

Gerard Bieniek

Jeszcze w sprawie zrzeczenia się własności nieruchomości i prawa użytkowania wieczystego

1. Potrzebę podjęcia tego tematu uzasadnia przede wszystkim aktualny stan prawny, który ukształtował się w wyniku następujących zdarzeń: po pierwsze, z dniem 15 lipca 2006 r. utracił moc obowiązującą art. 179 k.c. w następstwie stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 15 marca 2005 r. K 9/04¹ niezgodności tego przepisu z art. 165 oraz art. 2 Konstytucji RP; po drugie, ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw² dokonano nowelizacji art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³; po trzecie, ustawą z dnia 23 lipca 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy – Prawo o notariacie⁴ dokonano nowelizacji art. 155 § 1 k.c. oraz dodano do kodeksu cywilnego art. 902¹ i 902² regulujące umowę nieodpłatnego przekazania nieruchomości na rzecz gminy lub Skarbu Państwa. Ta ostatnia zmiana kodeksu cywilnego jest mocno spóźnioną „reakcją” ustawodawcy na wspomniany wyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczący art. 179 k.c.

2. Zrzeczenie się prawa zgodnie uważane jest za jednostronną czynność prawną. Taką konstrukcję przyjął art. 180 k.c. w odniesieniu do

¹ OTK 2005, nr 3, poz. 24, seria A.

² Dz.U. Nr 173, poz. 1218.

³ Tekst jedn.: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm. (dalej: u.g.n.).

⁴ Dz.U. Nr 163, poz. 1012.

ruchomości. Przepis ten stanowi, że właściciel może wyzbyć się własności rzeczy ruchomej przez to, że z tym zamiarem rzecz porzuci. Wyzbycie traktowane jest jako zrzeczenie się własności ruchomości, a sposobem wyzbycia jest porzucenie rzeczy ruchomej. Porzucenie rzeczy jest więc równocześnie czynnością techniczną i jednostronną czynnością prawną rozporządzającą.

Konstrukcję zrzeczenia się jako jednostronnej czynności prawnej przyjęto też w art. 246 k.c. dotyczącym ograniczonego prawa rzeczowego. W odniesieniu do własności nieruchomości i użytkowania wieczystego konstrukcja zrzeczenia uregulowana jest – *de lege lata* – w art. 16 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz w art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁵. Oba te przepisy mają ograniczony zakres podmiotowy i przedmiotowy. Ustalenie tego zakresu w odniesieniu do art. 17b ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.SP nie nasuwa trudności. Użytkownik wieczysty nieruchomości może zrzec się swego prawa przez złożenie Agencji oświadczenia w formie aktu notarialnego. Jest to więc konstrukcja podobna do tej, jaką przyjęto w art. 246 § 1 k.c. „Oświadczenie o zrzeczeniu się ograniczonego prawa rzeczowego powinno być złożone właścicielowi rzeczy obciążonej”. Oznacza to, że zrzeczenie się w obu przypadkach jest jednostronną czynnością prawną, dokonaną w formie aktu notarialnego, przy czym wypis tego aktu doręcza się Agencji (w przypadku zrzeczenia się użytkowania wieczystego) bądź właścicielowi rzeczy obciążonej ograniczonym prawem rzeczowym (w przypadku uregulowanym w art. 246 k.c.). W obu przypadkach prawo objęte zrzeczeniem wygasa, przy czym wykreślenie w księdze wieczystej ma charakter konstytutywny w odniesieniu do ograniczonego prawa rzeczowego ujawnionego w księdze wieczystej (art. 246 § 2 k.c.). W odniesieniu do użytkowania wieczystego można na tle art. 17b ust. 1 pkt 3 bronić poglądu, że nie ma charakteru konstytutywnego, skoro art. 27 u.g.n. stanowi, że wpis konstytutywny istnieje przy oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste oraz przy przeniesieniu użytkowania wieczystego w drodze umowy. W przypadku zrzeczenia mamy zaś do czynienia z jednostronną czynnością prawną. Należy też zaznaczyć, że na podstawie art. 17b ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.SP zrzeczenia może dokonać

⁵ Tekst jedn.: Dz.U. z 2004 r. Nr 208, poz. 2128 ze zm. (dalej: u.g.n.r.SP).

jedynie użytkownik wieczysty nieruchomości rolnej będącej własnością Skarbu Państwa w powierniczym zarządzaniu Agencji Nieruchomości Rolnych.

Większe trudności sprawia określenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego art. 16 ust. 1 u.g.n. Przepis ten obecnie ma następujące brzmienie: „Państwowa lub samorządowa osoba prawna może zrzec się własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości odpowiednio na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego”.

Omawiając stosowanie tego przepisu, należy przede wszystkim zauważyć, że nie jest on sformułowany zbyt poprawnie. Sprzeciw budzi określenie „(...) może się zrzec ... na rzecz”. Może to sugerować, że osoba, która zrzeka się własności lub użytkowania wieczystego może decydować, kto ma być beneficjentem tej czynności prawnej. Tymczasem beneficjenta określa sam ustawodawca i takie rozwiązanie jest charakterystyczne dla zrzeczenia się jako jednostronnej czynności prawnej. Oczywiście ustawodawca może nie wskazać, kto staje się właścicielem, wówczas rzecz staje się niczyja (por. art. 180 k.c.). Udzielenie odpowiedzi na pytanie, jaki podmiot może na podstawie art. 16 ust. 1 u.g.n. zrzec się własności lub użytkowania wieczystego, wymaga określenia pojęć „państwowa osoba prawna” i „samorządowa osoba prawna”.

Łatwiej niewątpliwie sprecyzować pojęcie samorządowej osoby prawnej, jeżeli mieć na uwadze, że chodzi o „samorządową osobę prawną” na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami, a w art. 4 pkt 9a tej ustawy zawarto definicję samorządowej osoby prawnej. Zgodnie z tym przepisem są to osoby prawne powołane lub tworzone przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Chodzi więc przede wszystkim o spółki prawa handlowego, a ściślej spółki kapitałowe, w których jednoosobowym wspólnikiem jest gmina, powiat lub województwo jako jednostka samorządu terytorialnego. Uzasadniona wydaje się przy tym propozycja, aby pojęcie „samorządowa osoba prawna” odnieść wyłącznie do tych spółek kapitałowych utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, w których wszystkie udziały lub akcje należą do tych jednostek. Takie stanowisko zajął Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 10 stycznia 1992 r., III CZP 140/91⁶, i pogląd ten został powszechnie zaaprobowany. Jest to

⁶ OSNCP 1991, nr 6, poz. 106.

przekonujące stanowisko także w odniesieniu do samorządowych osób prawnych. Do tej kategorii należy też zaliczyć tzw. przedsiębiorstwa komunalne, których organem założycielskim jest gmina. Na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami nie są samorządowymi osobami prawnymi: gmina, powiat i województwo, o czym świadczą definicje ustawowe z art. 4 pkt 9a i art. 4 pkt 9 b, w których rozróznilo pojęcia „samorządowe osoby prawne” oraz „jednostki samorządu terytorialnego”. Oznacza to, że na podstawie art. 16 ust. 1 u.g.n. nie mogą zrzec się własności i użytkowania wieczystego nieruchomości: gmina, powiat i województwo. Wniosek ten potwierdza zresztą treść art. 16 ust. 1 u.g.n., który jednoznacznie wskazuje, że te właśnie jednostki są z mocy ustawy beneficjentami praw objętych zrzeczeniem dokonany przez samorządowe osoby prawne.

Gdy chodzi o państwowe osoby prawne, o których stanowi art. 16 ust. 1 u.g.n., to sprecyzowanie, o jakie chodzi tu podmioty, jest rzeczą bardziej złożoną. Rzecz w tym, że ani kodeks cywilny nie zawiera nawet przykładowego katalogu tych podmiotów, ani ich definicji nie zamieszczono w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Sporne jest, czy państwową osobą prawną jest Skarb Państwa. Jeżeli brać pod uwagę treść art. 34, 40, 44 k.c., to można bronić poglądu, że Skarb Państwa nie jest państwową osobą prawną. Można jednak twierdzić, że jest to szczególna państwowa osoba prawna. Rozstrzygnięcie tej kontrowersji nie jest jednak potrzebne dla wykładni art. 16 ust. 1 u.g.n. Skoro bowiem beneficjentem ustawowym prawa własności nieruchomości przy zrzeczeniu się przez państwowe osoby prawne jest Skarb Państwa, to nie ulega wątpliwości, że w art. 16 ust. 1 u.g.n. chodzi o inne niż Skarb Państwa państwowe osoby prawne. Taki status mają przede wszystkim jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, przedsiębiorstwa państwowe, osoby prawne, którym ustawodawca przypisał tę cechę normatywnie, np. Agencja Nieruchomości Rolnych, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, Agencja Mienia Wojskowego, państwowe szkoły wyższe itp. Nie oznacza to wszakże, że wszystkie te osoby prawne mogą zrzec się własności nieruchomości na podstawie art. 16 ust. 1 u.g.n. Należy bowiem zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, art. 16 ust. 1 u.g.n. dotyczy tylko nieruchomości objętych przepisami ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (art. 1 tej ustawy), która zgodnie z art. 2 nie narusza innych

ustaw wskazanych przykładowo w tym przepisie. Po drugie, jeżeli państwowa osoba prawna, np. Agencja Nieruchomości Rolnych, wykonuje jedynie prawo własności i inne prawa rzeczowe w stosunku do nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa (por. art. 5 ust. 1 u.g.n.r.SP), to w stosunku do tych nieruchomości nie może dokonać zrzeczenia się własności na podstawie art. 16 ust. 1 u.g.n., skoro nieruchomości te są już przedmiotem własności Skarbu Państwa.

3. Zakres przedmiotowy stosowania art. 16 ust. 1 u.g.n. nie wzbudza kontrowersji. Na ogół nie budzi wątpliwości, że zrzeczenie może dotyczyć nieruchomości gruntowych, zarówno niezabudowanych, jak i zabudowanych, nieruchomości budynkowych, jak i nieruchomości lokalowych (oczywiście wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej jako prawem związanym). Możliwe jest zrzeczenie udziału we współwłasności nieruchomości, co nie wymaga zgody pozostałych współwłaścicieli. Nie stanowi przeszkody do zrzeczenia się fakt obciążenia nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi lub obligacyjnymi. Zwrócono już wcześniej uwagę na to, że określenie zakresu przedmiotowego stosowania art. 16 ust. 1 u.g.n. musi uwzględniać ogólny zakres stosowania ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jeżeli więc zgodnie z art. 2 tej ustawy nie narusza ona stosowania innych ustaw w zakresie gospodarowania nieruchomościami, a wśród nich wymieniono ustawę z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w której unormowano zrzeczenie się (art. 17b ust. 1 pkt 3), to oznacza, że art. 16 ust. 1 u.g.n. nie obejmuje skarbowych nieruchomości rolnych.

Konkludując, można stwierdzić, że instytucję zrzeczenia się własności nieruchomości i użytkowania wieczystego – w aktualnym stanie prawnym – uregulowano wyraźnie jedynie w ustawach pozakodeksowych. Zakres podmiotowy i przedmiotowy stosowania tej instytucji jest ograniczony. Art. 17b ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.SP dotyczy jedynie zrzeczenia się użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej będącej własnością Skarbu Państwa, natomiast art. 16 ust. 1 u.g.n. stanowi podstawę prawną zrzeczenia się własności i użytkowania wieczystego nieruchomości przez samorządowe osoby prawne (nie dotyczy jednostek samorządu terytorialnego) oraz państwowe osoby prawne (nie dotyczy Skarbu Państwa). Zrzeczenie się własności nieruchomości przez państwowe osoby prawne

nie obejmuje tych nieruchomości, które są już własnością Skarbu Państwa, a zostały powierzone do wykonywania prawa własności państwowym osobom prawnym. Przepis ten nie obejmuje też nieruchomości rolnych.

4. Pozostawienie w mocy w ograniczonym zakresie instytucji zrzeczenia się własności nieruchomości i użytkowania wieczystego w ustawach pozakodeksowych uzasadnia potrzebę syntetycznego przedstawienia problemów prawnych związanych ze stosowaniem tej instytucji.

Pierwszy problem dotyczy charakteru prawnego zrzeczenia się i nabycia własności nieruchomości. Sporne jest w literaturze, czy nabycie własności przez beneficjenta zrzeczenia następuje *ex lege*⁷, czy na podstawie czynności prawnej – jako jej skutek wynikający z ustawy⁸. Wydaje się, że więcej argumentów przemawia za pierwszą koncepcją nabycia własności *ex lege* przez podmiot wskazany w ustawie. Rzecz w tym, że przez samo oświadczenie o zrzeczeniu się dotychczasowy właściciel wyzbywa się własności (traci własność), zaś wskazanie przez ustawodawcę podmiotu, który nabywa własność, zastępuje inną czynność prawną, jaką byłoby zawłaszczenie nieruchomości w wypadku, gdyby nieruchomość stawała się niczyja⁹. Ustawodawca polski nie przyjął takiego rozwiązania w odniesieniu do nieruchomości, sam wskazuje, kto nabywa własność takiej nieruchomości.

Nabycie własności nieruchomości jako następstwo zrzeczenia się ma niewątpliwie charakter pierwotny. Jak to poprzednio wskazano, jest to niewątpliwie czynność rozporządzająca, ale nie przysparzająca. Zrzeczenie jest to czynność nieodwołalna, natomiast możliwe jest uchylene się od skutków oświadczenia woli z powodu jego wad. Oświadczenie o zrzeczeniu się własności nieruchomości nie może nastąpić z zastosowaniem warunku lub terminu. Uzasadnienie tego stanowiska nie jest jednolite. Przeważa pogląd, że wynika to z art. 157 § 1 k.c. stosowanego *per analogiam*.

⁷ Tak np. J. Piątkowski, [w:] *System prawa cywilnego*, t. II, red. J. Ignatowicz, Ossolineum 1977, s. 359.

⁸ Z. Radwański, *Zrzeczenie się własności nieruchomości po 15 lipca br. a przed wejściem w życie nowej regulacji prawnej art. 179 k.c.*, MP 2006, nr 15, s. 793.

⁹ M. Dąbrowska, *Zrzeczenie się własności nieruchomości i użytkowania wieczystego de lege lata i de lege ferenda*, maszynopis opracowania s. 12.

Wyjątkowo kłopotliwa jest, w aktualnym stanie prawnym, kwestia formy zrzeczenia się własności nieruchomości. Z jednej strony trudno sobie wyobrazić, aby zrzeczenie się własności nieruchomości na podstawie art. 16 ust. 1 u.g.n. mogło nastąpić w innej formie niż forma aktu notarialnego. Z drugiej, art. 16 ust. 1 u.g.n. przed nowelizacją zawierał odesłanie do art. 179 k.c., co odnoszono w literaturze właśnie jako odesłanie do obowiązku stosowania formy szczególnej, tj. formy aktu notarialnego. Utrata mocy obowiązującej art. 179 k.c. z dniem 15 lipca 2006 r. uczyniła to odesłanie bezprzedmiotowym, w konsekwencji w obecnym brzmieniu art. 16 ust. 1 u.g.n. pominięto to odesłanie. W ten sposób powstała poważna luka prawna. Proste sięgnięcie do art. 158 k.c. jest o tyle wątpliwe, że przepis ten dotyczy umowy zobowiązującej do przeniesienia własności nieruchomości oraz umowy przenoszącej własność nieruchomości; w omawianym przypadku mamy zaś do czynienia z jednostronnym oświadczeniem woli, które nie ma adresata. Sprawę komplikuje art. 73 § 2 k.c., który przewiduje sankcję nieważności umowy tylko wówczas, jeżeli ustawa zastrzeże dla czynności prawnej formę szczególną. Oczywiście osoba składająca oświadczenie o zrzeczeniu się własności nieruchomości – na zasadzie przekonania, że wymagana tu jest forma aktu notarialnego – nada temu oświadczeniu taką formę, a notariusz nie ma podstaw do odmowy dokonania tej czynności (art. 1 pr. o not.), niemniej trudno znaleźć przekonującą podstawę prawną (poza analogią z art. 158 k.c.) dla uzasadnienia poglądu, że formy aktu notarialnego wymaga ustawa dla zrzeczenia się własności nieruchomości. Taki stan prawny budzi uzasadniony sprzeciw.

Jeszcze gorzej przedstawia się kwestia ochrony praw osób trzecich. Utrata mocy obowiązującej art. 179 k.c., który w § 2 regulował – co prawda w sposób niedoskonały – odpowiedzialność beneficjenta za obciążenia nieruchomości, której własność nabywał *ex lege*, powinna była spowodować uregulowanie tej kwestii przy nowelizacji art. 16 ust. 1 u.g.n. Jak wskazano, zmiany tego przepisu dokonano ustawą z 25 sierpnia 2007 r. (obowiązuje od 21 października 2007 r.), jednak ustawodawca nie dostrzegł w ogóle tego problemu. Aktualny stan prawny jest taki, że prawa osób trzecich nie są w ogóle chronione. Nie sposób bowiem zaprzeczyć, że zrzeczenie się własności nieruchomości, a w istocie nabycie własności nieruchomości przez beneficjenta z mocy samego prawa ma charakter pierwotny. Pierwotne nabycie następuje bez obciążeń. Brak

jakiegokolwiek przepisu, który wprowadzałby tu wyjątek. Jeżeli mieć na uwadze stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w powołanym już wyroku z dnia 15 marca 2005 r. (K 9/04), to tak poważny mankament występujący na tle aktualnego uregulowania zrzeczenia się własności nieruchomości uzasadnia wnioski o niekonstytucyjności art. 16 ust. 1 u.g.n. Problem ten pogłębił się przez to, że ustawodawca zrezygnował z uregulowania instytucji zrzeczenia się własności nieruchomości w kodeksie cywilnym.

Jakie praktyczne wnioski wynikają z tych rozważań?

Po pierwsze, wprowadzenie do kodeksu cywilnego ustawą z dnia 23 lipca 2008 r. o zmianie ustawy (...) umowy przekazania nieruchomości na rzecz gminy lub Skarbu Państwa wskazuje, że ustawodawca zrezygnował z uregulowania instytucji zrzeczenia się własności nieruchomości w kodeksie cywilnym. Instytucja zrzeczenia pozostała jedynie w ustawach okołokodeksowych (art. 16 ust. 1 u.g.n. oraz art. 17b ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.SP). Nie negując stanowiska, że rezygnacja z instytucji zrzeczenia się własności nieruchomości jest dopuszczalna (por. dalsze rozważania poświęcone tej kwestii), nie sposób nie zauważyć, iż w aktualnym stanie prawnym nastąpiło wyraźne zróżnicowanie statusu prawnego właścicieli nieruchomości, przy czym zróżnicowanie to nie znajduje żadnego uzasadnienia. Rzecz w tym, że niektórzy właściciele (państwowe i samorządowe osoby prawne) mogą dokonać zrzeczenia się własności nieruchomości, przy czym – co trzeba podkreślić – nie jest tu wymagana zgoda kogokolwiek, natomiast pozostali właściciele (osoby fizyczne oraz osoby prawne niemające statusu osoby prawnej państwowej lub samorządowej) nie mogą zrzec się własności, a jedynie nieodpłatnie przekazać własność gminie lub Skarbowi Państwa w formie umowy (a więc za zgodą obu stron).

Po drugie, regulacja prawna zrzeczenia się własności nieruchomości zawarta w art. 16 ust. 1 u.g.n. (o ograniczonym zakresie jej stosowania pod względem podmiotowym i przedmiotowym) budzi zasadnicze zastrzeżenia. Brak w niej jakiegokolwiek wzmianki o konieczności zachowania formy aktu notarialnego dla oświadczenia o zrzeczeniu (co stwarza poważną lukę prawną), jak również w ogóle nie reguluje kwestii skutków prawnych zrzeczenia co do obciążeń nieruchomości (w wyniku czego prawa osób trzecich nie są w ogóle chronione).

5. Wskazano już poprzednio, że ustawą z dnia 23 lipca 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy – Prawo o notariacie ustawodawca uregulował umowę nieodpłatnego przekazania nieruchomości przez właściciela na rzecz gminy lub Skarbu Państwa. Ta zmiana kodeksu cywilnego była „reakcją” ustawodawcy na wyrok TK z dnia 15 marca 2005 r., w którym stwierdzono niekonstytucyjność art. 179 k.c. Wynika to jednoznacznie z uzasadnienia projektu. Tym samym oznacza to, że ustawodawca zrezygnował z uregulowania instytucji zrzeczenia się własności nieruchomości w kodeksie cywilnym.

Wstępnie trzeba stwierdzić, że we współczesnych systemach prawnych nie ma jednolitego modelu uregulowania wyzbycia się własności nieruchomości w drodze zrzeczenia się przez właściciela. Z jednej strony najnowszy holenderski kodeks cywilny w ogóle nie przewiduje możliwości zrzeczenia się własności nieruchomości, a dopuszcza jedynie umowne nabycie nieruchomości, z drugiej są systemy prawne, które dopuszczają nieograniczone wyzbycie się własności nieruchomości w drodze jednostronnej czynności prawnej (co powoduje, że staje się ona niczyją), którą może jednak zawłaszczyć tylko państwo (np. prawo niemieckie).

Rozwiązanie przyjęte w ustawie z dnia 23 lipca 2008 r. musi być przede wszystkim poddane weryfikacji z punktu widzenia postanowień Konstytucji. Innymi słowy, należy rozstrzygnąć, czy wyłączenie możliwości zrzeczenia się własności nieruchomości narusza postanowienia Konstytucji. W tej mierze należy odwołać się przede wszystkim do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał we wskazanym wyroku z 15 marca 2005 r. 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 uprawnienia, 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 (...)”'.

Trybunał wskazał zarazem, iż nie jest niezgodne z Konstytucją uzależnianie skuteczności zrzeczenia się od zgody organu władzy publicznej.

Z tych stwierdzeń można wyprowadzić wniosek, że wyzbycie się przez właściciela własności nieruchomości w drodze zrzeczenia się, uzależnione od zgody organu władzy publicznej, nie narusza postanowień Konstytucji. W konsekwencji realizacja zaleceń wynikających z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego była możliwa przez przywrócenie stanu prawnego sprzed dnia 25 września 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 wójt (burmistrz, prezydent miasta), 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 legislacyjnego.

Możliwe też było nieregulowane tej kwestii, co uzasadnia potrzebę rozważenia, czy wówczas podstawy prawnej zrzeczenia się własności nieruchomości nie mógłby stanowić art. 140 k.c. Jest bowiem bezsporne, że zrzeczenie się własności nieruchomości stanowi jednostronną czynność prawną rozporządzającą, ale nie przysparzającą. Zgodnie zaś z art. 140 k.c. właściciel nieruchomości może nią rozporządzać w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego.

Tego poglądu nie można podzielić z dwóch przyczyn: po pierwsze, pozytywna regulacja zrzeczenia się nieruchomości (art. 180 k.c.) oraz ograniczonego prawa rzeczowego (art. 246 k.c.) uzasadnia wniosek, że dla zrzeczenia się własności nieruchomości niezbędny jest także wyraźny przepis prawa (takim przepisem do 15 lipca 2006 r. był zresztą art. 179 k.c.); po drugie, uznanie za możliwe zrzeczenia się na podstawie art. 140 k.c. spowodowałoby pojawienie się nieruchomości niczyich, co w polskich realiach jest nie do przyjęcia.

6. Uwzględniając wskazania Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku z dnia 15 marca 2005 r., ustawodawca nie zdecydował się na „przywrócenie” stanu prawnego sprzed 25 lutego 2003 r. Konstrukcja jednostronnej czynności prawnej, jaką jest zrzeczenie się własności nieruchomości, do której potrzebna jest zgoda starosty, godzi w naturę prawną zrzeczenia jako jednostronnej czynności prawnej. Starosta wyrażał wprawdzie zgodę jako organ administracji publicznej, lecz działał jednocześnie jako organ reprezentujący Skarb Państwa, a więc beneficjenta zrzeczenia się. Nie mógł więc być traktowany jako „osoba trzecia”. Przyjęto więc konstrukcję umowy nieodpłatnego przekazania nieruchomości jako odrębny typ umowy nazwanej. Istotne elementy tej umowy zawarte są w art. 902¹ § 1 k.c. Należy do nich m.in. nieodpłatne przeniesienie własności nieruchomości oraz określenie podmiotów, na rzecz których to przeniesienie może nastąpić (gmina albo Skarb Państwa). Nieodpłatność przeniesienia własności rzeczy, a ściślej bezpłatność świadczenia, znamionuje umowę darowizny, jednak zastosowanie w tym przypadku tej konstrukcji nie byłoby właściwe z uwagi na występujący w tej umowie obowiązek wdzięczności. Konstrukcja umowy nieodpłatnego przekazania nie jest obca ustawodawstwu polskiemu. Występowała ona np. w ustawie z dnia 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budyn-

ków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe¹⁰. Umowa przekazania – stosownie do art. 155 § 1 k.c. – wywoła skutek zobowiązująco-rozporządzający. Może być ukształtowana wyłącznie jako umowa zobowiązująca, jeżeli strony tak postanowiły i wówczas może być zawarta pod warunkiem lub z zastrzeżeniem terminu (art. 157 § 2 k.c.). Zachowanie formy aktu notarialnego jest niezbędne dla ważności umowy (art. 158 k.c.). Jest to pochodne nabycie własności, a zatem nie zachodziła potrzeba określenia odpowiedzialności nabywcy za obciążające nieruchomości prawa rzeczowe lub długi. Obowiązują tu bowiem ogólne reguły związane z pochodnym nabyciem własności nieruchomości. Kwestie odpowiedzialności za wady nieruchomości uregulowano w art. 902² k.c., przy czym jest to przepis względnie obowiązujący.

Z treści art. 902¹ § 2 k.c. wynika, że właściciel nieruchomości zainteresowany jej przekazaniem składa gminie miejsca położenia nieruchomości zaproszenie do zawarcia umowy. Zaproszenie nie jest ofertą. W przeciwieństwie do oferty jest to jedynie propozycja zawarcia umowy, na którą gmina może wyrazić zgodę. Odmowa gminy lub jej milczenie nie zamyka możliwości zawarcia umowy przekazania. W tej sytuacji zainteresowany może złożyć zaproszenie staroście reprezentującemu Skarb Państwa. Zaproszenie może być złożone w dowolnej formie. Niezachowanie terminu 3 miesięcy określonego w art. 902¹ § 2 k.c. nie pociąga za sobą żadnych skutków w zakresie ważności umowy. Cała konstrukcja oparta jest na zgodzie gminy lub Skarbu Państwa i zainteresowany przekazaniem nie ma możliwości „wymuszenia” zawarcia umowy.

Powstaje pytanie, czy z tych przepisów może skorzystać każdy właściciel, w szczególności państwowe i samorządowe osoby prawne, o których stanowi art. 16 ust. 1 u.g.n. Art. 902¹ § 1 k.c. nie zawiera żadnych ograniczeń podmiotowych, jednak jest to zagadnienie czysto teoretyczne. Skoro bowiem podmioty wymienione w art. 16 ust. 1 u.g.n. mają możliwość zrzeczenia się własności nieruchomości, co nie wymaga żadnej zgody, to bezprzedmiotowe byłoby zawieranie umów przekazania.

Należy także zwrócić uwagę na szczególne przepisy art. 14, 15 i 22 u.g.n. regulujące obrót nieruchomościami między Skarbem Państwa i jednostkami samorządu terytorialnego oraz między jednostkami samorządu

¹⁰ Dz.U. Nr 19, poz. 567 ze zm.

terytorialnego. W mocy pozostają też inne przepisy szczególne regulujące przekazywanie nieruchomości zawarte np. w ustawie z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w ustawie z 28 września 1991 r. o lasach i inne.

7. Możliwość zrzeczenia się użytkowania wieczystego wynika wprost jedynie z art. 16 ust. 1 u.g.n. oraz z art. 17b ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.SP. Poprawne jest uregulowanie tej kwestii w art. 17b ust. 1 pkt 3 ww. ustawy. Chodzi tu o zrzeczenie się prawa użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej Skarbu Państwa, powierzonej w powiernicze zarządzanie Agencji Nieruchomości Rolnych, przy czym wyraźnie stwierdzono, że oświadczenie to wymaga formy aktu notarialnego, zrzeczenie powoduje wygaśnięcie tego prawa (ze skutkami wynikającymi z art. 241 k.c.), oraz że oświadczenie jest podstawą wykreślenia użytkowania wieczystego w księdze wieczystej.

Jeżeli chodzi o zrzeczenie się prawa użytkowania wieczystego przez państwowe i samorządowe osoby prawne na podstawie art. 16 ust. 1 u.g.n., to zachowują aktualność przedstawione wyżej uwagi dotyczące ograniczeń podmiotowych stosowania tego przepisu w odniesieniu do zrzeczenia się własności nieruchomości. Chodzi o pojęcie państwowej i samorządowej osoby prawnej. Dwie kwestie wymagają jednak uwagi. Pierwsza dotyczy formy oświadczenia o zrzeczeniu się użytkowania wieczystego, druga – skutków zrzeczenia się. Odnośnie do pierwszego zagadnienia należy zauważyć, że stosownie do art. 27 u.g.n. formy aktu notarialnego wymaga oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste; natomiast stosownie do art. 237 k.c. do przeniesienia użytkowania wieczystego stosuje się odpowiednio przepisy o przeniesieniu własności nieruchomości, a więc stosuje się art. 158 k.c. Na gruncie art. 16 ust. 1 u.g.n. nie chodzi oczywiście ani o oddanie w użytkowanie wieczyste, ani o przeniesienie użytkowania wieczystego. Nie sposób jednak przyjąć, że można nie stosować formy aktu notarialnego do oświadczenia o zrzeczeniu się użytkowania wieczystego. Mamy więc do czynienia z luką prawną i w tej sytuacji odwoływanie się do analogii z art. 158 i 237 k.c. wydaje się uzasadnione.

Jeżeli chodzi o skutki zrzeczenia się użytkowania wieczystego na podstawie art. 16 ust. 1 u.g.n., to skutkiem oczywistym jest utrata tego prawa przez uprawnionego. Rzecz jedynie w tym, jakie są losy tego

prawa, jeżeli zważyć, że jest to prawo na cudzej nieruchomości. Jest poza sporem, że jeżeli beneficjentem tego prawa z woli ustawodawcy jest właściciel nieruchomości, to prawo użytkowania wieczystego wygasa. Jeżeli zaś beneficjentem zrzeczenia – z woli ustawodawcy – nie ma być właściciel gruntu, to użytkowanie wieczyste może istnieć nadal, zmieni się tylko jego podmiot. Taka sytuacja może zaistnieć na gruncie art. 16 ust. 1 u.g.n., np. państwowa osoba prawna może mieć w użytkowaniu wieczystym grunt będący własnością gminy, powiatu lub województwa. Zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 16 ust. 1 u.g.n. beneficjentem zrzeczenia się tego prawa jest Skarb Państwa. Można więc na gruncie art. 16 ust. 1 u.g.n. – jako przepisu szczególnego – bronić poglądu, że przepis ten odrębnie reguluje skutki zrzeczenia się użytkowania wieczystego, wskazując, kto jest beneficjentem tego prawa. Jeżeli jest nim właściciel gruntu, to w wyniku zrzeczenia się prawo użytkowania wieczystego wygasa, jeśli zaś beneficjentem jest podmiot inny – niż właściciel gruntu, to użytkowanie wieczyste nabywa z mocy prawa ten podmiot.

8. Rozważenia wymaga, czy w obowiązującym stanie prawnym, który trudno uznać za spójny i przejrzysty, wykluczona została możliwość zrzeczenia się użytkowania wieczystego przez inne podmioty niż wymienione w art. 16 ust. 1 u.g.n. i art. 17b ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.SP. Należy przecież zauważyć, że także w poprzednim stanie prawnym brak było w kodeksie cywilnym przepisu regulującego wprost zrzeczenie się prawa użytkowania wieczystego. Mimo to dominował pogląd, zarówno w piśmiennictwie, jak i w orzecnictwie Sądu Najwyższego, że użytkownik wieczysty może zrzec się takiego prawa, przy czym ogólnej podstawy prawnej upatrywano w art. 233 k.c., zgodnie z którym użytkownik wieczysty ma prawo rozporządzać przysługującym mu prawem, natomiast jako konkretną podstawę prawną zrzeczenia się powoływano bądź art. 179 k.c., bądź 246 k.c.

Pierwotnie w doktrynie występowała w zasadzie jednorodność co do uznania art. 179 k.c. za podstawę zrzeczenia się użytkowania wieczystego. Podobne stanowisko zajął SN w uchwale z 8 września 1992 r.¹¹, a podzielił je w uchwale składu siedmiu sędziów SN z 8 grudnia 2004 r.,

¹¹ OSNC 1993, nr 4, poz. 53.

III CZP 47/04¹². Zmiana kierunku orzecznictwa nastąpiła natomiast po wyroku TK z 15 marca 2005 r. Nie dotyczył on wprawdzie zgodności z Konstytucją przepisów regulujących użytkowanie wieczyste, ale w uzasadnieniu znalazł się wywód dotyczący także tego prawa. Wynika z niego, że Trybunał postrzega użytkowanie wieczyste i ograniczone prawa rzeczowe jako prawa podobne – prawa na rzeczy cudzej – a zatem przeciwstawia je pod tym względem prawu własności. W rezultacie uważa założenie legislacyjne polegające na dążeniu do ujednoczenia instytucji zrzeczenia się tego prawa ze zrzeczeniem się własności nieruchomości za „z gruntu błędne”; reżimem właściwszym dla użytkowania wieczystego ma być unormowanie dotyczące zrzeczenia się praw rzeczowych ograniczonych.

W ślad za wyrokiem Trybunału pojawiły się orzeczenia Sądu Najwyższego odbiegające od jednolitego uprzednio stanowiska doktryny i orzecznictwa. W postanowieniu z 24 sierpnia 2005 r., II CK 34/05¹³, SN przypomniał argumenty przemawiające za dopuszczalnością zrzeczenia się użytkowania wieczystego mimo braku wyraźnego przepisu w tej materii w kodeksie cywilnym. Uznał, że „do wypełnienia luki ustawowej regulacji tego prawa mogą (...) służyć nie tylko zastosowane w drodze analogii przepisy kodeksu cywilnego o własności, ale i przepisy dotyczące praw rzeczowych ograniczonych, w zależności od tego, które z nich w pełnijszy sposób będą służyć prawidłowej realizacji celu instytucji użytkowania wieczystego”. Dopuszczone zostało tym samym stosowanie podwójnej analogii w odniesieniu do zrzeczenia się użytkowania wieczystego. Co się tyczy formy zrzeczenia, Sąd Najwyższy uznał, że ze względu na jego treść zbliżoną bardziej do własności niż do praw rzeczowych ograniczonych uzasadnione jest zastosowanie analogii z art. 179 § 1 k.c., czyli wymaganie formy aktu notarialnego. Z drugiej strony cechy wykazujące podobieństwo do praw rzeczowych ograniczonych sprawiają, że oświadczenie o zrzeczeniu powinno być złożone właścicielowi nieruchomości (analogia z art. 246 § 1 k.c.), a jego skutki oceniane wedle tego samego przepisu. W kolejnej uchwale z dnia 13 maja 2006 r., III CZP 26/06¹⁴,

¹² OSNC 2005, nr 5, poz. 74.

¹³ OSNC 2006, nr 7-8, poz. 125.

¹⁴ OSNC 2007, nr 3, poz. 39.

SN przyjął, że „zrzeczenie się przez osobę fizyczną prawa użytkowania wieczystego powoduje wygaśnięcie tego prawa”. U podstaw tego poglądu legło przekonanie, że w kwestii zrzeczenia się użytkowania wieczystego zastosowanie w drodze analogii art. 246 k.c. bardziej odpowiada istocie tego prawa. Odnośnie jednak do formy zrzeczenia się w postaci aktu notarialnego Sąd Najwyższy zastosował analogię z art. 179 § 1 zd. 2. Ten kierunek orzecznictwa kontynuuje uchwała SN z dnia 23 sierpnia 2006 r., III CZP 60/06¹⁵, która wyraźnie wskazuje art. 246 k.c. stosowany w drodze analogii – jako podstawę prawną zrzeczenia, zaś art. 179 § 1 zd. 2 k.c. jako uzasadniający wymaganie zachowania formy aktu notarialnego.

Jeżeli więc przenieść ten kierunek orzecznictwa Sądu Najwyższego na grunt aktualnego stanu prawnego, to należałoby stwierdzić, że w sytuacji utraty mocy obowiązującej art. 179 k.c. pogląd upatrujący w art. 246 k.c. – stosowanego w drodze analogii – podstawy prawnej zrzeczenia się użytkowania wieczystego uzyskał dodatkowe wsparcie. Odrzucenie go oznaczałoby, że możliwość zrzeczenia się byłaby wykluczona. Jeżeli zaś zważyć, że użytkowanie wieczyste jest obciążeniem cudzej nieruchomości, a jego zrzeczenie – na podstawie art. 246 k.c. stosowanego w drodze analogii – powoduje zawsze wygaśnięcie tego prawa, to racjonalne stosowanie prawa przemawia za przyjęciem tego poglądu. Wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego w wyniku jego zrzeczenia się powoduje, że właściciel „odzyskuje” nieruchomość pozbawioną dość uciążliwego obciążenia, zaś użytkownik wieczysty wyzbywa się prawa, które stało się dla niego zbędne. Zastosowanie – w drodze analogii – art. 246 k.c. jako podstawy prawnej zrzeczenia się użytkowania wieczystego oznacza, że użytkowanie wieczyste zawsze wygasa ze skutkami określonymi w art. 241 k.c.; wygaśnięcie następuje z chwilą wykreślenia tego prawa w księdze wieczystej; oświadczenie winno być złożone właścicielowi nieruchomości. Kłopotliwa jest sprawa formy zrzeczenia się wobec utraty mocy obowiązującej art. 179 k.c. Możliwe są dwa rozwiązania: albo oświadczenie na piśmie z podpisem notarialnie poświadczonym (z uwagi na art. 31 u.k.w.h.), albo forma aktu notarialnego. Opowiadam się za drugim rozwiązaniem, przy zastosowaniu analogii z art. 233 i 158 k.c.

¹⁵ OSNC 2007, nr 6, poz. 81.

9. Powstaje pytanie, czy użytkownik wieczysty może skorzystać z umowy przekazania uregulowanej w art. 902¹-902² k.c. Jest to niewątpliwie sposób przeniesienia użytkowania wieczystego, a jeśli tak, to art. 237 k.c. pozwala na odpowiedź pozytywną.

10. Jeśli dokonać pewnego podsumowania, to stwierdzić należy, że nawet pobieżna analiza obowiązującego obecnie stanu prawnego regulującego zrzeczenie się własności nieruchomości i użytkowania wieczystego uzasadnia wnioski, iż aktualne rozwiązania prawne cechuje wyjątkowa niespójność, brak jakiegokolwiek myśli przewodniej czy koncepcji, która ma być realizowana. Przeciwnie, są to rozwiązania przypadkowe, pozostające wyraźnie w wewnętrznej dysharmonii, zawierające rażące luki prawne, wprowadzające niczym nieuzasadnione różnicowanie w sferze uprawnień właścicieli nieruchomości, niechroniące praw osób trzecich. Taki stan prawny powoduje, że jego stosowanie jest utrudnione, a co ważniejsze, powoduje rozbieżności w praktyce notarialnej i sądowej, co nie sprzyja bezpieczeństwu obrotu prawnego.