



Prawo użytkowania wieczystego

Znieść czy zostawić

MARIA JASIŃSKA

Ostatnio wiele uwagi poświęcono projektowi Stowarzyszenia Użytkowników Wieczystych z Zielonej Góry. Zaproponowali oni, aby wszyscy użytkownicy wieczysti stali się z mocy prawa właścicielami gruntów. Przejście własności miałyby nastąpić na podstawie decyzji administracyjnej.

Projekt ten wzbudził wiele kontrowersji, ale bez wątpienia skupił uwagę opinii publicznej na instytucji użytkowania wieczystego i to w momencie bardzo ważnym – dostosowywania naszego prawa do standardów europejskich.

Prawo własności było przez wieki jednym z podstawowych praw podmiotowych. Było ono przedmiotem wielu opracowań jurystów. Polska, będąca pod wpływem prawa rzymskiego, również należała do tego kręgu. Nic zatem dziwnego, że każde ograniczenie tego prawa zawsze budziło wiele emocji. Taki sam los spotkał omawianą instytucję. Została ona wprowadzona dopiero po II wojnie światowej. Prawo użytkowania wieczystego miało od tej pory stać na straży polityki wywłaszczeniowej państwa. Początkowo zostało uregulowane w kodeksie cywilnym w art. 232-243, a następnie w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (DzU nr 30 z 1991 r. poz. 127 z późn. zm.). Już tak różne uregulowania zarówno w porządku cywilnym, jak i administracyjnym pozwalają stwierdzić, iż ustawodawca bardzo dużą wagę przywiązał do unormowania tej instytucji i nadał jej wyjątkowy charakter. Zgodnie z brzmieniem art. 232 kc przedmiotem użytkowania wieczystego mogą być następujące kategorie gruntów:

- grunty będące własnością skarbu państwa, położone w granicach administracyjnych miast lub osiedli,
- grunty skarbu państwa położone poza granicami administracyjnymi miast, lecz włączone do planu zagospodarowania przestrzennego miasta lub osiedla i przekazane

do realizacji zadań jego gospodarki,

- grunty stanowiące własność gmin lub ich związków.

Dla funkcjonowania danego przepisu ważne jest, jak może być ono realizowane. W przypadku użytkowania wieczystego traktuje o tym art. 233 kc. Zgodnie z jego treścią „w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego oraz umowę o oddanie gruntu skarbu państwa lub gruntu należącego do gmin bądź ich związków w użytkowanie wieczyste, użytkownik może:

- korzystać z terenu z wyłączeniem innych osób,
- w tych samych granicach użytkownik wieczysty może swoim prawem rozporządzać”.

Jak zatem widzimy, granicę korzystania z użytkowania wieczystego wyznaczają: ustawa, zasady współzycia społecznego oraz umowa.

Podstawowym źródłem przepisów normujących to prawo jest kodeks cywilny wprowadzony ustawą w 1964 r. oraz ustawa z 24 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości. Ustawy te normują tryb nabywania prawa użytkowania wieczystego, treść, opłaty itd. O ile kodeks cywilny nie jest przedmiotem stałego zainteresowania ustawodawcy, o tyle *Ustawa o gospodarce gruntami* bez przerwy podlega modyfikacjom.

Zasady współzycia społecznego są tą kategorią prawną, która w zależności od sytuacji albo może stronie zaszkodzić, albo też wybawić z kłopotu. Generalnie art. 5 kc wielokrotnie był przedmiotem krytyki wielu jurystów. Z drugiej jednak strony należy stwierdzić, iż zdarzało się, że jedynie ten artykuł był podstawą roszczeń i stanowił „ostatnią deskę ratunku”. Sąd Najwyższy również w przypadku prawa użytkowania wieczystego wypowiedział się w sprawie zastosowania art. 5 kc – takim orzeczeniem był wyrok SN z dnia 8 października 1965 r. (I CR 265/65), w którym sąd stwierdził, iż „W sprawie o uzgodnienie treści księgi wie-

czystej z rzeczywistym stanem prawnym oddalenie powództwa ze względu na sprzeczność żądania z zasadami współzycia społecznego nie jest dopuszczalne”. Jako pewną „ciekawostkę” co do zastosowania zasad współzycia społecznego pozwolę sobie przytoczyć orzeczenie SN z dnia 18 listopada 1965 r. (III CR 202/65), w którym sąd podaje, iż: „Prawo wykupu gruntu unormowane w art. 73 § 2 prawa rzeczowego lub art. 231 § 1 kc nie może być realizowane i nie może korzystać z ochrony prawa – mimo że zostały spełnione przesłanki przewidziane w powyższych przepisach – jeżeli ze szczególnych okoliczności danej sprawy wynika, że stan prawny wytworzony przez zobowiązania właściciela gruntu do przeniesienia własności tego gruntu na rzecz posiadacza doprowadziłoby do całkowicie szkodliwej, z punktu widzenia interesu społeczno-gospodarczego, konfiguracji nieruchomości i stałby się przyczyną sporów na tle stosunków sąsiedzkich”. Jak zatem widzimy, zasady współzycia społecznego były wykorzystywane przez Sąd Najwyższy w różnorodnych sytuacjach dotyczących również problemów związanych z ziemią.

Umowa jest najważniejszym aktem między stronami. Postanowienia w niej zawarte, jeśli ważne z mocy prawa – są dla stron kontraktu obowiązujące. Od stron zatem zależy również kształt stosunków zawiązanych w wyniku zawarcia umowy o użytkowanie wieczyste.

Jakie zatem prawa przysługują użytkownikowi wieczystemu i w jaki sposób może ich bronić? Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy przede wszystkim zastanowić się jaki charakter ma instytucja wieczystego użytkowania. Zdaniem wielu teoretyków zajmujących się problematyką nieruchomości prawo użytkowania wieczystego stanowi swoistą instytucję pośrednią między prawem własności – a więc jednym z podstawowych praw podmiotowych – a prawem rzeczowym ograniczonym. Stanowisko takie zaprezentował również Sąd Najwyższy wydając po-

stanowienie z dnia 17 stycznia 1974 r. (III CRN 316/73), w którym stwierdził, iż: „Wieczyste użytkowanie zostało ukształtowane jako instytucja pośrednia między prawną kategorią własności a kategorią tzw. praw rzeczowych ograniczonych. W wypadkach więc nie uregulowanych w art. 232-243 kc oraz w umowie o oddanie terenu państwowego w wieczyste użytkowanie należy przy trudnościach interpretacyjnych posługiwać się analogią przede wszystkim do przepisów zawartych w dziale II tytułu I księgi drugiej kc dotyczących treści i wykonywania własności, a więc m.in. również do art. 145 kc”.

Moim skromnym zdaniem rozszerzenie rozumienia prawa użytkowania wieczystego gruntu i traktowanie jako własność wydaje się być jedynie wyrazem dobrej woli interpretatorów. Unormowania kodeksowe wskazują bowiem, iż prawo użytkowania wieczystego gruntu należy traktować podobnie jak inne prawa ograniczone. Podstawową zasadą związaną z wpisem do ksiąg wieczystych jest domniemanie prawdziwości zawartych tam wpisów. Zasada ta nie obejmuje jednak wpisów związanych z prawem użytkowania wieczystego. wypowiedział się o tym w sposób jednoznaczny Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 14 maja 1986 r. (II CR 28/86), w którym stwierdził: „Zasada wiarygodności ksiąg nie wchodzi w grę w wypadku użytkowania wieczystego”. Jest to zatem pierwsze ograniczenie praw użytkownika wieczystego gruntu.

Jak wiemy, właściciel nieruchomości może nią swobodnie rozporządzać. Tymczasem zupełnie inny charakter ma korzystanie z nieruchomości przez użytkownika wieczystego. Może on bowiem korzystać ze swojego prawa jedynie w granicach wyznaczonych przez przepisy. Kodeks cywilny w art. 239 §1 precyzuje, iż sposób korzystania z gruntu skarbu państwa lub gruntu należącego do gmin bądź ich związków przez wieczystego użytkownika powinien być określony w umowie. Przepisy administracyjne tymczasem bardzo rygorystycznie określają, w jakim celu grunty mogą być oddawane w użytkowanie wieczyste. Uchwała 7 sędziów z dnia 27 listopada 1987 r. (III CZP 42/87) sprecyzowała, iż „Grunty państwowe wymienione w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (DzU nr 22 poz. 99) mogą być oddawane osobom fizycznym w użytkowanie wieczyste tylko na cele określone w przepisach art. 23 ust. 1, art. 25 i art. 26 ust. 2 ustawy (III CZP 42/87).

Przytoczone powyżej artykuły wskazują, w

jaki sposób dana nieruchomość może być wykorzystywana. Zgodnie z brzmieniem art. 25 *Ustawy o gospodarce gruntami* osoba prawna lub osoba fizyczna, której oddano w użytkowanie wieczyste grunt stanowiący własność skarbu państwa lub własność gminy – albo też jej następca prawny, powinna go zagospodarować w sposób i w terminie określonym w umowie (...). Jak zatem widzimy, korzystanie z nieruchomości ma ściśle ograniczony charakter i niewykonywanie go zgodnie z przeznaczeniem może spowodować rozwiązanie umowy. O sankcjach tych ustawodawca wypowiedział się zarówno na niwie unormowań cywilistycznych, jak i administracyjnych. Zgodnie z treścią art. 26 użytkowanie wieczyste wygasa z upływem okresu ustalonego w umowie albo przez rozwiązanie umowy przed upływem tego okresu. Rozwiązanie to może nastąpić na przykład w razie nieutrzymywania w należytym stanie budynków i urządzeń oddanych w użytkowanie wieczyste.

Podstawową zasadą prawa użytkowania wieczystego jest oddawanie gruntu na okres 99 lat z możliwością przedłużenia na dalszy okres od czterdziestu do dziewięćdziesięciu lat. Jedyną gwarancją przedłużania okresu użytkowania wieczystego jest zapis w art. 236 § 2 kc, iż „Odmowa przedłużenia jest dopuszczalna tylko ze względu na ważny interes społeczny”. W przypadku wygaśnięcia użytkowania wieczystego należy się użytkownikowi ustalone w umowie wynagrodzenie za wzniesione przez niego lub nabyte na własność budynki i inne urządzenia istniejące w dniu zwrotu użytkowanego gruntu. Wysokość tego wynagrodzenia powinna być ustalona w umowie. Jeśli strony tego nie określiły, wówczas wynagrodzenie wynosi jedną czwartą wartości budynków i innych urządzeń istniejących w dniu zwrotu użytkowanego gruntu.

Jak zatem widzimy, proponowane przez ustawodawcę rozwiązania są, delikatnie mówiąc, dalekie od ideału. Mało pocieszający jest fakt, że zgodnie z treścią uchwały 7 sędziów wydanej w sprawie V PZP 2/96 z dnia 24 czerwca 1976 r. dopuszczalne jest nabycie prawa użytkowania wieczystego przez zasiedzenie biegnące przeciwko poprzedniemu wieczystemu użytkownikowi. Również uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 kwietnia 1987 r. w sprawie III CZP 19/87, która stanowi, iż „Umowa, na mocy której skarbu państwa oddał wywłaszczony grunt osobie fizycznej w użytkowanie wieczyste z naruszeniem powinności zwrotu tego gruntu na rzecz poprzedniego właściciela albo jego następcy prawnego (art. 74 ust. 1 ustawy z dnia

29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości – DzU nr 22 poz. 99), nie jest – sama przez się nieważna”, nie jest dostatecznym środkiem ochrony interesów użytkowników wieczystych.

Kolejnym obowiązkiem użytkownika wieczystego jest wnoszenie rocznych opłat za korzystanie z tego prawa. Opłaty te w sumie kilkakrotnie przewyższają wartość gruntu – nic więc dziwnego, że wzbudzały i wzbudzają również wiele emocji. Podstawowym problemem jest dokonanie wyceny danego gruntu. Mamy już obecnie wykształconych rzeczoznawców majątkowych zajmujących się wyceną gruntów. Wobec jednak nadal nie do końca ustabilizowanej sytuacji w obrocie nieruchomościami wskaźniki oceny są bardzo płynne. Zgodnie bowiem z art. 38 § 2: „Wartość gruntu określa się przy uwzględnieniu aktualnie kształtujących się cen w obrocie gruntami, dokonanych nakładów, funkcji wyznaczonej w planie zagospodarowania przestrzennego dla tych gruntów, ich położenia i stopnia wyposażenia w urządzenia komunalne, energetyczne i gazowe, a także stanu zagospodarowania tych terenów”. Dopiero po uwzględnieniu tych elementów można określić wartości danej nieruchomości i następnie, zgodnie z treścią art. 40 § 3 *Ustawy o gospodarce gruntami*, pobierać roczną opłatę w wysokości 3% ceny ustalonej w oparciu o ww. kryteria, należy jednak mieć świadomość, że zgodnie z brzmieniem art. 43 § 1 opłaty za użytkowanie wieczyste i zarząd gruntów nie zabudowanych i zabudowanych mogą być, na skutek zmiany wartości tych gruntów, aktualizowane w okresach nie krótszych niż jeden rok. Aktualizacja nie zawsze musi co prawda oznaczać podwyższenie opłaty, należy jednak we wszelkich kalkulacjach i biznesplanach brać ten fakt pod uwagę.

Podsumowując można stwierdzić, iż użytkowanie wieczyste jest jednym z ograniczonych praw rzeczowych, którego specyfika zawiera się w tym, iż jest to forma władania danym gruntem przez 99 lat. Obiektywnie jest to czas stosunkowo długi, w nim się bowiem zawiera życie więcej niż jednego pokolenia. Odmienne charakter mają jednak odczucia subiektywne. W tym wypadku posiadanie ma zupełnie inny wymiar. Dlatego też całkowicie zgadzam się z głosami żądającymi zniesienia tego wytworu polskiej legislatury i, stosownie do unormowań europejskich, ustalenia jednoznacznych kryteriów własności. Obecny stan słusznie może wzbudzać niepokój, a tym samym podważać wiarygodność prawa. ■