

TADEUSZ SMYCZYŃSKI

CHARAKTER PRAWNY WIECZYSTEGO UŻYTKOWANIA

Zagadnieniem charakteru prawnego wieczystego użytkowania interesowało się już kilku autorów, których wypowiedzi cechowały dość istotne rozbieżności¹. Wydaje się, że były one (wynikiem niejasnego sformułowania wieczystego użytkowania przez ustawę o gospodarce terenami w miastach i osiedlach² pod względem charakteru prawnego, a kodeks cywilny wielu wątpliwości nie usunął, być może nawet je pogłębił³. Wniosek taki można wysnuć z wypowiedzi autorów projektu kodeksu cywilnego, którzy kwestię oceny charakteru prawnego wieczystego użytkowania pozostawili teorii i orzecznictwu⁴.

I. WIECZYSTE UŻYTKOWANIE JAKO INSTYTUCJA CYWILNOPRAWNA

W literaturze polskiej spotkać można pogląd, jakoby wieczyste użytkowanie było nie tylko instytucją prawa cywilnego, lecz w istocie rzeczy kształtuje się jako instytucja ciążąca do dziedziny prawa administracyjnego⁵. Stanowisko takie uzasadnia autor zasadniczo tym, że władzy administracyjnej przyznał ustawodawca uprawnienie do decydowania o niezgodnym z umową korzystaniu z terenu i o rozwiązaniu umowy. L. Bar wysunął więc zagadnienie, które należy rozważyć w następującym kierunku: czy wieczyste użytkowanie zawiera również elementy stosunku administracyjno-prawnego i w jakim stopniu wpływają one na charakter prawny omawianej instytucji.

Akt administracyjny zamyka pierwszą fazę postępowania ustanawiającego to prawo, a rola decyzji administracyjnej kończy się z chwilą za-

¹ Autorzy, którzy wypowiedzieli się w omawianej kwestii są cytowani i referowani w toku dalszych rozważań.

² Dz. U. nr 32/1961 poz. 159.

³ J. Winiarz, *Użytkowanie wieczyste*, Warszawa 1967, s. 179.

⁴ Projekt kodeksu cywilnego oraz przepisów wprowadzających kodeks cywilny, Warszawa 1962, s. 208.

⁵ Ludwik Bar, *Socjalizacja terenów urbanistycznych*. PUG 1963, nr 3, 69 i n.

warcia umowy. Ustawodawca poddał zatem działalność administracyjną w dziedzinie dysponowania terenami państwowymi przez oddawanie ich w wieczyste użytkowanie kontroli sądowej i udzielił kontrahentowi organu administracyjnego dodatkowych gwarancji praworządności działania tego organu⁶. Skoro zatem ustawodawca wybrał formę cywilnoprawnego powołania prawa wieczystego użytkowania terenu, to tym samym przyjął wszystkie konsekwencje prawne płynące z tego wyboru. Wieczyste użytkowanie jest więc instytucją powstałą ze stosunku cywilnoprawnego łączącego 'wieczystego użytkownika z organem administracyjnym (państwem).

Kwestia rozgraniczenia stosunku cywilnoprawnego i administracyjnoprawnego, a więc sfer prawa cywilnego i administracyjnego, jest przedmiotem sporów i dyskusji prawników, chociaż literatura jest raczej skromna⁷. J. Litwin uważa nawet, że „problem tego rozgraniczenia można bez przesady nazwać jednym z podstawowych problemów współczesnej nauki prawa”⁸. Zajmuje się tym problemem również orzecznictwo sądowe w zakresie dopuszczalności lub niedopuszczalności drogi sądowej.

Zdaniem Sądu Najwyższego stosunek jest cywilnoprawny, jeżeli podlega on normom o charakterze cywilnym⁹. Charakter cywilny lub administracyjny nadaje stosunkowi ustawa, mocą której on powstaje¹⁰. W cytowanych wyżej orzeczeniach podkreśla się, że sprawy majątkowe nie są kryterium decydującym o charakterze danego stosunku prawnego, gdyż ustawa decyduje o tym, które stosunki majątkowe podlegają prawu cywilnemu, a które powierza rozstrzygnięciu na drodze administracyjnej¹¹. Powstaje stąd konieczność znalezienia kryterium, wedle którego należałoby podzielić przepisy prawne regulujące stosunki majątkowe na prawo administracyjne i prawo cywilne. Zdaniem J. Gwiazdomorskiego „bliżej prawdy są ci, którzy dopatrują się istotnego znamienia stosunków cywilnoprawnych w równorzędności stron, a raczej — poprawnie rzecz ujmując — w tym, aby żadnej ze stron względem drugiej nie służyły zwierzchnie uprawnienia”¹². Według cytowanego wyżej autora za kryterium podziału

⁶ S. Starościk, E. Iserzon, *Prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa 1959, s. 143.

⁷ Z. Reisen, *Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach cywilnych*, Warszawa 1962; E. Iserzon, *Uwagi o kryterium stosunku administracyjnego i prawnego*, PIP 1965 nr 11; A. Meszorer, *Stosunek postępowania cywilnego do postępowania administracyjnego*. PUG 1957 nr 4, s. 134 i n., E. Iserzon, *Rozgraniczenie sfer prawa administracyjnego i cywilnego*, Prawo i Życie 1964 nr 2; J. Litwin, *Z problematyki styku prawa cywilnego z administracyjnym*, PIP 1965 nr 4, s. 542 i n.; J. Gwiazdomorski, glosa do orzeczenia SN z 25 I 56 r., NP 1957 nr 3, s. 123 i n.

⁸ J. Litwin, *O projekcie ustawy o sporach kompetencyjnych między sądami a organami administracji państwowej*. PUG 1961 nr 7, s. 218.

⁹ Uchwała Składu 7 Sędziów z dnia 13 X 1951. Zbiór Orzecznictwa nr 1 z 1953 r.

¹⁰ Uchwała SN z 20 V 1954 r. Zbiór Orzecznictwa nr 13/1955.

¹¹ J. Gwiazdomorski, glosa do orzeczenia SN z 25 I 56 r., NP 1957 nr 3, s. 124.

¹² Ibidem.

stosunków majątkowych nie może być uważana właściwość władz powołanych do rozstrzygania pewnych kategorii spraw. Omawiając zagadnienie cywilnoprawnego charakteru najmu, powstałego na podstawie decyzji organu kwaterunkowego J. Gwiadomorski jest zdania, że fakt przekazania niektórych spraw wynikających ze stosunku najmu do zakresu działania władz administracyjnych nie wprowadza żadnych istotnych zmian w naturze tego stosunku prawnego¹³.

W kwestii odróżnienia stosunku cywilnego od administracyjnego E. Iserzon lansuje przeciwne rozstrzygnięcie tego, jak twierdzi, od dziesięciokrotnie lat nie rozwiązane problemu¹⁴. Autor zwalcza przede wszystkim zakorzenione przeświadczenie, że stosunek administracyjnoprawny jest z natury materialnie odmienny od stosunku cywilnoprawnego. Z woli ustawodawcy sprawy „natury cywilnej” mogą należeć do kompetencji organów administracji państwowej, zaś sprawy z natury administracyjne — do kompetencji sądów¹⁵. Według Iserzona, poszukiwanie kryterium różnicy materialnej między stosunkiem cywilnym i administracyjnym jest poszukiwaniem rzeczy nie istniejącej, bo dla różnicy formalnej może istnieć tylko kryterium formalne. Kryterium to odnosi się do różnicy leżącej nie w naturze stosunku, lecz formalnego zagadnienia: jaki organ jest kompetentny do orzekania.

Podobną tendencję zauważamy również w pracy J. Paliwody, który w odniesieniu do spraw rolnych dokonuje podziału na sferę prawa administracyjnego i cywilnego poprzez rozgraniczenie kompetencji sądów i organów administracyjnych. Pogląd ten poddał krytyce A. Stelmachowski słusznie twierdząc, że droga sądowa lub administracyjna nie zawsze odpowiada podziałowi przedmiotowemu, ponieważ ustawodawca może przesunąć pewne sprawy cywilne na drogę postępowania administracyjnego¹⁶.

Stanowisko takie znajduje uzasadnienie również w przepisach k.p.c. w których ustawodawca, jak się wydaje, nie porzucił kryterium materialnego (przedmiotowego) przy określeniu pojęcia sprawy cywilnej (art. 1 k.p.c.). Natomiast innego rodzaju kwestią jest dopuszczalność drogi sądowej lub administracyjnej: przepisy szczególne mogą bowiem przekazać sprawę cywilną kompetencji innych organów np. administracyjnych (art. 2 § 3 k.p.c.), ale skutek tego sprawa taka nie traci cywilnego charakteru. Zmienia się w ten sposób tylko tryb rozstrzygania sprawy cywilnej, która poddana została rygorom charakterystycznym dla stosunku administracyjnoprawnego.

Jak już wyżej podkreślono, skoro wieczyste użytkowanie podlega nor-

¹³ Ibidem.

¹⁴ E. Iserzon, *Prawo i Życie* 1964 nr 2.

¹⁵ E. Iserzon, *Uwagi o kryterium stosunku...*, op. cit., s. 664-

¹⁶ Sprawozdanie z dyskusji w Instytucie Nauk Prawnych PAN nad pracą dr J. Paliwody, *Rozgraniczenie sfery prawa cywilnego i sfery prawa administracyjnego na przykładzie spraw rolnych*. PiP 1963 nr 10, s. 622 i n.

mom prawa cywilnego (kodeks cywilny i ustawa z 14 VII 1961 r.) i po-woływane jest do życia przez umowę stron, to nie może być wątpliwości, że u podstaw wieczystego użytkowania leży stosunek cywilnoprawny. Jednakowoż niektóre sprawy mogące wynikać z tego stosunku w czasie istnienia wieczystego użytkowania, zostały wyłączone spod kompetencji sądów. Najważniejszą z nich jest uprawnienie organu administracyjnego do przedterminowego rozwiązania umowy, co powoduje wygaśnięcie wieczystego użytkowania i konieczność zwrotu terenu.

Należy dostrzec, iż w sprawie pierwszorzędnej wagi mającej istotne znaczenie dla interesu strony, powierzono decyzję władzy administracyjnej, a więc odjęto gwarancje cywilnoprosesowe, które zapewnia kontradyktoryjne postępowanie przed sądem. Nastąpiło tym samym wyodrębnienie jednej sprawy, rzecz można, części stosunku cywilnoprawnego i przetrucenie jej do dziedziny prawa publicznego¹⁷.

W świetle powyższych rozważań nie można jednak podzielić poglądu cytowanej już uchwały Sądu Najwyższego z 20 V 1954 r., iż o kompetencji sądów lub władzy administracyjnej rozstrzyga charakter stosunku, na którym opiera się przedmiot sporny. Wieczyste użytkowanie oparte jest bez wątpienia na stosunku cywilnoprawnym łączącym wieczystego użytkownika z państwem-właścicielem terenu, gdy tymczasem możliwość przedterminowego rozwiązania umowy poddano właściwości władzy administracyjnej. Wskutek tego nie można jednak 'wyciągać wniosku, jak to czyni L. Bar, że instytucja wieczystego użytkowania z istoty swej ciąży do dziedziny prawa administracyjnego, albowiem należy widzieć ją w całości kształcie systemu przepisów, w których ustawodawca usytuował omawianą formę władania terenem państwowym. Mimo, że rozstrzyganie o rozwiązaniu przedterminowym umowy 'wyłączono z postępowania sądowego, to jednak jest to sprawa z istoty swej cywilna, a chyba tylko ze względu na sprawniejszą technikę postępowania administracyjnego poddano ją właściwości organu administracyjnego. Podobnie przedstawia się zagadnienie charakteru opłaty rocznej, ustalonej na drodze administracyjnej, z czego S. Breyer wyciągnął błędny wniosek, jakoby opłata ta miała charakter częściowo administracyjny¹⁸.

Znamienną rzeczą jest i to, że ustawodawca nie umieścił w kodeksie cywilnym przepisu uprawniającego organ administracyjny do przedterminowego rozwiązania umowy i przesunął go do ustawy mającej charakter norm szczególnych i uzupełniających (art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 14 VII

¹⁷ „Ilekcroć przeważy zapatrywanie, iż pewna grupa stosunków majątkowych, objęta dotychczas prawem prywatnym, powinna być kształtowana przy bezpośredniej ingerencji państwa, pociąga to za sobą całkowite lub częściowe przerwzenie tych stosunków do dziedziny prawa publicznego, albowiem technika właściwa prawu prywatnemu przestaje być dla nich odpowiednią”, — J. Wasilkowski, PiP 1946 nr 9/10, s. 9.

¹⁸ S. Breyer, *Użytkowanie wieczyste*, CZS Nowego Prawa Cywilnego... z. 10, s. 18.

1961 r.). W ten sposób przepisy o wieczystym użytkowaniu zawarte w kodeksie cywilnym są wolne od powyższej, niezgodnej z prawem cywilnym, normy prawnej. Nie można jednak pomijać tego, że uprawnienie organu administracyjnego do decydowania w arbitralny sposób o przedterminowym rozwiązaniu umowy, stanowi niekonsekwencję ustawodawcy i wprowadza zakłócenie w harmonii przepisów cywilnoprawnych regulujących instytucję wieczystego użytkownika i tym samym może siać pewne wątpliwości co do czystości konstrukcji tej instytucji.

Jeżeli spojrzeć na omawiane zagadnienie z punktu widzenia funkcji społeczno-gospodarczej wieczystego użytkownika, nasuwają się obawy co do mniejszego zaufania ze strony obywateli do trwałości umowy, której przedterminowe rozwiązanie zależy od oceny stanu faktycznego i zastosowania przepisów przez organ administracyjny.

II. WIECZYSTE UŻYTKOWANIE JAKO NOWE PRAWO RZECZOWE

Ustaliliśmy już, że 'wieczyste użytkowanie jest instytucją wypływającą ze stosunku cywilnoprawnego i podlegającą normom prawa cywilnego. Z kolei rozważymy, jakie jest miejsce omawianego prawa w polskim kodeksie cywilnym. Niewątpliwa jest kwestia, że wieczyste użytkowanie jest prawem rzeczowym. Przesądził o tym ustawodawca poprzez umiejscowienie jego w systematyce kodeksu cywilnego w księdze drugiej, traktującej o własności i innych prawach rzeczowych¹⁹. Przede wszystkim jednak bezwzględny charakter wieczystego użytkownika wynika *expressis verbis* z treści art. 233 k.c. Przejawia się on w tym, że wieczysty użytkownik może w granicach ustawy i zgodnie z postanowieniami umowy korzystać z terenu państwowego z wyłączeniem osób, a nadto rozporządzać swoim prawem, tj. zbyć je i obciążyć²⁰.

Wieczysty użytkownik posiada zatem bezpośrednią władzę nad rzeczą (terenem), z czym właśnie łączy się także bezwzględny charakter tej władzy. Oceniając zagadnienie na gruncie dawniej obowiązującego ustawodawstwa F. Zoll wyraził pogląd, że w bezpośredniej i bezwzględnej władzy uprawnionego na rzeczy tkwi istota praw rzeczowych²¹.

Natomiast D. M. Gienkin widzi istotną cechę właściwą nie prawom rze-

¹⁹ W literaturze wszyscy autorzy są zgodni co do rzeczowego charakteru wieczystego użytkownika. Por. J. Wasilkowski, *Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1963, s. 157; S. Szer, *Wieczyste użytkowanie*, PiP 1964 nr 1, s. 6; F. Dorożala, *Charakter prawny i istota wieczystego użytkownika*, Palestra 1962 nr 12; B. Walaśzek, *Prawo sąsiedzkie*, RPEiS 1965 nr 1, s. 35; A. Kunicki, *Zasiedzenie w prawie polskim*, Warszawa 1964, s. 43; J. Winiarz, *Użytkowanie wieczyste*, Warszawa 1967, s. 183; A. Kopff, *Charakter prawny wieczystego użytkownika*, Studia Cywilistyczne, t. IX, Kraków 1967, s. 5.

²⁰ Por. S. Szer, *op. cit.*, s. 6; J. Winiarz, *op. cit.*, s. 6; J. Winiarz, *op. cit.*, s. 183.

²¹ F. Zoll, *Zagadnienia kodyfikacyjne z zakresu prawa rzeczowego*, PN 1936 nr 9, s. 4.

czowym w ogóle, ale tylko prawu własności, w możności bezpośredniego oddziaływania podmiotu prawa na rzecz bez pośrednictwa osób trzecich²². Nie powinno być jednak wątpliwości co do tego, że sposób oddziaływania na grunt przez jego właściciela i przez wieczystego użytkownika jest, praktycznie rzecz biorąc, taki sam, wobec czego bezpośredniość oddziaływania właściciela na grunt, o której mówi Gienkin, dotyczy także wieczystego użytkownika. Według J. Marowskiego odróżnienie Gienkina jest raczej odróżnieniem posiadania od roszczenia. W dziale prawa rzeczowego, pisze dalej J. Marowski, zamieszcza się te stosunki prawne, w których przedmiotem działania jest rzecz i które ustawodawca uznaje za celowe uczynić absolutnymi²³. Na gruncie naszego ustawodawstwa o bezwzględnym lub względnym charakterze prawa podmiotowego nie rozstrzyga bowiem wola zainteresowanych, lecz przepis ustawy.

Jednakże w nowym polskim prawie cywilnym bezwzględny charakter danego prawa nie jest już decydującą przesłanką przy klasyfikacji praw na rzeczowe i obligacyjne. Ustawodawca ukształtował bowiem uprawnienie najemcy do używania lokalu, jako prawo bezwzględnie skuteczne erga omnes. Po myśli art. 690 k.c. służy najemcy do realizacji powyższego uprawnienia zarówno skarga o wydanie lokalu jak i skarga o zaniechanie naruszeń. Niezależnie od tego przysługuje najemcy, jako posiadaczowi zależnemu, ochrona posesoryjna (art. 343 i 344 k.c.).

Przekształcenie uprawnienia najemcy do używania lokalu w prawo bezwzględne powoduje ten skutek, że najemca lokalu wchodzi w bezpośrednie stosunki prawne z wszystkimi innymi podmiotami, obowiązany do nieprzeszkadzania mu w wykonywaniu jego uprawnienia²⁴. Pozostała sfera stosunków prawnych łączących najemcę z wynajmującym zachowuje swój względny charakter. W związku z tym Z. Radwański zastanawia się, czy można mówić o rzeczowym charakterze uprawnienia najemcy do lokalu w postaci ograniczonego prawa rzeczowego²⁵. Autor daje na to pytanie zdecydowanie negatywną odpowiedź, uzasadniając ją istnieniem w kodeksie cywilnym rygorystycznie ujętej zasady numerus clausus ograniczonych praw rzeczowych, wymienionych taksatywnie w art. 244 k.c, wśród których nie znajdujemy praw najemcy do lokalu. Prawa

²² D. M. Gienkin, *Sowietskoje graždanskoje prawo* t. I, Moskwa 1950, s. 115.

²³ J. Marowski, *Niektóre zagadnienia kodyfikacyjne prawa rzeczowego*, NP 1952 nr 8-9, s. 27. Mazeaud nazywa prawo rzeczowe bezpośrednim stosunkiem prawnym (*rapport juridique immédiat et direct*) między osobą i rzeczą. H. Z. Mazeaud, *Leçons de droit civil*, t. II, Paris 1956, s. 117. Natomiast R. Dekkers rozumie przez prawo rzeczowe całe prawo podmiotowe oddziałujące na rzecz bez pośrednictwa innej osoby. R. Dekkers, *Précis de droit civil belge*, t. II, Bruxelles 1954, s. 509.

²⁴ Z. Radwański, *Najem lokali w świetle przepisów kodeksu cywilnego, a prawo lokalowe*. PiP 1966 nr 2, s. 224.

²⁵ Z. Radwański, *Najem, dzierżawa i użyczenie*. CZS Nowego Prawa Cywilnego, z 24, s. 43.

te, jako nie mające charakteru rzeczowego mimo ich bezwzględności, pozostały nadal na tradycyjnym miejscu wśród typowych umów zobowiązaniowych²⁶.

Pod rządami nowego kodeksu cywilnego istnieje nadal ścisły wykaz praw rzeczowych określonych przez ustawodawcę, do których należy prawo wieczystego użytkowania²⁷. Rzeczowe są tylko te prawa, które wyszczególnione są w księdze drugiej kodeksu cywilnego.

Przy omawianiu systematyki kodeksowej należy zwrócić uwagę na ważny z pewnością szczegół, na samo zatytułowanie księgi drugiej: „Własność i inne prawa rzeczowe”. Już ten fakt określa wolę ustawodawcy ujęcia ogółu praw rzeczowych, jako przeciwstawienia prawu własności wszystkich pozostałych praw rzeczowych. Zastanawiając się nad kryterium wspomnianej systematyki S. Szer podziela pogląd wypowiedziany w literaturze polskiej, że w grę wchodzi różnica w zakresie uprawnień służących podmiotom praw rzeczowych²⁸. Jak twierdzi J. Wasilkowski treść prawa własności obejmuje zespół uprawnień, które nie mogą być w ustawie wyczerpująco wymienione, lecz tylko określone ogólnie przez oznaczenie granic uprawnień właściciela, podczas gdy treść pozostałych praw rzeczowych polega na określonych w ustawie i zawsze tylko częściowych korzyściach z rzeczy²⁹.

Własność jest centralną kategorią prawną w dziedzinie całego prawa cywilnego, a tym bardziej wśród ogółu praw rzeczowych. Stanowisko takie spotykamy również w doktrynie francuskiej, gdzie z naciskiem podkreśla się pełnię władzy nad rzeczą i jej "wyłączność"³⁰ (*exclusif, complet*). Inne prawa rzeczowe dają ich podmiotowi nie wszystkie uprawnienia, które posiada właściciel, a tylko jedno albo kilka z nich³¹.

W nauce niemieckiej traktuje się prawo własności jako pierwsze prawo rzeczowe i przeciwstawne innym prawom, które nazywane są ograniczonymi prawami rzeczowymi³². Jedyne prawo własności daje jego podmiotowi pełnię władztwa nad rzeczą, jaką konkretnie ustawodawstwo i zasady porządku społecznego właścicielowi przydziela. Natomiast, jak zgodnie

²⁶ Ibidem.

²⁷ Po wejściu w życie ustawy o gospodarce terenami, pod rządami dawnego prawa rzeczowego wypowiedziano wątpliwość, czy wobec wprowadzenia instytucji wieczystego użytkowania można było mówić o katalogu praw rzeczowych ściśle uregulowanych przez ustawodawcę. Por. Kunicki, *Zasiedzenie*, s. 45.

²⁸ S. Szer, op. cit.

²⁹ J. Wasilkowski, *Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1963, s. 15/16.

³⁰ H. et Z. Mazeaud, *Leçons de droit civil*, t. II, Paris 1956, s. 1019. A. Colin, H. Capitant, *Cours élémentaire de droit civil français*, Paris 1947, s. 769 i 771; M. Planiol, *Traité élémentaire de droit civil*, Paris 1942, s. 896.

³¹ H. Z. Mazeaud, op. cit.

³² H. Westermann, *Lehrbuch des Sachenrechts*, Karlsruhe 1951, s. 30; Ph. Heck, *Grundriss des Sachenrechts*, Tübingen 1930, Enneccerus, Kipp, Wolff, *Lehrbuch des bürgerlichen Rechts*, -t. III: *Sachenrecht*, Tübingen 1957, s. 173; Por. też autora szwajcarskiego — P. Tour, *Das schweizerische Zivilgesetzbuch*, Zürich 1965, s. 475.

podkreślają cytowani autorzy, każde inne prawo zabezpiecza podmiotowi tylko pewne właściwe jemu uprawnienia, które stanowią część władztwa nad rzeczą i zostały od niego oddzielone³³.

W nauce radzieckiej także podkreśla się bezpośredniość i wyłączność uprawnień właściciela, jako cechy różniące prawo własności od innych praw człowieka do rzeczy. Władza 'właściciela opiera się bezpośrednio na ustawie i istnieje niezależnie od władzy wszystkich innych osób, która tymczasem nie tylko opiera się na ustawie, ale i zależy od władzy właściciela³⁴.

Przechodząc do ogólnego spojrzenia na instytucję wieczystego użytkowania i jej prawnej oceny na tle naszego prawa, celowe jest łączne zebranie cech jemu właściwych:

- 1) wieczyste użytkowanie jest prawem rzeczowym,
- 2) jest prawem zbywalnym, dziedzicznym i może być obciążone innymi prawami,
- 3) przedmiotem tego prawa może być tylko nieruchomości gruntowa,
- 4) wieczyste użytkowanie uprawnia użytkownika do faktycznego władania gruntem,
- 5) treść wieczystego użytkowania jest ustalona również przez umowę.

Poszczególne właściwości wieczystego użytkowania są wspólne także innym prawom rzeczowym, jednakowoż nie można oddzielać ich od siebie, gdyż wszystkie cechy razem tworzą prawo wieczystego użytkowania.

Wydaje się, że niecelowe jest analizowanie przymiotów tego prawa i porównywanie ich z przymiotami prawa własności oraz ograniczonych praw rzeczowych. Być może, że taka metoda była do przyjęcia na gruncie ustawy z 14 VII 1961 r., przed wejściem w życie kodeksu cywilnego, wtedy bowiem wieczyste użytkowanie powołano do życia, jako nowe prawo rzeczowe przy istniejącym już systemie tych praw, unormowanym przez dekret z dnia 11 X 1946 r. Autorzy zajmujący się wówczas omawianą instytucją 'wahali się nad jej chociażby systematycznym umiejscowieniem, podnosząc przy tym, że przestał istnieć numerus clausus praw rzeczowych³⁵. Ustawodawca wprowadzając w życie kodeks cywilny z 1964 r. wyjaśnił szereg wątpliwości związanych z wieczystym użytkowaniem uregulowanym ustawą o gospodarce terenami.

Tymczasem w literaturze prawniczej, uwzględniającej nowe przepisy kodeksu cywilnego, przedstawiono poglądy, według których wieczyste użytkowanie jest jednym z ograniczonych praw rzeczowych, a tylko nie wymienionych w art. 244 § 1 k.c.³⁶ J. Winiarz podnosi, że stało się tak dla-

³³ H. Westermann, op. cit., s. 111. P. Tour, op. cit., s. 541.

³⁴ O. S. Joffe, J. K. Tolstoj, *Nowyj graždanskij kodeks RSFR*, Leningrad 1965, s. 95, 96.

³⁵ A. Kunicki, op. cit., s. 45.

³⁶ A. Kopff, op. cit., s. 12; J. Winiarz, op. cit., s. 191.

tego, że ustawodawca w trosce o atrakcyjność omawianej instytucji nie chciał, aby wśród osób zainteresowanych wytworzyło się przekonanie, o jakimkolwiek „ograniczonym” charakterze tego prawa rzeczowego³⁷. Na stanowisku podobnym do wyżej opisanego stoi także A. Kopff, który twierdzi, że wobec dychotomicznego podziału praw rzeczowych w kodeksie cywilnym na własność i prawa na rzeczy cudzej, każde inne niż własność prawo rzeczowe jest ograniczonym prawem rzeczowym³⁸. Dalej tenże autor sprzeciwia się pojmowaniu art. 244 § 1 k.c. jako zamkniętego katalogu ograniczonych praw rzeczowych, wobec czego nie ma jego zdaniem przeszkód, by wieczyste użytkowanie było jeszcze jednym, choć nie wymienionym w cytowanym przepisie, ograniczonym prawem rzeczowym³⁹.

Przede wszystkim należy podkreślić, że na gruncie nowego kodeksu cywilnego nadal jest aktualny tradycyjny podział praw rzeczowych na własność i prawa na rzeczy cudzej⁴⁰. Jednakowoż ustawodawca nie przeciwstawił prawu własności samych tylko ograniczonych praw rzeczowych, jak to uczynił w dekrecie o tymże prawie, natomiast wyodrębnił własność z wszystkich innych praw rzeczowych, zachowując ścisły ich katalog.

Wszystkie prawa rzeczowe inne niż własność, są prawami na rzeczy cudzej⁴¹. Kodeks cywilny rozróżnia wśród nich dwie grupy — do pierwszej należy wieczyste użytkowanie, do drugiej ograniczone prawa rzeczowe wyszczególnione w art. 244 § 1 k.c., gdzie zostały wyczerpująco wymienione. Nie może być zatem wątpliwości, że wieczyste użytkowanie zostało tym samym potraktowane jako nowe odrębne prawo rzeczowe. Do tego wniosku dochodzi także J. Wasilkowski, jednak uważa on, że wyodrębnienie wieczystego użytkowania jako szczególnego prawa rzeczowego i usytuowanie go między prawem własności a ograniczonymi prawami rzeczowymi jest podyktowane względami społeczno-gospodarczymi. Tymczasem z punktu widzenia formalnego, twierdzi J. Wasilkowski, wieczyste użytkowanie, tak jak i inne prawa rzeczy cudzej, jest ograniczonym prawem rzeczowym⁴².

W dalszych rozważaniach pragnę wykazać, że uzasadniony jest pogląd S. Szera, iż nie można uważać wieczystego użytkowania jako ograniczonego prawa rzeczowego, ani też jako przejawu podziału prawa własności⁴³. Wieczysty użytkownik czerpie korzyści z terenu nie stanowiącego jego

³⁷ J. Winiarz, op. cit., s. 190.

³⁸ A. Kopff, op. cit., s. 6.

³⁹ Ibidem, s. 12,

⁴⁰ Nie sprzeciwia się temu fakt, że tytułem wyjątku dopuszczalne jest istnienie hipoteki na rzeczy własnej (art. 229 prawa rzeczowego). Przepisy o hipotece nie zostały uchylone przez kodeks cywilny, z pewnością mają one charakter przejściowy.

⁴¹ Por. H. Westermann, op. cit., s. 30 i 111; J. Derruppé, op. cit., s. 320; P. Heck, op. cit., s. 72.

⁴² *Code civil de la République Populaire de Pologne*, Warszawa 1966, s. 35.

⁴³ S. Szer, op. cit., s. 8.

własności, a więc korzysta z uprawnień „na rzeczy cudzej”, korzysta jednak w pełnym zakresie, zbliżonym do zakresu prawa własności. Granice uprawnień wieczystego użytkownika przekraczają sferę uprawnień podmiotów ograniczonych praw rzeczowych, które dotyczą wyłącznie określonych w ustawie tylko częściowych korzyści z rzeczy⁴⁴.

Nie należy też dopatrywać się absolutnej analogii wieczystego użytkownika z prawem własności. Własność w rozumieniu prawa cywilnego jest przecież prawem podmiotowym, będącym najszerszą formą władania i rozporządzania rzeczą⁴⁵. Ta ostatnia cecha wyróżnia prawo własności spośród innych praw rzeczowych, których zakres uprawnień jest węższy od zakresu uprawnień właściciela⁴⁶. Wprawdzie »wieczyste użytkowanie nie jest ograniczonym prawem rzeczowym, to jednak nie jest ani odmianą prawa własności, ani formą własności podzielonej.

Nie można twierdzić, że wieczysty użytkownik korzysta z terenu w pełnym zakresie tak jak właściciel⁴⁷, albowiem pełnia uprawnień właścicielskich jest ograniczona przez umowę w części dotyczącej sposobu korzystania z terenu, a w zasadzie również terminem trwania wieczystego użytkowania⁴⁸. Pełnia uprawnień właściciela ograniczona jest jedynie ustawą i zasadami współżycia społecznego. Są to jednak tylko ograniczenia pozorne, wyznaczają bowiem normalny zakres prawa własności i należą do ustawowej treści tego prawa. Właściciel może więc decydować o przeznaczeniu i sposobie korzystania z rzeczy, podczas gdy wieczysty użytkownik, poza wymienionymi granicami ogólnymi określającymi, rzecz można, treść ustawową jego prawa, związany jest nadto postanowieniami umowy ustalającymi sposób korzystania i przeznaczenie terenu. Dopiero spełniając ten ostatni wymóg, a więc korzystając z terenu zgodnie z umową, wieczysty użytkownik ma prawo korzystać w pełni z terenu państwowego. Jeżeli można użyć określenia „pełnia ograniczona”, to właśnie tylko taki zakres uprawnień przysługuje wieczystemu użytkownikowi⁴⁹. Jest to jednak cecha, która w zasadniczy sposób odróżnia omawiane prawo od

⁴⁴ S. Szer, op. cit.

⁴⁵ A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1963, s. 25, 26.

⁴⁶ P. Tour podaje, iż można twierdzić, że własność różni się od innych praw rzeczowych nie co do istotny, nie jakością, tylko zwiększeniem jej zakresu, a więc ilościowo; P. Tour, op. cit., s. 541.

⁴⁷ S. Szer, op. cit.

⁴⁸ Jak już wspomniałem, własność może istnieć tylko jako prawo nieograniczone ani co do treści, ani co do czasu. Enneccerus, Kipp, Wolff, s. 176.

⁴⁹ Nie można zgodzić się z poglądem J. Goławskiej, jakoby państwo wyzbywało się wszelkich uprawnień, płynących z własności na czas trwania wieczystego użytkownika, co jest, praktycznie rzecz biorąc, równoznaczne ze zbyciem nieruchomości. *Zbywanie, obniżenie i wydzierżawienie nieruchomości państwowych*, PUG 1962, nr 12, s. 392. Państwo jako właściciel zachowuje sobie prawo kontroli korzystania z terenu przez wieczystego użytkownika, posiadając w tym kierunku odpowiednie sankcje.

prawa (własności. Niezależnie bowiem od przesłanek z dziedziny prawa publicznego mającego na względzie dobro społeczne, «wieczysty użytkownik nie może samodzielnie decydować o przeznaczeniu oddanego mu terenu: nie może założyć na gruncie np. plantacji roślin przemysłowych, jeżeli w umowie ustalono, że teren ma być zabudowany. Ograniczenie swobody wieczystego użytkownika, o którym wyżej mowa, nabiera tym większego znaczenia, jeżeli się zważy, że niezastosowanie się do postanowień umowy pozwala państwu jako -właścicielowi rozwiązać umowę, wskutek czego wieczyste użytkowanie wygasa. Jest to szczególna forma, oprócz wywłaszczenia, ingerencji państwa w sferę uprawnień przyznanych wieczystemu użytkownikowi do terenu państwowego.

Podsumowując powyższe rozważania nasuwa się wniosek, że wieczyste użytkowanie nie jest z pewnością ani odmianą prawa własności⁵⁰, ani ograniczonym prawem rzeczowym. W systemie polskiego prawa cywilnego wieczyste użytkowanie jest nowym rodzajem prawa rzeczowego, prawa na rzeczy cudzej o swoistej treści, odmiennej zarówno od treści prawa własności, jak i ograniczonych praw rzeczowych. Wieczyste użytkowanie należy do grupy praw rzeczowych będących przeciwstawieniem prawa własności⁵¹, tzn. jest prawem o węższym zakresie uprawnień, niż zakres uprawnień płynący z prawa -własności. Z tego względu wieczyste użytkowanie jest z pewnością ograniczeniem prawa własności, jako prawa pełnego i nieograniczonego., nie dowodzi to jednak, że wieczyste użytkowanie jest ograniczonym prawem rzeczowym w rozumieniu tytułu trzeciego księgi drugiej kodeksu cywilnego. Nie należy bowiem mieszać znaczenia przymiotnika „ograniczony" w użyciu potocznym, ze znaczeniem nadawanym przez kodeks cywilny. W rozumieniu potocznym każde prawo o nieco węższym zakresie niż własność jest w stosunku do niej prawem ograniczonym. Natomiast kodeks cywilny zawiera wyodrębnione przepisy, które w sposób szczegółowy określają konstrukcję szeregu praw na rzeczy cudzej, albo też odwołuje się do przepisów odrębnych, regulujących określone instytucje (spółdzielcze prawo do lokalu i hipoteka). W ten sposób ustawodawca przedstawił swoją autentyczną, można powiedzieć, urzędową -wykładnię pojęcia ograniczonego prawa rzeczowego.

Wieczyste użytkowanie stawia użytkownika w sytuacji rzeczowej w stosunku do terenu, uprawniając go do korzystania z niego przez długi okres czasu zgodnie z przeznaczeniem gospodarczym, określonym w umo-

⁵⁰ Wieniediktow słusznie wywodzi, że możliwe jest nazwanie przez ustawę „takiego lub innego czasowo ograniczonego prawa rzeczowego na cudzej rzeczy prawem «własności czasowej»" (chodzi o prawo zabudowy z t. X, cz. 1 *Zwodu Praw*), nie może to jednak zmienić rzeczywistego charakteru stosunków unormowanych przez ustawę, ani przekształcić prawa ograniczonego w prawo własności. Por. tegoż autora, *Państwowa własność socjalistyczna*, s. 299.

⁵¹ Wskazuje na to chociażby systematyka księgi drugiej kodeksu cywilnego.

wie. W granicach tak określonego sposobu korzystania z terenu, uprawienia wieczystego użytkownika są pełne, zarówno co do rodzaju korzyści z terenu, jak i co do rozporządzania prawem wieczystego użytkownika. A. Kopff przyznaje, że zbywalność wieczystego użytkownika umożliwia zbudowanie kategorii nadrzędnej, która by obejmowała użytkowanie zwykłe i użytkowanie wieczyste⁵². Można zgodzić się z poglądem J. Winiarza, że konstrukcja wieczystego użytkownika prowadzi do osłabienia ostrości różnic między własnością a rzeczowymi prawami ograniczonymi⁵³.

III. STOSUNEK PRAWNORZECZOWY I OBLIGACYJNY

Wieczyste użytkowanie składa się z dwóch rodzajów stosunków prawnych. Pierwszy z nich, tj. stosunek rzeczowy, omówiliśmy już w niniejszym artykule. Przejawia się on w prawie użytkownika do korzystania w oznaczonych granicach z terenu państwowego z wyłączeniem innych osób i do rozporządzania swym prawem (art. 233 k.c.).

Z drugiej strony mamy do czynienia ze stosunkiem obligacyjnym, którego źródłem jest zarówno umowa zawarta między państwem a wieczystym użytkownikiem jak i ustawa⁵⁴. Umowa zakreśla granice treści prawa wieczystego użytkownika przez ustalenie sposobu korzystania z terenu państwowego przez wieczystego użytkownika oraz wyznacza obowiązek uiszczenia opłaty rocznej⁵⁵. Postanowienia umowy ustalające sposób korzystania z terenu z mocy ustawy ulegają ujawnieniu w księdze wieczystej (art. 13 ust. 3 ustawy z 14 VII 67 r., art. 290 prawa rzeczowego), dzięki czemu uzyskują one skutek prawnorzeczowy. Nadto z umowy tej (wynikają obowiązki wieczystego użytkownika związane z zabudowaniem terenu (art. 239 § 2 k.c.):

- terminowe rozpoczęcie i zakończenie robót,
- wzniesienie określonego rodzaju budynków lub urządzeń,
- utrzymanie ich w należyтым stanie,
- odbudowanie budynków lub urządzeń, w razie zniszczenia albo rozbiórki w czasie trwania 'wieczystego użytkowania.

Istnieją jeszcze pewne stosunki obligacyjne, które *ex lege* łączą się z każdą prawną formą korzystania z cudzej rzeczy, tj. stosunki wynikłe na tle niewłaściwego korzystania z terenu państwowego. W związku z wyrządzeniem szkody przez 'wieczystego użytkownika, państwu przysługuje roszczenie o jej naprawienie (art. 243 k.c.).

Użytkowanie 'wieczyste, podobnie więc jak inne prawa rzeczowe, za-

⁵² A. Kopff, *op. cit.*, s. 26.

⁵³ J. Winiarz, s. 196. Autor jednak uważa, że rolę tę spełnia wieczyste użytkowanie pojmowane jako szczególny typ ograniczonego prawa rzeczowego.

⁵⁴ S. Szer, *op. cit.*

⁵⁵ A. Kopff, *op. cit.*, s. 28.

wiera w swojej treści stosunki obligacyjne wynikające tak z samej ustawy, jak i z umowy. Jednakowoż zauważamy różnice między źródłem stosunków obligacyjnych występujących w treści wieczystego użytkowania i zwykłego użytkowania z art. 252 k.c. Użytkowanie bowiem, jak i inne ograniczone prawa rzeczowe, mają ustaloną przez ustawę treść, która przez strony nie może być zmieniona. Wobec tego jedynie ustawa jest źródłem obowiązków o charakterze obligacyjnym, tj. nałożonym *ex lege* na użytkownika⁵⁶. Podobnie rzecz się ma z prawem własności, które również ogranicza sferę wyłączności poszczególnych właścicieli, co jest niezbędne ze względu na dobro współżycia społecznego i nakłada na właścicieli pewne pozytywne obowiązki⁵⁷. Tymczasem treść wieczystego użytkowania może być również unormowana przez umowę, w której strony władne są ustanowić obowiązki najczęściej ze strony (wieczystego użytkownika, należące do sfery stosunków obligacyjnych. Stąd umowa jest dodatkowym źródłem elementów obligacyjnych łączących się z wieczystym użytkowaniem, jako prawem rzeczowym. Znaczenie umowy jako dodatkowego źródła elementów obligacyjnych łączących wieczystego użytkownika z państwem pomniejsza A. Kopff twierdząc, że zakres swobody stron w ich ukształtowaniu jest niewielki, skoro strony muszą podporządkować się decyzji administracyjnej⁵⁸. Wydaje się, że bagatelizowanie umowy stron jest niesłuszne i sprzeczne z zamierzeniami ustawodawcy. Sam fakt, że treść umowy ustala jedna strona, a druga strona zgadza się na warunki w niej zawarte, nie zmienia charakteru umownego danej czynności prawnej⁵⁹.

Na szczególny charakter tych zobowiązań złączonych z prawem rzeczowym wskazuje Z. Radwański określając je jako zobowiązania realne⁶⁰. W omawianym przypadku powstają one z mocy ustawy i na podstawie umowy między państwem i wieczystym użytkownikiem, jako osobami zajmującymi konkretną sytuację prawnorzeczową. Z uwagi na treść tych zobowiązań najbardziej charakterystyczną ich cechą jest to, że muszą one objąć wszystkie łączone z prawami rzeczowymi obowiązki, dotyczące świadczeń pozytywnych, a także mogą obejmować również świadczenia polegające na *non facere*, jeżeli ten obowiązek nie ma charakteru powszechnego. Z wieczystym użytkowaniem jako prawem rzeczowym związane są więc nierozzerwalnie zobowiązania wywodzące się z umowy, tj. obowiązek uiszczania opłaty, obowiązek określonego sposobu korzystania

⁵⁶ J. Wasilkowski, op. cit., s. 166.

⁵⁷ J. Wasilkowski, op. cit., s. 83.

⁵⁸ A. Kopff, op. cit., s. 28.

⁵⁹ W współczesnym obrocie większość umów zawiera się przez przystąpienie do warunków umownych z góry ustalonych przez jedną stronę (najczęściej przez usługodawcę).

⁶⁰ Z. Radwański, *Najem mieszkań w świetle publicznej gospodarki lokalami*, Warszawa 1961, s. 211.

z terenu, obowiązki związane z zabudowaniem terenu, oraz zobowiązania wynikające z ustawy — np. obowiązki związane z sąsiedztwem gruntu, czy obowiązki odszkodowawcze (art. 243 k.c.).

Należy podkreślić, że omówione wyżej stosunki obligacyjne łącznie ze stosunkiem prawnorzeczowym tworzą konstrukcję (wieczystego użytkowania jako instytucji cywilnoprawnej).

IV. WIECZYSTE UŻYTKOWANIE JAKO MIENIE OSOBISTE

W literaturze polskiej zastanawiano się nad zagadnieniem, do jakiego rodzaju mienia (indywidualnego czy osobistego) należy zaliczyć prawo wieczystego użytkowania i prawo własności domu, znajdującego się na terenie wieczyście użytkowanym. S. Breyer stoi na stanowisku, że nie można do mienia osobistego zaliczyć wieczystego użytkowania gruntu, na którym znajduje się dom jednorodzinny lub dom z lokalami wyłączonymi, mimo że jest to prawo związane z własnością tych przedmiotów⁶¹. Pogląd swój uzasadnia autor tym, że wieczyste użytkowanie traktuje się w obrocie jak nieruchomości (art. 234 i 237 k.c.), natomiast grunty nie mogą być przedmiotem własności osobistej.

Wydaje się, że konieczne jest wskazanie na dwa pojęcia, a mianowicie: własność osobista i mienie osobiste. W ujęciu Konstytucji PRL własność jest synonimem mienia. Konstytucyjne pojęcie własności obejmuje wszelkie prawa majątkowe, które przysługują bądź całemu narodowi w osobie państwa, bądź grupie obywateli w osobie organizacji spółdzielczej lub innej socjalistycznej organizacji społecznej, bądź poszczególnej jednostce lub organizacji nie mającej charakteru socjalistycznego⁶². Natomiast usankcjonowane w obowiązującym prawie cywilnym kategorie praw podmiotowych są konkretyzacją konstytucyjnego pojęcia własności w odniesieniu do poszczególnych stosunków regulowanych przez normy cywilnoprawne. Wszystkie bowiem prawa majątkowe mieszczą się całkowicie w kategorii własności w znaczeniu konstytucyjnym. Między pojęciem własności w rozumieniu Konstytucji a pojęciem innych praw majątkowych w rozumieniu kodeksu cywilnego nie zachodzi żadna przeciwstawność, lecz stosunek pojęcia ogólnego do szczególnego⁶³. Słuszne jest stanowisko J. Wasilkowskiego, że własność w rozumieniu prawa cywilnego stanowi wyraz tylko jednej ze społecznych form przywłaszczenia materialnych części przyrody, traktowanymi jako rzeczy w znaczeniu prawnym. Natomiast różnicowanie form aropriacji ze względu na ich przedmiot

⁶¹ S. Breyer, *Z problematyki własności osobistej w kodeksie cywilnym*, NP 1967, nr 1, s. 21.

⁶² J. Wasilkowski, op. cit., s. 30.

⁶³ J. Wasilkowski, op. cit., s. 32.

i zakres należy do zwykłego ustawodawstwa, gdyż Konstytucja jest wyłącznie ustawą zasadniczą⁶⁴.

Wychodząc z powyższego założenia autorzy referatu związanego z problemami prawnymi Konstytucji PRL wyrazili poparcie dla wyłączenia osobistego charakteru własności ziemi, o ile odnosi się ono do takich praw jednostki, które są ukształtowane jako prawo własności w rozumieniu ściśle cywilistycznym (art. 23 d prawa rzeczowego). Nie ma żadnych przeszkód, aby uznać osobisty charakter własności niektórych innych praw majątkowych, wchodzących w szerokie pojęcie własności, lecz nie ukształtowanych jako prawo własności w podanym wyżej rozumieniu. W tym miejscu wymieniają autorzy referatu przykładowo takie prawa, jak użytkowanie, prawo zabudowy i inne tego rodzaju prawa, które zapewniłyby całkowitą ochronę słusznych interesów jednostek, jak np. właścicieli domków jednorodzinnych lub działek pod budowę takich domków⁶⁵.

Jeszcze dalej szły sugestie W. Czachórskiego, który postulował, aby dla wyjątkowych przypadków (gdy chodzi o niewielki obszar ziemi pod domem jednorodzinny, niewielkie ogródki robotnicze, gospodarstwo przyzagrodowe członków spółdzielni produkcyjnych), przyznać własności ziemi charakter własności osobistej⁶⁶. Cytowany autor szczególnie podkreśla konsumpcyjne przeznaczenie gruntu w przedstawionych przez niego przypadkach i widzi w nim decydującą przesłankę dla zakwalifikowania takich gruntów do własności osobistej⁶⁷. Wprawdzie kodeks cywilny tego postulatu nie uwzględnił i własność gruntów zakwalifikował jako własność indywidualną (art. 130 k.c), to jednak nie znajdujemy przeszkód w kodeksie cywilnym, ani w przepisach Konstytucji, aby innych praw majątkowych do gruntu, w szczególności wieczystego użytkowania, nie zaliczyć do kategorii własności osobistej. Argument przedstawiony przez S. Breyera, iż wieczyste użytkowanie traktuje się w obrocie jak nieruchomości gruntową (art. 234 i 237 k.c), a grunt nie może być przedmiotem własności osobistej, nie jest trafny. Autor dopuszcza się bowiem tego samego błędu, który popełniali niektórzy prawnicy w odniesieniu do przepisów rozporządzenia rządu Rzeszy z 15 I 1919r. o prawie zabudowy, który nakazywał do tego prawa stosować odpowiednie przepisy odnoszące się do gruntów.

Z powyższej wskazówki ustawodawcy niemieckiego wnioskowano, że prawo zabudowy stało się gruntem, a właściwie niby-gruntem⁶⁸. Podobnie ma się sprawa z interpretacją art. 234 i 237 k.c, które dają wska-

⁶⁴ J. Wasilkowski, op. cit., s. 31.

⁶⁵ *Zagadnienia prawne Konstytucji PRL*, t. III, Warszawa 1954, s. 25.

⁶⁶ W. Czachórski, *Własność osobista w świetle Konstytucji PRL*, Warszawa 1956, s. 71, 72.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 74.

⁶⁸ R. Paczkowski, *Prawo zabudowy jako „grunt”*, Poznań 1932. s. 17.

zówkę typu technicznoprawnego dla postępowania przy oddawaniu terenu w wieczyste użytkowanie i przy przenoszeniu tego prawa. Nie można natomiast z tego wywodzić, że prawo wieczyste użytkowania jest gruntem i przyjmować dosłownie wszystkie konsekwencje prawne, jakie z takiego założenia wynikają.

Przepisy art. 234 i 237 k.c. należą do kategorii przepisów pomocniczych, mających ułatwić postępowanie przy dokonywaniu niektórych czynności prawnych, nie determinują jednak rozstrzygnięcia innych zagadnień merytorycznych związanych z omawianą instytucją prawną. Należy więc przychylić się do nadal aktualnego i słusznego poglądu przedstawicieli nauki, aby inne prawa do gruntu, w szczególności jego wieczyste użytkowanie pod domami należącymi do własności osobistej, również zaliczyć do mienia osobistego.

V. ZAKOŃCZENIE

Wieczyste użytkowanie jest nowym prawem rzeczowym odpowiadającym socjalistycznym stosunkom społeczno-gospodarczym. Oceniając omawianą instytucję w perspektywie rozwoju tych stosunków nie można pomijać faktu, że kierunek dalszych przemian zmierza ku uspołecznieniu jednego z podstawowych środków produkcji, jakim jest ziemia. W ZSRR cała ziemia jest znacjonalizowana, renta gruntowa jest więc zniesiona. „Grunt jest czymś przeznaczonym dla wszystkich, z tym tylko, że nie ma go w obfitości wystarczającej dla wszystkich i dlatego jest przydzielany potrzebującym go⁶⁹”.

W naszym kraju państwo na terenie miast i osiedli, z wyjątkiem m. st. Warszawy, dysponuje jedynie częścią nieruchomości, jednak obowiązujące przepisy prawne pozwalają na zwiększanie państwowego zapasu ziemi⁷⁰. Tymczasem państwo nie jest w stanie we własnym imieniu i własnymi środkami gospodarować (wszystkimi dobrami materialnymi, a w szczególności gruntami i pragnie zainteresować obywateli lub organizacje w inwestowaniu ich środków finansowych. Dlatego też państwo oddaje grunty obywatelom lub określonym osobom prawnym i przekazuje im swoje zasadnicze uprawnienia własnościowe, zastrzegając sobie powrót do praw pełnego właściciela po upływie określonego okresu czasu lub też w przypadku zaistnienia warunków do przedterminowego wygaśnięcia ustanowionego prawa.

Rozwiązanie takie jest jakoby kompromisem między socjalistyczną za-

⁶⁹ J. Marowski, *Niektóre zagadnienia kodyfikacji prawa rzeczowego*, NP 1952, nr 8-9, s. 29.

⁷⁰ Przepisy o urbanizacji, art. 23 ustawy z 14 VII 1961 r. (Dz. U. nr 32, poz. 159), przepisy o wykonaniu prawa pierwokupu, — art. 596 i n. k.c., oraz art. 30 i n. w.w. ustawy z 14 VII 1961 r.

sadą niezbywalności własności państwowej a istniejącymi potrzebami społeczno-gospodarczymi. Jeżeli jednak wieczyste użytkowanie ma spełnić "wyznaczoną mu przez ustawodawcę funkcję, to należy zapewnić (wieczystemu użytkownikowi jak najdalej idącą ochronę i bezpieczeństwo posiadania i inwestowania w nieruchomości gruntową. Taką ochronę i bezpieczeństwo może zapewnić jedynie instytucja o charakterze rzeczowym, oparta na zasadach maksymalnie zbliżonych do własności. Respektując jednak zasadę, iż państwo w ostatecznym rozrachunku musi zachować prawa właściciela nieruchomości, nadaje się tej instytucji cechy różniące ją tak od prawa własności, jak również od wszystkich znanych ograniczonych praw rzeczowych, a nawet wręcz sprzeczne z instytucją ograniczonych praw rzeczowych.

W świetle powyższego wydawałoby się, że państwu pozostała jedynie *nuda proprietas*, a stan taki może trwać przez okres życia kilku pokoleń wieczystych użytkowników. Pogląd taki należy uważać za nietrafny, albowiem państwo przez cały czas trwania wieczystego użytkowania nie pozostaje bierną stroną tego stosunku prawnego. Już w umowie państwo zastrzega określony sposób korzystania z terenu i sprawuje kontrolę nad wykonywaniem prawa przez 'wieczystego użytkownika. Ingerencja państwa jako właściciela może doprowadzić nawet do przedterminowego rozwiązania umowy. Jak widzimy zatem, pojęcie gołej własności w stosunku do terenów państwowych oddanych w wieczyste użytkowanie jest nie do utrzymania, ponieważ państwo jako podmiot własności zachowuje nadzór nad wykonywaniem tego prawa i ogólne kierownictwo⁷¹.

Wieczyste użytkowanie nie przybiera się w szatę dawnej własności czasowej i tym samym uniknąć można mylącego złudzenia co do własnościowego charakteru tej instytucji. Już sama nazwa trafnie określa, jaki charakter chciał jej nadać ustawodawca: a więc długoterminowe (do 198 lat) użytkowanie gruntu będącego nadal przedmiotem własności państwowej z równoczesnym uprawnieniem do zbywania i obciążania tego prawa.

Należy też zwrócić uwagę na to, że wieczysty użytkownik uiszcza opłatę roczną zmienną co do wysokości, co uniemożliwia przechwytywanie przez niego renty gruntowej. Istnienie opłaty zmiennej potwierdza tezę, że wieczyste użytkowanie jest prawem na rzeczy cudzej a nie rodzajem własności.

W ten sposób ukształtowana forma społecznego korzystania z nieruchomości państwowych jest coraz powszechniej stosowana i chętnie przyjmowana przez obywateli. Należy więc dążyć do umocnienia jej stabilności w szczególności przez rozważne korzystanie przez organa administracyjne z prawa zarówno do wywłaszczenia, jak i do przedterminowego rozwiązania umowy.

⁷¹ S. Szer, *Użytkowanie gruntów państwowych*, Warszawa 1962, s. 51.

LE CARACTÈRE JURIDIQUE DE L'USUFRUIT PERPÉTUEL

R é s u m é

L'institution de l'usufruit perpétuel a été à nouveau réglemantée dans le nouveau code civil polonais.

Il convient de constater que l'usufruit perpétuel entre en jeu par un contrat de parties, c'est donc qu'à la base de cette institution repose un rapport juridique civil. Toutefois certaines affaires pouvant découler de ce rapport pendant l'existence de l'usufruit perpétuel, on été exclues de la compétence des tribunaux.

L'usufruit est un nouveau droit réel, autre que le droit à la propriété et que les droits réels limites. Le trait principal différenciant l'usufruit perpétuel des autres droits réels est l'établissement par contrat du texte du droit en question.

L'usufruit perpétuel se compose de deux rapports juridiques. Le premier est un rapport réel qui se révèle être le droit de profiter dans les limites indiquées du terrain de l'Etat, éliminant les autres personnes, et le droit de disposer de son titre. D'autre part on a le rapport d'obligation dont l'origine est aussi bien le contrat que la loi. En vertu du caractère particulier des obligations liées au droit réel, dans la littérature juridique on les appelle obligations réelles.

Il est vrai que dans la juridiction polonaise la propriété de terrain constitue un bien individuel, cependant ni le code civil ni la Constitution de la RPP n'empêche en aucune façon que d'autres droits au terrain et en particulier l'usufruit perpétuel, soient considérés comme biens individuels.

L'usufruit perpétuel est un compromis entre le principe socialiste d'interdiction de „mise en commerce" des propriétés de l'Etat et les besoins sociaux et économiques existant.