



## Czego nie może użytkownik wieczysty

Pozostając przy temacie podziału nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, chcę zwrócić uwagę na jedno z ostatnich orzeczeń Sądu Najwyższego, który sformułował tezę, że „użytkownik wieczysty nie może dokonać podziału gruntu oddanego mu w użytkowanie wieczyste”.

**T**eza ta powstała na tle problematyki wynikającej ze zrzeczenia się przez użytkownika wieczystego części nieruchomości objętych tym prawem (uchwała SN z 13 marca 2015 r., III CZP 116/14). Chodziło o nieruchomości Skarbu Państwa w użytkowaniu wieczystym spółdzielni mieszkaniowej. Przez część nieruchomości przechodziły ciągi komunikacyjne, a część zajmowała osiedlowa zielen. Uznając, że część ww. gruntów nie jest jej potrzebna, spółdzielnia w formie aktu notarialnego zrzekła się prawa użytkowania wieczystego co do części tych nieruchomości, a następnie wystąpiła o wydzielenie z ksiąg wieczystych opisanych w tym akcie nieruchomości i wykreślenie z nich ww. prawa. W treści aktu jako podstawę prawną zrzeczenia wskazano art. 233 kc w związku z art. 246 kc, przywołano też postanowienie Sądu Najwyższego z 24 sierpnia 2005 r. (II CK 34/05), uchwałę Sądu Najwyższego z 23 sierpnia 2006 r. (III CZP 60/06) i wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 marca 2005 r. (K. 9/04).

W sprawie chodziło nie tyle o to, czy użytkownik wieczysty może zrzec się swojego prawa (a raczej, na jakiej podstawie), ale przede wszystkim – czy może to uczynić jedynie w stosunku do części nieruchomości. Wątpliwość w tym zakresie wynikała m.in. z porównania poglądów wyrażonych w wyroku Sądu Najwyższego z 8 listo-

pada 2007 r. (III CSK 183/07, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 11-12, s. 195 z głosem aprobowującym Beaty Janiszewskiej), nawiązującego do uchwały Sądu Najwyższego z 7 kwietnia 2006 r. (III CZP 24/06, OSNC 2007, nr 2, poz. 24) i z postanowienia Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2013 r. (I CSK 258/12, OSNC 2013, nr 7-8 poz. 95). W orzeczeniach z 2006 i 2007 r. SN stwierdził, że dopuszczalny jest co prawda wieczystoksięgowy podział nieruchomości obciążonej prawem użytkowania wieczystego, jednakże uprawnienie do dokonania podziału przysługuje wyłącznie właścicielowi nieruchomości. Według SN zrzeczenie się użytkowania wieczystego w części byłoby dopuszczalne dopiero po dokonaniu podziału wieczystoksięgowego oraz podziału uregulowanego w przepisach art. 92 i następnych ustawy z 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (tekst jednolity DzU z 2015 r. poz. 782, dalej jako *uogn*), ale uprawnienia te – zdaniem SN – nie przysługują użytkownikowi wieczystemu, a wyłącznie właścicielowi.

**I**nnym poglądem zakładał natomiast legitymację użytkownika wieczystego do złożenia wniosku o założenie księgi wieczystej dla nowej nieruchomości, powstającej w wyniku podziału dotychczasowej. Tu z kolei wskazywano, że użytkownik wieczysty nie tylko może podzielić nieruchomość, ale może też

żądać połączenia w jednej księdze wieczystej kilku pozostających w jego użytkowaniu wieczystym nieruchomości graniczących ze sobą lub stanowiących całość gospodarczą (pod warunkiem że wszystkie nieruchomości należą do tego samego właściciela, czyli do Skarbu Państwa lub tej samej jednostki samorządu terytorialnego). Podnoszono, że wynika to z ukształtowanej konstrukcji prawa użytkowania wieczystego zbudowanej przy zastosowaniu zasady wyłączności uprawnień użytkownika wieczystego względem osób trzecich. Uprawnienie z art. 21 ustawy z 6 lipca 1982 r. *o księgach wieczystych i hipotece* (DzU z 2013 r. poz. 707, dalej: *ukwh*) rozciągnięto również na użytkownika wieczystego. Założono, że kompetencja do złożenia wniosku o dokonanie wpisu w księdze wieczystej nie wyłącza uprawnienia do złożenia wniosku o założenie kw oraz o odłączenie z dotychczasowej kw części nieruchomości i założenie dla niej nowej księgi. Kompetencja ta – zdaniem SN – wynika z art. 233 kc dającego użytkownikowi wieczystemu prawo do rozporządzania swoim prawem (postanowienie SN z 23 stycznia 2013 r., I CSK 258/12; OSNC 2013, nr 7-8, poz. 95).

**W** powołanej na wstępie uchwałie SN rozpoczął rozważania od terminu „nieruchomość gruntowa”, którą zgodnie z art. 46 kc są części



powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności. Jeżeli dla nieruchomości należących do jednego właściciela prowadzone są osobne księgi wieczyste, to status nieruchomości uzyskuje każdy grunt, dla którego prowadzona jest odrębna księga (zasada: ile ksiąg wieczystych, tyle nieruchomości). Możliwość połączenia nieruchomości stanowiących całość gospodarczą lub graniczących ze sobą wynika z art. 21 ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Pomimo braku analogicznego przepisu, który by pozwalał na podział nieruchomości objętej jedną księgą wieczystą, w doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że gdy właściciel wyraża taką wolę, może podzielić nieruchomość i dla nowej nieruchomości utworzyć odrębną księgę wieczystą. Według SN uprawnienie do łączenia lub podziału nieruchomości przysługuje jednak wyłącznie właścicielowi nieruchomości, a już nie użytkownikowi wieczystemu (por. uchwałę SN z 7 kwietnia 2006 r., III CZP 24/06, OSNC 2007, nr 2, poz. 24; postanowienie SN z 19 lutego 2003 r., V CK 278/02, nie publ.; wyrok SN z 8 listopada 2007 r., III CSK 183/07, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 11-12, s. 195 i następane)

Podstawowe znaczenie w tym zakresie ma samo pojęcie nieruchomości gruntowej, z którą łączy się prawo własności. Użytkownik wieczysty wpisany jest do działu II księgi wieczystej, ale zawsze razem z właścicielem. Powstaje zatem pytanie, czy użytkownik wieczysty, którego prawo obciąża tylko nieruchomość określonego właściciela, bez wiedzy, a nawet

wbrew jego woli może doprowadzić do powstania nowej nieruchomości. Gdyby dopuścić taką możliwość, to pojęcie nieruchomości tylko pośrednio byłoby związane z prawem własności. A więc to nie właściciel decydowałby, która część gruntu jest nieruchomością, lecz użytkownik wieczysty (tj. osoba, której prawo tylko obciąża nieruchomość). W tym kontekście SN przyjął, że art. 21 *ukwh* nie zawiera żadnej luki, a ustawodawca celowo związał możliwość łączenia i podziału nieruchomości tylko z osobą, której przysługuje prawo własności.

**R**ozważaniom SN podlegał też art. 233 kc stanowiący o tym, że użytkownik wieczysty może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób i w takich samych granicach może rozporządzać swoim prawem. W czasie trwania użytkownika wieczystego uprawnienia użytkownika w istocie uznawane są za takie same jak właściciela. SN zaniegował jednak pogląd, że użytkownikowi wieczystemu należy przyznać uprawnienie do łączenia lub dzielenia nieruchomości, gdyż koncepcja ta nie znajduje oparcia w ustawie, a użytkownik wieczysty może korzystać z nieruchomości i rozporządzać nią tylko w granicach przysługującego mu prawa. Z art. 233 kc wynika co prawda uprawnienie użytkownika wieczystego do rozporządzania, ale chodzi o rozporządzanie tylko jego prawem, a nie nieruchomością.

Zdaniem SN „*przyznanie uprawnienia do podziału użytkownikowi wieczystemu, jako wyjątek od zasady, że pojęcie*

*nieruchomości gruntowej związane jest tylko z prawem własności, wymagałoby wyraźnego zezwolenia ustawodawcy, którego nie znajdujemy w przepisach prawnych*”. Stąd, według SN, braku przepisu ustawy nie można uzupełniać w drodze wykładni i w istocie *contra legem*.

Podstawą do działania użytkownika w ocenie SN nie może być też art. 626<sup>2</sup> § 5 kpc, zgodnie z którym wniosek o dokonanie wpisu do KW może złożyć właściciel nieruchomości, użytkownik wieczysty, osoba, na rzecz której wpis ma nastąpić, albo wierzyciel, jeżeli przysługuje mu prawo, które może być wpisane w księdze wieczystej. SN zwrócił uwagę, że uprawnienie użytkownika wieczystego do podziału nieruchomości, na której ustanowiono jego prawo, nie może być wywodzone z przepisów regulujących postępowanie o dokonanie wpisu w KW, gdyż chodzi o prawo składające się na treść prawa użytkownika wieczystego, a to nie może wynikać z przepisów regulujących postępowanie związane z dokonywaniem wpisów do księgi wieczystej. Są to bowiem jedynie przepisy natury proceduralnej.

Wreszcie SN podkreślił, że dopuszczenie do dokonywania podziału lub łączenia nieruchomości przez użytkownika wieczystego może prowadzić do naruszenia interesów właściciela i uprzywilejowania interesów użytkownika wieczystego. W konsekwencji przyjął, że skoro użytkownik wieczysty nie ma uprawnienia do podziału gruntu, na którym ustanowione zostało jego prawo, to bezprzedmiotowe jest rozważanie, czy może on



zrzec się swojego prawa do części gruntu. Sąd ten zwrócił też uwagę, że użytkowanie wieczyste jest prawem na rzeczy cudzej o treści jedynie zbliżonej do prawa własności, a nade wszystko jest to prawo odpłatne. W uproszczeniu: tak zatem jak użytkownik wieczysty ma prawo oczekiwać od właściciela, że przez 99 lat (z założenia) nie będzie on przeszkadzał mu w korzystaniu z nieruchomości zgodnie z ustawą, zasadami współżycia społecznego i umową, tak właściciel ma prawo oczekiwać przez te lata stosownych opłat.

## Moim zdaniem

**R**ację ma Sąd Najwyższy, wskazując, że z prawa użytkowania wieczystego jako prawa na rzeczy cudzej, stanowiącej przedmiot własności innej osoby, nie można wyprowadzać uprawnienia do samodzielnego dzielenia lub łączenia nieruchomości. Prawo to obciąża nieruchomość, jest to prawo zbywalne i dziedziczne, ale jego podstawą jest istnienie konkretnej nieruchomości, którą ono obciąża. Prawny podział nieruchomości powoduje jednocześnie podział użytkowania wieczystego, a to musiałyby pociągać za sobą zmianę umowy o użytkowanie wieczyste. Trzeba pamiętać, że jakkolwiek prawo to jest zbywalne i dziedziczne, to każdego użytkownika wieczystego łączy umowa z właścicielem, której warunki przechodzą na nowego nabywcę. Umowę tę można rozwiązać przez sąd, jeżeli użytkownik nie wywiązuje się z jej postanowień.

Prowadziłam kiedyś taką sprawę. Według umowy użytkownik wieczysty miał w ciągu 10 lat wybudować na nieruchomości budynek usługowo-mieszkalny. Nie wybudował nic i po 11 latach sprzedał swoje prawo, a nabywca wybudował tam garaże. Wtedy właściciel (gmina) zażądał rozwiązania umowy i zwrotu gruntu. Nowy użytkownik bronił się, że to jego poprzednik nie wywiązał się z umowy. Niestety, każdy nowy użytkownik wieczysty wchodzi w prawa i obowiązki poprzedniego. I nawet jeżeli to poprzednik nie wykonał warunków umowy, to ten, który kupił, może stracić prawo do nieruchomości, bo traktowany jest tak samo. Stąd też nawet z tego punktu widzenia trudno byłoby dzielić nieruchomość obciążoną zobowiązaniami. Ale to już każdorazowo reguluje umowa.

**Z**namienne w tym wszystkim jest postępowanie spółdzielni mieszkaniowych. Geodezyjny podział tych nieruchomości nastąpił wiele lat temu, spółdzielnie realizowały zresztą wykupy mieszkań za złotówkę i wydzielały

ewidencyjnie grunty pod blokami. Całe oddane im w użytkowanie wieczyste tereny przeznaczone są pod budownictwo mieszkaniowe wielokondygnacyjne i np. usługi. Nawiasem mówiąc, prawo do większości tych terenów spółdzielnie nabyły 5 grudnia 1990 r. z mocy prawa na podstawie art. 2 ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (a wcześniej nie miały do nich żadnego tytułu, nawet największa WSM w Warszawie). Na tle opłat za użytkowanie wieczyste w praktyce powstał problem, jak należy wyceniać te grunty. Miasto (jako właściciel) przyjęło taką koncepcję, że obciążając opłatami użytkowników wieczystych (właściciele poszczególnych wykupionych lokali z udziałem w użytkowaniu wieczystym) i same spółdzielnie, wyceniało osobno grunt pod chodnikiem, osobno małą działkę pod hydrofornią i osobno grunty pod blokami. Małe działki łatwiej było wycenić (bo jak znaleźć w dużym mieście transakcje dotyczące np. 10 ha gruntów mieszkaniowych), poza tym małe działki były droższe. Zresztą nawet nie wiadomo, czy wynikało to z chęci podratowania budżetu gminy, czy raczej z niewiedzy. W każdym razie Sąd Okręgowy w Warszawie zadał SN pytanie: czy można wypowiedzieć stawkę opłaty tylko częściowo, czyli np. w stosunku do jednej działki wchodzącej w skład nieruchomości. Pytaniem tym SN był zdumiony, ale udzielił odpowiedzi, biorąc pod uwagę skalę problemu i jego doniosłość dla społeczeństwa. Wskazał mianowicie (uchwała SN z 15 maja 2013 r., III CZP24/13), że nieruchomość to nieruchomość, a działka to działka, opłatę zaś ustala się według wartości nieruchomości, a nie działki. W tym przypadku SN nie kwestionował, że nie można dzielić nieruchomości obciążonej użytkowaniem wieczystym, zresztą nie było mowy o podziale prawnym i podziale księgi wieczystej, a jedynie o podziale geodezyjnym. Zasada jednej nieruchomości i jednej księgi oraz konstytucyjnego wpisu użytkowania wieczystego musiałaby przy podziale prawnym skutkować wielokrotnością ksiąg i osobnych wpisów omawianego prawa.

**P**rzypadek opisany w przytoczonej na wstępie uchwale SN niewątpliwie ma też związek z kosztami. Spółdzielnia widocznie doszła do wniosku, że jak zrzeknie się terenów pod drogami wewnętrznymi, trawnikami i placami zabaw, to nie tylko nie będzie musiała uiszczać wysokich opłat za użytkowanie wieczyste, ale nie będzie też musiała utrzymywać tych gruntów (kosić, nawozić, remontować itp.). Zrzeczenie się

jest czynnością jednostronną, a więc nie wymaga zgody właściciela. Prawa można się zrzec, ale – jak wynika ze stanowiska SN – tylko co do całości rzeczy, a nie co do jej części wskazanej przez użytkownika wieczystego. Łączenie i podział nieruchomości to według SN wyłączna domena właściciela (art. 46 kc i art. 21 *ukwh*). W konsekwencji SN przyjął, że wnioskodawcą zarówno podziału prawnego, jak i podziału geodezyjnego w trybie art. 92 i następnych *uogn* może być tylko właściciel, bo żaden przepis prawa nie daje użytkownikowi legitymacji do zainicjowania takiego postępowania.

Koncepcja ta jest dla mnie zrozumiała, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę całokształt instytucji pod nazwą użytkowanie wieczyste. Nie mogę jednak zrozumieć, dlaczego – powołując się na ustawę o gospodarce nieruchomościami – SN przyjął, że nie ma przepisu umożliwiającego użytkownikowi wieczystemu złożenie wniosku o podział geodezyjny (administracyjny/ewidencyjny) i że taki podział byłby *contra legem*. Co prawda w *uogn* mowa jest o tym, że podział nieruchomości dokonuje się na koszt i wniosek osoby, która ma w tym interes prawny (art. 97 ust. 1), ale już dalej ustawodawca jednoznacznie wskazał, że użytkownik wieczysty może być wnioskodawcą takiego postępowania (art. 98 ust. 1 zd. 2 *uogn* i np. art. 98a ust. 1), choć właściciel – co zawsze podkreślam – również winien być stroną w sprawie. Brak sprzeciwu z jego strony wskazuje na domniemanie, że wyraża on zgodę na podział.

Przytoczona na wstępie uchwała SN niewątpliwie winna być przestrzegana przez notariuszy czy sądy wieczystoksięgowe, a także sądy cywilne (np. dzielące spadki). W moim przekonaniu dotyczy ona raczej podziału prawnego, bo – jak wiadomo – ten geodezyjny nie powoduje jeszcze podziału nieruchomości na kilka mniejszych. Powoduje jedynie powstanie większej liczby działek ewidencyjnych, a nie nieruchomości (z wyjątkiem działki wydzielanej pod drogę publiczną, która z datą ostateczności decyzji staje się osobną nieruchomością, a użytkowanie wieczyste wygasa z mocy samego prawa – art. 98 ust. 1 zd. 2 i 3 *uogn*).

**Magdalena Durzyńska**

sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (I Wydz.), doktor nauk prawnych, pracowała w Departamencie Katastru GUGiK

Sygnatury spraw: III CZP 116/14 oraz III CZP 24/13

Sygnatura sprawy opisanej w artykule „»Kreatywny« właściciel” (GEODETA 6/2015): I OSK 687/11