

Florian Dorożala

Charakter prawny i istota wieczystego użytkowania terenów państwowych

Palestra 6/12(60), 59-66

1962

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Charakter prawny i istota wieczystego użytkowania terenów państwowych

Wyjaśnienie charakteru prawnego i istoty wieczystego użytkowania terenów państwowych, uregulowanego ustawą z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach¹ (w dalszym ciągu zwaną „ustawą”), nabiera szczególnego znaczenia w obliczu umów zawieranych ze Skarbem Państwa a dotyczących sprzedaży domów mieszkalnych i działek budowlanych na warunkach i w sposób przewidziany w ustawie z dnia 28 maja 1957 o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych.²

Przedmiotem sprzedaży w ramach ustawy z dnia 28 maja 1957 r. mogą być stanowiące własność Państwa: domy jednorodzinne, małe domy mieszkalne najwyżej o czterech lokalach mieszkalnych, domy wielomieszkańkowe, przez które należy rozumieć domy mające więcej niż cztery lokale mieszkalne, oraz działki budowlane.

Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 28 maja 1957 r. grunty i budynki znajdujące się na gruntach położonych w miastach i osiedlach do chwili wejścia w życie ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. sprzedawane były jako dwie odrębne nieruchomości, dla których prowadzono odrębne księgi wieczyste. Grunty sprzedawano na własność czasową, a budynki przenoszono na własność nieograniczoną.

Według art. 40 ustawy, ilekroć dotychczasowe przepisy przewidują zbywanie gruntów państwowych na własność czasową, rozumieć przez to należy oddawanie nieruchomości w wieczyste użytkowanie w trybie określonym w tejże ustawie. Zamiana istniejących w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 14 lipca 1961 r.: prawa własności czasowej oraz innych praw do gruntu na prawo wieczystego użytkowania uregulowane zostało rozporządzeniem Min. Gospodarki Komunalnej z dnia 26 stycznia 1962 r. w sprawie zmiany niektórych praw do gruntu na prawo wieczystego użytkowania lub użytkowanie.³

W tym stanie rzeczy ustawa, uchylając przepisy o własności czasowej przewidzianej w art. 100—112 prawa rzeczowego⁴, wprowadza jednocześnie w życie nową formę władania terenami państwowymi pod postacią wieczystego użytkowania.

¹ Dz. U. z 1961 r. Nr 32, poz. 159.

² Dz. U. z 1957 r. Nr 31, poz. 132.

³ Dz. U. z 1962 r. Nr 15 poz. 67.

⁴ Dz. U. z 1961 r. Nr 32 poz. 159 (art. 46).

W chwili obecnej w razie sporządzenia umowy sprzedaży zabudowanej działki budowlanej stanowiącej własność Skarbu Państwa, położonej na terenie miasta lub osiedla, nabywa się również dwie odrębne nieruchomości, a mianowicie działkę w wieczyste użytkowanie, a budynki, do których mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 28 maja 1957, na własność nieograniczoną.

Dalsze *novum*⁵ polega na tym, że zarówno grunt, jak i budynek objęte są od tego czasu jedną księgą wieczystą.

W przeciwieństwie do prawa zabudowy nie prowadzi się dla wieczystego użytkowania odrębnej księgi wieczystej. Jedynie przednia strona księgi wieczystej prowadzonej dla gruntu obciążonego wieczystym użytkowaniem, oprócz danych przewidzianych w przepisach o urządzeniu i prowadzeniu ksiąg wieczystych, powinna zawierać napis: „Terren państwowy oddany w wieczyste użytkowanie”.⁶

Według założeń ustawy te eny państwowe przekazuje się w wieczyste użytkowanie tylko osobom fizycznym oraz osobom prawnym nie należącym do jednostek państwowych bądź organizacji społecznych.⁷ Przekazywanie gruntów państwowych w wieczyste użytkowanie może mieć miejsce również wobec spółdzielni budownictwa mieszkaniowego. Tryb przekazywania terenów spółdzielniom budownictwa mieszkaniowego uregulują odrębne przepisy.⁸

Wieczyste użytkowanie terenu państwowego uprawnia do korzystania z niego z wyłączeniem innych osób oraz do rozporządzania nim w granicach ustawy.⁹ Wieczyste użytkowanie dopuszczalne jest nadto, gdy jest zgodne z celami ustalonymi w planie zagospodarowania przestrzennego, a w razie braku takiego planu — ze wstępnie ustalonymi założeniami tego planu.¹⁰

Wieczyste użytkowanie uprawnia zatem wieczystego użytkownika do faktycznego władania rzeczą, używania jej oraz do pobierania pożytków i innych dochodów, jak również do rozporządzania rzeczą, a więc do czynności, których bezpośrednim celem i skutkiem jest wyzbycie się własności albo obciążenie rzeczy.¹¹

Granice korzystania i rozporządzania nieruchomością określa ustawa. Omawiana ustawa reguluje tylko sposób korzystania z nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa.

Ustawa — dla określenia nieruchomości — posługuje się terminem „teren”, nawiązując do ustawy o planowaniu przestrzennym,¹² które stanowi jeden z elementów warunkujących oddanie terenu państwowego w wieczyste użytkowanie.

⁵ Stanisława Czajkowska: Prowadzenie ksiąg wieczystych dla terenów oddanych w wieczyste użytkowanie, EMS nr 6/62, str. 28.

⁶ Dz. U. z 1962 r. Nr 29, poz. 134 (§ 3).

⁷ Dz. U. z 1961 r. Nr 32, poz. 159 (art. 3).

⁸ Dz. U. z 1961 r. Nr 32, poz. 159 (art. 3 ust. 3).

⁹ Tamże (art. 6).

¹⁰ Tamże (art. 4).

¹¹ Jan Wasilkowski: Prawo rzeczowe w zarysie, PWN, Warszawa 1957, str. 97.

¹² Dz. U. z 1961 r. Nr 7, poz. 47.

Własność nieruchomości zachowuje Skarb Państwa. Niemniej jednak nieruchomość obciążona wieczystym użytkowaniem staje się przedmiotem wyłącznej dyspozycji wieczystego użytkownika na okres ustanowienia wieczystego użytkowania. Wieczyste użytkowanie, jak wynika z jego treści ustawowej, reguluje społeczną formę korzystania z rzeczy. Jest ono prawem podmiotowym o charakterze bezwzględny i z tego względu musi być zaliczone do grupy praw rzeczowych.¹³ Stwierdzenie, że wieczyste użytkowanie musi być zaliczone do praw rzeczowych, wydawać się może przysłowiowym wyważaniem otwartych drzwi. Dla określenia omawianej instytucji ustawa posługuje się terminem znanym prawu rzeczowemu na określenie jednego z ograniczonych praw rzeczowych. Bliższa jednak analiza wieczystego użytkowania i porównanie go z prawem użytkowania przewidzianym w prawie rzeczowym wykazuje odchylenia, sygnalizujące nową formę i treść użytkowania.¹⁴

W prawie radzieckim tradycyjna forma użytkowania przekształciła się do tego stopnia, że jej charakter cywilnoprawny zamienił się w tzw. prawo gruntowe.¹⁵

Wśród praw rzeczowych rozróżniamy własność i pozostałe prawa, zwane ograniczonymi prawami rzeczowymi. Lista praw rzeczowych jest zamknięta, a powołanie do życia praw rzeczowych nie przewidzianych w ustawie jest wyłączone.¹⁶ Nie tylko nie można powiększać wola stron listy praw rzeczowych, ale ponadto niedopuszczalna jest w tym samym trybie zmiana przepisów dotyczących treści i wykonywania ograniczonego prawa rzeczowego.¹⁷

Swoboda umów, która w obecnym ustroju nie jest fikcją sprowadzającą się do tzw. umów podyktowanych¹⁸, ograniczona jest jedną tylko klauzulą, mianowicie tym, że strony zawierające umowę nie mogą naruszyć ustawy.

W tych warunkach prawo rzeczowe nie mieszczące się w obecnym modelu prawa rzeczowego nie może powstać z woli stron poza ustawą. Z tego względu należy udzielić odpowiedzi na pytanie, czy wieczyste użytkowanie należy do grupy istniejących praw rzeczowych, czy też ustawa z 14 lipca 1961 r. stanowi źródło powstania dodatkowego prawa rzeczowego.

W myśl założeń ustawy wieczyste użytkowanie dotyczy rzeczy (terenu w rozumieniu prawa rzeczowego). Według prawa rzeczowego rzeczami są jedynie przedmioty materialne zmysłowe, ruchome albo nieruchome. W stosunku do wieczystego użytkowania wchodzi w rachubę wyłącznie nieruchomość. Ustawa normuje w zasadzie gospodarkę terenami pań-

¹³ J. Wasilkowski, jw., str. 8.

¹⁴ S. Breyer: Prawo wieczystego użytkowania, PiP nr 8—9/62, str. 313.

¹⁵ S. Szer: Użytkowanie gruntów państwowych, PWN, Warszawa 1962, str. 23.

¹⁶ Podobnie według prawa francuskiego i niemieckiego katalog praw rzeczowych jest zamknięty. Por. Colin-Capitant. I—II/1959, nr 295; Staudinger's Kommentar zum BGB II aut. 17 Lief 1956, str. 1088; J. Wasilkowski, jw., str. 20.

¹⁷ S. Szer, jw., str. 22.

¹⁸ A. Flejczyk: Eurazyczne prawo cywilne na usługach monopolistycznego kapitału, Warszawa 1946, str. 43.

stwowymi położonymi w granicach administracyjnych miast i osiedli.¹⁹ Wieczyste użytkowanie odnosi się również do stanowiących własność Skarbu Państwa gruntów wyłącznie budowlanych, położonych na terenie gromad.²⁰

Porównując treść i przedmiot wieczystego użytkowania z własnością nieruchomości wydaje się, że wieczyste użytkowanie można sklasyfikować jako prawo podobne do prawa własności nieruchomości, w wyniku czego prawo to można by zrównać z prawem własności nieruchomości.²¹ Bliższa jednak analiza omawianej ustawy a nadto konfrontacja wieczystego użytkowania z istniejącymi instytucjami prawa rzeczowego nie pozwala na ograniczenie zaszeregowania wieczystego użytkowania na podstawie jedynie jego treści i przedmiotu.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 omawianej ustawy wieczyste użytkowanie może być ustanowione tylko na terenie państwowym w wyniku umowy sporządzonej w formie aktu notarialnego, zawartego pomiędzy Skarbem Państwa a użytkownikiem, przy czym to ustanowienie wieczystego użytkowania podlega wpisowi do księgi wieczystej. Wpis do księgi wieczystej nie jest przesłanką prawa tworzącą do powstania wieczystego użytkowania.²² Podobnie reguluje prawo rzeczowe ustanowienie ograniczonych praw rzeczowych²³, co z kolei pobudza do rozważenia, czy wieczyste użytkowanie nie można zaliczyć do grupy ograniczonych praw rzeczowych.

Jak już wspomniano, wieczyste użytkowanie — ze względu na jego zbywalność i dziedziczność²⁴ — nie jest tym samym co użytkowanie tradycyjne, uregulowane w przepisach prawa rzeczowego. Szczególna regulacja wieczystego użytkowania w omawianej ustawie wyłącza stosowanie przepisów prawa rzeczowego o użytkowaniu, co nie przeszkadza, żeby przepisy ogólne o prawach rzeczowych ograniczonych stanowiły podstawę do klasyfikacji wieczystego użytkowania jako dodatkowego ograniczonego prawa rzeczowego powstałego z mocy ustawy szczególnej poza terenem prawa rzeczowego.

Wieczyste użytkowanie w projekcie prawa cywilnego,²⁵ w stosunku do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, potraktowane zostało jako ograniczone prawo rzeczowe. Specyficzny charakter prawny tego prawa nie pozwala jednak na jego zaszeregowanie jako ograniczonego prawa rzeczowego — nawet pod rządem projektu prawa rzeczowego.

Na podstawie ustawy wieczyste użytkowanie powstaje w wyniku obciążenia nieruchomości Skarbu Państwa. Prawo to powstaje jako ograniczone prawo rzeczowe na gruncie. Sklasyfikowanie wieczystego użytkowania tylko jako ograniczonego prawa rzeczowego nie jest wystarczające, zważywszy wyjątkową samodzielność tego ograniczonego prawa

¹⁹ Dz. U. z 1961 r. Nr 32, poz. 159 (art. 1).

²⁰ Tamże (art. 42).

²¹ S. Breyer, jw., str. 313.

²² S. Breyer, jw., str. 318.

²³ Art. 113 i 115 pr. rzecz.

²⁴ S. Breyer, jw., str. 314.

²⁵ Por. projekt kodeksu cywilnego, Warszawa 1961 (art. 230, 232).

rzeczowego, co znowu wieczyste użytkowanie zbliża do prawa podobnego do własności nieruchomości.

W wyniku ustanowienia wieczystego użytkownika Skarb Państwa zatrzymuje własność gruntu, a dla wieczystego użytkownika powstaje ograniczone prawo rzeczowe. W takim układzie wieczyste użytkowanie stanowi część składową nieruchomości, przy czym nie należy zapominać, że częścią składową nieruchomości jest nie tylko rzecz zmysłowa, ale również rzecz niezmysłowa, a mianowicie prawo związane z nieruchomością.²⁶

Według prawa rzeczowego część składowa rzeczy nie może być przedmiotem odrębnych praw rzeczowych, wyjąwszy wypadki przewidziane w ustawie. W tych warunkach wieczyste użytkowanie powinno dzielić los prawny rzeczy głównej, chyba że ustawa stanowi wyjątek, o którym mowa w art. 9 prawa rzeczowego.

Z mocy pozytywnego przepisu prawnego²⁷ wieczyste użytkowanie może być przedmiotem odrębnych praw rzeczowych. Ustawa przewiduje możliwość obciążenia prawa wieczystego użytkowania prawami, które obciążają grunt fizyczny, a mianowicie hipoteką lub innymi ograniczonymi prawami rzeczowymi.

Ustawa przewiduje również szczególne przepisy regulujące egzekucję²⁸ z prawa wieczystego użytkowania. Egzekucję z tego prawa prowadzi się, stosując odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego o egzekucji z nieruchomości z jednoczesnym zachowaniem przepisów szczególnych powołanego wyżej rozporządzenia.

Ustawa reguluje także zasady odszkodowania za wywłaszczenie prawa wieczystego użytkowania.²⁹

Wreszcie ustawa przewiduje szczególną regulację dotyczącą prowadzenia ksiąg wieczystych dla terenów państwowych oddanych w wieczyste użytkowanie³⁰ (była już o tym mowa wyżej).

Wszystko to pozwala na ustalenie, że wieczyste użytkowanie wychyla się poza granice ograniczonego prawa rzeczowego, stając się samodzielnym prawem podobnym do prawa własności nieruchomości. Wprawdzie ustawa w stosunku do wieczystego użytkowania nie zawiera przepisu zrównującego to prawo z gruntem, jednakże w przepisach traktujących o księgach wieczystych dla terenów państwowych oddanych w wieczyste użytkowanie ustawodawca zaleca, by przepisy odnoszące się do właściciela nieruchomości stosować odpowiednio do wieczystego użytkownika.³¹ Również dopuszczalność obciążenia wieczystego użytkowania ograniczonymi prawami rzeczowymi, a następnie przepisy o egzekucji z wieczystego użytkowania, jak również ścisłe powiązanie prawne wieczystego użytkowania z budynkiem stanowiącym odrębną nieruchomość a znajdującym się na gruncie oddanym w wieczyste użytkowanie³² po-

²⁶ Art. 6 prawa rzecz.

²⁷ Dz. U. z 1961 r. Nr 32, poz. 159 (art. 15).

²⁸ Dz. U. z 1962 r. Nr 26, poz. 122.

²⁹ Dz. U. z 1962 r. Nr 26, poz. 118.

³⁰ Dz. U. z 1962 r. Nr 29, poz. 134.

³¹ Tamże (§ 6 ust. 1).

³² S. Breyer, jw., str. 321.

twierdzą, że prawo wieczystego użytkowania zawiera w sobie elementy prawa własności.

Dotychczasowe rozważania na temat charakteru prawnego wieczystego użytkowania prowadzą do wniosku, że omawiane prawo jest ograniczonym prawem rzeczowym, a jednocześnie prawem do własności podobnym. Jest jednak rzeczą jasną, że wieczystego użytkowania nie można jednocześnie potraktować jako ograniczonego prawa rzeczowego i zarazem jako prawa do własności podobnego zważywszy, że przecież konstrukcja jednego prawa wyłącza konstrukcję drugiego.

Jeżeli jednak wieczyste użytkowanie mieści się zarówno w grupie ograniczonych praw rzeczowych, jak i w prawie własności, można by powtórzyć twierdzenie Oertmana w stosunku do niemieckiego prawa zabudowy, że również wieczyste użytkowanie ma oblicze janusowe.³³ Skoro zatem wieczyste użytkowanie ma podwójne oblicze, to zachodzi konieczność ustalenia, kiedy wieczyste użytkowanie jest ograniczonym prawem rzeczowym, a kiedy należy do niego stosować przepisy dotyczące własności nieruchomości.

Abstrahując od prawa wieczystego użytkowania jako szczególnej formy użytkowania, wypada podkreślić, że podwójne oblicze tego prawa wypływa już z ustawowej treści użytkowania. W wyniku użytkowania powstają odrębne prawa rzeczowe dla właściciela i dla użytkownika w stosunku do tej samej nieruchomości. Te dwie grupy praw muszą być odrębnie traktowane. Wydaje się nie ulegać wątpliwości, że wieczyste użytkowanie — w ramach łączących wieczystego użytkownika ze Skarbem Państwa — jest stosunkiem prawnym mieszczącym się w granicach dotychczasowych ograniczonych praw rzeczowych. Do tego stosunku prawnego mają odpowiednie zastosowanie przepisy ogólne z zakresu ograniczonych praw rzeczowych. Wieczyste użytkowanie nieruchomości obciążonej tym prawem nie dotyka ograniczonych praw rzeczowych ustanowionych na nieruchomości przed oddaniem jej w wieczyste użytkowanie.³⁴ Wieczyste użytkowanie zachowuje swój charakter ograniczonego prawa rzeczowego przez cały czas trwania tego stosunku prawnego.

Jak już wspomniano, ustawa stanowi wyjątek w rozumieniu art. 9 prawa rzeczowego, czyniąc część składową nieruchomości obciążonej, a mianowicie wieczyste użytkowanie, przedmiotem odrębnych praw rzeczowych. Wieczyste użytkowanie w tym charakterze jako przedmiot obrotu pomiędzy wieczystym użytkownikiem a innymi podmiotami traci swój pochodny charakter ograniczonego prawa rzeczowego. Do wieczystego użytkowania w tym znaczeniu należy stosować odpowiednio przepisy odnoszące się do właściciela nieruchomości.

Następstwa praktyczne sklasyfikowania wieczystego użytkowania jako ograniczonego prawa rzeczowego bądź jako prawa do własności podobnego są bardzo wielkie i dlatego jest rzeczą konieczną przeprowadzenie linii rozgraniczającej charakter prawny wieczystego użytkowania. Inaczej powstaje i wygasa ograniczone prawo rzeczowe, a ina-

³³ Arch. r. Bürgerlichen Recht. T. 20 (Oertman), str. 184.

³⁴ Dz. U. z 1952 r. Nr 26, poz. 122 (§ 3).

czej własność nieruchomości. Różna jest również treść ustawowa ograniczonych praw rzeczowych i własności i stąd różne konsekwencje w obrocie zewnętrznym tego prawa chociażby na terenie opłat skarbowych i notarialnych.

Podobnie jak w stosunku do wieczystego użytkowania jako ograniczonego prawa rzeczowego, ze względu na różnice zachodzące w porównaniu z użytkowaniem uregulowanym w prawie rzeczowym, o czym była mowa wyżej, należy stosować odpowiednio przepisy prawa rzeczowego dotyczące ograniczonych praw rzeczowych — tak samo należy również tylko odpowiednio stosować przepisy z zakresu własności nieruchomości do wieczystego użytkowania w znaczeniu ograniczonego prawa rzeczowego będącego przedmiotem odrębnych praw rzeczowych.

Szczególny charakter prawa wieczystego użytkowania jako ograniczonego prawa rzeczowego będącego przedmiotem odrębnych praw rzeczowych o elementach własności wymaga ustalenia, jaka jest jego treść oraz kto jest podmiotem i co jest przedmiotem tego prawa.

O treści wieczystego użytkowania była już wyżej mowa. Należy jedynie dodać, że treść ustawowa może być rozszerzona umową stron, a jeżeli oddanie nieruchomości w wieczyste użytkowanie następuje celem wzniesienia na nim budynków lub innych urządzeń, to umowa powinna zawierać elementy w ustawie bliżej wymienione. Sposób korzystania z nieruchomości przez wieczystego użytkownika powinien być nie tylko określony umową, ale nadto ujawniony w księdze wieczystej.³⁵

Również podmiot tego prawa nie budzi wątpliwości. Dysponentem nieruchomości obciążonej wieczystym użytkowaniem jest wieczysty użytkownik.

Pozostaje jeszcze do rozważenia pytanie, co jest przedmiotem omawianego prawa. I pod tym względem nie powinno być chyba dyskusji. Przedmiotem tego prawa jest nieruchomości obciążona. Ze względu na to, że budynki znajdujące się na nieruchomości oddanej w użytkowanie stanowią odrębne nieruchomości, odpada twierdzenie, żeby przedmiotem tego prawa były same budynki.

Odpowiedź na pytanie, kto jest podmiotem, co jest przedmiotem, jaka jest treść wieczystego użytkowania jako ograniczonego prawa rzeczowego w obrocie pomiędzy Skarbem Państwa a użytkownikiem jest jasna i dlatego nie wymaga omówienia.

W tym stanie rzeczy rozważania powyższe można zreasumować, jak następuje:

1. wieczyste użytkowanie powstaje jako ograniczone prawo rzeczowe i nie traci charakteru tego przez cały czas trwania umowy wieczystego użytkowania;
2. przedmiotem wieczystego użytkowania jest nieruchomości (teren) stanowiąca w dalszym ciągu własność Skarbu Państwa;
3. nieruchomości obciążona nie dzieli losu prawa wieczystego użytkowania w razie egzekucji prowadzonej z tego prawa oraz z tytułu obciążeń wieczystego użytkowania ograniczonymi prawami rzeczowymi;

³⁵ Dz. U. z 1961 r. Nr 32, poz. 159 (art. 17).

4. wieczyste użytkowanie — po jego ustanowieniu w obrocie zewnętrznym pomiędzy wieczystym użytkownikiem a osobami trzecimi — staje się prawem, do którego należy stosować odpowiednio przepisy odnoszące się do właściciela nieruchomości.