

Romuald Szytk

Nowe propozycje ustawowe o zrzeczeniu się własności nieruchomości i użytkowania wieczystego

Na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 marca 2005 r. K 9/04, art. 179 k.c. został uznany jako niezgodny z art. 2 i art. 165 Konstytucji RP i traci moc obowiązującą z dniem 15 lipca 2006 r. Przy ustalaniu tego terminu wzięto pod uwagę konieczność uchwalenia nowej ustawy¹. W uzasadnieniu wyroku TK stwierdził, że kwestionowany przepis nie ma charakteru normy publicznoprawnej, nie może więc nakładać na gminy bez ich zgody nowych zadań związanych ze znacznymi kosztami utrzymania zwykle zdewastowanych nieruchomości, które nabyły na własność w wyniku zrzeczenia się ich przez właścicieli czy też użytkowników wieczystych. W wyniku tego naruszono równorzędność podmiotów, uwzględniając tylko zasadę swobody woli właściciela nieruchomości

¹ Sentencja wyroku została ogłoszona w Dz.U. Nr 48, poz. 462, zaś z uzasadnieniem w OTK seria A Nr 3/2005, poz. 24. Należy przypomnieć, że art. 2 Konstytucji postanawia, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Artykuł 165 Konstytucji stwierdza natomiast, że jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawa własności i inne prawa majątkowe. Samodzielność ich podlega ochronie sądowej; bliżej Z. R a d w a ń s k i, *Zrzeczenie się własności nieruchomości – uwagi do wyroku TK z 15.03.2005 r.* K 9/04, *Monitor Prawniczy* 2005, nr 19, s. 927. Ustalając termin utraty mocy obowiązującego przepisu skorzystano z uprawnienia przewidzianego w art. 190 ust. 3 Konstytucji RP; bliżej *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa TK w 2005 r.* (druk sejmowy nr 516 z dnia 19 kwietnia 2006 r., s. 40). Zwrócono także przy tym uwagę, że najczęściej stosowanym wzorcem kontroli norm jest Konstytucja z 1997 r.

ści. Każdy podmiot jest władny w sposób nieograniczony i niekontrolowany wyzbyć się własności nieruchomości. Następuje to, w ocenie przedstawionej w uzasadnieniu, z pogwałceniem prywatnoprawnej podmiotowości gmin i ich samodzielności. Opisany tryb zrzeczenia się własności nieruchomości został uregulowany w wyniku kolejnej nowelizacji art. 179 k.c., dokonanej ustawą z dnia 14 lutego 2003 r.²

Obecnie obserwuje się ewolucję w kierunku stworzenia kompromisu między uprawnieniami właścicielskimi a ingerencją państwa w swobodne rozporządzanie własnością nieruchomości. Za podstawę rozważań przyjmuje się zasadę przyjętą w art. 60 pr. rzecz.³, w myśl której nieruchomości, gdy właściciel się jej zrzekł, stawała się własnością Skarbu Państwa, który odpowiadał za jej obciążenia. Oświadczenie o zrzeczeniu się pod rygorem nieważności musiało być sporządzone w formie aktu notarialnego.

Na podstawie art. 41 ustawy z dnia 28 czerwca 1962 r.⁴ zmieniono treść § 1 art. 60 pr. rzecz., postanawiając, że zrzeczenie się własności nieruchomości rolnej wymaga zgody właściwego ds. rolnych organu prezydium powiatowej rady narodowej. Zgoda nie była potrzebna przy innych nieruchomościach.

Z redakcji art. 179 k.c.⁵ w pierwotnym brzmieniu wynikało, że jeżeli nieruchomości jest przedmiotem własności indywidualnej albo osobistej, właściciel może wyzbyć się jej przez zrzeczenie się sporządzone w formie aktu notarialnego, za uprzednią zgodą właściwego organu prezydium powiatowej (miejskiej) rady narodowej. Zakres przedmiotowy został

² Nowe brzmienie art. 179 k.c. nadano ustawą z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 49, poz. 408, która weszła w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia, tj. 25 września 2003 r.

³ Dekret z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe, Dz.U. Nr 57, poz. 319; także S. Breyer, J. Ignatowicz, K. Lipiński, M. Piekarski, J. Pietrzykowski, W. Świącicki, [w:] *Prawo cywilne z orzecznictwem, literaturą i przepisami związkowymi*, red. W. Świącicki, t. II, Warszawa 1958, s. 160-161.

⁴ Ustawa z dnia 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność Państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości i ich rodzin, Dz.U. Nr 38, poz. 166.

⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. Nr 16, poz. 93; patrz orzeczenie Sądu najwyższego z dnia 2 marca 1962 r. 4 CR 891/61, OSNCP 1963, nr 9, poz. 192; także J. Majorowicz, *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, Warszawa 1972, s. 483-485.

ograniczony, zgodnie z ówczesną koncepcją ustrojową podziału własności przysługującej określonym podmiotom. Już wówczas w judykaturze podkreślano, że państwo nie jest następcą dotychczasowego właściciela, zaś nabycie własności nieruchomości następuje w sposób pierwotny. Nieruchomość stawała się wtedy własnością państwową, a Skarb Państwa ponosił odpowiedzialność za jej obciążenia. Nie zwalniało to byłego właściciela od odpowiedzialności osobistej za obciążenia przekraczające wartość nieruchomości. Ponadto stwierdzono, że jeżeli w chwili zrzeczenia Skarbowi Państwa przysługiwało ustawowe prawo pierwokupu, odpowiedzialność ta ograniczała się do sumy, która należałaby się zrzekającemu w razie wykonania tego prawa. Kolejna nowelizacja⁶ spowodowała, że właściciel mógł wyzbyć się własności nieruchomości przez zrzeczenie się jej w formie aktu notarialnego, do tego wymagana była uprzednia zgoda kierownika rejonowego organu rządowej administracji ogólnej, a w późniejszym czasie starosty wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej. Nieruchomość stawała się własnością Skarbu Państwa, który ponosił odpowiedzialność z nieruchomości za jej obciążenia.

Obecnie każdy właściciel może wyzbyć się własności nieruchomości przez jej zrzeczenie się w formie aktu notarialnego. Z tą chwilą nieruchomość staje się własnością gminy, na obszarze której jest położona, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. W przypadku gdy nieruchomość położona jest na obszarze kilku gmin, staje się własnością tej, na której obszarze znajduje się jej większa część. Jednocześnie postanowiono, że gmina ponosi odpowiedzialność z nieruchomości za jej obciążenie. Jest ona ograniczona do wartości nabytej nieruchomości według stanu w chwili nabycia i cen rynkowych w chwili zaspokojenia wierzyciela. Przyjęte rozwiązanie prawne było przedmiotem licznych opracowań w doktrynie, w większości aprobujących stanowisko prawodawcy⁷. Właściciel

⁶ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa, Dz.U. Nr 106, poz. 668 oraz ustawa z dnia 29 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Dz.U. Nr 55, poz. 321.

⁷ S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego*. Księga druga: *Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2006; G. Bierniek, *Zrzeczenie się własności i innych praw rzeczowych*, Rejent 2004, nr 3-4, s. 27 i nast.; R. Sztuk, *Nowe zasady zrzeczenia się*

nieruchomości powinien posiadać uprawnienie do swobodnego rozporządzenia nią w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego (art. 140 k.c.). Jedną z form rozporządzających jest wyzbycie się własności nieruchomości, zaś obowiązkiem podmiotu nabywającego jest jej zagospodarowanie. W związku z tym zaistniała potrzeba opracowania nowej ustawy, zgodnie z sugestią i w zakresie wskazanym w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Znalazła się ona w druku sejmowym nr 486 z dnia 7 kwietnia 2006 r., w projekcie o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw. Przyjęte rozwiązanie prawne spotkało się z aprobatą w toku procesu legislacyjnego. Świadczą o tym pozytywne wypowiedzi sprawozdawcy projektu. Zarówno sprawozdawca, jak i dyskutanci⁸ wyrazi jednolity pogląd, że państwo prawa nie może pozbawić obywatela możliwości zrzeczenia się prawa własności. Z pełną akceptacją spotkała się także propozycja odrębnego uregulowania zrzeczenia się prawa użytkowania wieczystego przez dodanie art. 233¹ k.c.; następuje to w wyniku oświadczenia wieczystego użytkownika, złożonego właścicielowi nieruchomości w formie aktu notarialnego. Projektodawca przyjął, ale tylko odpowiednio, zasadę obowiązującą przy zrzeczeniu się ograniczonego prawa rzeczowego (art. 246 k.c.), z zachowaniem różnic co do jego formy i skutków prawnych. W ten sposób zostanie zlikwidowana luka w przepisach kodeksu cywilnego. Dopuszczalność zrzeczenia się prawa użytkowania wieczystego wywodziła się z wykładni art. 237 k.c., stwierdzającego, że do jego przeniesienia stosuje się odpowiednio przepisy o przeniesieniu własności nieruchomości⁹. Do przyjęcia tej tezy w znacznym stopniu przyczyniła się

własności nieruchomości, Rejent 2003, nr 4, s. 13 i nast.; t e n ż e, *Zrzeczenie się własności nieruchomości*, Rejent 1999, nr 2, s. 71 i nast.; J. Górecki, *Zrzeczenie się nieruchomości (użytkowania wieczystego)*, Rejent 2004, nr 11, s. 68; P. Wanckel, *Dokumenty i akty prawne mające wpływ na stan prawny nieruchomości*. Cz. II: *Zgoda organu na zrzeczenie się własności nieruchomości oraz księgi wieczyste*, *Nieruchomości* 2005, nr 11, s. 37.

⁸ Stenogram z 17 posiedzenia Sejmu w dniu 10 maja 2006 r., s. 174 i nast.; projekt ustawy został skierowany po pierwszym czytaniu do Podkomisji Sejmowej; patrz także E. Usovicz, *Jak zrzec się nieruchomości*, *Gazeta Prawna* z dnia 12-14 maja 2006 r., nr 92.

⁹ Bliżej E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, Kraków 1999, s. 302 i nast.; t e n ż e, *Kodeks cywilny*. Księga druga: *Własność i inne prawa rzeczowe*, Kraków 2001, s. 328 i nast.

treść art. 16 ustawy 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁰, dopuszczająca możliwość zrzeczenia się zarówno własności nieruchomości, jak i użytkownika wieczystego. W doktrynie i orzecznictwie¹¹, a także w praktyce notarialnej utrwalił się jednolity pogląd o możliwości zrzeczenia się prawa użytkownika wieczystego *per analogiam* z art. 179 k.c.

Zakres przedmiotowy

W omawianym projekcie ustawy odrębnie uregulowano zrzeczenie się własności nieruchomości, postanawiając w art. 179 § 1 k.c., że właściciel, który wyraża chęć zrzeczenia się, składa zaproszenie do zawarcia umowy jej przekazania gminie właściwej ze względu na położenie nieruchomości, a jego odpis doręcza właściwemu staroście. Umowa przekazania własności nieruchomości gminie nie została precyzyjnie zdefiniowana w tytule XXXIII¹ k.c. Okoliczność ta skłania do przypomnienia, że podział umów na odpłatne i pod tytułem darmym oraz na jednostronnie i dwustronnie zobowiązujące występował już w kodeksie zobowiązań i został omówiony w literaturze¹². Dla niniejszych rozważań decydujące znaczenie ma ustalenie, że nabycie pochodne wyraża się tym, iż nabywca uzyskuje tyle praw, ile przysługiwało zbywcy, czyli ze wszystkimi obciążeniami. Odwrotnością jest nabycie pierwotne, do którego zalicza się zrzeczenie się w trybie art. 179 k.c., jako nabycie bez obciążeń, niepozaszanowanie praw osób trzecich i ograniczenie odpowiedzialności za obciążenia nieruchomości¹³.

W myśl art. 902¹ k.c. projektu ustawy, przez umowę przekazania własności nieruchomości gminie należy rozumieć, że właściciel zobowią-

¹⁰ Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.; patrz G. Bieniek, *Zrzeczenie się własności nieruchomości użytkownika wieczystego. Nieruchomości. Problematyka prawna*, wyd. 2, Warszawa 2005, s. 835 i nast.; tenże, *Zrzeczenie się własności nieruchomości*, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, Warszawa 2005, s. 104-110; A. Cisiek, *Użytkowanie wieczyste*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. IV: *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2005, s. 180 i nast.; J. Szachulowicz, *Gospodarka nieruchomościami*, wyd. 2, Warszawa 2005, s. 53.

¹¹ Uchwała SN z dnia 8 września 1992 r. III CZP 89/92, OSNC 1993, nr 4, poz. 53.

¹² A. Klein, *Elementy zobowiązaniowego stosunku prawnego*, Wrocław 2005, s. 97 i nast.

¹³ M. Pyziak-Szafrnicka, *Prawo podmiotowe*, Studia Prawa Prywatnego 2006, z. 1, s. 84-85.

zuje się tę własność przenieść nieodpłatnie. W przypadku gdy strony nie postanowiły inaczej, przekazujący własność nieruchomości nie ponosi odpowiedzialności za wady (art. 90² k.c.), gmina natomiast ponosi odpowiedzialność z nieruchomości za jej obciążenia. Zaproszenie do zawarcia umowy przekazania własności nieruchomości nie stanowi oferty, ponieważ nie spełnia przesłanek ustawowych zawartych w art. 66 k.c. W projekcie ustawy nie została określona forma zaproszenia. Projektodawca nie był zdecydowany, jaką formę nadać trybowi zawarcia umowy, skoro w projekcie z dnia 31 stycznia 2006 r. przyjął definicję oferty „bezpłatnego przekazania nieruchomości gminie, na obszarze której nieruchomość jest położona”. Dopiero w projekcie z dnia 20 marca 2006 r. odstąpił od tej propozycji, określając to jako zaproszenie do zawarcia umowy przekazania własności nieruchomości gminie właściwej ze względu na położenie nieruchomości. Przyjąć można, że mają tu zastosowanie ogólnie obowiązujące zasady składania zaproszeń dla celów dowodowych w formie pisemnej, tym bardziej że ich odpisy doręcza się właściwemu staroście do wiadomości. Niezachowanie formy pisemnej nie powoduje nieważności złożonego zaproszenia, ponieważ prawodawca nie przewidział takiego rygoru (art. 73 § 1 k.c.). Nie zastrzegł bowiem dla tej czynności prawnej formy pisemnej i sankcji nieważności w razie jej niezachowania. O konieczności zachowania tej formy świadczy jednak brzmienie § 2 art. 179 k.c., mówiącego o tym, że gmina może przed upływem terminu 6-miesięcznego oświadczyć na piśmie, że umowy nie zawrze. Zasada równorzędności obowiązku obu stron nakazuje, by zarówno zaproszenie, jak również reakcja na nie gminy sporządzone były na piśmie. Brak tego wymogu ze strony zapraszającego może być uzupełniony na żądanie drugiej strony.

Przyjęta forma zaproszenia do zawarcia umowy jest bliska zasadom negocjacji w celu zawarcia oznaczonej umowy (art. 72 § 1 k.c.). Zaproszenie stanowi tylko zawiadomienie, informację o gotowości do jej zawarcia. Nie wiąże zapraszającego chociaż jest oświadczeniem woli, złożonym innej osobie (art. 61 k.c.). Stanowi jednak konieczny element przyszłej umowy przekazania własności nieruchomości gminie właściwej ze względu na położenie nieruchomości na jej obszarze. W projekcie nie przewidziano skutków zrzeczenia się nieruchomości położonych na obszarze kilku gmin, tak jak w obecnym rozwiązaniu prawnym. Zaproszenie

nie zobowiązuje zapraszającego do zawarcia umowy¹⁴. Składający zaproszenie może złożyć rezygnację z niego do chwili zawarcia umowy przekazania własności nieruchomości. Koncepcja przewidziana w art. 902² k.c., że strony mogą określić zasadę odpowiedzialności za wadę nieruchomości skłania do wyrażenia poglądu, że następuje to w wyniku negocjacji między nimi. Konsekwencją tej hipotezy jest ustalenie, w jakim zakresie działają przepisy o negocjacji. W myśl bowiem art. 72 § 2 k.c., strona, która rozpoczęła lub prowadziła negocjacje z naruszeniem dobrych obyczajów, jest obowiązana do naprawienia szkody, jaką poniosła druga strona przez to, że liczyła się z zawarciem umowy. Sytuacja taka może zaistnieć również przy zawarciu przyszłej umowy. Nastąpi to wówczas, gdy gmina jako potencjalny właściciel nieruchomości poniesie na nią wcześniej odpowiednie nakłady. Zakres naprawienia szkody będzie polegał na uiszczeniu odszkodowania z tytułu faktycznie poniesionych nakładów i spodziewanych korzyści (*lucrum cessans*). Negocjacje nie mają mocy obowiązującej, dopóki gmina nie wyrazi zgody na zawarcie umowy¹⁵. W razie jej zawarcia ponosi ona odpowiedzialność, ale tylko z nieruchomości za jej obciążenia, zatem nabycie własności nieruchomości należy zaliczyć do nabycia pochodnego, z konsekwencjami ograniczonej odpowiedzialności rzeczowej obowiązującej przy nabyciu pierwotnym.

Oświadczenie woli w imieniu gminy, na zasadzie art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁶, składa wójt (burmistrz lub prezydent) jednoosobowo albo działający z jego upoważnienia zastępca samodzielnie lub wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą. Zawarcie umowy może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, skoro

¹⁴ Patrz bliżej Z. Radwański, *Zawarcie umowy*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. II: *Prawo cywilne – część ogólna*, red. Z. Radwański, *Suplement*, Warszawa 2004, s. 49 i nast.

¹⁵ R. Longchamps de Bérier, *Zobowiązania*, wyd. 3, oprac. J. Górski, Poznań 1948, s. 163 i nast. Autor uważa rokowania umowne za pierwsze stadium przed zawarciem umowy. Ważne jest przy tym, aby strony miały pełną swobodę w określeniu oświadczenia woli.

¹⁶ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.; także G. Bieniek, *Zdolność podmiotów prawa cywilnego do dokonywania czynności prawnych w formie aktu notarialnego*, *Łódzki Biuletyn Notarialny* 2002, nr 2, s. 71 i nast.; tenże, *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu cywilnym*, wyd. 2, Warszawa 2003, s. 87 i nast.

gmina ponosi odpowiedzialność z nieruchomości za jej obciążenia, a także, jeżeli strony tak postanowią, odpowiedzialność za wady. W związku z tym do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej. W przypadku gdy skarbnik gminy sam odmówi kontrasygnaty, jest obowiązany dokonać jej na pisemne polecenie zwierzchnika. O tym powiadamia jednak radę gminy oraz izbę obrachunkową. Sporządzenie umowy musi być dokonane z zachowaniem wymogu przewidzianego w art. 18 ust. 2 pkt 9 cyt. ustawy, gdyż przekracza zakres zwykłego zarządu w sprawach majątkowych. Podejmowanie uchwały należy do wyłącznej właściwości rady gminy, która określa zasady nabycia, zbycia, i obciążenia nieruchomości gruntowych, a do czasu określenia tych zasad wójt może dokonywać czynności wyłącznie za jej zgodą.

Zawarcie umowy przekazania własności nieruchomości gminie powinno być sporządzone w formie aktu notarialnego. Ustawodawca wprawdzie nie przewiduje takiej formy, jednakże wymóg ten wynika z ogólnych zasad obowiązujących przy przeniesieniu własności nieruchomości (art. 158 k.c.)¹⁷. W granicach określonych przez art. 353¹ k.c. strony układają wzajemny stosunek prawny według swego uznania, z tym że treść i cel nie może sprzeciwić się właściwości (naturze) tego stosunku ani też zasadom współżycia społecznego¹⁸.

Nie wydaje się, by do umowy przekazania własności nieruchomości gminie w trybie art. 179 § 1 k.c. miał zastosowanie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁹. Przepis ten

¹⁷ Bliżej S. Wójcik, *Forma czynności prawnych w świetle zasad polskiego prawa cywilnego oraz stanowiska Polski wobec Unii Europejskiej (zagadnienia ogólne)*, Rejent 1998, nr 4, s. 147 i nast.; E. D r o z d, *Forma czynności prawnych na tle art. 77 k.c.*, Studia Prawnicze 1973, z. 38, s. 212; M. P a z d a n, *O projektowanym unormowaniu formy czynności prawnych*, Rejent 2001, nr 9, s. 22 i nast.; M. W r z o ł e k - R o m a ń c z u k, *Umowa przedwstępna*, Warszawa 1198, s. 106; M. K r a j e w s k i, *Umowa przedwstępna zgodnie z nowelą do kodeksu cywilnego*, Przegląd Prawa Handlowego 2003, nr 6, s. 8-9.

¹⁸ Patrz R. T r z a s k o w s k i, *Granice swobody kształtowania treści i celu umów obligacyjnych, art. 353 § 1 k.c.*, Kraków 2005, s. 483 i nast.

¹⁹ Dz.U. Nr 64, poz. 592; R. S z y t k, *Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego*, Rejent 2003, nr 5, s. 27 i nast.; podobnie Z. T r u s z k i e w i c z, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, cz. 1*, Rejent 2003, nr 9, s. 53 i nast.

dotyczy sytuacji, gdy przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży. Agencja Nieruchomości Rolnej, działająca wówczas na rzecz Skarbu Państwa, może złożyć oświadczenie o nabyciu nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej. W przeciwnym razie cel i założenia przepisu traktującego o szczególnym trybie wyzbycia się własności nieruchomości nie zostałyby spełnione. W doktrynie istnieją również odmienne poglądy, że chodzi o każdą umowę powodującą zmianę właściciela nieruchomości rolnej²⁰.

Zrzeczenie się własności nieruchomości i użytkowania wieczystego

Zgodnie z dyspozycją art. 179 § 2 k.c., zrzeczenie własności może nastąpić, jeżeli umowa przekazania własności nieruchomości gminie nie została zawarta w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia zaproszenia albo gdy gmina przed upływem tego terminu oświadczyła na piśmie, że umowy nie zawrze. Właściciel nieruchomości składa wówczas odpowiednie oświadczenie woli w formie aktu notarialnego.

Nieruchomość staje się z chwilą zrzeczenia w sposób pierwotny własnością Skarbu Państwa, który ponosi odpowiedzialność ograniczoną tylko z tej nieruchomości za jej obciążenia, czyli wyjątkowo, jak przy nabyciu pochodnym, a nie w pełnym rozmiarze.

Wieczysty użytkownik w myśl art. 233¹ § 1 k.c. może zrzec się użytkowania wieczystego. Oświadczenie powinno być złożone właścicielowi nieruchomości w formie aktu notarialnego. Użytkowanie wieczyste wygasa z chwilą wykreślenia z księgi wieczystej i z tą chwilą wygasa także ustanowiona na nim hipoteka (art. 241 k.c.). W razie gdy użytkowanie wieczyste jest obciążone hipoteką, dla skuteczności zrzeczenia się wymagana jest zgoda wierzyciela. Powoduje to osłabienie jego ochrony prawnej. Wobec ustania *ipso iure* zabezpieczenia rzeczowego wierzycielowi przysługuje jednak ochrona przewidziana w art. 101 u.k.w.h.²¹ w postaci ustawowe-

²⁰ Bliżej T. Ż y z n o w s k i, *Z problematyki ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, [w:] *Ars Et Usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005, s. 190.

²¹ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, Dz.U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 z późn. zm.; S. R u d n i c k i, *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece*.

go prawa zastawu na roszczeniach wieczystego użytkownika o wynagrodzenie za wzniesione przez niego lub stanowiące jego własność budynki albo inne urządzenia w dniu zwrotu użytkowanej nieruchomości. Zgoda wierzyciela powinna być złożona w każdej sytuacji w formie aktu notarialnego. Może to nastąpić w akcie notarialnym zawierającym oświadczenie wieczystego użytkownika o zrzeczeniu się tego prawa lub w osobnym akcie notarialnym sporządzonym zarówno przed złożeniem tego oświadczenia, jak i po jego złożeniu (art. 63 § 1 k.c.). W tym ostatnim przypadku ma ono moc wsteczną (*ex tunc*) i nie stanowi potwierdzenia jednostronnej czynności. Wierzyciel nie jest stroną czynności, a jego zgoda, jak wspomniano, ma charakter oświadczenia woli złożonego innej osobie (art. 61 k.c.). W literaturze przeważa pogląd, że jest składnikiem jednej czynności prawnej, od której zależy jej skuteczność²².

Odmowa wyrażenia zgody lub jej brak powoduje bezwzględną nieważność czynności (art. 58 k.c.). Nakaz uzyskania zgody ma bowiem charakter normy imperatywnej, ze skutkami prawnymi wynikającymi z jej charakteru²³.

Odrębne uregulowanie zrzeczenia się tego prawa jest uzasadnione koniecznością zniesienia wątpliwości, jakie wystąpiły w doktrynie i orzecznictwie na ten temat. Wskazaniem jest, by w treści oświadczenia o zrzeczeniu się prawa użytkowania wieczystego oprócz powszechnie stosowanego opisu nieruchomości, ze wskazaniem księgi wieczystej, zamieścić stwierdzenie, że znajdują się na nieruchomości budynki, które nie mogą być przedmiotem odrębnej czynności, stosownie do zasady wyrażonej w art. 235 k.c. w zw. z art. 31 u.g.n.²⁴

Przepisy o postępowaniu w sprawach wieczystoksięgowych. Komentarz, wyd. 5, Warszawa 2006, s. 274-275.

²² Patrz Z. Radwański, *Dokonywanie czynności prawnej*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. II: *Prawo cywilne – Część ogólna*, red. Z. Radwański, Warszawa 2002, s. 305 i nast.

²³ R. Trzaskowski, *Granice swobody...*, s. 484.

²⁴ Tak G. Bierniek, *Nieruchomości...*, s. 842; także Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej, *Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2005*, Warszawa, marzec 2006, s. 15; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2005 r. III CZP 9/05, niepubl.

Postępowanie wieczystoksięgowe

W myśl znowelizowanego art. 626² § 5 k.p.c., wniosek o dokonanie wpisu może złożyć właściciel nieruchomości, a także użytkownik wieczysty, osoba, na rzecz której wpis ma nastąpić, oraz ta, która zrzekła się własności nieruchomości. Z wnioskiem takim może również wystąpić wierzyciel, jeżeli przysługuje mu prawo, które może być wpisane w księdze wieczystej. Także powództwo o usunięcie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a stanem rzeczywistym może wytoczyć wyłącznie osoba uprawniona do złożenia wniosku o dokonanie wpisu²⁵. W sprawach dotyczących obciążeń powstałych z mocy ustawy wniosek może złożyć uprawniony organ. Projektodawca znowelizował ponadto brzmienie art. 92 § 5 pr. o not., stwierdzając, że jeżeli akt notarialny zawiera zrzeczenie się własności nieruchomości, notariusz, który go sporządził, jest obowiązany niezwłocznie przesłać z urzędu wypis tego aktu staroście właściwemu ze względu na miejsce położenia tej nieruchomości, która w wyniku zrzeczenia stała się własnością Skarbu Państwa²⁶.

Przepisy przechodnie

W celu ujednoczenia instytucji zrzeczenia się własności nieruchomości i prawa użytkowania wieczystego projektodawca uchylił ust. 3 art. 17b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa²⁷, w myśl którego użytkownik wieczysty może zrzec się swego prawa przez złożenie Agencji Nieruchomości Rolnej oświadczenia w formie aktu notarialnego, które jest podstawą do jego wykreślenia w księdze wieczystej. Użytkowanie wieczyste wygasa z chwilą złożenia tego oświadczenia. Ustawodawca uchylił także art. 16 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁸, który postanawia, że państwowa lub samorządowa osoba prawna może zrzec się własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa

²⁵ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2006 r. III CZP 31/06, niepubl.

²⁶ A. Oleszko, *Obrót cywilnoprawny w praktyce notarialnej i wieczystoksięgowej*, Kraków 2003, s. 168-172.

²⁷ Dz.U. z 2004 r. Nr 208, poz. 2118 z późn. zm.

²⁸ Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.

lub jednostki samorządu terytorialnego. Stosuje się wówczas odpowiednio przepisy art. 179 k.c. Możliwość ta została stworzona w wyniku nowelizacji ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości²⁹ przez stwierdzenie, że państwowa lub komunalna osoba prawna może zrzec się własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości.

Legislator nie dokonał jednak nowelizacji art. 13 ust. 1 tej ustawy, mówiącego o możliwości zrzeczenia się nieruchomości. Nadal pozostaje w mocy przepis art. 30 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych³⁰, stosownie do którego uprawnieni do udziału we wspólnocie gruntowej, stanowiącej w całości lub w części lasy, grunty leśne lub nieużytki przeznaczone do zalesienia, mogą zrzec się tego prawa na rzecz państwa. Zrzeczenie się udziału następuje w formie aktu notarialnego sporządzonego na piśmie i zatwierdzonego przez właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Redakcja tego przepisu jest niezrozumiała, nieadekwatna do pozytywnych norm prawnych i wywołująca wiele kontrowersji.

Podsumowanie

Rozwiązanie prawne zaproponowane w projekcie ustawy podlega ogólnym zasadom prawa cywilnego. Zrzeczenie się własności nieruchomości jest jednostronną czynnością prawną, do której stosuje się przepisy o wadach oświadczenia woli (art. 82-88 k.c.). W związku z tym może być uznane za bezskuteczne na podstawie art. 528 k.c., jeżeli zostało dokonane z pokrzywdzeniem wierzycieli³¹. Istnieją również poglądy przeciwnie, głoszące, że nie można zaskarżyć tej czynności w trybie skargi pauliańskiej, ponieważ nabycie ma charakter pierwotny³². Dominuje pogląd, że do zrzeczenia się nie ma zastosowania dyspozycja art. 59 k.c. o uznaniu go za bezskuteczne w razie spełnienia się przesłanek tam wymienionych. Nie może być złożone pod warunkiem ani z zastrzeżeniem

²⁹ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, Dz.U. Nr 91, poz. 455.

³⁰ Dz.U. Nr 28, poz. 169 z późn. zm.

³¹ Tak G. B i e n i e k, *Zrzeczenie się własności nieruchomości...*, s. 842; S. R u d n i c k i, *Komentarz do kodeksu cywilnego*, Warszawa 2006.

³² E. G n i e w e k, *Kodeks cywilny...*, s. 338.

terminu, do którego stosuje się odpowiednio art. 157 § 1 k.c. W świetle zmian proponowanych w projekcie ustawy nie wydaje się możliwe zrzeczenie się własności nieruchomości przez gminę lub Skarb Państwa. Dyskusyjne jest to także pod rządem ustawy obecnie obowiązującej³³. W projekcie nie skorelowano wszystkich przepisów dotyczących zrzeczenia się własności nieruchomości, co w praktyce będzie stwarzało trudności przy ich wykładni.

Wprowadzenie w życie projektowanego rozwiązania prawnego spowodować może trudności interpretacyjne w zakresie ustalania wysokości taksy notarialnej od umowy przekazania własności nieruchomości gminie, niewymienionej w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 czerwca 2004 r.³⁴ w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej. Została ona ustalona w jego § 8 pkt 7 dotyczącym zrzeczenia się własności nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego. Do czasu nowelizacji omawianego przepisu należy przyjąć przy umowie przekazania stawkę z § 16 tego rozporządzenia. Wątpliwości tych nie wywołuje natomiast pobranie opłaty sądowej. Skarb Państwa jest z niej zwolniony na zasadzie art. 94 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych³⁵, natomiast od wpisu prawa własności nieruchomości na rzecz gminy przysługuje opłata na zasadach ogólnych, określonych w art. 42 ust. 1 cyt. ustawy. Trudności mogą wystąpić tylko przy wpisie wykreślenia użytkowania wieczystego. W drodze wykładni rozszerzającej przyjąć można, że od wniosku przysługuje opłata wymieniona w art. 46 ustawy³⁶.

³³ E. Gniewek, *Kodeks cywilny...*, s. 331; E. Skowrońska-Bocian, [w:] *Kodeks cywilny*, t. I: *Komentarz*, pod red. K. Pietrzykowskiego, Warszawa 2002, s. 450; odmiennie J. Sza ch u ł o w i c z, *Gospodarka nieruchomościami...*, s. 53. Autor uważa, że Skarb Państwa może się zrzec własności na zasadzie art. 13 u.g.n. Jednostki samorządu terytorialnego mogą także zrzec się własności na rzecz Skarbu Państwa jak każda inna osoba prawna i fizyczna. Stanowisko to było prezentowane w okresie obowiązywania dotychczasowych przepisów.

³⁴ Dz.U. Nr 148, poz. 1564 z późn. zm.

³⁵ Dz.U. Nr 167, poz. 1398.

³⁶ Patrz A. Zi e l i ń s k i, *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2006, s. 167; także J. S o b c z y ń s k i, *Zagadnienia związane z poborem opłaty sądowej przez notariuszy po wejściu w życie ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, Rejent 2006, nr 3, s. 190 i nast.; R. S z t y k, *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Wybrane zagadnienia*, Rejent 2005, nr 7-8, s. 154-174.