concerns the purposefulness of maintaining the perpetual usufruct right or a similar property right in a market economy. Secondly, if the answer to the first question is positive, the author discusses the purposefulness of replacing the perpetual usufruct right with a similar construction. Thirdly, if it is legitimate to maintain the perpetual usufruct in the Polish system of law, he suggests a discussion on the form of modifying the property

³⁸ Zob. W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 52.

³⁹ W trakcie konferencji naukowej „Własności i inne prawa rzeczowe”, zorganizowanej przez Zarząd Stowarzyszenia Notariuszy RP, w trakcie dyskusji nad użytkowaniem wieczystym jego przeciwnicy przez fakt utrzymania użytkowania wieczystego w polskim systemie prawa rzeczowego uznali, iż to „PRL ma się dobrze”. Zob. *Nowy kodeks cywilny. Zmiana nie taka prosta*, „Rzeczpospolita”, 01.10.2012.

right in question, so that it becomes more adapted to the current social and economic conditions than so far, at the same time indicating a series of questions in this respect, addressed to the legislator. Professor Ignatowicz recognises the need to maintain the right of perpetual usufruct or a similar right. In noticing the drawbacks of the right in question, he stresses the importance of stability in the area of property law, and consequently opts for maintaining the perpetual usufruct right, yet at the same time stressing the necessity for its modification.

Despite numerous amendments, to a large extent consistent with Professor Ignatowicz's proposals, the perpetual usufruct right requires a number of changes to adapt this right even more than so far, to the changed conditions of management, also in the area of fiscal property.

The postulated changes aim towards the independence of the perpetual usufruct from administrative law regulations, its popularisation, not limiting its function to its otherwise limited aims, the regulation of neighbourly relations between holders of perpetual usufruct and proprietors, the question of the protection of the perpetual usufruct right, the purposefulness of maintaining the hitherto solutions with regard to the status of buildings and appliances placed on the leased land or the sale of the right of perpetual usufruct, including the question of the entry in the land and mortgage register upon the transfer of perpetual usufruct, and particularly the most delicate issue of the annual fee to be paid by the holder of perpetual usufruct, or maintaining the statutory right of pre-emption of perpetual usufruct for the benefit of the *gmina* (municipality). Despite the lapse of time, the proposal to introduce in the Civil Code the reference to the regulations on the content and exercise of ownership accordingly applying to the perpetual usufruct, is still valid.

Professor J. Ignatowicz's approach with regard to perpetual usufruct is a model of conduct of a scholar who critically examines reality, yet at the same time searching for positive solutions to problems. Professor supports evolutionary rather than revolutionary changes. Such approaches deserve to be popularised and supported as against the emerging tendencies to shift the legal discourse from the substantive level to the ideological one.