

O przyszłości użytkowania wieczystego – dyskusji ciąg dalszy

Współczesny proces kształtowania odnowionych stosunków własnościowych w Polsce stanowi szczególnie przedmiot uzasadnionego zainteresowania doktryny¹. W tej szerokiej dziedzinie zainteresowań mieści się *stricte* legislacyjny² problem przyszłości prawa użytkowania wieczystego; jego zachowania³, bądź eliminacji⁴ z katalogu praw rzeczowych. Opinia doktryny jest podzielona i bywa zmienna⁵. Również podzielone jest stanowisko opinii publicznej. Natomiast w procesie legislacyjnym spotykamy epizodyczne próby podważenia bytu użytkowania wieczystego.

W doktrynie dyskusja o przyszłości prawa użytkowania wieczystego trwa nieustannie od początku lat dziewięćdziesiątych dwudziestego wieku. Można ocenić, że z początku bardziej ekspansywni byli oponenci tej instytucji prawnej⁶. Z biegiem czasu przybywało im stronników⁷. Nie zabrakło wszakże zwolenników zachowania prawa użytkowania wieczystego – z niezbędnymi modyfikacjami – w obowiązującym systemie polskiego prawa cywilnego⁸. Można ocenić, że sytuacja się już równoważy. Przesadna jest zaś obawa wyrażona słowami, że „może budzić zastanowienie niewielki w ostatnim czasie krąg zwolenników użytkowania wie-

1 W tym zakresie intensywną obserwację własną prezentuje A. Stelmachowski; por. Modele własności i ich uwarunkowanie społeczno-ustrojowe, w: System prawa prywatnego (red. Z. Radwański), t. 3, Prawo rzeczowe (red. tomu T. Dybowski), Warszawa 2003, s. 63–202.

2 Według mej oceny zagadnienie przyszłości legislacyjnej prawa użytkowania wieczystego jest niezależne od generalnej wizji ukształtowania ustroju państwa; o szczegółach później.

3 Rodzi się wtedy pytanie o potrzebę i zakres modyfikacji legislacyjnych.

4 W drugim wariantcie rodzi się dodatkowa kwestia, czy eliminowane prawo użytkowania wieczystego zastąpić innym prawem rzeczowym (jakim?).

5 Sporadycznie zmieniają swoje stanowisko niektórzy autorzy.

6 Zob. M. Bednarek, Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne, Warszawa 1994, s. 295–299; E. Drozd, Uwagi do projektu ustawy o gospodarce nieruchomościami, Kwartalnik Prawa Prywatnego 1997, Nr 2, s. 285–286; E. Piontek, Choroba użytkowania wieczystego (relikt socjalistycznego systemu wywłaszczeniowego), Rzeczpospolita z dnia 26 września 1996 r.

7 Zob. A. Brzozowski, Z problematyki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (w:) Zeszyty Prawnicze Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego. Zeszyt Nr 2.3 z 2003 r., dedykowany Profesorowi Tomaszowi Dybowskiemu s. 63 i n.; K. Pietrzykowski (w:) Kodeks cywilny t. I, Komentarz do artykułów 1–44911 (red. K. Pietrzykowski), Warszawa 2005, s. 675.

8 Zob. M. Cioch, Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, Rejent 1998, Nr 12, s. 10–11; tenże, Prawo użytkowania wieczystego de lege lata i de lege ferenda, Rejent 2003, Nr 5, s. 13–15; J. Majorowicz, Uwagi na temat aktualności instytucji użytkowania wieczystego, Przegląd Sądowy 1999, Nr 9, s. 66–67; S. Rudnicki, Głosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, Przegląd Sejmowy 2000, Nr 4, s. 91; H. Witczak, Wygaśnięcie użytkowania wieczystego, Warszawa 2005, s. 13–16.

czystego i w efekcie jego utrzymania w polskim porządku prawnym”⁹; przybywa już bowiem dalszych zwolenników¹⁰. Niemniej jednak budowanie przez którąkolwiek ze stron swej przewagi na liczebności adwersarzy jest merytorycznie chybione. Powinna się liczyć przekonująca argumentacja. Okazuje się jednak, że w kontrowersyjnej kwestii przyszłości prawa użytkowania wieczystego jeszcze bardziej może się liczyć skuteczność mierzona hałaśliwością i siłą przebicia. Tak się okazało podczas dotychczasowych (epizodycznych) posunięć legislacyjnych służących przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności¹¹. Tym bardziej więc należy bronić się przed wspartą demagogią skutecznością polityki populistycznej podczas przyszłego, generalnego rozstrzygnięcia o losach prawa użytkowania wieczystego. Doktryna prawa cywilnego powinna zaś dochować wierności przykazaniu obiektywnej analizy naukowej.

Jak wspomniano, dokonywał ustawodawca już częściowej, epizodycznej manipulacji użytkowaniem wieczystym, zmierzającej do jego przekształcenia w prawo własności. Najpierw uchwalono ustawę z dnia 4 września 1997 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. Z 2001 r. Nr 120, poz. 1299; z późn. zm.). Następnie zaś przyjęto kolejną ustawę z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz.U. Nr 113, poz. 1209; z późn. zm.). Pomijając szczegóły, można wspomnieć, że właśnie te ustawy, motywowane fałszywymi, demagogicznymi argumentami, stanowiły próbę zdyskredytowania instytucji użytkowania wieczystego. Nie podważono tu jednak zasadniczych fundamentów użytkowania wieczystego; należy bowiem mieć na uwadze ograniczony do osób fizycznych oraz epizodyczny, terminowy charakter zawartego w nich procesu przekształcenia (uwłaszczenia użytkowników wieczystych).

W literaturze zwrócono więc uwagę, że „wspomniane wyżej ustawy o charakterze epizodycznym nie przesądziły losów użytkowania wieczystego”.¹² Według dalszego głosu „wręcz można by zaryzykować stwierdzenie, że ustawa z dnia 4 września 1977 r. nie tylko nie ograniczyła rozległego zakresu zastosowania użytkowania wieczystego, ale poprzez – między innymi – ograniczenie kręgu podmio-

9 H. Witczak, *op. cit.*, s. 14.

10 Por. G. Bieniek, W sprawie przyszłości użytkowania wieczystego w: *Ars et usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005, s. 58–60; A. Cisek, *Użytkowanie wieczyste w: System prawa prywatnego* (red. Z. Radwański), t. 4, *Prawo rzeczowe* (redaktor tomu, E. Gniewek), Warszawa 2005, s. 182–183. Oczekujemy jeszcze na publikację materiałów Ogólnopolskiej Konferencji Cywilistów w Rzeszowie w październiku 2004 roku z aprobowanym referatem Z. Gawlika na temat legislacyjnej przyszłości użytkowania wieczystego. Ponadto aprobatę dla kontynuacji użytkowania wieczystego z niezbędnymi modyfikacjami legislacyjnymi wyraził C. Woźniak w swej niepublikowanej jeszcze monografii, *Koncepcja prawa użytkowania wieczystego – jej ewolucja i konsekwencje*, stanowiącej rozprawę doktorską obronioną na Uniwersytecie Warszawskim w maju 2005 roku.

11 Będzie jeszcze o tym mowa.

12 Zob. G. Bieniek, *op. cit.*, s. 59.

tów uprawnionych do skorzystania z możliwości przekształcenia do osób fizycznych ustawodawca potwierdził celowość utrzymania instytucji użytkowania wieczystego w naszym porządku prawnym”¹³. Podobne rozumowanie można odnieść również do późniejszej ustawy z dnia 26 lipca 2001 roku. Należy też odnotować stwierdzenie, że „droga obrana przez ustawodawcę w celu usunięcia z porządku prawnego instytucji użytkowania wieczystego jest bardzo pokrętna, podważa stabilność praw rzeczowych do nieruchomości, wprowadza zagmatwanie prawa, wysoce utrudnia funkcjonowanie organów rządowych i samorządowych, uszczupla – bez należytego usprawiedliwienia – majątek skarbowy i samorządowy, prowadzi do rozstrzygnięć przypadkowych, narusza zasadę równości obywateli”¹⁴.

Pomimo wszystko ustawodawca usiłuje ciągle, przeważnie z inicjatywy poselskiej lub senatu, a niekiedy (w ograniczonym zakresie) z inicjatywy rządowej, prowadzić dalszy zabieg przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Ten niedokończony proces legislacyjny¹⁵ odbywa się bez udziału Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego. Tym bardziej więc niezbędna jest poszerzona dyskusja doktrynalna o przyszłości prawa użytkowania wieczystego.

A skoro już mowa o Komisji Kodyfikacyjnej, to warto stwierdzić na początek, że swego czasu na jej użytek sędzia Sądu Najwyższego, G. Bieniek przygotował *Zarys reformy ustawodawczej przepisów kodeksu cywilnego o podmiotowych prawach rzeczowych*¹⁶; z uwzględnieniem problematyki użytkowania wieczystego. Przedstawiono w „Zarysie” szeroką gamę możliwych rozwiązań, przy czym autor – dopuszczając dyskusję – opowiadał się za wersją własności czasowej do zastosowania w przyszłej legislacji w miejsce użytkowania wieczystego¹⁷. Komisja zdążyła wyrazić opinię, że „nie ma potrzeby, ani uzasadnionych racji, aby zlikwidować to prawo”.¹⁸ Jednakże obecnie przewodniczący Komisji Kodyfikacyjnej zainicjował ponownie dyskusję dotyczącą możliwej likwidacji prawa użytkowania wieczystego i zastąpienia go instytucją prawa zabudowy. Według jego idei ustanowione wcześniej prawo użytkowania trwałoby nadal aż do upływu terminu końcowego¹⁹ i podlegałoby przepisom dotychczasowym; natomiast wykluczone byłoby nawiązywanie nowych stosunków użytkowania wieczystego. Zatem wypada włączyć się do tej dyskusji.

13 Zob. H. Cioch, Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w świetle nowego stanu prawnego, Rejent 2001, Nr 11, s. 31.

14 Zob. G. Bieniek, *op. cit.*, s. 58.

15 Przedstawiany przez K. Pietrzykowskiego, *op. cit.*, s. 674–675.

16 W toku tych rozważań korzystam z maszynopisu.

17 Obecnie, z upływem czasu, opowiada się już za rozważeniem możliwości utrzymania instytucji użytkowania wieczystego; por. G. Bieniek, W sprawie przyszłości..., s. 59–60 i s. 68–70.

18 Zob. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego. Informacje o działalności w okresie od 1 stycznia 2001 r. do 30 czerwca 2002 r., Kwartalnik Prawa Prywatnego 2002, Nr 3, s. 782.

19 Z uwzględnieniem przypadków uzasadnionego rozwiązania przedterminowego.

Wcześniej wszakże warto jeszcze wspomnieć, że w ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie ma jurystycznych powodów dla wyłączenia z systemu polskiego prawa cywilnego (z katalogu praw rzeczowych) instytucji użytkowania wieczystego.²⁰

W wywołanej kwestii zabieram ponownie głos.²¹ Przypominam zaś, że zawsze byłem – z całą ostrożnością – zwolennikiem aprobaty dla instytucji użytkowania wieczystego²²; instytucji już odnowionej, lecz nadal wymagającej legislacyjnych korekt. Do ponownej dyskusji prowokuje wzmagający się bezpardonowy napór przeciwników użytkowania wieczystego. Zatacza już szerokie kręgi postulat likwidacji użytkowania wieczystego; obejmuje liczne grono prawników, polityków, publicystów i wielu obywateli. Stosowana argumentacja bywa raczej pobieżna, często demagogiczna. Oponentom chodzi przeważnie nie tyle o eliminację użytkowania wieczystego z przyszłego (korygowanego pod takim kątem) katalogu praw rzeczowych, lecz raczej o powszechne przekształcenie w istniejących już stosunkach prawnych dotychczasowego użytkowania wieczystego w prawo własności; najchętniej bezpłatnie. Powraca się do argumentacji o podejrzanym, socjalistycznym rodowodzie instytucji użytkowania wieczystego i niepotrzebnej „reanimacji tego trupa”. Dochodzi argumentacja o niejasnej klasyfikacji prawa użytkowania wieczystego, jego nieznanomości wśród kontrahentów zagranicznych, czy wręcz sprzeczności z prawem Unii Europejskiej. Trzeba uzupełnić, że oponenti prawa użytkowania wieczystego nieprzychylnie traktują „monopol gruntowy” Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, równocześnie też kwestionują wysokość i aktualizację opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Ponadto dostrzegalne mankamenty dotychczasowej regulacji użytkowania wieczystego mają służyć za generalny argument przeciwko temu prawu. Co gorsza, zdarza się, że argumentem dyskwalifikującym prawo użytkowania wieczystego ma być również złe stosowanie prawa w praktyce²³.

Obecnie zatem – w odruchu obronnym – z większą niż dotychczas stanowczością opowiadam się za utrzymaniem instytucji użytkowania wieczystego w katalogu praw rzeczowych. Trzeba przyznać, że z początku użytkowanie wieczyste było przyjęte i traktowane przez ustawodawcę jako remedium dla uniknięcia ideologicznych podejrzeń o zamach na nienaruszalny zasób państwowej własności nieruchomości zurbanizowanych w okresie obowiązywania ustroju społeczno-gospo-

20 Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 2000, Nr 3. poz. 87; sentencję wyroku publikowano w Dz.U. Z 2000 r. Nr 28, poz. 352.

21 Stąd w tytule opracowania zwracam uwagę na „dalszy ciąg dyskusji”.

22 Por. E. Gniewek, Katalog praw rzeczowych w przyszłej kodyfikacji prawa cywilnego – refleksje wstępne, Rejent 1998, Nr 4, s. 28–34; tenże, O przyszłości użytkowania wieczystego, Rejent 1999, Nr 2, s. 17 i n.

23 Tę zapewne niepełną jeszcze garść „grzechów” użytkowania wieczystego wychwyciłem w toku licznych dyskusji w różnych środowiskach społeczeństwa; niektóre z nich są również prezentowane w literaturze cywilistycznej (o szczegółach później).

darczego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej²⁴. Nie można jednak współcześnie przywiązywać wagi (rozstrzygającej) do niegdyśszego, piętnowanego z perspektywy zmienionego ustroju, rodowodu użytkowania wieczystego, lecz należy raczej oceniać rzeczywistą jego treść i przydatną funkcję społeczno-gospodarczą. Wypada więc zauważyć, że użytkowanie wieczyste cieszy się względnym powodzeniem; stanowi bowiem formę taniego, długotrwałego korzystania z gruntu. Inwestor (użytkownik wieczysty) nie ponosi jednorazowo pełnych kosztów nabycia nieruchomości, uzyskuje zaś prawo wystarczająco służące potrzebom inwestycji. Natomiast właściciel (Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego) okresowo wzbogaca swój budżet przez pobieranie opłat rocznych. Ponadto właściciel zachowuje nadzór zgodny z przeznaczeniem wykorzystania nieruchomości²⁵. Nie można więc twierdzić, że użytkowanie wieczyste jest „trupem zbędnie reanimowanym”²⁶. Wypada zaś uznać, że jest „źle poczętym, zdrowo żyjącym dorosłym człowiekiem”.

Nie można również twierdzić współcześnie, że użytkowanie wieczyste pełni funkcję „protezy”²⁷ wobec instytucji przeniesienia własności publicznych nieruchomości gruntowych. Przeciwnie w obecnym stanie prawnym niewątpliwie występuje równolegle nieograniczona możliwość sprzedaży lub oddawania w użytkowanie wieczyste nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Każda forma rozporządzenia jest równouprawniona. Oczywiście wybór formy rozporządzenia należy do właściciela²⁸.

Nie stanowią żadnego argumentu przeciwko instytucji użytkowania wieczystego jakiegokolwiek trudności teoretyczne ze sklasyfikowaniem tego prawa w ogólnym katalogu praw rzeczowych. Trudności biorą się z dysharmonii pomiędzy klasyczną (rzymską) koncepcją obejmującą prawo własności i ograniczone prawa rzeczowe (prawa na rzeczy cudzej) oraz polską (współczesną) koncepcją trójpodziału praw rzeczowych, uwzględniającą własność i ograniczone prawa rzeczowe, a pośrodku jeszcze prawo użytkowania wieczystego. Jednakże wzmiankowane trudności nie mogą niweczyć instytucji użytkowania wieczystego. Należy je przełamać w toku trudnej wykładni obowiązującego prawa, albo dążyć do zmiany ustawowego zaszeregowania prawa użytkowania wieczystego (z zaliczeniem do grupy ograniczonych praw rzeczowych). Nie można jednak rozwiązywać tych trudności

24 Akcentują to w literaturze przeciwnicy użytkowania wieczystego; por. M. Bednarek, *op. cit.*, s. 295–296; E. Drozd, *op. cit.*, s. 285.

25 Zob. E. Gniewek, *O przyszłości...*, s. 18; por. także G. Bieniek, *W sprawie przyszłości...*, s. 59; H. Witczak, *op. cit.*, s. 12–15 oraz uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r. (K 8/98).

26 Określenie takie pochodzi z niepublikowanych wypowiedzi prawników.

27 Określenia tego używa M. Bednarek, *op. cit.*, s. 297.

28 Por. E. Gniewek, *O przyszłości...*, s. 19–20.

prostą metodą przecięcia węzła gordyjskiego poprzez skasowanie instytucji użytkowania wieczystego²⁹.

Odwołując się zaś do współczesnej doktryny, warto podkreślić, że w literaturze przeważa zgodny z systematyką księgi drugiej kodeksu cywilnego pogląd o pośrednim charakterze prawa użytkowania wieczystego, lokującego się pomiędzy własnością a ograniczonymi prawami rzeczowymi³⁰; z dokonywanym niekiedy wskazaniem, że jest bliższe prawu własności³¹. Trzeba też nawiązać do wcześniejszego poglądu, według którego użytkowanie wieczyste jest sztuczną konstrukcją, albowiem „w istocie mamy tu do czynienia z własnością podzieloną, której tylko ze względów doktrynalnych nadano inną nazwę. Prawo własności państwa to w rzeczywistości coś bardzo zbliżonego do *dominium directum*, a prawo użytkowania wieczystego to *dominium utile*”³². Korzystając z tej argumentacji dostrzegam³³ dodatkowe wsparcie dla podkreślenia wysokiej rangi prawa użytkowania wieczystego. Z drugiej wszakże strony (wręcz „dla świętego spokoju”) w celu wytrącenia z ręki przeciwników użytkowania wieczystego formalnego argumentu, że jest ono prawem na rzeczy cudzej, byłbym w stanie pogodzić się z jego zaszerokowaniem – po niezbędnej w takim razie zmianie ustawodawstwa – do kategorii ograniczonych praw rzeczowych; z zachowaniem niegdysiejszego, tradycyjnego dwupodziału praw rzeczowych.

Również nie mogą stanowić powodu dla likwidacji prawa użytkowania wieczystego jakiegokolwiek istniejące jeszcze niedostatki regulacji prawnej tej instytucji. Są one dostrzegane przez zwolenników prawa użytkowania wieczystego³⁴ i wszyscy akcentują³⁵ potrzebę niezbędnych zmian legislacyjnych³⁶, sprzeciwiając się zaś generalnemu skasowaniu tego prawa. Należy ponownie wesprzeć takie stanowisko. Dodajmy, nawiązując do wcześniejszych rozważań, że nie stanowi to „reanimacji umierającego organizmu” lecz zaledwie „operację plastyczną żyjącej istoty”.

29 Z zażenowaniem wysłuchałem kiedyś uczonego prawnika (znanego profesora), deklarującego swoją opozycję wobec użytkowania wieczystego, stwierdzającego, że wraz z likwidacją tego prawa skończą się jego dydaktyczne kłopoty związane z wyłożeniem studentom, na czym polega istota i jaki jest charakter prawa użytkowania wieczystego.

30 Zob. w szczególności G. Bieniek, W sprawie przyszłości..., s. 61; A. Cisek, *op. cit.*, s. 146–147; tenże w: Kodeks cywilny, t. I, Komentarz do artykułów 1–534 (red. E. Gniewek), s. 577; E. Gniewek, Kodeks cywilny. Księga druga – Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz, Kraków 2001, s. 580; tenże, Prawo rzeczowe, Warszawa 2003, s. 169; J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, Prawo rzeczowe, Warszawa 2003, s. 170–171; K. Pietrzykowski, *op. cit.*, s. 654; S. Rudnicki, Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga – Własność i inne prawa rzeczowe, Warszawa 2004, s. 373; H. Witczak, *op. cit.*, s. 16.

31 Por. E. Gniewek, Kodeks..., s. 580; tenże, Prawo..., s. 169; J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 171; K. Pietrzykowski, *op. cit.*, s. 654; H. Witczak, *op. cit.*, s. 16.

32 Zob. A. Stelmachowski, Wstęp do teorii prawa cywilnego, Warszawa 1969, s. 204; wydanie II, Warszawa 1984, s. 267–268.

33 Przy odrzuceniu koncepcji własności podzielonej według treści.

34 Nie ma tu miejsca na szeroką ich prezentację.

35 Por. G. Bieniek, W sprawie przyszłości..., s. 62–68; H. Cioch, Prawo wieczystego użytkowania..., s. 14 i n.; E. Gniewek, O przyszłości..., s. 21 i n.; H. Witczak, *op. cit.*, s. 209 i n.

36 Chociaż różny bywa zakres proponowanych zmian.

Należy też odrzucić wszelkie narzekania ze strony prawników – praktyków³⁷ dotyczące rzekomych trudności z praktycznym stosowaniem „zawiłej konstrukcji użytkowania wieczystego” w skomplikowanych przypadkach indywidualnych. Nie warto tu przyznawać się do braku wystarczającego przygotowania profesjonalnego. Można przewrotnie zapytać, jak poradzą sobie z konstrukcją „prawa zabudowy”, gdyby zastosować ją w miejsce prawa użytkowania wieczystego; czy na pewno będzie wtedy łatwiej?

Rzeczywiste, spore trudności praktyczne – w ich wydaniu jurydycznym – dotyczą synchronizacji konstrukcji użytkowania wieczystego gruntu z odrębną własnością lokali. Już wprawdzie wydawało się, że problem nie powinien istnieć, bowiem według pierwotnego tekstu ustawy o własności lokali³⁸ rezygnowano z łączenia odrębnej własności lokalu z udziałem we współużytkowaniu wieczystym gruntu, jednakże problem odżył ponownie wraz ze świeżą nowelizacją ustawy³⁹. Powrócono bowiem do koncepcji „oddawania w użytkowanie wieczyste ułamkowej części gruntu jako prawa związanego z odrębną własnością lokalu” (dodany art. 3a). Ten nieprzemyślany zabieg legislacyjny⁴⁰ nastręczy praktyce (i doktrynie) rzeczywistych trudności interpretacyjnych. W najmniejszym jednak zakresie nie może to decydować o generalnej przyszłości legislacyjnej użytkowania wieczystego.

Znane są również – wywodzące się z odległej przeszłości pierwszych lat powojennych – zawiłości prawne (rzeczywiste) dotyczące stosunków własnościowych w mieście stołecznym Warszawie. Jednakże nie mogą one, przez ten pryzmat regionalny, przesądzać generalnie o przyszłych losach prawa użytkowania wieczystego. Dodajmy jeszcze, że ewentualne zastąpienie użytkowania wieczystego prawem zabudowy również niczego tu nie zmienia.

Zupełnym nieporozumieniem jest usiłowanie zdyskredytowania użytkowania wieczystego z powodu spotykanej, niestety, wadliwości praktyki stosowania prawa. Niezgoda z prawem praktyka właściwych organów Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego niesłusznie bywa traktowana⁴¹ jako przejaw wadliwości samej konstrukcji użytkowania wieczystego; stąd zaś wiedzie droga do również niesłusznego wnioskowania o likwidację tej instytucji prawnej. Nie można wszakże dopuścić do posługiwania się tak fałszywą argumentacją.

37 Biadółą głównie notariusze, adwokaci, radcowie prawni. Nie obserwuję przesadnych narzekań ze strony sędziów.

38 Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903; z późn. zm.).

39 Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492).

40 Skrytykowany przez J. Pisulińskiego; *Własność lokalu (w:) System prawa prywatnego* (red. Z. Radwański), t. 4, *Prawo rzeczowe* (redaktor tomu E. Gniewek), Warszawa 2005, s. 213–215.

41 W różnych kręgach społecznych; nie wyłączając prawników.

Wśród rzekomych argumentów juretycznych prezentowanych przez przeciwników instytucji użytkowania wieczystego pojawia się także argument, że polskie prawo użytkowania wieczystego nie odpowiada standardom europejskim⁴²; w wersji zaostrej wspomina się wręcz o niezgodności z prawem Unii Europejskiej, a w wersji złagodzonej o nieznanomości reżimu prawnego tej „niespotykanej” instytucji prawnej przez kontrahentów z Unii Europejskiej. Należy jednak odrzucić te chybione zarzuty. Nie ma tu bowiem jakichkolwiek standardów⁴³, a zwłaszcza dyrektyw prawa europejskiego. Przeciwnie, funkcjonuje uprawniona różnorodność prawnorzeczowych form korzystania z gruntów publicznych (i cudzych gruntów prywatnych) na cele inwestycyjne (oraz inne cele). Jest prawdą, że nie ma w wewnętrznym prawie innych krajów europejskich instytucji nazwanej „użytkowaniem wieczystym” jednak nie wolno z tego wywodzić żadnych (a zwłaszcza ujemnych) konsekwencji prawnych. Nie ma to żadnego znaczenia dla międzynarodowego obrotu prawnego. Kontrahenci zagraniczni nabywający nieruchomości w Polsce winni oswoić się z tą instytucją prawną; o ile nie nabywają własności nieruchomości. Z kolei polskie środowisko prawne powinno oswoić się z niemieckim prawem zabudowy, francuskim prawem dzierżawy wieczystej, holenderskim prawem zabudowy i prawem dzierżawy wieczystej oraz dalszymi podobnymi instytucjami prawnymi w innych krajach. Dodajmy, że w istocie nasi kontrahenci z Europy już wyraźnie oswoili się z polskim prawem użytkowania wieczystego⁴⁴. Natomiast ich polscy doradcy prawni nieustannie narzekają; albowiem prościej byłoby zaferować cudzoziemcowi prawo zabudowy (przykładowo biorąc), a nie prawo użytkowania wieczystego.

Powracając do problematyki polskich stosunków wewnętrznych trzeba przypomnieć wcześniejszą uwagę, że najgłośniejsi przeciwnicy prawa użytkowania wieczystego dążą w istocie do uwłaszczenia dotychczasowych użytkowników wieczystych poprzez przekształcenie – w istniejących już stosunkach prawnych – prawa użytkowania wieczystego w prawo własności⁴⁵. Najmniej zaś obchodzi ich dalsza przyszłość prawa użytkowania wieczystego; ustanowionego w przyszłości. Dla sprawiedliwości trzeba stwierdzić, że istnieje również grono zdeklarowanych „perspektywicznych przeciwników”⁴⁶ prawa użytkowania wieczystego.

42 Używano tego argumentu, motywując uchwalenie ustawy z dnia 4 września 1997 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności.

43 Zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r. (K 8/98).

44 Dla dowodu wystarczy prześledzić w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji ilość wniosków i wydanych pozwoleń na nabycie przez cudzoziemców nieruchomości położonych w Polsce oddawanych im w użytkowanie wieczyste lub nabywanych od dotychczasowych użytkowników.

45 Niejako „załatwiając prywatę” w szerszym zakresie niż to się powiodło pod rządami ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności i ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości.

46 Przeważnie trudnych do odróżnienia od „koniunkturalistów”; z pewnością wszakże należy tu uwzględnić stanowisko M. Bednarek, *op. cit.* oraz E. Drozda, *op. cit.*

Wszakże wypada odrzucić postulat rozszerzonego, powszechnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Nie ma żadnych szczególnych przyczyn dla takiego zabiegu uwłaszczeniowego, a brakuje też ogólnych powodów dla generalnego wyeliminowania prawa użytkowania wieczystego z katalogu praw rzeczowych. Jest tutaj fałszywym motywem legislacyjnym usiłowanie wzmocnienia ochrony nabywcy nieruchomości (dotychczasowego użytkownika wieczystego). Nie może bowiem ulegać wątpliwości, że prawo użytkowania wieczystego podlega powszechnej, bezwzględnej ochronie; tak względem osób trzecich, jak też względem właściciela nieruchomości.

Również według mej oceny nieuzasadniona jest obawa – niepewnych swej ochrony przed rewindykacyjnymi roszczeniami byłych właścicieli niemieckich – użytkowników wieczystych nieruchomości położonych na terenie zachodnich i północnych ziem Polski. Taka zaś obawa jest nieustannie zgłaszana przy każdej okazji legislacyjnej. Zawsze uważałem, że rewindykacyjne roszczenia niemieckie nie mają szans powodzenia bez politycznej, międzynarodowej, traktatowej weryfikacji wyników II wojny światowej. W tym zakresie nie wróżę państwu niemieckiemu⁴⁷ szczególnego powodzenia. Gdybym się zaś mylił, to przegrani będą wszyscy, nie tylko użytkownicy wieczystości, ale również właściciele nieruchomości. Niczego tu zatem nie ułatwi przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Obecnie zaś użytkownik wieczysty, dysponujący wpisem w księdze wieczystej swego prawa⁴⁸ i prawa własności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego⁴⁹, jest dostatecznie chroniony przeciwko każdemu, uwzględniając także poprzednich właścicieli niemieckich.

Nie można również akceptować uwłaszczenia użytkowników wieczystych w imię ogólnej „sprawiedliwości społecznej”. Nie uchodzi generalnie akceptować pomysłu na „jednostronną” sprawiedliwość społeczną, ze szkodą dla Skarbu Państwa, a zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego. Nawet roszczenia „zabużan” nie mogą tu uzasadniać przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Wszak ich roszczenie pieniężne o ekwiwalent za mienie nieruchome pozostawione za granicą zostały już uwzględnione w kalkulacji i zapłacie opłat rocznych za użytkowanie wieczyste.

W szczególności zaś nie można akceptować przekształceń nieodpłatnych⁵⁰, z czym muszą się pogodzić nawet przeciwnicy użytkowania wieczystego. Wypowiedziano w związku z tym w literaturze pogląd, że „słuszny postulat generalnego (tj.

47 Odcinającemu się przecież obecnie od rewizji stosunków własnościowych.

48 Mamy tu do czynienia z wpisem konstytucyjnym.

49 W połączeniu z domniemaniem zgodności wpisu w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym.

50 Czemu dał już wyraz Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 r. (k. 8/98).

ex lege) przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności⁵¹ wydaje się mało realny”.⁵² Gdzie indziej zaproponowano, uznając to widać za realne, by dokonać *ex lege* przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności z dalszym obciążeniem uwłaszczonego użytkownika wieczystego takimi świadczeniami, jakie ponosił dotychczas z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste⁵³. Również to „ustępliwe” stanowisko winno ulec odrzuceniu w imię niedopuszczalnego kredytowania prywatnych nabywców nieruchomości przez podmioty własności publicznej.

Generalnie zaś trzeba oponować przeciwko wszelkim, wyszukany technikom uszczuplania substancji lub wartości mienia publicznego przy okazji rzekomo uzasadnionego przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności. Nie można bowiem bez godnego uzasadnienia dokonywać uszczuplenia mienia Skarbu Państwa, a tym bardziej jednostek samorządu terytorialnego⁵⁴. Fałszywie tu brzmi argument o wymagającej poskromienia publicznej (monopolistycznej) własności nieruchomości. Wypada mianowicie wyraźnie odróżniać własność (*dominium*) od władzy (*imperium*). Poskromieniu podlega (słusznie lub nie) władza organów administracji rządowej i samorządowej. Natomiast własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego powinna podlegać zachowaniu (w żadnym razie „poskramianiu”) lub rozporządzaniu zgodnie z zasadą dobrego gospodarza publicznego. Nie wolno im takiej własności odbierać bez uzasadnienia; nie wolno jej także odbierać na rzecz użytkowników wieczystych, gdy nastąpiło rozporządzenie w postaci ustanowienia użytkowania wieczystego nieruchomości. Znamy wszak zasady⁵⁵ wywłaszczania nieruchomości.

Wprawdzie wielu oponentów będzie akcentować „niegodny”, niegdysiejszy tryb tworzenia państwowego zasobu nieruchomości zurbanizowanych⁵⁶, by jaskrawiej przedstawić swoją uzasadnioną „na tym tle” koncepcję przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności. Nie godzi się jednak konstrukcją „paserstwa” uzasadniać swego roszczenia uwłaszczeniowego.

Brak zatem jakichkolwiek argumentów jurydycznych przemawiających za stosowaniem szczególnego zabiegu przekształcenia wywodzącego się z przeszłości prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Wypada natomiast zastanowić się generalnie nad przyszłością „starego” i „nowego” prawa użytkowania wieczystego; z wszystkimi możliwymi konsekwencjami. W tym zakresie wypracowanie ostatecznego stanowiska należy pozostawić Komisji Kodyfikacyjnej Prawa

51 Zwalczany jednak w toku niniejszych rozważań.

52 Zob. K. Pietrzykowski, *op. cit.*, s. 675.

53 Por. A. Brzozowski, *op. cit.*, s. 88 i n.

54 Por. A. Cisek w: *System...*, s. 182–183.

55 Z uwzględnieniem Konstytucji.

56 Z uwzględnieniem późniejszego („godnego” już) procesu komunalizacji.

Cywilnego⁵⁷. Osobiście opowiadam się za dalszym pozostawieniem prawa użytkowania wieczystego w katalogu praw rzeczowych; z wykluczeniem uwłaszczenia dotychczasowych użytkowników wieczystych.

Według mej oceny zastąpienie użytkowania wieczystego prawem zabudowy spowoduje tylko eliminację z przyszłego obrotu prawnego prawa poprzedniego; w tym zakresie satysfakcjonując przeciwników prawa użytkowania wieczystego. Jednakże trwałoby nadal – w istniejących stosunkach prawnych – ustanowione wcześniej prawo użytkowania wieczystego⁵⁸. Natomiast nowe prawo zabudowy miałoby wiele cech likwidowanego prawa użytkowania wieczystego. W szczególności zaś przeciwnikom użytkowania wieczystego należy uświadomić, że również prawo zabudowy nosiłoby charakter prawa celowego, terminowego, odpłatnego⁵⁹; szczegóły obarczają Komisję Kodyfikacyjną.

Ze szczególną zaś mocą oponowałbym przeciwko likwidacji użytkowania wieczystego połączonej z przejściem na wyłączną formę sprzedaży nieruchomości skarbowych i samorządowych. Nie należałoby przecież rezygnować z jakiegokolwiek formy tańszego rozporządzania gruntami na cele inwestycyjne; nie można lekceważyć społecznych celów inwestycji.

57 Z wykluczeniem poselskiej „partyzantki”.

58 Aż do czasu wygaśnięcia w związku z upływem terminu końcowego.

59 Nie wyobrażam sobie także rezygnacji z okresowej waloryzacji ustanowionych opłat.