

JOANNA KOZIŃSKA
ORCID: 0000-0003-3694-5711

Uniwersytet Opolecki
jkozinska@uni.opole.pl

Użytkowanie wieczyste jako instrument wzmacniania socjalistycznej własności państwowej z perspektywy współczesnych skutków w prawie rzeczowym

Abstrakt: Artykuł w pierwszej części prezentuje historyczne tło wprowadzenia instytucji użytkowania wieczystego w ustawie z 1961 roku o gospodarce terenami w miastach i osiedlach oraz w kodeksie cywilnym z 1964 roku. Ogólnie zostały przedstawione zmiany legislacyjne od wstępnego wprowadzenia prawa zabudowy i dzierżawy wieczystej do własności czasowej, a następnie użytkowania gruntów państwowych na cele mieszkaniowe. Pokazano mechanizm wpływania na projektowane rozwiązania prawne czynników wynikających z komunistycznej ideologii marksistowsko-leninowskiej, szczególnie przypisanie w PRL podstawowej roli socjalistycznej własności państwowej. W tekście przedstawiona została oficjalnie prezentowana rola użytkowania wieczystego jako nowego prawa rzeczowego, które miało być atrakcyjne dla obywateli i umożliwić gospodarowanie terenami w miastach i osiedlach zgodnie z planami zagospodarowania przestrzennego. Celem artykułu jest wyjaśnienie rzeczywistej funkcji użytkowania wieczystego gruntów miejskich przeznaczonych na budownictwo mieszkaniowe.

Konstrukcja użytkowania wieczystego była wynikiem sięgania do wzorców z prawa radzieckiego. Stało się ono instrumentem, który miał zabezpieczać socjalistyczną własność państwową i przeciwdziałać uszczuplaniu zasobów przez ich zbywanie podmiotom prywatnym oraz umożliwiać kontrolę sposobu korzystania z gruntów. Użytkowanie wieczyste było efektem przyjęcia założeń ideologiczno-politycznych ustroju socjalistycznego w PRL, a szczególnie wzmacniania socjalistycznej własności państwowej gruntów. W rzeczywistości użytkowanie wieczyste było namiastką prawa własności gruntu, na co wskazały pośrednio uchwały Sądu Najwyższego z lat 1968 i 1969. Dlatego współcześnie w prawie rzeczowym pojawiają się trudne do rozwiązania problemy prawne, związane także z uwłaszczaniem użytkowników wieczystych. Nie zostały też dotychczas wprowadzone projekty zastąpienia użytkowania wieczystego innym prawem rzeczowym.

W ostatniej części artykułu syntetycznie ujęto współczesne rozwiązania prawne zmierzające, choć nie zawsze skutecznie, do ograniczenia zasobu gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste. Ostatnim aktem dotyczącym tej materii jest ustawa z 2018 roku o przekształceniu prawa użytkowa-

nia wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Ustawa ta zasadniczo wprowadza uwłaszczenie z mocy prawa w przypadku użytkowników wieczystych gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe, lecz nie eliminuje definitywnie użytkowania wieczystego. Ostatecznie analiza zmierza do postawienia tezy, że nigdy nie było uzasadnienia gospodarczego dla masowego oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów mieszkaniowych, a przemawiały za tym wyłącznie przyczyny ideologiczno-polityczne w PRL.

Słowa kluczowe: socjalizm, komunizm, użytkowanie wieczyste, prawo zabudowy, własność czasowa, prawo rzeczowe w PRL.

PERPETUAL USUFRUCT AS AN INSTRUMENT FOR STRENGTHENING SOCIALIST STATE PROPERTY AND CONTEMPORARY LEGAL EFFECTS IN PROPERTY LAW

Abstract

The first part of this study presents historical reasons for introducing perpetual usufruct by the Management of Urban Areas Act 1961 and the Civil Code 1964. It begins with the general analysis that focuses on the changes of laws from the initial introducing development right and perpetual lease to ownership divided into periods and then usufruct of the state residential property. The author explains the mechanism of influence of the factors arising from communist ideology (Marxism-Leninism) on the proposed legal solutions particularly attributing a prominent role to socialist state property in the People's Republic of Poland. Next, the official version of the perpetual usufruct's role is also presented. The perpetual usufruct was introduced as a new real right which was to be attractive for citizens and enabled the state to administer areas in towns and settlements in accordance with a legal town development plan. The aim of the study is the explanation of the real function of the perpetual usufruct of residential lands in towns. The construction of perpetual usufruct was a result of referring to models of Soviet law. It was an instrument which was to protect socialist state property as well as to counteract a depletion of the accumulated state lands through a transfer of those lands for private persons. The perpetual usufruct also was to enable the socialist state to control how urban land was used. The perpetual usufruct was a result of the ideological and political principles of the socialist system in the People's Republic of Poland, particularly strengthening socialist state property of lands. The perpetual usufruct was really a semblance of ownership of land. This was indirectly explained in the resolutions of the Supreme Court of 1968 and 1969. Therefore, in our times there are difficult legal problems also connected with the issue of granting property rights to perpetual usufructuary. The legal proposals of replacing perpetual usufruct with different rights still haven't been introduced. The last part of this study expresses in a concise way the contemporary legal acts which were aimed at reducing the accumulation of lands which were let on a perpetual usufruct. Nevertheless, these acts weren't always effective. The Act of 2018 on Transformation Perpetual Usufruct of Built-up Residential Lands into Ownership of those Lands is the last legal act concerning the discussed issues. In principle this act introduced the enfranchisement in accordance with the law for every perpetual usufructuary of built-up residential land. However, it didn't eliminate the perpetual usufruct in Polish property law. The analysis in this paper proposes the thesis that the perpetual usufruct of residential lands (on a large scale) was never justified in an economy, but was only determined by ideological and political reasons in the People's Republic of Poland.

Keywords: socialism, communism, perpetual usufruct, development right, ownership divided into periods, property law in the People's Republic of Poland.

Wstęp

W związku z wprowadzeniem ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów¹ pojawiła się po raz kolejny sposobność do podjęcia dyskusji o funkcji użytkowania wieczystego, a także o jego miejscu w polskim prawie rzeczowym. Warto przeanalizować na nowo korzenie tej instytucji przyjętej w ustawie z 1961 roku o gospodarce terenami w miastach i osiedlach² oraz w kodeksie cywilnym z 1964 roku i z tej perspektywy dokonać współczesnego przewartościowania. Motywy wprowadzania nowych rozwiązań prawnych w gospodarce wolnorynkowej opierają się na analizie potrzeb społeczno-gospodarczych i efektów zastosowania określonych instrumentów jurydycznych. Okoliczności wdrożenia użytkowania wieczystego tworzą jednak niespotykaną zwykle, skomplikowaną mozaikę faktów i zmian legislacyjnych. Użytkowanie wieczyste stało się bowiem instytucją prawa rzeczowego w czasach, w których założenia ideologii marksistowsko-leninowskiej i cel ujęty jako budowanie państwa socjalistycznego, czyli nowej Polski Ludowej, decydowały o kierunku rozwoju prawa.

Własność czasowa czy ograniczenie zasady *superficies solo cedit* — analiza historyczna czynników, które doprowadziły do wdrożenia użytkowania wieczystego

Sięgając do pierwszych lat powojennych, trzeba zwrócić uwagę na wydanie w dniu 26 października 1945 roku trzech „nowych dekretów z dziedziny odbudowy”³, między innymi o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy⁴. Kluczowe znaczenie miał art. 1 tego dekretu, który propagandowo uzasadniał, że w celu umożliwienia racjonalnego przeprowadzenia odbudowy stolicy i dalszej jej rozbudowy zgodnie z potrzebami narodu, w szczególności zaś szybkiego dysponowania terenami i właściwego ich wykorzystania, wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy przeszły na własność gminy. Wedle dekretu można było zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. W rzeczywistości było to rozwiązanie fikcyjne, gdyż władze miejskie

¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 2040 (dalej: ustawa z 2018 roku).

² Ustawa z dnia 14 lipca 1961 roku o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. z 1961 r. Nr 32, poz. 159; dalej: ustawa z 1961 roku).

³ *Nowe dekrety z dziedziny odbudowy*, „Przegląd Budowlany” 17, 1945, z. 2, s. 60.

⁴ Dz.U. z 1945 r. Nr 50, poz. 279. Ponadto wydano dekret o prawie zabudowy (Dz.U. z 1945 r. Nr 50, poz. 280) i dekret o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny (Dz.U. z 1945 r. Nr 50, poz. 281).

nie przyznawały dotychczasowym właścicielom takich praw⁵. Niemniej jednak ani prawo zabudowy, ani wieczysta dzierżawa nie były obce polskiemu porządkowi prawnemu. Wywodziły się z systemów praw rzeczowych obowiązujących w okresie międzywojennym w Polsce w dzielnicach byłych zaborów. Prawo zabudowy ujęte w dekrete z 26 października 1945 roku⁶ było najbardziej zbliżone do wariantu z austriackiej ustawy z 26 kwietnia 1912 roku o prawie zabudowy⁷. Prawo wieczystej dzierżawy wywodziło się ze stosunków emfiteutycznych⁸. W okresie międzywojennym dążono do wyeliminowania takich dzierżaw. Trzeba jednak zaznaczyć, że na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 1921 roku⁹ rząd mógł oddawać odpłatnie w wieczystą dzierżawę państwowe „tereny i parcele” pod budowę domów mieszkalnych spółdzielczym stowarzyszeniom budowlanym. W związku z prowadzoną tuż po II wojnie unifikacją prawa cywilnego na podstawie dekretu z dnia 11 października 1946 roku¹⁰ wszelkie grunty emfiteutyczne, wieczysto-czynszowe lub wieczysto-dzierżawne stały się własnością dotychczasowych właścicieli użytkowych (art. XXXVI).

Od 1947 roku zrezygnowano z możliwości ustanawiania prawa zabudowy lub prawa dzierżawy wieczystej na podstawie dekretu z 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Wprowadzono bowiem nowatorską instytucję w postaci własności czasowej gruntów nabywanych od osób prawnych prawa publicznego¹¹. Wcześniej było to rozwiązanie teoretyczne, przygotowane w ramach prac Komisji Kodyfikacyjnej w okresie międzywojennym. Referent Podkomisji Prawa Rzeczowego F. Zoll wspominał, że Minister Sprawiedliwości zwrócił się do niego w sierpniu 1945 roku, aby dostarczył ministerstwu nieogłoszony dotychczas drukiem projekt II kodeksu prawa rzeczowego, który

⁵ O tym J. Czerwiakowski, *Gospodarka terenami w miastach i osiedlach*, „Palestra” 1961, nr 10, s. 48.

⁶ Dz.U. z 1945 r. Nr 50, poz. 280.

⁷ *Ustawy cywilne obowiązujące w Małopolsce i na Śląsku Cieszyńskim*, zeb. i oprac. A. Liebeskind, przedm. F. Zoll, Kraków 1937, s. 532 n.

⁸ Dzierżawa wieczysta była znana na terenach byłego zaboru rosyjskiego (więcej o tym *Prawo cywilne Ziem Wschodnich. Tom X, cz. I Zводу Praw Rosyjskich. Tom pierwszy*, oprac. Z. Rymowicz, W. Święcicki, Warszawa 1932, s. 294–295). O stosunkach emfiteutycznych J. Winiarz, *Użytkowanie wieczyste*, Warszawa 1967, s. 21 n.; Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Warszawa 2006, s. 39–64.

⁹ Ustawa z dnia 29 lipca 1921 roku w przedmiocie przeznaczenia terenów za cytadela oraz pasa ziemi wzdłuż ulicy Górnej w Warszawie pod budowę domów (Dz.U. Nr 69, poz. 448); zakres tej ustawy rozszerzono ustawami z dnia 28 lipca 1922 roku (Dz.U. Nr 67, poz. 601) oraz z dnia 22 września 1922 roku (Dz.U. Nr 89, poz. 801).

¹⁰ Dekret z dnia 11 października 1946 roku Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych (Dz.U. Nr 57, poz. 321).

¹¹ Dekret z dnia 11 października 1946 roku Prawo rzeczowe (Dz.U. Nr 57, poz. 319; dalej: Prawo rzeczowe z 1946 roku).

miał posłużyć przy pracach nad unifikacją prawa rzeczowego¹². Wprowadzono zatem instytucję własności czasowej, której istotą było podzielenie własności według okresów¹³. Po upływie terminu powrotu (zasadniczo od 30 do 80 lat) własność z mocy prawa przechodziła z dotychczasowego właściciela czasowego na uprawnionego do powrotu¹⁴. Wydawało się wówczas, że problem przyjęcia prawa o charakterze rzeczowym, które umożliwiałoby długotrwałe korzystanie z państwowych i samorządowych gruntów, w szczególności przez zabudowę, został definitywnie rozwiązany. W lutym 1947 roku przystąpiono do przygotowywania projektu jednolitego kodeksu cywilnego, jednak prace nad nim przerwały zmiany polityczne. W 1948 roku na sierpniowym Plenum Komitetu Centralnego PPR podjęto uchwałę „o odchyleniu prawicowym i nacjonalistycznym w kierownictwie partii”. W grudniu 1948 roku podczas Kongresu Zjednoczeniowego PPR i PPS B. Bierut ogłosił utworzenie PZPR, która miała poprowadzić kraj do socjalizmu pod sztandarami marksizmu i leninizmu. J. Wasilkowski napisał wówczas, że te dwa wydarzenia (plenum i kongres) były przełomowe i nastąpiło wytyczenie z całkowitą jasnością kierunku rozwoju „Polski Socjalistycznej”. Wyjaśniał także:

w omawianym okresie (rok 1947) nie był jeszcze należycie skrystalizowany wśród ogółu prawników właściwy pogląd na ustrój demokracji ludowej jako ustrój spełniający podstawowe zadania dyktatury proletariatu [...]. Stało się oczywistym, że prawo cywilne polskie — jeżeli ma być czynnikiem prawdziwego postępu, czynnikiem ułatwiającym i przyspieszającym budowę ustroju socjalistycznego — wymaga przede wszystkim zasadniczej rewizji swych założeń ideologicznych. Dotyczy to także przepisów wydanych w latach 1945–46, albowiem przepisy te były w znacznym stopniu wyrazem stosunków społeczno-gospodarczych istniejących w tych latach, a ich ujęcie — noszące odbicie rozpowszechnionych w tym czasie częściowo błędnych zapatrywań na istotę państwa ludowego — nie dawało należytej perspektywy rozwojowej¹⁵.

Pod presją ówczesnych zdarzeń Wasilkowski zmuszony był przyznać „samokrytycznie”, że ze względu na udział w pracach nad projektem kodeksu ponosi częściowo odpowiedzialność za niewłaściwy kierunek tych prac¹⁶. Prezydium Rządu dnia 27 września 1950 roku podjęło uchwałę, w której zlecono Ministerstwu Sprawie-

¹² F. Zoll życzenie ministra spełnił (S. Grodziski, *Prace nad kodyfikacją i unifikacją polskiego prawa prywatnego (1919–1947)*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1992, z. 1–4, s. 24, przyp. 59). Następnie Ministerstwo Sprawiedliwości zleciło S. Grzybowskiemu dostosowanie projektu do nowych warunków (*ibidem*, s. 18, przyp. 36).

¹³ F. Zoll zauważał, że było to nawiązanie do oryginalnej koncepcji R. von Iheringa (F. Zoll, A. Szpunar, *Prawo cywilne w zarysie*, t. 2. *Prawo rzeczowe*, z. 1, Kraków 1947, s. 98–99; 162–164).

¹⁴ J. Wasilkowski (członek międzywojennej Komisji Kodyfikacyjnej) musiał mierzyć się z zarzutem, że jest to konstrukcja, która opiera się na fikcji, a własność czasowa jest naprawdę szczególnym prawem na rzeczy cudzej. Autor wyjaśniał jednak, że w razie wygaśnięcia prawa powrotu ograniczenia odpadają, a własność czasowa zmienia się *ipso iure* we własność „wieczystą”, a żadne prawo na rzeczy cudzej nie może ulec takiej przemianie. Por. *idem*, *Własność według prawa rzeczowego*, „Przegląd Notarialny” 1, 1947, s. 53.

¹⁵ J. Wasilkowski, *Kodyfikacja prawa cywilnego w Polsce*, „Nowe Prawo” 1950, nr 12, s. 4.

¹⁶ *Ibidem*, przyp. 2.

dliwości opracowanie nowego kodeksu cywilnego Polski Ludowej¹⁷. Założenia ideologiczne projektu prawa rzeczowego przedstawił Wasilkowski, na polecenie i za aprobatą Ministerstwa Sprawiedliwości¹⁸. Z perspektywy niniejszej analizy trzeba zaznaczyć, że w okresie przedwojennych prac kodyfikacyjnych i późniejszych unifikacyjnych był on zwolennikiem instytucji własności czasowej¹⁹. W założeniach ideologicznych z 1951 roku zajął już jednak stanowisko niejednoznaczne. Dopuścił możliwość wprowadzenia prawa zabudowy na gruntach państwowych oraz ograniczenia zasady *superficies solo cedit* i uznania budynku za samoistny przedmiot własności (wzorując się na rozwiązaniach czechosłowackich)²⁰. Ponadto krytycznie ocenił dotychczasowe ukształtowanie własności jako pojęcia jednolitego²¹. Niebawem ta idea znalazła swoje odzwierciedlenie w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 roku, w której odróżniono własność społeczną (art. 8, 11 i 77) od własności indywidualnej (w istocie prywatnej) i osobistej (art. 12 i 13). Zgodnie z ówczesnymi tendencjami ideologicznymi Wasilkowski wyjaśniał: „W Polsce Ludowej własność państwowa jest własnością społeczną, jest mieniem ogólnonarodowym. Jej podmiotem jest bowiem państwo, w którym cała władza należy do ludu pracującego, państwo, które korzysta z uspołecznionych środków produkcji w interesie wszystkich ludzi pracy”²². Wskazywano wówczas, że

rozwój państwowej własności socjalistycznej [wyr. — J.K.] stanowi podstawowy warunek unicestwienia wyzysku kapitalistycznego w mieście i na wsi i zniesienia antagonicznych klas społecznych. Jest on przeto podstawowym warunkiem przekształcenia narodu w naród socjalistyczny²³.

Powoływano marksistowski pogląd, że prywatna własność ziemi różni się od innych rodzajów własności tym, iż na pewnym stopniu rozwoju staje się zbyteczna i szkodliwa²⁴. Ziemia w Polsce nie została w całości znacjonalizowana, jednak grunty państwowe stanowiły znaczny zasób, chodziło między innymi o wszystkie grunty na obszarze Warszawy²⁵. Ograniczenie znaczenia prywatnej własności i przypisanie socjalistycznej własności państwowej szczególnej, głównej roli zapewne miały wpływ na regulacje prawne dotyczące korzystania z gruntów

¹⁷ M.P. z 1950 r. nr A-106, poz. 1339.

¹⁸ *Nowe prawo rzeczowe*, „Nowe Prawo” 1951, nr 7–8, s. 94.

¹⁹ Por. J. Wasilkowski, *Własność ograniczona terminem w projekcie prawa rzeczowego*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1946, nr 8, s. 7 n.; *idem*, *Własność według prawa...*, s. 51–54.

²⁰ J. Wasilkowski, *Własność i inne prawa rzeczowe. Z zagadnień kodyfikacji prawa cywilnego*, cz. 2, „Państwo i Prawo” 1951, nr 5–6, s. 867.

²¹ Tak w Prawie rzeczowym z 1946 roku. Por. J. Wasilkowski, *Kodyfikacja prawa cywilnego...*, s. 6.

²² J. Wasilkowski, *Typy i formy własności w projekcie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1952, z. 3, s. 412.

²³ *Ibidem*, s. 413.

²⁴ J. Wasilkowski, *Własność i inne prawa rzeczowe. Z zagadnień kodyfikacji prawa cywilnego*, cz. 1, „Państwo i Prawo” 1951, z. 4, s. 622.

²⁵ J. Wasilkowski, *Typy i formy...*, s. 416–417.

państwowych, zwłaszcza na cele mieszkaniowe. Zgodnie z przepisami dekretu z dnia 10 grudnia 1952 roku²⁶ odstępowanie przez państwo jednorodzinnych domów mieszkalnych w miastach i osiedlach miejskich następowało w trybie dzierżawy, ale w wyjątkowych przypadkach w wyniku sprzedaży budynków z jednoczesnym odpłatnym ustanowieniem użytkowania jako prawa wieczystego na gruncie, na którym budynki się znajdują. Natomiast odstępowanie przez państwo (w miastach i osiedlach miejskich) działek ziemi o powierzchni nieprzekraczającej 1000 m², przeznaczonych na cele indywidualnego budownictwa domów jednorodzinnych następowało w trybie ustanowienia odpłatnego użytkowania jako prawa wieczystego z zastrzeżeniem w umowie przeznaczenia działki pod budowę domu jednorodzinnego na warunkach ustalonych odnośnie do indywidualnego budownictwa mieszkaniowego.

W związku z tymi rozwiązaniami nasuwają się trzy spostrzeżenia. Po pierwsze, nadal obowiązywało wówczas Prawo rzeczowe z 1946 roku wraz z przepisami o własności czasowej. Stało się zatem jasne, że zbywanie nieruchomości państwowych właścicielowi czasowemu z prawem powrotu zostało uznane za rozwiązanie anachroniczne i zbędne. Po drugie, wprowadzono nowy wyjątek od zasady *superficies solo cedit*, którego nie przewidywało Prawo rzeczowe z 1946 roku²⁷. Po trzecie, obowiązujące wówczas przepisy o użytkowaniu nieruchomości nie przewidywały postaci użytkowania jako „prawa wieczystego”²⁸. Kulisy wprowadzania użytkowania jako prawa wieczystego i odrębnej własności budynków wzniesionych na gruntach państwowych ujawniają się w przebiegu dyskusji z zebrania Komisji Konsultacyjno-Naukowej w dniu 9 kwietnia 1951 roku²⁹. J. Gwiazdomorski powiedział:

Szczególną troską należy otoczyć własność osobistą, a zwłaszcza własność domków mieszkalnych. Stworzenie możliwości nabycia przez pracownika na własność domu mieszkalnego jest tak ze względów społecznych, jak i na interes indywidualny bardzo doniosłe. Będzie to z jednej strony zachętą dla pracowników do zwiększenia wydajności pracy i podwyższenia zarobków, a z drugiej strony będzie przejawem troski państwa socjalistycznego o pracownika i widomym dyplomem uznania za pracę i osiągnięte w niej wyniki³⁰.

J. Ignatowicz jako pierwszy stwierdził, że jedynym słusznym rozwiązaniem jest częściowe odstąpienie od zasady *superficies solo cedit*, przy jednoczesnym przyznaniu właścicielowi domku prawa wieczystego użytkowania gruntu, na

²⁶ Dekret z 10 grudnia 1952 roku o odstępowaniu przez Państwo nieruchomości mienia nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych (Dz.U. z 1952 r. Nr 49, poz. 326).

²⁷ Por. Prawo rzeczowe z 1946 roku, art. 5 i art. 9.

²⁸ Por. Prawo rzeczowe z 1946 roku, art. 133. Użytkowanie na rzecz osoby fizycznej było prawem osobistym i wygasło wraz ze śmiercią uprawnionego. W wypadku osób prawnych nie mogło trwać dłużej niż 30 lat.

²⁹ Z zagadnień kodyfikacji prawa rzeczowego. Zebranie Komisji Konsultacyjno-Naukowej w dniu 9.IV.1951 roku, „Nowe Prawo” 1951, nr 6, s. 47 n.

³⁰ *Ibidem*, s. 48.

którym ten domek stoi. Ponadto wskazał, że w analogiczny sposób należałoby unormować zagadnienie odrębnej własności lokali, gdyż „społeczno-gospodarcze podłoże” tej instytucji jest takie samo jak przy indywidualnej własności domów jednorodzinnych³¹. S. Szer³² natomiast zauważył, że należy uwzględnić jako pobudkę psychologiczną korzystną w rozwoju ruchu budownictwa domków jednorodzinnych oraz budownictwa domów robotniczych możliwość uzyskania przez „robotników i w ogóle pracowników” własności wybudowanego domu przy jednoczesnym udzieleniu bezterminowego użytkowania gruntu pod dom³³. Wasilkowski, podsumowując dyskusję, wskazał, że wielu mówców wypowiedziało się za odrębną własnością budynków³⁴, zarzuty zaś przeciwko własności czasowej gruntów uznał za przekonujące³⁵. Przytoczone głosy pokazują, że ośią dyskusji był niewyrażany otwarcie problem niemożności zbywania własności nieruchomości państwowych na rzecz osób prywatnych. Intensywnie szukano zatem rozwiązania, które pozwoliłoby pogodzić założenia ideologiczne prawa socjalistycznego z oczywistymi potrzebami gospodarczymi w zakresie budownictwa mieszkaniowego.

W literaturze wskazywano³⁶, że dopiero Konstytucja PRL z 1952 roku otworzyła drogę do realizacji kodyfikacji prawa cywilnego na podstawie wspomnianej już uchwały z dnia 27 września 1950 roku. Komisja przy Ministerstwie Sprawiedliwości przygotowała dwie wersje projektu kodeksu cywilnego PRL: z 1954 roku, a następnie po dyskusji z 1955 roku. W obu projektach wyeliminowano własność czasową jako rozwiązanie prawnorzeczowe. Zaproponowano natomiast użytkowanie terminowe lub bezterminowe nieruchomości państwowych przeznaczonych pod budowę domów jednorodzinnych oraz ograniczono zasadę *superficies solo cedit* przez wprowadzenie odrębnej własności tych domów³⁷. Zaznaczano, że projekt kodeksu właściwie podzielał w odniesieniu do gruntów państwowych opisany tu model prawny przyjęty w dekreście z 10 grudnia 1952 roku³⁸. J. Winiarz zauważał, że to „użytkowanie wieczyste” z dekretu z 1952 roku przypominało formę bezterminowego użytkowania (bieszczocnoje ziemlepolzowanie), znanego prawodawstwu radzieckiemu³⁹. Na podstawie dekretu z 1952 roku zostały zawarte liczne umowy ustanawiające odpłatne użytkowanie jako prawo wieczyste,

³¹ *Ibidem*, s. 50.

³² Zastępca przewodniczącego komisji w Ministerstwie Sprawiedliwości, zajmującej się kodyfikacją.

³³ *Z zagadnień...*, s. 51.

³⁴ Między innymi W. Czachórski, A. Wolter, J. Górski.

³⁵ *Z zagadnień...*, s. 51.

³⁶ W. Czachórski, *Prace nad kodyfikacją prawa cywilnego*, „Studia Prawnicze” 1970, z. 26–27, s. 11–12.

³⁷ J. Wasilkowski, *Własność czasowa de lege lata i de lege ferenda*, „Nowe Prawo” 1957, nr 6, s. 6; J. Winiarz, *op. cit.*, s. 98, przyp. 41.

³⁸ J. Szonert, *Własność czasowa*, „Palestra” 1959, nr 1, s. 54.

³⁹ J. Winiarz, *op. cit.*, s. 91–92.

w szczególności w Warszawie⁴⁰. Wówczas wydawało się, że ideologicznie poprawna koncepcja użytkowania gruntów państwowych zabudowanych na cele mieszkaniowe zwyciężyła. Zmieniły się jednak okoliczności polityczne. W październiku 1956 roku przeważało stanowisko W. Gomułki, który krytykował działania polityczno-gospodarcze z okresu stalinowskiego (między innymi katastrofalną sytuację w budownictwie mieszkaniowym) i zapowiedział liberalizację.

Niewątpliwym efektem obiecywanych zmian było uchwalenie ustawy z dnia 28 maja 1957 roku o sprzedaży przez państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych⁴¹. Postanowiono, że domy jednorodzinne, małe domy mieszkalne i działki budowlane mogły być sprzedawane osobom fizycznym i spółdzielniom mieszkaniowym. Domy wielomieszkaniowe zaś mogły być sprzedawane tylko spółdzielniom mieszkaniowym (art. 4 ust. 1 ustawy). Najważniejszy przepis art. 6 ust. 1 tej ustawy stanowił, że działki budowlane oraz grunty wymienione w art. 3 ust. 2 (zabudowane domami, podwórza, ogrody lub sady), a położone na terenie miast i osiedli sprzedawano jedynie na własność czasową. Budynki znajdujące się na gruntach sprzedanych na własność czasową stanowiły odrębne nieruchomości. W 1956 roku utworzono Komisję Kodyfikacyjną przy Ministrze Sprawiedliwości⁴². J. Wasilkowski, który był jej przewodniczącym oraz referentem głównym Zespołu Prawa Cywilnego Materialnego, w 1957 roku zgłosił publicznie postulat włączenia przepisów o własności czasowej do opracowywanego projektu kodeksu cywilnego⁴³. Wydawało się, że przewagę uzyskuje koncepcja własności czasowej przy zbywaniu gruntów państwowych na rzecz podmiotów prywatnych. Krytykę tego stanowiska przedstawił wówczas J. Szonert, radca prawny w ministerstwach i w Centralnym Urzędzie Planowania⁴⁴. Własność czasowa, o czym dalej, nie znalazła się w projekcie z 1960 roku⁴⁵. Ostatecznie zaś problematyka rozporządzania prawem własności gruntów państwowych w miastach i osiedlach została przesądzona w ustawie z 1961 roku, w której wprowadzono wieczyste użytkowanie „terenów państwowych” na rzecz osób fizycznych i niektórych osób prawnych. Następnie w 1962 roku zamieszczono przepisy dotyczące użytkowania wieczystego w projekcie kodeksu

⁴⁰ J. Czerwiakowski, *op. cit.*, s. 49.

⁴¹ Dz.U. z 1957 r. Nr 31, poz. 132.

⁴² M.P. z 1956 r. Nr 70, poz. 856.

⁴³ Projekt przepisów o własności czasowej z uzasadnieniem J. Wasilkowski zamieścił w publikacji *Własność czasowa de lege lata i de lege ferenda*. Autor zastrzegł jednak, że własność czasowa okazała się instytucją nieprzydatną, gdy chodzi o odstępowanie gruntów państwowych na cele niezwiązane z indywidualnym budownictwem (chodziło o grunty rolne oddawane w dzierżawę).

⁴⁴ J. Szonert, *op. cit.*, s. 55–57.

⁴⁵ Projekt kodeksu cywilnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Warszawa 1960 (dalej: projekt k.c. z 1960 roku).

cywilnego i znalazło się ono w wersji uchwalonej w 1964 roku⁴⁶. Model w ten sposób ukształtowany przetrwał właściwie bez istotnych zmian konstrukcyjnych do lat dziewięćdziesiątych XX wieku.

Cel wprowadzenia i funkcja użytkowania wieczystego w rzeczywistości polityczno-gospodarczej Polski Ludowej

Powstaje więc pytanie, dlaczego definitywnie zwyciężyła koncepcja użytkowania wieczystego gruntów państwowych jako wyłączny wariant odnośnie do nieruchomości miejskich. W oficjalnym uzasadnieniu projektu rządowego z dnia 25 maja 1961 roku ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach wyjaśniano, że ustawa ma między innymi wprowadzić zasadę, że gospodarka terenami w miastach i osiedlach musi być zgodna z ustalonymi planami zagospodarowania przestrzennego albo zatwierdzonymi wytycznymi do planu. Wedle kolejnej zasady w wypadku odstępowania takich terenów państwowych osobom fizycznym i tak zwanym innym osobom prawnym⁴⁷ mogło to nastąpić wyłącznie „w formie wieczystego użytkowania”. Dalej przedstawiano argumentację:

Wprowadzenie odstępowania terenów państwowych w wieczyste użytkowanie podyktowane jest niechętnym ustosunkowaniem się ludności do przewidzianej prawem rzeczowym instytucji własności czasowej [...]. Własność czasowa gruntów przydomowych i działek budowlanych spotyka się z nieufnością szczególnie na terenach Ziemi Zachodnich. Wieczyste użytkowanie przewiduje się jako prawo rzeczowe, podlegające ujawnieniu w księgach wieczystych i ustanawiane w formie aktu notarialnego na okres dostosowany do charakteru zagospodarowania — zasadniczo na 99 lat. Przewiduje się możliwość przedłużenia wieczystego użytkowania na dalsze okresy, jeżeli nie będzie się temu sprzeciwiać plan zagospodarowania miasta lub interes publiczny⁴⁸.

Nie można też było oddać w użytkowanie wieczyste terenu, jeżeli nie było planu zagospodarowania przestrzennego, a przynajmniej wstępnie ustalonych jego założeń (art. 8 ustawy z 1961 roku przewidywał wówczas tylko możliwość wydzierżawienia). Niewątpliwie te wyjaśnienia wskazują, że instytucja „wieczystego użytkowania” z 1961 roku była ściśle powiązana z centralnym planowaniem w zakresie budownictwa miejskiego, a w szczególności mieszkaniowego. Sytuację charakteryzowała wówczas I. Biegańska⁴⁹:

⁴⁶ O tym W. Czachórski, *op. cit.*, s. 19 n. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93; dalej: k.c.).

⁴⁷ Chodziło o osoby prawne inne niż „jednostki państwowe i organizacje społeczne”. Przekazywanie terenów spółdzielniom mieszkaniowym regulowały odrębne przepisy. Dopiero w 1969 roku oddawanie w użytkowanie wieczyste terenów państwowych spółdzielniom budownictwa mieszkaniowego zostało uregulowane w ustawie z 1961 roku.

⁴⁸ Projekt rządowy z dnia 25 maja 1961 roku ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, Sejm PRL III kadencji (1961–1965), druk nr 6, uzasadnienie, s. 2.

⁴⁹ Kierownik zespołu badawczego z Instytutu Urbanistyki i Architektury.

Dysponowanie terenami w miastach polskich stanowi poważny problem w dziedzinie realizacji zamierzeń rozwojowych miast. Wynika to przede wszystkim stąd, że tereny przeznaczone pod przyszłe inwestycje stanowią w znacznej większości własność prywatną, podczas gdy gros inwestycji miejskich stanowi domenę sektora uspołecznionego⁵⁰.

Dalej wskazywała:

Ustanawiając wieczyste użytkowanie, miasto uzyskuje dodatkowe możliwości kontrolowania sposobu wykorzystania terenu poza tymi, które wynikają z ogólnie obowiązujących przepisów. Zawiera bowiem z użytkownikiem umowę, warunki i terminy zawarte w tej umowie muszą być przez użytkownika dotrzymane, a niedopełnienie ich może powodować rozwiązanie umowy i zarządzenie odebrania terenu⁵¹.

Zespół Prawa Cywilnego Materialnego w ramach prac Komisji Kodyfikacyjnej dość enigmatycznie odnosił się do kwestii motywów wprowadzenia użytkowania wieczystego. J. Winiarz (sekretarz Zespołu) wskazywał, że w maju 1957 roku doszło do sporu między referentem i koreferentem projektu księgi drugiej kodeksu co do wprowadzenia własności czasowej albo prawa powierzchni⁵², w związku z czym nie zamieszczono żadnego z tych rozwiązań w projekcie k.c. z 1960 roku. Autor twierdził jednak, że drogę do dyskusji nad ewentualnym wprowadzeniem do projektu kodeksu własności czasowej pozostawiono otwartą. W tym okresie jednak „nastąpiło zdarzenie, które w sposób decydujący zaważyło na losach własności czasowej”⁵³. Owym „zdarzeniem” było uchwalenie ustawy z 1961 roku.

Rzeczywista geneza użytkowania wieczystego była bardziej złożona, niż wynikało z oficjalnie przedstawianych wersji. Jeszcze w 1950 roku redaktorzy „Nowego Prawa” (organ Ministerstwa Sprawiedliwości i Generalnej Prokuratury) napisali: „Opracowanie nowych kodeksów pod względem treści i formy opartych na założeniach nauki marksistowskiej, na bogatym doświadczeniu prawa radzieckiego, odpowiadających naszemu etapowi rozwojowemu [...] — to ogromne zadanie”⁵⁴. Prawo rzeczowe Polski Ludowej musiało więc czerpać z dorobku prawa radzieckiego, znamienym zaś tego znakiem było wydanie w 1952 roku w języku polskim książki A.W. Wieniediktowa pod tytułem *Państwowa własność socjalistyczna*⁵⁵. Trzeba zauważyć, że po październiku 1956

⁵⁰ I. Biegańska, *Podstawy prawne dysponowania terenami w miastach*, „Państwo i Prawo” 1963, z. 2, s. 293.

⁵¹ *Ibidem*, s. 302–303.

⁵² J. Winiarz, *op. cit.*, s. 94–95. Prawo powierzchni było rozwiązaniem nawiązującym do rzymskiej *superficies*. Dlatego chodziło zapewne o przyjęcie modelu konstrukcji romańskich w prawie rzeczowym. J. Wasilkowski wskazywał w 1957 roku, że własność czasowa spotkała się z zarzutami natury teoretycznej jako sprzeczna z romanistycznym pojęciem własności i oparta na fikcji (*idem*, *Własność czasowa...*, s. 11).

⁵³ J. Winiarz, *op. cit.*, s. 99.

⁵⁴ „Nowe Prawo” 1950, nr 10, s. 2.

⁵⁵ W radzieckim prawie cywilnym tylko własność była instytucją prawa rzeczowego. O znaczeniu książki A.W. Wieniediktowa wspominał J. Skąpski, *Kodeks cywilny z 1964 r. Blaski i cienie*

roku okoliczności polityczne się zmieniały. Myśl prawnicza miała pójść własną, polską drogą do socjalizmu⁵⁶. Nadzieje na tworzenie prawa bez konieczności uwzględniania wymogów ideologicznych nie zostały jednak spełnione. W marcu 1959 roku III Zjazd PZPR piętnował tendencje rewizjonistyczne i burżuazyjno-liberalne. W pracach legislacyjnych w kwestii udostępniania gruntów państwowych zaczęto wracać do „bezpiecznych” wzorców z prawa radzieckiego. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że w ZSRR w związku z pełną nacjonalizacją ziemi „użytkowanie” straciło swój „pierwotny” charakter cywilnoprawny i stało się jedną z podstawowych instytucji tak zwanego prawa gruntowego (było oparte nie na umowie, ale na akcie administracyjnym). Stało się więc prawem pochodnym i zależnym od wyłącznie państwowej własności ziemi⁵⁷. Ponadto przy ustanawianiu użytkowania określano szereg stosunków prawnoorganizacyjnych mających na celu prawidłowe i najbardziej efektywne z perspektywy aparatu państwowego wykorzystanie użytkowanych gruntów⁵⁸. Racjonalne używanie ziemi w ZSRR było prawem i obowiązkiem użytkownika, samo użytkowanie zaś instrumentem realizacji planowych zadań gospodarczych⁵⁹.

Jako zwolennik sięgania do „sprawdzonych” wzorców prawa radzieckiego zaprezentował się S. Szer (członek Komisji Kodyfikacyjnej), który w 1960 roku wyjaśniał publicznie przewagę użytkowania wieczystego. Stwierdzał, że w ówczesnych warunkach budownictwa socjalistycznego i ze względu na potrzeby tego budownictwa nowa postać użytkowania gruntów państwowych zyskuje wszystkie te właściwości, które w krajach kapitalistycznych usiłuje się narzucić archaicznej dzierżawie wieczystej. Podkreślał, że ówczesnej praktyce ze względu na potrzeby między innymi budownictwa mieszkaniowego, spółdzielczego i indywidualnego najbardziej odpowiadała nowa postać użytkowania. Odbiegać miało ono od tradycyjnego użytkowania, między innymi dając „organizacjom socjalistycznym” możliwość realizacji zadań bez skrępowania terminem użytkowania. Dlatego projekt k.c. z 1960 roku dopuszczał, że użytkowanie gruntów państwowych mogło być prawem terminowym lub zostać ustanowione jako prawo wieczyste⁶⁰. Warto zaznaczyć, że w toku trzeciego czytania projektu kodeksu (październik 1960–maj 1961) S. Szer został przewodniczącym Zespołu Prawa Cywilnego Materialnego w Komisji Kodyfikacyjnej, co niewątpliwie nie pozostało bez wpływu na przyjęte koncepcje cywilistyczne. Początkowo użytkowanie wieczyste miało

kodyfikacji oraz jej perspektywy, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1992, z. 1–4, s. 66.

⁵⁶ Więcej *ibidem*, s. 71.

⁵⁷ S. Wójcik, [w:] *System prawa cywilnego*, t. 2. *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, red. J. Ignatowicz, Wrocław 1977, s. 636.

⁵⁸ Por. M. Błażejczyk, *Prawo użytkowania gruntów (ZSRR)*, „Prawo i Życie” 1966, nr 7, s. 6.

⁵⁹ S. Wójcik, *op. cit.*, s. 637.

⁶⁰ S. Szer, *Dzierżawa wieczysta czy użytkowanie wieczyste*, „Prawo i Życie” 1960, nr 20, s. 3. Trzeba zauważyć jednak, że w 1946 roku Szer był zwolennikiem własności czasowej i uważał ją za instytucję, która odegra doniosłą rolę w życiu gospodarczym (*idem*, *Nowe prawo rzeczowe*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1946, nr 9–10, s. 26).

być rozwiązaniem peryferyjnym, pozakodeksowym⁶¹, ale ostatecznie zdecydowano, aby część przepisów cywilnoprawnych umieścić w kodeksie, gdyż miało to nadać instytucji wyższą rangę⁶². Szer uważał, że ze względu na socjalistyczne przemiany społeczno-ekonomiczne znane formy korzystania z gruntów państwowych, takie jak: własność czasowa, dzierżawa wieczysta czy prawo zabudowy, nie były tak atrakcyjne jak właśnie użytkowanie wieczyste⁶³. Wyjaśniał również, że użytkowanie wieczyste z ustawy z 1961 roku jest „nową instytucją prawną” w „nowym ustroju” (socjalistycznym)⁶⁴. Nie jest więc żadnym ze znanych rodzajów użytkowania ani nie jest ograniczonym prawem rzeczowym, a ponadto nie mieści się w dychotomicznym podziale na własność i ograniczone prawa rzeczowe. Należy jednak zaznaczyć, że wokół charakteru prawnego tak ujętego „wieczystego użytkowania” od początku powstawały istotne wątpliwości. Niektórzy widzieli w nim nową postać ograniczonego prawa rzeczowego innego niż tradycyjne użytkowanie⁶⁵. Inni dopatrywali się w nim nowego prawa rzeczowego (poza katalogiem ograniczonych praw rzeczowych)⁶⁶. Ciekawostką jest, że sami kodyfikatorzy prawa cywilnego oficjalnie nie wiedzieli, jak wyjaśnić charakter tego prawa. Uznano więc, że w przyszłości najlepiej rozwiążą to jurysprudencja i orzecznictwo⁶⁷. W rzeczywistości trudności z ustaleniem statusu użytkowania wieczystego wynikały z tego, że zastąpiło ono własność czasową⁶⁸. Niełatwo było

⁶¹ Ujętym tylko w ustawie z 1961 roku.

⁶² Por. J. Winiarz, *op. cit.*, s. 101.

⁶³ S. Szer, *Użytkowanie wieczyste*, „Państwo i Prawo” 1964, z. 1, s. 10. Znaczenie użytkowania S. Szer wyjaśnił też w swej książce z 1962 roku zatytułowanej *Użytkowanie gruntów państwowych*. Autor przedstawił tam analizę nowej postaci użytkowania, która wytworzyła się ze względu na potrzeby społeczno-gospodarcze w państwie radzieckim. Jednocześnie podkreślał, że obowiązujące jeszcze wówczas przepisy Prawa rzeczowego z 1946 roku dotyczące użytkowania nie odpowiadają wymogom budownictwa socjalistycznego (por. A. Wiśniewski, *Recenzja „Użytkowanie gruntów państwowych”* S. Szer, *Warszawa 1962*, „Palestra” 1962, nr 8, s. 74–75).

⁶⁴ S. Szer, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 9–10.

⁶⁵ S. Breyer, *Prawo użytkowania wieczystego*, „Państwo i Prawo” 1962, z. 8–9, s. 313–314; J. Winiarz, *op. cit.*, s. 189–197; A. Kopff, *Charakter prawny wieczystego użytkowania*, „Studia Cywilistyczne” 9, 1967, s. 3 n.; J. Kosik, *Prawa rzeczowe ograniczone w Kodeksie cywilnym i w art. 24 Prawa prywatnego międzynarodowego*, „Studia Prawnicze” 1970, z. 26–27, s. 60; F. Dorożala widział w nim prawo o podwójnym obliczu (*idem*, *Charakter prawny i istota wieczystego użytkowania terenów państwowych*, „Palestra” 1962, nr 12, s. 59 n.).

⁶⁶ Tak S. Rudnicki, *Charakter prawny użytkowania wieczystego*, „Nowe Prawo” 1970, nr 12, s. 1771 n.; L. Bar uważał nawet, że jest to prawo rzeczowe, ale także o charakterze prawno-administracyjnym (*idem*, *Socjalizacja terenów urbanistycznych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1963, nr 3, s. 69 n.).

⁶⁷ O tym szerzej A. Kopff, *op. cit.*, s. 3 n. Inaczej jednak stanowisko Komisji interpretował S. Rudnicki, który twierdził, że Komisja po uwagach Ministerstwa Gospodarki Komunalnej w 1961 roku zerwała z traktowaniem użytkowania wieczystego jako prawa rzeczowego ograniczonego (zwykłego użytkowania) (tak *idem*, *op. cit.*, s. 1776–1777).

⁶⁸ Ustawa z 1961 roku uchyliła art. 100–112 Prawa rzeczowego z 1946 roku (własność czasową). Według przepisu art. 41 ustawy z 1961 roku istniejące prawa własności czasowej, prawa zabudowy, prawa wieloletniej dzierżawy lub użytkowania gruntu jako prawa wieczystego stały się

jednak wytłumaczyć, na czym polegała znacząca „przewaga” użytkowania wieczystego nad dotychczasową własnością czasową. Pewną zmienną wskazówkę dał jednak S. Szer. Wyjaśniał mianowicie, że choć te dwie instytucje są do siebie pozornie podobne, to „w wieczystym użytkowaniu przepisy prawa zapewniają państwu jako właścicielowi większe oddziaływanie na należyte wykonywanie przez użytkownika swych obowiązków”⁶⁹. Dlatego też S. Szer uważał, że nie będzie raczej możliwe stosowanie do użytkowania wieczystego w drodze analogii przepisów o własności nieruchomości. Okazało się jednak, że orzecznictwo Sądu Najwyższego przyjęło inną koncepcję. Już w 1968 roku uznano, że z charakteru użytkowania wieczystego, zbliżonego raczej do prawa własności aniżeli do prawa użytkowania, wynika, że w tym wypadku należy odpowiednio stosować przepisy dotyczące treści i wykonywania prawa własności, a także przepisy o ochronie własności⁷⁰. Wcześniej w literaturze zauważono zresztą, że jeżeli porówna się definicję własności z art. 28 Prawa rzeczowego z 1946 roku i definicję użytkowania wieczystego z art. 6 ustawy z 1961 roku, to właściwie są prawie identyczne⁷¹. Syntetyzując, wprowadzono więc nowe prawo w „nowym ustroju” Polski Ludowej, które choć własnością nie zostało nazwane, w istocie było namiastką prawa własności nieruchomości.

Dokonując niniejszej analizy, nie można też pominąć rzeczywistych, ideologiczno-politycznych przyczyn „atrakcyjności” użytkowania wieczystego w prawie rzeczowym Polski Ludowej. Własność nieruchomości państwa socjalistycznego była nie tylko fundamentem realizacji centralnie zaplanowanych zadań gospodarczych, lecz także swoistym atrybutem władzy. T. Smoczyński przedstawił bardzo wymownie ówczesną sytuację:

Wprawdzie w Polsce Ludowej nie dokonano nacjonalizacji wszystkiej ziemi, jednakże przeobrażenia stosunków społeczno-gospodarczych zmierzają do stopniowego powiększania państwowej własności ziemi. Dokonuje się to przez urbanizację, korzystanie z prawa pierwokupu, przejmowanie przez państwo gospodarstw podupadłych itd.⁷²

Użytkowanie wieczyste było zatem zręcznie wdrożonym instrumentem, który miał umacniać i zabezpieczać socjalistyczną własność państwową gruntów. Dlatego chcąc określić rzeczywistą rolę użytkowania wieczystego, warto kompleksowo spojrzeć na rozwiązania z ustawy z 1961 roku. Samo wprowadzenie użytkowania wieczystego jako wyłącznej możliwości oddawania podmiotom prywatnym

„prawem wieczystego użytkowania”. Zgodnie z art. 40 ustawy z 1961 roku przepisy, które przewidywały zbywanie gruntów państwowych na własność czasową, należało rozumieć jako „oddawanie w wieczyste użytkowanie”.

⁶⁹ S. Szer, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 7.

⁷⁰ Takie stanowisko w uzasadnieniu uchwały SN z dnia 22 października 1968 roku, III CZP 98/68, LEX nr 903; a także w uchwale SN z dnia 9 grudnia 1969 roku, III CZP 85/69, LEX nr 1065.

⁷¹ S. Breyer, *op. cit.*, s. 313. Dalej jednak autor dodawał, że różnica tkwi w rozumieniu określenia „w granicach ustawy”.

⁷² T. Smoczyński, *Użytkowanie terenów w miastach i osiedlach*, „Palestra” 1971, nr 2, s. 25.

miejskich gruntów państwowych było tylko jednym z kilku znaczących elementów tego aktu prawnego. Już w art. 7 ustawy z 1961 roku ustanowiono ogólny zakaz nabywania własności terenu państwowego w wyniku zasiedzenia⁷³. Ponadto w art. 43 przyjęto, że posiadacz w dobrej wierze, który wznosił budowlę lub inne urządzenie na gruncie należącym do państwa, nie może żądać przeniesienia własności tej nieruchomości, lecz tylko oddania jej w wieczyste użytkowanie⁷⁴. Wprowadzono też obszary urbanizacyjne (art. 23), które pozwalały na przejęcie z mocy prawa przez państwo prywatnych gruntów miejskich i następnie ewentualne oddawanie ich w użytkowanie wieczyste. Wreszcie przyznano państwu prawo pierwokupu (realizowane przez prezydium miejskich rad narodowych) w wypadku sprzedaży nieruchomości niestanowiących własności państwa, a położonych w granicach administracyjnych miast i osiedli (art. 30–37). Przyjęte w ustawie rozwiązania miały zatem ogólnie służyć jednemu i najważniejszemu celowi — zachowaniu istniejącego zasobu gruntów państwowych oraz sukcesywnemu jego zwiększaniu przez stopniową eliminację prywatnej własności gruntów miejskich.

Niewątpliwie w Polsce Ludowej szczególnie obawiano się uszczuplania zasobu gruntów państwowych w wyniku zbywania ich osobom fizycznym i prawnym. Przeciwno wyzbywaniu się własności przez państwo przemawiało bowiem bardzo stanowcze założenie ideologiczne. Trafnie scharakteryzował je w 1969 roku Wasilkowski:

podmiotem mienia ogólnonarodowego jako całości, jak również podmiotem poszczególnych praw majątkowych stanowiących składniki tego mienia, może być jedynie Państwo Ludowe jako organizacja polityczna obejmująca cały naród. W ustroju socjalistycznym własność państwowa jest własnością całego narodu, a więc najwyższą formą własności społecznej. Lenin nazwał tę formę własności „konsekwentnie socjalistyczną”, ponieważ jest ona formą najbardziej dojrzałą, reprezentuje najwyższy poziom społeczeństwa produkcyjnego⁷⁵.

W tym kontekście samo określenie „przeniesienie własności nieruchomości” Skarbu Państwa, które występowało w definicji własności czasowej w art. 100 Prawa rzeczowego z 1946 roku, było już niepokojące i niebezpieczne ideologicznie. W uzasadnieniu projektu kodeksu cywilnego z 1954 roku kodyfikatorzy wyjaśniali, że zrezygnowali z instytucji własności czasowej, ponieważ z punktu widzenia ówczesnego ustroju społeczno-gospodarczego nie była ona właściwa, gdyż prowadziła do przejściowej reprivatyzacji mienia ogólnonarodowego i dlatego zastąpiono ją bezterminowym użytkowaniem gruntów państwowych⁷⁶. Zestawiając własność czasową z użytkowaniem wieczystym, trzeba też zaznaczyć, że

⁷³ To rozwiązanie powtórzono w art. 177 k.c.

⁷⁴ Zmodyfikowano dotychczasowy wariant z art. 73 § 2 Prawa rzeczowego z 1946 roku. Podobne rozwiązanie znalazło się w art. 231 § 3 k.c.

⁷⁵ J. Wasilkowski, M. Madey, *Prawo własności w PRL. Zarys wykładu*, Warszawa 1969, s. 26–27.

⁷⁶ J. Winiarz, *op. cit.*, s. 98, przyp. 42. Podobne argumenty zob. też J. Wasilkowski, *Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1963, s. 156, przyp. 8. Stwierdził, że własność czasowa budziła wą-

własność czasowa zasadniczo pozwalała nabywcy nieruchomości zachować dużą swobodę w korzystaniu z nieruchomości. Zgodnie z art. 106 Prawa rzeczowego z 1946 roku o ile sposób korzystania z nieruchomości, zbytej z zastrzeżeniem powrotu, nie został w umowie określony, właściciel czasowy rozstrzygał sam o przeznaczeniu nieruchomości i mógł z niej korzystać jak właściciel nieograniczony terminem. Właściciel czasowy był tylko odpowiedzialny względem uprawnionego do powrotu (Skarbu Państwa) za zniszczenia lub pogorszenia będące następstwem rażącego naruszenia zasad prawidłowej gospodarki. Natomiast w świetle art. 19 ust. 2 ustawy z 1961 roku⁷⁷ prezydium miejskiej rady narodowej mogło rozwiązać umowę i zarządzić odebranie terenu użytkownikowi wieczystemu: 1. w razie użytkowania terenu oddanego w wieczyste użytkowanie w sposób wyraźnie niezgodny z jego przeznaczeniem określonym w umowie lub 2. w razie niewzniesienia budowli wbrew obowiązkom określonym w umowie⁷⁸. Prawodawca w PRL przyjął więc, że użytkownik wieczysty miał być bardziej zależny od państwa niż właściciel czasowy nieruchomości.

Wprowadzenie użytkowania wieczystego miało także przynajmniej częściowo rozstrzygnąć w prawie cywilnym dylemat dotyczący gruntu jako przedmiotu własności osobistej. Bardzo niewygodną kwestią pozostawał bowiem problem zaliczenia ziemi do zakresu własności osobistej⁷⁹. Wskazywano, że w państwie radzieckim prawo własności osobistej było uznawane za jedno z podstawowych praw majątkowych obywateli w społeczeństwie socjalistycznym i zostało utrwalone w Konstytucji ZSRR (art. 7 i 10)⁸⁰. Według radzieckiego prawa cywilnego do przedmiotów własności osobistej zaliczano domy mieszkalne i mieszkania⁸¹, grunty zaś były znacjonalizowane. W k.c. własność społeczną (w tym socjalistyczną własność ogólnonarodową [państwową]) przeciwstawiano własności osobistej i indywidualnej (przedmiotem tej ostatniej mogły być grunty). Tylko jednak własność społeczna i osobista korzystały z ochrony na podstawie art. 129 i art. 139 k.c. Wśród przykładowych przedmiotów własności osobistej w art. 133 § 1 k.c. wymieniono dom jednorodzinny lub lokal mieszkalny tworzący odrębną

pliwości natury politycznej, gdyż prowadziła (formalnie) do przejściowej reprivatyzacji istotnych składników mienia ogólnonarodowego.

⁷⁷ Po wejściu w życie k.c. redakcja przepisu została nieznacznie zmieniona i dostosowana do art. 240 k.c.

⁷⁸ Ponadto SN wyraził stanowisko, że budynki i urządzenia wzniesione przez użytkownika wieczystego wbrew postanowieniom umownym są częściami składowymi gruntu i należą do państwa, a nie do tego użytkownika (uchwała SN z dnia 8 lipca 1966 roku, III CZP 43/66, LEX nr 429).

⁷⁹ Koncepcja własności osobistej wywodziła się z teorii klasyków K. Marksa i F. Engelsa: środki produkcji w komunizmie miały stać się wyłączną własnością społeczną, a przedmioty osobistego spożycia miały być przydzielane na własność poszczególnym członkom społeczeństwa. (O tym Z. Radawański, *Własność osobista w przyszłym polskim Kodeksie cywilnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” [dalej: RPEiS] 1958, z. 1, s. 30).

⁸⁰ Więcej o tym W.F. Masłow, *Niektóre zagadnienia własności osobistej w radzieckim prawie cywilnym*, RPEiS 1966, z. 4, s. 19.

⁸¹ *Ibidem*, s. 4.

nieruchomość. W toku prac legislacyjnych nad k.c. zgłaszano postulat, aby także działki pod domami jednorodzinnymi mogły być zaliczane do przedmiotów własności osobistej, ale w uzasadnieniu projektu kodeksu zdecydowanie odrzucono możliwość uznania ziemi za taki przedmiot⁸². W związku z tym pojawiła się koncepcja, aby do przedmiotów mienia osobistego zaliczać użytkowanie wieczyste gruntu jako prawo, z którym związana jest własność budynków, i ono byłoby objęte ochroną⁸³. Owo osobliwe wyjaśnienie było w istocie próbą omijania problematyki braku wystarczającej ochrony własności gruntów prywatnych w państwie socjalistycznym, na przykład w razie wspomnianego wprowadzania obszarów urbanizacyjnych (art. 23 ustawy z 1961 roku) albo dokonywania podziału nieruchomości (art. 11 i 12 ustawy z 1958 roku o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach)⁸⁴ bądź przejmowania działek, na których nie rozpoczęto budowy (art. 28 ustawy z 1958 roku).

Kończąc ten wątek, warto jeszcze przytoczyć historyczną, uderzającą charakterystykę modelowej sytuacji w państwach komunistycznych:

w systemie komunistycznym nie ma własności prywatnej, lecz tylko formalnie państwowa [...]. W istocie rzeczy jednak własnością zarządza jedna tylko grupa w swoim własnym interesie [...] przywilej własności, którym cieszy się nowa klasa, przejawia się w wyłącznym prawie politycznej biurokracji do rozdzielania dochodu narodowego, regulowania zarobków, kierowania rozwojem gospodarczym, dysponowania własnością znacjonalizowaną i inną⁸⁵.

To ujęcie ekonomiczno-polityczne pokazuje jeden z mechanizmów zarządzania państwem totalitarnym. Do jego realizacji potrzebne są określone instrumenty prawne, a takim stało się w PRL między innymi użytkowanie wieczyste.

Użytkowanie wieczyste po 1990 roku — spór o „relikt” przeszłości i zmiany legislacyjne

S. Grzybowski po trzydziestu latach wspominał okoliczności powstania k.c.:

Kierunek prac i wizja przyszłych kodeksów były wyznaczone decyzją o budowie komunistycznego państwa i społeczeństwa [...]. Sprawa poziomu prac i poprawności rozwiązań

⁸² S. Breyer, *Z problematyki własności osobistej*, „Nowe Prawo” 1967, nr 1, s. 23–24.

⁸³ Zdecydowanie stanowisko takie prezentowali: Z. Radwański, *Funkcja społeczna, treść i charakter prawny odrębnej własności lokali*, „Studia Cywilistyczne” 11, 1968, s. 72–74; a także J. Wasilkowski, *Zarys prawa...*, s. 64–65; J. Wasilkowski, M. Madey, *op. cit.*, s. 94; J. Wasilkowski, [w:] *System prawa cywilnego*, t. 2, s. 95–96. Przeciwnego zdania był S. Breyer, który uważał, że użytkowanie wieczyste należy traktować jak grunt i nie może być ono przedmiotem mienia osobistego (*idem*, *Z problematyki...*, s. 21, 24).

⁸⁴ Ustawa z dnia 22 maja 1958 roku o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach (Dz.U. z 1958 r. Nr 31, poz. 138).

⁸⁵ M. Dżilas, *Nowa klasa*, Nowy Jork 1958, s. 53, 74, 187, cyt. za: J. Tittenbrun, *Własność we współczesnej myśli marksistowskiej*, RPEiS 1984, z. 1, s. 247.

ustawy ustępowała na o wiele dalszy plan przed dominującym celem, jakim było stworzenie komunistycznego porządku prawnego⁸⁶.

Dlatego po zmianach polityczno-ustrojowych już w latach dziewięćdziesiątych XX wieku musiała rozpocząć się ożywiona dyskusja także o roli i przyszłości użytkowania wieczystego⁸⁷. Pierwszym aktem prawnym, który miał znacząco uszczuplić zasób nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, była ustawa z dnia 4 września 1997 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności⁸⁸. W uzasadnieniu projektu wskazano, że instytucja użytkowania wieczystego może być uznana za „relikt systemu wywłaszczeniowego i charakterystycznego dla tego systemu uprzedmiotowienia podmiotów w drodze jednostronnego uzależnienia ich od władzy publicznej”⁸⁹. Trybunał Konstytucyjny zakwestionował jednak niektóre rozwiązania ustawy z 1997 roku, stwierdzając, że przepisy przewidujące preferencyjne warunki finansowe przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności są sprzeczne z art. 2, art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, gdyż zarówno przywileje użytkowników wieczystych, jak i uszczerbek dobra wspólnego decydują o naruszeniu zasad demokratycznego państwa prawnego⁹⁰.

Rozwiązania dotyczące nabycia prawa własności gruntów przez użytkowników wieczystych powróciły jednak w kolejnych aktach prawnych. Uchwalono ustawę z dnia 26 lipca 2001 roku o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości⁹¹. Umożliwiała ona nieodpłatne nabycie przez osoby fizyczne własności nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe oraz rolnych. Początkowo te regulacje dotyczyły tak zwanych ziem odzyskanych, ale po zmianie ustawą z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego⁹² przepisy te uzyskały generalne zastosowanie bez względu na położenie nieruchomości.

Ostatecznie obie ustawy: z 1997 roku i z 2001 roku zostały uchylone ustawą z dnia 29 lipca 2005 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości⁹³. W latach 2009–2013 pojawiły się też propozycje

⁸⁶ S. Grzybowski, *Zagadnienia kodyfikacji polskiego prawa cywilnego (organizacja i wyniki pracy 1919–1992)*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1992, z. 1–4, s. 103.

⁸⁷ Przykładowo można wymienić kilka z wielu wypowiedzi dotyczących przyszłości użytkowania wieczystego: J. Skąpski, *O stanie i potrzebach prawa cywilnego — uwag kilka*, „Przegląd Sądowy” 1992, nr 7–8, s. 12; M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994, s. 295–299; E. Gniewek, *Katalog praw rzeczowych w przeszłej kodyfikacji prawa cywilnego — refleksje wstępne*, „Rejent” 1998, nr 4, s. 28 n.

⁸⁸ Dz.U. z 1997 r. Nr 123, poz. 781.

⁸⁹ Projekt poselski z dnia 8 stycznia 1997 roku ustawy o przekształceniu użytkowania wieczystego osób fizycznych w prawo własności, Sejm RP II kadencji, druk nr 2179, uzasadnienie, s. 6.

⁹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 roku, K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87.

⁹¹ Dz.U. z 2001 r. Nr 113, poz. 1209.

⁹² Dz.U. z 2020 r. poz. 1655.

⁹³ Dz.U. z 2019 r. poz. 1314.

legislacyjne, które zmierzały do zastąpienia użytkowania wieczystego nowym prawem zabudowy⁹⁴. Nie doszło jednak do przeprowadzenia takich zmian. Użytkowanie wieczyste pozostało więc w polskim prawie rzeczowym z wieloma nierozwiązanymi zagadnieniami prawnymi, budzącymi poważne wątpliwości. Przykładowo można wskazać problem posiadania i zasiedzenia w wypadku nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste⁹⁵ albo możliwość ustanawiania obciążeń, w szczególności służebności przesyłu⁹⁶. Najbardziej dotkliwa była jednak kwestia rozwiązania konfliktu dwóch praw głównych: prawa własności lokalu i użytkowania wieczystego gruntu. W tej sprawie wydano w 2017 roku uchwałę składu siedmiu sędziów SN, stanowiącą, że upływ terminu, na który zostało ustanowione prawo użytkowania wieczystego gruntu, nie powoduje wygaśnięcia prawa odrębnej własności lokalu znajdującego się w budynku położonym na tym gruncie⁹⁷. SN wyraził nadzieję, że projektowane zmiany legislacyjne stworzą wyraźne podstawy do przekształcania użytkowania wieczystego w prawo własności gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe, a tym samym zasadniczo wyeliminują w przyszłości problem, którego rozstrzygnięcie było przedmiotem uchwały.

Ostatnim aktem dotyczącym użytkowania wieczystego jest zatem ustawa z 2018 roku. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że miała ona na celu przede wszystkim usprawnić dotychczasowe procesy przekształcania praw użytkowania wieczystego na gruntach zabudowanych budynkami mieszkalnymi, w szczególności na rzecz członków wspólnot mieszkaniowych⁹⁸. Zgodnie z art. 1 ust. 1 tej ustawy z dniem 1 stycznia 2019 roku prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe przekształciło się w prawo własności tych gruntów. Projektodawcy wskazanej ustawy powoływali się też na stanowisko TK z dnia 10 marca 2015 roku, który stwierdził, że elementem polityki państwa, sprzyjającej zaspokojeniu przez jak najliczniejszą grupę obywateli potrzeb mieszkaniowych, może być przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności i wówczas jest to konstytucyjnie uzasadnione⁹⁹. Wy-

⁹⁴ Więcej o tych kwestiach J. Kozińska, *Koncepcja odrębnych od gruntu przedmiotów własności — analiza na tle obecnego stanu prawnego oraz propozycji zmian legislacyjnych*, [w:] *50 lat Kodeksu cywilnego. Perspektywy rekodyfikacji*, red. P. Stec, M. Załucki, Warszawa 2015, s. 165 n.

⁹⁵ Por. uchwała SN z dnia 28 marca 2014 roku, II CZP 8/14, LEX nr 1758715; uchwała SN z dnia 23 lipca 2008 roku, III CZP 68/08, LEX nr 408410; uchwała SN składu 7 sędziów zasada prawna z dnia 11 grudnia 1975 roku, III CZP 63/75, LEX nr 2001.

⁹⁶ Por. uchwała SN składu 7 sędziów z dnia 16 maja 2017 roku, III CZP 101/16, LEX nr 2284273; postanowienie SN z dnia 28 marca 2014 roku, III CSK 174/13, LEX nr 1472279.

⁹⁷ Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 25 sierpnia 2017 roku, III CZP 11/17, OSNC 2017, nr 12, poz. 132.

⁹⁸ Projekt rządowy z dnia 27 czerwca 2018 roku, o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności gruntów, Sejm RP VIII kadencji, druk nr 2673, uzasadnienie, s. 1.

⁹⁹ Wyrok TK z dnia 10 marca 2015 roku, K 29/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 28. Trybunał zakwestionował natomiast rozszerzanie kręgu osób uprawnionych do uwłaszczenia bez wskazywania celu, któremu to ma służyć.

daje się więc, że ustawa z 2018 roku zasadniczo zakończyła epokę użytkowania wieczystego gruntów w celach mieszkaniowych. Tym samym zostały odrzucone w prawie rzeczowym założenia polityczno-ideologiczne obowiązujące w Polsce Ludowej.

Patrząc z perspektywy historycznej na użytkowanie wieczyste, można stwierdzić, że gdyby nie występowały uwarunkowania wynikające z założeń ideologicznych i sytuacji politycznej PRL, to w polskim prawie rzeczowym prawdopodobnie na dłużej zostałyby przyjęta własność czasowa jako instrument pozwalający zachować na przyszłość możliwość wykorzystania nieruchomości państwowych i samorządowych zbywanych podmiotom prywatnym, lecz z prawem powrotu. Ponadto własność czasowa zapewne byłaby stosowana jedynie wyjątkowo, a nie masowo, co miało miejsce w czasie realizacji polityki mieszkaniowej w Polsce Ludowej. Warto zauważyć, że w latach trzydziestych XX wieku R. Paczkowski napisał o prawie zabudowy gruntów publicznych, że dopóki

cena placów budowlanych, poza wyjątkowymi wypadkami, jest względnie niska i stanowi tylko drobny ułamek kosztów budowania samego, ewentualni reflektanci prawdopodobnie chętniej będą nabywali grunty na własność, by już budować na własnej ziemi, a nie będą wdawali się w bądź co bądź dość skomplikowaną transakcję z nabywaniem li tylko prawa zabudowy¹⁰⁰.

Nasuwa się więc wniosek, że dla nabywców nieruchomości na cele mieszkaniowe zawsze atrakcyjna była „zwykła” własność gruntu, a nie jej „substytut”. Zatem wyłącznie przyczyny ideologiczno-polityczne w PRL, a nie gospodarcze, stały za intensywnością oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów wykorzystywanych na cele mieszkaniowe.

Kończąc rozważania, pozwolę sobie stwierdzić, że moim zdaniem użytkowanie wieczyste zniknie z polskiego prawa rzeczowego, choć trudno przewidzieć, kiedy to nastąpi. Jest to bowiem prawo o zbyt skomplikowanej konstrukcji jurystycznej, a to, że wrosło ono w system prawa prywatnego, nie jest wystarczającym atutem tego rozwiązania. Naturalna jest bowiem tendencja do poszukiwania prostych i efektywnych rozwiązań prawnych, które przełamują przyzwyczajenie, a także tradycję wywodzącą się z minionego systemu politycznego.

Bibliografia

- Bar L., *Socjalizacja terenów urbanistycznych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1963, nr 3.
- Bednarek M., *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994.
- Biegańska I., *Podstawy prawne dysponowania terenami w miastach*, „Państwo i Prawo” 1963, z. 2.
- Błażejczyk M., *Prawo użytkowania gruntów (ZSRR)*, „Prawo i Życie” 1966, nr 7.
- Breyer S., *Prawo użytkowania wieczystego*, „Państwo i Prawo” 1962, z. 8–9.

¹⁰⁰ R. Paczkowski, *Prawo zabudowy w mieście Poznaniu*, RPEiS 1930, z. 1, s. 122.

- Breyer S., *Z problematyki własności osobistej*, „Nowe Prawo” 1967, nr 1.
- Czachórski W., *Prace nad kodyfikacją prawa cywilnego*, „Studia Prawnicze” 1970, z. 26–27.
- Czerwiakowski J., *Gospodarka terenami w miastach i osiedlach*, „Palestra” 1961, nr 10.
- Dorożala F., *Charakter prawny i istota wieczystego użytkowania terenów państwowych*, „Palestra” 1962, nr 12.
- Gniewek E., *Katalog praw rzeczowych w przyszłej kodyfikacji prawa cywilnego — refleksje wstępne*, „Rejent” 1998, nr 4.
- Grodziski S., *Prace nad kodyfikacją i unifikacją polskiego prawa prywatnego (1919–1947)*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1992, z. 1–4.
- Grzybowski S., *Zagadnienia kodyfikacji polskiego prawa cywilnego (organizacja i wyniki pracy 1919–1992)*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1992, z. 1–4.
- Kopff A., *Charakter prawny wieczystego użytkowania*, „Studia Cywilistyczne” 9, 1967.
- Kosik J., *Prawa rzeczowe ograniczone w Kodeksie cywilnym i w art. 24 Prawa prywatnego międzynarodowego*, „Studia Prawnicze” 1970, z. 26–27.
- Kozińska J., *Koncepcja odrębnych od gruntu przedmiotów własności — analiza na tle obecnego stanu prawnego oraz propozycji zmian legislacyjnych*, [w:] *50 lat Kodeksu cywilnego. Perspektywy rekodyfikacji*, red. P. Stec, M. Załucki, Warszawa 2015.
- Masłow W.F., *Niektóre zagadnienia własności osobistej w radzieckim prawie cywilnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1966, z. 4.
- Nowe dekrety z dziedziny odbudowy*, „Przegląd Budowlany” 17, 1945, z. 2.
- Nowe prawo rzeczowe*, „Nowe Prawo” 1951, nr 7–8.
- Paczkowski R., *Prawo zabudowy w mieście Poznaniu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1930, z. 1.
- Prawo cywilne Ziem Wschodnich. Tom X, cz. I Zводу Praw Rosyjskich. Tom pierwszy*, oprac. Z. Rymowicz, W. Świącicki, Warszawa 1932.
- Radwański Z., *Funkcja społeczna, treść i charakter prawny odrębnej własności lokali*, „Studia Cywilistyczne” 11, 1968.
- Radwański Z., *Własność osobista w przyszłym polskim Kodeksie cywilnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1958, z. 1.
- Rudnicki S., *Charakter prawny użytkowania wieczystego*, „Nowe Prawo” 1970, nr 12.
- Skąpski J., *Kodeks cywilny z 1964 r. Blaski i cienie kodyfikacji oraz jej perspektywy*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1992, z. 1–4.
- Skąpski J., *O stanie i potrzebach prawa cywilnego — uwag kilka*, „Przegląd Sądowy” 1992, nr 7–8.
- Smyczyński T., *Użytkowanie terenów w miastach i osiedlach*, „Palestra” 1971, nr 2.
- Szer S., *Dzierżawa wieczysta czy użytkowanie wieczyste*, „Prawo i Życie” 1960, nr 20.
- Szer S., *Nowe prawo rzeczowe*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1946, nr 9–10.
- Szer S., *Użytkowanie wieczyste*, „Państwo i Prawo” 1964, z. 1.
- Szonert J., *Własność czasowa*, „Palestra” 1959, nr 1.
- Tittenbrun J., *Własność we współczesnej myśli marksistowskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1984, z. 1.
- Truskiewicz Z., *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Warszawa 2006.
- Ustawy cywilne obowiązujące w Małopolsce i na Śląsku Cieszyńskim*, zeb. i oprac. A. Liebeskind, przedm. F. Zoll, Kraków 1937.
- Wasilkowski J., [w:] *System prawa cywilnego*, t. 2. *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, red. J. Ignatowicz, Wrocław 1977.
- Wasilkowski J., *Kodyfikacja prawa cywilnego w Polsce*, „Nowe Prawo” 1950, nr 12.
- Wasilkowski J., *Typy i formy własności w projekcie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1952, z. 3.
- Wasilkowski J., *Własność czasowa de lege lata i de lege ferenda*, „Nowe Prawo” 1957, nr 6.

- Wasilkowski J., *Własność i inne prawa rzeczowe. Z zagadnień kodyfikacji prawa cywilnego*, cz. 1, „Państwo i Prawo” 1951, z. 4; cz. 2, „Państwo i Prawo” 1951, z. 5–6.
- Wasilkowski J., *Własność ograniczona terminem w projekcie prawa rzeczowego*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1946, nr 8.
- Wasilkowski J., *Własność według prawa rzeczowego*, „Przegląd Notarialny” 1, 1947.
- Wasilkowski J., *Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1963.
- Wasilkowski J., Madey M., *Prawo własności w PRL. Zarys wykładu*, Warszawa 1969.
- Winiaż J., *Użytkowanie wieczyste*, Warszawa 1967.
- Wiśniewski A., *Recenzja „Użytkowanie gruntów państwowych” S. Szer*, Warszawa 1962, „Palestra” 1962, nr 8.
- Wójcik S., [w:] *System prawa cywilnego*, t. 2. *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, red. J. Ignatowicz, Wrocław 1977.
- Z zagadnień kodyfikacji prawa rzeczowego. Zebranie Komisji Konsultacyjno-Naukowej w dniu 9.IV.1951 roku*, „Nowe Prawo” 1951, nr 6.
- Zoll F., Szpunar A., *Prawo cywilne w zarysie*, t. 2. *Prawo rzeczowe*, z. 1, Kraków 1947.