

Edward Gniewek

O przyszłości użytkowania wieczystego

Ukonstytuowana w Polsce Ludowej - jeszcze przed kodyfikacją prawa cywilnego - instytucja użytkowania wieczystego miała posmak i cechy „nowości socjalistycznej”¹. Wykształciła się, dochodząc do współczesnej postaci w toku ewolucji ustawodawstwa, z różnych wcześniejszych form prawnych regulujących korzystanie z cudzych (państwowych) gruntów w celach inwestycyjnych². Bez zbędnych już rozważań historycznych można wspomnieć, że poprzedzały ją odrzucone ostatecznie próby zastosowania „prawa zabudowy” lub „własności czasowej” czy „dzierżawy wieczystej” oraz różnych form „użytkowania”.

Instytucja prawna użytkowania wieczystego funkcjonuje - z późniejszymi zmianami - od czasu wejścia w życie ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 32, poz. 159). Współcześnie zaś problematykę użytkowania wieczystego regulują równoległe, komplementarne, przepisy kodeksu cywilnego i ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 z późn. zm.).

Niewątpliwie instytucja użytkowania wieczystego zrodziła się z potrzeb urbanizacyjnych³. Stanowiła bowiem pierwotnie formę prawną wy-

refleksje wstępne, Rejent 1998, nr 4, s. 28.

² Por. E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1997, s. 163; J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*. Warszawa 1997, s. 173; J. Winia rz, [w:] *System prawa cywilnego*, t. II, *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, Ossolineum 1997, s. 545-550.

³ Chociaż współcześnie poszerza się zakres jej zastosowania; o szczegółach później.

pozażenia inwestorów w niezbędny zasób gruntów budowlanych. Chodziło mianowicie o dostarczenie inwestorom⁴ gruntów „państwowych”, dzisiaj zaś dotyczy to gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

Zrodziła się w szczególnych warunkach ustrojowych Polski Ludowej jako wygodne remedium dla uniknięcia ideologicznych podejrzeń o zamach na nienaruszalny zasób własności państwowej. Pamiętamy bowiem, że według ówczesnych kanonów ideologicznych „reprivatyzacja” mienia państwowego była sprzeczna z pryncypiami ustrojowymi⁵. Dotyczyło to szczególnie zurbanizowanych nieruchomości miejskich. Oficjalnie zaś głoszono, gdy ustawodawca w 1961 r. użytkowaniem wieczystym zastępował własność czasową, że nie znalazła ona aprobaty polskiego społeczeństwa ze względu na element czasowego ograniczenia tego prawa⁶.

Bez względu na wszelakie motywy legislacyjne (zafalszowane i rzeczywiste), istniejąca od 1961 r. w ustawodawstwie polskim instytucja użytkowania wieczystego upowszechniła się i w obrocie prawnym występuje w skali masowej⁷, choć z różnym natężeniem w poszczególnych regionach kraju. Zakres jej zastosowania uległ znacznemu rozszerzeniu podmiotowemu w 1990 r.⁸ wraz z uwłaszczeniem⁹ osób prawnych zarządzających mieniem państwowym (i komunalnym)¹⁰ oraz z możliwością ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz wszelkich osób fizycznych i prawnych¹¹.

Obecnie zaś występuje dodatkowo możliwość „przedmiotowej ekspansji” użytkowania wieczystego. Zniknął bowiem - w nowej ustawie o gospodarce nieruchomościami - element ograniczenia jej zakresu do regulacji

⁴ Z początku głównie inwestorów budownictwa mieszkaniowego.

⁵ Zwraca na to uwagę M. Bednarek, *Przemiany własności w Pobce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994, s. 295.

⁶ W uzasadnieniu projektu ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach.

⁷ Por. E. Gniewek, *Katalog praw...*, s. 29.

⁸ Gdy uchwalono ustawą z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464 z późn. zm.).

stego.

¹⁰ Nic można też zapomnieć o uwłaszczeniu spółdzielni, ich związków oraz innych osób prawnych.

¹¹ Pierwotnie zaś ograniczony był zasięg podmiotowy użytkowania wieczystego; w szczególności zob. E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami państwowymi i komunalnymi*, Kraków 1994, s. 32.

gospodarowania gruntami zabudowanymi i przeznaczonymi pod zabudowę. W tym kontekście ulega także modyfikacjom pierwotna funkcja użytkowania wieczystego. Nie można już dzisiaj ograniczać się do inwestycyjnego przeznaczenia prawa użytkowania wieczystego.

Należy też zwrócić uwagę na pojawiającą się również obecnie - wraz z reformą ustrojową państwa - możliwość oddawania w użytkowanie wieczyste nieruchomości stanowiących własność powiatów i województw.

Niewątpliwie zatem zakres współczesnego stosowania instytucji użytkowania wieczystego jest rozległy. I bynajmniej nie ograniczyła go epizodyczna ustawa z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. Nr 123, poz. 781).

Zauważono jednak we współczesnej literaturze prawniczej, że „instytucja użytkowania wieczystego przeżywa dziś niewątpliwy kryzys, którego objawem jest trwająca dyskusja zarówno nad samą potrzebą jej utrzymania, jak i nad sposobem uregulowania”¹². Istotnie, rozpoczęła się w nowych warunkach ustrojowych poważna dyskusja nad przyszłością instytucji użytkowania wieczystego, jednakże, jak dotychczas, brak zgodności poglądów.

Dokonując krótkiego przeglądu literatury, warto na początek przytoczyć *in extenso* wypowiedzi Małgorzaty Bednarek. Otóż, według niej „przed współczesnym ustawodawcą zarysowała się wyraźna alternatywa: legislator mógł uznać użytkowanie wieczyste za relikտ minionego ustroju i wyeliminować je z systemu prawa. Mógł też zająć odmienne stanowisko i potraktować je - mimo rodowodu tej instytucji normatywnej - jako jedną z równoważnych form gospodarowania mieniem państwowym i komunalnym. W konsekwencji tego ostatniego zapatrywania należało rozszerzyć zakres stosowania konstrukcji użytkowania wieczystego także na grunty rolne oraz, co ważniejsze, zastanowić się nad obecnymi funkcjami rozpatrywanej instytucji. Wiadomo, że wobec dopuszczenia zbywalności nieruchomości publicznych użytkowanie wieczyste nie musi już, a nawet nie powinno — z uwagi na wymogi poprawności konstrukcji legislacyjnej -

¹² Zob. S. R u d n i c k i, *Komentarz do kodeksu cywilnego*. Księga druga, *Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 1996, s. 295.

pełnić roli **protezy**¹³ wobec instytucji przeniesienia własności publicznych nieruchomości gruntowych¹⁴. Podkreśla zaś na koniec, że „niestety, ustawodawca nie uznał za stosowne, by rozstrzygnąć zaistniały dylemat”¹⁵. Według niej „w rezultacie prowadzonych rozważań obecny kształt prawny użytkowania wieczystego należy uznać za wielce niezadowolający. Nie dość, że nader niejasna jest koncepcja normatywna tego prawa, wskutek czego mało przejrzyste stały się jego funkcje, to w dodatku w dalszym ciągu wywołuje ono istotne perturbacje konstrukcyjno-systemowe. Ich przyczyny należy upatrywać w tym, że użytkowanie wieczyste, będące wszak nowym typem prawa rzeczowego, nie zostało należycie wkomponowane w tradycyjne konstrukcje jurydyczne prawa cywilnego”¹⁶.

Także Edward Drozd stwierdza, że „zasadność utrzymywania instytucji użytkowania wieczystego, będącej produktem **sakralnego**¹⁷ podejścia do własności państwowej, właściwego komunizmowi, poddawana jest ze wszelkich stron krytyce, częściowo uzasadnionej”. Pisał dalej w swej polemice do projektu ustawy o gospodarce nieruchomościami, że „projektodawcy nie mają żadnej wątpliwości co do celowości utrzymania tej instytucji w dotychczasowym kształcie. Można rzec - użytkowanie wieczyste ma się dobrze. Jednakże niedobrze się mają(...) przepisy je regulujące. Niemal wszystkie budzą zastrzeżenia”¹⁸.

Również Jerzy Ignatowicz kwestionuje zafałszowane motywy ukonstytuowania instytucji prawnej użytkowania wieczystego. Według jego podkreślenia „broniony jest w szczególności pogląd, że użytkowanie wieczyste powinno się zastąpić bardziej przejrzystą instytucją własności czasowej”¹⁹.

Osobiście byłem zawsze - pamiętając nawet o jej podejrzanym rodowodzie ideologicznym - umiarkowanym zwolennikiem instytucji użytkowania wieczystego²⁰. Nie można bowiem przeoczyć jej walorów ekonomicznych. Wszak dla inwestora (użytkownika wieczystego) zaletą jest oko-

¹³ Podkreślenie moje - E.G.

¹⁴ Zob. M. B e d n a r e k, *op. cit.*, s. 297.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁷ Podkreślenie moje - E.G.

¹⁸ Zob. E. D r o z d, *Uwagi do projektu ustawy o gospodarce nieruchomościami*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 1997, nr 2, s. 285.

²⁰ Por. E. G n i e w e k, *Obrót...i.* 149; także *Prawo rzeczowe...*, s. 164.

liczność, że nie ponosi jednorazowo pełnych kosztów nabycia nieruchomości. Należy też uznać - przy wszystkich dostrzegalnych mankamentach (o czym poniżej) - że inwestor uzyskuje prawo służące wystarczająco potrzebom realizacji inwestycji. Podobnie wystarczająco są zabezpieczone interesy użytkownika wieczystego, gdy oddanie gruntu służy innym celom - „pozainwestycyjnym”. Natomiast właściciel (Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego) periodycznie wzbogaca swój budżet przez pobieranie opłat rocznych.

Generalnie jednak problem jest otwarty. Należy zaś podjąć ponowną dyskusję w związku z uchwaloną już epizodyczną ustawą o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności oraz w związku z generalniejszym zamierzeniem legislacyjnym kodyfikacji prawa cywilnego.

Najpierw należy stwierdzić, że powołana ustawa szczególna uwłaszczająca użytkowników wieczystych bynajmniej nie przesądziła definitywnie o przyszłych losach instytucji użytkowania wieczystego. Po pierwsze, dokonano tu zaledwie przekształcenia we własność prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym, z pominięciem osób prawnych. Po drugie, uwłaszczenie następuje na mocy konstytutywnej decyzji administracyjnej²¹ na wniosek zainteresowanego; odpada więc powszechne uwłaszczenie *ex lege*. Po trzecie, z możliwości przekształcenia korzystają tylko te osoby, które nabyły prawo użytkowania wieczystego przed dniem 31 października 1998 r.²²

Dodajmy jeszcze, że wątpliwe były motywy inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do uwłaszczenia osób fizycznych. Nie można przecież z całą powagą poddać się obawie „odbierania ziemi przez Niemców” (na Ziemiach Zachodnich), tkwiącej u podłoża zamiaru nabycia „pewniejszego” prawa własności.

²¹ Por. J. Krcmis, J. Strzebińczyk, *Uwłaszczenie użytkowników wieczystych. Pojawiają się pierwsze problemy*, Rzeczpospolita z 25 lutego 1998 r., nr 47; S. Rudnicki, *Uwłaszczenie osób fizycznych na podstawie ustawy z 4.09.1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności*, Monitor Prawniczy 1997, nr 11, s. 430; z niewiadomych przyczyn odmiennie A. Kosińska, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, Rejent 1998, nr 7-8, s. 169.

²² Jest to termin skorygowany ustawą z dnia 3 grudnia 1998 r. zmieniającą ustawą o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. Nr 156, poz. 1021).

Właściwą okazję do ostatecznego przesądzenia o przyszłych losach instytucji użytkowania wieczystego stwarzają prace Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego. I trzeba przyznać, że Komisja dostrzega problem. W przyjętym *Zarysie reformy ustawodawczej przepisów kodeksu cywilnego o podmiotowych prawach rzeczowych* stwierdzono, że „*de lege ferenda*” użytkowanie wieczyste można widzieć następująco:

- a) rezygnacja z tej instytucji;
- b) częściowa rezygnacja (użytkowanie wieczyste można by ustanawiać jedynie na rzecz osób prawnych);
- c) zastąpienie użytkowania wieczystego własnością czasową;
- d) utrzymanie użytkowania wieczystego przy modyfikacji przepisów kodeksu cywilnego”²³.

Autor tego *Zarysu...*, sędzia G. Bieniek, opowiada się za wersją eliminacji użytkowania wieczystego i zastąpienia go własnością czasową. Najpierw przypomina o niegdysiejszej motywacji legislacyjnej ukonstytuowania instytucji użytkowania wieczystego. Podkreśla mianowicie, że „w uzasadnieniu ustawy z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach dość arbitralnie - bez żadnych badań opinii publicznej - stwierdzono, że własność czasowa nie znalazła aprobaty polskiego społeczeństwa, które jakoby odnosiło się do niej - właśnie ze względu na akcentowanie elementu czasowości - nieufnie. Podniesiono też, że instytucja ta nie odpowiadała założeniom ówczesnego ustroju, gdyż prowadziła do reprivatyzacji składników mienia uspołecznionego. Obecnie ten ostatni argument nie tylko nie przemawia przeciwko własności czasowej, ale nawet na jej korzyść; prywatyzacja i reprivatyzacja uzyskały obecnie pełne prawo obywatelstwa. Także pierwsza przesłanka rozumowania dawnego ustawodawcy jest więcej niż wątpliwa. Każdy użytkownik wieczysty zdaje sobie przecież doskonale sprawę z tego, że jego »wieczyste« prawo jest *par excellence* prawem czasowym. Gdy zaś chodzi o terminologię, to termin własność jest dla przeciętnego nabywcy bardziej atrakcyjny i bardziej odpowiada terminologii języka potocznego. Regułą jest przecież, że zainteresowani nie mówią iż są użytkownikami wieczystymi, lecz z przekonaniem głoszą że przysługuje im prawo własności”²⁴.

²³ Cytuję z maszynopisu.

²⁴ *Ibidem*.

Stwierdza też dalej, że, jak się zdaje, powyższa argumentacja, przemawiająca na rzecz wyboru własności czasowej jako formy prawnej oddawania gruntów państwowych i komunalnych w celu popierania określonej działalności gospodarczej, jest przekonująca. Czy jednak dokonanie zabiegu legislacyjnego, polegającego na zastąpieniu użytkowania wieczystego, a więc instytucji funkcjonującej u nas od ponad 35 lat, własnością czasową, która praktycznie nie zdążyła się zakotwiczyć, byłaby obecnie pożądana, to już inne zagadnienie. Ewentualne dokonanie takiej reformy musiałoby być poprzedzone gruntowną dyskusją zebraniem opinii różnych resortów i instytucji, a być może także badaniem opinii publicznej". Kończy zaś sędzia G. Bieniek swe wywody stwierdzeniem, że osobiście ta koncepcja jest mu bliska²⁵.

Niewątpliwie potrzeba tu pilnej dyskusji oraz ostatecznego (trudnego) rozstrzygnięcia. Łatwo bowiem dostrzec, z jak wrażliwą materią mamy do czynienia. Z aprobatą należy więc odnotować umiar i rozważę widoczną w tekście *Zarysu reformy*. Przedstawiono tam preferowane stanowisko autora, z równoczesnym otwarciem i zachętą do dyskusji.

Swego czasu wyraziłem już²⁶ - korzystając z widocznej zachęty - swoje pobieżne refleksje wstępne dotyczące przyszłości instytucji użytkowania wieczystego. Obecnie nadeszła pora na znaczniejsze pogłębienie tej problematyki. Rozważania szczegółowe wypada rozpocząć od skrajnej koncepcji „kasacji” użytkowania wieczystego. Można ponownie podkreślić, że dzisiejsza dyskusja o przyszłości prawa użytkowania wieczystego musi uwzględniać wszelkie okoliczności, jednakże bez przesadnego już ekspozowania niegdysiejszych, częściowo fałszywych, częściowo podejrzanych ideologicznie motywów legislacyjnych. Nie wolno bowiem poddać się argumentom łatwym czy demagogicznym²⁷, stroniącym od współczesnego znaczenia instytucji użytkowania wieczystego. W tym kontekście trzeba podkreślić, że nie mają już rozstrzygającego znaczenia argumenty dotyczące podejrzanego rodowodu użytkowania wieczystego. Nie można też - jak już wspomniano - poddać się z całkowitą powagą obawie „odbierania ziemi przez Niemców” (na Ziemiach Zachodnich). Liczyć się zaś winny względy

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Zob. E. G n i e w e k, *Katalog...*, s. 28-34.

²⁷ *Ibidem*, s. 30.

ściśle jurydyczne z uwzględnieniem rzeczywistych, współczesnych zależności społecznych. A w ujęciu jurydycznym należy wyważyć wszystkie wady i zalety użytkowania wieczystego.

Obserwując współczesne znaczenie instytucji użytkowania wieczystego, trzeba przypomnieć, że cieszy się ono 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) periodycznie wzbogaca swój budżet przez pobieranie opłat rocznych. Ponadto właściciel zachowuje nadzór zgodnego z przeznaczeniem wykorzystania nieruchomości.

Niewątpliwie współczesna regulacja instytucji użytkowania wieczystego zawiera wiele wadliwości jurydycznych. A w tym kontekście rodzi się pytanie, czy *de lege ferenda* należy dążyć do udoskonalenia obowiązującego ustawodawstwa, czy też w wyniku całkowitego zniechęcenia zdyskwalifikować je zupełnie i skasować w ogóle instytucję użytkowania wieczystego. Wypada więc przyjrzeć się zagadnieniu.

Przechodząc do niektórych szczegółów przypomnijmy, że według skrajnego poglądu M. Bednarek „użytkowanie wieczyste będące nowym typem prawa rzeczowego nie zostało należycie wkomponowane w tradycyjne konstrukcje jurydyczne prawa cywilnego”²⁸. Jednakże wspierające ten pogląd przykłady „perturbacji konstrukcyjno-systemowych” są ostatecznie chybione. Nie świadczy bowiem o błędzie samej konstrukcji użytkowania wieczystego wadliwe jej stosowanie (z niepojętymi „dewiacjami”) w przypadku odrębnej własności lokali. Należy tu niezwłocznie wspomnieć, że stroni już od takich błędów obowiązująca *de lege lata* ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. Nr 85, poz. 388 z późn. zm.)²⁹.

Bezspornie trzeba przyznać, że „koncepcja użytkowania wieczystego uległa swoistemu rozmazaniu”³⁰. Zwłaszcza zamazaniu ulegają jej funkcje w związku z uwłaszczeniem osób prawnych, a przede wszystkim państwo-

²⁸ Zob. M. B e d n a r e k, *op. cit.*, s. 298.

lokali, Kwartalnik Prawa Prywatnego 1995, nr 2, s. 177.

³⁰ Zob. M. B e d n a r e k, *op. cit.*, s. 297.

wych osób prawnych³¹. Trzeba więc przyznać, że *de lege lata* użytkowanie wieczyste przestało być instytucją jednorodną³². Nie może to jednak *a priori* rozstrzygać negatywnie o przyszłych losach instytucji użytkowania wieczystego.

Nie można zaś współcześnie poddać się sugestii, że użytkowanie wieczyste pełni rolę „protezy” wobec instytucji przeniesienia własności publicznych nieruchomości gruntowych³³. Niewątpliwie w obecnym stanie prawnym występuje równolegle nieograniczona możliwość sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Każda forma jest równouprawniona. I choćby nawet funkcja użytkowania wieczystego uległa częściowemu zamazaniu, nie wolno mimo wszystko deprecjonować jego znaczenia.

Równocześnie zaś należy głębiej zaglądać do poszczególnych elementów konstrukcji użytkowania wieczystego. Przecież wiadomo, że „diabeł tkwi w szczegółach”. I tu można zaobserwować wiele niedoróbek legislacyjnych albo też luk ustawodawstwa. Dotyczy to przedmiotu użytkowania wieczystego, jego treści, ochrony, stosunków wzajemnych pomiędzy właścicielem a użytkownikiem wieczystym, stosunków sąsiedzkich. Należy jednak już w tym miejscu ocenić³⁴, że są to usterki usuwalne, nie dyskwalifikujące zasadniczo instytucji użytkowania wieczystego. Nie można zaś jedynie dla wygody optować za rezygnacją z użytkowania wieczystego, uzasadniając, że pod tym względem całkowicie niekłopotliwym prawem podmiotowym jest własność nieruchomości.

Z innych jednak przyczyn problem pozostaje otwarty. Nie ma bowiem pewności, jakie jest rzeczywiste współczesne zainteresowanie społeczne formą użytkowania wieczystego. W obrocie występuje już przemienne³⁵ przeniesienie własności (sprzedaż) lub ustanowienie użytkowania wieczy-

³¹ Wiele krytycznych uwag poświęcono metodzie przekształcenia - w związku ze zniesieniem zasady jedności własności państwowej - zarządu przysługującego państwowym osobom prawnym w prawo użytkowania wieczystego; por. E. G n i e w c k . *O przekształceniach prawa do nieruchomości państwowych osób prawnych*, PiP 1991, nr 12 i powołaną tam literaturą.

³² Por. E. D r o z d , *op. cit.*, s. 286.

³³ Zob. M. B e d n a r c k , *op. cit.*, s. 297.

³⁴ O szczegółach później.

³⁵ Od czasu wejścia w życie ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

stego nieruchomości. Należy wszakże uświadomić sobie, że wybór formy rozporządzenia należy do właściciela. Ogranicza to powszechniejsze zastosowanie formy sprzedaży stanowiącej źródło nabycia prawa własności, jeżeli właściciel forsuje tryb oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste. W efekcie nie wiemy, w jakim stopniu inwestorzy optują za użytkowaniem wieczystym, a w jakim za sprzedażą. Gdyby miał przeważać zamiar nabycia własności, to należałoby intensywniej rozważyć ewentualność zniesienia użytkowania wieczystego. W imię sprawiedliwości należałoby wszakże zastosować zasadę *audiatur et altera pars*¹⁶. Trzeba mianowicie uwzględnić stanowisko jednostek samorządu terytorialnego, pamiętając, że w znacznej mierze zasób gruntów budowlanych stanowi przedmiot własności samorządowej (a zwłaszcza komunalnej).

Nieuchronne jest więc zbadanie rzeczywistych poglądów i potrzeb społeczeństwa. Nie wolno bowiem popełniać - *a rebours* - błędu z lat sześćdziesiątych i autorytarnie sugerować, że współczesne społeczeństwo jest przeciwne instytucji użytkowania wieczystego, toteż trzeba wesprzeć identyczny postulat z *Zarysu reformy ustawodawczej*. Wypada równocześnie przypomnieć wyrażony już pogląd, że niczego nie rozstrzyga definitywnie epizodyczna ustawa o przekształceniu użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności.

Oczywiście nie wystarczy tu zasięgnąć opinii Urzędu Mieszkalnictwa. Należy poznać stanowisko właścicieli (Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego) oraz nabywców nieruchomości (dotychczasowych i przyszłych, potencjalnych). Z pewnością Komisja Kodyfikacyjna nie będzie w stanie przeprowadzić takich badań. Wypadnie zatem skorzystać z profesjonalnej obsługi właściwych instytucji badania opinii społecznej. Należy tylko zadbać o właściwe określenie obszaru badań i sformułowanie poprawnych pytań.

Osobiście byłbym obecnie - choć bez przesadnego uporu - zwolennikiem utrzymania *status quo*, oznaczającego równoległe funkcjonowanie w obrocie nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi czynności sprzedaży oraz ustanowienia użytkowania wieczystego. Sądzę, że dalsze stosowanie formy użytkowania wieczystego znajduje swoje mocne uzasadnienie

¹⁶ Por. E. Gniewek, *Katalog...*, s. 30-31.

wtedy, gdy zachodzi potrzeba nadzoru wykorzystania gruntu zgodnie z przeznaczeniem.

Dopuszczam też - zależnie od wyniku sondażu opinii społecznej - możliwość eliminacji użytkowania wieczystego z katalogu praw rzeczowych. Nigdy jednak nie zaakceptuję półśrodków. Oponuję zatem ponownie³⁷ przeciwko alternatywie oznaczającej zniesienie użytkowania wieczystego w stosunku do osób fizycznych i zachowanie tego rodzaju prawa, gdy przysługuje osobom prawnym.

W razie podjęcia decyzji o utrzymaniu instytucji użytkowania wieczystego konieczna będzie zmiana obowiązującego *de lege lata* ustawodawstwa. W pierwszym rządzie należy podjąć zabieg właściwego rozdzielenia materii pomiędzy regulacją kodeksową i ustawodawstwem odrębnym³⁸. Przedmiotem dalszej troski Komisji Kodyfikacyjnej byłoby udoskonalenie regulacji i kodeksowej.

Nie powinno ulegać wątpliwości, że materią kodeksową należałoby objąć problematykę źródeł powstania stosunku użytkowania wieczystego; ściślej - problematykę umowy. Właściwy przepis mógłby otrzymać brzmienie: „z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie użytkowanie wieczyste ustanawia się w umowie; do powstania tego prawa niezbędny jest wpis do księgi wieczystej”. Oczywiście wiadomo, że umowę zawierają użytkownik wieczysty i właściciel nieruchomości (Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego). Uzupełniająco należałoby dodać (jak obecnie w art. 234 k.c.), że „do ustanowienia użytkowania wieczystego stosuje się odpowiednio przepisy o przeniesieniu własności nieruchomości”. Natomiast z ustawy o gospodarce nieruchomościami (z art. 27) należałoby wyeliminować wszelkie postanowienia dotyczące umowy, jej formy³⁹ i wpisu do księgi wieczystej. Zastrzeżenie możliwych wyjątków bierze się z dotychczasowych doświadczeń (związanych z „uwłaszczeniem” *ex lege* państwowych osób prawnych).

Równoległe również w kodeksie cywilnym powinna znaleźć swe miejsce problematyka wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego. W tym zakresie sądzę, że zbędny byłby w ogóle przepis o wygaśnięciu tego prawa

³⁷ *Ibidem*, s. 31.

³⁸ Dostrzeżono taką potrzebę w *Zarysie reformy*.

³⁹ Z pewnością zbędne jest podkreślanie w obecnej ustawie o gospodarce nieruchomościami wymagania formy aktu notarialnego.

w związku z upływem terminu zastrzeżonego w umowie⁴⁰; dotychczasowy przepis art. 33 ust. 1 *in principio* ustawy o gospodarce nieruchomościami. Z pewnością zaś ma rację bytu regulacja „rozwiązania” użytkowania wieczystego przed upływem zastrzeżonego terminu. I tutaj zachodzi potrzeba zespolenia oraz ulepszenia redakcji przeplatających się przepisów art. 240 k.c. oraz art. 33 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Sądzę, że właściwy przepis mógłby otrzymać brzmienie: „umowa ustanowienia użytkowania wieczystego może ulec rozwiązaniu przed upływem określonego w niej terminu, jeżeli użytkownik wieczysty korzysta z gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym w umowie, w szczególności jeżeli wbrew umowie nie wznosił określonych w niej budynków lub urządzeń. Rozwiązanie umowy następuje na żądanie właściciela gruntu”. Należałoby także uwzględnić tu przypadki użytkowania wieczystego powstającego w trybie pozaumownym. Wypadałoby więc dodać postanowienie, że „przepis powyższy stosuje się odpowiednio do użytkowania wieczystego nabytego w inny sposób, w razie korzystania z nieruchomości w sposób sprzeczny z decyzją właściwego organu”⁴¹.

Dla świętego spokoju warto wyraźnie przesądzić o możliwości zrzeczenia się prawa użytkowania wieczystego. Można bowiem - *de lege lata* - powątpiewać, czy wystarczy tu norma odsyłająca art. 237 k.c.⁴² Z drugiej strony byłoby absurdem, że można zrzec się własności nieruchomości (art. 179 k.c.) oraz ograniczonych praw rzeczowych (art. 246 k.c.) z wyłączeniem trzeciej kategorii podmiotowego prawa rzeczowego, a mianowicie użytkowania wieczystego. Warto więc zaproponować wyraźną normę prawną według której „użytkownik wieczysty może zrzec się swego prawa. Zrzeczenie się wymaga formy aktu notarialnego. Do zrzeczenia potrzebna jest zgoda starosty w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa albo - odpowiednio - zgoda zarządu gminy, zarządu powiatu

⁴⁰ Można tu nawiązać do zasadniczej krytyki projektu ustawy o gospodarce nieruchomościami; zob. E. D r o z d, *op. cit.*, s. 285.

⁴¹ Nawiązuję do przejściowego przepisu art. 220 ustawy o gospodarce nieruchomościami, postanawiającego, że jeżeli w dniu wejścia w życie ustawy nic byty ustalone terminy zagospodarowania nieruchomości gruntowej, właściwy organ może w ciągu roku od dnia wejścia w życie ustawy ustalić te terminy w drodze decyzji.

⁴² Odmienne G. B i e n i e k, [w:] G. B i e n i c k, A. H o p f e r, Z. M a r m a j, E. M z y k, R. Ż r ó b c k, *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Warszawa-Zielona Góra 1998, t. I, s. 73.

lub zarządu województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. Zrzeczenie się następuje - odpowiednio - na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Skutkiem zrzeczenia się użytkowanie wieczyste wygasa".

Przy okazji zauważmy, że ponownie w kodeksie cywilnym należałoby określić skutki wygaśnięcia użytkowania wieczystego w zakresie rozliczenia nakładów na wzniesione budynki⁴³. Wystarczy tu jednak - z małymi poprawkami - proste przeniesienie normy art. 33 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami i postanowienie, że „w razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego użytkownikowi wieczystemu przysługuje wynagrodzenie za wzniesione przez niego lub nabyte na własność budynki i inne urządzenia, według wartości z dnia wygaśnięcia użytkowania. Za budynki i inne urządzenia wzniesione wbrew postanowieniom umowy wynagrodzenie nie przysługuje".

Wyłączną domeną kodeksu cywilnego powinno pozostać ostateczne, uniwersalne określenie rodzajowe przedmiotu użytkowania wieczystego. Znamy oczywiście interesującą nas historię użytkowania wieczystego. Widać, jak ustawodawca miotał się bezradnie pośród „zagrazonej przestrzeni". Jednakże nie pora już na krytykę przeszłości. Do dalszych rozważań należy przystąpić, uwzględniając ostatni stan legislacji. I tu obserwujemy pogłębiające się zjawisko nienadążania regulacji prawnej kodeksu cywilnego za współczesnymi zmianami ustawodawstwa odrębnego⁴⁴. Równocześnie zaś w tymże ustawodawstwie odrębnym panuje spory bałagan. Wypadnie więc obecnie - przy okazji nowej kodyfikacji - dokonać całkowitego uporządkowania materii. Równocześnie zaś należy zastanowić się nad współczesnymi funkcjami użytkowania wieczystego. Zadanie jest z pewnością kłopotliwe.

Sądzę wszakże, iż obecnie można odejść od pierwotnej funkcji inwestycyjnej użytkowania wieczystego; zwłaszcza dominującej funkcji zaopatrzenia inwestorów budownictwa mieszkaniowego. Zresztą odstąpiono już od tej funkcji na przestrzeni czasu w miarę zmieniającego się ustawodawstwa odrębnego, poświęconego problematyce gospodarki nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi. Może zaś użytkowanie wieczyste stać

⁴³ Eliminując normę art. 234 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczącą skreślenia art. 242 k.c.

⁴⁴ Por. E. G n i e w e k, *Prawo rzeczowe...*, s. 165.

się **powszechną** formą korzystania z gruntów „publicznych”, równoległą do sprzedaży, bez względu na przeznaczenie gruntu⁴⁵. Trzeba jedynie oswoić się z myślą, że przedmiotem użytkowania wieczystego nie muszą być wyłącznie grunty zabudowane lub przeznaczone pod zabudowę. Do takiego finału dotarła już zresztą regulacja obecnej ustawy o gospodarce nieruchomościami⁴⁶. Należy więc zgodzić się - i w takim kierunku sterować kodyfikacją prawa cywilnego - że zasadniczo przedmiotem użytkowania wieczystego mogą być wszelkie nieruchomości (gruntowe) stanowiące własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast przepisy szczególne mogą wyłączać stosowanie formy użytkowania wieczystego wobec określonych rodzajów nieruchomości skarbowych i samorządowych. Należałoby tu jednak zalecać znaczną wstrzeźliwość.

Mówiąc o przedmiocie użytkowania wieczystego, należy też zwrócić uwagę na reperkusje płynące ze współczesnej reformy ustroju administracji i samorządu państwa. Trzeba więc ustalić, że „oddaniu” w użytkowanie wieczyste mogą podlegać nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, a mianowicie gmin, powiatów i województw. I dokonano już takiej korekty art. 232 k.c. w ustawie z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668).

Z całkowitym przekonaniem należy zaś odrzucić zdarzające się pomysły uruchomienia instytucji użytkowania wieczystego dla rozporządzenia nieruchomościami prywatnymi⁴⁷. Zawsze bowiem funkcją użytkowania wieczystego było umożliwienie korzystania z nieruchomości „publicznych”.

Reasumując, można złożyć propozycję, według której „z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego mogą być oddane w użytkowanie wieczyste”. Za zbędne trzeba uznać odrębne podkreślenie, że użytkowanie wieczyste może być ustanowione na rzecz „osób fizycznych i prawnych”.

⁴⁵ Bez przymiotu „protezy” przeniesienia własności.

⁴⁶ Jednakże dalsze, szczegółowe wątpliwości dotyczą już licznych, nieprzejrzystych ograniczeń przedmiotowego zakresu ustawy.

⁴⁷ A właściwie - nieruchomościami stanowiącym własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

Kolejną istotną kwestią jest należyte ukształtowanie treści prawa użytkowania wieczystego. Tu niezwłocznie trzeba skorygować brzmienie art. 233 k.c., postanawiając, że „w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego użytkownik wieczysty może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z gruntu zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa. W tych samych granicach może swoim prawem rozporządzać”. Nie podkreślałbym w takim przepisie ogólnym, że użytkownik wieczysty może korzystać z gruntu w granicach określonych przez umowę o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, zastrzegając w to miejsce generalniejszą klauzulę korzystania z gruntu „zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa”. Unikamy w ten sposób zaakcentowanego przez E. Drozda niebezpieczeństwa, że „w przypadku użytkowania wieczystego powstałego z mocy prawa nie mamy nawet określonej treści konkretnego prawa”⁴⁸. Nie ma oczywiście przeszkód, by w umowie ustanowienia użytkowania wieczystego określać sposób korzystania z nieruchomości, a nawet warto propagować takie wymaganie; o szczegółach niżej. Natomiast tutaj dla ogólnego scharakteryzowania treści prawa użytkowania wieczystego wystarczy ogólna formuła „korzystania” z nieruchomości, a dla określenia granic prawa - równie generalna (i znana) formuła „zgodności ze **społeczno-gospodarczym przeznaczeniem** prawa”. Oczywiście nie można też pominąć ograniczeń zastrzeżonych przez ustawy oraz wynikających z zasad współzycia społecznego⁴⁹.

Odrębnej wzmianki wymaga stosunek współużytkowania wieczystego. Jest oczywiste, że „do współużytkowania wieczystego stosuje się przepisy dotyczące treści i wykonywania prawa użytkowania wieczystego”. Można jednak zastosować jeszcze dalsze odesłanie, postanawiając, że „ponadto do współużytkowania wieczystego stosuje się odpowiednie przepisy o współwłasności”.

Po tych uwagach generalnych można powrócić do stwierdzenia, że współczesna funkcja użytkowania wieczystego ulega mocnym przeobrażeniom wobec znacznego rozszerzenia - podmiotowego i przedmiotowego - zasięgu tej instytucji. Aprobując taki trend ustawodawstwa, należy jednak dostrzegać równocześnie, że zatraca się już obecnie ściśle „celowy” - w

⁴⁸ Zob. E. Drozd, *op. cit.*, s. 286.

⁴⁹ Nic tracąc z oczu dyskusji dotyczącej przyszłości legislacyjnej klauzuli generalnej zasad współzycia społecznego.

pierwotnym rozumieniu - charakter prawa użytkowania wieczystego. Od pierwotnej, jednolitej, inwestycyjnej funkcji użytkowania wieczystego doszliśmy już do bogatej mozaiki różnorodnego przeznaczenia gruntów skarbowych i samorządowych oddawanych w użytkowanie wieczyste. Należy więc o tym pamiętać, gdy charakteryzując obecną i przyszłą treść użytkowania wieczystego, zwracamy uwagę, że obejmuje ono uprawnienie do korzystania z gruntu zgodnie ze społecznym-gospodarczym przeznaczeniem prawa.

Należy oczywiście docenić znaczenie dotychczasowej normy art. 239 k.c. W ślad za tym trzeba nadal aprobować zasadę - przy zmienionej redakcji przepisu - że „sposób korzystania z gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste powinien być określony w umowie”. Nadal też z naruszeniem postanowień umownych powinna się wiązać sankcja rozwiązania umowy; o szczegółach była już mowa. Tutaj zaś należy ponownie zaakcentować, że błędem legislacyjnym byłoby kształtowanie generalnej treści prawa użytkowania wieczystego według postanowień umowy. Zauważmy bowiem jeszcze - poza wszystkim, co już powiedziano - że nie można do zasadniczej konstrukcji prawa rzeczowego (użytkowania wieczystego), skutecznego *erga omnes*, wtlaczać elementów zobowiązania realnego ze stosunku pomiędzy właścicielem a użytkownikiem wieczystym.

Natomiast niewątpliwie na użytek wewnętrzny przydatna będzie zaproponowana norma, według której „sposób korzystania z gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste powinien być określony w umowie”. Trzeba bowiem przypomnieć, że - patrząc z perspektywy rozporządzającego właściciela - zastosowanie instytucji użytkowania wieczystego częstokroć jest podyktowane zamiarem sprawowania dalszego nadzoru nad wykorzystaniem gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem. Nie daje zaś takiej możliwości najdalej posunięte rozporządzenie w postaci sprzedaży nieruchomości.

Oczywiście treść konkretnej umowy zależy już od przeznaczenia indywidualnie oznaczonej nieruchomości stanowiącej przedmiot rozporządzenia. W przypadku nieruchomości przeznaczonych na cele inwestycji budowlanych można aprobować - w zasadniczym zarysie - dotychczasową treść art. 239 § 2 k.c. Można więc propagować *de lege ferenda* normę, że „jeżeli oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste następuje w celu wzniesienia budynków lub innych urządzeń, umowa powinna określać rodzaj budynków lub urządzeń, termin rozpoczęcia i zakończenia robót oraz

obowiązek utrzymania w należyтым stanie wzniesionych budynków i urządzeń".

Na marginesie należy odnieść się do problematyki przeszłych przypadków ustanowienia użytkowania wieczystego w trybie pozaumownym. I w tym zakresie można - dostrzegając, że problem jest załatwiony - aprobować rozwiązanie zawarte w art. 220 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zauważyłem bowiem, że jeżeli w dniu wejścia w życie ustawy nie były ustalone terminy zagospodarowania nieruchomości gruntowej stanowiącej przedmiot użytkowania wieczystego, właściwy organ może w ciągu roku od dnia wejścia w życie ustawy ustalić te terminy w drodze decyzji.

Powracając do zagadnienia treści prawa użytkowania wieczystego, odrębną uwagę trzeba poświęcić problematyce przysługującego użytkownikowi wieczystemu uprawnienia do „rozporządzenia” nabytym prawem. Oczywiście, nie może tu budzić wątpliwości możliwość „przeniesienia” prawa użytkowania wieczystego. Można zaś pytać o dopuszczalność „obciążenia” tego prawa. I w takim kontekście G. Bieniek, rysując perspektywę prac Komisji Kodyfikacyjnej, zaakcentował, że „należy uregulować problem obciążenia użytkowania wieczystego ograniczonymi prawami rzeczowymi”⁵⁰. Niewątpliwie należy zaakceptować skrytą tutaj tezę, że rozporządzenie prawem użytkowania wieczystego może także polegać na jego obciążeniu ograniczonymi prawami rzeczowymi. Nie mam jednak przekonania, czy należy to eksponować odrębną normą kodeksu cywilnego. Sądzę zaś, że wystarczy zaufanie do powszechnej definicji rozporządzenia, obejmującego zarówno przeniesienie, jak też obciążenie prawa podmiotowego. Toteż ostatecznie w tym fragmencie przepisu określającego treść prawa użytkowania wieczystego poprzestałbym na przyznaniu użytkownikowi ogólnego uprawnienia do rozporządzenia nabytym prawem.

Również nie sądzę, by konieczne było w przyszłej regulacji prawnej określenie charakteru posiadania przysługującego użytkownikowi wieczystemu⁵¹. A gdyby już pokusić się o taką próbę, to należytego miejsca dla właściwej normy należałoby poszukiwać wśród przepisów dotyczących posiadania. Ostatecznie zaś - mimo wahań - wypadaloby zgodzić się z tezą że grunt oddany w użytkowanie wieczyste jest przedmiotem posiadania zależnego.

⁵⁰ W powoływany już *Zarysie reformy ustawodawczej*.

⁵¹ Optuje za tym G. B i e n i c k w *Zarysie reformy ustawodawczej*.

Nie oponowałbym zaś przeciwko wyrazistemu uregulowaniu problematyki ochrony prawa użytkownika wieczystego. Co prawda, podkreślono już mocno w dotychczasowym ustawodawstwie, że użytkowanie wieczyste ma charakter prawa bezwzględne, skutecznego *erga omnes*. Jednakże warto - dla symetrii z prawem własności (art. 222 k.c.) i ograniczonymi prawami rzeczowymi (art. 251 k.c.) - dopowiedzieć wyraźnie, że w razie naruszenia prawa użytkowania wieczystego znajduje zastosowanie roszczenie windykacyjne i negatoryjne. Można tu zaoferować formułę przepisu odsyłającego, zastrzegającego, że „do ochrony prawa użytkowania wieczystego stosuje się⁵² przepisy o ochronie własności”. Pełniejszą wersją alternatywną byłoby sformułowanie treści roszczeń ochronnych na wzór roszczenia windykacyjnego i negatoryjnego. Osobiście preferowałbym wersję drugą a wówczas właściwy przepis dotyczący roszczenia windykacyjnego mógłby uzyskać brzmienie: „Użytkownik wieczysty może żądać od osoby, która faktycznie włada oddanym mu w użytkowanie wieczyste gruntem, ażeby grunt został mu wydany, chyba że osobie tej przysługuje skuteczne względem użytkownika wieczystego uprawnienie do władania gruntem”. Z kolei w odniesieniu do roszczenia negatoryjnego można przyjąć formułę, że „przeciwko osobie, która narusza prawo użytkowania wieczystego w inny sposób, aniżeli przez pozbawienie użytkownika wieczystego faktycznego władztwa nad gruntem, przysługuje użytkownikowi wieczystemu roszczenie o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i o zaniechanie naruszeń”.

Dalszą wartą poruszenia, kwestią jest problematyka prawa sąsiedzkiego⁵³. Fragmentarycznie wiąże się ona zresztą - poprzez swoją materię - z ochroną prawa użytkowania wieczystego. I trzeba tu stwierdzić, że w razie utrzymania instytucji użytkowania wieczystego warto rozszerzyć normatywną regulację prawa sąsiedzkiego o kolizyjne zagadnienia dotyczące użytkowania wieczystego. Dodajmy, że w kontekście „stosunków sąsiedzkich” chodzi zarówno o usuwanie kolizji pomiędzy sąsiadującymi użytkownikami wieczystymi, jak też użytkownikami wieczystymi i właścicielami sąsiadujących nieruchomości. A możliwe kolizje dotyczą tu wszelkich

czystego stosuje się „odpowiednio” przepisy o ochronie własności.

⁵³ Poruszona sygnałnie przez G. B i e n k a w *Zarysie reformy ustawodawczej*.

sfer prawa sąsiedzkiego⁵⁴. Perspektywiczne rozwiązanie normatywne może pójść drogą zastosowania normy odsyłającej bądź też drogą skonstruowania pełnej normy prawnej, i to we wszystkich obszarach prawa sąsiedzkiego. Jednakże tym razem, dla przydatnego uproszczenia, a zwłaszcza dla uniknięcia nadmiernego mnożenia przepisów, opowiadałby się za jednym, uniwersalnym przepisem odsyłającym. Sugerowałbym więc zamieszczenie pośród przepisów dotyczących użytkowania wieczystego generalnej normy, według której „do wykonywania prawa użytkowania wieczystego w stosunkach sąsiedzkich stosuje się przepisy dotyczące wykonywania własności” albo jeszcze krótszej, omijającej zawężenie sąsiedzkie, przyjmującej zasadę, że „do wykonywania prawa użytkowania wieczystego stosuje się przepisy o wykonywaniu własności”.

Istotnym dylematem w konstrukcji prawa użytkowania wieczystego jest status prawnorzeczowy budynków nabywanych w czasie ustanawiania użytkowania wieczystego lub później wzniesionych. Problem dotyczy zresztą także innych urządzeń trwale związanych z gruntem. Nie można przesadnie oponować przeciwko obecnej wersji „odrębnej własności” budynków. Zauważmy jednak równocześnie, że nie ma też szczególnych powodów jurydycznych bądź gospodarczych dla zakazu równoległego stosowania - zależnie od woli stron — zasady *superficies solo cedit*. Można więc zaproponować stosowną normę prawną, uwzględniającą rozwiązanie alternatywne, według której „o ile umowa użytkowania wieczystego nie postanawia inaczej, budynki i inne urządzenia wzniesione na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste stanowią własność użytkownika wieczystego. To samo dotyczy budynków i innych urządzeń, które wieczysty użytkownik nabył zgodnie z właściwymi przepisami przy zawarciu umowy użytkowania wieczystego”. Zatem byłoby tu możliwe użytkowanie wieczyste gruntu wraz z jego częściami składowymi - budynkami i innymi urządzeniami wybudowanymi lub nabytymi. Z drugiej strony trzeba też zwrócić uwagę, że w zaproponowanej tu wersji podstawowej odrębna własność budynków wzniesionych dopiero po ustanowieniu użytkowania wieczystego przysługiwałaby użytkownikowi wieczystemu, niezależnie od tego, kto je budo-

⁵⁴ W szczególności zob. E. G n i c w e k, *Prawo rzeczowe...*, s. 72 i nast. oraz J. I g n a t o w i c z, *op. cit.*, s. 82 i nast.

⁵⁵ Uwzględniam tu propozycję G. B i e Ń k a z jego *Zarysu reformy ustawodawczej*.

Nie budzi zastrzeżeń odpłatny charakter użytkowania wieczystego. Należy więc aprobować dotychczasową normę art. 238 k.c., według której wieczysty użytkownik uiszcza przez czas trwania swego prawa opłatę roczną. Można by uzupełnić, że „podstawę ustalenia opłat stanowi określana według zasad odrębnej ustawy wartość nieruchomości”. Oponowałbym zaś przeciwko sugestii, że pełny system ustanowienia opłat za użytkowanie wieczyste powinien być uregulowany w kodeksie cywilnym⁵⁶. Dla równowagi należałoby jeszcze wspomnieć w tym kodeksie, że „wysokość opłat rocznych podlega na żądanie stron waloryzacji stosownie do zmieniającej się w okresie użytkowania wieczystego wartości gruntu”. Ta ogólna formuła powinna wystarczyć tak w zakresie trybu, jak też przesłanek waloryzacji. Należy zaś wystrzegać się przesadnie skomplikowanego trybu „aktualizacji” opłat według obecnej ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Na koniec podjętego wątku zauważmy najogólniej, że utrzymanie instytucji użytkowania wieczystego wymaga reformatorskiej interwencji ustawodawczej w wielu dalszych szczegółach. Najczęściej dotyczy to odrębnej materii ustawy o gospodarce nieruchomościami. Należy to wszakże pozostawić na uboczu niniejszych, z konieczności skrótowych, rozważań.

Eksponując pogląd o przydatności użytkowania wieczystego, unikam szczegółowych rozważań na temat instytucji zastępczych. Niemniej jednak, przymuszony do wyrażenia własnego poglądu, opowiadałbym się - na wypadek zniesienia instytucji użytkowania wieczystego - za jego przekształceniem w prawo własności⁵⁷. Natomiast konstrukcja własności czasowej zawiera sporo mankamentów, porównywalnych z ułomnościami użytkowania wieczystego⁵⁸. W moim odczuciu sam walor charakteru prawa (prawa własności) nie eliminuje dalszych trudności praktycznych w razie zastosowania wariantu własności czasowej.

⁵⁶ Jak proponuje G. B i c n i c k, *ibidem*.

⁵⁷ Wyraziłem już zresztą taki pogląd; por. E. G n i e w e k, *Katalog...*, s. 31 -32.

⁵⁸ *Ibidem*.