

Marek Harz

Zrzeczenie się prawa użytkowania wieczystego. Wybrane zagadnienia

1. Ewolucja instytucji zrzeczenia się użytkowania wieczystego

Zrzeczenie się użytkowania wieczystego przez długie lata, od dnia powołania tego prawa do życia ustawą z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach¹ do dnia wejścia w życie² ustawy z dnia 7 października 1992 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości³, nie było wprost uregulowane przepisami prawa. W literaturze przedmiotu wyrażany był jednak pogląd⁴ o możliwości zrzeczenia się użytkowania wieczystego poprzez odpowiednie stosowanie art. 246 kodeksu cywilnego⁵.

Możliwość rozporządzania użytkowaniem wieczystym w drodze zrzeczenia została wprost zaakceptowana⁶ w orzecznictwie przez Sąd Najwyż-

¹ Dz.U. Nr 32, poz. 159 z późn. zm.

² Ustawa zaczęła obowiązywać w dniu 25 grudnia 1992 roku.

³ Dz.U. Nr 91, poz. 455 z późn. zm. (powoływana dalej jako u. o zm. u. o g.g. i w.n.).

⁴ S. G r z y b o w s k i, *Prawo cywilne, zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1976, s. 131-132.

⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm. (powoływana dalej jako k.c.).

⁶ W doktrynie już wcześniej pojawiały się głosy dopuszczające możliwość zrzeczenia się wieczystego użytkowania, mimo iż ich uzasadnienie było oparte na nieco innych argumentach. Zob. m.in. J. W i n i a r z, [w:] *Kodeks cywilny z komentarzem*, Warszawa 1980, s. 192; S. G r z y b o w s k i, *Prawo...*, s. 132.

szy w uchwale z dnia 8 września 1992 r.⁷ Stwierdzono w niej m.in., iż „państwowa osoba prawna może zrzec się prawa użytkowania wieczystego gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa oraz prawa wzniesionych na tym gruncie budynków”.

Ustawodawca dopiero przepisem art. 2b dodanym – przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości – do ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zm. u. o g.g. i w.n. wprowadził dla państwowych oraz komunalnych osób prawnych możliwość zrzeczenia się użytkowania wieczystego, stanowiąc równocześnie, iż do zrzeczenia się tego prawa stosuje się odpowiednio art. 179 k.c. Początkowo mocno akcentowany był w literaturze przedmiotu pogląd⁸, iż przedstawiona wyżej możliwość zrzeczenia się użytkowania wieczystego dotyczy tylko i wyłącznie takich użytkowników – wskazanych w tym przepisie – którzy nabyli swoje prawo z mocy przepisów „uwłaszczeniowych”. Powstawało więc pytanie, czy możliwe jest zrzeczenie się użytkowania wieczystego przez innych wieczystych użytkowników. Kwestia ta nie została jednoznacznie rozstrzygnięta. Uchylenie ustawy o zm. u. o g.g. i w.n.⁹ i uregulowanie instytucji zrzeczenia się prawa użytkowania wieczystego w art. 16 u. o g.n. przesądziło powyższą wątpliwość. Umiejscowienie bowiem przepisu art. 16 u. o g.n. w rozdziale II działu II zatytułowanym „zasady ogólne” wskazuje, iż zrzeczenia się użytkowania wieczystego może dokonać każda osoba w przepisie tym wymieniona, a więc państwowa lub samorządowa osoba prawna, i to – co należy podkreślić – bez względu na sposób, w jaki nabyła prawo wieczystego użytkowania.

Podkreślić jednak należy, iż powyższa możliwość zrzeczenia się użytkowania wieczystego dotyczy jedynie wąskiego kręgu podmiotów, pozostawiając poza zakresem uregulowania osoby fizyczne oraz osoby prawne w przepisie tym nie wymienione. Rodzi się zatem pytanie, czy podmioty

⁷ III CZP 89/92, OSN 1993, nr 4, poz. 53.

⁸ Por. S. D m o w s k i, [w:] *Prawo obrotu nieruchomościami*, wyd. 3, pod redakcją S. Rudnickiego, Warszawa 1999, s. 647; E. D r o z d, Z. T r u s z k i e w i c z, *Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości, Komentarz*, Kraków 1995, s. 373.

⁹ U. o zm. u. o g.g. i w.n. została uchylona przepisem art. 241 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami z dniem 1 stycznia 1998 r., Dz.U. Nr 115, poz. 741 z późn. zm. (powoływanej dalej jako u. o g.n.).

wyłączone spod działania art. 16 u. o g.n. uprawnione są do rozporządzania prawem użytkowania wieczystego w drodze zrzeczenia się, czy też takiej możliwości są pozbawione.

2. Dopuszczalność zrzeczenia się użytkowania wieczystego

Użytkownik wieczysty, zgodnie z art. 233 k.c., może w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego oraz przez umowę o oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób, jak również może swoim prawem rozporządzać. Takie określenie treści i granic wieczystego użytkowania jest zbliżone do treści i granic prawa własności¹⁰. Próbując więc określić atrybuty prawa użytkowania wieczystego, a w szczególności jego stronę pozytywną¹¹, należy odwołać się do uprawnień, jakie składają się na prawo własności.

Atrybutów wynikających z prawa własności nie da się jednak wyczerpywać enumeratywnie. Zakresu tych uprawnień nie wyczerpuje bynajmniej tradycyjna triada uprawnień właściciela: *ius possidendi*, *ius utendi et fruendi*, *ius abutendi*. Są to jedynie atrybuty podstawowe (zasadnicze), tworzące trzon prawa własności, lecz nie wyczerpujące jego treści¹². Do atrybutów tych należą: uprawnienie do korzystania z rzeczy oraz uprawnienie do rozporządzania. Atrybut korzystania z rzeczy obejmuje prawo do jej posiadania (*ius possidendi*), do używania rzeczy (*ius utendi*), prawo do pobierania pożytków i innych przychodów z rzeczy (*ius fruendi*) oraz prawo do dyspozycji faktycznych (*ius abutendi*), a więc prawo do przetworzenia

¹⁰ Art. 140 k.c.: „W granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą”.

¹¹ Przez stronę pozytywną rozumie się uprawnienia (atrybuty), jakie składają się na prawo własności (użytkowania wieczystego), natomiast strona negatywna własności (użytkowania wieczystego) oznacza możliwość wyłączenia przez właściciela (użytkownika wieczystego) ingerencji innych osób w sferę jego prawa.

¹² Treść prawa własności określa się też niejako w sposób negatywny, mianowicie przez wskazanie, że ona polega na tym, iż właścicielowi wolno z rzeczą robić wszystko, z wyjątkiem tego, co jest mu konkretnie zakazane. Szerzej zobacz np. J. I g n a t o w i c z, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1995, s. 77.

rzeczy, jej zużycia czy nawet zniszczenia. Natomiast w skład uprawnienia do rozporządzania wchodzi uprawnienie do obciążenia rzeczy oraz do wyzbycia się własności rzeczy, np. poprzez przeniesienie na inną osobę, rozrządzenie na wypadek śmierci, czy zrzeczenie się.

Odnosząc przedstawione cechy prawa własności do prawa użytkownika wieczystego, należy najpierw zwrócić uwagę na odrębności tych praw. Przede wszystkim treść i granice użytkownika wieczystego wyznaczają nie tylko przepisy ustawy i zasady współżycia społecznego, jak w przypadku prawa własności, lecz nadto umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Postanowienia umowne – ze względu na brak przepisów ograniczających treść umowy oraz zasadę swobody umów – mogą regulować wiele dodatkowych kwestii ustalonych przez strony, a więc np. precyzować uprawnienia do korzystania poprzez określenie rodzaju korzystania z gruntu, dopuszczalność naruszenia lub obowiązek nienaruszania substancji albo dotychczasowego przeznaczenia gruntu. Zapisy umowne dotyczyć mogą nie tylko sfery uprawnień użytkownika wieczystego, która związana jest z korzystaniem z tego prawa, lecz również tej sfery uprawnień, która dotyczy rozporządzania, w tym w szczególności mogą precyzować warunki, od których spełnienia uzależnione będzie rozporządzania prawem wieczystego użytkownika. Wprowadzenie owych ograniczeń należy oceniać przy uwzględnieniu treści art. 57 k.c.¹³ Czynność prawna bowiem naruszająca zakaz zawarty w tym przepisie jest bezwzględnie nieważna. W zależności od okoliczności konkretnego przypadku w doktrynie dopuszcza się możliwość konwersji wprowadzonego zakazu lub ograniczenia w zobowiązanie, o którym mowa w art. 57 § 2 k.c.¹⁴ Nie budzi natomiast wątpliwości dopuszczalność zobowiązania się przez wieczystego użytkownika w umowie do niedokonywania oznaczonych rozporządzeń swoim prawem. Zobowiązanie takie wiąże jedynie strony umowy (użytkownika wieczystego – dłużnika i właściciela gruntu – wierzyciela), nie rodząc jakiegokolwiek

¹³ Według którego nie można przez czynność prawną wyłączyć ani ograniczyć uprawnienia do przeniesienia, obciążenia, zmiany lub zniesienia prawa, jeżeli według ustawy prawo to jest zbywalne. Natomiast zgodnie z art. 57 § 2 k.c. powyższe uregulowanie nie wyłącza dopuszczalności zobowiązania, że uprawniony nie dokona oznaczonych rozporządzeń prawem.

¹⁴ Zob. M. S a f j a n, [w:] *Kodeks cywilny*, pod redakcją K. Pietrzykowskiego, Warszawa 1997, s. 147.

skutku wobec osób trzecich, a konsekwencją naruszenia przez użytkownika wieczystego zawartego zobowiązania będzie, tylko i wyłącznie, ewentualna odpowiedzialność odszkodowawcza¹⁵.

Zwrócić należy jeszcze uwagę na kolejną cechę różniącą własność nieruchomości od użytkowania wieczystego. Mianowicie prawo własności dotyczy rzeczy¹⁶, a więc rozporządzenie dokonane przez właściciela również dotyczy rzeczy. Z kolei przedmiotem rozporządzenia dokonanego przez użytkownika wieczystego nie jest sama rzecz, lecz prawo, które mu przysługuje¹⁷. Jedynie w sytuacji, gdy na gruncie obciążonym wieczystym użytkowaniem znajdują się budynki lub inne urządzenia będące własnością użytkownika wieczystego¹⁸, rozporządzenie takim właśnie prawem dotyczyć będzie również rzeczy.

Kierując się przedstawionymi argumentami, ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki wieczystego użytkowania, należałoby opowiedzieć się za poglądem¹⁹ uznającym, iż zrzeczenie się wieczystego użytkowania jest jedną z dopuszczalnych form rozporządzania tym prawem. Zgodnie bowiem z przepisem art. 233 k.c., precyzującym treść użytkowania wieczystego, a w szczególności jego zdaniem drugim²⁰, przyjąć należy, iż ustawodawca przewidział możliwość zrzeczenia się użytkowania wieczystego według zasad dotyczących zrzekania się własności nieruchomości, pozostawiając jednak stronom umowy możliwość innego ułożenia tej kwestii w drodze wzajemnego porozumienia.

Tak więc, jeżeli strony umowy użytkowania wieczystego nie wprowadziły w łączącym ich stosunku uregulowań ograniczających rozporządza-

¹⁵ Por. wyrok SN z dnia 5.03.1981 r. II CR 39/81, OSNCP 1981, nr 12, poz. 239.

¹⁶ Zgodnie z art. 45 k.c. rzeczami są tylko przedmioty materialne. Cechą taką posiadają dobra, które odpowiadają łącznie następującym wymaganiom: są materialnymi częściami przyrody oraz mają charakter samoistny.

¹⁷ Por. E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, Zakamycze 1999, s. 298.

¹⁸ Zgodnie z art. 235 § 1 k.c.

¹⁹ Zob. E. Skowrońska, [w:] *Kodeks...*, pod redakcją K. Pietrzykowskiego, s. 344; G. Bieniek, A. Hopfer, E. Mzyk, Z. Marmaj, R. Róbek, *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, wydanie drugie, Zielona Góra 2000, s. 125; E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami państwowymi i komunalnymi*, Kraków 1994, s. 73.

²⁰ Art. 233 k.c. zd. 2: „W tych samych granicach użytkownik wieczysty może swoim prawem rozporządzać”.

nie wieczystym użytkowaniem, przyjąć należy, iż decyzja w zakresie rozporządzenia tym prawem w drodze zrzeczenia się – po spełnieniu wymagań formalnych – należy tylko i wyłącznie do użytkownika wieczystego.

3. Aktualna regulacja zrzeczenia się wieczystego użytkowania

De lege lata instytucja zrzeczenia prawa użytkowania wieczystego, tak jak i całość instytucji użytkowania wieczystego²¹, uregulowana jest w dwóch aktach normatywnych. Pierwszym z nich jest u. o g.n., a w szczególności jej art. 16, normujący zrzeczenie się użytkowania wieczystego (oraz własności nieruchomości) przez państwowe oraz samorządowe osoby prawne, nakazujący odpowiednie stosowanie przepisu art. 179 k.c., drugim zaś kodeks cywilny.

Przypomnieć należy, iż zakres podmiotowy art. 16 u. o g.n. jest ściśle określony i nie obejmuje wszystkich użytkowników wieczystych. Pod pojęciem „państwowe osoby prawne” należy zaś rozumieć wszystkie państwowe osoby prawne inne niż Skarb Państwa²². Brak jest jednak ustawowego enumeratywnego katalogu państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa. Przymiot takiej osoby prawnej posiadają niewątpliwie przedsiębiorstwa państwowe²³, jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (zarówno akcyjne, jak i z ograniczoną odpowiedzialnością²⁴) powstałe z przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w wyniku komercjalizacji²⁵, przed-

²¹ Dwutorowa regulacja wieczystego użytkowania sięga początków tej instytucji. Z jednej bowiem strony kodeks cywilny w księdze II tytułu II w art. 232-243 reguluje kwestie cywilnoprawne, natomiast z drugiej zagadnienia głównie administracyjne najpierw regulowała ustawa o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, następnie uchylona przez ustawę z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, która z dniem 1 stycznia 1998 r. została zastąpiona ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

²² Zob. art. 44¹ k.c. dodany ustawą z dnia 28.07.1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321).

²³ Działające na podstawie ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (tekst jednolity: Dz.U. z 1991 r. Nr 18, poz. 80 z późn. licznymi zm.).

²⁴ Tylko w przypadku, gdy wszystkie udziały stanowią mienie państwowe – tak SN w uchwale z dnia 10.01.1992 r. III CZP 140/91, OSNCP 1992, nr 12, poz. 109; natomiast co do spółek akcyjnych zobacz uchwałę SN z dnia 19.05.1992 r. III CZP 49/92, OSNCP 1992, nr 11, poz. 200.

²⁵ Na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. Nr 118, poz. 561 z późn. zm.).

siębiorstwa działające na podstawie przepisów szczególnych, np. Porty Lotnicze²⁶, Poczta Polska²⁷, fundacje, których jedynym fundatorem jest Skarb Państwa²⁸, czy też przedsiębiorstwa wymienione w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30.09.1996 r.²⁹

Określenie kręgu podmiotów posiadających przymiot „samorządowej osoby prawnej” również nastęrcza trudności. Próbując doprecyzować katalog podmiotów należących do tej kategorii, należy najpierw wskazać na art. 43 ustawy o samorządzie gminnym³⁰, następnie wymienić art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym³¹ oraz art. 47 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa³². Samorządowymi osobami prawnymi są więc przede wszystkim przedsiębiorstwa powołane do życia przez jednostki samorządu terytorialnego³³.

Przepis art. 16 ust. 1 u. o g.n. wprowadza nakaz stosowania art. 179 k.c., przy czym, co należy podkreślić, art. 179 k.c. ma być stosowany nie wprost, lecz odpowiednio. Powstaje więc, po pierwsze, obowiązek zachowania formy, w jakiej akt zrzeczenia się winien być dokonany. Po drugie, analizowany przepis wskazuje organ właściwy do wyrażenia zgody na dokonanie zrzeczenia się, którym jest starosta, z wyłączeniem jednak sy-

²⁶ Działające na podstawie ustawy z dnia 23.10.1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze” (Dz.U. Nr 33, poz. 185 z późn. zm.).

²⁷ Działające na podstawie ustawy z dnia 30.07.1997 r. o państwowym przedsiębiorstwie „Poczta Polska” (Dz.U. Nr 106, poz. 675 z późn. zm.).

²⁸ Wskazane w art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia ... o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 493 z późn. zm.).

²⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30.09.1996 r. w sprawie ustalenia listy przedsiębiorstw państwowych, wobec których zadania i kompetencje organu założycielskiego wykonuje Minister Skarbu Państwa, oraz listy przedsiębiorstw, wobec których zadania i kompetencje organu założycielskiego wykonują inne niż Minister Skarbu Państwa organy administracji rządowej, a także szczegółowych zasad i trybu przejścia przez wojewodów i Ministra Skarbu Państwa zadań i kompetencji organu założycielskiego (Dz.U. Nr 115, poz. 548 z późn. zm.).

³⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.).

³¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.).

³² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576 z późn. zm.).

³³ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne – zarys, część ogólna*, Warszawa 1996, s. 202.

tuaacji, gdy zrzekającym się jest samorządowa osoba prawna, wtedy bowiem z mocy ustępu 2 art. 16 u. o g.n. właściwy jest zarząd odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego. Po trzecie, określa granice odpowiedzialności z nieruchomości za jej obciążenia zarówno Skarbu Państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego w tych przypadkach, gdy zrzeczenia się dokonuje samorządowa osoba prawna.

Drugim aktem prawnym znajdującym zastosowanie w kształtowaniu instytucji zrzeczenia się użytkowania wieczystego, w stosunku do którego przepisy u. o g.n. są aktem szczególnym³⁴, jest kodeks cywilny, a w szczególności art. 179 k.c., co już wcześniej zostało zasygnalizowane, a uzasadniane jest w literaturze przedmiotu również wykładnią celowościową³⁵. Należy jednak wyraźnie podkreślić, iż art. 179 k.c. stanowi podstawę zrzeczenia się użytkowania wieczystego tylko dla tych podmiotów, które nie zostały objęte zakresem przepisu art. 16 u. o g.n.

W aktualnym stanie prawnym powstaje pytanie, jaki jest wzajemny stosunek powyższych przepisów, a w szczególności, czy przepisy te wyłączają się, czy też uzupełniają.

Niewątpliwie zauważyć należy, iż strona podmiotowa art. 16 u. o g.n. jest w stosunku do art. 179 k.c. węższa i ogranicza się do podmiotów enumeratywnie wyliczonych, a mianowicie państwowych i samorządowych osób prawnych, pozostawiając poza zakresem swojej regulacji pozostałych wieczystych użytkowników. Patrząc na porównywane przepisy ze strony przedmiotowej, należy z kolei uznać, iż art. 16 u. o g.n. jest przepisem o szerszym zakresie niż przepis art. 179 k.c., gdyż wprost stanowi o możliwości zrzeczenia się nie tylko własności, lecz również użytkowania wieczystego. Dopuszczenie możliwości zrzeczenia się użytkowania wieczystego na podstawie art. 179 § 1 k.c. przez podmioty nie będące państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi jest natomiast dziełem doktryny³⁶ i orzecznictwa.

³⁴ Zob. m.in. S. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego*, Księga druga. *Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 1999, s. 347; S. Gurgul, *Prawniczy węzeł gordyjski*, Rzeczpospolita 1997, nr 3, s. 30.

³⁵ Por. St. Dmowski, [w:] *Prawo obrotu...*, s. 646.

³⁶ Zob. szerzej G. Bieniek, A. Hopfer, E. Mzyk, Z. Marmaj, R. Róbek, *Komentarz...*, t. I, s. 125; S. Dmowski, [w:] *Prawo obrotu...*, s. 647; G. Bieniek, Z. Marmaj, *Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości*, Warszawa-Zielona Góra 1995, s. 345-346.

4. Tryb zrzeczenia

A. Dopuszczalność złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się

Obowiązującą w naszym prawie jest zasada pochodząca z prawa rzymskiego, a wyrażająca się paremią: *nemo plus iuris in alium transferre potest, quam ipse habet*, oznaczająca, iż nie jest możliwe przeniesienie przez zbywcę na inną osobę więcej praw, aniżeli zbywcy przysługuje. Konsekwencją przytoczonej zasady jest to, iż użytkownik wieczysty może złożyć oświadczenie o zrzeczeniu się swojego prawa tylko wtedy, gdy ono mu przysługuje.

W zasadzie wieczysty użytkownik nabywa swoje prawo po spełnieniu przesłanek z art. 27 zd. 2 u. o g.n., a więc po uzyskaniu wpisu do księgi wieczystej, który posiada charakter konstytutywny. Wyjątkiem od tej reguły jest nabycie użytkowania wieczystego w drodze „uwłaszczenia”. W tym przypadku należy opowiedzieć się za możliwością złożenia przez użytkownika wieczystego oświadczenia o zrzeczeniu się w sytuacji, w której jego prawo nie zostało ujawnione w księdze wieczystej, a jedynie stwierdzone decyzją wojewody. Z chwilą więc skutecznego nabycia swego prawa wieczysty użytkownik może nim rozporządzać, w tym może dokonać czynności zrzeczenia się.

B. Treść oświadczenia o zrzeczeniu się

Zgodnie z wymogiem wprowadzonym przez przepis art. 179 k.c., stosowanym odpowiednio również do zrzeczenia się użytkowania wieczystego na podstawie art. 16 u. o g.n., oświadczenie o zrzeczeniu się winno zostać złożone w formie notarialnej. Treść aktu notarialnego powinna obejmować oświadczenie użytkownika wieczystego o zrzeczeniu się przysługującego mu prawa wieczystego użytkowania. Powstała jednak wątpliwość, czy akt zrzeczenia się, zawierający jedynie oświadczenie o zrzeczeniu się użytkowania wieczystego, jest wystarczający, a jeżeli nie, to jakie elementy dokonywanej jednostronnej czynności prawnej są niezbędne, aby dokonać skutecznego zrzeczenia się. Zagadnienie to nabiera szczególnego znaczenia w przypadku, gdy na gruncie wieczysto użytkowanym wzniesione są budynki lub inne urządzenia będące własnością podmiotu dokonującego aktu zrzeczenia się. Możliwe do rozważenia są dwa odmienne stanowiska. Według pierwszego z nich, zrzekający się winien w składanym

oświadczeniu wypowiedzieć się zarówno co do prawa wieczystego użytkowania, jak i prawa własności budynków i innych urządzeń. Natomiast zgodnie z drugim, dla skutecznego zrzeczenia się wystarczające jest, aby oświadczenie to obejmowało tylko wolę zrzeczenia się prawa użytkowania wieczystego. Powyższa wątpliwość stała się przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego w uzasadnieniu uchwały z dnia 8 września 1992 r.³⁷ Sąd, przychylając się do pierwszego z przedstawionych poglądów uznał, iż wprawdzie brak w oświadczeniu woli podmiotu zrzekającego się elementu dotyczącego prawa własności budynków nie powoduje nieważności czynności, utrudnia jednak ustalenie, czy użytkownik wieczysty, zrzekając się wieczystego użytkowania, zrzekł się również wynagrodzenia za budynki i urządzenia znajdujące się na gruncie³⁸. Dlatego Sąd Najwyższy uznał za konieczne, z czym zgodziła się część przedstawicieli doktryny³⁹, aby oświadczenie o zrzeczeniu się wieczystego użytkowania zawierało również dodatkowy element, a mianowicie oświadczenie o zrzeczeniu się własności budynków i urządzeń znajdujących się na gruncie objętym aktem zrzeczenia się. W takim bowiem przypadku wprost z oświadczenia wynika, iż zrzekający się rezygnuje z wynagrodzenia za budynki i urządzenia znajdujące się na nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, które bez tego dodatkowego elementu przysługiwałoby zrzekającemu się, zgodnie z art. 33 ust. 4 w związku z art. 33 u. 2 ust. o g.n., w wysokości równej⁴⁰ wartości budynków i urządzeń, określonej na dzień wystąpienia skutku zrzeczenia się.

Należałoby jednak – moim zdaniem – dopuścić możliwość zrzeczenia się wieczystego użytkowania poprzez złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się, które w swojej treści zawierałoby jedynie element dotyczący prawa

³⁷ III CZP 89/92, OSNC 1993, nr 4, poz. 53.

³⁸ Które mu przysługuje zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy o g.n.

³⁹ Por. R. S z t y k, *Zrzeczenie się własności nieruchomości*, Rejent 1999, nr 2, s. 56 i nast.; S. R u d n i c k i, *Komentarz do Kodeksu cywilnego*. Księga druga..., s. 206; S. D m o w s k i, [w:] *Prawo obrotu...*, s. 647; G. B i e n i e k, Z. M a r m a j, *Ustawa...*, s. 349.

⁴⁰ Do dnia 01.01.1998 r., tj. dnia wejścia w życie u. o g.n., kwestię wynagrodzenia za obiekty pozostawione na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste, które następnie wygasło, regulował w sposób odmienny art. 242 k.c., przewidując pierwszeństwo zapisów umownych, a w ich braku stanowił, iż użytkownikowi wieczystemu należy się wynagrodzenie w wysokości jednej czwartej części wartości budynków i innych urządzeń istniejących w dniu zwrotu użytkowanego gruntu, o ile nie zostały wzniesione wbrew postanowieniom umowy.

użytkowania wieczystego. Natomiast kwestia wynagrodzenia za pozostawione na gruncie budynki i urządzenia winna zostać w takiej sytuacji rozstrzygnięta bądź to na zasadach ogólnych, czyli na podstawie art. 33 ust. 2 u. o g.n., bądź też w inny sposób, np. w drodze odrębnego porozumienia, które mogłoby zostać zawarte zarówno przed wyrażeniem zgody na zrzeczenie, jak i później. Podkreślić należy, iż ewentualne ustalenie pomiędzy stronami wynagrodzenia dotyczyć może tylko i wyłącznie wynagrodzenia za budynki i urządzenia wzniesione na gruncie, a nie odpłatności za prawo wieczystego użytkowania. Ustalenie bowiem jakiegokolwiek formy zapłaty (czy to wcześniej uzgodnionej, czy też wynegocjowanej) powodowałoby, iż nie mielibyśmy do czynienia ze zrzeczeniem się, które – jak wcześniej zauważono – jest czynnością jednostronną, a z czynnością dwustronną w postaci umowy⁴¹, i to w zasadzie umowy kupna-sprzedaży.

C. Zgoda na zrzeczenie się

Dla skutecznego zrzeczenia się użytkowania wieczystego niezbędne jest spełnienie kolejnej przesłanki, a mianowicie uzyskanie zgody na zrzeczenie się właściwego miejscowo starosty bądź zarządu odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego, w zależności od podmiotu zrzekającego się. Niezbędne staje się więc rozwinięcie problemu formy, w jakiej zgoda odpowiedniego podmiotu winna zostać udzielona. Zarówno bowiem przepis art. 179 k.c., jak i przepis art. 16 ust. 1 u. o g.n. nie zawierają w tym zakresie jednoznacznych postanowień.

Kwestią sporną tak w orzecznictwie, jak i literaturze przedmiotu pozostaje forma, w jakiej winna zostać uzewnętrzniiona zgoda starosty. Według jednego z poglądów⁴², winna ona przybrać postać decyzji administracyjnej, a skoro art. 179 k.c. nie przewiduje obowiązku starosty wyrażenia zgody na zrzeczenie się, decyzja w tej sprawie jest decyzją uznaniową. Z kolei krytycy tego stanowiska⁴³, wychodząc z cywilnoprawnego charakteru użyt-

⁴¹ Zob. J.E. Frellich, Polemika z artykułem P. Dubowskiego i B. Świątkiewicz-Załęskiej pt. *Sytuacja spółdzielni jako użytkowników w świetle przepisów i praktyki*, Rejent 1993, nr 8, s. 64.

⁴² Zob. wyrok NSA z dnia 23.03.1988 r. II SA 1517/87, ONSA 1988, nr 1, poz. 43; E. Skowrońska, [w:] *Kodeks...*, s. 344; J.S. Piątkowski, [w:] *System prawa cywilnego*, t. II, *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, Ossolineum 1977, s. 352.

⁴³ Por. wyrok NSA z dnia 5 maja 1995 r. I SA 2052/94, ONSA 1997, nr 2, poz. 61; S. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego*, Księga druga..., s. 207; S. Dmowski,

kowania wieczystego, wykluczają możliwość wyrażenia zgody w formie decyzji administracyjnej.

Próbując opowiedzieć się za jedną z powyższych koncepcji, należy poczynić kilka uwag wstępnych. Użytkowanie wieczyste – co nie budzi wątpliwości – jest instytucją prawa cywilnego. Również zrzeczenie się użytkowania wieczystego, a w związku z tym i zgoda na zrzeczenie się ma charakter czynności cywilnoprawnej, co powoduje, iż znajdujemy się na płaszczyźnie stosunków cywilnoprawnych⁴⁴. Powyższe przesądza, iż zgoda winna zostać udzielona w formie właściwej dla tego rodzaju stosunków, a więc w formie aktu notarialnego. Gdyby bowiem przyjąć, że zgoda winna być zawarta w decyzji administracyjnej, jako wyjątek od zasady regulowania stosunków cywilnoprawnych, obowiązek jej wydania powinien zostać sformułowany w przepisach regulujących instytucję zrzeczenia się. Skoro więc przepis art. 179 k.c. oraz art. 16 u. o g.n. nie zawierają takiego wyjątkowego unormowania, a nadto nie przewidują go przepisy regulujące sposób funkcjonowania starosty⁴⁵, należy opowiedzieć się za poglądem uznającym, iż udzielenie zgody przez starostę następuje zgodnie z art. 63 § 2 k.c.⁴⁶ w formie aktu notarialnego.

Istnieją również rozwiązania szczególne, wprowadzające obowiązek uzyskania nadto zgody innych podmiotów⁴⁷ lub też regulujące w sposób odmienny instytucję zrzeczenia się użytkowania wieczystego⁴⁸.

[w:] *Prawo obrotu...*, s. 648; G. Bieniek, Z. Marmaj, *Ustawa...*, s. 349; J. Siegień, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami – Komentarz*, Jaktorów 2001, s. 33-34; G. Bieniek, A. Hopfer, E. Mzyk, Z. Marmaj, R. Róbek, *Komentarz...*, t. I, s. 122; S. Nowak, *Zrzeczenie się własności nieruchomości. Kłopotliwy prezent*, Samorząd Terytorialny 1993, nr 5, s. 32; E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka...*, s. 373 i nast.

⁴⁴ „Przez stosunek cywilnoprawny należy rozumieć tę grupę stosunków prawnych, które określone są przez dyspozycje norm prawa cywilnego.” Tak A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne – zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 99.

⁴⁵ W rozumieniu art. 4 pkt 9 i 9b)¹ u. o g.n., tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543.

⁴⁶ Zgodnie z którym, jeżeli do ważności czynności prawnej wymagana jest forma szczególna, oświadczenie obejmujące zgodę osoby trzeciej powinno być złożone w tej samej formie.

⁴⁷ Możliwość niewyrażenia zgody na dokonanie określonej czynności prawnej zastrzeżona została dla Ministra Skarbu Państwa na podstawie art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 493 z późn. zm.).

⁴⁸ Odmienne uregulowano zrzeczenie się użytkowania wieczystego nieruchomości rol-

W sytuacji gdy akt zrzeczenia dotyczy prawa wieczystego użytkowania samorządowej osoby prawnej, zgody udziela – w myśl art. 16 ust. 2 u. o g.n. – odpowiednio zarząd gminy⁴⁹, zarząd powiatu⁵⁰ lub zarząd województwa⁵¹. W literaturze przedmiotu wypowiedzane są koncepcje przyjmujące, iż zgoda właściwego zarządu – w zależności od tego, czy grunt jest własnością Skarbu Państwa, czy jednostki samorządu terytorialnego – nie jest wystarczająca do wywołania skutku zrzeczenia, a niezbędna jest także zgoda starosty⁵². Podnoszone są również głosy, iż oprócz zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego w każdym przypadku, niezależnie od tego, kto jest właścicielem nieruchomości, wymagana jest zgoda starosty⁵³. Trudno jednak bezkrytycznie zaakceptować powyższe zapatrywania. Przepis art. 16 ust. 2 u. o g.n. jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 16 ust. 1 u. o g.n., jak również do art. 179 k.c. Stanowi on, iż w stosunku do nieruchomości będącej przedmiotem własności lub użytkowania wieczystego samorządowej osoby prawnej zrzeczenie się wymaga zgody zarządu właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Przepis ten – moim zdaniem – wyprzedza i zastępuje regulację z art. 16 ust. 1 ust. o g.n. w zakresie przez siebie unormowanym, co powoduje, iż wyłącza również w zakresie dotyczącym zgody starosty odpowiednie stosowanie art. 179 k.c. Prócz tego w art. 16 ust. 2 u. o g.n. nie wprowadzono zapisu wskazującego, iż zgoda właściwego zarządu jest zgodą dodatkową. Wręcz przeciwnie, jak wprost stanowi przepis „zrzeczenie się wymaga zgody zarządu” i – co należy podkreślić – tylko zarządu⁵⁴. W zakresie uregulowanym więc przez przepis art. 16 ust. 2 u. o g.n. w sposób odmienny niż w art. 16 ust. 1 u. o g.n.

nej w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 57, poz. 603 z późn. zm.).

⁴⁹ Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym.

⁵⁰ Na podstawie art. 32 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym.

⁵¹ W myśl art. 41 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 5.06.1990 r. o samorządzie województwa.

⁵² Zgoda starosty wymagana jest w tych przypadkach, gdy użytkowanie wieczyste jest ustanowione na nieruchomości Skarbu Państwa – tak M. Wołanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*, Warszawa 1998, s. 138.

⁵³ Tak w przypadku zrzeczenia się własności nieruchomości przez samorządową osobę prawną – R. Sztok, *Zrzeczenie się...*, s. 66.

⁵⁴ Kwestią odrębną pozostają unormowania dotyczące procedury udzielania zgody, określone w przepisach ustrojowych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

wskazano nie tylko organ udzielający zgody, lecz również w sposób szczególny określony został skutek zrzeczenia się w postaci przejścia użytkowania wieczystego na jednostkę samorządu terytorialnego. Uzasadnieniem powyższego stanowiska jest nadto brzmienie art. 2 b ust. 2 nieobowiązującej już ustawy o g.g. i w.n., który stanowi, że „...zgodę, o której mowa w art. 179 kodeksu cywilnego, wyraża zarząd gminy, na której terenie nieruchomości jest położona...”. W stanie prawnym obowiązującym do dnia 1 stycznia 1998 roku nie budziło w związku z tym wątpliwości, iż zgoda zarządu gminy zastępuje zgodę kierownika rejonowego organu rządowej administracji ogólnej⁵⁵. Przyjmuje się natomiast powszechnie, iż art. 16 u. o g.n. jest odpowiednikiem właśnie art. 2 b u. o g.g. i w.n.⁵⁶

Zagadnieniem kontrowersyjnym pozostaje forma, w jakiej właściwy – według miejsca położenia nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste – zarząd jednostki samorządu terytorialnego udziela zgody na zrzeczenie się⁵⁷. Z jednej bowiem strony wskazać można argumenty przemawiające za przyjęciem, że zgoda ta wyrażana jest w decyzji administracyjnej, z drugiej natomiast, iż należy jej udzielić w akcie notarialnym.

Pamiętając o uwagach dotyczących przepisu art. 16 ust. 2 u. o g.n. w stosunku do ust. 1 tego artykułu oraz o zasadzie regulowania stosunków cywilnoprawnych w sposób przewidziany prawem cywilnym, zauważyć należy, iż w drodze wyjątku możliwe jest regulowanie stosunków cywilnoprawnych w drodze decyzji administracyjnej, lecz musi to wynikać z przepisów prawa materialnego. Wprawdzie w art. 16 ust. 2 u. o g.n. brak sformułowania mówiącego wprost o przekazaniu sprawy do rozstrzygnięcia organowi administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej, jednak nie przesądza to o tym, iż kwestia ta w tej drodze nie może być

⁵⁵ Zwrot ten został zastąpiony określeniem „starosty wykonującego to zadanie jako zadanie z zakresu administracji rządowej” przez art. 24 pkt 2 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa.

⁵⁶ Zob. G. B i e n i e k, A. H o p f e r, E. M z y k, Z. M a r m a j, R. • r ó b e k, *Komentarz...*, t. I, s. 123.

⁵⁷ Za przyjęciem, iż zgoda winna nastąpić w formie aktu notarialnego, opowiedział się m.in. S. D m o w s k i, [w:] *Prawo obrotu...*, s. 648; S. R u d n i c k i, *Komentarz do Kodeksu cywilnego*. Księga druga, *Własność...*, s. 207. Natomiast pogląd odmienny, przyjmujący, iż zgoda następuje w decyzji administracyjnej, reprezentuje m.in. R. S z t y k, *Zrzeczenie się...*, s. 65-69, z uwzględnieniem uwag, o których wcześniej była mowa.

załatwiona⁵⁸. Uprawnienie organu administracji publicznej do wydania decyzji administracyjnej może być określone w sposób pośredni⁵⁹. Jak stanowi przepis art. 16 ust. 2 u. o g.n., zgody na zrzeczenie się udziela zarząd właściwej jednostki, a nie sama jednostka samorządu terytorialnego, reprezentowana jedynie przez jej zarząd. Z zapisu takiego można by wnosić, iż zarząd nie działa w imieniu danej jednostki samorządu terytorialnego, a jest to tylko działanie organu administracji publicznej⁶⁰. Zarząd, będący organem kolegialnym, wypowiada się w formie uchwał, które w istocie swą są decyzjami z uwagi na podmiot i przedmiot rozstrzygnięcia. Pomimo, iż przepisy regulujące funkcjonowanie poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego zawarte są w odrębnych ustawach⁶¹, sposób ich działania w zakresie dotyczącym rozważanej kwestii został uregulowany analogicznie. Kompetencje związane ze sprawami majątkowymi, a taką niewątpliwie jest wyrażenie zgody na zrzeczenie się użytkowania wieczystego przez zarząd jednostki, zastrzeżone zostały do właściwości rad poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego i sejmiku województwa⁶², które w drodze uchwał określają zasady postępowania w tym zakresie. W przypadku, gdy uchwała taka nie została wydana, do każdej czynności w sprawach majątkowych, w tym – jak należy przyjąć – do wyrażenia zgody na zrzeczenie się użytkowania wieczystego przez zarząd jednostki, konieczna jest zgoda sejmiku województwa lub – w zależności od tego, jaka samorządowa osoba prawna dokonuje zrzeczenia się – rady danej jednostki⁶³.

⁵⁸ Por. uchwałę SN z dnia 5 lutego 1988 r. II AZP 1/88, OSPiKA 1989, nr 3, poz. 59.

⁵⁹ Zob. uchwały NSA: z dnia 15.11.1999 r. OPK 24/99, ONSA 2000, nr 2, poz. 54; z dnia 9.10.2000 r. OPK 15/00, ONSA 2001, nr 1, poz. 18; wyrok NSA z dnia 15.12.1987 r. SA/Wr 730/87, ONSA 1988, nr 1, poz. 18.

⁶⁰ Tak R. S z t y k, *op. cit.*, s. 68.

⁶¹ W ustawie z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, w ustawie z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym oraz w ustawie z dnia 5.06.1990 r. o samorządzie województwa.

⁶² Rady gminy zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9a ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, rady powiatu na podstawie art. 12 pkt 8a ustawy z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym, sejmiku województwa na podstawie art. 18 pkt 19a ustawy z dnia 5.06.1990 r. o samorządzie województwa.

⁶³ Zauważyć należy, iż art. 18 ust. 2 pkt 9a ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym wprowadza taki obowiązek tylko wtedy, gdy czynność przekracza zakres zwykłego zarządu.

Z drugiej jednak strony należy raz jeszcze przypomnieć i podkreślić, iż zarówno prawo użytkowania wieczystego, jak i zrzeczenie się tego prawa są instytucjami prawa cywilnego. Zauważalna jest również tendencja odchodzenia przez ustawodawcę od regulowania wieczystego użytkowania w drodze administracyjnoprawnej⁶⁴. Skoro, jak wcześniej zauważono, art. 16 ust. 2 u. o g.n. nie wprowadza unormowania nakazującego udzielenia zgody w decyzji administracyjnej, a podstawą prawną takiego rozstrzygnięcia może być jedynie „norma prawa administracyjnego”, z której bezpośrednio lub pośrednio wynika, że jej konkretyzacja następuje w drodze wydania decyzji administracyjnej⁶⁵, a obowiązku jej wydania nie można domniemywać⁶⁶, przyjąć należy, iż powinna ona zostać udzielona w formie właściwej dla regulowania stosunków cywilnoprawnych. Brak bowiem jakichkolwiek racjonalnych powodów przemawiających za przyjęciem koncepcji, iż celem ustawodawcy było zróżnicowanie formy, w jakiej winna zostać udzielona zgoda na zrzeczenie, w zależności od tego jedynie, jaki organ jej udziela. Nadto, zarząd danej jednostki samorządu terytorialnego działa w istocie w jej imieniu jako przyszłego wieczystego użytkownika lub właściciela nieruchomości nie obciążonej już tym prawem. Dlatego też przyjąć należy, iż jest to działanie organu osoby prawnej – danej jednostki samorządu terytorialnego, a nie działanie organu administracji publicznej. Na odrębnej płaszczyźnie, będącej wewnętrzną kwestią organu osoby prawnej – zarządu danej jednostki, rozważyć należy formę w jakiej on działa, a w szczególności składu oświadczenia woli. Organ ten, będący ciałem wieloosobowym⁶⁷, wyraża swoją wolę w sposób właściwy dla organu kolegialnego, a więc w formie uchwał podejmowanych stosowną większością głosów. Jeżeli więc przyjąć, iż zgoda zarządu powinna zostać wyrażona w akcie notarialnym, to jej udzielenie nastąpić może bezpośrednio przed notariuszem bądź przez zarząd w pełnym składzie (lub przy niezbędnym kworum członków zarządu), bądź w drodze wcześniejszej uchwały zarządu wyrażającej zgodę na zrzeczenie się i jednocześnie ustanawiającej peł-

⁶⁴ Zob. m.in. S. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego*. Księga druga. *Własność...*, s. 348; wyrok NSA z dnia 9.10.2000 r. OPK 15/00, ONSA 2001, nr 1, poz. 18.

⁶⁵ Por. wyrok NSA z dnia 15.12.1987 r. S.A./Wr 730/87, ONSA 1988, nr 1, poz. 18.

⁶⁶ Zob. uchwała NSA z dnia 15.11.1999 r. OPK 24/99, ONSA 2000, nr 2, poz. 54.

⁶⁷ Zob. art. 26 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 27 ust. 1 o samorządzie powiatowym, art. 32 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

nomocnika zarządu, np. w osobie jednego z jego członków, do wyrażenia woli zarządu przed notariuszem. Również zagadnieniem odrębnym, a poprzedzającym udzielenie zgody przez zarząd w akcie notarialnym, pozostaje ewentualna konieczność wcześniejszej akceptacji zgody zarządu przez sejmik województwa lub radę danej jednostki samorządu.

Wydaje się, że przedstawione argumenty, uzasadniające każdą z powyższych koncepcji, wskazują, iż zaakceptować należy rozwiązanie przyjmujące jednolitą formę wyrażania zgody na zrzeczenie się prawa użytkowania wieczystego zarówno przez starostę, jak i właściwy zarząd, a więc formę aktu notarialnego.

D. Związek czasowy

Dla rozporządzenia użytkowaniem wieczystym w drodze zrzeczenia się konieczne jest więc spełnienie dwóch warunków, a mianowicie złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się wieczystego użytkowania oraz udzielenie zgody przez właściwy organ. Powstaje pytanie o związek czasowy pomiędzy tymi aktami. W literaturze przedmiotu przyjęte zostało stanowisko dopuszczające zarówno wyrażenie zgody uprzednio, jednocześnie z oświadczeniem o zrzeczeniu, jak i jej wyrażenie następczo. W przypadku gdy właściwy organ udzieli zgody uprzedniej, nie wywołuje ona żadnego skutku do chwili złożenia oświadczenia o zrzeczeniu przez podmiot zrzekający się. W sytuacji, gdy zarówno akt zrzeczenia, jak i zgoda udzielana przez starostę objęte są jednym aktem notarialnym, skutek zrzeczenia następuje równocześnie z chwilą złożenia oświadczeń. Z kolei w przypadku gdy oświadczenie zrzekającego się wyprzedza zgodę organu, nie wywołuje ono żadnego skutku tak długo, jak długo właściwy organ nie wyrazi zgody⁶⁸.

Stan niepewności powstaje w przypadku, gdy starosta lub zarząd właściwej jednostki samorządu terytorialnego nie wyraża zgody na zrzeczenie się lub też nie zajmuje żadnego stanowiska w tej kwestii. Powstaje w związku z tym pytanie, czy w tej sytuacji zainteresowanemu zrzeczeniem się użytkownikowi wieczystemu przysługują prawne środki mogące zmienić to ne-

⁶⁸ Nieco odmiennie w odniesieniu do zrzeczenia się własności nieruchomości S. G r z y - b o w s k i, *Prawo...*, s. 89: „Aż do tej chwili (tj. wyrażenia zgody – podkr. moje M.H.) właściciel nieruchomości, który się zrzekł swojego prawa własności, pozostaje nadal właścicielem, nie może jednak, moim zdaniem, rozporządzać swym prawem”.

gatywne stanowisko, czy też jego brak wyrażający się w milczeniu organu. Gdyby bowiem udzielić odpowiedzi przeczącej, powstawałaby taka sytuacja, iż bezczynność lub negatywne stanowisko właściwego organu zawsze prowadziłyby do skutecznego zablokowania możliwości zrzeczenia się użytkowania wieczystego, w tym w szczególności nabytego w drodze uwłaszczenia, a więc niezależnie od woli podmiotu uwłaszczonego.

Należy wyraźnie odróżnić dwie grupy sytuacji przesądzających o wyborze trybu postępowania przez podmiot zrzekający się, które uzależnione są od przyjęcia koncepcji formy, w jakiej wyrażana jest zgoda na zrzeczenie się. Z jednej bowiem strony, jak wyżej wskazano, zarówno starosta, jak i zarząd właściwej jednostki samorządu terytorialnego udzielają zgody w formie aktu notarialnego, z drugiej jednak sytuacja kształtowałaby się odmiennie, gdyby dopuścić stanowisko przeciwne, iż zarząd gminy, powiatu czy województwa udziela zgody w formie decyzji administracyjnej. Rozróżnienie to przesądza o środkach prawnych przysługujących zrzekającemu się, w sytuacji gdy właściwy organ milczy lub też jego stanowisko w kwestii zgody na zrzeczenie się jest negatywne.

W przypadku gdy właściwy zarząd nie wydaje decyzji obejmującej zgodę (czy też odmowę jej udzielenia) na zrzeczenie, konieczne staje się skorzystanie z przepisu art. 17 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym⁶⁹, tj. skargi na bezczynność organu⁷⁰. Inaczej przedstawia się sytuacja, gdy właściwy zarząd wydał decyzję, lecz jest ona negatywna. Podmiot niezadowolony z negatywnego rozstrzygnięcia uprawniony jest do zaskarżenia takiej decyzji do organu wyższego stopnia, zgodnie z art. 17 kodeksu postępowania administracyjnego⁷¹. Podkreślić należy, iż decyzja taka ma charakter uznaniowy, co powoduje, że organ wyższego stopnia w zasadzie nie wkracza w granice uznania administracyjnego. Przyjąć więc należy za w pełni aktualne stanowisko wyrażone przez NSA⁷² na podstawie nieobo-

⁶⁹ Ustawa z dnia 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.).

⁷⁰ Por. postanowienia NSA: z dnia 02.06.1998 r. IV SAB 166/97, LEX nr 43260; z dnia 15.09.1998 r. II SAB/Gd 4/98, LEX nr 44210; z dnia 26.03.1999 r. I SAB/Ld 14/98, ONSA 2000, nr 1, poz. 44.

⁷¹ Ustawa z dnia 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

⁷² Wyrok NSA z dnia 29 maja 1996 r. SA/Sz 1548/95, OSP 1997, nr 7-8, s. 137.

wiązujących już przepisów u. o g.g. i w.n., iż granice uznania administracyjnego przysługujące organom rozstrzygającym o wygaśnięciu użytkowania (zarządu) wyznaczają względy celowościowe, a w szczególności zasady racjonalnego gospodarowania nieruchomością. Sąd wyraźnie stwierdził, iż organ administracyjny ma obowiązek wygaszenia zarządu, jeżeli zarządca złoży taki wniosek z jednoczesnym oświadczeniem, że danej nieruchomości nie wykorzystuje już zgodnie z przeznaczeniem i jest dla niego zbędna⁷³. Pogląd ten spotkał się z aprobatą w piśmiennictwie⁷⁴, a *de lege lata* zasługuje w całej rozciągłości na zaakceptowanie przede wszystkim w tych przypadkach, gdy zrzekającym się jest podmiot, który nabył użytkowanie wieczyste w drodze uwłaszczenia. Podmiot ten nie miał bowiem wpływu na nabycie wieczystego użytkowania, a zbędność tego prawa w prowadzonej działalności gospodarczej, przy równoczesnej konieczności uiszczania podatku od nieruchomości w wysokości jak za grunty związane z działalnością gospodarczą⁷⁵, przesądza o trafności powyższego stanowiska.

Z przedstawionego wyżej trybu działania nie może skorzystać podmiot zrzekający się, który nie jest samorządową osobą prawną, gdyż zgody na zrzeczenie się w takim przypadku udziela starosta, jak również samorządowa osoba prawna, przyjmując koncepcję, że zgoda na zrzeczenie się przez nią prawa wieczystego użytkowania również jest udzielana w akcie notarialnym. Powstaje pytanie o możliwe środki oddziaływania w sytuacjach, gdy starosta lub właściwy zarząd milczy lub oświadcza, iż zgody nie udzieli. W aktualnym stanie prawnym brak jest wyraźnego uregulowania umożliwiającego wieczystemu użytkownikowi doprowadzenie do zmiany niekorzystnego dla niego stanowiska. *De lege ferenda* należałoby dopuścić w takim przypadku możliwość wystąpienia wieczystego użytkownika do sądu z żądaniem zobowiązania starosty lub właściwego zarządu do złożenia oświadczenia woli wyrażającego zgodę na zrzeczenie się użytkowania wieczystego w trybie art. 64 k.c. w zw. 1047 k.p.c. Prawomocne bowiem

⁷³ Zob. wyrok NSA z dnia 11.06.1981 r. SA 820/81, OSNA 1982, nr 1, poz. 57; wyrok NSA z dnia 20.05.1998 r. I SA/Ka 1744/96, LEX nr 33416.

⁷⁴ M. S t a h l, *Glosa do wyroku NSA z dnia 29 maja 1996 r.*, OSP 1997, nr 7-8, s. 137.

⁷⁵ Aktualnie, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt u ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz. 31 z późn. licznymi zm.), w wysokości do 0,56 zł za m² powierzchni.

orzeczenie sądu stwierdzające taki obowiązek, które ma charakter konstytutywny⁷⁶, zastępowałyby oświadczenie obejmujące zgodę na zrzeczenie się. Z chwilą więc uprawomocnienia się orzeczenia następowałby jednocześnie skutek zrzeczenia się, jeżeli oświadczenie o zrzeczeniu się zostało wcześniej złożone.

7. Istota i skutek zrzeczenia się

Zrzeczenie się użytkowania wieczystego według powszechnie przyjętego poglądu⁷⁷ jest czynnością prawną jednostronną⁷⁸ i nieodpłatną⁷⁹. Nie zmienia charakteru tej czynności fakt, iż do skuteczności rozporządzenia prawem użytkowania wieczystego poprzez zrzeczenie się niezbędne jest uzyskanie zgody właściwego miejscowo starosty bądź zarządu odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego wyrażonej we właściwej formie.

Zrzeczenie się prawa użytkowania wieczystego wywołuje skutki zarówno po stronie wieczystego użytkownika, jak i podmiotu, na którego prawo to przechodzi. Użytkownik wieczysty, dokonując skutecznego aktu zrzeczenia się, wyzbywa się tego prawa. Po stronie natomiast podmiotu, na rzecz którego prawo to przechodzi, skutek zrzeczenia się jest uzależniony od tego, czy prawem wieczystego użytkowania obciążony jest grunt Skarbu Państwa, czy też grunt będący własnością jednostek samorządu

⁷⁶ St. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego*. Księga pierwsza. Część ogólna, Warszawa 1998, s. 163-164.

⁷⁷ Zob. m.in. J.E. Frellich, *Hipoteka na użytkowaniu wieczystym w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Rejent 1998, nr 12, s. 24; tenże, *Polemika...*; J. Ignatowicz, *Prawo ...*, s. 115; G. Bieniek, Z. Marmaj, *Ustawa ...*, s. 345; R. Sztyk, *Zrzeczenie się...*, s. 56; J. Siegień, *Ustawa...*, s. 33; J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszevska, *Gospodarka nieruchomościami, przepisy i komentarz*, Warszawa 1999, s. 55; G. Bieniek, A. Hopper, E. Mzyk, Z. Marmaj, R. Róbek, *Komentarz...*, s. 91.

⁷⁸ Czynnością prawną jednostronną jest czynność, w skład której wchodzi oświadczenie woli jednej tylko strony, w odróżnieniu od czynności dwustronnej, składającej się z oświadczeń woli dwu lub więcej stron – tak m.in. S. Rudnicki, [w:] *Komentarzu do Kodeksu cywilnego*. Księga pierwsza..., s. 141.

⁷⁹ Czynność prawną jest nieodpłatną, jeżeli strona, która dokona przysporzenia, nie otrzymuje lub nie otrzyma przysporzenia, co stanowi kryterium odróżniające ją od czynności odpłatnej – zob. J. Strzebniczak, [w:] *Podstawy prawa cywilnego i handlowego*, pod redakcją E. Gniewka, Wrocław 1998, s. 121; A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefanuk, *Prawo cywilne...*, s. 251.

terytorialnego lub ich związków⁸⁰. W wypadku zrzeczenia się użytkowania wieczystego ustanowionego na gruncie Skarbu Państwa przez osobę – niezależnie, czy jest to państwowa osoba prawna, czy też osoba fizyczna – nie będącą samorządową osobą prawną, prawo użytkowania wieczystego wygasa⁸¹. Jeżeli aktu zrzeczenia się dokonuje samorządowa osoba prawna, prawo wieczystego użytkowania nie wygasa, a jedynie przechodzi na jednostkę samorządu terytorialnego, której to od chwili skutecznego zrzeczenia się przysługuje prawo użytkowania wieczystego obciążającego grunt Skarbu Państwa. Z kolei, gdy grunt obciążony użytkowaniem wieczystym należy do jednostki samorządu terytorialnego, skutek zrzeczenia się tego prawa również może być dwójaki, a uzależniony od tego, jaki podmiot dokonuje zrzeczenia się. Jeżeli jest nim samorządowa osoba prawna, prawo to wygasa. Gdy wieczystym użytkownikiem jest inna osoba prawna lub osoba fizyczna, prawo to – obciążające nieruchomości jednostki samorządu terytorialnego – przechodzi na rzecz Skarbu Państwa⁸².

⁸⁰ Zob. art. 232 k.c.

⁸¹ Tzw. *confusionis*: w razie zjednoczenia w jednej osobie prawa własności oraz innego prawa rzeczowego, węższe prawo na rzeczy cudzej wygasa z powodu pochłonięcia przez treść prawa własności. Zob. także E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami państwowymi...*, Kraków 1994, s. 73-73; tenże, *Obrót nieruchomościami skarbowymi...*, s. 303; G. Bieniek, Z. Marmaj, *Ustawa o własności lokali. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 1998, s. 46.

⁸² Zob. E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka...*, s. 375; T. Filipiak, *Hipoteka na użytkowaniu wieczystym w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Rejent 1998, nr 12, s. 24; E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami skarbowymi...*, s. 303 i nast.; M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 137-138.