

DOROTA WIŚNIEWSKA
DR, UNIWERSYTET ŁÓDZKI
ORCID: 0000-0003-1545-4569

Dzierżawa wieczysta warszawskich nieruchomości w dwudziestoleciu międzywojennym. Zarys problematyki

1. Wprowadzenie; 2. Stanowisko literatury dwudziestolecia międzywojennego wobec stosunków opartych na własności podzielonej; 3. Podstawa prawna wydzierżawiania wieczystego nieruchomości w Warszawie; 4. Podsumowanie.

1

W średniowiecznej Europie wykształciło się i powszechnie występowało prawo własności podzielonej, czyli *dominium divisium*. Przysługiwało ono wyłącznie w stosunku do nieruchomości i obejmowało własność zwierzchnią (*dominium directum*) oraz własność podległą (*dominus utilis*), nazywaną także własnością użytkową. Przypadało zatem dwóm podmiotom w stosunku do tej samej rzeczy¹.

Istniało ono również na ziemiach polskich – w średniowiecznych źródłach określone było między innymi mianem *ius Teutonicum* lub *ius Alemanicum*. Ówczesni nie stosowali odrębnych terminów na określenie własności zwierzchniej i własności podległej, jednak inna własność funkcjonowała w prawie ziemskim, a inna w prawie wiejskim. Można się domyślać na tej podstawie, że odróżniali te własności².

¹ Szerzej zob.: *Antoniego Zygmunta Helcla pism pozostałych wydanie pośmiertne*, t. I: *Dawne prawo prywatne polskie. Część obejmująca wstęp, zasady ogólne i prawo rzeczowe napisana w latach 1849–1853*, Kraków 1874, s. 154; S. Markiewicz, *Uwagi nad własnością podzieloną, „Ekonomista” 1866*, [z. 3], s. 107; J. Bardach, *Historia państwa i prawa Polski*, t. I: *Do połowy XV wieku*, Warszawa 1964, s. 293; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa*, t. III, Warszawa 1966, s. 119, 345; M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1985, s. 113; A. Dziadzio, *Powszechna historia prawa*, Warszawa 2009, s. 326; D. Wiśniewska, *Własność prefabrykancka w Łodzi w latach 1820–1866*, Łódź 2019, s. 31–32.

² J. Matuszewski, *Posada chłopska*, [w:] idem, *Pisma wybrane*, t. V, Łódź 2002, s. 38, 43; idem, *Ius Teutonicum. Średniowieczna reforma rolna w Polsce*, [w:] *ibidem*, s. 62; idem, *Rodzaje własności gruntu we wsi lokowanej w prawie niemieckim*, [w:] *ibidem*, s. 73.

Własność podzielona od XIII w. występowała również w stosunkach miejskich, upowszechniła się w wyniku kolonizacji na prawie niemieckim³. Obejmowała ona grunty, budynki i wsie należące do miasta⁴. Obok niej istniały również prawa rzeczowe takie jak emfiteuza, dzierżawa wieczysta i prawo powierzchni, które były uważane za prawa na rzeczy cudzej⁵.

Wskazane wyżej prawa rzeczowe przetrwały okres rozbiorów i funkcjonowały na ziemiach Królestwa Polskiego jeszcze w XIX w. Jednak ówczesna nauka nie uznawała ich już za *iura in re aliena*, lecz za rodzaje własności podzielonej, zaliczając do niej także prawo lenne oraz prawo wieczysto-czynszowe włościan i kolonistów⁶.

Jednocześnie w literaturze przedmiotu pojawiło się stanowisko, wedle którego wyodrębnianie emfiteuzy od dzierżawy wieczystej było już bezcelowe⁷. Natomiast w początkach XX w. Feliks Ochimowski wskazywał, że nie tylko pojęcia emfiteuzy i dzierżawy wieczystej były stosowane zamiennie, ale odnosiło się to również do czynszu wieczystego oraz prawa powierzchni⁸.

W latach 60. XIX w. w literaturze utrwalił się pogląd, zgodnie z którym własność podzielona była nie tylko przestarzała, ale nawet szkodliwa dla gospodarki

³ J. Bardach, *op. cit.*, s. 294; W. Huba, *Własność nieruchoma w miastach rządowych w okresie Królestwa Kongresowego (1815–1866). Na przykładzie województwa płockiego*, Warszawa–Poznań 1978, s. 33; S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. I: X–XVIII w., wyd. 2, Kraków 2002, s. 267.

⁴ W. Uruszczak, *Historia państwa i prawa polskiego*, t. I: (966–1795), Warszawa 2010, s. 313.

⁵ J.W. Bandtkie-Stężyński, *Prawo prywatne polskie napisane i wykładane przed rokiem 1830 w b. Warszawskim Aleksandryjskim Uniwersytecie*, Warszawa 1851, s. 256–265; P. Burzyński, *Prawo polskie prywatne*, t. II: *Obejmujący Część II Prawo Rodzinne i Część III Prawo Majątkowe*, Kraków 1871, s. 426; P. Dąbkowski, *Prawo prywatne polskie*, t. II, Lwów 1911, s. 244–247; T. Opas, *Własność w miastach prywatnych w dawnej Polsce (XVII–XVIII w.)*, Rzeszów 1975, s. 154.

⁶ A. Heylman, *O stosunku hipoteki gubernialnej do okręgowej*, „Biblioteka Warszawska” 1852, t. II, s. 137; S. Zawadzki, *Prawo cywilne obowiązujące w Królestwie Polskiem*, t. I, Warszawa 1860, s. 465; J.K. Wołowski, *Kurs kodexu cywilnego*, t. II, Warszawa 1868, s. 97; A. Okolski, *Zasady prawa cywilnego obowiązującego w Królestwie Polskiem*, Warszawa 1885, s. 230; S. Rundstein, *Prawo powierzchni i budowy dziedziczne na cudzym gruncie*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1904, nr 26, s. 407; J. Mazurkiewicz, W. Ćwik, *Własność w miastach prywatnych Lubelszczyzny doby Księstwa Warszawskiego i Królestwa Kongresowego (1809–1866)*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 1957, vol. IV, nr 1, s. 67.

⁷ A. Heylman, *O potrzebie i warunkach ustawy wieczysto-dzierżawnej*, „Biblioteka Warszawska” 1856, t. III, s. 80. „Dzisiaj stosunki te zwały się już w jedną niejako całość, i dlatego o samej wieczystej dzierżawie może być tylko u nas dziś mowa”, K. Mejer, *O wieczystej dzierżawie*, Warszawa 1873, s. 17

⁸ F. Ochimowski, *Dawne prawo polskie prywatne a Kodeks Napoleona*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1908, nr 22, s. 342.

kraju⁹. Autorzy wskazywali, że przestały istnieć przesłanki, dla których ustanawiano ten rodzaj własności – wynikające z funkcjonowania gospodarki naturalnej, a także specyficznego systemu społecznego¹⁰. W związku z tym postulowali konieczność jej likwidacji¹¹.

2

Mimo takiego stanowiska literatury, a także wydawania przez ustawodawcę Królestwa Polskiego aktów prawnych prowadzących do likwidacji stosunków opartych na własności podzielonej, istniały one nadal w II Rzeczypospolitej – i budziły kolejne kontrowersje¹².

Liczne wątpliwości w doktrynie powstawały już na tle ich istoty. Roman Longchamps de Bérier w monografii pt. *Prawo rzeczowe* pisał: „W świetle dzisiejszego zapatrywania należy uważać za właściciela dzierżawcę [wieczystego – D.W.], zaś jego własność jako obciążoną ciężarem wieczystym w postaci czynszu oraz obowiązkiem uzyskania zezwolenia osoby, uprawnionej do poboru czynszu, na pozbycie prawa własności”¹³. Podobny pogląd wyraził w innej pracy: „czynsze czyli dzierżawy wieczyste nadają czynszownikowi zupełną własność z obowiązkiem opłaty nieznacznego czynszu i potrzebą zezwolenia «właściciela głównego» na zbycie gruntu”¹⁴. Zatem zgodnie ze stanowiskiem autora, dzierżawa wieczysta stanowiła pełną własność, zaś czynsz opłacany przez dzierżawcę wieczystego miał charakter ciężaru wieczystego.

Zbliżony pogląd przedstawił Jakub Glass, który uznawał zarówno dzierżawę wieczystą, jak i emfiteuzę za własność zupełną. Koncepcję tę uzasadniał dwoma orzeczeniami IX Departamentu Warszawskiego Rządzącego Senatu: wydanym w 1857 r. („niewątpliwą jest rzeczą, że dzierżawca wieczysty nabywa własność nieruchomości, z tem tylko ograniczeniem, że oznaczoną roczną opłatą na wieczne czasy ponosić musi” – 6/1857), oraz drugim – z 1849 r. („W innym wyroku senat uznał, że z powodu niepłacenia przez dzierżawcę, wieczystego czynszu, dzierża-

⁹ S. Markiewicz, *op. cit.*, s. 130, 135; J.K. Wołowski, *op. cit.*, s. 97.

¹⁰ K. Dunin, *Ograniczenia prawa własności*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1880, nr 6, s. 45.

¹¹ S. Markiewicz, *op. cit.*, s. 130–132; A. Słomiński, *Mysł prawnicza z dziedziny prawa cywilnego w b. Królestwie Kongresowym*, Warszawa 1923, s. 34.

¹² J. Gumiński, *Kurs prawa cywilnego i handlowego*, wyd. 3, Warszawa 1932, s. 17–18; *Kodeks nieruchomości miejskiej. Ustawy, rozporządzenia, okólniki. Orzecznictwo. Komentarz*, oprac. A. Bojko, W. Monka, Warszawa 1937, s. 157.

¹³ *Ibidem*, s. 186–187.

¹⁴ R. Longchamps de Bérier, *Prawo cywilne b. Królestwa Kongresowego*, [b.m.w, b.d.], s. 25. W cytatach zachowuje się oryginalną pisownię i interpunkcję.

wa wieczysta rozwiązaniu ulegać nie może, lecz *dominus directus*, jako wierzyciel czynszu, może czynszu poszukiwać w drodze zwyczajnej egzekucji” – 3/1849). Uznał, że przyznanie właścicielowi użytkowemu uprawnień w zakresie korzystania i rozporządzania nieruchomością przesądzało o przysługiwaniu mu własności zupełnej¹⁵.

Inny pogląd na istotę własności mieli Edward Muszalski oraz Jan Guliński, według których to prawo było rodzajem własności podzielonej¹⁶.

Poza tym wyodrębniło się kolejne, trzecie już stanowisko, zajmowane przez Eugeniusza Waśkowskiego. Wskazywał on, że dzierżawa wieczysta była ograniczonym prawem rzeczowym, charakteryzując ją w następujący sposób: „najobszerniejszem i najbliższem do praw własności jest prawo dziedzicznego posiadania i używania cudzej własności, czyli prawo dzierżawy wieczystej”¹⁷. Podobny pogląd reprezentowali Ariel Bojko oraz W. Monka¹⁸.

Kolejną kwestię budzącą wątpliwości stanowiło rozróżnienie poszczególnych stosunków prawnych: dzierżawy wieczystej, prawa wieczysto-czynszowego, emfiteuzy, prawa własności powierzchni oraz prawa lennego. Dzierżawę wieczystą i emfiteuzę jako odrębne instytucje prawne przedstawiali jedynie Adam Słomiński¹⁹ oraz Henryk Konic²⁰. Zaś autorzy tacy jak Aleksander Mogilnicki, Edward Muszalski, Roman Longchamps de Bériér utożsamiali je ze sobą²¹.

Jeszcze inny pogląd wyraził Marian Kurman, który określił dzierżawę wieczystą mianem własności niezupełnej i dokonał wyodrębnienia w jej ramach następu-

¹⁵ *Instytucja ksiąg gruntowych na ziemiach polskich*, oprac. J. Glass, A. Kraus, F. Zoll, cz. I: *Zarys Prawa Hipotecznego w b. Królestwie Polskiem*, oprac. J. Glass, Warszawa–Kraków [1922], s. 97.

¹⁶ E. Muszalski, *Prawo cywilne obowiązujące w b. Królestwie Kongresowem. Prawo osobowe i familijne. Prawo rzeczowe. Zwięzły podręcznik*, Warszawa 1932, s. 272–275; J. Gumiński, *op. cit.*, s. 17–18.

¹⁷ *Prawo cywilne. Część szczegółowa. Skrypt w/g wykładów Prof. dr. E. Waśkowskiego*, Wilno 1934, s. 64.

¹⁸ *Kodeks nieruchomości miejskiej...*, s. 157.

¹⁹ A. Słomiński, *Ustawy hipoteczne ogłoszone w 1818 roku (Dz. Pr. V 295) i ogłoszone w 1825 roku (Dz. Pr. IX 355) wraz z jurysprudencją IX Departamentu Senatu, Cywilnego Kasacyjnego Departamentu Senatu i Izby Sądowej Warszawskiej i wyjątkami z powodów urzędowych, prace teoretycznych i praktycznych*, Warszawa 1921, s. 124.

²⁰ *Prawo cywilne obowiązujące w b. Królestwie Polskiem. Repetitorium egzaminacyjne opracowane na podstawie wykładów uniwersyteckich Prof. H. Konica*, t. II: *Zawiera prawo rzeczowe i hipoteczne, spadki, testamenty i darowizny*, Warszawa 1931, s. 285–286.

²¹ A. Mogilnicki, *Ogólne zasady prawa. Podręcznik dla wyższych klas szkół średnich*, wyd. 2, Warszawa 1919, s. 83–84; E. Muszalski, *op. cit.*, s. 272; R. Longchamps de Bériér, *Prawo rzeczowe*, Lublin 1934, s. 186.

jących stosunków prawnych: prawa wieczysto-czynszowego (erbpachtu, dzierżawy dziedzicznej), emfiteuzy, prawa własności powierzchni gruntu (*ius superficies*) oraz prawa lennego²².

3

Ułatwieniu likwidacji stosunków prawnych związanych z obowiązkiem spełniania świadczeń wieczystych miały służyć kolejne akty prawne²³. Pierwszy z nich, rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 30 grudnia 1924 r. o likwidacji państwowych czynszów wieczystych i dzierżaw wieczystych (Dz.U. RP nr 118, poz. 1071), dotyczył świadczeń wieczystych uiszczanych na rzecz państwa²⁴. Zaś kolejne odnosiły się do nieruchomości miejskich będących własnością innych podmiotów. Była to ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o wykupie przez dzierżawców gruntów zajętych pod budynki oraz gruntów czynszowych w miastach i miasteczkach na obszarze sądów apelacyjnych w Warszawie, Lublinie i Wilnie (Dz.U. RP nr 29, poz. 250), a następnie nowelizująca ją ustawa z 25 kwietnia 1938 r. o zmianie ustawy o wykupie przez dzierżawców gruntów, zajętych pod budynki oraz gruntów czynszowych w miastach i miasteczkach na obszarze sądów apelacyjnych w Warszawie, Lublinie i Wilnie (Dz.U. RP nr 29, poz. 259).

Jednak z drugiej strony uchwalane były ustawy, które upoważniały rząd do zawierania umowy dzierżawy wieczystej nieruchomości państwowych położonych w Warszawie. R. Longschamps de Bérier uzasadniał takie stanowisko ustawodawcy w następujący sposób:

Podczas gdy w ciągu XIX w. istniejące ciężary wieczyste, jako pozostałość dawnych czasów, uważano za przeżytek – stosunki w XX wieku, zwłaszcza powojenne, wywoływały potrzebę nowego ustanowienia dzierżaw wieczystych, mianowicie trudności mieszkaniowe oraz potrzeba umożliwienia ludziom budowy mieszkań zdrowych, zwłaszcza poza obrębem miasta z jednej strony, zaś okoliczność, że nadające się do tego

²² M. Kurman, *Notarjat, hipoteka, akty. Kodeks Cywilny Królestwa Polskiego, Kodeks Napoleona, kodeks handlowy, ustawy hipoteczne, ustawa notarialna. Ustawodawstwo polskie lat 1917–1930. Orzecznictwo kasacyjne. Akty notarialne i hipoteczne. Wzory aktów*, Warszawa 1930, s. 1161–1162.

²³ Szerzej zob. D. Wiśniewska, *Próba likwidacji pozostałości czynszów wieczystych w miastach II Rzeczypospolitej na ziemiach znajdujących się pod panowaniem rosyjskim przed I wojną światową*, [w:] *Od prawa przeszłego do współczesnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Witkowskiemu*, red. G. Smyk, A. Wrzyszczy, Lublin 2016, s. 945–954 (*Studia Iuridica Lublinensia*, vol. 25, nr 3).

²⁴ J. Gumiński, *op. cit.*, s. 18; R. Longschamps de Bérier, *Prawo rzeczowe*, s. 188; *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, red. F. Ryszka, cz. II, Warszawa 1968, s. 183.

celu grunta stanowią często własność państwa lub gminy, których sprzedaż jest bardzo utrudniona z drugiej strony, wywoływały potrzebę odzyskania dawnej formy dzierżaw wieczystych²⁵.

Kolejne akty prawne zawierające stosowne przepisy zostały uchwalone 29 lipca 1921 r. (Dz.U. RP nr 69, poz. 448), 28 lipca 1922 r. (Dz.U. RP nr 67, poz. 601), 22 września 1922 r. (Dz.U. RP nr 89, poz. 801, 802) oraz 26 lutego 1930 r. (Dz.U. RP nr 17, poz. 127)²⁶.

Pierwsza z nich, ustawa z dnia 29 lipca 1921 r. w przedmiocie przeznaczenia terenów za cytadelą oraz pasa ziemi wzdłuż ulicy Górnej w Warszawie pod budowę domów, stanowiła o możliwości zawierania umowy kupna-sprzedaży, której przedmiotem miała być własność albo dzierżawa wieczysta nieruchomości będących własnością skarbu państwa²⁷.

Art. 1 ustawy precyzował powody jej uchwalenia. Nieruchomości poddane regulacji tego aktu prawnego miały być przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe, co miało umożliwić osiągnięcie przyjętego przez ustawodawcę celu rozbudowy stolicy. Grunty objęte ustawą, o łącznej powierzchni 77 hektarów 24 arów 85 metrów kwadratowych, były położone za cytadelą oraz wzdłuż ulicy Górnej²⁸.

Ustawodawca określił krąg podmiotów uprawnionych do nabywania nieruchomości, do którego należały stowarzyszenia oraz spółdzielnie budowlane. Jedynie celem przykładu wskazywał wśród nich spółdzielcze stowarzyszenie mieszkaniowe urzędników państwowych, stowarzyszenia urzędników komunalnych i prywatnych oraz kooperatywy budowlane robotnicze. Z treści przepisu wynika, że zbycie nieruchomości nie mogło nastąpić na rzecz osób fizycznych.

²⁵ R. Longchamps de Brier, *Prawo rzeczowe*, s. 187.

²⁶ Zob. *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, s. 184; S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. III: *Okres międzywojenny*, Kraków 2001, s. 133.

²⁷ Ustawa z dnia 29 lipca 1921 r. w przedmiocie przeznaczenia terenów za cytadelą oraz pasa ziemi wzdłuż ulicy Górnej w Warszawie pod budowę domów, Dz.U. RP nr 69, poz. 448, art. 5 ustęp 1: „Co się tyczy terenów i parcel, na których mają być wznoszone domy mieszkalne, upoważnia się Rząd, a w szczególności Ministra Robót Publicznych w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Dóbr Państwowych i z Ministrem Skarbu, do sprzedawania tych terenów i parcel czy to na własność, czy pod tytułem wieczystej dzierżawy, z wolnej ręki, bez odbywania licytacji, albo w drodze licytacji, wedle uznania tychże ministrów, częściami lub kawałkami i za ceny, ustalane również wedle uznania tychże ministrów spółdzielczym stowarzyszeniom budowlanym, a przede wszystkim spółdzielczemu stowarzyszeniu mieszkaniowemu urzędników państwowych oraz stowarzyszeniom urzędników komunalnych i prywatnych, kooperatywom budowlanym robotniczym i spółdzielniom budowlanym”.

²⁸ *Ibidem*, art. 1: „Celem ułatwienia zabudowy miasta stołecznego Warszawy z gruntów, do państwa należących, przeznacza się pod budowę domów mieszkalnych tereny, za cytadelą położone, przestrzeni 76 hektarów 5640 metrów kwadratowych oraz pas ziemi wzdłuż ulicy Górnej na jej spadku przestrzeni około 6845 metrów kwadratowych”.

Ustawa nie regulowała procedury nabywania działek gruntu: zezwalała zarówno na uruchomienie procedury przetargowej, jak i zawieranie umów kupna-sprzedaży poza przetargiem.

W przypadku ustanowienia dzierżawy wieczystej miała być pobierana suma pieniężna tytułem wkupnego oraz czynsz wieczysty²⁹. Ustalenie ich wysokości należało do Ministra Robót Publicznych, działającego w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Dóbr Państwowych oraz z Ministrem Skarbu. Ustawodawca przyznał ministrom również szerokie uprawnienia w zakresie ustanawiania innych, dodatkowych warunków dotyczących dzierżawy wieczystej, wynikających z praktyki funkcjonującej na terenie byłego Królestwa Polskiego. Nie sprecyzował jednak, o jakie warunki chodzi. Jednym z nich, określonym w art. 7 ustawy, było ograniczenie obrotu nieruchomościami, polegające na przyznaniu Skarbowi Państwa prawa pierwokupu oraz wyrażania zgody na zbycie nieruchomości. Z tego przepisu wynika, że czynności alienacyjne dokonane bez zgody Skarbu Państwa miały być nieważne³⁰. Konieczność uzyskania zgody na alienację może wskazywać na nawiązanie przez prawodawcę do koncepcji dzierżawy wieczystej jako jednej z form własności podzielonej. Jednocześnie ustawodawca zastrzegł, iż nieruchomości nie mogły zostać wykupione na jednostronny wniosek posiadaczy³¹.

Kolejne dwie ustawy: z dnia 28 lipca 1922 r.³² oraz z dnia 22 września 1922 r.³³, rozszerzały obszar przeznaczony na cele budownictwa mieszkaniowego³⁴.

²⁹ *Ibidem*, art. 5 ustęp 2: „O ile przelew będzie dokonany pod formą wieczystej dzierżawy, pobrać należy odpowiednią sumę tytułem wkupnego i ustalić odpowiedni czynsz wieczysty, jak również inne warunki, o ile można, zbliżone do praktykowanych na terenie b. Królestwa Polskiego zasad wieczystej dzierżawy”.

³⁰ *Ibidem*, art. 7: „Po dokonanej sprzedaży dalszy obrót temi gruntami pozostaje pod kontrolą Rządu. W razie sprzedaży tych gruntów lub pojedynczych części Skarbowi przysługiwać będzie prawo pierwokupu; bez zezwolenia Skarbu żadna aljenacja i żaden dalszy przelew miejsca mieć nie może”.

³¹ Wynikało to z § 5 rozporządzenia Prezydent RP z 30 grudnia 1924 r. o likwidacji państwowych czynszów wieczystych i dzierżaw wieczystych (Dz.U. RP nr 118, poz. 1071), zgodnie z którym przepisy tego rozporządzenia nie odnosiły się do nieruchomości wydzierżawianych wieczyście na podstawie ustawy z 29 lipca 1921 r., ustawy z 28 lipca 1922 r. i ustawy z 22 września 1922 r. Zob. R. Longchamps de Bérier, *Prawo rzeczowe*, s. 187; *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, s. 184; S. Płaza, *Historia prawa w Polsce...*, cz. III, s. 134.

³² Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. dotycząca rozszerzenia zakresu działania ustawy z dnia 29 lipca 1921 r. w przedmiocie przeznaczania terenów za cytadelą oraz pasa ziemi wzdłuż ulicy Górnej w Warszawie pod budowę domów, Dz.U. RP nr 69, poz. 448.

³³ Ustawa z dnia 22 września 1922 r. dotycząca rozszerzenia zakresu działania ustawy z dnia 29 lipca 1921 r. o przeznaczaniu terenów za cytadelą oraz pasa ziemi wzdłuż ulicy Górnej w Warszawie pod budowę domów, Dz.U. RP nr 89, poz. 801.

³⁴ Art. 1 ustawy z 28 lipca 1922 r. i art. 1 ustawy z 22 września 1922 r., Dz.U. RP nr 89, poz. 801.

Drugi z aktów nowelizacyjnych uchwalonych 22 września 1922 r., ustawa w przedmiocie zmiany art. 5 ustawy z dnia 29 lipca 1921 r. o przeznaczeniu terenów za cytadelą oraz pasa ziemi wzdłuż ulicy Górnej w Warszawie pod budowę domów (Dz.U. RP nr 89, poz. 802), rozszerzył katalog podmiotów uprawnionych do nabywania dzierżawy wieczystej nieruchomości o internaty i bursy dla młodzieży³⁵.

Dzierżawa wieczysta została wykorzystana przez ustawodawcę tylko w odniesieniu do gruntów położonych na terenie byłego Królestwa Polskiego, co było wynikiem braku bardziej odpowiedniej instytucji prawnej w systemie prawnym obowiązującym na tym terytorium. Natomiast porządek prawny obowiązujący na pozostałym obszarze regulowało prawo zabudowy, które było stosowane w analogicznych celach jak dzierżawa wieczysta³⁶.

Przedstawione rozwiązania prawne wykorzystywano dla celów budownictwa mieszkaniowego, które miało się rozwijać dzięki poparciu instytucji publicznych. Instytucje te miały przekazywać działki budowlane w długotrwałe używanie. Osoby, które nabyły używanie nieruchomości, były z tego tytułu zobowiązane do uiszczania niewielkiego rocznego czynszu. Zastosowanie tego rodzaju rozwiązań miało sprzyjać rozwojowi budownictwa mieszkaniowego ze względu na ograniczenie kosztów budowy związanych z wydatkami ponoszonymi tytułem nabycia własności nieruchomości³⁷.

Bardzo istotne zmiany w tym zakresie wprowadziła ostatnia ze wskazanych wyżej ustaw: z dnia 26 lutego 1930 r. w sprawie zmiany ustawy z dnia 29 lipca 1921 r. w przedmiocie przeznaczenia terenów za cytadelą oraz pasa ziemi wzdłuż ulicy Górnej w Warszawie pod budowę domów, oraz ustaw z dnia 28 lipca 1922 r. i 22 września 1922 r., dotyczących rozszerzenia zakresu działania powołanej wyżej ustawy z dnia 29 lipca 1921 r.

Ten akt prawny, zmieniając treść art. 5 i 7 ustawy z 29 lipca 1921 r., stanowił jedynie o przeniesieniu własności nieruchomości, zatem nie przewidywał możliwości oddania gruntu w dzierżawę wieczystą. Pozostawiał znaczny zakres swobody Ministrowi Skarbu w sferze określenia warunków zawarcia umowy kupna-

³⁵ Ustawa z dnia 22 września 1922 r., Dz.U. RP nr 89, poz. 802, art. 1: „Art. 5 ustawy z dnia 29 lipca 1921 r. w przedmiocie przeznaczenia terenów za cytadelą oraz pasa ziemi wzdłuż ulicy Górnej w Warszawie pod budowę domów (Dz.U. R.P. № 69 poz. 448), zmienia się w ten sposób, że przy końcu pierwszego ustępu po słowach: «kooperatywom budowlanym robotniczym i spółdzielniom budowlanym» dodaje się: «oraz internatom i bursom dla młodzieży»”.

³⁶ *Prawo cywilne. Część szczegółowa...*, s. 66–68; F. Zoll, *Prawo cywilne. Opracowane głównie na podstawie przepisów obowiązujących w Małopolsce*, t. II: *Prawa rzeczowe i rzeczowym podobne*, wyd. 3, Poznań 1931, s. 105–111; *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, s. 185.

³⁷ *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, s. 184.

-sprzedaży, wskazując jedynie, że mają to być „warunki ulgowe”³⁸. W tym zakresie minister miał działać w ramach swobodnego uznania.

Ponadto umożliwiał zniesienie stosunku prawnego dzierżawy wieczystej przez zawarcie przez dotychczasowego dzierżawcę z Ministrem Skarbu umowy przenoszącej własność nieruchomości. W tym celu uprawniony podmiot mógł złożyć wnioski w terminie dwóch lat, licząc od dnia wejścia w życie ustawy³⁹.

4

Dzierżawa wieczysta ustanawiana na podstawie wskazanych ustaw miała odmienny charakter prawny od stosunków, które podlegały spłacie w oparciu o przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 30 grudnia 1924 r. o likwidacji państwowych czynszów wieczystych i dzierżaw wieczystych, a także ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o wykupie przez dzierżawców gruntów zajętych pod budynki oraz gruntów czynszowych w miastach i miasteczkach na obszarze sądów apelacyjnych w Warszawie, Lublinie i Wilnie oraz ustawy z 25 kwietnia 1938 r. o zmianie ustawy o wykupie przez dzierżawców gruntów, zajętych pod budynki oraz gruntów czynszowych w miastach i miasteczkach na obszarze sądów apelacyjnych w Warszawie, Lublinie i Wilnie. Była ona ustanawiana w celu zapewnienia osobie, której

³⁸ Ustawa z dnia 26 lutego 1930 r. w sprawie zmiany ustawy z dnia 29 lipca 1921 r. w przedmiocie przeznaczenia terenów za cytadelą oraz pasa ziemi wzdłuż ulicy Górnej w Warszawie pod budowę domów, oraz ustaw z dnia 28 lipca 1922 r. i 22 września 1922 r., dotyczących rozszerzenia zakresu działania powołanej wyżej ustawy z dnia 29 lipca 1921 r., Dz.U. RP nr 17, poz. 127, art. 2: „Art. 5 ustawy z dnia 29 lipca 1921 r. (Dz.U. R.P. № 69, poz. 448) otrzymuje następujące brzmienie: «Upoważnia się Ministra Skarbu do sprzedawania terenów i parcel, na których mają być wznoszone domy mieszkalne, spółdzielniom mieszkaniowym, mieszkaniowo-budowlanym i budowlanym oraz internatom i bursom dla młodzieży na warunkach ulgowych, ustalonych według swego uznania»”.

Art. 3: „Art. 7 ustawy z dnia 29 lipca 1921 r. (Dz.U. R.P. № 69, poz. 448) w dotychczasowym brzmieniu uchyla się i nadaje się mu brzmienie następujące: «Pisma dotyczące przeniesienia własności nieruchomości, przewidzianego w art. 5, są wolne od opat stemplowych. Pobrane już opłaty stemplowe zwrotowi nie podlegają»”.

³⁹ *Ibidem*, art. 5: „Spółdzielniom mieszkaniowym i budowlanym, spółdzielczym stowarzyszeniom budowlanym i kooperatywom budowlanym robotniczym oraz internatom i bursom dla młodzieży, które na mocy art. 5 ustawy z dnia 29 lipca 1921 r. (Dz.U. R.P. № 69, poz. 448) w pierwotnym jej brzmieniu zawarły umowy o ustąpieniu im pod tytułem wieczystej dzierżawy terenów i parcel, w ustawie tej, a także w ustawach z dnia 28 lipca 1922 r. (Dz.U. R.P. № 67, poz. 601) i z dnia 22 września 1922 r. (Dz.U. R.P. № 89, poz. 801) wymienionych, służy prawo zawarcia z Ministerstwem Skarbu uzupełniających umów o zbycie im tychże terenów i parcel na własność. Do składania odpowiednich zgłoszeń wyznacza się termin dwuletni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”.

przysługiwała, prawa do wzniesienia budynku mieszkalnego na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa.

Pojawia się zatem pytanie o jej istotę. Zdaniem R. Longschamps de Bériera stanowiła ona *sui generis* prawo rzeczowe, będące odpowiednikiem prawa zabudowy istniejącego na obszarze pozostałych zaborów. W związku z tym możliwe było przyjęcie założenia, że podmiotowi, który nabył dzierżawę wieczystą, przysługiwało ograniczone prawo rzeczowe. W takim przypadku czynsz uiszczany przez niego miał charakter opłaty z tytułu przysługiwania mu tego prawa. Z drugiej strony można było uznać czynsz za ciężar realny obciążający prawo dzierżawy wieczystej⁴⁰.

Bibliografia

Literatura

- Antoniego Zygmunta Helcla *pism pozostałych wydanie pośmiertne*, t. I: *Dawne prawo prywatne polskie. Część obejmująca wstęp, zasady ogólne i prawo rzeczowe napisana w latach 1849–1853*, Kraków 1874.
- Bandtkie-Stężyński J.W., *Prawo prywatne polskie napisane i wykładane przed rokiem 1830 w b. Warszawskim Aleksandryjskim Uniwersytecie*, Warszawa 1851.
- Bardach J., *Historia państwa i prawa Polski*, t. I: *Do połowy XV wieku*, Warszawa 1964.
- Burzyński P., *Prawo polskie prywatne*, t. II: *Obejmujący Część II Prawo Rodzinne i Część III Prawo Majątkowe*, Kraków 1871.
- Dąbkowski P., *Prawo prywatne polskie*, t. II, Lwów 1911.
- Dunin K., *Ograniczenia prawa własności*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1880, nr 6, s. 43–46.
- Dziedzic A., *Powszechna historia prawa*, Warszawa 2009.
- Gumiński J., *Kurs prawa cywilnego i handlowego*, wyd. 3, Warszawa 1932.
- Heylman A., *O potrzebie i warunkach ustawy wieczysto-dzierżawnej*, „Biblioteka Warszawska” 1856, t. III, s. 78–90.
- Heylman A., *O stosunku hipoteki gubernialnej do okręgowej*, „Biblioteka Warszawska” 1852, t. II, s. 131–140.
- Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, red. F. Ryszka, cz. II, Warszawa 1968.
- Huba W., *Własność nieruchomości w miastach rządowych w okresie Królestwa Kongresowego (1815–1866). Na przykładzie województwa płockiego*, Warszawa–Poznań 1978.
- Institucja ksiąg gruntowych na ziemiach polskich*, oprac. J. Glass, A. Kraus, F. Zoll, cz. I: *Zarys Prawa Hipotecznego w b. Królestwie Polskiem*, oprac. J. Glass, Warszawa–Kraków [1922].
- Kodeks nieruchomości miejskiej. Ustawy, rozporządzenia, okólniki. Orzecznictwo. Komentarz*, oprac. A. Bojko, W. Monka, Warszawa 1937.

⁴⁰ R. Longschamps de Bérier, *Prawo rzeczowe*, s. 188–189.

- Koranyi K., *Powszechna historia państwa i prawa*, t. III, Warszawa 1966.
- Kurman M., *Notarjat, hipoteka, akty. Kodeks Cywilny Królestwa Polskiego, Kodeks Napoleona, kodeks handlowy, ustawy hipoteczne, ustawa notarialna. Ustawodawstwo polskie lat 1917–1930. Orzecznictwo kasacyjne. Akty notarialne i hipoteczne. Wzory aktów*, Warszawa 1930.
- Longchamps de Bérier R., *Prawo cywilne b. Królestwa Kongresowego*, [b.m.w, b.d.].
- Longchamps de Bérier R., *Prawo rzeczowe*, Lublin 1934.
- Markiewicz S., *Uwagi nad własnością podzieloną*, „*Ekonomista*” 1866, [z. 3], s. 105–142.
- Matuszewski J., *Ius Teutonicum. Średniowieczna reforma rolna w Polsce*, [w:] idem, *Pisma wybrane*, t. V, Łódź 2002, s. 47–68.
- Matuszewski J., *Posada chłopska*, [w:] idem, *Pisma wybrane*, t. V, Łódź 2002, s. 37–45.
- Matuszewski J., *Rodzaje własności gruntu we wsi lokowanej na prawie niemieckim*, [w:] idem, *Pisma wybrane*, t. V, Łódź 2002, s. 69–77.
- Muszalski E., *Prawo cywilne obowiązujące w b. Królestwie Kongresowym. Prawo osobowe i familijne. Prawo rzeczowe. Zwięzły podręcznik*, Warszawa 1932.
- Mazurkiewicz J., Ćwik W., *Własność w miastach prywatnych Lubelszczyzny doby Księstwa Warszawskiego i Królestwa Kongresowego (1809–1866)*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius*” 1957, vol. IV, nr 1, s. 1–139.
- Mejer K., *O wieczystej dzierżawie*, Warszawa 1873.
- Mogilnicki A., *Ogólne zasady prawa. Podręcznik dla wyższych klas szkół średnich*, wyd. 2, Warszawa 1919.
- Ochimowski F., *Dawne prawo polskie prywatne a Kodeks Napoleona*, „*Gazeta Sądowa Warszawska*” 1908, nr 22, s. 334–344.
- Okolski A., *Zasady prawa cywilnego obowiązującego w Królestwie Polskiem*, Warszawa 1885.
- Opas T., *Własność w miastach prywatnych w dawnej Polsce (XVII–XVIII w.)*, Rzeszów 1975.
- Płaza S., *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. I: X–XVIII w., wyd. 2, Kraków 2002; cz. III: *Okres międzywojenny*, Kraków 2001.
- Prawo cywilne. Część szczegółowa. Skrypt w/g wykładów Prof. dr. E. Waškowskiego*, Wilno 1934.
- Prawo cywilne obowiązujące w b. Królestwie Polskiem. Repetitorium egzaminacyjne opracowane na podstawie wykładów uniwersyteckich Prof. H. Konica*, t. II: *Zawiera prawo rzeczowe i hipoteczne, spadki, testamenty i darowizny*, Warszawa 1931.
- Rundstein S., *Prawo powierzchni i budowy dziedziczne na cudzym gruncie*, „*Gazeta Sądowa Warszawska*” 1904, nr 26, s. 406–410; nr 27, s. 422–425; nr 28, s. 438–441; nr 29, s. 454–457; nr 30, s. 470–472.
- Sczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1985.
- Słomiński A., *Mysł prawnicza z dziedziny prawa cywilnego w b. Królestwie Kongresowym*, Warszawa 1923.
- Słomiński A., *Ustawy hipoteczne ogłoszone w 1818 roku (Dz. Pr. V 295) i ogłoszone w 1825 roku (Dz. Pr. IX 355) wraz z jurisprudencją IX Departamentu Senatu, Cywilnego Kasacyjnego Departamentu Senatu i Izby Sądowej Warszawskiej i wyjątkami z powodów urzędowych, prac teoretycznych i praktycznych*, Warszawa 1921.

- Uruszczak W., *Historia państwa i prawa polskiego*, t. I: (966–1795), Warszawa 2010.
- Wiśniewska D., *Próba likwidacji pozostałości czynszów wieczystych w miastach II Rzeczypospolitej na ziemiach znajdujących się pod panowaniem rosyjskim przed I wojną światową*, [w:] *Od prawa przeszłego do współczesnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Witkowskiemu*, red. G. Smyk, A. Wrzyszczyk, Lublin 2016, s. 945–954 (*Studia Iuridica Lublinensia*, vol. 25, nr 3).
- Wiśniewska D., *Własność prefabrykancka w Łodzi w latach 1820–1866*, Łódź 2019.
- Wołowski J.K., *Kurs kodexu cywilnego*, t. II, Warszawa 1868.
- Zawadzki S., *Prawo cywilne obowiązujące w Królestwie Polskiem*, t. I, Warszawa 1860.
- Zoll F., *Prawo cywilne. Opracowane głównie na podstawie przepisów obowiązujących w Małopolsce*, t. II: *Prawa rzeczowe i rzeczowym podobne*, wyd. 3, Poznań 1931.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 29 lipca 1921 r. w przedmiocie przeznaczenia terenów za cytadelą oraz pasa ziemi wzdłuż ulicy Górnej w Warszawie pod budowę domów, Dz.U. RP z 1921 r., nr 69, poz. 448.
- Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. dotycząca rozszerzenia zakresu działania ustawy z dnia 29 lipca 1921 r. w przedmiocie przeznaczenia terenów za cytadelą oraz pasa ziemi wzdłuż ulicy Górnej w Warszawie pod budowę domów, Dz.U. RP z 1922 r., nr 67, poz. 601.
- Ustawa z dnia 22 września 1922 r. dotycząca rozszerzenia zakresu działania ustawy z dnia 29 lipca 1921 r. o przeznaczeniu terenów za cytadelą oraz pasa ziemi wzdłuż ulicy Górnej w Warszawie pod budowę domów, Dz.U. RP z 1922 r., nr 89, poz. 801.
- Ustawa z dnia 22 września 1922 r. w przedmiocie zmiany art. 5 ustawy z dnia 29 lipca 1921 r. o przeznaczeniu terenów za cytadelą oraz pasa ziemi wzdłuż ulicy Górnej w Warszawie pod budowę domów, Dz.U. RP z 1922 r., nr 89, poz. 802.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r. o likwidacji państwowych czynszów wieczystych i dzierżaw wieczystych, Dz.U. RP z 1924 r., nr 118, poz. 1071.
- Ustawa z dnia 26 lutego 1930 r. w sprawie zmiany ustawy z dnia 29 lipca 1921 r. w przedmiocie przeznaczenia terenów za cytadelą oraz pasa ziemi wzdłuż ulicy Górnej w Warszawie pod budowę domów, oraz ustaw z dnia 28 lipca 1922 r. i 22 września 1922 r., dotyczących rozszerzenia zakresu działania powołanej wyżej ustawy z dnia 29 lipca 1921 r., Dz.U. RP z 1930 r., nr 17, poz. 127.
- Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o wykupie przez dzierżawców gruntów zajętych pod budynki oraz gruntów czynszowych w miastach i miasteczkach na obszarze sądów apelacyjnych w Warszawie, Lublinie i Wilnie, Dz.U. RP z 1933 r., nr 29, poz. 250
- Ustawa z dnia 25 kwietnia 1938 r. o zmianie ustawy o wykupie przez dzierżawców gruntów, zajętych pod budynki oraz gruntów czynszowych w miastach i miasteczkach na obszarze sądów apelacyjnych w Warszawie, Lublinie i Wilnie, Dz.U. RP z 1938 r., nr 29, poz. 259.

DOROTA WIŚNIEWSKA

DR, UNIwersytet ŁÓDZKI

ORCID: 0000-0003-1545-4569

Dzierżawa wieczysta warszawskich nieruchomości w dwudziestoleciu międzywojennym. Zarys problematyki

W II Rzeczypospolitej ułatwieniu likwidacji stosunków prawnych związanych z własnością podzieloną miały służyć kolejne akty prawne, takie jak rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 30 grudnia 1924 r. o likwidacji państwowych czynszów wieczystych i dzierżaw wieczystych. Jednak z drugiej strony uchwalane były ustawy, które upoważniały rząd do zawierania umowy dzierżawy wieczystej nieruchomości państwowych położonych w Warszawie. Pierwszą z nich była ustawa z dnia 29 lipca 1921 r. w przedmiocie przeznaczenia terenów za cytadelą oraz pasa ziemi wzdłuż ulicy Górnej w Warszawie pod budowę domów.

Dzierżawa wieczysta została wykorzystana przez ustawodawcę tylko w odniesieniu do gruntów położonych na terenie byłego Królestwa Polskiego, co było wynikiem braku bardziej odpowiedniej instytucji prawnej w systemie prawnym obowiązującym na tym terytorium. Natomiast porządek prawny obowiązujący na pozostałym obszarze regulowało prawo zabudowy, które było stosowane w analogicznych celach jak dzierżawa wieczysta.

Słowa kluczowe: dzierżawa wieczysta, II Rzeczypospolita, dwudziestolecie międzywojenne, warszawskie nieruchomości

DOROTA WIŚNIEWSKA

ASSISTANT PROFESSOR, UNIVERSITY OF ŁÓDŹ

ORCID: 0000-0003-1545-4569

Perpetual lease of Warsaw estates in the interwar period: General overview

In The Second Polish Republic, subsequent legal acts, such as the regulation of the President of the Republic of 30 December 1924, on the liquidation of state land and perpetual lease, were meant to facilitate the liquidation of legal relations related to shared property. On the other hand, there were laws passed that authorized the government to conclude a perpetual lease of state-owned real estate located in Warsaw. The first of them was the Act of July 29, 1921, issued to facilitate the area behind the citadel and the strip of land along Górna Street in Warsaw for the construction of houses. Perpetual lease was used by the legislature only for land located in the former Kingdom of Poland, which was the result of the lack of a more appropriate legal institution in the legal system applicable in the this territory. On the other hand, the legal order in force in the rest of the area was governed by the building law, which was used for analogous purposes as perpetual lease.

Key words: perpetual lease, The Second Polish Republic, interwar Poland, Warsaw estate