

BARTŁOMIEJ KRUPOWICZ*

PROPOZYCJA REINTERPRETACJI PRZESŁANEK
ROZWIĄZANIA UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO,
CZYLI O STOSUNKU ART. 240 K.C.
DO ART. 33 UST. 3 U.G.N.¹

1. WSTĘP

O prawie wieczystego użytkowania pisano już wiele — zwłaszcza wobec rozważań nad kwestią jego przydatności w warunkach gospodarki rynkowej i celowości usunięcia tego prawa z systemu prawnego². Literatura cywilistyczna poruszała obszernie zarówno problematykę jego powstania, jak i przeniesienia, zmiany oraz ustania. Mogłoby się wydawać, że wobec powstania rozmaitych kompleksowych i syntetycznych opracowań dotyczących tego prawa rzeczowego³ trudno będzie zaproponować coś dotychczas nieprzeanalizowanego. Użytkowanie wieczyste, ze względu na swoją niezwykle złożoną konstrukcję prawną, wywołuje jednak nadal pewne kontrowersje, a wiele kwestii związanych z jego istotą prawną pozostaje przedmiotem sporów doktrynalnych — nie bez powodu niektórzy przedstawiciele nauki nazywają konstrukcję użytkowania wieczystego „kuriozalną”⁴. W tych wa-

* Autor jest studentem IV roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz seminarzystą w Katedrze Prawa Cywilnego UJ.

¹ Artykuł stanowi rozwinięcie i uszczegółowienie zasadniczych tez referatu wygłoszonego 25 września 2021 r. na konferencji *Ogólnopolski Kongres Cywilistyczny. Prawo i postępowanie cywilne w Polsce i w Europie* organizowanym przez Center for American Studies.

² F. Pietrzyk: *Użytkowanie wieczyste nieruchomości publicznych*, Warszawa 2020, s. 15.

³ W szczególności monografie F. Pietrzyka: *Użytkowanie...*, *op. cit.*; E. Klat-Górskiej: *Przekształcenie użytkowania wieczystego we własność. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2019; Z. Truszkiewicz: *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Kraków 2006, oraz H. Ciepłej: *Użytkowanie wieczyste*, Warszawa 2019.

⁴ R. Strzelczyk: *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2019, s. 207.

runkach warto rozważyć nowatorską ścieżkę interpretacyjną co do niektórych spornych zagadnień. Jednym zaś z budzących liczne wątpliwości problemów teoretycznych i praktycznych jest kwestia podstaw rozwiązania użytkowania wieczystego⁵ przez sąd powszechny na skutek wytoczenia stosownego powództwa (mimo wątpliwości co do tego sposobu rozwiązania użytkowania wieczystego zgłoszonych przez A. Pyrzyńską)⁶, wobec domniemania drogi procesowej z art. 13 § 1 kodeksu postępowania cywilnego⁷, przez właściciela nieruchomości, która znajduje się w użytkowaniu wieczystym. Pogląd, zgodnie z którym sąd orzeka na podstawie art. 240 kodeksu cywilnego⁸ i art. 33 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁹ wyrokiem konstytucyjnym o ukształtowaniu stosunku prawnego, nie jest w dzisiejszym piśmiennictwie kwestionowany¹⁰.

Wspomniany przed chwilą pogląd A. Pyrzyńskiej, który kwestionuje dopuszczalność orzekania w sposób konstytucyjny o rozwiązaniu użytkowania wieczystego, wydaje się nietrafny. Autorka uważa bowiem, że art. 33 ust. 3 u.g.n. należy rozumieć jako przepis uprawniający strony wyłącznie do zawarcia tzw. umowy rozwiązującej stosunek użytkowania wieczystego¹¹. Taka wykładnia wspomnianego przepisu art. 33 ust. 3 u.g.n. (a tym samym i pośrednio art. 240 k.c.) czyni z niego w zasadzie normę, która nie może zostać zrealizowana w sposób przymusowy. Można rzec, że prowadzi do sytuacji, gdy norma ta ma charakter *lex imperfecta*¹²,

⁵ Konstrukcja językowa „rozwiązanie użytkowania wieczystego” będzie od tego momentu konsekwentnie w niniejszym artykule stosowana. Należy ją rozumieć jako rozwiązanie stosunku prawnego użytkowania wieczystego. Doktryna dość często stosuje wyrażenie „rozwiązanie umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego” — tak np. J. Górecki (w:) *Kodeks cywilny*, t. II, *Komentarz. Własność i inne prawa rzeczowe*, pod red. K. Osajdy, Legalis 2017, komentarz do art. 240, tezy 1 i 4, oraz K. Bagan-Kurluta (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. M. Załuckiego, Warszawa 2019, s. 598. Nie jest to fortunne sformułowanie, gdyż umowa, jako czynność prawna, dochodzi do skutku i wypełnia się już w momencie złożenia zgodnych oświadczeń woli przez jej strony. Tym, co pozostaje w wyniku zawarcia umowy, jest stosunek prawny. Warto tu zwrócić uwagę na język stosowany przez G. Tracza: *Sposoby jednostronnej rezygnacji z zobowiązań umownych*, Warszawa 2008, s. 16 — autor ten trafnie odróżnia umowę i stosunek zobowiązaniowy. Na prawidłową terminologię „stosunek użytkowania wieczystego” zwraca zaś uwagę K. Górka (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. E. Gniewka i P. Machnikowskiego, Legalis 2021, komentarz do art. 240, nb 2. Wbrew sformułowaniom stosowanym niekiedy przez ustawodawcę, umowa o ustanowienie prawa rzeczowego jest czynnością prawną, która dochodzi do skutku i wypełnia się wraz z ustanowieniem tego prawa. Tworzy ona natomiast stosunek prawny prawa rzeczowego (szerzej zob. A. Klein: *Elementy stosunku prawnego prawa rzeczowego* (w:) *Alfred Klein. Dzieła wybrane*, t. III, pod red. G.M. Tracza i K. Łądkowskiego, Kraków 2021, s. 7–12).

⁶ A. Pyrzyńska: *Rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego*, Rejent 1998, nr 10, s. 56, która wykluczyła możliwość rozwiązania użytkowania wieczystego przez sąd ze względu na ograniczenie dopuszczalności wydawania wyroków kształtujących do wypadków wyraźnie oznaczonych w ustawie.

⁷ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. — Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.); dalej: k.p.c.

⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.); dalej: k.c.

⁹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.); dalej: u.g.n.

¹⁰ Z. Truskiewicz: *Użytkowanie wieczyste* (w:) *System prawa prywatnego*, t. 4, *Prawo rzeczowe*, pod red. E. Gniewka, Warszawa 2012, s. 79. Zob. też: A. Tułodziecki (w:) J. Jaworski, A. Prusarczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Legalis 2020, komentarz do art. 33, nb 4.

¹¹ A. Pyrzyńska: *Rozwiązanie...*, *op. cit.*, s. 57.

¹² S. Wronkowska, Z. Ziemiński: *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 44.

skoro nie może zostać wyegzekwowana. Wobec tego trudno przyjąć, by art. 33 ust. 3 u.g.n. i art. 240 k.c. w istocie stanowiły tylko deklarację możliwości rozwiązania użytkowania wieczystego w drodze porozumienia stron przed upływem czasu, na jaki prawo to zostało ustanowione (to jest bowiem naturalną cechą prawa temporalnego; art. 33 ust. 1 u.g.n.). Możliwość zawarcia tzw. *contrarius consensus* jest traktowana w literaturze jako naturalny przejaw autonomii woli podmiotów prawa cywilnego i dopuszczalny bez zastrzeżeń w większości przypadków¹³. Autorka, co prawda, proponuje w tym przypadku roszczenie o zobowiązanie użytkownika wieczystego do złożenia oświadczenia woli w przedmiocie rozwiązania użytkowania wieczystego, które to oświadczenie miałoby zastąpić prawomocny wyrok sądu (art. 64 k.c.)¹⁴. Jednakże i tej argumentacji można wówczas zarzucić, że ani art. 33 u.g.n., ani art. 240 k.c. nie przewidują obowiązku użytkownika wieczystego „poddania” się woli właściciela nieruchomości i zawarcia z nim umowy rozwiązującej. Przypadki zobowiązania do złożenia określonego oświadczenia woli również występują w przepisach prawa cywilnego — są jednak formułowane w inny sposób¹⁵. Najlepszym tego przykładem są regulacje umowy przedwstępnej¹⁶. Trzeba bowiem zauważyć, że użytkownik wieczysty, zawierając umowę o ustanowienie użytkowania wieczystego, nie obejmuje swoim oświadczeniem woli zobowiązania do jej rozwiązania (zawarcia umowy rozwiązującej) w razie ziszczenia się przesłanek z art. 33 ust. 3 u.g.n. i art. 240 k.c. Zgoła odmienne co do treści jest oświadczenie woli podmiotu zobowiązanego z umowy przedwstępnej — wówczas podmiot ten zaciąga zobowiązanie do zawarcia umowy przyrzeczonej. Przypisywanie zaś użytkownikowi wieczystemu tak daleko idących konsekwencji (zgody na utratę swojego prawa podmiotowego i to bliskiego pod względem treści do własności nieruchomości; art. 233 k.c.), bez wyraźnej podstawy prawnej, wydaje się nie do pogodzenia z zasadą autonomii podmiotów prawa cywilnego¹⁷. W doktrynie pogląd A. Pyrzyńskiej poddano krytyce także na innej płaszczyźnie, zarzucając mu między

¹³ W zasadzie sugeruje taką możliwość już art. 33 ust. 2 *in principio* u.g.n. Szerzej zob. E. Klat-Górska (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II, *Własność i inne prawa rzeczowe (art. 140–352)*, pod red. M. Frasa, M. Habdas, Warszawa 2018.

¹⁴ A. Pyrzyńska: *Rozwiązanie...*, *op. cit.*, s. 68.

¹⁵ Co istotne, także w perspektywie ewentualnego odniesienia do roszczenia o rozwiązanie użytkowania wieczystego, przedmiotem roszczenia nie jest samo zawarcie umowy, ale jedynie złożenie niezbędnego do jej zawarcia oświadczenia woli przez dłużnika — zob. J. Grykiel: *Uprawnienia wierzyciela z umowy przedwstępnej w razie jej niewykonania lub nienależytego wykonania przez dłużnika*, Warszawa 2017, s. 2–3. Jak wskazano, brak jest podstaw, by przypisywać użytkownikowi wieczystemu, na tle aktualnie obowiązującej regulacji, dorozumianego zobowiązania się do zawarcia umowy rozwiązującej użytkowanie wieczyste w przypadkach opisanych w art. 33 ust. 3 u.g.n. i art. 240 k.c.

¹⁶ Art. 390 § 2 k.c.: Jednakże gdy umowa przedwstępna czyni zadość wymaganiom, od których zależy ważność umowy przyrzeczonej, w szczególności wymaganiom co do formy, strona uprawniona może dochodzić zawarcia umowy przyrzeczonej.

¹⁷ Zasada autonomii woli rozumiana jest tutaj zaś, jak proponuje M. Saffjan: *Zasady prawa prywatnego* (w:) *System prawa prywatnego*, t. 1, *Część ogólna*, pod red. M. Saffjana, Warszawa 2012, s. 333, jako: „[...] moc każdego podmiotu kształtowania swej sytuacji prawnej poprzez dokonywane czynności prawne [...]”.

innymi, że: „Pogląd taki [pogląd, że rozwiązanie użytkowania wieczystego na podstawie art. 240 k.c. i art. 33 ust. 3 u.g.n. następuje tylko w drodze złożenia zgodnych oświadczeń woli stron — dop. B.K.] sugeruje, że ustawodawca postąpił nielogicznie, ponieważ przyznał stronie uprawnienie, które stronom umowy przysługuje jako wynik swobody umów”¹⁸. Założenia, że przymusowe rozwiązanie użytkowania wieczystego odbywa się w drodze powództwa o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli określonej treści, nie podziela też zdecydowanie orzecznictwo. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego: „Nie ma uzasadnionych podstaw do przyjęcia, że możliwość rozwiązania umowy przez właściwy organ jest związana z prawem podmiotowym, które uprawniałoby do wystąpienia do sądu o nakazanie, aby druga strona złożyła stosowne oświadczenie woli ze skutkiem określonym w art. 64 k.c.”¹⁹.

Brak możliwości przymusowej ingerencji organu państwowego (organu administracji publicznej bądź sądu) w stosunek użytkowania wieczystego uzasadnia przy tym A. Pyrzyńska brzmieniem art. 33 u.g.n., który, w odróżnieniu od art. 26 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości²⁰, nie wskazuje na właściwość określonego organu państwowego w sprawach rozwiązania użytkowania wieczystego. Należy jednak na to zagadnienie spojrzeć z perspektywy całości systemu prawnego. Sprawa o rozwiązanie użytkowania wieczystego, które to prawo bez wątplenia stanowi cywilne prawo podmiotowe, jest sprawą cywilną w znaczeniu materialnym (art. 1 k.p.c.)²¹. Jej istotą jest bowiem zniesienie stosunku cywilnoprawnego. Co więcej, art. 2 § 1 k.p.c. traktowany jest jako podstawa domniemania w takiej sytuacji właściwości sądu powszechnego. Przemawia to zdecydowanie za dopuszczalnością drogi sądowej w sprawach o rozwiązanie użytkowania wieczystego, by zapewnić urzeczywistnienie roszczenia określonego w art. 240 k.c. i art. 33 ust. 3 u.g.n. w sytuacji, gdy strony stosunku użytkowania wieczystego nie są skłonne do zawarcia umowy rozwiązującej, która prowadzić ma do uchylenia skutków umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego.

Doktryna określa często instytucję z art. 240 k.c. mianem „roszczenia”²². Wobec tego, jak wskazuje na to trafnie J. Kuźmicka-Sulikowska, „[z roszczeniem —

¹⁸ J. Gudowski, J. Rudnicka, G. Rudnicki, S. Rudnicki (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II, *Własność i inne prawa rzeczowe*, pod red. J. Gudowskiego, Warszawa 2016, s. 655.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 7 lipca 2017 r., I OSK 2637/15, LEX nr 2335416.

²⁰ Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99 ze zm.) w brzmieniu ustalonym w obwieszczeniu Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 28 lutego 1991 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127); dalej: u.g.g.w.n.

²¹ Pogląd taki wyrażono też w uzasadnieniu wyroku WSA w Warszawie z dnia 20 listopada 2019 r., I SA/Wa 1025/09, LEX nr 588912.

²² Z. Truskiewicz: *Użytkowanie wieczyste (w:) System..., op. cit.*, s. 78–79; K. Bagan-Kurluta (w:) *Kodeks..., op. cit.*, s. 601. Podobnej terminologii używa Sąd Najwyższy: zob. wyrok SN z dnia 27 października 2010 r., V CSK 120/10, LEX nr 1102878. Instytucję z art. 33 ust. 3 u.g.n. i art. 240 k.c. mianem roszczenia nazywa też F. Pietrzyk: *Użytkowanie..., op. cit.*, s. 219.

dop. B.K.] zazwyczaj sprzężona jest kompetencja do tego, by zwrócić się do organu państwowego o zastosowanie przymusu²³. Należy przy tym tylko uściślić, że z art. 240 k.c. i art. 33 ust. 3 u.g.n. można wywieść tzw. roszczenie procesowe²⁴. Domniemanie dopuszczalności drogi sądowej (art. 2 § 1 k.p.c.), wraz z domniemaniem właściwości sądów powszechnych (art. 177 Konstytucji RP²⁵), powinno łącznie przesądzać o tym, że rozwiązanie użytkowania wieczystego może nastąpić na podstawie orzeczenia sądu — a więc na skutek wytoczonego przez właściciela nieruchomości powództwa.

Niniejszy artykuł stanowi próbę przedstawienia nowego, kompromisowego spojrzenia na relację art. 33 ust. 3 u.g.n. i art. 240 k.c., tj. przepisy statuujące podstawy rozwiązania użytkowania wieczystego²⁶. Po początkowym przedstawieniu występujących, zwłaszcza w doktrynie, spornych stanowisk co do relacji tych przepisów, zaprezentowana zostanie swoista „trzecia droga” w sposobie interpretowania obu regulacji celem wykazania, że wielość przepisów w tym przypadku wcale nie musi prowadzić do wielości norm. Podstawowa konkluzja pracy może być przedstawiona już w tym miejscu: to art. 240 k.c. będzie stanowić fundamentalną podstawę sądowego rozwiązania użytkowania wieczystego. Kolejno omówiona zostanie proponowana wykładnia przesłanek rozwiązania użytkowania wieczystego, ze szczególnym uwzględnieniem przesłanki „oczywistości” w naruszeniu przeznaczenia nieruchomości (w rozumieniu art. 240 k.c.), która to wykładnia znajduje bezpośrednie przełożenie na zasadność bądź bezzasadność powództwa o rozwiązanie użytkowania wieczystego. Warto bowiem zaznaczyć, że odpowiednie rozumienie wyżej wymienionej „oczywistości” pozwoli na uzyskanie harmonii na newralgicznym styku prawa rzeczowego i prawa zobowiązań, a także na nie mniej newralgicznym styku interesów podmiotów publicznych i prywatnych.

Oczywiście, nie można stracić z pola widzenia, że prawo użytkowania wieczystego występuje w obrocie w coraz mniejszym stopniu. Wynika to zwłaszcza z kolejnych zmian legislacyjnych, które zmierzają do jego przekształceń we własność nieruchomości. Mowa tu przede wszystkim o ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów²⁷, której art. 1 ust. 1 stanowił pod-

²³ J. Kuźmicka-Sulikowska: *Idea przedawnienia i jej realizacja w polskim kodeksie cywilnym*, Wrocław 2015, s. 162. Por. również, zwłaszcza jeśli za konstrukcyjną cechę roszczenia uznamy możliwość jego dochodzenia przy użyciu odpowiedniej władzy państwowej, I. Karasek-Wojciechowicz: *Pojęcie roszczenia oraz kompetencja zaskarżalności roszczenia w polskim prawie cywilnym* (w:) *Rozprawy cywilistyczne. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Edwardowi Drozdowi*, pod red. M. Pecyny, J. Pisulińskiego, M. Podreckiej, Warszawa 2013, LEX/el., oraz Z. Resich: *Istota procesu cywilnego*, Warszawa 1985, s. 25.

²⁴ Jest to roszczenie, którego urzeczywistnienie zależy od określonej czynności orzeczniczej sądu. Szerzej zob. J. Kuźmicka-Sulikowska: *Idea...*, *op. cit.*, s. 164–165.

²⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.); dalej: Konstytucja RP.

²⁶ Z. Truszkiewicz: *Użytkowanie wieczyste* (w:) *System...*, *op. cit.*, s. 78–79.

²⁷ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2040; dalej: u.p.u.w.w.

stawę przekształcenia *ex lege* z dniem 1 stycznia 2019 r. praw użytkowania wieczystego nieruchomości ustanowionych na cele mieszkaniowe²⁸ we własność nieruchomości. Ponadto użytkowanie wieczyste nie może być już, co do zasady, powoływane do życia na cele budownictwa mieszkaniowego²⁹. Prezentowane w niniejszym artykule uwagi z powodzeniem znajdują jednak zastosowanie do praw użytkowania wieczystego, które w przeszłości ustanowiono na cele inne niż mieszkaniowe, a także te prawa, które co prawda ustanowiono na cele mieszkaniowe, ale z dniem 1 stycznia 2019 r. nie zostały objęte wspomnianym przekształceniem³⁰.

2. SPORNE STANOWISKA DOKTRYNY I ORZECZNICTWA

W dotychczasowych opracowaniach relacja art. 240 k.c. do art. 33 ust. 3 u.g.n. była rozstrzygana dwojako. Zgodnie z pierwszym stanowiskiem oba przepisy stanowią podstawy do interpretacji dwóch odrębnych norm kształtujących przesłanki rozwiązania stosunku użytkowania wieczystego³¹. Dopiero pomiędzy nimi może wówczas dojść do stosowania reguł kolizyjnych *lex posterior derogat legi priori* bądź *lex specialis derogat legi generali* lub zastosowania innych metod wykładni — zwłaszcza systemowej. Za zwolenniczkę tego zapatrywania należy uznać zwłaszcza powoływaną już A. Pyrzyńską³². Autorka ta, słusznie zresztą, wyklucza w omawianym problemie stosowanie zasady specjalności, gdyż art. 33 ust. 3 u.g.n. sam odsyła do stosowania art. 240 k.c. Uważa jednak, że „zasadność żądania [rozwiązania użytkowania wieczystego — dop. B.K.] należałoby oceniać zarówno w oparciu o przesłanki określone w art. 240 k.c., jak i art. 33 ust. 3 u.g.n.”³³, zaś „Jeżeli ocena taka nie doprowadzi do jednoznacznego wyniku, tzn. jeżeli zachowanie użytkownika wieczystego na gruncie jednego z tych przepisów będzie uzasadniało żądanie rozwiązania umowy, na gruncie drugiego zaś nie, należy zastosować przesłanki

²⁸ Odnośnie do interesującego nas prawa rzeczowego warto wspomnieć, że sposób korzystania z nieruchomości, która oddawana jest w użytkowanie wieczyste, ujawniany jest ponadto w księdze wieczystej tej nieruchomości (art. 30 u.g.n.).

²⁹ Art. 13 ust. 1b u.g.n. Cel ten zaś legł, historycznie rzecz ujmując, u podstaw instytucji użytkowania wieczystego. Zob. Z. Truszkiewicz: *Użytkowanie wieczyste (w:) System..., op. cit.*, s. 9; H. Ciepla: *Użytkowanie..., op. cit.*, s. 17.

³⁰ Paradoksalnie, praw użytkowania wieczystego ustanowionych na cele mieszkaniowe, które nie zostały objęte przekształceniem we własność nieruchomości, może w obrocie pozostać dość dużo. Wynika to z zawartych w art. 1 ust. 2 u.p.u.w.w. wyjątków. Dotyczyć to będzie zwłaszcza nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi wielorodzinnymi, w których lokale mieszkalne nie stanowią co najmniej połowy ogólnej liczby lokali (art. 1 ust. 2 pkt 2 u.p.u.w.w.). Szerzej zob. E. Bończak-Kucharczyk: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021, komentarz do art. 13, teza 6. Podobnie: R. Strzelczyk: *Prawo..., op. cit.*, s. 219–220. W kwestii problemów, które powstają w razie zabudowania nieruchomości budynkami mieszkalnymi i niemieszkalnymi, zob. M. Gdesz: *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w świetle ustawy z 2018 r.*, Samorząd Terytorialny 2019, nr 1–2, s. 5–15.

³¹ Zob. K. Górka (w:) *Kodeks..., op. cit.*, nb 4.

³² A. Pyrzyńska: *Rozwiązanie..., op. cit.*, s. 52–71.

³³ *Ibidem*, s. 67.

ki określone w art. 240 k.c. Kodeks cywilny jest bowiem aktem prawnym o charakterze podstawowym dla regulacji stosunków cywilnoprawnych [...]”³⁴. O tym, czy proponowana tu argumentacja jest słuszna — zwłaszcza czy wykładnia systemowa prowadzi do satysfakcjonującego rozwiązania problemu, będzie mowa w dalszych rozważaniach.

Dominuje jednak stanowisko przeciwne, zgodnie z którym art. 33 ust. 3 u.g.n. i art. 240 k.c. stanowią w istocie o jednej normie, którą należy z nich interpretować łącznie³⁵. Funkcjonuje w literaturze określenie, że „[...] brak jest podstaw do różnicowania przesłanek rozwiązania użytkowania wieczystego”³⁶. Wobec tego istnieje tylko jedna podstawa rozwiązania użytkowania wieczystego, obejmująca zwłaszcza interesującą nas szczególnie (ze względu na przedmiot dalszych rozważań) przesłankę „oczywistości” naruszenia przeznaczenia nieruchomości określonego w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Stanowisko to podziela także Sąd Najwyższy, który w kilku orzeczeniach jednoznacznie opowiedział się za koniecznością uwzględnienia cechy „oczywistości” w naruszeniu przeznaczenia nieruchomości przez użytkownika wieczystego — choć warto zaznaczyć, że różnie tę „oczywistość” rozumiał³⁷.

Odnosząc się do pierwszego ze wskazanych powyżej stanowisk, należy stwierdzić, że pogląd ten jest obarczony pewną wadą logiczną. Autorzy, którzy reprezentują to stanowisko, pomimo przyjęcia dwóch samodzielnych podstaw rozwiązania stosunku użytkowania wieczystego, ostatecznie przyjmują jednak prymat stosowania art. 240 k.c. Argumentują ten proces myślowy rozmaicie — w szczególności należy przypomnieć, że powołana A. Pyrzyńska korzysta tu z wykładni systemowej. W rezultacie brzmienie art. 33 ust. 3 u.g.n. jest zupełnie pomijane. Nie można oczywiście zarzucić temu pogładowi naruszenia zakazu wykładni *per non est*³⁸, gdyż interpretacja ta uwzględnia treść art. 33 ust. 3 u.g.n., korzystając z odesłania do art. 240 k.c. Jednakże propozycja ta skutkuje w istocie zaprzeczeniem istnienia dwóch odrębnych podstaw powództwa o rozwiązanie użytkowania wieczystego, gdyż art. 33 ust. 3 u.g.n. przestaje być w zasadzie podstawą rekonstrukcji przesłanek wspomnianego roszczenia.

Przedstawiciele drugiego stanowiska z kolei, mimo postulowania łącznego stosowania art. 33 ust. 3 u.g.n. i art. 240 k.c., osiągają, paradoksalnie, podobne rezultaty co reprezentanci stanowiska pierwszego. Mimo deklaracji tworzenia jednej

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Z. Truszkiewicz: *Użytkowanie wieczyste (w:) System..., op. cit.*, s. 79, głosi ten pogląd w sposób najbardziej dobitny.

³⁶ K. Górka (w:) *Kodeks..., op. cit.*, nb 4; H. Cieplą: *Użytkowanie..., op. cit.*, s. 48; J. Górecki (w:) *Kodeks..., op. cit.*, teza 6. Art. 240 k.c. jako podstawę rozwiązania użytkowania wieczystego wskazują też S. Dudzik, J. Pisuliński: *Określenie sposobu korzystania z gruntu w umowie o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste — konsekwencje dla procesu inwestycyjnego*, Samorząd Terytorialny 2006, nr 5, s. 59.

³⁷ Wyrok SN z dnia 18 czerwca 2010 r., V CSK 414/09, LEX nr 630179; wyrok SN z dnia 18 lutego 2015 r., I CSK 129/14, LEX nr 1645241; wyrok SN z dnia 8 grudnia 2010 r., V CSK 168/10, LEX nr 794580.

³⁸ L. Morawski: *Wstęp do prawnoznawstwa*, Toruń 2014, s. 148.

normy z powołanych dwóch przepisów trudno odnaleźć w proponowanej interpretacji elementy ujęte w art. 33 ust. 3 u.g.n. Wydaje się, że przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami ostatecznie nikną w normie stanowiącej o rozwiązaniu użytkowania wieczystego, zwłaszcza przez szerokie rozumienie pojęcia „oczywistości” z art. 240 k.c., które obejmuje w tym wariantcie interpretacyjnym ewentualną treść art. 33 ust. 3 u.g.n.³⁹ Proponowane bowiem przez ten nurt interpretacyjny przesłanki rozwiązania omawianego stosunku prawnego nie odbiegają zasadniczo od tych, które *explicite* wynikają z art. 240 k.c.⁴⁰ Łącznego stosowania art. 33 ust. 3 u.g.n. i art. 240 k.c. dokonuje również często Sąd Najwyższy. Jednak i tutaj można zauważyć, że choć deklaruje się, że to art. 33 ust. 3 u.g.n., a nie art. 240 k.c., stanowi podstawę roszczenia o rozwiązanie użytkowania wieczystego⁴¹ (czemu autor niniejszego artykułu jest zdecydowanie przeciwny i co zostanie rozwinięte w dalszych rozważaniach), to jednak przesłanki rozwiązania są przez kolejne składy orzekające odczytywane praktycznie wyłącznie z art. 240 k.c.⁴² Stawia to pod znakiem zapytania istnienie „wspólnej” normy wynikającej z omawianych przepisów, gdy treść art. 33 ust. 3 u.g.n. nie znajduje w owej rzekomej normie odzwierciedlenia.

3. OŚ SPORU A WYKŁADNIE JĘZYKOWA, SYSTEMOWA I HISTORYCZNA

Spojrzenie li tylko na językowe brzmienie art. 240 k.c. i art. 33 ust. 3 u.g.n. nieuchronnie prowadzi do tego spostrzeżenia, które poczyniła już doktryna — pomiędzy wspomnianymi przepisami ewidentnie występuje rozbieżność⁴³. Artykuł 33 ust. 3 u.g.n. uzasadniać więc będzie rozwiązanie użytkowania wieczystego już w razie naruszenia postanowień umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste⁴⁴, niezależnie od stopnia intensywności i przyczyn tego naruszenia (brak mowy o „oczywistości” naruszenia). Z kolei przepis art. 240 k.c. przemawiać będzie za rozwiązaniem użytkowania wieczystego tylko w razie korzystania z nieruchomości

³⁹ Mowa o treści art. 33 ust. 3 *in fine* u.g.n., gdzie jako przykład naruszenia umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste ustawodawca przykładowo wskazał niezabudowanie jej w ustalonym terminie. Pogląd, który dotyczy szerokiego rozumienia przesłanki „oczywistości” w naruszeniu przeznaczenia nieruchomości (art. 240 k.c.), jest poglądem trafnym i będzie stanowić ważny element dalej prezentowanej koncepcji, ale w niniejszym przypadku podważa sens stanowiska autorów, którzy próbują wywodzić z art. 33 ust. 3 u.g.n. i art. 240 k.c. wspólną normę.

⁴⁰ Zob. zwłaszcza Z. Truskiewicz: *Użytkowanie wieczyste (w:) System..., op. cit.*, s. 79; K. Górka (w:) *Kodeks..., op. cit.*, nb 4.

⁴¹ Wyrok SN z dnia 16 listopada 2012 r., III CSK 42/12, LEX nr 1293774.

⁴² Przykładowo: wyrok SN z dnia 30 maja 2003 r., III CKN 1409/00, LEX nr 146438; wyrok SN z dnia 28 marca 2012 r., V CSK 163/11, OSNC-ZD 2013, nr 3, poz. 63; wyrok SN z dnia 18 czerwca 2010 r., V CSK 414/09, OSNC-ZD 2011, nr 2, poz. 24; wyrok SN z dnia 28 stycznia 2011 r., I CSK 132/10, LEX nr 848104.

⁴³ J. Górecki (w:) *Kodeks..., op. cit.*, teza 2.

⁴⁴ Ustawa nie precyzuje postaci tego naruszenia ani konkretnych elementów umowy, których naruszenie stanowiłoby uzasadnienie tego rozwiązania.

w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie (ustawodawca wskazuje tym razem konkretny element treści stosunku prawnego, którego naruszenie uzasadnia skorzystanie z przymusowego rozwiązania) w razie określonego stopnia i powodu tegoż naruszenia (tylko „oczywiste” naruszenie uzasadni rozwiązanie użytkowania wieczystego). Wykładnia wyłącznie językowa nie pozwoli z pewnością na satysfakcjonujące rozwiązanie tego problemu. Jednakże należy już teraz zauważyć, że odesłanie ustawodawcy w art. 240 k.c. nie jest przypadkowe. Wskazanie na regulację kodeksu cywilnego powinno być traktowane *a priori* jako wskazówka, w którym kierunku należy poszukiwać rozwiązania. Słusznie Sąd Najwyższy w powołanych uprzednio orzeczeniach w art. 240 k.c. upatrywał przesłanek rozwiązania użytkowania wieczystego. Nie wyjaśnił jednak przekonująco, dlaczego to właśnie w art. 33 ust. 3 u.g.n., wyraźnie odsyłającym do art. 240 k.c., upatrywał źródła roszczenia⁴⁵.

Wydaje się, że także na płaszczyźnie systemowej trudno uzyskać przekonujący rezultat wykładni obu omawianych przepisów i ewentualnej relacji normy/norm, które z nich wynikają w stosunku do siebie. Na potrzeby niniejszych rozważań pod pojęciem wykładni systemowej przyjęte zostanie rozważenie z jednej strony relacji kodeksu cywilnego do ustawy o gospodarce nieruchomościami jako aktów regulujących stosunek użytkowania wieczystego, z drugiej zaś strony problem zgodnej z Konstytucją RP wykładni⁴⁶ art. 240 k.c. oraz art. 33 ust. 3 u.g.n., wraz z porównaniem uzyskanych tą drogą rezultatów.

Użytkowanie wieczyste jest prawem rzeczowym, które już od początków regulacji cechowało się dualizmem regulacyjnym⁴⁷. Część przepisów dotyczących tego prawa istniała w kodeksie cywilnym, część zaś w ustawie o gospodarce terenami w miastach i osiedlach⁴⁸, a następnie w ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Stan ten utrzymuje się nadal w związku z zawarciem istotnych elementów z zakresu regulacji użytkowania wieczystego w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Uważa się w literaturze, że podział ten sprowadza się do zawarcia w kodeksie cywilnym zasadniczych elementów konstrukcyjnych użytkowania wieczystego, zaś w ustawie o gospodarce terenami w miastach i osiedlach jedynie kwestii prawoadministracyjnych i pewnych szczegółowych kwestii cywilistycznych⁴⁹. Uwaga ta zachowuje aktualność także pod rządem ustawy

⁴⁵ Wyrok SN z dnia 16 listopada 2012 r., III CSK 42/12, LEX nr 1293774.

⁴⁶ Jest to akceptowany w literaturze jeden ze sposobów realizacji wykładni systemowej — zob. G. Jędrejek: *Wykładnia przepisów prawa cywilnego materialnego i procesowego*, Warszawa 2020, s. 81.

⁴⁷ O tym zaś, że spowodowało to komplikacje w interpretacji regulacji na temat użytkowania wieczystego, czego zresztą przykładem jest niniejszy artykuł, oraz o możliwych sposobach ujednoczenia regulacji użytkowania wieczystego, zob. Z. Gawlik: *Użytkowanie wieczyste w świetle wypowiedzi Profesora Jerzego Ignatowicza*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska* 2013, nr 1, s. 29–32.

⁴⁸ Dz. U. z 1961 r. Nr 32, poz. 159 ze zm.; dalej: u.g.t. Ustawa ta powołała do życia prawo użytkowania wieczystego.

⁴⁹ Z. Truszkiewicz: *Użytkowanie wieczyste (w): System..., op. cit.*, s. 8–9.

o gospodarce nieruchomościami, która stanowi swoistą następczynię ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach.

Można twierdzić jednak, że jeśli chodzi o zagadnienia cywilnoprawne, które reguluje aktualna ustawa o gospodarce nieruchomościami, to teza, iż są to tylko kwestie szczegółowe, jawi się jako dość ryzykowna. Kodeks cywilny nie zawiera samodzielnej regulacji już tak podstawowych aspektów instytucji użytkowania wieczystego, jak jego ustanawianie⁵⁰, gdyż pomija choćby znaczącą rolę konstytucyjnego wpisu w księdze wieczystej⁵¹. Nie zawiera także kompleksowej regulacji obrotu wórnego użytkowaniem wieczystym⁵² — również ze względu na pominięcie występującego wpisu konstytucyjnego w księdze wieczystej (art. 27 u.g.n.) oraz ograniczenie podmiotowe rozporządzania prawem własności nieruchomości obciążonej użytkowaniem wieczystym w drodze umowy sprzedaży (co do zasady kupującym może być tylko użytkownik wieczysty)⁵³. Regulacja skutków wygaśnięcia użytkowania wieczystego także nie jest w kodeksie cywilnym regulowana w sposób zupełny (art. 33 u.g.n.⁵⁴). Bardziej zasadna wydaje się więc teza, że w zakresie cywilnoprawnej regulacji użytkowania wieczystego zarówno ustawa o gospodarce nieruchomościami, jak i kodeks cywilny powinny być traktowane jako równorzędne akty prawne. Trudno przy tym też podzielić wspomniany argument A. Pyrzyńskiej, która proponuje przyznanie prymatu art. 240 k.c. w razie kolizji normy z art. 240 k.c. i art. 33 ust. 3 u.g.n., co uzasadnia argumentem systemowym — podstawową rolą kodeksu cywilnego w systemie prawa cywilnego⁵⁵. Przeczyłoby to także konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa. Artykuł 87 ust. 1 Konstytucji RP, traktując ustawy jako źródło prawa powszechnie obowiązującego, nie różnicuje ich wewnętrznej hierarchii. Niezależnie od nazwania więc jednej z nich mianem „kodeksu” są one względem siebie, w perspektywie prawa konstytucyjnego, równorzędne. W szczególności kodeks cywilny nie ma charakteru tzw. ustawy organicznej, nieznannej polskiemu⁵⁶.

Wypada teraz odnieść się do wskazanego powyżej drugiego aspektu wykładni systemowej, tj. wykładni obu przepisów w zgodzie z Konstytucją RP. Normami odniesienia będą art. 21 i art. 64 Konstytucji RP, które statuują zasady ochrony

⁵⁰ Art. 234 k.c.

⁵¹ Art. 27 u.g.n.

⁵² Art. 237 k.c.

⁵³ Art. 32 u.g.n.

⁵⁴ Zwłaszcza art. 33 ust. 4 u.g.n., bez którego stosowanie niektórych rozwiązań normatywnych — w szczególności interesującego nas art. 240 k.c. — budziłoby wątpliwości w odniesieniu zwłaszcza do użytkowania wieczystego powstałego *ex lege* lub w drodze decyzji administracyjnej.

⁵⁵ A. Pyrzyńska: *Rozwiązanie...*, *op. cit.*, s. 67.

⁵⁶ P. Radziejewicz (w.): *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2019, LEX/el., komentarz do art. 87, teza 6. Zwraca na to także uwagę Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 października 1994 r., K 2/94, OTK 1994, z. 2, poz. 36. Z kolei M. Wiącek (w.): *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, pod red. M. Safjana i L. Boska, Legalis 2016, komentarz do art. 87, nb 86, wskazuje, że określenie ustawy „kodeksem” w istocie ma większe znaczenie dla ustawodawcy, który powinien w sposób bardziej ostrożny przeprowadzać nowelizacje tak określonego aktu prawnego.

własności i innych praw majątkowych — a także art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi o podstawach ograniczania konstytucyjnych praw i wolności⁵⁷.

Najpierw należy spojrzeć na treść użytkowania wieczystego (art. 233 k.c.). Prowadzi to do wniosku, że jest ono prawem treściowo bardzo zbliżonym do własności (art. 140 k.c.). Jedynym dodatkowym źródłem ograniczeń użytkownika wieczystego w wykonywaniu swojego prawa, w porównaniu z ograniczeniami właściciela, jest treść umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Mając na uwadze genezę użytkowania wieczystego (prawo to stanowiło substytut dla prawa własności w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej), nie można tracić owego podobieństwa treściowego obu wymienionych praw rzeczowych podczas oceny kolizji interesu publicznego (reprezentowanego przez Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego i ich związki) oraz prywatnego (reprezentowanego przez użytkownika wieczystego). Konstytucja RP gwarantuje bowiem równą dla wszystkich ochronę własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP). Z funkcjonalnego punktu widzenia mamy więc do czynienia z dwoma bardzo podobnymi prawami rzeczowymi do nieruchomości. Ocena ich uregulowań ustawowych w perspektywie wartości konstytucyjnych może prowadzić zaś do przyznania w razie kolizji pierwszeństwa jednemu z nich. Sam fakt, że przedmiotem własności i użytkowania wieczystego w omawianym przypadku jest nieruchomość, ma niebagatelne znaczenie. Przyjęcie, że stanowią one bardzo istotne składniki majątku podmiotów prawa cywilnego, a obrót nimi jest stosunkowo sformalizowany⁵⁸, skłania do ostrożnego wyważania powyżej wskazanych interesów⁵⁹.

Otóż przyznanie prymatu art. 33 ust. 3 u.g.n. jako podstawie rozwiązania stosunku użytkowania wieczystego oznacza, że przesłanki uzasadniające rozwiązanie użytkowania wieczystego traktujemy w sposób zliberalizowany. Użytkownik wieczysty nie musi wówczas w sposób oczywisty naruszyć przeznaczenia nieruchomości określonego w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste — wystarczające jest korzystanie z nieruchomości, *verba legis*, **w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie**. Publicznoprawny właściciel nieruchomości mógłby wówczas domagać się rozwiązania użytkowania wieczystego w znacznie większej liczbie przypadków, niż wynikałoby to z art. 240 k.c. Z kolei w przypadku przyjęcia za podstawę rozwiązania użytkowania wieczystego art. 240 k.c. musimy uznać, że zasadność stosownego powództwa zależy od tego, czy doszło do naruszenia **prze-**

⁵⁷ Przepis ten statuuje jednocześnie zasadę proporcjonalności w ograniczaniu tychże praw i wolności. Zob. B. Banaszak: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis 2012, komentarz do art. 31, nb 20.

⁵⁸ W stosunku do niektórych typów nieruchomości obrót jest wręcz reglamentowany. Dotyczy to przede wszystkim nieruchomości rolnych na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1655 ze zm.) — zob. zwłaszcza art. 2a i art. 3 tej ustawy.

⁵⁹ B. Krupowicz: *Uwagi na temat dopuszczalności analogicznego stosowania przepisów o darowiźnie do umowy przekazania nieruchomości*, Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne 2021, nr 37, s. 47.

znaczenia nieruchomości oznaczonego w umowie, które ponadto miało kwalifikowany, oczywisty charakter.

Wykładnia tych przepisów w perspektywie konstytucyjnej nie doprowadzi nas, jak sądzi autor, do klarownych i przekonujących rezultatów. Można bowiem zauważyć, że istnieją argumenty przemawiające zarówno za bardziej liberalnym, jak i bardziej surowym zastosowaniem przesłanek rozwiązania użytkowania wieczystego. Stosowanie mniej korzystnej dla użytkownika wieczystego podstawy uchylenia przysługującego mu prawa (art. 33 ust. 3 u.g.n.) można motywować potrzebami interesu publicznego, ucieleśnionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Nietrudno sobie wyobrazić sytuacje, w których na przykład cele bezpieczeństwa państwa lub ochrony środowiska będą skłaniać do złagodzenia wymogów rozwiązania użytkowania wieczystego⁶⁰. Wówczas uproszczenie przesłanek rozwiązania użytkowania wieczystego można uzasadnić wyważeniem dóbr, zgodnie z zasadą proporcjonalności, w oparciu o powołany art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wydaje się wręcz, że każda z klauzul limitacyjnych zawartych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP mogłaby *in concreto* przemawiać za bardziej liberalną interpretacją podstaw rozwiązania użytkowania wieczystego⁶¹. Przyjęcie art. 240 k.c. za podstawę rozwiązania użytkowania wieczystego, a więc ograniczenie możliwości uwzględnienia powództwa do przypadków oczywistego naruszenia przeznaczenia nieruchomości ujętego w umowie, stanowi z kolei wyraz przyznania pierwszeństwa interesom użytkownika wieczystego nad interesami właściciela nieruchomości. Również i w tym wypadku treść art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP może przemawiać za przyjęciem bardziej rygorystycznych przesłanek rozwiązania użytkowania wieczystego. Tak długo, jak naruszenie przeznaczenia nieruchomości nie ma charakteru oczywistego, tak długo pozostaje akceptowalne w świetle przepisu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Pewne uchybienia, niemające rażącego charakteru, w wykonywaniu prawa podmiotowego są zjawiskiem naturalnym i nie powinny uzasadniać tak drastycznej ingerencji w sferę uprawnień użytkownika wieczystego. Wówczas bowiem żadna z wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wartości nie jest zagrożona, a przez to skorzystanie z instytucji rozwiązania użytkowania wieczystego nie przyczyni się do ich ochrony. W takiej sytuacji nie ma więc potrzeby dokonywania *sui generis* wywłaszczenia użytkownika wieczystego.

Wobec powyższego można stwierdzić, że próba spojrzenia na art. 33 ust. 3 u.g.n. i art. 240 k.c. z perspektywy podstaw ograniczania konstytucyjnych praw i wolności kończy się fiaskiem. Łatwo bowiem zauważyć, że w konkretnym przy-

⁶⁰ Np. gdy użytkownik wieczysty narusza określone wymogi ekologiczne, zagrażając florze i faunie — ale w sposób, który jeszcze trudno zakwalifikować jako oczywisty w znaczeniu z art. 240 k.c.

⁶¹ Nawet klauzula moralności publicznej w znaczeniu, które nadaje mu J. Podkowiak: *Moralność publiczna jako przesłanka ograniczania konstytucyjnych wolności i praw*, Państwo i Prawo 2019, z. 8, s. 33: „Obejmuje ona [moralność publiczna — dop. B.K.] normy, wartości, idee lub przekonania klasyfikujące jako dobre albo złe te z nich, które dzieją się na forum zewnętrznym (tj. w przestrzeniach publicznych)”. Wówczas np. pewne „nieobyczajne” przedsięwzięcia, niemożliwe do pogodzenia z umową o ustanowienie użytkowania wieczystego, mogłyby dawać podstawę do jego rozwiązania.

padku wystąpić mogą racje przemawiające za mniej bądź bardziej liberalną wykładnią i tym samym oceną relacji tych przepisów do siebie.

Wydaje się, że próba rozwiązania omawianego problemu powinna zostać poprzedzona spojrzeniem na genezę użytkowania wieczystego i jego rolę w systemie społecznym i politycznym czasów PRL. Jak wiadomo, prawo użytkowania wieczystego miało charakter celowy. Ustanawiane było głównie na cele gospodarki mieszkaniowej⁶². Miało stanowić swoisty substytut prawa własności nieruchomości, zastępując, co znamienne, w systemie prawnym instytucję własności czasowej⁶³. W obu tych instytucjach ujawnia się niechęć ustawodawcy socjalistycznego do szerszego propagowania własności prywatnej, motywowana względami ideologicznymi czasów PRL⁶⁴. Możliwość ustanawiania własności czasowej, a następnie użytkowania wieczystego należy postrzegać jako próbę racjonalizacji zagospodarowania nieruchomości na potrzeby rozwoju mieszkaniowego i przemysłowego. Nie dziwi wobec tego, że publicznoprawny właściciel nieruchomości, jakim był wówczas Skarb Państwa, dążył do zapewnienia sobie możliwie silnych kompetencji władczych w stosunku do użytkowników wieczystych — przede wszystkim jako środka swobodnego nadzoru nad realizacją, za pośrednictwem użytkowania wieczystego, celów gospodarki socjalistycznej. Świadczą o tym zarówno art. 19 ust. 2 u.g.t., jak i art. 26 ust. 2 u.g.g.w.n. Przepisy te dawały podstawę organom administracji państwowej do wydania decyzji o wygaśnięciu użytkowania wieczystego oraz zarządzenia zwrotu nieruchomości w razie ziszczenia się określonych w przepisach przesłanek. Podstawa z art. 19 ust. 2 pkt 1 u.g.t. swoim brzmieniem odpowiada niemal dosłownie aktualnemu brzmieniu art. 240 k.c., zaś art. 26 ust. 2 u.g.g.w.n. wprost odsyłał do stosowania art. 240 k.c. Dopuszczenie ustania stosunku prawnego użytkowania wieczystego w oparciu o decyzję organu administracji rządowej, a więc funkcjonującego w strukturze ściśle scentralizowanej — zwłaszcza w realiach PRL, było rozwiązaniem ewidentnie promującym interesy państwowe. Mając na uwadze, że wydanie stosownej decyzji było także przesłanką ustanowienia użytkowania wieczystego, trudno nie dostrzegać w przepisach regulujących możliwość przymusowego rozwiązania użytkowania wieczystego charakteru sankcji nadzorczych⁶⁵. Skarb

⁶² F. Pietrzyk: *Użytkowanie...*, *op. cit.*, s. 83–85. Autor ten wskazuje także inne, choć mniej istotne, cele praktyczne ustanawiania użytkowania wieczystego u jego zarania.

⁶³ Uregulowaną w art. 100–112 dekretu z dnia 11 października 1946 r. — Prawo rzeczowe (Dz. U. Nr 57, poz. 319 ze zm.).

⁶⁴ Za znamienity należy uznać art. 7 ust. 1 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. Nr 33, poz. 252 ze zm.), który stanowił: „Polska Rzeczpospolita Ludowa, opierając się na **uspołecznionych środkach produkcji** [wyróżnienie — B.K.], wymiany, komunikacji i kredytu, rozwija życie gospodarcze i kulturalne kraju na podstawie narodowego planu gospodarczego, w szczególności przez rozbudowę państwowego przemysłu socjalistycznego, rozstrzygającego czynnika w przekształcaniu stosunków społeczno-gospodarczych”.

⁶⁵ Termin ten, typowy dla prawa administracyjnego, nie jest przez autora stosowany przypadkowo. Nadzór, w odróżnieniu od kontroli, obejmuje bowiem władcze środki oddziaływania na podmiot poddany kompetencji nadzorczej — zob. J. Zimmermann: *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 216.

Państwa zyskiwał dzięki temu większy wpływ na sposób wykonywania użytkownika wieczystego, zwłaszcza w świetle zgodności z założeniami polityki PRL. Takie spojrzenie na regulacje art. 19 ust. 2 u.g.t. i art. 26 ust. 2 u.g.g.w.n. pozwala na uzasadnienie znacznie bardziej liberalnego, a więc niekorzystnego dla użytkownika wieczystego, stanowiska co do przesłanek rozwiązania użytkownika wieczystego. W okresie PRL prymat tzw. interesu społecznego był przecież niekwestionowany.

Rok 1989 przyniósł jednak przełom polityczny, społeczny i gospodarczy, który odcisnął głęboki ślad w prawie prywatnym. Zjawisko, które zostało wówczas zapoczątkowane, można określić jako istotną zmianę paradygmatu prawa prywatnego⁶⁶. Akceptacja warunków gospodarki rynkowej, powszechnej ochrony własności oraz konstytucyjnej zasady równości⁶⁷ przemawia za reinterpretacją także tak zamierzonych już instytucji, jak użytkowanie wieczyste. Warto zacytować wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego, który również wspomnianą zmianę odnotował w kontekście użytkownika wieczystego: „Trybunał zwraca jednak uwagę, że ewolucja rozwiązań normatywnych doprowadziła do tego, że dziś prawo to [użytkowanie wieczyste — dop. B.K.], **oczyszczone z elementów administracyjnego nacisku** [wyróżnienie — B.K.], jest sprawnym narzędziem gospodarki rynkowej, dostępnym dla wszystkich podmiotów na równych zasadach, konkurującym w obrocie z prawem własności”⁶⁸. Zastosowane przez Trybunał Konstytucyjny sformułowanie trafnie oddaje istotę użytkownika wieczystego, której rozumienie podlega w ustroju wolnorynkowym znacznym zmianom. Jest to skutkiem ograniczenia ingerencji państwa (współcześnie, ze względu na art. 232 § 1 k.c., także jednostek samorządu terytorialnego i ich związków) w stosunki cywilnoprawne, w ramach których państwo (jednostki samorządu terytorialnego i ich związki) coraz częściej przybiera rolę równorzędnego partnera dla obywatela⁶⁹. Przejawia się to między innymi w aktualnym brzmieniu art. 240 k.c. i art. 33 ust. 3 u.g.n. Trybunał Konstytucyjny wyrokował już bowiem na tle aktualnego brzmienia wymienionych przepisów, które niewątpliwie wskazują, że ustawodawca odstąpił od administracyjnego modelu kształtowania stosunku użytkownika wieczystego, w tym zwłaszcza od jego wygaszania w drodze decyzji⁷⁰.

⁶⁶ W kontekście zmiany sposobu patrzenia na użytkowanie wieczyste ze względu na potrzeby gospodarki rynkowej i realizację zasad państwa demokratycznego podobne zapatrywanie wyraża F. Pietrzyk: *Użytkowanie...*, *op. cit.*, s. 208.

⁶⁷ Art. 32 Konstytucji RP.

⁶⁸ Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000, z. 3, poz. 87.

⁶⁹ Mowa o tzw. sferze *dominium*. Szerzej zob. M. Dziurda (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, *Część ogólna, cz. 1 (art. 1–55⁴)*, pod red. J. Gudowskiego, Warszawa 2021, s. 617. Jest to przejaw udziału państwa w gospodarce, choć oczywiście już na zupełnie innych niż w poprzedniej epoce ustrojowej regulacjach — zob. J.J. Zięty: *Cel spółki kapitałowej z udziałem Skarbu Państwa* (w:) *Spółki z udziałem Skarbu Państwa a Skarb Państwa*, pod red. A. Kidyby, Warszawa 2015, s. 236.

⁷⁰ Por. wspomniane już art. 19 ust. 2 u.g.t. oraz art. 26 ust. 2 u.g.g.w.n.

Nie wdając się w spór co do zasadności dalszego utrzymania instytucji wieczystego użytkowania w prawie polskim⁷¹, należy zwrócić uwagę, że przy wykładni przepisów art. 240 k.c. i art. 33 ust. 3 u.g.n. w znacznie większym stopniu niż w poprzedniej epoce ustrojowej potrzeba zwrócenia szczególnej uwagi na tak podstawowe dla prawa cywilnego zasady, jak równości i autonomii woli stron⁷². O ile w płaszczyźnie ekonomicznej (faktycznej) często występuje zachwianie wspomnianej równowagi, to jednak nie ma podstaw, by bez wyraźnej normy prawnej wprowadzać nadmierne uprzywilejowanie jednej strony stosunku cywilnoprawnego nad drugą. Normy prawa cywilnego powinny, obok traktowanej w charakterze aksjomatu równości formalnej, dążyć w takim układzie do wdrożenia postulatu równości materialnej⁷³. Założeniu takiemu sprzyja również konieczność uznania ochrony własności i innych praw majątkowych, przysługującej na równi wszystkim podmiotom (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP). Wobec tego ustalenie rzeczywistej treści przesłanek rozwiązania użytkowania wieczystego powinno prowadzić do racjonalnego wyważenia interesów użytkownika wieczystego i publicznoprawnego właściciela obciążonej nieruchomości celem odzwierciedlenia, w możliwie dużym stopniu, zasady równości materialnej. Zadaniu temu zaś służy określenie relacji pomiędzy art. 240 k.c. a art. 33 ust. 3 u.g.n.

4. PROPONOWANA KONCEPCJA RELACJI ART. 240 K.C. DO ART. 33 UST. 3 U.G.N.

Autor niniejszych słów uważa, że zarysowane powyżej postulaty są w stanie w sposób satysfakcjonujący zrealizować założenie, zgodnie z którym art. 33 ust. 3 u.g.n. nie zawiera samodzielnej treści normatywnej. Należałoby go wówczas traktować jako **przepis instrukcyjny**, który, odsyłając do art. 240 k.c., czyni z niego wyłączną podstawę rozwiązania użytkowania wieczystego w drodze powództwa wytoczonego przez właściciela nieruchomości. Instrukcyjność oznacza tu informacyjny charakter art. 33 ust. 3 u.g.n. Wydaje się, że działający racjonalnie ustawodawca⁷⁴ zdawał sobie sprawę z istnienia w systemie prawa cywilnego już od dawna przepisu o treści art. 240 k.c. Za wysoce irracjonalne należałoby więc uznać, że w roku 1997⁷⁵ postanowił wprowadzić regulację, która miałaby wprowadzać normatywne *novum*, jednocześnie odsyłając bezpośrednio do obowiązującego już

⁷¹ Można odesłać choćby do: Z. Gawlik: *Użytkowanie...*, *op. cit.*, s. 23–25, oraz F. Pietrzyk: *Użytkowanie...*, *op. cit.*, s. 160–165.

⁷² M. Safjan: *Zasady prawa prywatnego (w:) System...*, *op. cit.*, s. 332–334; J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, A. Wolter: *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2017, s. 39.

⁷³ J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, A. Wolter: *Prawo...*, *op. cit.*, s. 39.

⁷⁴ Por. M. Zieliński: *Wykładnia prawa*, Warszawa 2017, s. 258–270.

⁷⁵ Ustawa o gospodarce nieruchomościami została uchwalona 21 sierpnia 1997 r.

art. 240 k.c. Trudno wówczas powiedzieć, na czym polega nowa norma, która wynika z art. 33 ust. 3 u.g.n. Kolidzi takiej nie byłaby w stanie rozstrzygnąć nawet reguła *lex posterior derogat legi priori*, gdyż ustawa późniejsza jednocześnie ma rzekomo kształtować ten sam przedmiotowy zakres zagadnień (przesłanki rozwiązania użytkowania wieczystego w drodze przymusowej) co ustawa wcześniejsza, ale przy tym odsyła do ustawy wcześniejszej⁷⁶. Jest to dość trudne do logicznego przeanalizowania. W doktrynie również funkcjonuje pogląd, który zakłada, że relację art. 33 ust. 3 u.g.n. do art. 240 k.c. należy rozstrzygać poprzez przyjęcie, że to art. 240 k.c. stanowi źródło przesłanek rozwiązania użytkowania wieczystego⁷⁷. E. Klat-Górska sugeruje, by art. 33 ust. 3 u.g.n. interpretować zgodnie z art. 240 k.c. Niestety, autorka nie przedstawiła jednak dalszej argumentacji co do sposobu przeprowadzania wzmiankowanej interpretacji⁷⁸. Wobec tego tym bardziej wydaje się, że ustawodawca w art. 33 ust. 3 u.g.n. chciał tylko przypomnieć o dopuszczalności rozwiązania użytkowania wieczystego na podstawie art. 240 k.c., używając do tego niezbyt fortunnego sformułowania. Warto zauważyć, że art. 33 u.g.n. wymienia w poszczególnych ustępach przyczyny i następstwa wygaśnięcia użytkowania wieczystego. Pozwala to przypuszczać, że ustawodawca chciał tylko w jednej jednostce redakcyjnej, celem większej przejrzystości tekstu prawnego, ująć wszystkie źródła wygaśnięcia omawianego prawa rzeczowego.

W tym miejscu warto także odnieść się do poglądu, który wyraził R. Pessel na temat relacji art. 33 ust. 3 u.g.n. do art. 240 k.c. Autor ten uznał, że: „Art. 33 ust. 3 u.g.n. dotyczy przymusowego rozwiązania umowy użytkowania wieczystego. Natomiast w art. 240 k.c. ustawodawca mówi o rozwiązaniu umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. W ustawie o gospodarce nieruchomościami przewidziano zatem sytuacje dotyczące użytkowania wieczystego wynikające z przeniesienia tego prawa na następców prawnych. Można więc rozwiązać umowę użytkowania wieczystego w stosunku do osób, które nie nabyły nieruchomości gruntowej w trybie pierwotnej umowy”. Pogląd ten nie wydaje się zasadny. Rozróżnienie umowy użytkowania wieczystego i umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste nie ma uzasadnienia, gdyż w istocie wynika z nieprawidłowego utożsamiania pojęcia stosunku użytkowania wieczystego z umową, która kreuje ten stosunek. Tak zwana umowa użytkowania wieczystego jest tylko podstawą wykreowania stosunku prawnego prawa rzeczowego, z jego wewnętrznymi i zewnętrznymi powiązaniem⁷⁹. O tym zaś, że rozwiązanie użytkowania wieczystego w stosunku do spadkobierców strony umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego jest dopuszczalne, przesądza dziedziczność tego prawa oraz istota obligacji realnej, której przejawy można

⁷⁶ Zob. szerzej S. Wronkowska, Z. Ziemiński: *Zarys...*, *op. cit.*, s. 176.

⁷⁷ E. Klat-Górska (w:) *Kodeks...*, *op. cit.*, s. 524.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ Z. Truskiewicz: *Użytkowanie wieczyste (w:) System...*, *op. cit.*, s. 53.

dostrzec w konstrukcji użytkowania wieczystego⁸⁰. Następcy prawni użytkownika wieczystego stają się dlatego *ex lege* stroną stosunku prawnego użytkowania wieczystego, w tym zawierającego się w nim stosunku wewnętrznego (wobec właściciela nieruchomości).

Choć zaproponowane rozwiązanie może rodzić zarzut arbitralności, to należy jednak dostrzec, że ustawodawcy polskiemu wcale nie jest obca praktyka ustanawiania przepisów, które w swojej zasadniczej treści powielają treść przepisów wprowadzonych do systemu prawnego już uprzednio⁸¹. Nie można owym nowym przepisom przydać samodzielnej treści normatywnej, która odbiegałaby od wynikającej z już uprzednio obowiązujących przepisów. Na potrzeby niniejszej pracy autor pozwoli sobie ograniczyć się tylko do przykładów z samej ustawy o gospodarce nieruchomościami⁸², by jeszcze bardziej uwidocznić, że w akcie tym — ze względu na treść niniejszego artykułu szczególnie nas interesującym — ustawodawca zbędnie wprowadza pewne przepisy, którym jednak nie sposób przyznać odmiennej treści normatywnej niż ta, która w systemie już funkcjonowała.

Zwrócić uwagę należy na art. 110 ust. 2 u.g.n., który stanowi, że: „Prawo pierwokupu może być wykonane w terminie miesiąca od dnia otrzymania przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta zawiadomienia o treści umowy sprzedaży”. Nie jest to norma nowa, która nie znajduje w systemie swojego wcześniejszego odpowiednika. Jest nim art. 598 § 2 k.c., który także ustala miesięczny termin na wykonanie prawa pierwokupu nieruchomości przez uprawnionego⁸³. Następnie art. 110 ust. 4 u.g.n. *in principio* oraz *in medio* wskazuje, że: „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje prawo pierwokupu przez złożenie oświadczenia w formie aktu notarialnego u notariusza, o którym mowa w ust. 3. W przypadku gdyby złożenie oświadczenia u tego notariusza było niemożliwe lub napotykało poważne trudności, może być ono złożone u innego notariusza”. Obowiązek formy aktu notarialnego dla oświadczenia uprawnionego z prawa pierwokupu wynika także jednoznacznie z art. 597 § 2 w zw. z art. 158 k.c. Kolejno w art. 111 u.g.n. mowa, że: „Prawo pierwokupu wykonuje się po cenie ustalonej między stronami w umowie sprzedaży”. Także i tym razem nie sposób wskazać odmienności w stosunku do kodeksowych

⁸⁰ Konstrukcja ta uzasadnia obciążenie kolejnych nabywców użytkowania wieczystego obowiązkiem uiszczenia opłat rocznych (art. 238 k.c.). Co do pojęcia obligacji (zobowiązania) realnego zob. P. Machnikowski: *Ogólne wiadomości o prawie rzeczowym (w:) System prawa prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, pod red. E. Gniewka, Warszawa 2013, s. 58–60.

⁸¹ Zresztą z mniejszym bądź większym sensem tego zabiegu legislacyjnego.

⁸² Na inne niedoskonałości ustawy o gospodarce nieruchomościami, polegające na powtarzaniu przez jej przepisy innych regulacji ustawowych, wskazuje W. Gonet: *Prawo pierwokupu nieruchomości*, Warszawa 2017, s. 38.

⁸³ Za jedyne *novum* normatywne w art. 110 ust. 2 u.g.n. należy uznać wskazanie, że to wójt/burmistrz/prezydent miasta wykonuje prawo pierwokupu w imieniu gminy. Ten sam wniosek wynika jednak również z regulacji ustroju gminy w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372), o czym pisze szczegółowo powołany już W. Gonet: *Prawo..., op. cit.*, s. 37–38. Gmina, będąc osobą prawną, może działać w obrocie cywilnoprawnym tylko przez swoje organy (art. 38 k.c.).

zasad wykonywania pierwokupu. Cena stanowi, co oczywiste, przedmiotowo istotny element umowy sprzedaży w rozumieniu art. 535 k.c. Stanowi zatem treść umowy, o której mówi art. 111 u.g.n. Z art. 600 § 1 k.c. wiemy zaś, że skutek wykonania prawa pierwokupu dochodzi do skutku umowa o treści, którą ukształtował sprzedawca i kupujący w uprzedniej umowie warunkowej⁸⁴. Brak różnicy pomiędzy art. 600 § 1 k.c. a art. 111 u.g.n. dostrzeżono już dawniej w piśmiennictwie⁸⁵. Wydaje się więc zasadne stwierdzenie, że podstawowe zasady wykonywania prawa pierwokupu nieruchomości przez gminę z rozdziału III działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami w rzeczywiście nie stanowią żadnego normatywnego *novum* wobec przepisów kodeksu cywilnego⁸⁶. Można zgodzić się z wyrażonym przez J. Jaworskiego poglądem, że przepisy art. 109–111 u.g.n. wyłączają na zasadzie *lex specialis* stosowanie art. 596–602 k.c.⁸⁷ z zastrzeżeniem jednak, że tylko w zakresie, w jakim kreują rzeczywiście szczególne normy w stosunku do kodeksowych. Gdyby zatem, *de lege ferenda*, unormowanie prawa pierwokupu zostało w ustawie o gospodarce nieruchomościami ograniczone do tych elementów, które w art. 596–602 k.c. nie są ujęte (np. możliwość złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu przed innym notariuszem z art. 110 ust. 4 *in medio* czy zobowiązanie notariusza do powiadomienia organu wykonawczego uprawnionego gminy o zawartej warunkowej umowie sprzedaży na podstawie art. 110 ust. 3 u.g.n.), to jego kształt prawny nie uległby żadnym zmianom ze względu na stosowanie art. 596–602 k.c. W zakresie, w którym przepisy art. 109–111 u.g.n. powtarzają reguły kodeksowe, można mówić o instrukcyjnym charakterze przepisów.

Zaprezentowany powyżej pogląd podzielił pośrednio w przeszłości Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 9 września 2009 r.⁸⁸, gdzie uznał, że: „Ustawowe prawo pierwokupu, przysługujące gminie z mocy art. 109 u.g.n., nie zostało w tej

⁸⁴ Zob. art. 597 § 1 k.c.

⁸⁵ J. Górecki: *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami* (w:) *Prawo pierwokupu. Komentarz do art. 596–602 k.c. i innych przepisów regulujących prawo pierwokupu*, Kraków 2002, LEX/el., komentarz do art. 111, teza 1.

⁸⁶ Oczywiście, ustawa o gospodarce nieruchomościami zawiera też pewne uregulowania odbiegające od modelu prawa pierwokupu w kodeksie cywilnym — np. nie znajduje się w kodeksie cywilnym odpowiednik art. 109 ust. 1 pkt 2, 3 i 4 u.g.n., który rozszerza prawa pierwokupu gminy na prawa inne niż własność nieruchomości, czy art. 110 ust. 3 u.g.n., który nakłada na notariusza obowiązek zawiadomienia wójta, burmistrza, prezydenta miasta o warunkowej umowie sprzedaży. Nie zmienia to jednak faktu, że zasadniczą część norm o wykonywaniu pierwokupu może być równie dobrze wywiedziona z art. 596–602 k.c. Trudno wobec tego podzielić stanowisko J. Jaworskiego (w:) J. Jaworski, A. Prusarczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Legalis 2020, komentarz do art. 109, nb 1, który stwierdza, że w porównaniu do kodeksu cywilnego ustawa o gospodarce nieruchomościami wprowadza zawężenie podmiotowe, które „[...] sprowadza się do ograniczenia podmiotu uprawnionego do wykonania pierwokupu wyłącznie na rzecz jednostki samorządu terytorialnego stopnia podstawowego, jaką jest posiadająca osobowość prawną gmina”. Kodeks cywilny nie odpowiada w ogóle na pytanie, kto może być uprawniony z prawa pierwokupu, więc nie można powiedzieć, by ustawa o gospodarce nieruchomościami zawężyła wobec kodeksu zakres podmiotowy prawa pierwokupu. Artykuł 109 ust. 1 u.g.n. stanowi pod tym względem autonomiczną regulację.

⁸⁷ J. Jaworski (w:) J. Jaworski, A. Prusarczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin: *Ustawa..., op. cit.*, nb 3.

⁸⁸ V CSK 43/09, LEX nr 523688.

ustawie unormowane w sposób wyczerpujący. W tej sytuacji konieczne sięganie do regulacji kodeksowych, które stosuje się do ustawowego prawa pierwokupu w braku przepisów szczególnych regulujących to prawo (art. 596 k.c.)⁸⁹. Z tezy tej, jak i pozostałej części uzasadnienia wskazanego postanowienia, wynika, że Sąd Najwyższy akceptuje istnienie wspólnych przedmiotowo zakresów regulacji kodeksu cywilnego oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami.

5. KONSEKWENCJE INSTRUKCYJNEGO CHARAKTERU ART. 33 UST. 3 U.G.N. ORAZ INTERPRETACJA PRZESŁANEK Z ART. 240 K.C.

Przyjęcie zasugerowanej w poprzednim punkcie koncepcji prowadzi do konkluzji, że dokonana przez ustawodawcę w art. 33 ust. 3 *in principio* u.g.n. sugestia, by stosować art. 240 k.c., nie jest przypadkowa. To art. 240 k.c. należy wówczas traktować jako podstawę powództwa o rozwiązanie stosunku użytkowania wieczystego i przesłanki zasadności tego żądania również powinny być wywodzone z tego samego przepisu. Oznacza to z kolei, że powództwo powinno zostać uwzględnione, gdy spełnią się łącznie następujące przesłanki:

- a) użytkownik wieczysty dopuścił się naruszenia przeznaczenia nieruchomości przy wykonywaniu użytkowania wieczystego;
- b) przeznaczenie nieruchomości było oznaczone w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste (względnie zostało ono ustalone w oparciu o art. 56 k.c.⁸⁹);
- c) naruszenie wspomnianego przeznaczenia miało charakter „oczywisty”.

Powyżej wspomniano, że dostrzeżenie w art. 33 ust. 3 u.g.n. instrukcyjnego w stosunku do art. 240 k.c. charakteru regulacji pozwoli na odpowiednie wyważenie interesów publicznych właścicieli nieruchomości (a więc w zasadzie szeroko rozumianego interesu publicznego i lokalnego) oraz interesu prywatnego, którym dysponuje użytkownik wieczysty. Zaleta zarysowywanej koncepcji ujawnia się, zdaniem autora, właśnie w tym, że odpowiednia wykładnia wymienionych w art. 240 k.c. przesłanek pozwoli znaleźć złoty środek między kolidującymi interesami, przy uwzględnieniu takich wartości, jak gospodarka rynkowa i równouprawnienie w zakresie ochrony własności. Rozwinięcie proponowanej interpretacji przesłanek rozwiązania użytkowania wieczystego będzie zatem przedmiotem dalszej analizy. Z uwagi na szczególne znaczenie pojęcia „oczywistości”, które występuje w art. 240 k.c., dla prowadzonych tutaj rozważań postanowiono poświęcić temu problemowi osobny punkt niniejszego artykułu.

⁸⁹ Zagadnienie ustalenia przeznaczenia nieruchomości na podstawie art. 56 k.c. w przypadku braku wyraźnego określenia tego przeznaczenia w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste poruszone będzie w dalszej analizie.

Rozpoczynając dalsze rozważania na temat wykładni wymienionych wyżej przesłanek, rozpocząć trzeba od pojęcia „przeznaczenia” nieruchomości. W literaturze dominuje stanowisko, by określić to rozumieć szeroko⁹⁰. Obejmuje się nim występujące w ustawie o gospodarce nieruchomościami pojęcia, takie jak „sposób korzystania z nieruchomości”⁹¹ oraz „sposób i termin zagospodarowania nieruchomości”⁹². Pogląd ten należałoby nawet uogólnić poprzez możliwie rozległe pojmowanie „przeznaczenia”, bez ograniczenia się do zawarcia w nim tylko nomenklatury typowej dla ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nie tylko ze względu na potrzebę systemowego uzgodnienia przepisów kodeksu cywilnego i ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowisko to należy zaaprobować. W praktyce występować mogą rozmaite stany faktyczne, w których kolidują interesy właścicieli i użytkowników wieczystych, na co wskazywano powyżej. Odpowiednio szerokie i elastyczne rozumienie „przeznaczenia”, które cechuje konkretną nieruchomość oddaną w użytkowanie wieczyste, pozwoli, jak się wydaje, w sposób łatwiejszy wyważyć wspomniane interesy. Z jednej strony oczekiwaniom właściciela nieruchomości, zwłaszcza w perspektywie realizowanych przez niego celów publicznych⁹³, odpowiadać będzie rozumienie przez pojęcie „przeznaczenia” na przykład celu ustanowienia użytkowania wieczystego ze względu na określone walory nieruchomości — wtedy zagospodarowanie gruntu przez uprawnionego w sposób niezgodny z tym celem⁹⁴ uzasadni roszczenie o rozwiązanie użytkowania wieczystego w celu zagwarantowania w przyszłości wykorzystania nieruchomości w sposób zgodny z jej walorami fizykochemicznymi bądź innymi (tym samym nie dojdzie do zmarnowania ekonomicznego potencjału gruntu). Z drugiej zaś strony do desygnatów „przeznaczenia” nieruchomości można zaliczyć, celem egzemplifikacji, sposób zabudowy określony w umowie — co może leżeć w interesie użytkownika wieczystego. Wówczas wybudowanie określonego rodzaju budynków zagwarantuje użytkownikowi wieczystemu względną pewność, że jego pozycja prawna nie zostanie przez właściciela nieruchomości naruszona przez pozostały czas trwania użytkowania wieczystego. Wydaje się, że nie jest celowe autorytatywne przesądzenie, co mieści się w pojęciu „przeznaczenia” nieruchomości. Zgodnie z zaproponowanym modelem należy umożliwić sądowi nadawanie temu pojęciu *in concreto* określonej treści. W stosowaniu zaś tej przesłanki należy mieć na względzie zasadę proporcjonalności, która w tym wypadku może być wręcz

⁹⁰ Z. Truskiewicz: *Użytkowanie wieczyste (w:) System...*, *op. cit.*, s. 23 i powołana tam literatura. Stanowisko to podziela również Sąd Najwyższy — zob. uzasadnienie uchwały SN z dnia 3 lipca 2003 r., III CZP 39/03, OSNC 2004, nr 9, poz. 135.

⁹¹ Art. 30 u.g.n.

⁹² Art. 62 ust. 1 u.g.n.

⁹³ W tym wartości szczególnie istotnych, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

⁹⁴ Przykładowo grunt o przeznaczeniu budowlanym (nawet w ten sposób ujęty w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego) zostanie przez użytkownika wieczystego wykorzystany jako działka rekreacyjna albo jako ogród.

bezpośrednio przez sąd stosowana (art. 31 ust. 3 w zw. z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP). Doprowadzi to do zbalansowania interesów użytkownika wieczystego i właściciela nieruchomości, pozwalając na przyznanie *in casu* prymatu jednemu z nich.

Odnosnie do interpretacji kolejnej przesłanki rozwiązania użytkowania wieczystego, czyli oznaczenia przeznaczenia nieruchomości w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, zarysowała się stosunkowo wyraźna oś podziału w doktrynie i orzecznictwie. Należy jednak zwrócić uwagę, że chodzi tu tylko o oznaczenie przeznaczenia nieruchomości (bądź jego brak) na potrzeby realizacji powództwa z art. 240 k.c. Zupełnie innym zagadnieniem zaś jest, czy umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste musi w ogóle określać przeznaczenie nieruchomości, a ujawnienie tego przeznaczenia w księdze wieczystej ma charakter konstytutywny bądź deklaratoryjny⁹⁵.

Część doktryny stoi na stanowisku, że przeznaczenie nieruchomości nie musi być wprost wyrażone w czynności prawnej, o ile można je ustalić na podstawie okoliczności zawierania konkretnej umowy⁹⁶. Nie ogranicza to możliwości zastosowania art. 240 k.c. Istnieje także stanowisko przeciwnie, zgodnie z którym brak oznaczenia przeznaczenia nieruchomości w umowie ustanawiającej użytkowanie wieczyste (w szczególności nieokreślenie terminu do zabudowania gruntu w sposób określony w umowie) skutkuje niedopuszczalnością rozwiązania użytkowania wieczystego na podstawie art. 240 k.c. Z poglądem tym zgadza się też Sąd Najwyższy⁹⁷.

Autor tych słów podziela stanowisko, zgodnie z którym brak wyraźnego oznaczenia przeznaczenia nieruchomości w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste nie stanowi negatywnej przesłanki rozwiązania tego stosunku prawnego na podstawie art. 240 k.c. Interpretacja tej okoliczności nie należy jednak do zasadniczej treści prezentowanego wyводу, stąd też uwaga poświęcona zostanie tylko jednej kwestii, tj. sposobowi uzasadnienia tego poglądu w doktrynie.

Otóż Z. Truskiewicz stwierdza, że: „Ustawodawca zakładał bowiem, że w każdej umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste zostanie określone jego przeznaczenie. Skoro jednak w praktyce funkcjonują umowy i decyzje nieokreślające przeznaczenia gruntów będących przedmiotem użytkowania wieczystego, to wówczas trzeba skorygować wykładnię art. 240 k.c. i art. 33 ust. 3 GospNierU, uwzględniając fakt, że wymóg określenia przeznaczenia gruntu w użytkowanie wieczyste nie jest w pełni przestrzegany”. Poglądowi temu należy stanowczo zaproponować. Można powiedzieć, że cytowany autor dąży do sanowania wadliwej

⁹⁵ Zamiast wielu zob. S. Dudzik, J. Pisuliński: *Określenie...*, *op. cit.*, s. 52–53 i powołaną tam literaturę. Autorzy przedstawiają w powołanej publikacji dość obszernie sporne stanowiska w tej materii.

⁹⁶ Stanowisko to prezentują m.in. Z. Truskiewicz: *Użytkowanie wieczyste (w:) System...*, *op. cit.*, s. 81; K. Górka (w:) *Kodeks...*, *op. cit.*, nb 5.

⁹⁷ J. Górecki (w:) *Kodeks cywilny*, t. II, *Komentarz. Własność i inne prawa rzeczowe*, pod red. K. Osajdy, Legalis 2017, komentarz do art. 239, teza 8; wyrok SN z dnia 8 grudnia 2010 r., V CSK 168/10, LEX nr 794580.

praktyki działania organów administracji publicznej⁹⁸ i notariuszy (mających *de facto* największy wpływ na treść umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste) poprzez mechanizm reinterpretacji przepisów. Wykładnia przepisów odpowiadająca „utartej” praktyce jawi się w tym przypadku jako mechanizm naruszenia procesów stanowienia i stosowania prawa. Jak wspomniano wyżej, rozważając przesłanki rozwiązania użytkowania wieczystego, musimy pogodzić się z koniecznością rozstrzygnięcia kolizji interesu publicznego i prywatnego, próbując ją jednocześnie rozstrzygnąć między innymi na zasadzie proporcjonalności. Dużą rolę będzie tu odgrywać też interpretacja „oczywistości”, której poświęcona będzie znaczna część dalszych rozważań. Przyjęcie toku myślenia proponowanego przez Z. Truskiewicza skutkuje zaś tym, że dochodzi do akceptacji możliwości utraty przez użytkownika wieczystego prawa rzeczowego na nieruchomości o bardzo doniosłym znaczeniu społeczno-gospodarczym (o treści niemal własnościowej; art. 233 k.c.) w istocie bez podstawy prawnej. Bazą dla takiego rozstrzygnięcia jest tylko efemeryczna praktyka obrotu. Obrazuje to potrzebę urzeczywistnienia, zwłaszcza w kontekście przymusowego rozwiązania użytkowania wieczystego, postulatu prawidłowego stosowania prawa, tzn. dostosowania praktyki do przyjętego brzmienia przepisów i ich zaakceptowanej w doktrynie i orzecznictwie wykładni. To wykładnia przepisu i rekonstrukcja normy powinny mieć pierwszeństwo przed stosowaniem przepisu⁹⁹. Dostosowanie zaś treści normy wynikającej z art. 240 k.c. z chwili orzekania do stanu faktycznego wcześniej występującego (z chwili ustanowienia użytkowania wieczystego) narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (z doktryny niemieckiej *Vertrauensschutz*)¹⁰⁰. Użytkownik wieczysty w chwili zawierania umowy, przyjmując pogląd Z. Truskiewicza, nie jest w stanie przewidzieć, czy i na jakiej podstawie zostanie w swoisty sposób wyłączone¹⁰¹. Trudno nie zgodzić się z niezwykle celnym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego zawartym w wyroku z dnia 14 czerwca 2000 r.: „Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny”¹⁰².

Uzasadnienia możliwości rozwiązania użytkowania wieczystego w oparciu o art. 240 k.c. mimo braku wyraźnego wskazania przeznaczenia nieruchomości

⁹⁸ Można nawet zastanawiać się nad naruszeniem w tym wypadku wynikającej z art. 7 Konstytucji RP zasady legalizmu i praworządności działania organów państwowych.

⁹⁹ G. Jędrejek: *Wykładnia...*, *op. cit.*, s. 188.

¹⁰⁰ Zasada ta jest wywodzona z art. 2 Konstytucji RP przez Trybunał Konstytucyjny w licznych orzeczeniach. Zob. przykładowo: wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001, z. 2, poz. 29.

¹⁰¹ Wspomniana w zasadniczym tekście artykułu zasada zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa powinna mieć zastosowanie nie tylko na etapie stanowienia, ale i stosowania prawa (a stosowaniem jest przecież m.in. wykładnia przesłanek rozwiązania użytkowania wieczystego w toku procedury sądowego stosowania prawa) — zob. szerzej: L. Leszczyński, A. Korybski: *Stanowienie i stosowanie prawa. Elementy teorii*, Warszawa 2021, s. 77.

¹⁰² Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK 2000, z. 5, poz. 138.

w umowie ustanawiającej to prawo należy zatem poszukiwać gdzie indziej. Autor sądzi, że może być w tym celu pomocny art. 56 k.c. Otóż przepis ten pozwala na wskazanie, że treść czynności prawnej jest znacznie szersza niż tylko wyrażnie w niej wysłowiona (np. treść umowy). Obejmuje ona zwłaszcza zasady współżycia społecznego oraz ustalone zwyczaje. Należy to spostrzeżenie skonfrontować z przybliżoną powyżej genezą użytkowania wieczystego w systemie prawa polskiego. Jak powiedziano, było i jest to prawo o charakterze w zasadzie celowym. Realizuje różnorodne cele z zakresu przemysłu, budownictwa mieszkaniowego czy inne, szeroko pojęte, cele gospodarcze. Można powiedzieć, że w tym zakresie wykształcił się określony zwyczaj w rozumieniu art. 56 k.c., który polega na tym, że użytkowanie wieczyste ustanawiane jest ze względu na określone przeznaczenie nieruchomości. Przeznaczenie to może wynikać nie tylko z czynników faktycznych, na przykład właściwości fizykochemicznych gleby, położenia nieruchomości, walorów turystycznych, zasobów surowców naturalnych, ale i czynników prawnych, na przykład z objęcia nieruchomości miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Tak ujęte pojęcie zwyczaju jest zgodne z postulowanymi w literaturze warunkami inkorporacji określonego elementu do treści czynności prawnej pod tą klauzulą¹⁰³. Obejmuje ona takie kryteria, jak:

- 1) zwyczaj jest dostatecznie utrwalony w danej społeczności (nie budzi wątpliwości, że w polskim społeczeństwie od 1961 r. utrwaliło się przekonanie o związku użytkowania wieczystego z pewnymi właściwościami gruntu);
- 2) zwyczaj jest potwierdzony odpowiednio długim czasem jego stosowania (od wejścia w życie użytkowania wieczystego minęło już 60 lat — jest to okres dostatecznie długi);
- 3) jest poparty dominującym w społeczności przekonaniem o potrzebie postępowania w taki sposób (użytkownicy wieczystości mają świadomość, że nieruchomości, którymi dysponują, są przedmiotem własności publicznej i należy prawo to wykonywać zgodnie z określonymi wymogami, do których należą m.in. fizyczne ograniczenia i cechy gruntu).

Proponowana możliwość zastosowania w omawianej sytuacji art. 56 k.c. w celu wyjaśnienia, czy i jaka treść przeznaczenia nieruchomości została zaimplementowana do konkretnego stosunku użytkowania wieczystego, pozwala uniknąć wad przywołanej koncepcji Z. Truskiewiczza. Unika się bowiem wówczas zarzutu dopuszczalności rozwiązania użytkowania wieczystego w istocie bez podstawy prawnej dla ustalenia przeznaczenia nieruchomości, wprost niewyrażonego w umowie. Ponadto zwyczaj ustanawiania użytkowania wieczystego na określone cele warunkowane cechami konkretnej nieruchomości umożliwia uwolnienie się od zarzutu arbitralności w chwili orzekania przez sąd. Przyjęcie, że miarodajny dla

¹⁰³ Warunki te zaczerpnięte są z publikacji: A. Janas (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, *Część ogólna* (art. 1–125), pod red. M. Frasa, M. Habdas, Warszawa 2018, s. 471.

oceny przeznaczenia nieruchomości, a zatem i stosowania art. 56 k.c., jest tylko moment zawarcia umowy (co ma kluczowe znaczenie ze względu na konieczność gwarancyjnej wykładni art. 240 k.c. w warunkach gospodarki rynkowej państwa demokratycznego), pozwala klarownie doprecyzować treść użytkowania wieczystego i ustalić, czy doszło do oczywistego naruszenia przeznaczenia nieruchomości.

6. KORZYSTANIE Z GRUNTU PRZEZ UŻYTKOWNIKA WIECZYSTEGO W SPOSÓB OCZYWIŚCIE SPRZECZNY Z JEGO PRZEZNACZENIEM

Ostatnim zagadnieniem, a jednocześnie chyba najważniejszym z zakresu interpretacji art. 240 k.c. w duchu proponowanej w niniejszym artykule koncepcji, jest kwestia „oczywistości” w naruszeniu przeznaczenia nieruchomości. Doktryna i orzecznictwo są dość zgodne co do tego, że cecha ta musi wystąpić w zachowaniu użytkownika wieczystego, który narusza przeznaczenia nieruchomości, nieprawidłowo wykonując prawo wieczystego użytkowania¹⁰⁴. Mówi się mianowicie, że „[...] chodzi tu [w wykładni „oczywistości” — dop. B.K.] zatem o ewidentne, rażące i niczym nieusprawiedliwione naruszenia sposobu korzystania z nieruchomości, określonego przez strony w umowie”¹⁰⁵. W innym judykacie z kolei Sąd Najwyższy uznał, że: „Oczywista sprzeczność to nie tylko proste naruszenie warunków decyzji stanowiącej podstawę prawa wieczystego użytkowania, ale naruszenie ewidentne, rażące”¹⁰⁶. Podobne poglądy dominują też w najnowszym orzecznictwie Sądu Najwyższego¹⁰⁷. Piśmiennictwo zaś dodaje, że: „Stąd też kluczowym uzasadnieniem wystąpienia na drogę sądową przeciw użytkownikowi wieczystemu musi być sprzeczność korzystania z gruntu z przeznaczeniem określonym w umowie mająca charakter **oczywisty**. Kwestia ta ma dla niniejszych rozważań znaczenie kluczowe, ponieważ wynika z niej wiedza dla użytkownika wieczystego co do stabilności jego prawa. Poczucie to w warunkach demokratycznego państwa prawnego o gospodarce rynkowej powinno zajmować czołowe miejsce”¹⁰⁸.

Nieco więcej wątpliwości budzi pytanie, czy „oczywistość” w rozumieniu art. 240 k.c. musi oznaczać, że naruszenie przeznaczenia nieruchomości przez użytkownika wieczystego nastąpiło z przyczyn od niego zależnych. Orzecznictwo praktycznie jednolicie przyjmuje, że tak właśnie należy ów przepis rozumieć. Oznacza to, że warunkiem zasadności powództwa z art. 240 k.c. jest naruszenie przeznaczenia

¹⁰⁴ Zob. Z. Truskiewicz: *Użytkowanie wieczyste (w:) System..., op. cit.*, s. 81–82 i powołane tam szerzej literatura i orzecznictwo.

¹⁰⁵ Wyrok SN z dnia 8 grudnia 2010 r., V CSK 168/10, LEX nr 794580.

¹⁰⁶ Wyrok SN z dnia 28 marca 2012 r., V CSK 414/09, LEX nr 630179.

¹⁰⁷ Np. wyrok SN z dnia 2 czerwca 2016 r., I CSK 451/15, LEX nr 2064221.

¹⁰⁸ F. Pietrzyk: *Użytkowanie..., op. cit.*, s. 209; H. Ciepla: *Użytkowanie..., op. cit.*, s. 53.

nieruchomości z przyczyn, za które wieczysty użytkownik ponosi odpowiedzialność. Przykładowo, Sąd Najwyższy wskazywał, że: „Nie każde korzystanie sprzeczne z przeznaczeniem gruntu przez użytkownika wieczystego będzie uzasadniało rozwiązanie umowy, a tylko takie, **które nastąpiło z przyczyn leżących po jego stronie** [wyróżnienie — B.K.] i nosi cechę oczywistości”¹⁰⁹. W doktrynie występują jednak głosy przeciwne. Zaliczyć do nich można przykładowo prawdopodobnie R. Pessela¹¹⁰, który powołuje się na uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego¹¹¹ z dnia 16 listopada 1998 r. W uchwale tej zaś sąd uznał, że: „Jeżeli cel ustanowienia użytkowania wieczystego nie został osiągnięty i użytkownik wieczysty korzysta z gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem, to — **bez względu na okoliczności stanowiące przyczynę nieosiągnięcia tego celu** [wyróżnienie — B.K.] — właściciel ma prawo jednostronnie rozwiązać umowę użytkowania wieczystego [...]”.

Pogląd, zgodnie z którym statuowana w art. 240 k.c. cecha „oczywistości” w naruszeniu przeznaczenia nieruchomości oznacza naruszenie z przyczyn od użytkownika wieczystego zależnych, należy uznać za zupełnie uzasadniony. Dotychczas jednak stanowisko to nie było kompleksowo uzasadniane, mimo jego dość powszechnej aprobaty. Warto przypomnieć tu powoływane już judykaty — zwykle ograniczano się do stosunkowo arbitralnego i zdawkowego założenia¹¹². Powoływano się na argumenty rozmaitej natury, bez próby wyjaśnienia treści art. 240 k.c. w świetle konstrukcji wypracowanych w prawie cywilnym¹¹³. Również w piśmiennictwie nie dokonano przekonującego teoretycznego uzasadnienia dla interpretacji art. 240 k.c. Trudno za takowe uznać kazuistykę wynikającą z bogatego orzecznictwa¹¹⁴. Wobec tego należy rozważyć dogmatyczne podwaliny dla przyznania, że „oczywistość” obejmuje okoliczności, za które użytkownik wieczysty ponosi odpowiedzialność.

Rozpocząć ten fragment rozważań wypada od przypomnienia roli przepisu art. 240 k.c. Otóż nie sposób nie zauważyć, o czym już wzmiankowano powyżej, że jest to swoisty „wentyl bezpieczeństwa” dla publicznoprawnego właściciela nieruchomości. Stanowi on mechanizm umożliwiający sprawowanie nadzoru, choć za pośrednictwem niezależnego sądu, nad sposobem korzystania z państwowych bądź komunalnych nieruchomości przez uprawnione do tego podmioty. W czasach ustroju socjalistycznego regulacja ta, wraz z odpowiednimi przepisami ustawy

¹⁰⁹ Wyrok SN z dnia 28 marca 2012 r., V CSK 163/11, LEX nr 1212826.

¹¹⁰ R. Pessel: *Wygaiście użytkowania wieczystego* (w:) R. Pessel: *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2010, LEX/el.

¹¹¹ OPS 7/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 9.

¹¹² Wyrok SN z dnia 8 grudnia 2010 r., V CSK 168/10, LEX nr 794580; postanowienie SN z dnia 22 marca 2018 r., III CSK 301/17, LEX nr 2490585.

¹¹³ Tak np. uzasadnienie wyroku SN z dnia 18 czerwca 2010 r., V CSK 414/09, LEX nr 630179.

¹¹⁴ Zob. E. Bończak-Kucharczyk: *Ustawa..., op. cit.*, komentarz do art. 33, teza 4 i powołane tam orzecznictwo.

o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, a następnie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, miała umożliwiać ścisłą weryfikację wykorzystania państwowych gruntów na wskazane w umowach o ustanowienie użytkownika wieczystego cele. Polityka taka była w pełni zgodna z założeniami ustroju socjalistycznego, jednolitej własności państwowej¹¹⁵, demokracji ludowej i gospodarki centralnie planowanej. Zmiana paradygmatu w prawie prywatnym po roku 1989 wcale nie zmieniła charakteru instytucji z art. 240 k.c. Nadal należy upatrywać w tym środku cech nadzorczych. Rozszerzono tylko zakres uprawnionych podmiotów, które mogą z tej instytucji korzystać — mowa o jednostkach samorządu terytorialnego i ich związkach, co było naturalną konsekwencją ich utworzenia oraz przyznania osobowości prawnej, a także możliwości oddawania przez te podmioty własnych nieruchomości w użytkowanie wieczyste (art. 232 § 1 k.c.). Reinterpretacja wartości w prawie prywatnym, wraz z przemianami okresu transformacji ustrojowej, musi objąć także użytkowanie wieczyste — w tym przesłanki jego przymusowego rozwiązania. Wobec konstytucyjnie zagwarantowanej równości ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP) oraz dopuszczalności ograniczeń w tym zakresie jedynie w drodze wyraźnych wskazań ustawowych (art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP), to właśnie „oczywistość” z art. 240 k.c. powinna być tą przesłanką, której wykładnia pozwoli w sposób najpełniejszy przyznać niezbędną w warunkach państwa prawnego ochronę użytkownikowi wieczystemu, z jednoczesnym należytym poszanowaniem interesów publicznych.

Należy jednak wskazać, że w literaturze wyrażono zapatrywanie, zgodnie z którym w sytuacjach braku oczywistości w naruszeniu przeznaczenia nieruchomości powództwo o rozwiązanie użytkowania wieczystego należałoby oddalać na podstawie art. 5 k.c.¹¹⁶ Autor niniejszych słów uważa jednak, że należy stronić od stosowania art. 5 k.c. w sytuacjach, w których można wyinterpretować z obowiązujących przepisów rozstrzygnięcie bardziej przewidywalne i zgodne z dogmatyką prawa cywilnego. Stosowanie art. 5 k.c. zawsze bowiem uzależnione jest od dużej dozy arbitralności w wykładni zawartych w nim klauzul generalnych¹¹⁷ i nie daje pewności, że oczekiwana przy wykładni art. 240 k.c. funkcja gwarancyjna pojęcia „oczywistości” rzeczywiście zostanie wdrożona. Subsydiarna rola art. 5 k.c. nie oznacza oczywiście, że nie może on znaleźć *in genere* zastosowania do roszczeń o rozwiązanie użytkowania wieczystego. Należy jednak raczej stosować tę regulację

¹¹⁵ Bardzo dobitnie wyrażał tę zasadę nieobowiązujący już art. 128 § 1 k.c. (w brzmieniu pierwotnym kodeksu cywilnego, t.j. Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93), który stanowił: „Socjalistyczna własność ogólnonarodowa (państwowa) przysługuje niepodzielnie Państwu”.

¹¹⁶ Z. Truskiewicz: *Użytkowanie wieczyste (w:) System..., op. cit.*, s. 82.

¹¹⁷ Zob. szerzej C.P. Waldziński: *Przesłanki stosowania klauzuli nadużycia prawa podmiotowego w orzecznictwie sądowym*, Przegląd Sądowy 2017, nr 3, s. 19–26. Wskazane przez autora, w oparciu o orzecznictwo sądowe, kryteria stosowania art. 5 k.c. tylko potwierdzają, że instytucja ta nie daje w istocie żadnej gwarancji, w perspektywie interesującej nas wykładni art. 240 k.c., należytej ochrony użytkownika wieczystego.

w innych przypadkach niż korzystanie z nieruchomości w sposób oczywiście sprzeczny z ustalonym w umowie przeznaczeniem z przyczyn zależnych od użytkownika wieczystego.

Nie ulega wątpliwości, że na złożoną konstrukcję użytkowania wieczystego składają się różne powiązania prawne¹¹⁸. Najistotniejszą rolę odgrywa wyróżnienie stosunku względnego pomiędzy właścicielem i użytkownikiem wieczystym oraz bezwzględnego pomiędzy użytkownikiem wieczystym i osobami trzecimi¹¹⁹. Dla proponowanej koncepcji kluczowe znaczenie ma jednak potrzeba dostrzeżenia, że stosunek względny użytkowania wieczystego ma charakter dwustronnie zindywidualizowany, a znaczny jego zakres określa umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste¹²⁰. Umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste rodzi więc pewne prawa i obowiązki skuteczne *inter partes*. Właściciel nieruchomości za jej pośrednictwem zobowiązuje się w szczególności do ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na swojej nieruchomości, zaś nabywca prawa użytkowania wieczystego zobowiązuje się między innymi do korzystania z nieruchomości w sposób zgodny z jej przeznaczeniem, które określa umowa (art. 239 § 1 w zw. z art. 240 k.c.). Można powiedzieć, z perspektywy relacji względnej użytkowania wieczystego, że określony sposób wykonywania użytkowania wieczystego jest tożsamy z wykonywaniem zobowiązania, którego źródłem jest umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. W literaturze wyrażono zresztą pogląd, zgodnie z którym pomiędzy właścicielem nieruchomości a użytkownikiem wieczystym występuje zobowiązaniowy stosunek prawny¹²¹. Orzecznictwu również nie jest obcy pogląd, który dostrzega w relacji wewnętrznej istotne elementy zobowiązaniowe¹²². Wówczas właściciela nieruchomości należałoby traktować jako wierzyciela, który może oczekiwać od wieczystego użytkownika określonego sposobu korzystania i zagospodarowania nieruchomości — użytkownik wieczysty zaś, jako dłużnik relacji względnej, obowiązany jest do przestrzegania sposobu korzystania z nieruchomości określonego w umowie. W tym świetle wykonywanie użytkowania wieczystego jest jednocześnie wykonywaniem zobowiązania i podlega, w zakresie stosunku między właścicielem a użytkownikiem wieczystym, regulacjom ogólnym prawa zobowiązań. Przyznaje to pośrednio sam ustawodawca, statuując w art. 243 k.c. termin przedawnienia roszczenia właściciela o naprawienie szkody wyrządzonej w wyniku niewłaściwego korzystania z gruntu. Jest to bez wątpienia roszczenie o naturze kontraktowej, a nie deliktowej, jako że obowiązek określonego (zgodnie z językiem ustawy: właściwego) korzystania z gruntu Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego nie jest

¹¹⁸ Z. Truszkiewicz: *Użytkowanie wieczyste (w:) System..., op. cit.*, s. 53.

¹¹⁹ A. Klein: *Elementy..., op. cit.*, s. 145–146. Autor ten wręcz akcentował konieczność określenia jednej strony relacji względnej użytkowania wieczystego mianem wierzyciela (A. Klein: *Elementy..., op. cit.*, s. 146).

¹²⁰ P. Machnikowski: *Ogólne wiadomości o prawie rzeczowym (w:) System..., op. cit.*, s. 15.

¹²¹ *Ibidem*, s. 56–57.

¹²² Wyrok SN z dnia 4 kwietnia 2017 r., I CSK 249/16, LEX nr 2305907.

obowiązkiem powszechnym, ale obowiązkiem mającym swoje źródło w umowie o ustanowienie użytkownika wieczystego i ciężącym na konkretnej osobie — wieczystym użytkowniku. Nie dochodzi w tym przypadku do jednoczesnego naruszenia zobowiązania oraz nakazu/zakazu o charakterze powszechnym, gdyż, jak wskazuje P. Suski¹²³: „Zbieg odpowiedzialności *ex contractu* i *ex delicto* występuje wówczas, gdy czyn wyrządzający szkodę stanowi naruszenie zarówno obowiązków unikających z łączącego strony stosunku obligacyjnego, jak i obowiązków ciężących na każdym obywatelu, niezależnie od wiążących go stosunków prawnych”¹²⁴. Aby mówić o korzystaniu z gruntu w znaczeniu z art. 243 k.c., musi bowiem istnieć legitymacja do władania gruntem; tę zaś przyznaje prawo wieczystego użytkownika zindywidualizowanemu podmiotowi. Wyklucza to przyjęcie deliktowego charakteru roszczenia właściciela z art. 243 k.c. o naprawienie szkody wyrządzonej na nieruchomości.

Powyższe uwagi należy powiązać z faktem, że art. 240 k.c. jest swoistą sankcją za naruszenie umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. W tym przejawia się jego nadzorczą funkcją. Zaproponować więc można, by naruszenie przeznaczenia nieruchomości określonego w umowie traktować tak, jak nienależyte wykonywanie zobowiązania na tle art. 471 k.c. Naruszenie przeznaczenia nieruchomości, które nosi cechę oczywistości, może być zarówno podstawą żądania rozwiązania użytkownika wieczystego z art. 240 k.c., jak i roszczenia odszkodowawczego (przy założeniu spełnienia pozostałych przesłanek przedmiotowego żądania) na podstawie art. 471 k.c. Zarówno art. 240 k.c., jak i art. 471 k.c. są rodzajem sankcji za naruszenie określonych postanowień (przeznaczenia nieruchomości) umowy kreującej stosunek wewnętrzny. Oznacza to z kolei, że właściciel nieruchomości dysponuje wyborem skorzystania z obu tych instytucji — oddzielnie lub łącznie. Dostrzeżenie, że naruszenie umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste¹²⁵ jest objęte zakresem zastosowania art. 471 k.c., prowadzi do konkluzji, iż wykładnia „oczywistości” w rozumieniu art. 240 k.c. powinna być zgodna z zakresem odpowiedzialności dłużnika w stosunku zobowiązaniowym. Jak z kolei wynika z art. 471 k.c., dłużnik odpowiada tylko za te następstwa niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, które są skutkiem zdarzeń, za które ponosi odpowiedzialność. W konsekwencji pojęcie „oczywistego” naruszenia przeznaczenia nieruchomości należy rozumieć podobnie, jak podstawy odpowiedzialności dłużnika na bazie art. 471 k.c.¹²⁶ Do oceny wywiązywania się użytkownika wieczystego z relacji wew-

¹²³ P. Suski: *Kilka uwag na temat zbiegu odpowiedzialności ex delicto i ex contractu* (w:) *Ius est a iustitia appellatum. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Wiśniewskiemu*, pod red. T. Erecińskiego, J. Gudowskiego, M. Pazdana, M. Tomalaka, Warszawa 2017, s. 948.

¹²⁴ Zob. też A. Szpunar: *Zbieg roszczeń odszkodowawczych*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1974, z. 1, s. 43; M. Kaliński: *Zbieg odpowiedzialności kontraktowej i deliktowej* (w:) M. Kaliński, A. Brzozowski, J. Jastrzębski, E. Skowrońska-Bocian: *Zobowiązania. Część ogólna*, Warszawa 2019, s. 261. Zob. także wyrok SA w Warszawie z dnia 10 kwietnia 2013 r., I ACa 1220/12, LEX nr 1322757.

¹²⁵ A ściślej rzecz ujmując — stosunku wewnętrznego w ramach stosunku użytkownika wieczystego.

¹²⁶ Dodać jednak należy, że tak jak możliwe jest modyfikowanie zakresu kontraktowej odpowiedzialności dłużnika, tak samo możliwa jest zmiana zakresu okoliczności, których zajście uzasadni rozwiązanie użytkownika

nętrznej użytkownika wieczystego, której kwalifikowane naruszenie może uzasadniać stosowanie art. 240 k.c., należałoby wówczas stosować także art. 354 k.c., który określa sposób wykonywania zobowiązania. W rezultacie niedopuszczalne byłoby rozwiązanie użytkownika wieczystego w sytuacji, gdy właściciel nieruchomości utrudnia wykonywanie użytkownika wieczystego (art. 354 § 2 k.c.) z powodu niespełnienia przesłanki naruszenia zobowiązania z przyczyn zależnych od dłużnika (art. 471 k.c.). W takiej sytuacji, zgodnie z prezentowaną tezą, nie jest możliwe przyjęcie, że naruszenie przeznaczenia nieruchomości przez użytkownika wieczystego spełnia cechę „oczywistości”. Może to mieć miejsce na przykład w sytuacji, w której użytkownik wieczysty prowadzący działalność agroturystyczną na użytkowanej nieruchomości musi zrezygnować z tego przeznaczenia gruntu i podjąć inną działalność ze względu na narastające zanieczyszczenie środowiska spowodowane przez Skarb Państwa/jednostkę samorządu terytorialnego, która jest właścicielem nieruchomości.

Wykładnia ta pozwala na zachowanie spójności pomiędzy prawem zobowiązań i prawem rzeczowym, bez potrzeby ryzykownego sięgania po art. 5 k.c., a przede wszystkim na dostosowanie interpretacji aktualnej regulacji użytkownika wieczystego do wymogów państwa prawnego, w którym niezbędna jest ochrona użytkownika wieczystego przed ewentualnymi zakusami publicznoprawnych właścicieli nieruchomości, którzy mogą dążyć do nadużywania instytucji przymusowego rozwiązania użytkownika wieczystego. Co prawda, choć orzecznictwo Sądu Najwyższego trafnie wiąże konsekwencje wynikające z art. 240 k.c. z naruszeniem przeznaczenia nieruchomości przy wykonywaniu użytkownika wieczystego z przyczyn od użytkownika wieczystego zależnych, to argumentacja judykatury w tym zakresie odrywa się od analizy norm prawa cywilnego. W państwie prawnym pożądane jest zaś przeprowadzenie przekonującej wykładni prawa, zwłaszcza materialnego, wraz z jej ujawnieniem w uzasadnieniu orzeczenia sądowego. Wydaje się również, że zaproponowana wykładnia odpowiada także powołanym powyżej normom konstytucyjnym. Uznanie, że tylko naruszenie przeznaczenia nieruchomości, które jest następstwem okoliczności, za które dłużnik ponosi odpowiedzialność, równoważą mające umocowanie w prawie materialnym i ustrojowym interesy, a tym samym zasługujące na ochronę, interesy Państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów prywatnych. Tytułem przykładu wskazać można choćby interes użytkownika wieczystego w nieniekorzystnym korzystaniu z nieruchomości (art. 233 k.c.).

wieczystego. Mowa o stosowaniu instytucji z art. 473 § 1 k.c. Wówczas interpretacja pojęcia „oczywistości” z art. 240 k.c. musi uwzględniać przewidziany przez strony umowy o ustanowienie użytkownika wieczystego zakres odpowiedzialności użytkownika wieczystego i nałożone na niego obowiązki.

7. PODSUMOWANIE

Prezentowany artykuł miał na celu ukazanie możliwej interpretacji przesłanek rozwiązania użytkowania wieczystego w sposób, który do tej pory nie był przedmiotem głębszych rozważań ze strony doktryny. Przyjęcie instrukcyjnego charakteru przepisu art. 33 ust. 3 u.g.n. może rodzić zarzut arbitralności, z czym też autor niniejszego opracowania w pełni się godzi. Zauważyć jednak należy, że powoływane przykłady tworzenia przez ustawodawcę przepisów, które nie wprowadzają istotnego *novum* do systemu prawnego, nie są przypadkowe. Autor starał się wskazać, że już w samej ustawie o gospodarce nieruchomościami znajdują się przepisy, których brak w żadnym wypadku nie zmieniałby zakresu istniejących w systemie polskiego prawa cywilnego norm prawnych.

Nie sposób nie dostrzec przy tym pragmatycznego wymiaru zaproponowanej oceny relacji art. 33 ust. 3 u.g.n. do art. 240 k.c. Uznanie, że wyłącznie art. 240 k.c. stanowi o podstawie rozwiązania użytkowania wieczystego i przesłankach stosownego powództwa, znacznie upraszcza proces sądowego stosowania prawa. Podobną procedurę stosuje też orzecznictwo¹²⁷, które — choć upatrując w art. 33 ust. 3 u.g.n. źródła roszczenia — odczytuje przesłanki rozwiązania użytkowania wieczystego wyłącznie z art. 240 k.c. Proponowane kompromisowe stanowisko pomiędzy tym, że istnieją dwie normatywne podstawy rozwiązania użytkowania wieczystego, a tym, że istnieje jedna podstawa normatywna łącznie obejmująca art. 33 ust. 3 u.g.n. i art. 240 k.c., pozwala uprościć problem, którego znaczenie jest w zasadzie czysto akademickie. Jak bowiem wskazano, orzecznictwo w zupełności sobie poradziło z problemem należytego odszukiwania przesłanek rozwiązania użytkowania wieczystego. W braku w systemie przepisu art. 33 ust. 3 u.g.n., przy odpowiednio szerokim rozumieniu „przeznaczenia nieruchomości” oraz odpowiedniej wykładni pozostałych przesłanek, nie doszłoby, jak się wydaje, do realnej zmiany normatywnej¹²⁸.

Dość wąski zakres przekształcenia użytkowania wieczystego¹²⁹ w prawo własności nieruchomości z dniem 1 stycznia 2019 r. powoduje, że problem wykładni przesłanek instytucji z art. 240 k.c. pozostanie nadal aktualny. Tak długo z kolei, jak długo instytucja wieczystego użytkowania pozostaje w polskim porządku prawnym, niezbędna jest interpretacja przesłanek przymusowego rozwiązania użytkowania wieczystego odpowiadająca potrzebom wyważenia interesu publicznego i prywatnego w zgodzie z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Dostrzeżenie stosunku względniego w konstrukcji użytkowania wieczystego, regulowanego częściowo przepisami prawa zobowiązań, pozwala bez zarzutu naruszenia

¹²⁷ Zob. orzeczenia przywoływane w przyp. 42.

¹²⁸ Jak była już o tym mowa, doktryna jest skłonna do szerokiego utożsamiania pojęć „przeznaczenia nieruchomości”, „sposobu korzystania z nieruchomości” oraz „sposobu zagospodarowania”. Można tu odesłać Czytelnika do rozważań w pkt 7 niniejszego artykułu.

¹²⁹ Art. 1 ust. 2 u.p.u.w.w.

czystości konstrukcji normatywnych wyważyć wspomniane interesy. Zaakceptowanie art. 240 k.c. jako uzupełniającej w stosunku do art. 471 k.c. sankcji nieprawidłowego wykonywania zobowiązania w stosunku wewnętrznym pozwala na potraktowanie „oczywistości” naruszenia przeznaczenia nieruchomości jako efektywnego narzędzia, mającego przybliżyć w prawie cywilnym pożądaný stan równości materialnej.

BIBLIOGRAFIA

- Bagan-Kurluta K. (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. M. Załuckiego, Warszawa 2019.
- Banaszak B.: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis 2012.
- Ciepla H.: *Użytkowanie wieczyste*, Warszawa 2019.
- Dudzik S., Pisuliński J.: *Określenie sposobu korzystania z gruntu w umowie o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste — konsekwencje dla procesu inwestycyjnego*, Samorząd Terytorialny 2006, nr 5.
- Dziurda M. (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, *Część ogólna, cz. 1 (art. 1–55⁴)*, pod red. J. Gudowskiego, Warszawa 2021.
- Bończak-Kucharczyk E.: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021.
- Gawlik Z.: *Użytkowanie wieczyste w świetle wypowiedzi Profesora Jerzego Ignatowicza*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska* 2013, nr 1.
- Gdesz M.: *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w świetle ustawy z 2018 r.*, Samorząd Terytorialny 2019, nr 1–2.
- Gonet W.: *Prawo pierwokupu nieruchomości*, Warszawa 2017.
- Górecki J. (w:) *Kodeks cywilny*, t. II, *Komentarz. Własność i inne prawa rzeczowe*, pod red. K. Osajdy, Legalis 2017.
- Górecki J.: *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (w:) Prawo pierwokupu. Komentarz do art. 596–602 k.c. i innych przepisów regulujących prawo pierwokupu*, Kraków 2002, LEX/el.
- Grykiel J.: *Uprawnienia wierzyciela z umowy przedwstępnej w razie jej niewykonania lub nienależytego wykonania przez dłużnika*, Warszawa 2017.
- Gudowski J., Rudnicka J., Rudnicki G., Rudnicki S. (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II, *Własność i inne prawa rzeczowe*, pod red. J. Gudowskiego, Warszawa 2016.
- Ignatowicz J., Stefaniuk K., Wolter A.: *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2017.
- Janas A. (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, *Część ogólna (art. 1–125)*, pod red. M. Frasa, M. Habdas, Warszawa 2018.
- Jaworski J. (w:) J. Jaworski, A. Prusarczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Legalis 2020.

- Jędrejek G.: *Wykładnia przepisów prawa cywilnego materialnego i procesowego*, Warszawa 2020.
- Kaliński M.: *Zbieg odpowiedzialności kontraktowej i deliktowej* (w:) M. Kaliński, A. Brzozowski, J. Jastrzębski, E. Skowrońska-Bocian: *Zobowiązania. Część ogólna*, Warszawa 2019.
- Karasek-Wojciechowicz I.: *Pojęcie roszczenia oraz kompetencja zaskarżalności roszczenia w polskim prawie cywilnym* (w:) *Rozprawy cywilistyczne. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Edwardowi Drozdowi*, pod red. M. Pecynny, J. Pisulińskiego, M. Podreckiej, Warszawa 2013, LEX/el.
- Górska K. (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. E. Gniewka i P. Machnikowskiego, Legalis 2021.
- Klat-Górska E. (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II, *Własność i inne prawa rzeczowe (art. 140–352)*, pod red. M. Frasa, M. Habdas, Warszawa 2018.
- Klat-Górska E.: *Przekształcenie użytkowania wieczystego we własność. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2019.
- Klein A.: *Elementy stosunku prawnego prawa rzeczowego* (w:) *Alfred Klein. Dzieła wybrane*, t. III, pod red. G.M. Tracza i K. Łądkowskiego, Kraków 2021.
- Krupowicz B.: *Uwagi na temat dopuszczalności analogicznego stosowania przepisów o darowiźnie do umowy przekazania nieruchomości*, *Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne* 2021, nr 37.
- Kuźmicka-Sulikowska J.: *Idea przedawnienia i jej realizacja w polskim kodeksie cywilnym*, Wrocław 2015.
- Leszczyński L., Korybski A.: *Stanowienie i stosowanie prawa. Elementy teorii*, Warszawa 2021.
- Machnikowski P.: *Ogólne wiadomości o prawie rzeczowym* (w:) *System prawa prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, pod red. E. Gniewka, Warszawa 2013.
- Morawski L.: *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2014.
- Pessel R.: *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2010, LEX/el.
- Pietrzyk F.: *Użytkowanie wieczyste nieruchomości publicznych*, Warszawa 2020.
- Podkowiak J.: *Moralność publiczna jako przesłanka ograniczania konstytucyjnych wolności i praw*, *Państwo i Prawo* 2019, z. 8.
- Pyrzyńska A.: *Rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego*, *Rejent* 1998, nr 10.
- Radziejewicz P. (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2019, LEX/el.
- Resich Z.: *Istota procesu cywilnego*, Warszawa 1985.
- Safjan M.: *Zasady prawa prywatnego* (w:) *System prawa prywatnego*, t. 1, *Część ogólna*, pod red. M. Safjana, Warszawa 2012.
- Strzelczyk R.: *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2019.
- Suski P.: *Kilka uwag na temat zbiegu odpowiedzialności ex delicto i ex contractu* (w:) *Ius est a iustitia appellatum. Księga jubileuszowa dedykowana Profeso-*

- rowi Tadeuszowi Wiśniewskiemu, pod red. T. Erecińskiego, J. Gudowskiego, M. Pazdana, M. Tomalaka, Warszawa 2017.
- Szpunar A.: *Zbieg roszczeń odszkodowawczych*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1974, z. 1.
- Tracz G.: *Sposoby jednostronnej rezygnacji z zobowiązań umownych*, Warszawa 2008.
- Truskiewicz Z.: *Użytkowanie wieczyste (w:) System prawa prywatnego*, t. 4, *Prawo rzeczowe*, pod red. E. Gniewka, Warszawa 2012.
- Truskiewicz Z.: *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Kraków 2006.
- Tułodziecki A. (w:) J. Jaworski, A. Prusarczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Legalis 2020.
- Waldziński C.P.: *Przesłanki stosowania klauzuli nadużycia prawa podmiotowego w orzecznictwie sądowym*, Przegląd Sądowy 2017, nr 3.
- Wiącek M. (w:) *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, pod red. M. Safjana i L. Boska, Legalis 2016.
- Wronkowska S., Ziemiński Z.: *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.
- Zieliński M.: *Wykładnia prawa*, Warszawa 2017.
- Zięty J.J.: *Cel spółki kapitałowej z udziałem Skarbu Państwa (w:) Spółki z udziałem Skarbu Państwa a Skarb Państwa*, pod red. A. Kidyby, Warszawa 2015.
- Zimmermann J.: *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.

Słowa kluczowe: użytkowanie wieczyste, nieruchomości, własność, prawo rzeczowe.

BARTŁOMIEJ KRUPOWICZ

A PROPOSAL FOR REINTERPRETATION OF THE PREMISES
FOR DISSOLUTION OF THE PERPETUAL USUFRUCT —
ON THE RELATION BETWEEN ARTICLE 240
OF THE CIVIL CODE AND ARTICLE 33(3)
OF THE ACT ON REAL ESTATE MANAGEMENT

S u m m a r y

The author conducts a dogmatic analysis of the premises for dissolution of perpetual usufruct in Polish legal system and undertakes and attempt to figure out a new solution for

the problem. The main thesis of the article is that only Article 240 of the Civil Code should be considered as a legal basis for a claim of the owner of the real estate. An original conception is based on previous conceptions, which were created in legal literature. According to the first of them, there are two separate grounds for a claim, the second one implies that there is only one basis for a claim, but consists of two regulations (Article 240 of the Civil Code and Article 33(3) of the Act on Real Estate Management). Acceptance of the suggested conception leads to the better protection of perpetual usufructuary's legal interests, in particular because of the challenges of modern market economy. Versatile approach to the issue discussed in the article allows also to reach an agreement on the thin line between contract law and property law, considering the internal legal bond between an owner of a real estate and a perpetual usufructuary. The coherence between contractual and real property aspects of internal bond of perpetual usufruct can be reached by proper interpretation of the premise that perpetual usufructuary uses the land in a manner which is obviously contradictory to the purpose specified in the contract — which is the second important part of the article.

Key words: perpetual usufruct, real estate, ownership, property law.