

Gerard Bieniek

Czy można zrzec się własności nieruchomości po dniu 15 lipca 2006 roku?

Postawienie takiego pytania w samym tytule artykułu może zdziwić Czytelnika. Jest to jednak zdziwienie pozorne. Takie bowiem pytanie powstaje, jeśli uwzględnić aktualny stan prawny dotyczący zrzeczenia się własności nieruchomości. W celu ustalenia tego stanu prawnego i próby udzielenia odpowiedzi na postawione pytanie należy zwrócić uwagę na następujące okoliczności:

1. Do dnia 24.09.2003 r.¹ zrzeczenie się własności nieruchomości regulowały art. 179 k.c. i art. 16 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami². Ponadto w art. 17b ust. 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa³ unormowano zrzeczenie się użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej Skarbu Państwa. Wzajemna relacja tych przepisów ujmowana była w kategoriach: przepis ogólny (art. 179 k.c.), przepisy szczególne (art. 16 ustawy o gospodarce nieruchomościami – zwanej dalej: u.g.n. oraz art. 17b ust. 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r.). Nie omawiając szczegółów tego unormowania, należy przypomnieć, że:

¹ W dniu 25.09.2003 r. weszła w życie ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 49, poz. 408).

² Dz.U. z 2004 r. Nr 201, poz. 2603 ze zm.

³ Dz.U. z 2004 r. Nr 208, poz. 2128 ze zm.

1) Art. 179 k.c. obejmował formalnie każdego właściciela nieruchomości, lecz art. 16 u.g.n. wyłączał z jego zasięgu państwową i samorządową osobę prawną.

2) Art. 179 k.c. normował tylko zrzeczenie się własności nieruchomości, w przeciwieństwie do art. 16 u.g.n., który wyraźnie stanowił o możliwości zrzeczenia się przez państwową lub samorządową osobę zarówno własności nieruchomości, jak i użytkowania wieczystego. Praktyka sądowa i notarialna przyjmowały jednak zgodnie, że możliwość zrzeczenia się użytkowania wieczystego przysługuje również użytkownikowi wieczystemu, który nie jest państwową lub samorządową osobą prawną. Odwołano się do zastosowania w drodze analogii art. 179 k.c. Trafność takiego stanowiska potwierdził ostatnio także Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 24 sierpnia 2005 r. (II CK 34/05)⁴.

3) Art. 179 k.c. przewidywał zrzeczenie się własności nieruchomości wyłącznie na rzecz Skarbu Państwa, natomiast art. 16 u.g.n. stanowił, iż państwowa osoba prawna może zrzec się własności lub użytkowania wieczystego na rzecz Skarbu Państwa, zaś samorządowa osoba prawna może zrzec się tych praw na rzecz jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa).

4) Zarówno zrzeczenie się własności nieruchomości, jak i użytkowania wieczystego na podstawie art. 179 k.c. i na podstawie art. 16 u.g.n. uznawane było zgodnie za jednostronne oświadczenie woli właściciela (użytkownika wieczystego), lecz niezbędną przesłanką jego skuteczności była zgoda starosty (prezydenta miasta na prawach powiatu), gdy zrzeczenie następowało na rzecz Skarbu Państwa bądź zgoda organu wykonawczego gminy, powiatu lub województwa – gdy zrzeczenie następowało na rzecz jednostki samorządu terytorialnego.

2. Ustawą z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw⁵, dokonano nowelizacji art. 179 k.c., który uzyskał brzmienie: „§ 1. Właściciel może wyzbyć się własności nieruchomości przez to, że jej się zrzeknie. Zrzeczenie się wymaga formy aktu notarialnego. § 2. Nieruchomość, której właściciel się zrzekł, staje się

⁴ OSNC 2006, nr 7-8, poz. 125.

⁵ Dz.U. Nr 49, poz. 408.

własnością gminy, na obszarze której nieruchomość jest położona, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Jeżeli nieruchomość jest położona na obszarze kilku gmin, nieruchomość staje się własnością gminy, na obszarze której znajduje się jej większa część. Gmina ponosi odpowiedzialność z nieruchomości za jej obciążenia, ograniczoną do wartości nabytej nieruchomości według stanu w chwili nabycia, a według cen rynkowych w chwili zaspokojenia wierzyciela”.

Łatwo zauważyć, że nowelizując art. 179 k.c., ustawodawca wprowadził dwie zasadnicze zmiany: usunął wymaganie zgody organu władzy publicznej na zrzeczenie się własności nieruchomości i w miejsce Skarbu Państwa, który dotychczas stawał się właścicielem nieruchomości, wprowadził gminę miejsca położenia nieruchomości. Wprowadzenie tych zmian uzasadniono następująco:

Po pierwsze, chodziło o ujednoczenie zasad zrzeczenia się własności nieruchomości i użytkowania wieczystego.

Po drugie, podnoszono, że nie jest uzasadnione utrzymywanie zgody właściwych organów Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego jako wymogu skuteczności zrzeczenia się. Skoro przepisy nie określają ani terminu, ani przesłanek wyrażenia tej zgody, to kwestionowanie odmowy wyrażenia zgody było wykluczone. W ten sposób wyłączona była możliwość zrzeczenia się własności nieruchomości bądź prawa użytkowania wieczystego. Jeżeli zgodnie z art. 140 k.c. jednym z podstawowych atrybutów własności nieruchomości jest możliwość rozporządzania nieruchomością, a uprawnienie do rozporządzania polega na prawie wyzbycia się nieruchomości (w drodze przeniesienia własności lub rozporządzenia nią na wypadek śmierci), to zrzeczenie się własności nieruchomości powszechnie uznawane jest za jedną z możliwości tego wyzbycia. Nie sposób aprobować rozwiązań prawnych, które ograniczają, a nawet wykluczają możliwość wyzbycia się nieruchomości przez właściciela.

Prawo własności traktowane jest w naszym systemie prawnym jako prawo podmiotowe o najszerzej treści i – w porównaniu z innymi prawami – jako prawo najsilniejsze w stosunku do rzeczy, w tym nieruchomości. Nie jest to co prawda prawo absolutne, niczym w swej treści nieogra-

niczone, lecz zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r. „własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy, i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Wymóg zgody organów Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego na skuteczne zrzeczenie się własności nieruchomości (jako formy wyzbycia się tego prawa) narusza istotę prawa własności. Do tej istoty należy bowiem możliwość rozporządzania własnością nieruchomości, także poprzez jej zrzeczenie się. Należy zauważyć, że nie jest wymagana żadna zgoda na wyzbycie się własności rzeczy ruchomej (art. 180 k.c.), nie jest także potrzebna zgoda na zrzeczenie się ograniczonego prawa rzeczowego (art. 246 k.c.), a więc prawa „słabszego” od prawa własności. Podnieść także należy, że przewidziane w ustawach ograniczenia prawa własności z reguły odnoszą się do korzystania z nieruchomości i pobierania z niej pożytków, a nie do rozporządzania nieruchomością.

Po trzecie, zniesienie zasady jednolitej własności państwowej (1.02.1989 r.) i wprowadzenie własności komunalnej (27.05.1990 r.) oraz fakt, że gmina odgrywa zasadniczą rolę w zasobie gospodarowania nieruchomościami uzasadniały, iż to gmina, a nie Skarb Państwa, stawała się właścicielem nieruchomości, co do której nastąpiło zrzeczenie się.

W wyniku nowelizacji art. 179 k.c. nastąpiła także zmiana art. 16 u.g.n. Ustawą z dnia 28 listopada 2003 r.⁶ uchylono art. 16 ust. 2 u.g.n., pozostawiając w mocy art. 16 ust. 1. Wreszcie wskazać należy, że obowiązywał także art. 17b ust. 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Można wymienić następujące konsekwencje, jakie wynikały z tego stanu prawnego:

1) Na podstawie art. 179 k.c. właściciel nieruchomości jako osoba fizyczna bądź osoba prawna niebędąca osobą prawną państwową lub samorządową mógł zrzec się własności nieruchomości, składając oświadczenie woli w formie aktu notarialnego. Dla skuteczności zrzeczenia się nie była wymagana jakakolwiek zgoda, zaś właścicielem nieruchomości z mocy prawa stawała się gmina miejsca położenia nieruchomości. Zastosowanie art. 179 k.c. na drodze analogii umożliwiło zrzeczenie się

⁶ Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492.

użytkowania wieczystego, przy czym zrzeczenie to powodowało zawsze wygaśnięcie tego prawa. Jeśli więc użytkowanie wieczyste osoby fizycznej obciążało np. grunt będący własnością Skarbu Państwa, to zrzeczenie się użytkowania wieczystego powodowało jego wygaśnięcie. Gmina nie stawała się użytkownikiem wieczystym (tak przyjął Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 19 maja 2006 r. III CZP 26/06)⁷.

2) Na podstawie art. 16 ust. 1 u.g.n. państwowa osoba prawna mogła zrzec się własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, a samorządowa osoba prawna na rzecz jednostki samorządu terytorialnego. Państwową osobą prawną jest także Skarb Państwa, a samorządową osobą prawną także gmina, powiat i województwo. Oznacza to, że te podmioty nie mają możliwości zrzeczenia się, gdyż wyklucza to art. 16 ust. 1 u.g.n. Jest to uzasadnione tym, że są to publiczne osoby prawne. Art. 16 ust. 1 ustawy dotyczy więc innych państwowych osób prawnych niż Skarb Państwa (np. jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, przedsiębiorstw państwowych itp.) oraz innych samorządowych osób prawnych niż gmina, powiat i województwo (np. jednoosobowych spółek gminy, powiatu i województwa). Jest to przepis szczególny w stosunku do art. 179 k.c. podobnie jak art. 17b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Odpowiednie stosowanie art. 179 k.c. przewidziane w art. 16 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oznacza stosowanie tego przepisu z modyfikacją przewidzianą w art. 16 ust. 1 u.g.n. (forma aktu notarialnego, odpowiedzialność za obciążenie nieruchomości). Jedynie taka wykładnia jest uzasadniona, co należy mocno podkreślić, gdyż pojawiły się poglądy, jakoby Skarb Państwa mógł na podstawie art. 179 k.c. zrzec się własności nieruchomości na rzecz gminy.

3) Na podstawie art. 17b ust. 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu (...) użytkownik wieczysty nieruchomości rolnej stanowiącej własność Skarbu Państwa będącej w powierniczym zarządzie Agencji Nieruchomości Rolnych może zrzec się tego prawa, składając stosowne oświadczenie Agencji.

⁷ Niepublikowana.

3. Ten stan prawny obowiązywał do 15.07.2006 r. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 marca 2005 r. (K 9/04)⁸ stwierdził bowiem, że art. 179 k.c. jest niezgodny z art. 2 i 165 Konstytucji RP; w związku z tym traci moc obowiązującą z dniem 15.07.2006 r. W uzasadnieniu Trybunał wskazał motywy, które zadecydowały o tym rozstrzygnięciu i nie zachodzi potrzeba ich omawiania. Należy jedynie wskazać, że niektóre stwierdzenia Trybunału trafnie zakwestionował Z. Radwański i jego zastrzeżenia należy w pełni podzielić⁹. Nie zmienia to jednak faktu, że orzeczenie Trybunału jest wiążące, a w konsekwencji art. 179 k.c. utracił moc obowiązującą z dniem 15.07.2006 r.

4. Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw regulująca m.in. problematykę zrzeczenia się własności nieruchomości i użytkowania wieczystego, miała na celu wypełnienie luki w prawie, jaka powstała po 15.07.2006 r. Przyjęte w tej ustawie rozwiązanie oparto na założeniu, że państwo prawa nie może pozbawiać obywateli możliwości zrzeczenia się własności nieruchomości. Interes publiczny wymaga od administracji publicznej, zgodnie z jej zadaniami, uregulowania sytuacji nieruchomości *de facto* bezpańskiej, opuszczonej przez właściciela z zamiarem faktycznego pozbycia się własności. Wyrok Trybunału ograniczył możliwe kierunki zmiany przez bezwzględne wyłączenie dopuszczalności zrzeczenia na rzecz gminy, bez jej zgody, na podstawie jednostronnego oświadczenia właściciela. Z tego też względu w art. 179¹ k.c. w brzmieniu ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. przyjęto, że właściciel nieruchomości, który zamierza zrzec się jej własności, składa zaproszenie (a nie ofertę, co wymagałoby formy aktu notarialnego) do zawarcia umowy przekazania własności nieruchomości gminie właściwej ze względu na miejsce położenia nieruchomości (a jeśli nieruchomość położona jest na obszarze kilku gmin – zaproszenie składa jednej z gmin), a odpis zaproszenia doręcza się właściwemu staroście do wiadomości. Jeżeli zaproszenie zostaje przyjęte, to następuje zawarcie umowy przekazania własności nieruchomości w formie aktu notarialnego, na podstawie której właściciel nieruchomości zobowiązuje się nieod-

⁸ OTK 2005, nr 3, poz. 24, seria A.

⁹ Z. Radwański, *Zrzeczenie się własności nieruchomości – uwagi do wyroku TK z 15.3.2005 r. (K 9/04)*, Monitor Prawniczy 2005, nr 19, s. 927 i nast.

płatnie przenieść na gminę własność nieruchomości (art. 902¹ k.c. w brzmieniu przyjętym w ustawie z dnia 13 lipca 2006 r.). Z uwagi na to, że jest to nabycie pochodne, gmina ponosi odpowiedzialność z nieruchomości za jej obciążenia (art. 902³ k.c. w brzmieniu przyjętym w ustawie z dnia 13 lipca 2006 r.), przy czym, jeżeli strony nie postanowiły inaczej – właściciel nieruchomości nie ponosi odpowiedzialności za jej wady. W razie gdy umowa przekazania własności nieruchomości gminie nie zostanie zawarta w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia zaproszenia do jej zawarcia albo gdy gmina przed upływem tego terminu oświadczy na piśmie, że umowy nie zawrze, właściciel nieruchomości może się jej zrzec, składając oświadczenie woli w formie aktu notarialnego. Nieruchomość staje się wówczas *ex lege* własnością Skarbu Państwa, który ponosi z nieruchomości odpowiedzialność za jej obciążenia.

W omawianej ustawie wyraźnie uregulowano też zrzeczenie się przez użytkownika wieczystego tego prawa w drodze złożenia oświadczenia woli w formie aktu notarialnego właścicielowi nieruchomości, przy czym użytkowanie wieczyste w takiej sytuacji zawsze wygasa z chwilą wykreślenia z księgi wieczystej. Zastrzeżono przy tym, z uwagi na art. 241 k.c., że w sytuacji gdy użytkowanie wieczyste obciążone jest hipoteką, zrzeczenie się tego prawa wymaga zgody wierzyciela hipotecznego.

Należy też zauważyć, że w omawianej ustawie (art. 4 i 5) wyraźnie uchylono art. 17b ust. 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu (...) oraz art. 16 u.g.n.

5. Prezydent RP – działając na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji RP – odmówił jednak podpisania ustawy z dnia 13 lipca 2006 r., kwestionując treść art. 179¹ k.c. z następujących względów:

Po pierwsze, Prezydent odniósł się zdecydowanie krytycznie do rezygnacji z uprzedniej kontroli zrzeczenia się własności nieruchomości, która *ex lege* staje się własnością Skarbu Państwa. W konsekwencji bowiem powstałaby w wyniku przyjęcia ustawy możliwość obejścia przepisów przez to, że zrzekając się własności nieruchomości, dotychczasowi właściciele uniknęliby realizacji nałożonych na nich obowiązków prawnych i odpowiedzialności za ich niewykonanie. Uznał więc jednoznacznie, że skuteczność zrzeczenia się własności nieruchomości winna być uzależniona od zgody organu władzy publicznej.

Po drugie, Prezydent uznał, że w art. 179¹ k.c. brak jest unormowania skutków prawnych zrzeczenia się dla ograniczonych praw rzeczowych oraz praw obligacyjnych, których przedmiotem jest nieruchomości.

Wskazując na powyższe wniósł, aby Sejm podjął „niezwłocznie prace nad uregulowaniem kwestii zrzeczenia się własności nieruchomości”. Oznacza to, że zgodnie z art. 122 ust. 5 Konstytucji Sejm może kwalifikowaną większością (3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów) albo prezydenckie weto odrzucić (wówczas ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. wejdzie w życie), albo przyjąć i uchwalić nową ustawę w tym względzie. Ta druga możliwość jest wysoce prawdopodobna. W każdym razie obecnie, po 15.07.2006 r. stan prawny w zakresie zrzeczenia się przedstawia się następująco:

– art. 179 k.c. nie obowiązuje; nie obowiązują też nowe uregulowania zamieszczone w ustawie z dnia 13 lipca 2006 r.,

– obowiązuje art. 16 ust. 1 u.g.n.,

– obowiązuje art. 17b ust. 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Jakie więc praktyczne skutki wynikają z tego stanu rzeczy dla praktyki sądowej i notarialnej?

Po pierwsze, nie ulega wątpliwości, że po 15.07.2006 r. dopuszczalne jest zrzeczenie się własności nieruchomości i użytkowania wieczystego przez państwową lub samorządową osobę prawną na podstawie art. 16 ust. 1 u.g.n. Zgodnie z tym przepisem (który aktualnie obowiązuje) „państwowa lub samorządowa osoba prawna może zrzec się własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości odpowiednio na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego; do zrzeczenia się tych praw stosuje się odpowiednio przepis art. 179 kodeksu cywilnego”. Przepis ten – jak to wyjaśniono uprzednio – nie obejmuje Skarbu Państwa, lecz inne państwowe osoby prawne (jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, przedsiębiorstwa państwowe, państwowe szkoły wyższe itp.), jak również nie obejmuje gminy, powiatu i województwa. Zrzeczenie się jest jednostronnym oświadczeniem woli złożonym w formie aktu notarialnego. Własność nieruchomości przechodzi *ex lege* na rzecz Skarbu Państwa względnie gminy, powiatu, województwa. Jest to nabycie pierwotne, przy czym, skoro nie obowiązuje art. 179 k.c., a w szczególności zawarte w nim postanowienie, że „nabywca nieruchomości ponosi odpowiedzial-

ność z nieruchomości za jej obciążenia, ograniczoną do wartości nabytej nieruchomości według stanu w chwili nabycia, a według cen rynkowych z chwili zaspokojenia wierzytelności”, to podmiot uzyskujący własność nieruchomości, nabywa ją bez obciążeń (za wyjątkiem hipoteki). Jest to bowiem nabycie pierwotne, a brak przepisu, w którym wyłączono by konsekwencje takiego nabycia odnośnie do odpowiedzialności za obciążenia. Zrzeczenie się użytkowania wieczystego zawsze powoduje jego wygaśnięcie, z konsekwencjami z art. 241 k.c. Należy przy tym zaznaczyć, że zrzeczenie się własności nieruchomości i użytkowania wieczystego nie wymaga zgody organu administracji publicznej. Taką zgodę przewidywał art. 16 ust. 2 u.g.n., który został uchylony ustawą z dnia 28 listopada 2003 r.¹⁰

Po drugie, na podstawie obowiązującego art. 17b ust. 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, użytkownik wieczysty nieruchomości rolnej będącej własnością Skarbu Państwa może zrzec się użytkowania wieczystego przez oświadczenie woli w formie aktu notarialnego Agencji Nieruchomości Rolnych. Także to zrzeczenie nie wymaga zgody Agencji, zaś użytkowanie wieczyste wygasa z chwilą wykreślenia (wpisu) w księdze wieczystej.

Po trzecie, nie jest obecnie możliwe zrzeczenie się własności nieruchomości, a także użytkowania wieczystego przez osoby fizyczne lub osobę prawną, która nie jest państwową lub samorządową osobą prawną. Podstawa prawna takiego zrzeczenia z art. 179 k.c. utraciła bowiem moc obowiązującą z dniem 15.07.2006 r. Można oczywiście twierdzić, że skoro zgodnie z art. 140 k.c. właściciel nieruchomości może nią rozporządzać w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, to zrzeczenie się własności nieruchomości jest niewątpliwie czynnością prawną rozporządzającą, ale nie przysparzającą. W konsekwencji możemy uznać, że podstawą prawną zrzeczenia się własności nieruchomości może być obecnie art. 140 k.c. (w odniesieniu do osób fizycznych oraz osób prawnych niebędących państwowymi i samorządowymi osobami prawnymi).

Poglądu tego nie można jednak podzielić z następujących przyczyn:

1) Gdyby art. 140 k.c. stanowił podstawę zrzeczenia się własności nieruchomości, to zbędna byłaby regulacja art. 179 k.c., szczególnie

¹⁰ Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492.

w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 14 lutego 2003 r. znoszącą wymaganie zgody na zrzeczenie się organu władzy publicznej.

2) Pozytywna regulacja możliwości zrzeczenia się własności rzeczy ruchomej (art. 180 k.c.) i ograniczonego prawa rzeczowego (art. 246 k.c.), przy braku pozytywnej regulacji zrzeczenia się własności nieruchomości i prawa użytkowania wieczystego (utrata mocy obowiązującej art. 179 k.c. z dniem 15.07.2006 r.) uzasadnia wniosek, że obecnie zrzeczenie się własności nieruchomości (użytkowania wieczystego) przez osoby fizyczne i prawne, niebędące osobami państwowymi i samorządowymi, nie jest możliwe do czasu przyjęcia pozytywnej w tym względzie regulacji prawnej.

3) Gdyby uznać, że art. 140 k.c. jest podstawą prawną zrzeczenia się własności nieruchomości (użytkowania wieczystego), to w konsekwencji powstałyby nieruchomości niczyje. Taki stan nie jest możliwy do zaakceptowania.

6. Jeśli chodzi o przyszłość zrzeczenia się, to można tu dostrzec kilka możliwości.

Można założyć, że Sejm odrzuci weto Prezydenta RP zgłoszone wobec ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. Jest to wariant mało prawdopodobny, ale gdyby to nastąpiło, to oczywiście zrzeczenie się własności nieruchomości i użytkowania wieczystego regulowałyby przepisy kodeksu cywilnego w brzmieniu nadanym tą ustawą. Bardziej prawdopodobne jest jednak przyjęcie weta Prezydenta¹¹, co stwarza pole do rozważań nad nowym kształtem prawnym instytucji zrzeczenia się własności nieruchomości. Wstępnie trzeba stwierdzić, że w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 marca 2005 r. oraz zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezydenta RP w uzasadnieniu odmowy podpisania ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. pole manewru jest znacznie ograniczone. Wydaje się, że nie powinna wzbudzać zastrzeżeń konstrukcja zrzeczenia się użytkowania wieczystego i to w zakresie przyjętym w ustawie z dnia 13 lipca 2006 r. Każdy użytkownik wieczysty winien mieć uprawnienia do zrzeczenia się tego prawa przez złożenie wobec właściciela nieruchomości oświadczenia woli w formie aktu notarialnego. Zgoda właściciela jest tu zbędna. W razie

¹¹ W toku posiedzenia Sejmu w dniach 6,7 i 8.09.2006 r. weto Prezydenta RP zostało przyjęte.

zrzeczenia prawa użytkowania wieczystego prawo to wygasa z chwilą wykreślenia w księdze wieczystej. Wykreślenie to będące wpisem ma charakter konstytutywny (art. 27 u.g.n.). Wskutek zrzeczenia się użytkowania wieczystego następuje zwolnienie nieruchomości z obciążenia, nie dochodzi ani do zmiany właściciela, ani do zmiany użytkownika wieczystego. Mimo że właściciel nieruchomości nie może sprzeciwić się zrzeczeniu prawa użytkowania wieczystego, to przecież dysponuje skutecznymi środkami dochodzenia przeciwko zrzekającemu się roszczeń związanych z nieprawidłowym wykonywaniem przez niego prawa, a w szczególności ze zdegradowaniem nieruchomości. Stosownie do art. 243 k.c. właścicielowi przysługuje roszczenie przeciwko użytkownikowi wieczystemu o naprawienie szkód wynikłych z niewłaściwego korzystania z gruntu. Należy przy tym zwrócić uwagę, że stosownie do art. 241 k.c. wraz z wygaśnięciem użytkowania wieczystego wygasają ustanowione na nim obciążenia. Zastosowanie tej reguły wobec wierzyciela, którego wierzytelność jest zabezpieczona hipoteką na prawie użytkowania wieczystego, byłoby dla niego krzywdzące. Z tego też względu należy utrzymać wymaganie, aby w tym wypadku potrzebna była zgoda wierzyciela na zrzeczenie się użytkowania wieczystego.

7. W odniesieniu do zrzeczenia się własności nieruchomości sprawa jest bardziej złożona.

W pierwszej kolejności należy rozstrzygnąć, czy wyłączenie możliwości zrzeczenia się własności nieruchomości naruszałoby postanowienia Konstytucji. W tej mierze należy odwołać się przede wszystkim do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał we wskazanym wyroku stwierdził z jednej strony, że „możliwość zrzeczenia się własności, czyli wyzbycie się tego prawa mocą jednostronnego aktu, jest jednym z atrybutów prawa własności. Niekwestionowane uprawnienia właściciela sięgają aż do wyzbycia, zniszczenia rzeczy (*ius abutendi*). Realizacja tego uprawnienia przy nieruchomościach może polegać na zrzeczeniu się własności, które jest jednocześnie rozporządzeniem rzeczą”. Z drugiej strony Trybunał zauważył, iż „(...) własność nie ma charakteru absolutnego, lecz może podlegać ograniczeniom. W prawie polskim myśl ta znalazła wyraz w samej definicji prawa własności. Zgodnie z art. 140 k.c. wszystkie uprawnienia właściciela ograniczone są przez ustawy, zasady współżycia społecznego oraz społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa. Nie ulega

wątpliwości, że ograniczenia te mogą mieć zastosowanie także do uprawnień, jakim jest zrzeczenie się prawa własności. Konstytucyjnoprawną podstawę ograniczenia prawa własności stanowi art. 64 ust. 3 Konstytucji. W wielu wyrokach, oceniając przewidziane w ustawach ograniczenia uprawnień właścicielskich, Trybunał stawał na stanowisku, że są one dopuszczalne, gdyż nie stanowią naruszenia istoty prawa własności, a ich wprowadzenie jest uzasadnione zamierzoną realizacją innych wartości konstytucyjnych (...)"'. W dalszej części uzasadnienia tego wyroku czytamy: „(...) Trybunał Konstytucyjny nie traktuje zresztą prawa do swobodnego zrzeczenia się własności nieruchomości, jako elementu decydującego o zgodności z Konstytucją wachlarza przypisanych właścicielowi uprawnień. Zagwarantowanie właścicielowi całkowitej dowolności wyzbycia się nieruchomości nie jest wartością konstytucyjną, której urzeczywistnienie usprawiedliwiałoby naruszenie innych konstytucyjnych wartości (...)”'.

Z tych stwierdzeń wynika, że wprowadzenie np. zakazu zrzeczenia się własności nieruchomości mogłoby pozostawać w sprzeczności z art. 64 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Zakaz zrzeczenia się własności nieruchomości naruszałby istotę prawa własności, skoro bezspornie wyzbycie się własności w drodze jednostronnego oświadczenia jest jednym z atrybutów prawa własności, jest rozporządzeniem nieruchomości. Trybunał Konstytucyjny wyraźnie stwierdził, że wartością konstytucyjną nie jest jedynie „zagwarantowanie właścicielowi całkowitej dowolności wyzbywania się nieruchomości”, uznając zarazem, iż nie jest niezgodne z Konstytucją uzależnienie skuteczności zrzeczenia się od zgody organu władzy publicznej. Wnioski wynikające z tych stwierdzeń są więc następujące:

– przepis wprowadzający zakaz zrzeczenia się własności nieruchomości pozostawałby w sprzeczności z art. 64 ust. 3 Konstytucji, jako naruszający istotę prawa własności;

– wprowadzenie przepisów ograniczających swobodę zrzeczenia się własności nieruchomości przez uzależnienie skuteczności zrzeczenia się od zgody organów władzy publicznej (starosty w odniesieniu do Skarbu

Państwa bądź organu wykonawczego gminy w odniesieniu do gminy) nie jest niezgodne z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Należy przy tym zauważyć, że podstawowym argumentem, który podniesiono w uzasadnieniu odmowy podpisania przez Prezydenta RP ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. było to, że przewidziana w art. 179¹ § 4 k.c. możliwość zrzeczenia się własności nieruchomości, którą *ex lege* nabywał Skarb Państwa, nie uzależniono skuteczności zrzeczenia od zgody Skarbu Państwa reprezentowanego przez starostę (prezydenta miasta na prawach powiatu). W konsekwencji realizacja zaleceń wynikających z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego możliwa jest przez przywrócenie stanu prawnego sprzed dnia 25.09.2003 r., czyli przyjęcie, że właściciel nieruchomości może się jej zrzec, co wymaga formy aktu notarialnego i zgody organu władzy publicznej (tj. starosty) – w przypadku gdy własność nieruchomości nabywa *ex lege* Skarb Państwa bądź wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – w przypadku gdy własność nieruchomości nabywa *ex lege* gmina. Ta konstrukcja z istoty swej wyklucza swobodę zrzeczenia się własności nieruchomości, co jednak – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – nie pozostaje w niezgodności z art. 64 ust. 3 Konstytucji. Należy jednak zauważyć – czego nie dostrzeżono w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego – że taka konstrukcja jednocześnie zakłada pełną swobodę w zakresie odmowy wyrażenia zgody na zrzeczenie się przez wskazany organ władzy publicznej. W konsekwencji zakłada się pojawienie przymusowych właścicieli, którzy, nie mając możliwości ani bodźców ekonomicznych, zaniedbują swoje nieruchomości, są zaś – na wzór feudalny – z nimi związani. Trudno tu dostrzec efektywność gospodarczą takiego zabiegu legislacyjnego¹². Z tego względu byłoby wskazane, aby ograniczyć pełną swobodę organu władzy publicznej w przedmiocie odmowy wyrażenia zgody na zrzeczenie się, np. posłużyć się klauzulą „ważnych powodów” lub „ważnych powodów gospodarczych” itp.¹³ Trzeba jednak uświadomić sobie, że trudno byłoby tu skonstruować roszczenia właścicieli nieruchomości o nakazanie wyrażenia zgody, gdy brak ważnych powodów odmowy. W konsekwen-

¹² Zwraca na to uwagę Z. R a d w a Ń s k i, *Zrzeczenie się własności...*, s. 931.

¹³ Taką propozycję zgłosił E. G n i e w e k, *Uwagi o przyszłości instytucji prawnej zrzeczenia się własności nieruchomości*, maszynopis.

cji wyrażenie zgody miałoby charakter uznaniowy, szczególnie w zakresie oceny istnienia ważnych przyczyn, przy czym zasadność tej oceny nie sposób poddać tu kontroli sądowej.

8. Trybunał we wskazanym orzeczeniu uznał, że oświadczenie woli organu władzy publicznej zawierające zgodę na zrzeczenie się służy zarówno ochronie interesów Skarbu Państwa, jak i gminy. Chodzi – jak podkreślono – o przeciwstawienie się egoistycznej samowoli właścicieli nadużywających prawa zrzeczenia się własności, względy bezpieczeństwa publicznego i ochrony środowiska oraz pewność obrotu prawnego. Jednocześnie Trybunał podniósł, że nie ma tu żadnego znaczenia fakt, iż potencjalny właściciel (Skarb Państwa, gmina) jest podmiotem publicznym. Zasadnicze zastrzeżenia co do tego poglądu zgłosił Z. Radwański¹⁴, podnosząc, że gmina (podobnie jak i Skarb Państwa) należy do kategorii publicznych osób prawnych, występuje ona w podwójnej roli, jako organ władzy publicznej z jednej strony i jako podmiot prawa prywatnego z drugiej. Własność takich podmiotów różni się istotnie od sytuacji podmiotów prywatnoprawnych, gdyż jest ona postrzegana przede wszystkim jako instrument realizacji zadań publicznych i ochrony interesów zbiorowych. W tym kontekście Autor wskazuje, że u podstaw regulacji prawnej zrzeczenia się własności nieruchomości bez konieczności zgody organu władzy publicznej legło założenie, aby tak ważny i niepodlegający zwielokrotnieniu przedmiot wszelkiej działalności wytwórczej człowieka, jakim jest ziemia, nie pozostawał bezpański (podobne założenie przyjęto w odniesieniu do spadku w art. 935 § 3 k.c.). Temu założeniu nie można odmówić doniosłości społecznej. Troska o nieruchomości objęta jest zaś zadaniami własnymi gminy (art. 7 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym), która ma większe możliwości przywrócenia przydatności gospodarczej nieruchomości, co do której nastąpiło zrzeczenie się jej własności (dotacje z budżetu, pomoc unijna itp.).

W pełni podzielając tę argumentację, stwierdzić jednak należy, że wobec związania wyrokiem Trybunału pole manewru jest tu ograniczone. Skoro Trybunał jednoznacznie uznał, że brak zgody organu władzy publicznej na zrzeczenie się własności nieruchomości jest niezgodny z Konstytucją

¹⁴ Z. Radwański, *Zrzeczenie się własności...*, s. 932 i nast.

i to zarówno wówczas, gdy własność tej nieruchomości nabywa *ex lege* gmina, jak i wówczas, gdy własność tę nabywa *ex lege* Skarb Państwa, to jest oczywiste, że propozycja zrzeczenia się bez zgody organu władzy publicznej nie wchodzi w rachubę, a wniosek ten potwierdza weto Prezydenta RP wobec ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. Natomiast podniesione wyżej argumenty wskazują na to, że pozycja gminy bądź Skarbu Państwa – jako właściciela nieruchomości – musi uwzględniać okoliczność, że są to podmioty prawa publicznego. Ta okoliczność winna uzasadniać stanowisko, że odmowa wyrażenia zgody na zrzeczenie się własności nieruchomości przez właściwe organy tych podmiotów prawa publicznego nie może być całkowicie dowolna. Te właśnie argumenty wspierają propozycję, aby ograniczyć odmowę wyrażenia zgody za pomocą klauzuli generalnej „ważne przyczyny”, „ważne przyczyny gospodarcze” czy też „ważne przyczyny społeczne”. Poprzednio już ustalono, że wprowadzenie takich klauzul do treści przepisu regulującego zrzeczenie się własności nieruchomości w istocie stwarza iluzoryczną ochronę uzasadnionego interesu dotychczasowego właściciela nieruchomości, gdyż trudno byłoby przyznać mu roszczenie o nakazanie wyrażenia zgody na zrzeczenie się. W konsekwencji należałoby zrezygnować z uregulowania zrzeczenia się własności nieruchomości, rozumianego jako jednostronne oświadczenie woli, a w to miejsce wprowadzić nieodpłatną umowę zbycia nieruchomości. Taką konstrukcję przyjęto w ustawie z dnia 13 lipca 2006 r., lecz zawarte tam uregulowanie wymagałoby przeprowadzenia pewnych zmian:

1) Umowa nieodpłatnego przekazania nieruchomości jest umową inną, odmienną od darowizny.

2) Z ofertą zawarcia tej umowy występuje właściciel nieruchomości do gminy miejsca położenia nieruchomości, przy czym złożenie oferty wymaga formy aktu notarialnego. Oferta wiąże przez okres 6 miesięcy. Jej przyjęcie pociąga za sobą skutek zobowiązujący, natomiast brak odpowiedzi nie jest równoznaczny z przyjęciem oferty.

3) Odmowa przyjęcia oferty może nastąpić tylko z ważnych powodów, przy czym właściciel nieruchomości może w przypadku odmowy jej przyjęcia lub braku odpowiedzi w terminie 6 miesięcy wystąpić do sądu z roszczeniem o zobowiązanie do zawarcia nieodpłatnej umowy

przekazania w terminie 1 roku. W tym procesie sąd bada, czy istotnie zachodzą ważne przyczyny odmowy zawarcia umowy.

4) Nabycie nieruchomości ma charakter pochodny, z wszelkimi konsekwencjami dotyczącymi obciążenia nieruchomości i praw osób trzecich.

5) Właściciel nieruchomości nie może się jej zrzec.

6) Należy w art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami skreślić słowa „i zrzeczenie się” oraz uchylić art. 16 tej ustawy. W ten sposób zrzeczenie się będzie obejmowało tylko użytkowanie wieczyste i ograniczone prawo rzeczowe, zaś umowę nieodpłatnego przekazania nieruchomości gminie będzie mógł zawrzeć także Skarb Państwa i inna (poza gminą) samorządowa osoba prawna.

Wydaje się, że tak skonstruowana umowa nieodpłatnego przekazania własności nieruchomości jest najbardziej uzasadniona. Odpowiada ona wymaganiom Trybunału Konstytucyjnego, a zarazem w sposób racjonalny rozstrzyga kolizję ochrony interesów gminy i uzasadnionych interesów dotychczasowego właściciela. Jest ona także czytelna jurydycznie, w przeciwieństwie do konstrukcji zrzeczenia się za zgodą organu wykonawczego gminy i pozwala jednoznacznie rozstrzygnąć o odpowiedzialności gminy za obciążenia i zobowiązania ciężące na nieruchomości.