

Tadeusz Smyczyński

Użytkowanie terenów państwowych w miastach i osiedlach

Palestra 15/2(158), 25-33

1971

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.

Użytkowanie terenów państwowych w miastach i osiedlach

I

Instytucja użytkowania nieruchomości gruntowych spełnia doniosłą funkcję społeczno-gospodarczą w tych systemach prawno-ustrojowych, w których ziemia należy do państwa lub monarchy¹. Jest rzeczą oczywistą, że inną funkcję — pod względem jej treści — spełnia użytkowanie ziemi należącej do suwerena feudalnego niż użytkowanie ziemi stanowiącej własność państwa socjalistycznego.

Wprawdzie w Polsce Ludowej nie dokonano nacjonalizacji wszystkiej ziemi, jednakże przeobrażenia stosunków społeczno-gospodarczych zmierzają do stopniowego powiększania państwowej własności ziemi. Dokonuje się to przez urbanizację, korzystanie z prawa pierwokupu, przejmowanie przez państwo gospodarstw podupadłych itd.

O ile grunty rolne mogą być sprzedawane przez państwo rolnikom², o tyle grunty położone w miastach i osiedlach lub położone poza ich granicami administracyjnymi, lecz włączone do planu zagospodarowania przestrzennego i przekazane do realizacji zadań gospodarki danego miasta czy osiedla, nie podlegają sprzedaży. Natomiast grunty te mogą być oddane jednostkom państwowym i organizacjom społecznym w użytkowanie, a innym osobom prawnym i osobom fizycznym — w wieczyste użytkowanie (art. 3 ust. 1 ustawy z dn. 14.VII.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, nazywanej dalej w skrócie „ustawą”³). W związku z powyższym instytucja użytkowania znajduje szerokie zastosowanie jako forma społecznego korzystania z nieruchomości państwowych czy to przez jednostki należące do sektora uspołecznionego, czy to przez osoby fizyczne i niektóre osoby prawne wykonujące prawo wieczystego użytkowania.

Niniejszy artykuł poświęcony jest omówieniu zagadnień związanych z przekazaniem terenów państwowych jednostkom państwowym i organizacjom społecznym na podstawie przepisu ustawy z dnia 14.VII.1961 r. oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31.V.1962 r. w sprawie przekazywania terenów w miastach i osiedlach (nazywanego dalej w skrócie „rozporządzeniem”)⁴. W szczególności wymaga omówienia zagadnienie charakteru prawnego uprawnień jednostek państwowych i organizacji społecznych do przekazanego terenu państwowego.

¹ Z. K. Nowakowski: *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1969, s. 157.

² Ustawa z dnia 12.III.1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. Nr 17, poz. 71).

³ Tekst jednolity: Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159.

⁴ Tekst jednolity: Dz. U. z 1969 r. Nr 3, poz. 19.

II

Osobne uwagi należy poświęcić wyjaśnieniu terminu „organizacji społecznej”, albowiem mimo że w ust. 2 art. 3 ustawy dokonano wykładni ustawowej, to jednak zakres tego pojęcia jest niejasny i wymaga dokładniejszego sprecyzowania.

Ustawodawca zalicza do organizacji społecznych w rozumieniu powyższej ustawy organizacje polityczne, związki zawodowe i spółdzielnie, z wyjątkiem jednak spółdzielni budownictwa mieszkaniowego i rolniczych spółdzielni produkcyjnych. Redakcja tego przepisu pozwala więc wysnuć wniosek, że dokonano wyczerpującego wyliczenia organizacji, które ustawa nazywa społecznymi. Jednakże jest nie wyjaśnione zagadnienie, co należy rozumieć przez organizacje polityczne, wobec czego mogą powstać wątpliwości co do tego, jakie mianowicie organizacje należy uznać za organizacje polityczne (np. Towarzystwo Miłośników m. Poznania albo np. Towarzystwo Wiedzy Powszechnej).

Należy się zastanowić nad wątpliwością co do umiejscowienia w grupie organizacji społecznych stowarzyszeń mających osobowość prawną. Od razu należy tu wyłączyć z kręgu rozważań spółdzielnie, albowiem nie są one stowarzyszeniami, przy czym mimo że są one tworzone w celach gospodarczych, zaliczono je do organizacji społecznych. Dotyczy to również związków zawodowych, których działalność i strukturę organizacyjną uregulowano odrębnymi przepisami⁵.

Pozostaje więc wątpliwą kwestia, czy organizacje polityczne są stowarzyszeniami.

Według art. 1 prawa o stowarzyszeniach⁶ stowarzyszeniem jest dobrowolne i trwale zrzeszenie o celach niezarobkowych. W dalszym przepisie powyższe prawo o stowarzyszeniach wyłącza spod swego działania organizacje wyczerpująco wymienione w art. 9. Wydawałoby się więc, że skoro partie i stronnictwa polityczne spełniają wymagania art. 1 prawa o stowarzyszeniach i nie są wyłączone spod działania tego prawa przez przepis art. 9, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby uznać je za stowarzyszenia o charakterze politycznym⁷. W konsekwencji więc byłyby one poddane wszystkim obowiązkom przewidzianym w prawie o stowarzyszeniach. Jednakże praktyka opowiedziała się za nieingerencją w sferę powołania i nadzoru nad istniejącymi organizacjami politycznymi. Również nauka prawa przejawia *désinterressement* tym zagadnieniem.

O.mawiana kwestia jest zupełnie pominięta w monografii J. Wiącek⁸. Wprawdzie autorka dzieli działające w kraju stowarzyszenia według ich charakteru i na pierwszym miejscu wymienia stowarzyszenia o charakterze społeczno-politycznym, jednakże nie zajmuje stanowiska co do charakteru prawnego partii i stronnictw politycznych. Natomiast ta sama autorka wspomina o takich organizacjach jak ZMS, TPPR, które zalicza się do stowarzyszeń, gdyż są one bezpośrednio związane swą działalnością z budownictwem socjalistycznym⁹.

Brak jest przepisów, które by normowały zagadnienie osobowości prawnej PZPR i stronnictw politycznych, natomiast orzecznictwo sądowe uznało ich zdolność do występowania w obrocie cywilno-prawnym oraz zdolność sądową, nie prze-

⁵ Ustawa z dnia 1.VII.1949 r. o związkach zawodowych (Dz. U. Nr 94, poz. 293).

⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27.X.1932 r. — Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. Nr 94, poz. 808 z późniejszymi zmianami).

⁷ Nigdzie wszak nie twierdzi się, że stowarzyszenia mogą prowadzić działalność tylko kulturalną, sportową, oświatową itp.

⁸ J. Wiącek: Stowarzyszenia w państwie socjalistycznym, Warszawa 1962.

⁹ J. Wiącek: op. cit., s. 59.

sądząc zagadnienia, czy są one wyposażone w osobowość prawną¹⁰. Zagadnienie to znalazłoby całkowite rozwiązanie w razie uznania partii i stronnictw za stowarzyszenia statutowe, gdyż jako stowarzyszenia zarejestrowane byłyby one wyposażone w osobowość prawną.¹¹

W świetle powyższych rozważań wydaje się być rzeczą uzasadnioną, żeby do organizacji politycznych w ustawowym rozumieniu zaliczyć tylko te organizacje, których głównym i zasadniczym celem jest działalność polityczna, a zatem tylko typowe organizacje polityczne, tj. PZPR, ZSL i SD. W ten sposób zakres powyższych rozważań wystarcza do wyjaśnienia pojęcia organizacji społecznych w rozumieniu art. 3 ustawy z dn. 14.VII.1961 r. Podmiotami prawa użytkowania terenu państwowego mogą być zatem organizacje polityczne w najściślejszym tego słowa znaczeniu (PZPR, ZSL i SD), związki zawodowe, spółdzielnie i ich związki — z wyjątkiem jednak spółdzielni budownictwa mieszkaniowego i rolniczych spółdzielni produkcyjnych. Pozostałe organizacje społeczne należą do grupy innych osób prawnych (art. 3 ust. 1 ustawy), którym teren państwowy może być oddany w wieczyste użytkowanie.

III

Dysponentem terenów państwowych jest organ gospodarki komunalnej i mieszkaniowej prezydium właściwej rady narodowej¹². Oddanie terenu następuje na mocy decyzji administracyjnej, która powinna zawierać określenie czasu i warunków użytkowania (art. 8 ust. 1 ustawy).

Na podstawie takiej decyzji sporządza się protokół zdawczo-odbiorczy. Z dnem jego podpisania przechodzą na jednostkę przejmującą korzyści i ciężary związane z użytkowaniem. Użytkownik uprawniony jest do korzystania z terenu — z wyłączeniem innych osób — zgodnie z jego przeznaczeniem w planie zagospodarowania przestrzennego (art. 5 ustawy). Powyższe uprawnienie przysługuje użytkownikowi z mocy samej decyzji administracyjnej, która jest jedynym źródłem cywilnoprawnych skutków wynikających z przekazania terenu. Ostateczna decyzja stwarza między przekazującym a przejmującym stosunek zobowiązaniowy, do którego mają zastosowanie przepisy o zobowiązaniach umownych (§ 3 ust. 1 rozporządzenia). Wymieniony stosunek zobowiązaniowy dotyczy w szczególności wzajemnych roszczeń związanych z nieprzekazaniem terenu w określonym terminie, z odłączeniem części składowych, przynależności, z rozliczeniem po wygaśnięciu użytkowania itd.¹³ Należy jednak zaznaczyć, że decyzja administracyjna o przekazaniu terenu wywołuje także skutki prawno-rzeczowe, które znajdują swój wyraz w uprawnieniu jednostki przejmującej do korzystania z terenu z wyłączeniem innych osób. Jest to więc uprawnienie skuteczne *erga omnes*.

Teren może być oddany w użytkowanie na ustalony okres lub bezterminowo. W praktyce często czas użytkowania nie jest określany. Ścisłe określenie terminu zachodzi w wypadkach, gdy przy wydawaniu decyzji o przekazaniu wiadomo organowi, że teren ten jest w przyszłości przeznaczony na inny cel.¹⁴

¹⁰ Orzeczenie SN C 828/48, OSN z 1949 r., poz. 57.

¹¹ Art. 19 prawa o stowarzyszeniach.

¹² Terenem państwowym jest grunt państwowy zabudowany lub niezabudowany, spełniający warunki określone w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce terenami.

¹³ W. Graboń, M. Pakier: *Gospodarka terenami w miastach i osiedlach*, Warszawa 1967, s. 91.

¹⁴ W. Graboń, M. Pakier: *op. cit.*, s. 94.

Przekazanie terenu państwowego jednostkom państwowym i organizacjom społecznym jest odpłatne z wyjątkiem terenów przekazanych na określone cele (§ 7 ust. 2 rozporządzenia). Zwyciężyła więc koncepcja odpłatności za korzystanie z terenów państwowych również w stosunku do jednostek państwowych¹⁵. Odpłatność za korzystanie z terenów państwowych powinna zapobiec nieoszczędnej gospodarce terenami i sprzyjać ubieganiu się tylko o taką powierzchnię, która jest niezbędna dla działalności wnioskodawcy.

Użytkowanie może być ustanowione na całym terenie lub na oznaczonej jego części. W sprawie dopuszczalności ustanowienia użytkowania na idealnej części nieruchomości zarysowały się przeciwstawne poglądy¹⁶, jednakże kwestia powyższa nie ma istotnego znaczenia dla użytkowania terenów państwowych przez jednostki państwowe i organizacje społeczne. W praktyce nie zachodzą wypadki współużytkowania jednej nieruchomości państwowej przez kilku uspołecznionych użytkowników w częściach idealnych. Jeżeli bowiem więcej jednostek jest zainteresowanych wykorzystaniem terenu państwowego, wystarczy wskazać wówczas w decyzji sposób korzystania z terenu przez poszczególnych współużytkowników.

Odmienne przedstawia się omawiana kwestia przy ustanowieniu prawa wieczystego użytkowania. W powyższym wypadku ustawodawca *expressis verbis* przewidział możliwość ustanowienia wieczystego użytkowania na idealnych częściach nieruchomości państwowej (art. 12 ust. 3 ustawy). Prawo wieczystego użytkowania jest dziedziczne, a więc może wejść do spadku, który nabywa większa liczba osób. Do czasu dokonania działu spadku między spadkobierców każdy z nich jest wieczystym użytkownikiem terenu w odpowiednim ułamku. Wieczyste użytkowanie może także wchodzić w skład majątku wspólnego małżonków (art. 32 § 1 k.r.o.). Jest rzeczą oczywistą, że podane wyżej źródła powstania współużytkowania wieczystego nie dotyczą terenów państwowych przekazywanych jednostkom państwowym i organizacjom społecznym.

Użytkowanie terenu państwowego wygasa: w wypadku upływu terminu, w wypadku gdy teren stał się zbędny w całości lub części dla użytkownika na cele, dla których był przekazany, oraz w wypadku zmian w planie zagospodarowania przestrzennego, które nie pozwalają na dalsze użytkowanie terenu przez daną jednostkę (§ 13 rozporządzenia). W każdym z powyższych wypadków właściwy organ administracyjny wydaje decyzję o wygaśnięciu użytkowania.

IV

W dalszym ciągu omówić wypada charakter prawny użytkowania terenów państwowych i odpowiedzieć na pytanie, jaki jest stosunek tej instytucji do użytkowania jako ograniczonego prawa rzeczowego unormowanego w kodeksie cywilnym.

1. Najpierw nasuwa się pytanie, jakiego rodzaju prawo przysługuje jednostce państwowej ze względu na przekazany jej teren?

W literaturze sygnalizowano, że problematyka budownictwa socjalistycznego wysuwa koncepcję użytkowania odbiegającą od konstrukcji użytkowania w sensie

¹⁵ Przed nowelizacją rozporządzenia RM z dnia 31.V.1962 r. przekazanie terenów na rzecz jednostek państwowych było nieodpłatne.

¹⁶ „Czy dopuszczalne jest ustanowienie użytkowania na idealnej części nieruchomości?” (Dwułtos: H. Janicki, J. Pietrzykowski, NP nr 9, z 1958 r., s. 89—90).

tradycyjnym¹⁷. Omawiana kwestia była już przedmiotem wypowiedzi autorów w okresie przed uchwaleniem kodeksu cywilnego, wobec czego mają one dzisiaj znaczenie raczej historyczno-porównawcze. Jedni z tych autorów twierdzili, że jednostki państwowe wykonują w stosunku do przekazanego terenu państwowego uprawnienia płynące z własności państwowej — z ograniczeniem do uprawnień w sensie ekonomicznym najbardziej zbliżonych do użytkowania¹⁸. Inni zajmowali stanowisko, że użytkowanie terenów państwowych stanowi raczej instytucję prawa administracyjnego¹⁹. Według jeszcze innego zapatrywania na omawianą kwestię użytkowanie to „jest *par excellence* instytucją cywilnoprawną (...) omawiana ustawa przez wprowadzenie instytucji użytkowania stworzyła nowe prawo rzeczowe, do którego należy stosować posiłkowo, ale jedynie odpowiednio, przepisy ogólne o prawach rzeczowych ograniczonych (art. 113—119 prawa rzeczowego)”²⁰.

Sytuacja prawna uległa zmianie z chwilą wejścia w życie kodeksu cywilnego, w którym instytucja użytkowania jako ograniczonego prawa rzeczowego doznała znacznej modyfikacji. Kodeks cywilny rozróżnia — poza użytkowaniem przez osoby fizyczne mającym nadal charakter alimentacyjny — użytkowanie przez rolnicze spółdzielnie produkcyjne oraz inne wypadki użytkowania unormowane przepisami oddzielnymi. Chodzi właśnie o użytkowanie terenów państwowych unormowane w ustawie z dnia 14.VII.1961 r. Wobec powyższego omawiane prawo użytkowania nie jest już instytucją pozakodeksową, lecz ma charakter ograniczonego prawa rzeczowego, do którego mają zastosowanie przepisy ogólne o użytkowaniu, jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej (art. 283 k.c.).

Rozważając zagadnienie charakteru uprawnień jednostki państwowej do przekazanego terenu trzeba mieć także na uwadze bogatą i sporną problematykę charakteru prawnego mienia ogólnonarodowego oraz stosunku jednostek państwowych do przydzielonych im składników majątkowych. Mimo sporów w nauce prawa na ten temat, czy jednostkom państwowym nie przysługują żadne własne prawa do przydzielonego mienia²¹, czy też, przeciwnie, jednostki państwowe mają prawo operatywnego zarządu²², wszyscy zgodnie przyznają, że wobec obowiązującej zasady jedności własności państwowej państwowym jednostkom organizacyjnym nie przysługują uprawnienia, które mogłyby być przeciwstawione państwu jako właścicielowi.

¹⁷ J. Wasilkowski: *Prawo rzeczowe w zarysie*, Warszawa 1957, s. 217; S. Szer: *Użytkowanie gruntów państwowych*, Warszawa 1962, s. 32; B. Walaszek: *O niektórych problemach prawnych na tle ustawy z dn. 14.VII.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach*, RPEiS nr 32 z 1963 r., s. 18; L. Bar: *Socjalizacja terenów urbanistycznych*, PUG nr 3 z 1963 r.

¹⁸ S. Szer: *op. cit.*, s. 44 i nast.; J. Goławska: *Z problematyki prawnej gospodarki nieruchomym mieniem państwowym*, PUG nr 11 z 1962 r., s. 345.

¹⁹ J. Wasilkowski: *Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1963, s. 164; J. Marowski: *Problematyka prawna użytkowania gruntów rolnych*, Warszawa 1959, s. 44 i nast.

²⁰ B. Walaszek: *op. cit.*, s. 18.

²¹ M. Madey: *Stosunki własnościowe przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1964, s. 188.

²² J. Wiszniewski: *Zarys prawa cywilnego*, 1969, s. 211. Wypowiedziano też szereg poglądów pośrednich głoszących, że przedsiębiorstwa państwowe są „uważane” w obrocie cywilnym za podmioty praw i obowiązków, a państwo jest „prawdziwym” podmiotem prawa własności ogólnonarodowej. Por. w tej kwestii S. Grzybowski: *Sytuacja prawna mienia ogólnonarodowego w kodeksie cywilnym*, PiP nr 4 z 1965 r.; J. Gwiadzdomorski: *Zasada jedności własności socjalistycznej a osobowość prawna przedsiębiorstw państwowych*, PiP nr 4—5 z 1967 r., s. 591.

Skoro przedsiębiorstwo państwowe (a tym bardziej inna jednostka państwowa nie mająca osobowości prawnej) jest organem państwa²³ i w tym charakterze realizuje w stosunku do przydzielonego mienia jedynie uprawnienia płynące z prawa własności państwa, to nie może ono stać się podmiotem prawa użytkowania terenu państwowego. Ustanowienie organu państwa „użytkownikiem” terenu państwowego jest może uzasadnione względami celowości ekonomiczno-organizacyjnej, natomiast nie można przyjąć tej koncepcji z punktu widzenia jurydycznego.

Niedopuszczalne jest ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego, z wyjątkiem hipoteki, na rzeczy własnej (*nemini res sua servit*). Wszystkie inne prawa poza własnością są prawami na rzeczy cudzej. Zjednoczenie prawa użytkowania z prawem właściciela powoduje wygaśnięcie prawa użytkowania (art. 247 k.c.). Można by wprawdzie konstruować prawo użytkowania terenów państwowych przez jednostki państwowe odmiennie, niż to uczynił ustawodawca w art. 252 i następnych k.c., jednakże jest to zbyteczne, skoro jednostkom państwowym nie przysługują wobec państwa żadne przeciwstawne prawa do mienia państwowego, którym zarządzają. Wystarczy przyjąć, że jednostka przejmująca teren państwowy wykonuje w stosunku do niego uprawnienia płynące z prawa własności państwa (art. 128 § 2 k.c.). Jednostka państwowa jest konkretnym wykonawcą właścicielskich uprawnień państwa zarówno w stosunku do składników majątkowych uzyskanych przy utworzeniu jednostki, jak i w stosunku do mienia przydzielonego lub nabytego w inny sposób.

Sposób nabycia określonego składnika mienia państwowego nie wpływa na istotę stosunku przedsiębiorstwa państwowego do przydzielonego mu mienia ogólnonarodowego. Dotyczy to zarówno mienia przydzielonego przez jednostki zwierzchnie, jak i do mienia nabytego przez przedsiębiorstwo w drodze cywilnoprawnej²⁴. Decyzja organu gospodarki komunalnej i mieszkaniowej o przekazaniu państwowego terenu jednostce państwowej nie stwarza zatem jakiegoś prawa rzeczowego, lecz jest aktem administracyjnym wywołującym określone skutki rzeczowe oraz stanowiącym o przesunięciu określonego składnika mienia państwowego spod zarządu jednego organu państwa w zarząd innego organu, błędnie jednak stosując tu termin „użytkowanie”²⁵.

Przedstawione wyżej stanowisko nie przeszkadza uznaniu rzeczowego stosunku jednostki państwowej władającej terenem wobec wszystkich podmiotów prawa z wyjątkiem państwa, jednakże źródłem stosunku rzeczowego jest prawo własności państwowej, a nie własne prawo tej jednostki do przekazanego terenu. Trzeba stwierdzić, że odrzuceniu koncepcji prawa użytkowania terenu państwowego przez jednostki państwowe nie stoi również na przeszkodzie przepis art. 5 ustawy. Chociaż cytowany przepis określa w sposób ogólny treść prawa użytkowania terenu, to jednak w tym znaczeniu jego brzmienie odnosi się tylko do prawa użytkowania terenu państwowego przez organizację społeczną. Trzeba przyznać, że na skutek przekazania terenu jednostce państwowej przysługuje prawo do korzystania z niego z wyłączeniem innych osób, zgodnie z jego przeznaczeniem w planie zagospodarowania przestrzennego. Należy jednak podkreślić, że wiążący jednostkę państwową sposób korzystania z terenu nie określa treści prawa użyt-

²³ M. Madey: op. cit., s. 36.

²⁴ M. Madey: op. cit., s. 124.

²⁵ Jeżeli w ustawie użyto terminu „użytkowanie terenu przez jednostki państwowe”, to można rozumieć go tylko w znaczeniu wykonywania uprawnień płynących z własności państwowej.

kowania, lecz oznacza wolę właściciela (państwa), aby przedmiot jego własności (teren) był wykorzystany przez jego organ w ten, a nie inny sposób. Wolę tę państwo ujawniło przez decyzję swojego organu, właściwego do zarządzania określoną dziedziną gospodarki narodowej, tj. planowaniem przestrzennym²⁶.

Powyższa koncepcja nie przeczy temu, że przekazanie terenu jednostce państwowej przez organ gospodarki komunalnej i mieszkaniowej tworzy skutki cywilnoprawne dotyczące rozliczenia za nakłady, wynagrodzenia za szkodę itd. — podobnie jak przy przenoszeniu składników mienia państwowego w obrocie między jednostkami państwowymi.

W końcu nie można pominąć argumentu przeciwko istnieniu prawa użytkowania terenu państwowego przez jednostkę państwową, który to argument wynika z art. 8 ust. 4 ustawy. Przepis ten przewiduje możliwość przekazywania terenu „użytkowanego” między jednostkami państwowymi bez zmiany sposobu użytkowania, a więc dopuszcza zbycie prawa użytkowania, które według przepisów ogólnych o użytkowaniu jest, jak wiadomo, niezbywalne (art. 254 k.c.). Tymczasem przyjmując, że państwo nie ustanawia prawa użytkowania swojego terenu na rzecz swoich organów, nie ma wskutek tego sprzeczności między normą wyrażoną w art. 8 ust. 4 ustawy a zasadą niezbywalności użytkowania. Cytowany przepis upraszcza tylko tryb postępowania przy przekazywaniu składników mienia państwowego między organami państwa w celu jak najlepszego ich wykorzystania.

2. Natomiast decyzja o przekazaniu terenu państwowego w użytkowanie organizacji społecznych jest źródłem powstania tego prawa. Prawa użytkowania przewidzianego w ustawie nie można przeciwstawiać prawu użytkowania unormowanemu w kodeksie cywilnym, albowiem jest ono także przedmiotem uregulowania kodeksowego jako inny wypadek użytkowania²⁷.

Ustawodawca uwzględnił potrzebę użytkowania o zmienionej funkcji społeczno-gospodarczej wynikającej z rozwoju budownictwa socjalistycznego i przewidział w kodeksie cywilnym poza „zwykłym” użytkowaniem (rozdział II) inne jeszcze rodzaje użytkowania²⁸.

Należy zaznaczyć, że w zasadzie przepisy ogólne art. 252—265 k.c. dotyczą wszystkich rodzajów użytkowania, jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej (art. 283 k.c.). W ten sposób użytkowanie terenów państwowych przez organizacje społeczne jest ograniczonym prawem rzeczowym, które uregulowane jest zarówno w kodeksie cywilnym, jak i w przepisach odrębnych, do których odsyła art. 283 k.c.

Ze względu na różnorodność celów społeczno-gospodarczych istnieją różnice w uregulowaniu treści prawa użytkowania gruntów przez osoby fizyczne oraz prawa użytkowania terenów państwowych przez organizacje społeczne. Treść prawa użytkowania precyzuje uprawnienia użytkownika do używania rzeczy i pobierania jej pożytków (*ius utendi, fruendi*). Natomiast definicję użytkowania terenów państwowych znajdujemy w przepisie art. 5 ustawy, który jest przepisem szczególnym w stosunku do przepisów kodeksu cywilnego. Cytowany przepis stanowi, że użytkownik terenu państwowego jest uprawniony do korzystania z terenu, z wyłączeniem innych osób, zgodnie z jego przeznaczeniem w planie zagospodarowania przestrzennego.

²⁶ Na powyższy problem zwraca uwagę także S. Szer: op. cit., s. 47.

²⁷ Por.: księga druga, tytuł III, dział II, rozdział IV k.c.

²⁸ Rozdział III o użytkowaniu przez rolnicze spółdzielnie produkcyjne oraz art. 283 k.c. (użytkowanie przez jednostki gospodarki uspołecznionej inne niż rolnicze spółdzielnie produkcyjne).

Jaki jest zatem stosunek obu wyżej przedstawionych norm prawnych? Wydaje się, że korzystanie z terenu polega właśnie na używaniu i pobieraniu pożytków, wobec czego przepis art. 5 ustawy w tym zakresie jest normą mniej precyzyjną niż art. 252 k.c. Natomiast istotne znaczenie ma tutaj przepis art. 5 ustawy ze względu na określenie obowiązku organizacji społecznej, polegającego na korzystaniu z terenu zgodnie z jego przeznaczeniem w planie zagospodarowania przestrzennego. Powyższy obowiązek wyznacza granice uprawnień organizacji społecznej do korzystania z terenu państwowego, którego nieprzestrzeganie może być przyczyną wygaśnięcia prawa i odebrania terenu. Wykonanie tego obowiązku i dokonanie inwestycji prowadzi zazwyczaj do naruszenia substancji oraz dotychczasowego przeznaczenia terenu, przez co zasadniczo różni się od użytkowania przez osoby fizyczne, mającego charakter alimentacyjny (art. 267 § 1 k.c.)²⁹.

Charakterystyczną cechą użytkowania terenu państwowego przez organizację społeczną jest konieczność zapłaty za budynki i urządzenia znajdujące się na przekazanym terenie państwowym. Wyjątkowo organizacja społeczna może otrzymać w użytkowanie teren zabudowany z obowiązkiem uiszczenia opłaty rocznej za budynki i urządzenia w wysokości 1,5% ich wartości (§ 23 pkt 2 i 3 rozporządzenia). W myśl powyższego przepisu organizacja społeczna rozporządza budynkami o wartości uiszczanej w takiej wysokości, jakby wybudowała je z własnych środków. W świetle rozporządzenia niejasny jest charakter uprawnień organizacji społecznej do takich budynków znajdujących się na przekazanym terenie lub wzniesionych w czasie trwania użytkowania.

W literaturze wyrażono pogląd, że wprawdzie wymienione budynki nie stają się własnością organizacji społecznej, jednakże rozporządza ona tymi budynkami jak właściciel, z tym tylko ograniczeniem, że nie mogą one być przedmiotem przeniesienia własności, gdyż są nieodłączną częścią terenu stanowiącego własność państwową.³⁰ Pogląd ten nie rozwiązuje zagadnienia, albowiem nie wyjaśnia, jakie uprawnienia właścicielskie mogą przysługiwać organizacji społecznej do budynków, które nie stanowią odrębnej nieruchomości budynkowej, a zatem pozostają własnością państwową. W tym stanie rzeczy nie można konstruować jakiegos sztucznego prawa niby-własności do budynków będących już przedmiotem własności innego podmiotu, tj. państwa. Powyższa konstrukcja jest także sprzeczna z zasadą jedności własności państwowej. Natomiast najbardziej naturalnym rozwiązaniem i zgodnym z duchem polskiego prawa cywilnego jest przyznanie organizacji społecznej prawa użytkowania, które obejmuje teren oraz — oczywiście — jego części składowe, tj. budynki.³¹

Bez znaczenia jest sposób nabycia budynków od państwa, jak również wzniesienie ich w czasie trwania prawa użytkowania. Natomiast zapłata przez organizację społeczną kwoty pieniężnej odpowiadającej wartości budynków nie jest uiszczeniem ceny, ponieważ nie są one przedmiotem przeniesienia własności wskutek sprzedaży, lecz ma ona charakter opłaty jednorazowej za użytkowanie tych budynków. Opłata powyższa — w myśl przepisów rozporządzenia — z różnych

²⁹ Należy zaznaczyć, że ustawodawca w przepisach ogólnych porzucił zasadę zachowania substancji przez użytkownika, uzależnił zaś jej zastosowanie od rodzaju użytkownika i jego podmiotu.

³⁰ W. Graboń, M. Pakier: op. cit., s. 106.

³¹ Inaczej ta kwestia przedstawia się przy ustanowieniu wieczystego użytkowania terenu zabudowanego i sprzedaży budynku na własność wieczystego użytkownika. W tym wypadku występuje prawo wieczystego użytkowania terenu i prawo własności budynku będącego odrębną nieruchomością (art. 325 k.c.).

względów natury ekonomicznej powinna być dokonana w formie skapitalizowanej kwoty, natomiast wyjątkowo może ona być uiszczona w ratach rocznych w wysokości 1,5% wartości budynków (§ 23 pkt 2 i 3 rozporządzenia).

Krótką uwagę należy poświęcić także sprawie niezbywalności użytkownika. Powyższą zasadę wyraził ustawodawca w przepisach ogólnych o użytkowaniu (art. 254 k.c.), które obowiązują także w stosunku do użytkownika terenów państwowych przez organizacje społeczne, jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej (art. 283 k.c.). Tymczasem ani ustawa, ani rozporządzenie nie stanowią *expressis verbis*, że organizacja społeczna może rozporządzać swoim prawem. Wykładnia *a contrario* przepisu art. 5 ustawy wskazuje na niedopuszczalność zbywania prawa użytkownika terenu państwowego. Poparcie dla tego rozwiązania można znaleźć ponadto w przepisach o wygaśnięciu użytkownika. Przepisy § 13—16 rozporządzenia przewidują, że wygaśnięcie użytkownika powinno nastąpić między innymi w razie zbędności terenu dla użytkownika na cele, które stanowiły podstawę przekazania.

Wyniki przeprowadzonej analizy instytucji użytkownika terenów państwowych przez organizacje społeczne pozwalają stwierdzić, że jest to ograniczone prawo rzeczowe przewidziane w kodeksie cywilnym, którego celem jest nie alimentacja użytkownika, lecz rozwijanie działalności społeczno-gospodarczej, zgodnie z założeniami planu państwowego. Do ochrony prawa użytkownika stosuje się zatem odpowiednio przepisy o ochronie własności (art. 251 k.c.). Już samo to, że omawiane prawo pełni podaną wyżej funkcję, przesądza o konieczności odrębnego uregulowania niektórych problemów, a w szczególności kwestii zachowania substancji rzeczy.

Funkcjonowanie prawa użytkownika w praktyce dowodzi, że dla realizacji różnych celów społeczno-gospodarczych w ustroju socjalistycznym najbardziej odpowiednią jest instytucja użytkownika gruntów państwowych³². Oddając teren w użytkowanie, państwo zachowuje uprawnienia właścicielskie, sprawując kontrolę i nadzór nad prawidłowym wykorzystaniem terenów użytkowanych. Należy podkreślić, że użytkowanie terenów państwowych, jako instytucja prawno-rzeczowa, zapewnia użytkownikowi daleko idącą ochronę wykonywania prawa. Następuje tu także dalsze uporządkowanie stanu prawnego nieruchomości państwowych przez dokonywanie wpisów omawianego prawa do ksiąg wieczystych.

³² S. Szer: op. cit., s. 91.

LESŁAW MYCZKOWSKI

○ wykupie nieruchomości miejskich przez Państwo (na marginesie polemiki)

Zainicjowana przez „Palestrę” w roku 1965 dyskusja o ustawowym prawie pierwokupu nieruchomości¹ została ostatnio poszerzona przez nie mniej żywą wymianę poglądów na temat wykupu nieruchomości, prowadzoną na łamach „Przeгляду Ustawodawstwa Gospodarczego”.

¹ Dyskusję o pierwokupie zapoczątkowały dwa artykuły ogłoszone w „Palestrze” w nrze 7—8 z roku 1965, a mianowicie: artykuł Lesława Myczkowskiego pt. „Prawo pierw-