

# UŻYTKOWANIE WIECZyste NIERUCHOMOŚCI PUBLICZNYCH

Filip Pietrzyk

---

---

---



# UŻYTKOWANIE WIECZYSTE NIERUCHOMOŚCI PUBLICZNYCH

Filip Pietrzyk

---

---

---

SERIA **MONOGRAFIE**

*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
---------------------------------	-----





# WYKAZ SKRÓTÓW

## Akty prawne

- ABGB – austriacki powszechny Kodeks cywilny (Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch)
- BGB – ogólnoniemiecki Kodeks cywilny (Bürgerliches Gesetzbuch)
- d.o.m.m.j. – dekret z 10.12.1952 r. o odstępowaniu przez Państwo nieruchomości mienia nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych (Dz.U. Nr 49, poz. 326)
- d.p.r. – dekret z 11.10.1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz.U. Nr 57, poz. 319 ze zm.)
- d.p.w.p.r. – dekret z 11.10.1946 r. – Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych (Dz.U. Nr 57, poz. 321)
- d.p.z. – dekret z 26.10.1945 r. o prawie zabudowy (Dz.U. Nr 50, poz. 280)
- d.w.u.g.W. – dekret z 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)
- PPK – Pruskie Prawo Krajowe (Allgemeines Landrecht für die Königlich Preussischen Staaten), Landrecht pruski
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.)

- p.u.k.p. – projekt ustawy o korytarzach przesyłowych, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/23511/katalog/23514#23514>
- p.u.z.k.c. – projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw z 9 września 2009 r. wraz z uzasadnieniem, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/komisja-kodyfikacyjna-prawa-cywilnego>
- r.p.t.n. – rozporządzenie Rady Ministrów z 29.06.2005 r. w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości (Dz.U. Nr 131, poz. 1092)
- r.p.z. – rozporządzenie rządu Rzeszy Niemieckiej z 15.01.1919 r. o prawie zabudowy
- r.w.n.s.o. – rozporządzenie Rady Ministrów z 21.09.2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.)
- u.f.p. – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)
- u.g.g. – ustawa z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.)
- u.g.n. – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.)
- u.g.t. – ustawa z 14.07.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.)
- u.k.w.h. – ustawa z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2019 r. poz. 2204)
- u.KZN – ustawa z 20.07.2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U. z 2018 r. poz. 2363 ze zm.)
- u.o.p.b. – austriacka ustawa z 26.04.1912 r. o prawie budowlu (Dziennik Ustaw Państwa dla Królestw i Krajów w Radzie Państwa Reprezentowanych z 1912 r. Nr 86, s. 276)
- u.o.z. – ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2020 r. poz. 282 ze zm.)
- u.p.r.i.j. – ustawa z 29.06.2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2018 r. poz. 1537 ze zm.)
- u.p.u.w.f. – ustawa z 4.09.1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1299 ze zm.)

- u.p.u.w.m. – ustawa z 20.07.2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz.U. z 2020 r. poz. 139 ze zm.)
- u.p.u.w.w. – ustawa z 29.07.2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. z 2019 r. poz. 1314)
- u.p.w.s.t. – ustawa z 10.05.1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.)
- u.r. – ustawa z 9.10.2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2020 r. poz. 802)
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)
- u.s.u.d.r. – ustawa z 9.03.2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz.U. z 2018 r. poz. 2267)
- u.z.g.g. – ustawa z 29.09.1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.)
- u.z.KZN – ustawa z 13.06.2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zaspocie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1309)

## **Czasopisma i publikatory**

- ASP AL – Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum
- AUL – Acta Universitatis Lodziensis
- Cz. Pr.-Hist. – Czasopismo Prawno-Historyczne
- FK – Finanse Komunalne
- GP – Gazeta Prawna
- GSP – Gdańskie Studia Prawnicze
- IiETW – Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich
- KPP – Kwartalnik Prawa Prywatnego

M. Praw.	– Monitor Prawniczy
NP	– Nowe Prawo
NPN	– Nowy Przegląd Notarialny
NZS-OP	– Nowe Zeszyty Samorządowe – Opinie Prawne
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna
OSNC-ZD	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna. Zbiór Dodatkowy
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
PiP	– Państwo i Prawo
PK	– Prawo Kanoniczne: Kwartalnik Prawno-Historyczny
PPH	– Przegląd Prawa Handlowego
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
PNUŚ	– Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach
Prz. Leg.	– Przegląd Legislacyjny
Prz. Sąd.	– Przegląd Sądowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Rzecz. Maj.	– Rzeczoznawca Majątkowy
SiMTNN	– Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości
SIL	– Studia Iuridica Lubliniensa
ST	– Samorząd Terytorialny
St. Iur. Agr.	– Studia Iuridica Agraria
St. Pr.-Ek.	– Studia Prawno-Ekonomiczne
ŚN	– Świat Nieruchomości
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

## Inne

KZN	– Krajowy Zasób Nieruchomości
LEX	– System Informacji Prawnej LEX
m.p.z.p.	– miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SA	– Sąd Apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
SO	– Sąd Okręgowy

---

SR	– Sąd Rejonowy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny
w.z.i.z.t.	– warunki zabudowy i zagospodarowania terenu



## 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 zachwiania 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. Rozróżniono 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 pieniądzech bądź w naturze; w obu przypadkach czynsz ten był stały i niski). Oprócz tego był on zobowiązany do wznoszenia zabudowań niezbędnych do eksploatacji ziemi (inskrypcja 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 rozrządzić 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.

osoby trzeciej. W czasach rzymskich było nią również ustanowienie emfiteuzy.

Emfiteuza kościelna ewoluowała przez okres działalności legislacyjnej Justyniana. Początkowo zakazywał on w ogóle oddawania dóbr kościelnych w emfiteuzę wieczystą, ograniczając ją jedynie do emfiteuty i jego dwóch kolejnych sukcesorów. Ponadto emfiteuta musiał być odpowiednio majątny, a gdyby pogorszył stan ziemi, tracił swoje prawo i był zobowiązany do zapłaty odszkodowania. Podobne konsekwencje występowały w przypadku zaległości czynszowych, co najmniej dwuletnich (trzyletnich – w emfiteuzie świeckiej). Później stanowisko to uległo zmianie, dopuszczając emfiteuzę wieczystą pomiędzy instytucjami kościelnymi, by w 544 r. milcząco ów zakaz pominąć, zrównując tym samym w praktyce emfiteuzę kościelną ze świecką<sup>22</sup>. Warto zaznaczyć, że najczęściej źródłem emfiteuzy ludzi bogatych była ziemia cesarska i instytucji kościelnych, natomiast ubogich – grunty osób prywatnych<sup>23</sup>.

Najważniejszym sposobem powstania emfiteuzy była umowa z właścicielem. Nie wymagała ona szczególnej formy, choć justyniańska emfiteuza kościelna winna była być potwierdzona pisemnie. Mogła powstać również na mocy wyroku sądowego<sup>24</sup>, zapisu, a także zasiedzenia<sup>25</sup>. To ostatnie dotyczyło jednak jedynie nabycia przez osobę trzecią już istniejącej emfiteuzy<sup>26</sup>. Innymi słowy, wskutek zasiedzenia niemożliwe było jej pierwotne nabycie (podobnie jak w przypadku użytkowania wieczystego).

Rzymski emfiteuta miał więc uprawnienia tak rozległe i trwałe, że w praktyce jego stanowisko wybijało się na pierwszy plan, przed

---

<sup>22</sup> W. Bojarski, *Unifikacja...*, s. 129.

<sup>23</sup> B. Tańska-Hus, *Dzierżawa rolnicza w Polsce na przestrzeni wieków*, Wrocław 2009, s. 11.

<sup>24</sup> *Podręczna encyklopedia kościelna*, red. Z. Chełmicki, t. 9–10, Warszawa 1906, s. 396.

<sup>25</sup> S. Wróblewski, *Zarys wykładu prawa rzymskiego. Prawo rzeczowe*, Kraków 1919, s. 155.

<sup>26</sup> S. Markiewicz, *Uwagi nad własnością podzieloną*, „*Ekonomista*” 1866/3, s. 111.

prawami właściciela. Czasem nawet (zwłaszcza w warunkach wulgaryzacji prawa rzymskiego) emfiteutów myłono z właścicielami<sup>27</sup>. Przystępowały im w takim jak właścicielowi wymiarze wszystkie pożytki<sup>28</sup> i akcesje<sup>29</sup>, nawet gdyby w danym momencie nie byli dzierżycielami gruntu<sup>30</sup>.

Podobnie jak wektygaliście, emfiteucie przysługują więc skargi windykacyjne i interdykty posesoryjne. Ma on bezwzględną wolę zachowania rzeczy dla siebie, a pod względem ekonomicznym – bycia samemu właścicielem<sup>31</sup>. Emfiteuza jest prawem dziedzicznym i zbywalnym, czym różni się od rzymskiego użytkowania. Od dzierżawy czasowej różni się natomiast tym, że jest prawem rzeczowym na istniejącym gruncie, a nie rodzącym jedynie skutek zobowiązaniowy, stosunkiem obligacyjnym<sup>32</sup>. W pewnym okresie pojawiły się nawet wątpliwości, czy emfiteuza nie jest aby umową sprzedaży, z zastrzeżeniem obowiązku uprawy gruntu, co było konsekwencją mocno zbliżonej do właściciela pozycji emfiteuty. Wątpliwości te rozstrzygnął w V w. n.e. cesarz Zenon, który wyjaśnił, że w tym przypadku chodzi o odrębną umowę emfiteuzy, a nie o przeniesienie własności<sup>33</sup>. Faktem jest, że w emfiteuzie występują silne elementy obligacyjne. W istocie jest ona przecież długoletnim lub wieczystym najmem nieruchomości ziemskiej, za umówioną roczną opłatą, na który składają się zasady zarówno umowy sprzedaży, jak i najmu<sup>34</sup>.

Emfiteuta zobowiązany był do uiszczania corocznego czynszu, najczęściej zwanego canonem. Jak już wspomniano, opłata ta była niska.

<sup>27</sup> K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, Warszawa 2000, s. 326.

<sup>28</sup> W. Bojarski, *Emfiteuza...*, s. 97.

<sup>29</sup> M. Frąckowiak, *Emfiteuza...*, s. 10.

<sup>30</sup> F. Zoll, *Pandekta, czyli nauka rzymskiego prawa prywatnego*, t. 2, *Prawo rzeczowe*, Kraków 1913, s. 126.

<sup>31</sup> R. Sohm, R. Taubenschlag, W. Kozubski, *Instytucje, historia i system rzymskiego prawa prywatnego. Część druga. Prawo rzeczowe i zobowiązania*, Warszawa 1925, s. 330; S. Wróblewski, *Posiadanie na tle prawa rzymskiego*, Kraków 1899, s. 119.

<sup>32</sup> K. Czychlarz, *Instytucje prawa rzymskiego*, Lwów 1920, s. 136.

<sup>33</sup> C. Kunderewicz, *Rzymskie prawo prywatne*, Łódź 1982, s. 146.

<sup>34</sup> E. Maciejowski, *Zasady prawa rzymskiego pospolitego podług instytucyj justyniańskich*, t. 2, Warszawa 1865, s. 222.

Dawniej nazywano ją nawet w odniesieniu do gruntów nieuprawnych – czynszykiem<sup>35</sup>. Cecha ta była szczególnie istotnym wyróżnikiem emfiteuzy. Na emfiteucie spoczywały również ciężary publiczne obciążające grunt, a w razie zamiaru rozporządzenia emfiteuzą zobowiązany był on powiadomić o tym fakcie właściciela, któremu przysługiwało prawo pierwokupu. Jeśli z niego nie korzystał, miał prawo do otrzymania 2% ceny sprzedaży, czyli tzw. *laudemium*<sup>36</sup>. W przypadku zaniechania obowiązku zawiadomienia właściciela o zamiarze zbycia prawa emfiteuza gasła, podobnie jak przy trzyletnim zaniechaniu płatności czynszu lub opłat publicznych<sup>37</sup>. Inne przypadki wygaśnięcia emfiteuzy to: konfuzja praw, upływ czasu lub ziszczenie się warunku rozwiązującego, brak spadkobierców, usunięcie z obiegu gruntu, a przede wszystkim pogarszanie gruntu<sup>38</sup>. Najważniejsze jednak jest to, że emfiteuta zobowiązany był do uprawiania dzierżawionej ziemi. Obowiązek ten należał do istoty tej instytucji, czym odróżniał ją od innych rodzajów dzierżaw. W celu wywiązania się z niego obowiązanym był dokonywać melioracji<sup>39</sup>, czyli ulepszeń.

Co ważne, przedmiotem emfiteuzy mogły być również budynki, i to zarówno w celu ich budowy, jak i odbudowy. Zawsze jednak musiały one być związane z prawem emfiteuzy gruntu, a nie funkcjonować jako odrębne przedmioty innych praw, co odróżniało je od powierzchniowej *superficies*<sup>40</sup>. Ta ostatnia za czasów Justyniana była zbywalnym i dziedzicznym, długoterminowym lub wiecznym prawem rzeczowym do korzystania z wystawionej budowli na cudzym gruncie za zapłatą właścicielowi czynszu. Pod koniec IV w., wraz z wulgaryzacją prawa rzymskiego, ten, kto postawił budynek na cudzej nieruchomości za zgodą jej właściciela, stawał się jego właścici-

---

<sup>35</sup> W. Olszowski, *O prawnictwie cywilnem, zasady praw rzymskich z dzisiejszą księgą praw cywilnych zastosowane*, Płock 1824, s. 260.

<sup>36</sup> W. Osuchowski, *Rzymskie prawo...*, s. 293.

<sup>37</sup> M. Kuryłowicz, A. Wiliński, *Rzymskie prawo prywatne. Zarys wykładu*, Kraków 2005, s. 249.

<sup>38</sup> J. Zielonacki, *Pandekta, czyli wykład prawa prywatnego rzymskiego, o ile ono jest podstawą prawodawstw nowszych*, Kraków 1870, s. 273.

<sup>39</sup> W. Bojarski, *Emfiteuza...*, s. 114.

<sup>40</sup> W. Bojarski, *Emfiteuza...*, s. 87.

cielem (tzw. własność *superficia*<sup>41</sup>). W tym zakresie doszło więc do przełamania zasady *superficies solo cedit*<sup>42</sup>. *Superficiariuszowi* (podobnie jak *emfiteucie*) przysługiwało prawo obciążania gruntu lub budowli służebnościami i zastawami<sup>43</sup>. Niekiedy *superficies* w ujęciu rzymskim nazywane jest wprost prawem zabudowy<sup>44</sup>.

Odnosząc rozważania na temat instytucji rzymskich do warunków obecnych warto odnotować, że choć użytkowanie wieczyste stanowi swoisty rodzaj hybrydy pomiędzy *emfiteuzą* a *superficies*, to jednak bliżej mu do tej pierwszej<sup>45</sup>. Najlepiej chyba dostrzegł to F. Maciejowski, pisząc: „Taki bowiem dzierżawca (*emfiteuta*) staje się pełnym właścicielem użytkowania, nie tylko z powierzchni gruntowej, ale i z wnętrza ziemi; wszelkie zatem przychody zwyczajne i nadzwyczajne, nawet drzewa przypadkiem lub wichrem obalone, chociaż nieuważane za owoc lasu, jakoteż skarb w gruncie i w nieruchomości dzierżawczowieczystej znalezione, do niego należy. [...] Zgoła służą mu prawa takie same jak właścicielowi, wyjąwszy rozrzączalność istotą własności<sup>46</sup>. O *superficies* zaś: „Stosunek ten podobny do *emphyteusis* podciągają pod prawo rzeczowej *jus in re aliena*, bo na cudzej budowlu stojącej na cudzym gruncie. Różni się jednak w tem od *emphyteusis*, że *emphyteuta* miał w prawie swoim cudzy grunt, cudzą ziemską dziedzinę do ciągnięcia z niej korzyści w całej znaczeniu, *superficiarius* zaś żadnego nie miał prawa do ziemi, dzierżył tylko budowlę jako wieczysty lub długoletni jej najmoierca w najrozszerzonym znaczeniu<sup>47</sup>.

---

<sup>41</sup> M. Krasoń, *Rzymski rodowód regulacji dotyczących budowy na cudzym gruncie* [w:] *Z dziejów prawa Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Lityński, PNUŚ 1991/1200, s. 9.

<sup>42</sup> W. Litewski, *Rzymskie prawo prywatne*, Warszawa 1990, s. 248–249.

<sup>43</sup> F. Zoll, *O prawie na rzeczy własnej (ius in re propria) ze stanowiska prawa rzymskiego* [w:] *Rozprawy i sprawozdania z posiedzeń Wydziału Historyczno-Filozoficznego Akademii Umiejętności*, t. 13, Kraków 1881, s. 325.

<sup>44</sup> M. Żońnierczuk, *Zarys prawa rzymskiego*, Lublin 1992, s. 164–165.

<sup>45</sup> O podobieństwach użytkowania wieczystego i rzymskiej *superficies* zob. M. Krasoń, *Rzymski rodowód...*, s. 10–17.

<sup>46</sup> F. Maciejowski, *Zasady...*, s. 223–224.

<sup>47</sup> F. Maciejowski, *Zasady...*, s. 227.

Na powyższym przykładzie wyraźnie zarysowano różnicę, która przetrwała do dziś i – choć z drobnymi zmianami – wyznacza granicę dzielącą użytkowanie wieczyste od projektowanego polskiego prawa zabudowy, którego założenia przedstawił K. Zaradkiewicz<sup>48</sup>. Nie chodzi bynajmniej o to, że w prawie rzymskim, co do zasady (poza prawem wulgarnym), nie było mowy o wyjątkach od zasady *superficies solo cedit*, obecnymi i w użytkowaniu wieczystym, i w przyszłym prawie zabudowy. Otóż istniejąca dzisiaj odrębna własność budynków jest ściśle związana z prawem użytkowania wieczystego gruntu tak, jak niegdyś budynki w ramach emfiteuzy były ściśle związane z tym prawem. Podobna zależność występuje co prawda w art. 251<sup>3</sup> § 1 p.u.z.k.c., który zakłada ustanowienie w polskim prawie nowego ograniczonego prawa rzeczowego – prawa zabudowy, jednak nie jest ona w nim aż tak silna. Umowa ustanawiająca prawo zabudowy może bowiem przewidywać ograniczenie uprawnień zabudowcy<sup>49</sup> do korzystania z gruntu, czyniąc go nie jedynym i nie wyłącznym jej posiadaczem. W art. 251<sup>8</sup> § 1 p.u.z.k.c. postanowiono, iż umowa o ustanowienie prawa zabudowy określa rodzaj zabudowy, sposób i zakres korzystania z obciążonej nieruchomości gruntowej oraz czas, na jaki prawo zabudowy jest ustanowione. Mowa tutaj więc nie tylko o sposobie, lecz także o zakresie korzystania z nieruchomości, który ze swej natury może być przecież zarówno szerszy, jak i węższy. Użytkowanie wieczyste więc, podobnie jak emfiteuza, obejmuje władanie całością nieruchomości, natomiast prawo zabudowy – jedynie jej mniej lub bardziej zarysowaną w przestrzeni bryłą, tak jak *superficies*<sup>50</sup>. Zauważył to już C. Znamierowski, przytaczając przykład niemieckiego prawa zabudowy – *Erbbaurecht*<sup>51</sup>. W istocie chodzi tutaj o to, że jego ustanowienie wyłącza możliwość korzystania z obciążonej tym prawem nieruchomości, ale tylko o tyle, o ile jest to niezbędne do rea-

<sup>48</sup> K. Zaradkiewicz, *Podstawowe założenia dotyczące propozycji regulacji prawa zabudowy (Materiał dyskusyjny przygotowany dla Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego)*, Prz. Leg. 2006/2, s. 53–83.

<sup>49</sup> Osobę, której przysługiwałoby prawo zabudowy art. 251<sup>3</sup> p.u.z.k.c. definiuje jako „zabudowcę”. Ponadto pojęcia tego używał C. Znamierowski w pracy *Kilka uwag o prawie zabudowy*, Poznań 1933, s. 21.

<sup>50</sup> R. Świrgoń-Skok, *Rzymska superficies a prawo zabudowy w projekcie zmian prawa rzeczowego*, Cz. Pr.-Hist. 2014/66(2).

<sup>51</sup> C. Znamierowski, *Kilka uwag...*, 27.



lizowania zabudowy i korzystania z niej. Ta cecha została uwzględniona w projekcie nowego polskiego prawa zabudowy i znalazła się w art. 251<sup>5</sup> p.u.z.k.c. Z tej samej nieruchomości w czasie trwania prawa zabudowy mogą korzystać zarówno zabudowca, jak i właściciel.

Precyzyjne nakreślenie granic tego współkorzystania będzie trudne do sprecyzowania w odniesieniu do nieruchomości publicznych, zwłaszcza w kontekście konieczności ustalenia zasad ustanawiania praw zabudowy na tych nieruchomościach w formie odrębnych przepisów (art. 251<sup>8</sup> § 2 p.u.z.k.c.). Dużo łatwiejsze będzie to na gruntach prywatnych w warunkach niczym nieskrępowanej swobody umów. W przypadku nieruchomości publicznych istotne jest, aby zakres zbywanych praw do nieruchomości był jasno określony, ponieważ zazwyczaj rozporządzenie to następuje w trybie publicznym (przetarg).

Dla przykładu można wskazać hipotetyczną sytuację, gdy mający powstać na podstawie prawa zabudowy obiekt usługowy będzie współfunkcjonować na jednej nieruchomości z istniejącą szkołą. Kluczowe w tej sytuacji będzie precyzyjne określenie zasad korzystania z przyszłego budynku usługowego, jego przyszłych funkcji i mającej mu towarzyszyć infrastruktury (komunikacja, parkingi, sieci uzbrojenia terenu, profil działalności, ewentualne immisje itp.) w taki sposób, aby zabudowca mógł być wyłoniony w trybie konkurencyjnym i transparentnym. W praktyce więc bezkonfliktowe współfunkcjonowanie publicznego właściciela i przyszłego zabudowcy stałoby się możliwe jedynie, gdyby publiczny właściciel sam zaprojektował przyszłą zabudowę, ściśle określił jej formę i funkcję, nie zostawiając żadnego marginesu swobody dla inwestora. Wtedy jednak publiczne wyłanianie zabudowcy szybko stałoby się fikcją.

Oczywiście można argumentować, że istnieje możliwość takiego ukształtowania przyszłego prawa zabudowy, aby dawało ono zabudowcy wyłączne prawo do korzystania z oznaczonej części nieruchomości będącej przedmiotem umowy. Dopuścił takie rozwiązanie ustawodawca niemiecki w rozporządzeniu o prawie zabudowy z 5.01.1919 r., postanawiając, iż prawo zabudowy można rozszerzyć na niepotrzebną dla budynku część gruntu, o ile budynek pozostaje pod

względem gospodarczym rzeczą główną<sup>52</sup>. Wówczas jednak z rynkowego punktu widzenia stanie się ono niemal tożsamy z użytkowaniem wieczystym i pojawi się pytanie o sens jego istnienia na gruntach publicznych.

Powyższe perturbacje mogą stać się słabą stroną projektowanego prawa wobec pełniejszej i bardziej czytelnej wiązki uprawnień użytkownika wieczystego. Przemawiają one przeciwko propozycji wyeliminowania użytkowania wieczystego i zajęcia jego miejsca w polskim systemie prawnym przez prawo zabudowy<sup>53</sup>. Zagadnienie to będzie jeszcze szerzej rozwinięte w dalszej części pracy.

Najdobitniej o słabszym związaniu budynków z prawem zabudowy w stosunku do ciężaru tej zależności w użytkowaniu wieczystym świadczy treść art. 251<sup>11</sup> p.u.z.k.c., w myśl którego dopuszczalne jest ustanowienie prawa zabudowy na nieruchomości obciążonej użytkowaniem wieczystym. Wynika stąd, że ustawodawca akceptuje i podziela pogląd, że prawo zabudowy jest prawem słabszym aniżeli użytkowanie wieczyste.

Intensywność związania zabudowy z prawem do gruntu w emfiteuzie i użytkowaniu wieczystym jest niewątpliwie konsekwencją charakteru obu praw. Są one bowiem konstrukcjami pierwotnie przeznaczonymi przede wszystkim dla „organizmów”<sup>54</sup> państwowych lub instytucjonalnych (dobra kościelne<sup>55</sup>), ukształtowanymi w określony sposób ze względu na szczególny charakter tych właścicieli. Inaczej realizować swoje cele związane z zagospodarowaniem nieruchomości będzie instytucjonalny właściciel wyposażony w atrybuty powszechnie skutecznej władzy, a inaczej – właściciel prywatny, choćby nawet

<sup>52</sup> Cyt. za: K. Zaradkiewicz, *Podstawowe założenia...*, s. 61, przypis 35.

<sup>53</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, uzasadnienie pkt 4, s. 20–21.

<sup>54</sup> Za W. Bojarskim przez organizacje państwowe należy rozumieć domenę cesarską, wielkich możnowładców, miasta czy dobra kościelne, a w przypadku użytkownika wieczystego nieruchomości stanowiące własność podmiotów publicznych.

<sup>55</sup> F. Pasternak, *Urzędy i beneficja kościelne. Majątek kościelny*, Warszawa 1970, s. 306–308.

sam dysponował znacznym majątkiem ziemskim. Z tego właśnie powodu odróżniano niemal całkowite zastąpienie właściciela w prawach do nieruchomości przez emfiteutę od przyszłego uprawnienia do korzystania z powierzchni gruntu lub nawet tylko jego części<sup>56</sup> przez superficjariusza.

Z czasem stosowanie prawideł emfiteuzy do gruntów zabudowanych zdarzało się coraz częściej i widoczna była wyraźna różnica w porównaniu z przypadkami, gdzie stosowano zasady regulujące *superficies*<sup>57</sup>. Stąd zapewne, wraz ze wzrostem znaczenia wielkich właścicieli ziemskich i stopniowo uzależniających się od nich władców państw<sup>58</sup>, to właśnie emfiteuzę wykorzystano jako podbudowę stworzenia średniowiecznej koncepcji własności podzielonej, będącą podstawą stosunków feudalnych w Europie. Tak jednak jak własność podzielona, mimo pewnych analogii, niewiele ma wspólnego z wykształconą przez setki lat emfiteuzą grecką i rzymską, tak dzisiejsze użytkowanie wieczyste niewiele ma wspólnego ze średniowieczną własnością podzieloną<sup>59</sup>. Emfiteuza wyrosła bowiem z potrzeb czysto ekonomicznych, a własność podzielona – społeczno-politycznych<sup>60</sup>. Podobnie użytkowanie wieczyste, choć ukształtowane w innej rzeczywistości politycznej, dziś spełnia zupełnie inną funkcję, niemającą już z poprzednią sferą polityczną żadnych punktów stykowych. Samo natomiast pojawienie się użytkowania wieczystego w polskim prawie w czasie tzw. socjalizmu realnego nie może dyskwalifikować tej instytucji jedynie ze względu na „pochodzenie”, tym bardziej że jego geneza tkwi w klasycznym prawie rzymskim<sup>61</sup>.

---

<sup>56</sup> Zapewne dlatego tym tokiem myślenia poszedł Sąd Najwyższy, orzekając o niedopuszczalności podziału nieruchomości przez użytkownika wieczystego, zob. rozdział 4, pkt 4.3.

<sup>57</sup> F. Zoll, *Pandekta...*, s. 233.

<sup>58</sup> M. Habdas, *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2012, s. 32.

<sup>59</sup> Odmienne zob. J. Ignatowicz, *Użytkowanie wieczyste de lege ferenda* [w:] *Z zagadnień współczesnego prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tomasza Dybowskiego*, red. J. Bleszyński, J. Rajski, M. Safjan, E. Skowrońska, „Studia Iuridica” 1994/21, s. 119.

<sup>60</sup> S. Markiewicz, *Uwagi nad własnością...*, s. 112.

<sup>61</sup> H. Kupiszewski, *Prawo rzymskie a współczesność*, Warszawa 1988, s. 217.

## 1.3. Stosunki emfiteutyczne na ziemiach polskich

### 1.3.1. Polska przedrozbiorowa

Nie tylko w tradycji rzymskiej funkcjonowały w obrocie instytucje, do których konstrukcyjnie nawiązuje dzisiejsze użytkowanie wieczyste nieruchomości. W Polsce przedrozbiorowej negatywny stosunek do prawa rzymskiego i do pomysłu oparcia na nim kodyfikacji prawa wynikał z sięgania do tradycji Rzymu cesarskiego. Cesarstwo Rzymskie i kodyfikacja prawa dokonana przez Justyniana kojarzyły się zwolennikom szlacheckiej demokracji z silną władzą monarszą. Niechęć szlachty do recypowania prawa rzymskiego, w którym upatrywała nosiciela zasad absolutyzmu, nie oznaczała jednak całkowitego odrzucenia jego wzorców w dziedzinie prawa prywatnego<sup>62</sup>. Poza tym prawo rzymskie przenikało do Korony wraz z prawem Wielkiego Księstwa Litewskiego.

Nie byłoby jednak uzasadnione stwierdzenie, że w naszym kraju nigdy nie doszło do recepcji prawa rzymskiego. Właściwiej będzie powiedzieć, że nigdy nie doszło do recepcji bezpośredniej<sup>63</sup>. Oddziaływało ono na dawne prawo polskie w co najmniej kilkunastu dziedzinach, począwszy od wpływów redakcyjnych, przez systematykę, terminologię, na rozwiązaniach konkretnych instytucji kończąc<sup>64</sup>. Wpływ ten był szczególnie wyraźny w prawie miejskim<sup>65</sup>, które co prawda nie było wytworem polskim, ale opierało się na wzorach prawa miejskiego saskiego oraz magdeburskiego, uznających posiłkową moc prawa rzymskiego<sup>66</sup>. W ten sposób konstrukcja praw emfiteutycznych

---

<sup>62</sup> Por. W. Wołodkiewicz, *Europa i prawo rzymskie. Szkice z historii europejskiej kultury prawnej*, Warszawa 2009, s. 22; J. Bardach, *Statuty litewskie a prawo rzymskie*, Warszawa 1999, s. 94.

<sup>63</sup> W. Uruszczak, *Historia państwa i prawa polskiego*, t. 1, 966–1795, Warszawa 2015, s. 174.

<sup>64</sup> J. Sondel, *O roli prawa rzymskiego w dawnej Polsce*, „AUL Folia Iuridica” 1986/21, s. 45.

<sup>65</sup> I. Jakubowski, *Prawo rzymskie w projektach kodyfikacyjnych polskiego oświecenia*, „AUL Folia Iuridica” 1984/15, s. 42, 87, 112, 115.

<sup>66</sup> M. Kuryłowicz, *Historia i współczesność prawa rzymskiego*, Lublin 1984, s. 103.

tak w Europie, jak i na terenach dawnej Polski stała się prawną podstawą stosunków feudalnych – seniora i lennika<sup>67</sup>. Na tej podstawie pod wpływem poglądów szkoły glosatorów i jurysprudencji, głównie z XIII w., wykształciła się wspomniana już koncepcja tzw. własności podzielonej<sup>68</sup>. Posiłkując się prawem germańskim<sup>69</sup>, uważano, że własność jest podzielona między tego, kto z rzeczy korzysta, a tego, kto nie pozostaje z rzeczą w żadnej styczności, lecz pobiera tylko od owego właściciela użytkowego pewne opłaty i jedynie wyjątkowo, po zgaśnięciu tego rodzaju własności, dochodzi do pełnego prawa<sup>70</sup>.

W ramach takiego podziału seniorowi przysługiwała własność zwierzchnia (*dominium directum*), podczas gdy wasalowi – własność użytkowa (*dominium utile*)<sup>71</sup>. Własność taka opierała się na lokacjach gruntowych. Mogły one mieć charakter czasowy, dożywotni lub wieczysty, łącząc się z zależnością osobistą (wasale, chłopci) lub będąc wolne (miasta królewskie)<sup>72</sup>. Podkreśla to P. Dąbkowski, stwierdzając, że w Polsce pod pojęcie własności użytkowej podciągano pewne prawa na rzeczy cudzej, w tym emfiteuzę, prawo powierzchni, a także zastaw użytkowy, stosując te instytucje także w stosunkach miejskich<sup>73</sup>.

Przedmiotem stosunku lennego mogły więc być zarówno grunt, jak i dom, bez względu na to, czy chodziło o budynek już istniejący, czy też nowo wzniesiony. Początkowo pan lenny był zarazem właścicielem *melioratio*, przynajmniej w takim stopniu, w jakim ciążyła na nim odpowiedzialność za czynsz, czynszownik zaś otrzymywał prawo rzeczowe nie tylko do budynku, ale i – co prawda słabsze – do samego gruntu, na którym budynek był wzniesiony. Najważniejszym uprawnieniem, w którym znajdowała wyraz własność zwierzchnia

<sup>67</sup> M. Frąckowiak, *Emfiteuza...*, s. 14.

<sup>68</sup> T. Maciejewski, *Historia powszechna ustroju i prawa*, Warszawa 2000, s. 338.

<sup>69</sup> M. Szczaniecki, K. Sójka-Zielińska, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 2009, s. 95.

<sup>70</sup> S. Wróblewski, *Zarys wykładu...*, s. 4.

<sup>71</sup> W. Dajczak, T. Giaro, F. Longchamps de Berier, *Prawo rzymskie. U podstaw prawa prywatnego*, Warszawa 2014, s. 432.

<sup>72</sup> T. Maciejewski, *Historia...*, s. 338.

<sup>73</sup> P. Dąbkowski, *Prawo prywatne polskie*, t. 2, Lwów 1911, s. 155.

pana, był obok prawa do pobierania czynszów – wymóg jego zgody na alienację lenności. Z czasem warunek ten nabrał charakteru formalnego uznania cudzej własności, bardziej niż rzeczywistego pozwolenia. Tym samym prawo czynszownika stawało się coraz intensywniejsze, aż w końcu pochłonęło własność zwierzchnią właściciela gruntu<sup>74</sup>. Trzeba jednak pamiętać, że każdy z tych podmiotów był właścicielem, ale dopiero atrybuty obydwu tych osób składały się na pełnię prawa własności. Dlatego własność każdego z nich była niepełna<sup>75</sup>. Zagadnienie to jest niezwykle istotne z punktu widzenia niniejszych rozważań, to bowiem właśnie w koncepcji własności podzielonej pojawia się po raz pierwszy od czasów zwulgaryzowanego prawa rzymskiego taki kierunek pojmowania własności podzielonej, który później doprowadzi do ugruntowania się wyjątku od zasady *superficies solo cedit*. Ten właśnie element, wyrażony w postaci odrębnej własności budynków posadowionych na gruncie emfiteutycznym, jest tak bardzo charakterystyczny dla dzisiejszego polskiego użytkowania wieczystego czy niektórych obcych praw zabudowy (np. niemieckie *Erbbaurecht*), a niewystępujący ani w klasycznym rzymskim rozumieniu emfiteuzy, ani *superficies*.

Sam zaś termin „emfiteuza” (*ius emphyteuticum*) znany był w naszym kraju już od wczesnego średniowiecza. Początkowo jednak miał on w prawie polskim inne znacznie niż w prawie rzymskim. Używano go do określania różnorodnych form władania (dzierżenia) nieruchomości, takich jak: prawa do nieruchomości chłopów osadzanych na prawie niemieckim, nadanie dóbr królewskich w nagrodę za zasługi, prawo zastawu czy prawo zakupne<sup>76</sup>. Stosunki takie odpowiadały potrzebie wywiązania się władcy z wdzięczności wobec szlachcica, a jednocześnie zapewniały temu drugiemu uzyskanie dziedzictwa (*haereditas*), które mogło stanowić majątek międzypokoleniowy. Oznaczało ono posiadanie dóbr najlepszym „wieczystym” prawem,

---

<sup>74</sup> K. Bukowska, *Orzecznictwo krakowskich sądów wyższych w sporach o nieruchomości miejskie (XVI–XVIII w.). Studium z historii prawa rzymskiego w Polsce*, Warszawa 1967, s. 37.

<sup>75</sup> J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009, s. 197.

<sup>76</sup> D. Makilla, *Historia prawa w Polsce*, Warszawa 2008, s. 218.

pozwalającym na korzystanie z pełni należnych właścicielowi praw, łącznie z prawem przekazania ich swoim następcom prawnym<sup>77</sup>. Jednocześnie władca nie tracił zwierzchności nad majątkiem wchodzącym w skład jego domeny. Co jednak charakterystyczne, w początkowym okresie to nie ustawodawstwo zajmowało się emfiteuzą, lecz traktowały o niej postanowienia konkretnych umów. Dopiero późniejsze prawo zabezpieczyło możliwość zawierania umów emfiteutycznych<sup>78</sup>. Na użytek niniejszego opracowania warto wyjaśnić, że mówiąc o stosunkach emfiteutycznych w Polsce, trzeba mieć na uwadze niejednorodność pojęciową, ponieważ nazwy „emfiteuza” używano w różnych konfiguracjach odnośnie do praw powierzchniowych (*superficies*)<sup>79</sup>, różnorakich własności podzielonych, klasycznie rozumianych emfiteuz ukształtowanych na wzór rzymski<sup>80</sup>, a niekiedy nawet długoletnich lub wieczystych dzierżaw niemających w swojej treści przewidzianego obowiązku melioracji<sup>81</sup>. Tym zresztą różniły się, zwłaszcza niemieckie, dzierżawy wieczyste od emfiteuz, chociaż w praktyce stosowano do nich przepisy o emfiteuzach<sup>82</sup>.

Z czasem ulepszenia gruntu zaczynają zmieniać swój charakter, stając się nie tylko środkiem do osiągnięcia celu umowy, ale samym celem. Zjawisko to pojawia się także w dawnej Polsce, na co zwraca uwagę K. Bukowska. Umowa emfiteutyczna nie jest już tylko narzędziem osiągania rezultatu w postaci utrzymania wysokiej kultury rolnej ziem zaniedbanych czy nieużytków, ale coraz częściej rzymskie *melioratio* – najważniejszy cel umowy, zamieniają się w skonkretyzowany już obowiązek dokonania zabudowy, jako sposobu podniesienia gospodarczej wartości gruntu w miastach. Rozpowszechnienie tego mechanizmu w Europie przypisuje się władzom kościelnym, dysponującym znacznym majątkiem nieruchomym, niemogącym własnymi

<sup>77</sup> W. Uruszcak, *Historia...*, s. 313.

<sup>78</sup> W. Bojarski, *Zarys pojustyniańskich dziejów emfiteuzy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1972/52, s. 56.

<sup>79</sup> P. Dąbkowski, *Prawo prywatne...*, s. 252.

<sup>80</sup> W. Dutkiewicz, *Prawo hipoteczne w Królestwie Polskim*, Warszawa 1850, s. 215.

<sup>81</sup> W. Bojarski, *Zarys...*, s. 57.

<sup>82</sup> J.W. Bandtkie-Stężyński, *Prawo prywatne polskie*, Warszawa 1851, s. 265.

siłami prawidłowo go zagospodarować<sup>83</sup>. Sama zresztą konstrukcja własności podzielonej, zgodnie z nauką glosatorów, traktowała dokonywaną zabudowę w sposób szczególny, choć nadal z zachowaniem akcesji. Właściciel parceli uzyskiwał na wzniesionym na niej budynku *dominium directum*, natomiast właścicielowi materiału przysługiwało *dominium utile*. Powstające w ten sposób prawa zabudowy ustanawiane były na gruntach należących do miasta, instytucji kościelnych oraz najbogatszych jednostek patrycjatu miejskiego<sup>84</sup>. Proces ten był szczególnie intensywny w miastach, po ich lokacji na prawie niemieckim<sup>85</sup>. W 1524 r. Zygmunt I przyznał rajcom krakowskim prawo „puszczania za czynszem” gruntów miejskich dożywotnio lub na czas oznaczony<sup>86</sup>. Z kolei w 1597 r. Zygmunt III potwierdził chłopom na Żuławach ich prawa wieczyste do ziemi określone jako dzierżenie emfiteutyczne<sup>87</sup>.

W XVII w., jak się wydaje, w związku z częstymi spustoszeniami miast w wyniku licznych działań wojennych, stosunków emfiteutycznych starostowie używali jako narzędzia do odbudowy opuszczonych i zniszczonych domów. Właściciele, którzy w oznaczonym terminie nie ujawnili się, tracili swoje nieruchomości na rzecz starostwa, na których następnie starosta „naznaczał budowania”<sup>88</sup>. W ten sposób miasta broniły się przed upadkiem, zabezpieczając sobie wpływy z czynszów, przy jednoczesnym zachowaniu zabudowy miejskiej nadszarpiętej wskutek zniszczeń wojennych, a stanowiącej istotny czynnik miastotwórczy. Jak wspomniano wyżej, często nie rozróżniano, czy danej umowie bliżej było do emfiteuzy, czy do powierzchniowej *superficies* – zwłaszcza w miastach<sup>89</sup>.

---

<sup>83</sup> K. Bukowska, *Orzecznictwo...*, s. 36–37.

<sup>84</sup> K. Bukowska, *Orzecznictwo...*, s. 38.

<sup>85</sup> S. Paża, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. 1, X–XVIII w., Kraków 2002, s. 267.

<sup>86</sup> S. Paża, *Historia prawa...*, cz. 1, s. 39.

<sup>87</sup> W. Bojarski, *Zarys...*, s. 56.

<sup>88</sup> P. Dąbkowski, *Prawo prywatne...*, s. 188.

<sup>89</sup> P. Dąbkowski, *Prawo prywatne...*, s. 253.



Z okresem najazdu szwedzkiego wiąże się także ciekawostka. Otóż w uznaniu zasług wojennych hetman Stefan Czarniecki otrzymał w 1659 r. od króla Jana Kazimierza w emfiteuzę Ratno, leżące na terenie dzisiejszej Ukrainy. Miejscowość wówczas wchodziła w skład ziemi chełmskiej, a umowę zawarto z prawem posiadania dla spadkobierców hetmana, na 30 lat<sup>90</sup>.

Formalne uporządkowanie zasad, jak i określenie dóbr mogących być przedmiotem emfiteuzy (nazwanej już tak literalnie) wprowadziły w naszym kraju prawa kardynalne z 1768 r. Zaletą umów emfiteutycznych miało być, z punktu widzenia właściciela nieruchomości, przede wszystkim ustanowienie stałego czynszu opłacanego przez emfiteutę, niezależnego od urodzaju i wyników produkcji, oraz zobowiązanie emfiteuty do ponoszenia wszelkich ciężarów, a także do doprowadzenia gruntu do „lepszego stanu”, zwłaszcza w przypadku nieużytków („pustek”), czyli do dokonywania melioracji. Korzystne dla właściciela zwierzchniego było również pozostawienie w jego ręku prawa propinacji (przywilej produkcji i sprzedaży alkoholu). Natomiast z punktu widzenia emfiteuty korzystny był ustanawiany zazwyczaj w praktyce okres wolnizny (brak czynszu na czas zagospodarowania) oraz stosunkowo niewysoki czynsz. Prawo to mogło zostać zastrzeżone zarówno w odniesieniu do gruntów wiejskich, jak i miejskich, przede wszystkim znajdujących się w dobrach królewskich. W królewskich wykorzystywanych wyłącznie dla potrzeb dworu emfiteuzę ustanawiał król, a w pozostałych dobrach królewskich – starosta albo dzierżawca. Zawsze jednak nadanie potwierdzał władca. Prawo to mogło zostać również zastrzeżone w odniesieniu do nieruchomości położonych w dobrach duchownych.

Ponadto za zgodą właściciela emfiteuza mogła funkcjonować w dobrach prywatnych<sup>91</sup>. Najlepszym tego typu przykładem było tzw. osadnictwo olęderskie w rozrastających się terytorialnie majątkach najza-

---

<sup>90</sup> L. Jenike, *Stefan Czarniecki [w:] Kalendarz poznański na rok pański 1861, Poznań 1861, s. 46.*

<sup>91</sup> D. Wiśniewska-Jóźwiak, *Dzierżawa wieczysta i emfiteuza w polskim prawie przed-rozbiorowym*, „Przegląd Nauk Historycznych” 2014/13(2), s. 135–136.

możliwszych właścicieli ziemskich. Podobnie jak w przypadku dóbr królewskich, właściciel zainteresowany był nie tylko dochodem, ale przede wszystkim utrzymaniem w należytym kulturze ziemi dotychczas nieużytkowanej rolniczo, co z kolei gwarantowało utrzymanie jej odpowiednio wysokiej wartości w ramach majątku. W tym celu sprowadzano na terytorium Rzeczypospolitej osadników holenderskich, wyposażając ich w ziemię pana, właśnie na podstawie stosunków emfiteutycznych. Według dotychczasowych badań w latach 1527–1864 na obszarze I Rzeczypospolitej i po 1795 r. na ziemiach jej trzech zaborów założono co najmniej ok. 1700 osad „olęderskich”<sup>92</sup>. Emfiteuza najczęściej występowała w XVIII-wiecznej Wielkopolsce jako nieograniczona czasowo, wieczysta, związana z wymogiem okupienia nadziału gruntów, która po zapłaceniu okupnego przekształcała się w praktycznie wieczyste prawo czynszowe (niem. *Erbzinsrecht*). Olędrzy otrzymywali gospodarstwa na własność dziedziczną. Nie była to własność pełna, ale użytkowa i podzielona, gdyż właścicielem gruntu nadal pozostawał pan, który jednak nie miał prawa usunąć olędra, dopóki ten użytkował go zgodnie z postanowieniami przywileju. Był on zobowiązany do takiego starania się o grunt, jakby był jego własnością, mógł nim dowolnie rozporządzać, o ile uiszczył panu należne świadczenia i zapłacił okupne. Nie wolno mu było jednak jednostronnie zrywać umowy i opuszczać gospodarstwa przed upływem oznaczonego terminu bez znalezienia odpowiedniego następcy. Okupne wpłacane było przy zawieraniu umowy i przejmowaniu gruntów w użytkowanie emfiteutyczne. Okupne nazywano również wkupnym lub z języka niemieckiego – *Grundgeld*<sup>93</sup>.

Powyższe rozważania wyraźnie wskazują, że cel emfiteuzy stosowanej w osadnictwie olęderskim pozostawał istotnym postanowieniem umowy emfiteutycznej. Niewykonanie lub niewłaściwe wykonanie umowy mogło skutkować nawet wyzuciem olędra z przysługującego mu prawa. Z drugiej strony jego pozycja jako właściciela podległego,

---

<sup>92</sup> Z. Chodyła, *Najstarsze dzieje osad olęderskich w okolicach Nekli w latach 1749–1793*, Nekla 2005, s. 4.

<sup>93</sup> W. Rusiński, *Osady tzw. „Olędrow” w dawnym województwie poznańskim*, Kraków 1947, s. 44.

przy założeniu prawidłowego wykonywania umowy, była silna, zapewniała długotrwały i stabilny komfort używania nieruchomości, ze wszystkimi płynącymi stąd korzyściami oraz możliwością przekazania prawa następcom prawnym.

Z punktu widzenia interesów ekonomicznych państwa znaczącą rolę miała odegrać tzw. emfiteutyczna reforma starostw z 1775 r. Zmierzała ona do likwidacji dotychczasowego systemu korzystania z dóbr królewskich i poddania ich emfiteuzie na okres 50 lat<sup>94</sup>. Reforma ta miała przynieść efekt w postaci dochodów dla skarbu państwa, a tym samym dokonywane przez króla nadania królewskich i starostw nie stanowiłyby już uposażenia dla urzędników czy „chleba dobrze zasłużonych”<sup>95</sup>. Uregulowano również losy majątku nieruchomego pozostałego po likwidacji zakonu jezuitów<sup>96</sup>: „sprzedać, nie tytułem zupełnej własności, lecz w sposób zapewniający funduszowi edukacyjnemu czysty dochód, to jest procent od szacunku, a nabywcy wieczyste użytkowanie, z warunkiem regularnej opłaty, który to warunek był rozwiązujący”<sup>97</sup>. Istotnym *novum* było pojawienie się trybu wyłaniania przyszłych emfiteutów *per plus offerentiam*, czyli w drodze przetargu<sup>98</sup>. Co ciekawe, zastosowano ograniczenie możliwości uzyskania posiadłości emfiteutycznych według kryterium dochodu, jaki przynosiły. Całkowity dochód roczny z jednej lub więcej nieruchomości nie mógł przekroczyć kwoty 50 tys. złotych polskich. Zadbano ponadto o wyeliminowanie przypadków uzyskiwania i cedowania emfiteuzy na rzecz osób trzecich, wyraźnie dopuszczając ubieganie się o uzyskanie tego prawa jedynie we własnym imieniu bądź w charakterze pełnomocnika innej osoby<sup>99</sup>. Podstawowym obowiązkiem emfiteuty pozostało dokonywanie ulepszeń, czyli melioracji użytkowanych dóbr<sup>100</sup>. Na marginesie warto zauważyć, że we wprowadzeniu

<sup>94</sup> J.I. Kraszewski, *Polska w czasie trzech rozbiorów 1772–1799*, t. 1, Poznań 1873, s. 126, 135.

<sup>95</sup> D. Wiśniewska-Józwiak, *Dzierżawa wieczysta...*, s. 137.

<sup>96</sup> Szerzej zob. S. Załęski, *Jezuici w Polsce porozbiorowej 1773–1905*, t. 5, Kraków 1906, s. 26–51.

<sup>97</sup> W. Dutkiewicz, *Prawo hipoteczne...*, s. 216.

<sup>98</sup> W. Dutkiewicz, *Prawo hipoteczne...*, s. 216.

<sup>99</sup> P. Dąbkowski, *Prawo prywatne...*, s. 251.

<sup>100</sup> W. Bojarski, *Zarys...*, s. 57.

powyższych rozwiązań, a zwłaszcza przetargu, kryterium dochodu i charakterystycznego dla emfiteuzy celu – melioracji, można dostrzec próby skorzystania z tej instytucji w celu poprawy sytuacji ekonomicznej podupadającego już w drugiej połowie XVIII w. państwa.

W tym samym duchu należy ocenić dwie nieudane próby ścisłego unormowania treści emfiteuzy w prawie polskim podjęte w ramach projektów kodyfikacyjnych z 1776 r. (tzw. kodeks Zamoyskiego<sup>101</sup>) i nigdy niedokończonego, tzw. kodeksu Stanisława Augusta<sup>102</sup>. W obydwu przypadkach zaproponowano uregulowanie emfiteuzy na kształt znany z prawa rzymskiego, i to nie tylko co do zasad, lecz także wielu rozwiązań szczegółowych. Emfiteuzę uznano za osobną umowę, dochodzącą do skutku już z mocy samego jej zawarcia. Umowa ta mogła być zawarta na czas określony lub wczyste, z prawem do wszystkich pożytków, obowiązkiem wnoszenia kanonu w stałej wysokości, przenoszalna i dziedziczna, z prawem pierwokupu właściciela w przypadku sprzedaży lub należności 2% wartości w razie nieskorzystania z tego prawa oraz oczywiście ze zobowiązaniem emfiteuty do dokonywania ulepszeń. Przyjęcie takiej konstrukcji emfiteuzy wyraźnie nawiązywało do regulacji konstytucji Zenona z 480 r.<sup>103</sup> i niewątpliwie było krokiem w dobrym kierunku, jednak niemożliwym do zrealizowania wskutek sytuacji kraju, a w konsekwencji – jego upadku.

Z podsumowania powyższych rozważań nasuwa się wniosek, że stosunki emfiteutyczne w feudalnej Polsce aż do jej upadku pojawiały się często i korzystając z ich celowego charakteru prowadzono ukierunkowaną politykę gospodarki majątkiem ziemskim. Dotyczyło to sfery majątku szlacheckiego (osadnictwo olęderskie w dobrach szlacheckich), ale przede wszystkim będącego w gestii władzy, który wraz z zanikaniem średniowiecznych regaliów<sup>104</sup>, a później w okre-

---

<sup>101</sup> J. Sondel, *Ze studiów nad prawem rzymskim w Polsce w okresie Oświecenia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1988/124, s. 113–114.

<sup>102</sup> I. Jakubowski, *Elementy rzymskiego prawa rzeczowego i obligacyjnego w Zbiorze praw... Andrzeja Zamoyskiego i tak zwanym Kodeksie Stanisława Augusta*, „AUL Folia Iuridica” 1986/21, s. 99.

<sup>103</sup> I. Jakubowski, *Elementy rzymskiego prawa...*, s. 184–185, 192.

<sup>104</sup> M. Habdas, *Publiczna własność...*, s. 41.

się oświecenia, zaczęto nieśmiało postrzegać jako narzędzie wykorzystywane w interesie publicznym (emfiteutyczna reforma starostw z 1775 r.). Co prawda nadal interes ten utożsamiano raczej z interesami pewnej tylko części społeczeństwa (stanu szlacheckiego i rodzącego się mieszczaństwa, z pominięciem chłopów<sup>105</sup>), ale był to przynajmniej krok zmierzający do stopniowego wyprowadzania Polski ze stanu zacofania w stosunkach społecznych wobec reszty Europy<sup>106</sup>.

### 1.3.2. Okres zaborów

Ponieważ upadek I Rzeczypospolitej zbiegł się w czasie z kryzysem koncepcji własności podzielonej we Francji spowodowanej wybuchem rewolucji, także stosunki oparte na jej założeniach, a występujące na ziemiach polskich w wyniku wojen napoleońskich dotknięte zostały doświadczeniami francuskimi. Prawa z 11.08.1789 r. i 18–29.12.1790 r. uznały wszelkie wieczyste należności i renty gruntowe (w tym dzierżawy wieczyste i bezterminowe emfiteuty), bez względu na ich rodzaj i nazwę, za niedopuszczalne. Ponadto wszelkie opłaty i powinności nacechowane feudalnie (pańszczyzny, robocizny itp.) zostały, zgodnie z prawem z 17.07.1793 r., zniesione bez żadnego wynagrodzenia<sup>107</sup>. Zasady te powtórzono w Kodeksie Napoleona (art. 530), wprowadzonym na części dawnych ziem I Rzeczypospolitej wraz z utworzeniem Księstwa Warszawskiego. Co ważne, krótki okres funkcjonowania tego organizmu państwowego wcale nie wyeliminował francuskiego Kodeksu cywilnego jako podstawy stosunków rzeczowych, również później. Utrzymał się on na terenie nowo powstającego Królestwa Kon-

---

<sup>105</sup> Pojawiały się incydentalne próby rozwiązania problemu przywiązania chłopca do ziemi, z zastosowaniem, jak się wydaje, stosunków emfiteutycznych. W dniu 24.04.1792 r. uchwalono ustawę Urządzenie wieczyste królewskich ziem, według której „chłopi w królewskich włościach przechodzący w drodze sprzedaży w ręce prywatne użytkownicy «wieczystą» własność gruntu wraz z prawem jego sprzedania i opuszczenia wsi”; zob. A. Dziadzio, *Konstytucja 3.05.1791 r. na tle koncepcji ustrojowych Oświecenia*, „Państwo i Społeczeństwo” 2006/6, s. 173. Niewykluczone, że tego typu rozwiązania sugerował również art. 6 uniwiersału połanieckiego z 7.05.1794 r.

<sup>106</sup> Por. J.B. Falski, *Zasada równości w polskich konstytucjach (1791–1935)*, PiP 1997/1, s. 6.

<sup>107</sup> S. Markiewicz, *Uwagi nad własnością...*, s. 119–120.