

# UŻYTKOWANIE WIECZyste NIERUCHOMOŚCI PUBLICZNYCH

Filip Pietrzyk

---

---

---

# UŻYTKOWANIE WIECZYSTE NIERUCHOMOŚCI PUBLICZNYCH

Filip Pietrzyk

---

---

Zamów książkę w księgarni internetowej

**profinfo.pl**  
księgarnia internetowa

*Stan prawny na 15 kwietnia 2020 r.*

Recenzent

*Dr hab. Elżbieta Klat-Górska, prof. UWr*

Wydawca

*Magdalena Stojek-Siwińska*

Redaktor prowadzący

*Adam Choński*

Opracowanie redakcyjne

*Anna Łubińska – JustLuk*

Projekt okładek serii

*Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski*

· Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących  
· im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej  
· w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło.  
· A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawoLubni

**SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ**  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
**POLSKA IZBA KSIĄŻKI**

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-714-5

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów .....	9
Wstęp .....	15
<b>Rozdział 1</b>	
<b>Geneza powstania praw emfiteutycznych .....</b>	<b>23</b>
1.1. Emfiteuza i <i>superficies</i> w czasach przedrzymskich .....	23
1.2. Emfiteuza i <i>superficies</i> w prawie rzymskim .....	25
1.3. Stosunki emfiteutyczne na ziemiach polskich .....	36
1.3.1. Polska przedrozbiorowa .....	36
1.3.2. Okres zaborów .....	45
1.3.3. Dwudziestolecie międzywojenne .....	56
<b>Rozdział 2</b>	
<b>Rozwój instytucji użytkowania wieczystego w okresie powojennym .....</b>	<b>60</b>
2.1. Prawo zabudowy .....	60
2.2. Własność czasowa .....	73
2.3. Użytkowanie wieczyste w okresie od 1961 r. do 1990 r. Użytkowanie wieczyste a zasiedzenie .....	83
2.4. Evolucja użytkowania wieczystego po 1990 r. ....	96
<b>Rozdział 3</b>	
<b>Kontrowersje dotyczące przydatności użytkowania wieczystego na rynku nieruchomości .....</b>	<b>122</b>
3.1. Ustawowe próby eliminacji użytkowania wieczystego .....	122

3.2. Użytkowanie wieczyste na tle podobnych konstrukcji prawnych w wybranych krajach europejskich .....	150
3.3. Krytyka użytkowania wieczystego .....	160

## **Rozdział 4**

### **Etapy funkcjonowania użytkowania wieczystego**

<b>w kontekście celu jego ustanowienia .....</b>	<b>166</b>
4.1. Przeznaczenie nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste. Wpis w księdze wieczystej .....	166
4.2. Ustanawianie użytkowania wieczystego .....	175
4.2.1. Przeznaczenie w rozumieniu umownym i planistycznym .....	175
4.2.2. Określenie przeznaczenia nieruchomości oddawanej w użytkowanie wieczyste .....	180
4.3. Kontrowersje wokół niektórych aspektów wykonywania użytkowania wieczystego .....	191
4.3.1. Służebności gruntowe a użytkowanie wieczyste .....	192
4.3.2. Uprawnienie użytkownika wieczystego do dysponowania nieruchomością na cele budowlane .....	195
4.3.3. Korzystanie z nieruchomości w sposób sprzeczny z przeznaczeniem .....	199
4.3.4. Podział prawny nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste .....	202
4.4. Rozwiązanie użytkowania wieczystego .....	208

## **Rozdział 5**

<b>Zmiana umowy użytkowania wieczystego .....</b>	<b>224</b>
5.1. Kontrowersje wokół dopuszczalności zmiany celu użytkowania wieczystego .....	224
5.2. Tryb zmiany celu użytkowania wieczystego .....	229

## **Rozdział 6**

### **Wykorzystanie użytkowania wieczystego w realizacji**

<b>celów publicznych .....</b>	<b>240</b>
6.1. Cele publiczne .....	240
6.1.1. Uwagi wprowadzające .....	240

6.1.2. Zwrot nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste .....	245
6.1.3. Utrata tytułu własności nieruchomości pozostającej w użytkowaniu wieczystym .....	260
6.2. Ustanawianie użytkowania wieczystego z przeznaczeniem na cele publiczne. Użytkowanie wieczyste w tzw. specustawach .....	269

## **Rozdział 7**

### **Zastosowania użytkowania wieczystego w realizacji**

<b>innych celów</b> .....	289
7.1. Użytkowanie wieczyste w rewitalizacji i rozwoju miast .....	289
7.2. Użytkowanie wieczyste nieruchomości zabytkowych .....	314
7.3. Użytkowanie wieczyste nieruchomości mieszkaniowych ...	323
7.4. Użytkowanie wieczyste a projektowane prawo zabudowy ...	355

## **Rozdział 8**

### **Ekonomiczne aspekty funkcjonowania użytkowania**

<b>wieczystego</b> .....	374
8.1. Pozycja ekonomiczna użytkownika wieczystego .....	374
8.2. Dochody właściciela nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste .....	383

<b>Zakończenie</b> .....	399
--------------------------	-----

<b>Wykaz literatury</b> .....	407
-------------------------------	-----

<b>Wykaz orzecznictwa</b> .....	445
---------------------------------	-----

## WSTĘP

Prawo użytkowania wieczystego nieruchomości w polskim systemie prawnym funkcjonuje od ponad 50 lat. W minionym ćwierćwieczu prawo to stało się przedmiotem kontrowersji i ożywionej dyskusji na temat zasadności dalszego istnienia w nowocześnie gospodarce rynkowej, przypuszczalnie głównie dlatego że powołano je do życia w 1961 r., czyli w okresie dominacji ideologii marksistowsko-leninowskiej, silnie oddziałującej także na prawnictwo. Ponieważ jednak ustawodawca dotychczas nie zdecydował się na całkowite zlikwidowanie użytkowania wieczystego i wycofanie go z katalogu praw rzeczowych, szczególnie istotne jest rozważenie roli, jaką użytkowanie wieczyste już odgrywa i jaką w przyszłości może odegrać w gospodarce wolnorynkowej.

Warto wskazać, że po latach funkcjonowania własności państwowej jako formy dominującej transformacja ustrojowa przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia przyniosła gruntowną zmianę struktury własnościowej zasobów nieruchomości, zwłaszcza w miastach. W ślad za gwałtowną prywatyzacją środków produkcji i usług pojawiło się dążenie do wyzbycia się państwowych zasobów majątku. Postrzeganie roli państwa w gospodarce jako podmiotu mającego pełnić jedynie funkcję „stróża nocnego” przeniosło się na pojmowanie tego podmiotu jako niepożądanego w stosunkach własnościowych. Głównym zadaniem państwa miało więc pozostać kształtowanie ładu przestrzennego oraz czerpanie i tak znikomych, wobec braku w Polsce podatku *ad valorem*, dochodów podatkowych. Maksymalna prywatyzacja zasobów majątku nieruchomego miała zapewnić zdrowe stosunki gospodarcze i społeczne.

Tymczasem światowy kryzys finansowy 2008 r. wymusił zakwestionowanie dotychczas dominujących trendów prywatyzacyjnych. Władze publiczne okazały się bezsilne wobec zachwiałych rynków kapitałowych. Zdarzenia te ujawniły słabość państw w istocie nieposiadających kontroli nad pokładami zarówno majątku, jak i kapitału. Rola państwa w gospodarce ograniczona jedynie do roli regulatora procesów rynkowych okazała się niewystarczająca. Co ciekawe, negatywne skutki braku instrumentów ingerencji państw w stosunki rynkowe uwidoczniła również pandemia COVID-19. Jak się okazało, w sytuacji kryzysowej jedynie państwa są w stanie wpłynąć na utrzymanie właściwych relacji popyt–podaż, nie dopuszczając tym samym do zapaści gospodarczej w poszczególnych krajach. Mechanizmy wolnorynkowe w takich warunkach są bezużyteczne, co kolejny raz w historii gospodarczej dostarcza argumentów zwolennikom interwencjonizmu państwowego J.M. Keynesa.

Wraz ze zmianą modelu gospodarczego Polski z centralnie planowanego na wolnorynkowy nastąpiła także zmiana konstrukcji użytkowania wieczystego przez wyeliminowanie elementów administracyjno-prawnych, a co za tym idzie – nadanie temu prawa przede wszystkim cywilistycznego charakteru. Niestety przemianom tym towarzyszyło także wypaczenie kształtu użytkowania wieczystego w sytuacjach, w których doszło do uwłaszczenia państwowych (a potem także komunalnych) osób prawnych z dniem 5.12.1990 r. W procesie tym pozbawiono bowiem użytkowanie wieczyste jego najważniejszej cechy, a mianowicie celowości. Ustawodawca, dokonując wspomnianego uwłaszczenia z mocy prawa, nie wprowadził obowiązku określenia celu użytkowania wieczystego, który miałyby być realizowany w wyniku uwłaszczenia. Tymczasem użytkowanie wieczyste powinno być instrumentem kontroli wykorzystywania gruntów Skarbu Państwa w określonym celu. Pozbawienie go elementu celowości spowodowało znaczne zubożenie tego prawa i osłabiło jego rolę w gospodarowaniu nieruchomościami. W ten sposób Skarb Państwa bezpowrotnie utracił kontrolę nad olbrzymimi zasobami nieruchomości, które zamiast służyć realizacji zamierzonych celów gospodarczych, stały się przedmiotem prawa funkcjonalnie niemal tożsamego z własnością, tyle że teoretycznie ograniczoną w czasie.



Obowiązek określania celu użytkowania wieczystego powstałego z mocy prawa wprowadzono dopiero 1.01.1998 r., wraz z wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Niestety nastąpiło to zbyt późno, ponieważ większość decyzji potwierdzających nabycie nieposiadającego celu użytkowania wieczystego przez przedsiębiorstwa została już wcześniej wydana. Stąd znaczna liczba nieruchomości publicznych oddanych w użytkowanie wieczyste bez określonego celu pozostanie już w obrocie na długie lata. Prawa te, jako pozbawione swojego najważniejszego atrybutu, bardziej przypominają jednak własność ograniczoną terminem aniżeli użytkowanie wieczyste.

Właśnie ze względu na zmiany i dotychczasowe zjawiska gospodarcze występujące zarówno w kraju, jak i za granicą oraz na wciąż aktualne pytanie o zakres publicznej własności gruntów, jak i ekonomicznie efektywnych i prawnie transparentnych mechanizmów gospodarowania tą własnością problematyka konstrukcji prawnej i roli, jaką może odgrywać użytkowanie wieczyste w nowoczesnej gospodarce rynkowej, nadal pozostaje aktualna. Istotne jest rozważenie w kontekście rynku nieruchomości zagadnienia roli własności publicznej w stosunkach własnościowych z punktu widzenia wykorzystania użytkowania wieczystego. Konieczne jest określenie zakresu kontroli podmiotów publicznych nad zasobami nieruchomości tak, aby korzystający z tych zasobów mogli efektywnie funkcjonować w warunkach wolnorynkowych. Ponadto należy rozważyć konstytucyjne zadania państwa w kontekście rynku nieruchomości po to, aby ustalić możliwości ich realizacji przy pomocy istniejącej już w rodzimym systemie prawnym celowej formy korzystania z nieruchomości, jaką nadal pozostaje użytkowanie wieczyste.

Udzielenie odpowiedzi na pytanie dotyczące znaczenia użytkowania wieczystego w gospodarce wolnorynkowej wymaga ponadto przeprowadzenia rzetelnej analizy stopnia, w jakim powstanie użytkowania wieczystego było wynikiem wpływu ideologii, a w jakim odpowiedzią na potrzebę pojawienia się silnego prawa rzeczowego wynikającą ze zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej i społecznej ówczesnej Polski. Należy bowiem pamiętać, że w zakresie prawa rzeczowego ustawodawca PRL w pewnym stopniu uniezależnił się od presji

ideowej obowiązującej wówczas ustawy konstytucyjnej. Wprawdzie nigdy nie naruszono jej podstawowych zasad, ale – jak widać na przykładzie prawa własności – chociaż preferowano własność społeczną i państwową, to jednak również nie zrezygnowano z innych typów własności<sup>1</sup>.

Należy zatem postawić pytanie, czy występuje w obecnej gospodarce wolnorynkowej potrzeba istnienia silnej i celowej formy korzystania z gruntów publicznych, a co za tym idzie – czy zasadne jest utrzymanie użytkowania wieczystego nieruchomości w polskim systemie prawnym. Aby podjąć próbę znalezienia odpowiedzi na tak sformułowaną hipotezę, konieczne jest dokonanie przeglądu podobnych do użytkowania wieczystego form korzystania z cudzego gruntu obecnych w europejskim kręgu kultury prawnej od starożytności do wybuchu II wojny światowej, ze szczególnym uwzględnieniem tych źródeł, z których czerpano wzorce prawodawcze obowiązujące na ziemiach polskich. Fakt, że użytkowanie wieczyste wywodzi się z innych praw istniejących od dawna w Europie, nie jest kwestionowany nawet przez krytyków tej instytucji. Ponieważ prawem najstarszym i najbardziej zbliżonym w swojej treści do polskiego użytkowania wieczystego była rzymska emfiteuza, stąd pojawiające się na przestrzeni wieków silne prawa do korzystania z cudzych nieruchomości nazwano prawami emfiteutycznymi. Prawa te zawsze miały charakter celowy, a nawet jeśli ta celowość nie wynikała bezpośrednio ze wzorca prawnego danej konstrukcji, to i tak obecna była w treści poszczególnych umów. Historyczna część rozważań, dotyczyć będzie więc pośredniego wpływu starszych instytucji prawnych na rodowód i treść użytkowania wieczystego.

Kolejnym etapem służącym do ustalenia tego, czy użytkowanie wieczyste jako prawo celowe jest przydatne w gospodarce wolnorynkowej, będzie charakterystyka istniejących w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej polskich konstrukcji prawnych i uwarunkowań społeczno-gospodarczych bezpośrednio poprzedzających powstanie użytkowania wieczystego, następnie omówienie jego pierwotnego kształtu,

---

<sup>1</sup> A. Lityński, *Historia prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2005, s. 224.

pierwszych dziesięcioleci funkcjonowania oraz analiza bogatego orzecznictwa, doprecyzowującego budowę i charakter prawny użytkowania wieczystego. W związku z powyższym w niniejszej pracy podjęto także próbę usystematyzowania najważniejszych aspektów użytkowania wieczystego nieuregulowanych wprost w przepisach prawa, lecz dostrzeganych przez judykaturę.

Tematyka niniejszej rozprawy jest niewątpliwie do pewnego stopnia zdeterminowana przez pojawiającą się w doktrynie i wypowiedziach polityków krytykę użytkowania wieczystego. Poglądy przeciwników użytkowania wieczystego należało usystematyzować tak, aby wybrane argumenty mogły stanowić punkt wyjścia do dalszych rozważań mających na celu ustalenie, czy zasadne jest utrzymanie w Polsce użytkowania wieczystego jako celowego prawa rzeczowego będącego narzędziem korzystania z nieruchomości publicznych w warunkach rynkowych. Konieczne jest zatem rozważenie praktycznych możliwości zastosowania tego prawa, zarówno tych obecnie wykorzystywanych, jak i pomijanych, co pozwoli odnieść się do zasadności argumentacji przeciwników użytkowania wieczystego. Analiza możliwości korzystania z użytkowania wieczystego jako prawa rzeczowego zostanie dokonana z punktu widzenia potencjału tego prawa w polskiej gospodarce rynkowej.

Ponadto, jak postuluje zdecydowana większość autorów dopuszczających utrzymanie użytkowania wieczystego w naszym systemie prawnym, jego kształt wymaga normatywnego dopracowania. Celem pracy jest zatem również przeprowadzenie analizy pozwalającej ustalić, czy i jakie zmiany normatywne użytkowania wieczystego są uzasadnione, jeżeli prawo to miałoby pozostać częścią polskiego systemu prawnego. Ewentualne propozycje zmian pozwolą także na ustalenie, które głosy krytyczne odnośnie do użytkowania wieczystego i w jakim zakresie należałoby uznać za zasadne.

Rozważania przeprowadzone w pracy mają zatem na celu ustalenie, czy użytkowanie wieczyste jako prawo rzeczowe pozwalające na skonkretyzowane przez cel tego prawa korzystanie z gruntów Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków

jest, wbrew swojemu rodowodowi, prawem potrzebnym w nowoczesnej gospodarce rynkowej. W szczególności chodzi o ustalenie, czy dzięki celowemu charakterowi użytkowanie wieczyste pozwala realizować rozmaite projekty gospodarcze bez konieczności trwałego wyzbywania się nieruchomości z majątku publicznych właścicieli. Jednocześnie rozważone zostanie to, czy użytkowanie wieczyste może również służyć do osiągnięcia przez właścicieli publicznych celów dotychczas rzadko realizowanych przy użyciu tego prawa. Istotne jest bowiem wskazanie, czy użytkowanie wieczyste ułatwia realizację celów mogących pozytywnie wpływać nie tylko na sytuację prawną publicznego właściciela i jego nieruchomości, lecz także czy w przypadku zastosowania na szerszą skalę przyczynia się do rozwiązania problemów społecznych, wzrostu gospodarczego i zrównoważonego rozwoju miast.

Rozważania zostały przedstawione w ośmiu rozdziałach, a uwagi podsumowujące zawarto w zakończeniu. W pierwszym rozdziale przedstawiono zarys praw pozwalających długotrwale korzystać z cudzych nieruchomości, obecnych w kulturze prawnej od starożytności do wybuchu II wojny światowej. Prawa te, z których najważniejszym była rzymska emfiteuza, nazwano więc, jak już wspomniano, emfiteutycznymi. Szczególną uwagę zwrócono na celowy charakter tych praw jako stale przewijający się element ich treści, dzięki któremu realizowano określone cele. Charakterystyka tych praw, jako pośrednich poprzedników użytkowania, wieczystego jest niezbędna, aby wykazać, że prawo to nie zostało utworzone jedynie w państwie socjalistycznym opartym na błędnych założeniach ideologicznych.

W drugim rozdziale analizie poddano prawa istniejące w polskim systemie prawnym po 1945 r., które bezpośrednio poprzedzały pojawienie się użytkowania wieczystego. Rozważania te mają na celu ukazanie ewolucji rodzimej myśli prawniczej prowadzącej w efekcie do wykształcenia się nowej instytucji. W dalszej kolejności omówiono funkcjonowanie nowo powstałego użytkowania wieczystego w pierwszych latach po jego wprowadzeniu do systemu prawnego, a następnie – zmiany kształtu normatywnego dokonane po 1990 r., których wynikiem jest obecna postać użytkowania wieczystego.

Rozdział trzeci zawiera przegląd prób likwidacji użytkowania wieczystego podejmowanych po 1990 r., prowadzących do przekształcenia tego prawa w prawo własności. Punktem wyjścia do dalszych rozważań jest usystematyzowanie w tym rozdziale krytyki doktrynalnej i politycznej użytkowania wieczystego, którą poprzedzono przykładami podobnych konstrukcji prawnych występujących w wybranych krajach obcych.

W rozdziale czwartym podjęto rozważania na temat najważniejszego elementu treści, z którego wynika celowy charakter użytkowania wieczystego, a mianowicie jego przeznaczenia. Rozróznięto przeznaczenie w rozumieniu planistycznym i umownym, sposoby jego określania i wykonywania. Szczególną uwagę zwrócono na problematykę rozwiązania użytkowania wieczystego, kryteria oceny sprzeczności korzystania z nieruchomości z określonym umownie przeznaczeniem, fakultatywność żądania rozwiązania umowy, dopuszczalność rozwiązania umowy co do części nieruchomości i związaną z tym możliwość podziału nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste.

Rozdział piąty zawiera omówienie i ocenę najnowszych zmian legislacyjnych oraz propozycję skonstruowania trybu zmiany umowy użytkowania wieczystego, jeśli następuje zmiana trwała sposobu korzystania z nieruchomości. Przeanalizowano występujące kontrowersje dotyczące zarówno istoty dopuszczalności zmiany umowy, jak i jej warunków. Osobne miejsce w tej części rozważań zajmuje zbadanie kompetencji organów publicznych właścicieli i funkcji, jaką powinny spełniać te organy w procesie zmiany umowy. Zagadnienie to jest szczególnie istotne z uwagi na konieczność udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy użytkowanie wieczyste może sprawnie funkcjonować w szybko zmieniających się warunkach wolnorynkowych.

Temu samemu celowi przyświecają rozważania podjęte w rozdziałach szóstym i siódmym. Zawierają one katalog celów gospodarczych, jakie można osiągać, oddając nieruchomości w użytkowanie wieczyste, nie wyzbywając się ich własności. Wskazano, że realizacja celów publicznych przy zastosowaniu tego prawa pozwala lepiej kontrolować ich wykonanie, jednocześnie zapobiegając skutkom niezrealizowania tych

celów, pojawiających się w postaci obowiązku zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, a niewykorzystanej na cel publiczny (art. 136 u.g.n.). Szczególne miejsce w tym punkcie rozważań zajmuje propozycja zastosowania użytkowania wieczystego jako prawa przejściowego na drodze do własności gruntu związanego z budynkami mieszkalnymi.

Aby użytkowanie wieczyste mogło efektywnie stymulować realizację celowych projektów inwestycyjnych, konieczne było także rozważenie potencjalnej konieczności zmiany jego kształtu normatywnego. Uwagi w tym zakresie zawarto w ostatnim rozdziale, w którym skupiono się także na ekonomiczno-finansowym kontekście funkcjonowania tego prawa.

Zakończenie pracy stanowi podsumowanie wynikających z niej wniosków oraz wskazujące odpowiedź na postawioną hipotezę dotyczącą ustalenia, czy użytkowanie wieczyste jako prawo celowe znajduje zastosowanie w gospodarce wolnorynkowej.

## Rozdział 1

# GENEZA POWSTANIA PRAW EMFITEUTYCZNYCH

### 1.1. Emfiteuza i *superficies* w czasach przedrzymskich

Rozpoczynając rozważania zmierzające do zarysowania obecnego kształtu polskiego prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, warto tego dokonać przez pryzmat najczęściej podnoszonego przez krytyków tej instytucji argumentu kwalifikującego ją jako „niedoskonały substytut prawa własności będący reliktem systemu realnego socjalizmu, charakteryzujący się prymatem i szczególną ochroną własności państwowej”<sup>2</sup>. Tymczasem sposoby korzystania z nieruchomości mocno zbliżone w swojej treści do prawa własności, ale nawiązane na podstawie stosunków obligacyjnych, a z czasem także rzeczowych, stosowane były już w starożytności.

Wiele wieków przed Chrystusem znana była w Egipcie dzierżawa wieczysta. Król oddawał ziemię weteranom, którzy odbyli dwudziestopięcioletnią służbę wojskową, rzemieślnikom, kupcom czy marynarzom. Również wielcy właściciele ziemscy oddawali w wieczystą dzierżawę ziemię rolną na rzecz wieśniaków. Dzierżawa taka była długoterminowa lub wieczysta. Dzierżawcy obowiązani byli płacić królowi czynsz, możliwe było przeniesienie dzierżawy na inną osobę,

---

<sup>2</sup> Stanowisko Marszałka Sejmu przywołane w wyroku TK z 10.03.2015 r., K 29/13, wraz z uzasadnieniem, [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl), s. 5.

a jej nawiązanie odbywało się wskutek licytacji. Możliwa była również poddzierżawa, stosowana przez świątynie mające w swojej dzierżawie grunty królewskie<sup>3</sup>.

Najstarszy znany dokument opisujący stosunek tzw. wieczystej dzierżawy, nazwanej później emfiteuzą, pochodzi z Grecji i datowany jest na V w. p.n.e. Umowa ta, zwana kontraktem z Elidy, została zawarta między dwiema osobami prywatnymi. Jedna przenosi na drugą na wieczne czasy 18 parcel ziemi znajdujących się w Olimpii (półwysep Peloponez). W zamian żąda rocznego czynszu w wysokości 22 miar zboża. Przedmiotem greckiej dzierżawy wieczystej były przede wszystkim grunty – od nieużytków po grunty uprawne.

Podstawowa różnica między emfiteuzą a zwykłą dzierżawą zasadzała się na tym, iż emfiteuza była dzierżawą wieczystą i dziedziczną. Czynsz był bardzo niski, a oddawana ziemia – bardzo rozległa. Do głównych zobowiązań emfiteuty należała oczywiście uprawa ziemi i płacenie czynszu (w pieniądzu bądź w naturze; w obu przypadkach czynsz ten był stały i niski). Oprócz tego był on zobowiązany do wznoszenia zabudowań niezbędnych do eksploatacji ziemi (inskrpcja z Chios – IV w. p.n.e.<sup>4</sup>) oraz do poczynienia określonych w kontrakcie nakładów, przeprowadzania melioracji, złożenia kaucji oraz ponoszenia innych ciężarów. Jeśli chodzi o uprawnienia emfiteuty, były one dużo bardziej rozległe. Warto wymienić choćby możliwość przeniesienia emfiteuzy w drodze czynności prawnej pomiędzy żyjącymi i na wypadek śmierci, w szczególności emfiteuta mógł również rozrzucić swoim prawem w testamencie. Należy jednak koniecznie podkreślić, że emfiteuta nie był właścicielem, choć bardzo często jego pozycja ukształtowana w drodze podpisania wyjątkowo korzystnej umowy była mocno zbliżona do pozycji właściciela<sup>5</sup>.

Pomimo tak odległego czasu powstania, już w tych archaicznych, ukształtowanych jeszcze w czasach przedrzymskich przykładach,

---

<sup>3</sup> W. Bojarski, *Emfiteuza według prawa rzymskiego*, Toruń 1970, s. 33.

<sup>4</sup> W. Bojarski, *Emfiteuza...*, s. 24.

<sup>5</sup> M. Frąckowiak, *Emfiteuza w prawie rzymskim okresu klasycznego: zagadnienia wstępne*, „Interlinie” 2011/3(4), s. 5.



pośród istotnych składników umownych dostrzec można cztery charakterystyczne elementy. Pierwszym jest obowiązek korzystania przez emfiteutę z gruntu w określony sposób, drugim – zobowiązanie do melioracji, w tym zabudowy nieruchomości w związku z realizacją tego celu (względnie odbudowy – kontrakt z Aten<sup>6</sup>), trzecim – zbliżona do właściciela, w zakresie posiadanych uprawnień i obowiązków, pozycja emfiteuty, a czwartym – możliwość skorzystania z nieruchomości stanowiącej własność greckich miast, świątyń czy rodzin arystokratycznych. Ten ostatni widoczny jest w greckim edyktie z miasta Thisbe (prawdopodobnie przełom II i III w. n.e.), znajdującego się w Beocji, położonej w środkowej Grecji. Oprócz wszystkich cech charakterystycznych dla greckiej dzierżawy wieczystej edykt ów był instrukcją dla osób chcących wziąć w dzierżawę ziemię nieuprawną należąca do miasta<sup>7</sup>. To właśnie w nim upatruje się początków emfiteuzy rzymskiej<sup>8</sup>.

Stosunki emfiteutyeczne znane były także poza antyczną Grecją. Umowy tego typu pojawiały się w Azji Mniejszej za czasów Aleksandra Wielkiego oraz w prawie babilońskim. Pochodząca z 587 r. umowa emfiteutyeczna oddaje królewską ziemię w uprawę „na wieczne czasy”<sup>9</sup>. *Superficies* można również spotkać w prawie starogreckim i hellenistycznym. Z kolei prawo nowobabilońskie nie знаło tej instytucji, ale podobne jej konstrukcyjnie prawo powierzchniowe, zgodnie z którym budowniczy domu na cudzym gruncie mógł w nim mieszkać przez ok. 8–10 lat<sup>10</sup>.

## 1.2. *Emfiteuza i superficies w prawie rzymskim*

Klasyczna rzymska emfiteuza nie jest jednak jedynie powieleniem emfiteuzy greckiej. Wpływ na jej ostateczny kształt miało także

<sup>6</sup> W. Bojarski, *Emfiteuza...*, s. 24.

<sup>7</sup> M. Frąckowiak, *Emfiteuza...*, s. 6.

<sup>8</sup> W. Bojarski, *Emfiteuza...*, s. 31.

<sup>9</sup> R. Taubenschlag, *Rzymskie prawo prywatne na tle praw antycznych*, Warszawa 1955, s. 147.

<sup>10</sup> R. Taubenschlag, *Rzymskie prawo...*, s. 149.

tw. *ius in agro vectigali*, przekształcone następnie w prawo wieczyste (*ius perpetuum*). Rozwiązania te stosowano w zachodniej części cesarstwa. Pierwsza instytucja była w istocie dzierżawą ziemi rolnej, zwykle niezbyt żyznej, nienadającej się do uprawy lub wymagającą doprowadzenia do względnej kultury rolnej. Charakterystyczne jednak były podmioty, które oddawały swoje dobra *agro vectigali*, a mianowicie państwo, miasta, kolonie, westalki czy kapłani<sup>11</sup>. Czas trwania takiej umowy wynosił początkowo 5 lat (w okresie republikańskim), jednak w praktyce był on o wiele dłuższy, niejednokrotnie wieczysty (cesarstwo). Krótka dzierżawa stwarzała bowiem warunki dla gospodarki rabunkowej. Niepewny swojej pozycji *vectigarius* zainteresowany był szybkim, maksymalnym wyeksploatowaniem gruntu, w obawie przed rychłym usunięciem. Krótki okres trwania umowy nastęczał także trudności organizacyjne administracji rzymskiej. Dobra oddane *agro vectigali* zwykle były bardzo rozległe<sup>12</sup>. W ten sposób z czasem *ius in agro vectigali* stało się *ius perpetuum*. Prawa te miały już ściśle rzeczowy charakter, w przeciwieństwie do zobowiązaniowego charakteru zwykłej dzierżawy. Dzierżawcy służyła skarga windykacyjna oraz ochrona posesoryjna<sup>13</sup>. Nabywał własność pożytków, mógł swoje prawo przenieść zarówno przez *legat* (zapis), jak i w drodze spadkobrania nietestamentowego, a także oddać w zastaw. Jedynym znanym obowiązkiem wektygalisty było płacenie czynszu<sup>14</sup>.

We wschodniej części cesarstwa stosowano emfiteuzę, nawiązując tym samym do wzorów greckich<sup>15</sup>. Odmienne jednak niż w przypadku *ius in agro vectigali* i *ius perpetuum*, emfiteuta oprócz obowiązku uiszczania czynszu (*canon*) był także zobowiązany do uprawy i utrzymania ziemi w odpowiedniej kulturze rolnej<sup>16</sup>. Przedmiotem

---

<sup>11</sup> W. Bojarski, *Ius in agro vectigali*, „Prawo XII-Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1973/56, s. 59.

<sup>12</sup> W. Bojarski, *Ius...*, s. 65.

<sup>13</sup> R. Taubenschlag, W. Kozubski, *Historja i instytucje rzymskiego prawa prywatnego*, Warszawa–Kraków 1938, s. 138.

<sup>14</sup> W. Bojarski, *Unifikacja praw dzierżaw wieczystych w prawie rzymskim*, PK 1994/37(3–4), s. 120.

<sup>15</sup> W. Osuchowski, *Rzymskie prawo prywatne. Zarys wykładu*, red. W. Litewski, J. Sondel, Warszawa 1988, s. 292.

<sup>16</sup> A. Dębiński, *Rzymskie prawo prywatne. Kompendium*, Warszawa 2008, s. 249.

emfiteuzy, jeśli chodzi o grunty cesarskie były jego dobra prywatne (*patrimonium principis*), w przeciwieństwie do *ius perpetuum*, stosowanego wobec majątku korony cesarskiej (*res privata*)<sup>17</sup>.

Od połowy IV w. n.e. postępuje proces unifikacji praw wieczystych obowiązujących w obu częściach cesarstwa, doprowadzając tym samym do ukształtowania emfiteuzy rzymskiej w jej klasycznym wydaniu, czyli tzw. emfiteuzy justyniańskiej. Nazwa ta jest jedynie porządkowa, gdyż proces tworzenia się tej instytucji praktycznie zakończył się już przed panowaniem Justyniana<sup>18</sup>. Nie można jednak pominąć roli, jaką cesarz ten odegrał w usystematyzowaniu emfiteuzy kościelnej. Kwestia ta nierozzerwalnie związana jest z zagadnieniem zakazu alienacji dóbr kościelnych. Pod pojęciem tym, co do zasady, rozumiano w prawie rzymskim wszelkie formy przeniesienia własności nieruchomości. Co jednak ciekawe, pośród sprzedaży, darowizny czy zamiany jako alienację dóbr kościelnych ustawodawca rzymski rozumiał również ustanowienie emfiteuzy<sup>19</sup>. Umieszczenie tej instytucji w katalogu czynności stanowiących alienację dóbr dodatkowo świadczy o pozycji, jaką posiadał emfiteuta, innymi słowy, jak bardzo był on w swoich uprawnieniach zbliżony do właściciela, skoro traktowano go w podobny sposób. Tendencja do ograniczania alienacji dóbr przetrwała zresztą w prawie kanonicznym do dziś, choć w nieco złagodzonej formie. Jako tzw. alienację *sensu largo* traktuje się obciążenie ograniczonymi prawami rzeczowymi, np. zastawem, hipoteką, służebnościami gruntowymi lub osobistymi, użytkowaniem, a nawet kreowanie stosunków obligacyjnych, jak dzierżawa, najem, użyczenie, pożyczka czy poręczenie<sup>20</sup>. Alienacją w tym szerokim znaczeniu jest więc w majątku kościelnym każda czynność pociągająca za sobą możliwość obciążenia majątku kościelnej osoby prawnej<sup>21</sup> prawem

<sup>17</sup> W. Bojarski, *Unifikacja...*, s. 121, 123.

<sup>18</sup> W. Bojarski, *Unifikacja...*, s. 130.

<sup>19</sup> E. Kowalczyk, *Zakaz alienacji dóbr kościelnych instytucji dobroczynnych w cesarstwie rzymskim*, PK 2012/55(2), s. 105; zob. też W. Bojarski, *Unifikacja...*, s. 128–129.

<sup>20</sup> L. Świto, *Akty zarządu dobrami kościelnymi*, PK 2015/58(3), s. 108.

<sup>21</sup> A. Głowacka, *Wybrane zagadnienia dotyczące problematyki czynności prawnych dokonywanych przez osoby prawne Kościoła katolickiego*, „Folia Iuridica Wratislaviensis” 2014/3(2), s. 312.

**Filip Pietrzyk** – doktor nauk prawnych; adiunkt w Zakładzie Prawa Cywilnego i Prawa Pracy Wydziału Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach; wieloletni dyrektor Wydziału Gospodarki Nieruchomościami Urzędu Miasta Kielce; specjalista w dziedzinie prawa nieruchomości; absolwent studiów podyplomowych z zakresu wyceny nieruchomości; licencjonowany zarządca nieruchomości; wpisany na listę adwokatów ORA w Kielcach; autor publikacji na temat przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Publikacja dotyczy instytucji użytkowania wieczystego po przekształceniu we własność praw związanych z nieruchomościami zabudowanymi na cele mieszkaniowe. W wyniku wyeliminowania tych nieruchomości z obrotu prawnego użytkowanie wieczyste ma szansę stać się prawem zbliżonym do nowoczesnych praw powierzchniowych, obecnych w systemach prawnych najbardziej rozwiniętych państw świata.

Autor przedstawia całościowy zarys konstrukcji użytkowania wieczystego, poczynszy od jego genezy, poprzez zmiany kształtu normatywnego, aż po formę obecną i perspektywy na przyszłość. Rozważania teoretyczne zostały zilustrowane przykładami praktycznego stosowania użytkowania wieczystego oraz propozycjami rozwiązań występujących problemów prawnych.

Czytelnicy odnajdą tu ponadto informacje na temat:

- miejsca użytkowania wieczystego i praw powierzchniowych w systemie prawa cywilnego,
- praw i obowiązków użytkownika wieczystego,
- istoty i funkcji społeczno-gospodarczej praw powierzchniowych,
- procedury oddawania nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w użytkowanie wieczyste,
- realizacji zadań publicznych za pomocą użytkowania wieczystego,
- sporów i wątpliwości związanych z funkcjonowaniem prawa użytkowania wieczystego w obrocie gospodarczym.

Książka jest przeznaczona dla pracowników administracji rządowej i samorządowej, prawników praktyków, członków samorządowych kolegiów odwoławczych, przedsiębiorców będących użytkownikami wieczystymi nieruchomości publicznych, rzeczoznawców majątkowych, zarządców nieruchomości, pośredników w obrocie nieruchomościami oraz pracowników naukowych zajmujących się omawianą tematyką.



ISSN 1897-4392  
ISBN 978-83-8187-714-5



#### ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45  
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL  
WWW.PROFINFO.PL