



Rejent * rok 15 * nr 4(168)
kwiecień 2005 r.

Z praktyki notarialnej

Uwagi na temat zrzeczenia się własności nieruchomości (art. 179 k.c.)

Trybunał Konstytucyjny w dniu 15 marca 2005 r. (K 9/04)¹ orzekł, że art. 179 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny jest niezgodny z art. 2 oraz art. 165 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i traci moc obowiązującą z dniem 15 lipca 2006 r.

Orzeczono także, że przepis art. 179 k.c. jest zgodny z art. 16 i art. 167 ust. 4 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji.

Wnioskodawcami były rady miast, które wniosły o stwierdzenie, że cytowany przepis jest niezgodny z art. 165 oraz art. 167 ust. 4 Konstytucji (Knurów), z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 165 oraz 167 ust. 4 Konstytucji, (Jastrzębie Zdrój), a nadto z art. 16 i art. 165 Konstytucji (Toruń), czyli kwestionowany przepis w aktualnym brzmieniu jest niezgodny z sześcioma artykułami Konstytucji RP. Podniosły one także jego niezgodność z brzmieniem art. 165 Konstytucji, a tylko jedna z nich z art. 2 Konstytucji. Zgodnie argumentowali, że w myśl art. 165 Konstytucji w ramach posiadanej i konstytucyjnie zagwarantowanej osobowości prawnej przysługują im prawa własności i inne prawa majątkowe, zaś ich samodzielność podlega ochronie sądowej. Podkreślono również,

¹ Wyrok TK został opublikowany w dniu 25 marca 2005 r. w Dz.U. Nr 48, poz. 462.

że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym i urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Cywilnoprawna podmiotowość gmin powstała dopiero po wejściu w życie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym² i od tej pory stały się one odrębnymi od Skarbu Państwa, równorzędnymi podmiotami praw³. Okoliczność ta przesądziła, że czynności cywilnoprawne służyły realizacji ustawowych uprawnień do uzyskiwania niezbędnego wolemu dóbr materialnych. Czynności cywilnoprawne występowały równolegle z czynnościami administracyjnymi, np. przy wywłaszczaniu nieruchomości⁴. Nie można zatem wyolbrzymiać zgody gminy na zrzeczenie się własności nieruchomości jako elementu realizacji swoich uprawnień w świetle prawa cywilnego⁵. Zakres stosowania prawa cywilnego został określony w art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶, przewidującym, że prawo to stosuje się odpowiednio do czynności cywilnoprawnych dokonywanych między Skarbem Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego. Ustawodawca w art. 14 tejże ustawy określił katalog czynności cywilnoprawnych i wymienił dodatkowe klauzule, które powinny być przy nich stosowane. Dopuszcza się jednak możliwość stosowania w pełnym rozmiarze przepisów kodeksu

² Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.

³ Wyrok SN z dnia 25 stycznia 1996 r. I CRN 242/95 za: A. S z e w c, G. J y ż, Z. P ł a w e c k i, *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2000, s. 576; por. orzeczenie SN z dnia 30 września 1953 r. II C 675/53, OSN 1954, nr 2, poz. 51.

⁴ Zgodnie z art. 113 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nieruchomość może być wywłaszczona tylko na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz jednostki samorządu terytorialnego. Nie mogą być wywłaszczone nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa. Szczególną formą wyzbycia się własności jest sytuacja przewidziana w art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz.U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 z późn. zm.; patrz także wyrok NSA z dnia 16 maja 1988 r. IV SA 227/88, OSP 1991, nr 6, poz. 138; z głosem aprobującą W. C h r ó ś c i e l e w s k i e g o, OSP 1991, nr 6, s. 263; I. L e w a n d o w s k a, *Odszkodowanie za grunty zajęte na drogi*, Rzeczpospolita z dnia 20-21 marca 2004 r., nr 68; M. A. N o w i c k i, *Droga nad morze*, Rzeczpospolita z dnia 11 sierpnia 2000 r., nr 187.

⁵ M. W i e r z b o w s k i, A. W i k t o r o w s k a, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Szerbiakowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2003, s. 291 i nast.; zob. I. W a l e n c i k, *Właściciel mimo woli*, Rzeczpospolita z dnia 26-27 czerwca 2004 r., nr 148; patrz E. G n i e w e k, *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, Kraków 1999, s. 41.

⁶ Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.

cywilnego w obrocie nieruchomościami, np. przy realizacji uprawnienia z art. 231 k.c. i przeniesieniu zabudowanej własności nieruchomości w formie bezprzetargowej⁷. Zadysonowanie konkretną nieruchomością w drodze cywilnoprawnej wymaga uprzedniej uchwały rady gminy, wydanej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym⁸. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 45 ust. 1 cyt. ustawy, gmina samodzielnie podejmuje decyzje o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, z zachowaniem wymogów określonych w odrębnych przepisach. Przepisy te, zdaniem wnioskodawców, zostały naruszone przez prawodawcę w ustawie z dnia 14 lutego 2003 r., nowelizującej dotychczasowe brzmienie art. 179 k.c. Postanowiono bowiem, że nieruchomość, której właściciel się zrzekł, staje się własnością gminy, na której obszarze jest położona, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej, a zrzeczenie nie wymaga zgody zainteresowanej gminy. Wnioskodawcy wyjątkowo szczegółowo akcentowali negatywne tego konsekwencje ekonomiczne. Zarzucali, że nieruchomości będące przedmiotem zrzeczenia są bezwartościowe. Nie przedstawiają większej wartości użytkowej, tym bardziej że występują łącznie z nieczynnymi, zdewastowanymi obiektami przemysłowymi. Ponadto są one zdegradowane ekologicznie, stwarzają poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa życia osób oraz środowiska. Właściciele nieruchomości zrzekają się także dróg wewnętrznych i dojazdowych, których utrzymanie wymaga wysokich nakładów. Nadto podniesiono, że prawodawca, odstępując od wymogu żądania uprzedniej zgody na zrzeczenie się własności nieruchomości, bezpośrednio ingerował w konstytucyjnie chronione prawo podmiotowe gmin.

Przy rozpatrywaniu niniejszych wniosków Trybunał Konstytucyjny dokonał w uzasadnieniu dogłębnej analizy wszystkich podniesionych zarzutów naruszenia przepisów Konstytucji. Powołał poglądy prezentowane w doktrynie, a także zawarte w dotychczasowym orzecznictwie samego Trybunału. Poświęcił wiele uwagi badaniu rozwiązań prawnych,

⁷ Wyrok NSA z dnia 7 lipca 1995 r. SA Rz 121/94 za: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 566.

⁸ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.; także wyrok NSA z dnia 9 stycznia 1996 r. I SA 1289/95 za: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 575.

przyjętych w innych państwach europejskich. Wyjątkowo wnikliwe przedstawił genezę tej instytucji prawa rzeczowego w kontekście argumentacji przedstawionej przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego, podejmowanej w okresie proponowanej nowelizacji. Krytycznie ustosunkował się do uzasadnienia ustawodawcy w projekcie nowelizacji tego przepisu. Wiedza zawarta w uzasadnieniu wyroku wzbogaca w znacznym stopniu dorobek naukowy zarówno w zakresie samej instytucji zrzeczenia się, jak i w zakresie prawa rzeczowego. Lektura uzasadnienia wyroku TK przekonuje o jego zasadności, ale tylko, moim zdaniem, w części dotyczącej uczynienia gminy właścicielem nieruchomości w miejsce Skarbu Państwa. Uczynił ją bowiem *ex lege* i w sposób pierwotny właścicielem nieruchomości. I tylko w tym zakresie zgodzić się można ze stanowiskiem wnioskodawców. Pozostałe wnioski są natury subiektywnej i emocjonalnej, świadczą o braku znajomości zadań ustawowych ciążyących z tytułu istnienia gminnego zasobu nieruchomości, w skład którego wchodzi wszystkie nieruchomości stanowiące własność gminy (art. 24 ust. 1 u.g.n.), które nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy. Gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt. Należy przy tym podkreślić, że mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe, a nabycie jego, w tym nieruchomości, następuje również, w wyniku własnej działalności gospodarczej przez inne czynności prawne oraz w innych przypadkach określonych odrębnymi przepisami. Do nabycia przez inne czynności prawne zaliczyć należy spadki, zapisy i darowizny, a także zrzeczenie się na podstawie art. 179 k.c. Wśród innych przypadków nabycia znaczną część stanowi wykonanie prawa pierwokupu, na zasadzie art. 109 ust. 1 u.g.n., sprzedaży niezabudowanej nieruchomości nabytej uprzednio przez sprzedawcę od Skarbu Państwa, a nie tylko od jednostki samorządu terytorialnego. Gminie przysługuje także prawo pierwokupu nieruchomości położonych w portach i przystaniach morskich w razie niepowołania podmiotów zarządzających portem lub przystanią morską, na mocy art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich⁹. Ustawodawca stworzył zatem przesłanki prawne do nabywania mienia komunalnego przez gminy. Obowiązywały one w procesie

⁹ Dz.U. z 2002 r. Nr 110, poz. 967 z późn. zm.

tworzenia tego przepisu i wywarły zdecydowany wpływ na treść brzmienia art. 179 k.c., czyniąc gminę właścicielem zrzekanej się nieruchomości. Zapomniano przy tym, że ustawowe obowiązki ciążą na Skarbie Państwa w stosunku do obywateli, np. na podstawie art. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r.¹⁰ w przedmiocie zaliczenia wartości nieruchomości tzw. zabużańskich na poczet ceny sprzedaży lub opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa. Podstawowym składnikiem podlegającym zaliczeniu są lokale mieszkalne wchodzące w skład gminnego zasobu nieruchomości jako mienie komunalne i w związku z tym gminy nieodpłatnie przekazują Skarbowi Państwa nieruchomości, które następnie są zaliczane na poczet tego mienia osobom ustawowo uprawnionym.

Obowiązki te są następstwem prawa własności nieruchomości i znalazły wyraz nie tylko w zasadach konstytucyjnych, ale również w art. 140 k.c. Zostały uregulowane ustawowo, a zakres ich niepomrotnie wzrósł przy komunalizacji mienia. Legislatorzy nie uwzględnili faktu, że kwestionując rezygnację z żądania uprzedniej zgody gminy na zrzeczenie się własności nieruchomości, podważają postanowienia konstytucyjne chroniące własność i podejmowanie przez właściciela samodzielnych, suwerennych decyzji rozporządzania własnością, przewidzianych w art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji. W ramach tych uprawnień właściciel może zrzec się własności bez potrzeby uzyskiwania jakiegokolwiek decyzji aprobującej ze strony podmiotu, która staje się jego właścicielem. Poprzednio zgodę wyrażał starosta, a obecnie proponuje się, by była wydawana przez gminę. Występuje brak konsekwencji w nabywaniu nieruchomości przez gminę w innym układzie faktycznym i prawnym, dotyczącym sukcesji uniwersalnej, wynikającej z art. 935 § 3 k.c.¹¹ Zgodnie z tym przepisem, z braku małżonka spadkodawcy i krewnych powołanych do dziedziczenia z ustawy, spadek przypada gminie ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy jako spadkobiercy ustawowemu. Wskazanie tego przepisu służy

¹⁰ Patrz ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego, Dz.U. z 2004 r. Nr 6, poz. 39.

¹¹ Bliżej A. Maćkowiak, *Konstytucyjne prawo dziedziczenia*, [w:] *Rozprawy prawnicze, Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogiełto, W. Popiołek, M. Szpunar, Kraków 2005, s. 1165-1179.

tylko i wyłącznie podkreśleniu, że wszelkie uwagi krytycznie oceniające wartość rynkową nabywanej nieruchomości można odnieść także do nieruchomości nabytych w spadku. Wprawdzie zakres odpowiedzialności za długi spadkowe i z tytułu zrzeczenia się są odmiennie uregulowane, jednakże ich konsekwencją jest nabycie określonych składników majątkowych o różnej wartości i przeznaczeniu.

Rozważania te należy wzbogacić o zasady przyjęte w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Wedle Protokołu nr 1¹² konwencji, w art. 1 postanowiono, że każda osoba fizyczna i osoba prawna ma prawo do poszanowania swego mienia¹³. Konsekwencją jest to, że nikt nie może być pozbawiony własności, chyba że w interesie publicznym, na warunkach przewidzianych przez ustawę, oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Przesłanki te nie powinny jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia danin publicznych albo innych należności i kar pieniężnych.

Ingerencja w prawa własności może uwzględniać interes społeczny oraz potrzebę ochrony podstawowych praw jednostki¹⁴. Przy tej ocenie musi być zachowana rozsądna proporcja między stosowanymi środkami a realizowanym celem. Wykładnia powołanych przepisów pozwala na wysnucie wniosków natury ogólnej, potwierdzających tezę, że żądanie od właściciela nieruchomości zgody na zrzeczenie się własności przekracza uprawnienia państwa i jest przeciwne zasadom konstytucyjnym i konwencji. Nikt nie kwestionuje prawa właściciela do zrzeczenia się własności nieruchomości. Własność nieruchomości powinna jednak przejść na Skarb Państwa i on jako właściciel ponosi konsekwencje wynikłe z tego powodu, w granicach obowiązujących norm prawnych. W wyniku oczywistego przeoczenia nie podkreślono faktu, że mimo zrzeczenia się własności nieruchomości nadal zrzekający się ponosi odpowiedzialność cywilną wobec osób trzecich, którzy mieli w stosunku do niego określone

¹² Dz.U. z 1955 r. Nr 36, poz. 175.

¹³ Bliżej M.A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka, Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1998, s. 383, poz. 1548.

¹⁴ Tamże, s. 391, poz. 1571.

prawa do świadczeń, wynikających z danego stosunku prawnego. Zrzeczenie się nie powoduje ich wygaśnięcia.

W pełni należy zgodzić się ze stwierdzeniem Trybunału Konstytucyjnego, który podniósł, że nie jest ustawodawcą i nie w jego kompetencji leży rozstrzygnięcie kwestii, któremu z podmiotów, czyli Skarbowi Państwa czy gminom, ma przypadać własność zrzeczonej nieruchomości. O tym, jak również o przyszłej treści tej niezwykle potrzebnej instytucji prawa rzeczowego, decydować będzie ustawodawca. Musi on jednak w pracach legislacyjnych uwzględnić uwagi zawarte w wyroku Trybunału. Znaczenie praktyczne tego przepisu ma tendencję malejącą wobec zmian strukturalnych w państwie i wzrostu wartości nieruchomości, w tym także w ocenie wnioskodawcy w stosunku do nieruchomości niechcianych i nieprzedstawiających żadnej wartości rynkowej. Wnioskodawcy zapomnieli o tym, że na byłych właścicielach i w razie zrzeczenia się na gminie ciążą określone obowiązki związane z wykonywaniem prawa własności oraz ochroną środowiska *sensu largo*. Obowiązki te są *stricte* określone wraz z konsekwencjami cywilnymi i karnymi w przypadku ich niedopełnienia przez właścicieli i dotyczą również zrzekających się przed podjęciem decyzji o wyzbyciu się własności nieruchomości. Problem polega na przestrzeganiu pozytywnych norm prawnych i egzekwowaniu ich na bieżąco przez odpowiednie organy administracji publicznej w równej mierze wobec wszystkich, z zachowaniem zasad praworządności. Dla ilustracji można wspomnieć o podstawowych obowiązkach ciążących na właścicielu nieruchomości, wynikających z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁵, z ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁶, z ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁷, cytowanej ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych i ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹⁸.

Konkludując, należy stwierdzić, że następcą prawnym z konsekwencjami wymienionymi w dotychczasowym rozwiązaniu przepisu art. 179 k.c. powinien być Skarb Państwa, a nie gmina. W procesie legislacyjnym trzeba uwzględnić konieczność skorelowania przepisów dotyczących

¹⁵ Dz.U. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.

¹⁶ Dz.U. Nr 92, poz. 880.

¹⁷ Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266.

¹⁸ Dz.U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 z późn. zm.

zrzeczenia się własności nieruchomości i ujednoczyć zasady działania tej instytucji w cywilnym systemie prawnym.

Redakcja tej instytucji prawa rzeczowego w nowym brzmieniu powinna uwzględnić również współczesne poglądy wyrażone w doktrynie i orzecznictwie. Trzeba także mieć na uwadze zasady prawa unijnego. Nowa konstrukcja prawna spowoduje zmianę tych przepisów, które odwoływały się do obecnej redakcji kwestionowanego przepisu, np. art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Zmiany strukturalne gospodarki narodowej spowodowały, że wartość rynkowa nieruchomości znacznie wzrosła. Również w większym zakresie wykorzystywane są po modernizacji zabudowania po zlikwidowanych zakładach przemysłowych. W konsekwencji zrzeczenie się własności nieruchomości w praktyce notarialnej występuje coraz rzadziej i z punktu widzenia prawnego nie wywołuje żadnej kontrowersji. Kontrowersje występują jedynie w zakresie zdefiniowania tej instytucji prawa rzeczowego, w której należy uwzględnić przepisy konstytucyjne o ochronie własności oraz suwerennym prawie właściciela do dysponowania nią.

Romuald Szytk