

Mgr Łukasz Sanakiewicz
Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie

Przeniesienie użytkowania wieczystego w drodze umowy przekazania

I. Z dniem 11 października 2008 r., tj. z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 23 lipca 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy – Prawo o notariacie¹ do polskiego systemu prawa cywilnego została wprowadzona instytucja przekazania nieruchomości. Głównym jej założeniem jest umożliwienie właścicielowi nieruchomości nieodpłatnego przeniesienia swoich praw do gruntu na rzecz gminy lub Skarbu Państwa. Umowa przekazania nieruchomości wywołująca takowy skutek została także dodana do katalogu umów zobowiązujących do przeniesienia własności zawartego w art. 155 § 1 k.c. Umiejscowienie regulacji umożliwiających przekazanie nieruchomości w odrębnym tytule księgi III kodeksu cywilnego dotyczącej zobowiązań sugeruje, że jest to instytucja nowa zarówno z punktu widzenia systemowego, jak i konstrukcyjnego. Regulacje umożliwiające przekazanie nieruchomości zrodziły się jednak w wyniku prac nad wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 marca 2005 r., który to wyrok uchylił art. 179 k.c. odnoszący się do zrzeczenia się prawa własności nieruchomości. Aby więc właściwie określić konstrukcję normatywną instytucji przekazania nieruchomości, należy przeanalizować uregulowania dotyczące funkcjonującej uprzednio w polskim systemie prawnym instytucji zrzeczenia się nieruchomości.

W doktrynie prawa cywilnego zrzeczenie się nieruchomości traktowano jako jeden ze sposobów trwałego rozdysonowania praw mająt-

¹ Dz.U. Nr 163, poz. 1012.

kowych przysługujących jej właścicielowi. Celowość istnienia tej instytucji w polskim systemie prawnym wywodzono wprost z definicji prawa własności zawartej w art. 140 k.c. Przepis ten przyznaje właścicielowi uprawnienie m.in. do rozporządzania swoją rzeczą w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego. W tym miejscu należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że polskie prawo, w odróżnieniu od systemów prawnych niektórych państw europejskich (np. Austrii, Niemiec) nie dopuszczało stanu, w którym nieruchomości staje się niczyją własnością i potencjalnie każdy może ją zawłaszczyć. W polskim porządku prawnym skutecznie dokonane zrzeczenie się prawa własności wywoływało natomiast skutek w postaci utraty własności przez podmiot zrzekający się praw do nieruchomości oraz nabycia jej przez inny podmiot, wyraźnie wskazany w odpowiednich przepisach².

Pierwotnie podstawę do dokonania tej czynności prawnej stanowił art. 60 dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (dalej: pr. rzecz.) Początkowo przepis ten dopuszczał możliwość zrzeczenia się nieruchomości na rzecz państwa właściwie bez żadnych ograniczeń. Mimo to, z uwagi na duży popyt na nieruchomości w okresie powojennym, zjawisko zrzecania się nieruchomości praktycznie nie występowało. Pod koniec lat czterdziestych w Polsce stopniowo następowała jednak zmiana polityki rolnej i ustroju społeczno-gospodarczego. W wyniku tych reform, których następstwem była coraz dalej idąca ingerencja ze strony państwa w działalność prowadzoną przez właścicieli większych gospodarstw rolnych, a także coraz większe trudności stwarzane przez legislaturę rolnictwu prywatnemu, wielu właścicieli nieruchomości rolnych masowo porzucało swoje gospodarstwa. Aby ograniczyć to zjawisko, ustawodawca zdecydował się na uzależnienie skuteczności zrzeczenia się nieruchomości od zgody organu administracji publicznej³. Taki stan znalazł także odzwierciedlenie w późniejszym brzmieniu art. 179 k.c., będącym od-

² J. G ó r e c k i, *Zrzeczenie się nieruchomości (użytkowania wieczystego)*, Rejent 2004, nr 11, s. 68.

³ Zmiana art. 60 pr. rzecz. w tym zakresie została dokonana na podstawie art. 41 ustawy z dnia 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność Państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości i ich rodzin (Dz.U. Nr 38 poz. 166).

powiednikiem art. 60 pr. rzecz. Analizując jednak konstrukcję zrzeczenia się nieruchomości po wprowadzeniu wymogu uzyskania zgody organu administracji publicznej, wydaje się, że taki stan nie przystaje do natury tej instytucji. W świetle nauki prawa zrzeczenie się nieruchomości jest bowiem czynnością jednostronną, konsensualną, o charakterze rozporządzającym, wymagającą dla swej ważności zachowania formy aktu notarialnego. Wraz z wprowadzeniem wymogu uzyskania zgody na jej dokonanie instytucja zrzeczenia się własności nieruchomości stała się czynnością zbliżoną do czynności dwustronnej. Dlatego też czynność tę można było traktować jako formę przeniesienia własności, a zgodę właściwego organu administracji publicznej reprezentującego potencjalnego nabywcę na dokonanie tej czynności jako oświadczenie woli jej nabycia. Co więcej, zdaniem projektodawców ustawy nowelizującej kodeks cywilny, stan ten naruszał nie tylko istotę prawa własności, ale także uprawnienie właściciela nieruchomości do rozporządzania swoimi prawami majątkowymi, gdyż trudno zaakceptować, aby był on właścicielem wbrew swoim interesom i był pod tym względem uzależniony od decyzji organu administracyjnego⁴.

Efektom podjętych działań legislacyjnych było uchwalenie nowelizacji kodeksu cywilnego⁵, w wyniku której zrzeczenie się nieruchomości dokonywane było na podstawie jednostronnego oświadczenia woli jej właściciela wyrażonego w formie aktu notarialnego. Ponadto od momentu wejścia w życie zmienionej regulacji, tj. od 25 września 2003 r., zrzeczenie się nieruchomości mogło nastąpić jedynie na rzecz gminy, na obszarze której była ona położona, a nie jak uprzednio – na rzecz Skarbu Państwa. Przyjęcie takiego rozwiązania zostało umotywowane obowiązującą polityką państwa w tym zakresie, zgodnie z którą gospodarowanie mieniem publicznym winno się co do zasady odbywać przez jednostki samorządu terytorialnego najniższego szczebla, jako podmioty zdolne do efektywnego i racjonalnego zagospodarowania posiadanego majątku. W wyniku wprowadzonych zmian zrzeczenie się nieruchomości zostało więc wyłączone spod kontroli jakiegokolwiek organu administracji publicznej, w tym

⁴ Druk sejmowy z 2003 r. nr 666.

⁵ Ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 49, poz. 408).

w szczególności organu reprezentującego beneficjenta tej czynności prawnej. Gmina, nabywając nieruchomości niezależnie od swej woli, przejmowała także odpowiedzialność za jej obciążenia ograniczoną do wartości otrzymanej nieruchomości. O fakcie tym gmina zazwyczaj informowana była dopiero przez notariusza, który sporządził akt notarialny zawierający w swej treści zrzeczenie się własności nieruchomości. Obowiązek notariuszy do przekazywania z urzędu wypisów z takich dokumentów wynikał wprost z dodanego w wyniku omawianej nowelizacji art. 92 § 5 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie⁶.

Art. 179 k.c. w brzmieniu nadanym omówioną wyżej nowelizacją został uchylony przez Trybunał Konstytucyjny z dniem 15 lipca 2006 r. Trybunał stwierdził m.in., że na podstawie tej regulacji dowolny podmiot, dokonując w pełni swobodnej, jednostronnej czynności prawnej, całkowicie oderwanej od przyczyn gospodarczych, mógł doprowadzić do nabycia przez gminę, nawet wbrew jej woli, własności nieruchomości. Według Trybunału treść przepisu nie pozwalała także w sposób jednoznaczny ustalić zakresu odpowiedzialności gminy za zobowiązania zaciągnięte przez zrzekającego się, a dotyczące nieruchomości. Stosując ogólne zasady wykładni, można dojść do wniosku, że jednostronna czynność prawna zrzeczenia się własności skutkowałą nie tylko nabyciem własności przez gminę, ale ponadto czyniła ją dłużnikiem niektórych wierzycieli dotychczasowego właściciela (przynajmniej tych, których prawa były ujawnione w księdze wieczystej oraz najemców lokali i dzierżawców nieruchomości). Takie ukształtowanie czynności prawnej zrzeczenia się własności nieruchomości stanowiło, zdaniem Trybunału, dość oczywiste naruszenie równorzędności podmiotów, podstawowej zasady prawa cywilnego, stanowiącej zarazem cechą pozwalającą odróżnić stosunki cywilnoprawne od stosunków publicznych. Zasada swobody woli, oznaczająca prawo każdego podmiotu do decydowania poprzez czynności prawne (oświadczenia woli) o własnej sytuacji prawnej, a z drugiej strony brak możliwości jednostronnego kształtowania sytuacji innego podmiotu – to niekwestionowane podstawy obrotu cywilnoprawnego. Ze względu na treść art. 165 Konstytucji RP dotyczą one także jednostek

⁶ Tekst jedn.: Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 369.

samorządu terytorialnego, przynajmniej w takim zakresie, w jakim uczestniczą one w tym obrocie⁷.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego należy uznać za trafne. Z prawem własności nieruchomości mogą być bowiem związane nie tylko uprawnienia, ale także obciążenia wynikające z konkretnych czynności prawnych oraz obowiązki, których podstawą są powszechnie obowiązujące przepisy⁸. Główną przyczyną takiego stanu jest fakt, iż przedmiotem zrzeczenia mogły być wszelkie nieruchomości, w tym także grunty przemysłowe, skażone lub zdegradowane ekologicznie, stwarzające zagrożenie dla ludzi i środowiska. Z punktu widzenia gospodarczego nieruchomości takie nie przedstawiały zazwyczaj żadnej wartości dla podmiotu publicznego, gdyż częstokroć nakłady konieczne na ich rekultywację czy renowację oraz bieżące utrzymanie przewyższały znacznie korzyści ekonomiczne, jakie mogły one przynieść w dającym się przewidzieć okresie czasu. Przepis ten stanowił więc daleko idącą ingerencję w podlegającą ochronie sądowej samodzielność gmin jako jednostek samorządu terytorialnego, a utrzymanie takiego stanu rzeczy narażało te podmioty na poważne straty ekonomiczne i utratę płynności finansowej. W praktyce mogłaby bowiem nastąpić sytuacja, w której gmina, niezależnie od swej woli, nabyłaby nieruchomość, a koszty jej utrzymania znacznie przewyższałyby możliwości finansowe gminy, ustalone na podstawie corocznego planu dochodów i wydatków.

Ze względu na wagę regulacji dotyczącej zrzeczenia się prawa własności nieruchomości, skutki społeczno-gospodarcze, jakie wywoływała ta instytucja w stosunkach pomiędzy uczestnikami obrotu cywilnoprawnego oraz konieczność dokonania wyboru konstrukcji teoretycznoprawnej, która ma stanowić jej podstawę, Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne odsunięcie w czasie wejścia w życie wyroku do 15 lipca 2006 r. Należy jednak zwrócić uwagę, że pomimo uchylenia art. 179 k.c., in-

⁷ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 marca 2005 r., K 9/04 (OTK ZU 2005, nr 3A, poz. 24).

⁸ Przepisy szczególne mogą nakładać na właścicieli nieruchomości ściśle określone obowiązki. Przykładem takich regulacji może być np. ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 ze zm.) czy też ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz.U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.).

stytucja zrzeczenia się prawa własności nieruchomości nie została całkowicie wyeliminowana z polskiego systemu prawnego. Funkcjonuje ona bowiem nadal, chociaż w ograniczonym zakresie podmiotowym. Zgodnie bowiem z art. 16 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.) państwowa lub samorządowa osoba prawna może zrzec się własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości odpowiednio na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego⁹.

W celu wykonania przywołanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego inicjatywę ustawodawczą podjęła Rada Ministrów, przedkładając Sejmowi 7 kwietnia 2006 r. projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw¹⁰. Zakładał on, że zrzeczenie się nieruchomości musi być poprzedzone zaproszeniem gminy do zawarcia umowy przekazania nieruchomości. Jeśli gmina przez sześć miesięcy nie skorzystałaby z takiej propozycji, właściciel mógłby się zrzec nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, a ten nie tylko nie mógłby wówczas odmówić przyjęcia nieruchomości, ale także odpowiadałby za jej obciążenia. Projekt ustawy przewidujący takie rozwiązanie został przyjęty przez Sejm i przez Senat, niemniej jednak ustawę zawetował Prezydent RP, a Sejm nie zdołał jej ponownie uchwalić wymaganą większością głosów.

Kolejną próbę ponownego uregulowania instytucji zrzeczenia się prawa własności nieruchomości podjął Senat, przekazując Marszałkowi Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy – Prawo o notariacie¹¹.

Rozwiązanie zaproponowane przez Senat *de facto* przywracało przepis, który obowiązywał przed nowelizacją kodeksu cywilnego z 2003 r. Projektowany art. 179¹ tej ustawy uzależniał bowiem skuteczność zrze-

⁹ Zgodnie z art. 1a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 493 ze zm.), państwową osobą prawną jest inna niż Skarb Państwa jednostka organizacyjna, posiadająca osobowość prawną, której mienie jest w całości mieniem państwowym. Definicja samorządowej osoby prawnej została natomiast zamieszczona w art. 4 pkt 9a u.g.n. i zgodnie z tym przepisem pod pojęciem samorządowej osoby prawnej należy rozumieć osobą prawną powoływaną lub tworzoną przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁰ Druk sejmowy nr 486 z 2006 r.

¹¹ Druk sejmowy nr 288 z 2008 r.

czenia się własności nieruchomości od zgody starosty wykonującego to zadanie jako zadanie z zakresu administracji rządowej, a beneficjentem zrzeczenia się nieruchomości w każdym wypadku stawałby się Skarb Państwa. Zdaniem projektodawców, regulacja ta nie tylko czyniła zadość wymaganiom postawionym ustawodawcy przez Trybunał Konstytucyjny, ale także spełniała warunki, jakie pod adresem przyszłej zmiany kodeksu cywilnego sformułował Prezydent RP, wetując ustawę z dnia 13 lipca 2006 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw¹². W wyniku prac parlamentarnych prowadzonych przez Komisję Nadzwyczajną do spraw zmian w kodyfikacjach, kierując się stanowiskiem prof. Zbigniewa Radwańskiego – Przewodniczącego Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego, zrezygnowano z uregulowania instytucji zrzeczenia się własności nieruchomości w kształcie zaproponowanym przez Senat. Zdaniem prof. Radwańskiego obecny stan prawny, w którym nie występuje generalna możliwość zrzeczenia się własności nieruchomości, może być nadal utrzymywany i nie powinien spotkać się z zarzutem niewykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Otwarta jest natomiast kwestia uregulowania nowego typu umowy nieodpłatnego przekazywania własności nieruchomości na rzecz gminy lub Skarbu Państwa¹³. Pogląd taki wydaje się trafny m.in. z uwagi na fakt, że instytucja zrzeczenia się własności nieruchomości nie stanowi fragmentu szerszego unormowania mającego na celu kompleksową reformę stosunków własnościowych (np. dokończenie procesu przemian ustrojowych), co potencjalnie mogłoby uzasadniać głębszą ingerencję w sferę majątkową gmin.

Ostatecznym efektem prac legislacyjnych w powyższym zakresie jest wprowadzenie do kodeksu cywilnego instytucji przekazania nieruchomości. Została ona uregulowana w art. 902¹ i 902². Przepisy te przewidują możliwość nieodpłatnego przeniesienia na gminę albo na Skarb Państwa prawa własności nieruchomości.

II. Zgodnie z art. 902¹ k.c. przez umowę przekazania nieruchomości jej właściciel zobowiązuje się nieodpłatnie przenieść na gminę albo na Skarb Państwa własność nieruchomości. Jednakże Skarb Państwa może

¹² Druk sejmowy nr 879 z 2006 r.

¹³ Stanowisko Rady Ministrów do druku sejmowego nr 288 z 2008 r.

zawrzeć umowę przekazania nieruchomości jedynie wówczas, gdy gmina miejsca położenia całej albo części nieruchomości nie skorzystała z zaproszenia¹⁴ do jej zawarcia w terminie trzech miesięcy od dnia zgłoszenia zamiaru nieodpłatnego wyzbycia się nieruchomości przez jej właściciela. Przekazanie nieruchomości, odmiennie niż instytucja zrzeczenia się nieruchomości, w kształcie po nowelizacji przepisów kodeksu cywilnego z 2003 r. ma jednak charakter czynności dwustronnej. Do skutecznego przekazania nieruchomości niezbędne jest bowiem zawarcie stosownej umowy cywilnoprawnej, a nie jednostronne oświadczenie woli właściciela nieruchomości. Zawarcie takiej umowy winno być jednak poprzedzone wystosowaniem przez właściciela nieruchomości zaproszenia do dokonania tej czynności prawnej, skierowanego do odpowiedniego organu reprezentującego gminę miejsca położenia całej albo części nieruchomości. W uregulowaniach dotyczących instytucji przekazania nieruchomości nie wskazano jednak, w jakiej formie winno być złożone takie zaproszenie. G. Bieniek postulował, żeby ustawodawca zastrzegł dla takiego wystąpienia formę aktu notarialnego¹⁵. W ostatecznym kształcie przepisów odnoszących się do omawianej instytucji taka forma dla samego zaproszenia nie została zastrzeżona. Zgodnie z konstrukcją, jaką przyjął ustawodawca, jedyny skutek, jaki wywołuje złożenie zaproszenia, to rozpoczęcie biegu terminu, po upływie którego umowa nieodpłatnego przekazania nieruchomości może zostać zawarta z organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami. Złożenie zaproszenia nie jest więc czynnością prawną, a jedynie przesłanką do zawarcia umowy i nawet jeżeli zostanie ona spełniona, właściciel nieruchomości może na każdym etapie odmówić przekazania nieruchomości w omawianym trybie, co oznacza, że ani właściciel gminie ani Skarbowi Państwa nie przysługuje roszczenie o przekazanie nieruchomości. Złożenie zaproszenia wskazuje zatem wyłącznie na zamiar dokonania określonej czynności i nie może być utożsamiane z oświadczeniem woli właściciela nieruchomości, a tym samym z ofertą w rozumieniu art. 66 § 1 k.c. Z tego też względu do formy zaproszenia nie będzie miał również

¹⁴ Takim pojęciem posłużył się ustawodawca.

¹⁵ G. B i e n i e k, [w.] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 119.

zastosowania art. 158 k.c. określający formę umowy zobowiązującej do przeniesienia własności nieruchomości, a także umowy przenoszącej własność zawartej w celu wykonania istniejącego uprzednio zobowiązania do przeniesienia własności nieruchomości. Samo złożenie przez właściciela nieruchomości zaproszenia do zawarcia umowy przewidzianej w art. 902¹ k.c. nie skutkuje bowiem wykreowaniem zobowiązania do przeniesienia własności ani też nie wywołuje skutku rozporządzającego. W związku z tym, z uwagi na brak wyraźnego wskazania przez ustawodawcę formy, w jakiej należy złożyć zaproszenie do zawarcia umowy przekazania nieruchomości, nie ma podstaw, aby odmówić dopuszczalności złożenia stosownego zaproszenia w formie pisemnej zwykłej, bez zachowania formy aktu notarialnego, a nawet w formie ustnej. Dla celów dowodowych taki fakt winien zostać jednak odnotowany w protokole podpisanym przez właściciela nieruchomości.

Z punktu widzenia terminologicznego, zastanawiającym jest jednak określenie przez ustawodawcę takiego wystąpienia mianem zaproszenia. Zwrot ten nie jest bowiem powszechnie używany w języku prawniczym, a jego nieformalny wydźwięk dodatkowo potwierdza fakt, że takie wystąpienie nie ma charakteru czynności prawnej. Wydaje się, że bardziej trafnym rozwiązaniem byłoby stwierdzenie, iż Skarb Państwa może zawrzeć z właścicielem nieruchomości umowę jej nieodpłatnego przekazania, jeżeli właściwa gmina nie przystąpiła do takiej umowy w określonym terminie liczonym od dnia pisemnego zawiadomienia przez zainteresowanego działających w jej imieniu organów o zamiarze wyzbycia się własności nieruchomości w drodze przekazania.

Z analizy uregulowania zawartego w art. 902¹ k.c. wynika, że umowa nieodpłatnego przekazania nieruchomości jest inną, odmienną od darowizny, umową, której skutkiem jest zarówno wykreowanie zobowiązania do nieodpłatnego przekazania prawa własności nieruchomości, jak i przeniesienie tego prawa na rzecz odpowiedniego podmiotu publicznego. Okoliczność ta została potwierdzona także poprzez zamieszczenie tej umowy w katalogu umów zobowiązujących do przeniesienia własności rzeczy oznaczonej co do tożsamości, zawartego w art. 155 § 1 k.c. Ustawodawca nadał więc umowie przekazania nieruchomości charakter zobowiązująco-rozporządzający, czyniąc ją tym samym umową o podwójnym skutku. Umieszczenie regulacji dotyczących umowy przekazania nie-

ruchomości w księdze III k.c. dotyczącej zobowiązań rodzi jednak pytanie, czy było to rozwiązanie celowe. Jak już wyżej wskazano, przepisy kodeksu cywilnego wprowadzają bowiem zasadę podwójnego skutku umów zobowiązujących do przeniesienia własności, a zatem umowa zobowiązująca do przeniesienia własności wywołuje skutki nie tylko w sferze obligacyjnej, ale także w sferze rzeczowej, poprzez przeniesienie własności rzeczy na jej nabywcę¹⁶. Niemniej jednak nie każda umowa przenosząca własność jest zawsze umową o podwójnym skutku. W art. 156 i 157 k.c. wyraźnie została bowiem przewidziana możliwość zawarcia umowy o skutkach wyłącznie rozporządzających, przy czym z zasady kauzalnego charakteru umowy przenoszącej własność wynika, że ważność umowy rzeczowej zależy od istnienia zobowiązania, którego wypełnieniem jest przeniesienie własności¹⁷. Co więcej, niektóre przepisy szczególne mogą nadawać umowie wyłącznie skutek rzeczowy, innymi słowy, zezwalają na zawarcie umowy rozporządzającej, skutkującej przeniesieniem własności bez wcześniejszego wykreowania w drodze umowy zobowiązania do przeniesienia własności. Jako takie zostały sklasyfikowane przez S. Rudnickiego¹⁸ umowy zawierane w trybie przepisów ustawy z dnia 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe¹⁹ oraz umowy przekazania nieruchomości Skarbu Państwa na własność jednostce samorządu terytorialnego na cele związane z inwestycjami infrastrukturalnymi służącymi wykonywaniu zadań własnych²⁰. W moim przekonaniu umowami rzeczowymi są również umowy nieodpłatnego przekazania nieruchomości zawierane w trybie art. 24 ust. 5 i ust. 5b ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (dalej: u.g.n.r.SP). Biorąc więc pod uwagę aktualne brzmienie

¹⁶ Zob. uzasadnienie uchwały SN z 17 listopada 1981 r., III CZP 12/81 (OSNCP 4/82, poz. 44).

¹⁷ Zob. S. Rudnicki, [w.] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości – Problematyka prawna*, Warszawa 2009, s. 841-842.

¹⁸ Zob. S. Rudnicki, *Nieruchomości...*, s. 841-842.

¹⁹ Dz.U. Nr 119, poz. 567 ze zm.

²⁰ Art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz Agencja Mienia Wojskowego (tekst jedn.: Dz.U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1711 ze zm.).

art. 155 k.c., powstaje pytanie o charakter prawny tego typu umów zawieranych na podstawie przepisów szczególnych. Jak już wyżej wskazano, umowy te były dotychczas traktowane jako umowy rzeczowe²¹. Ustawodawca, nowelizując treść przytoczonego wyżej przepisu, nie wskazał jednak wyraźnie, że charakter zobowiązujący do przeniesienia własności ma jedynie umowa nieodpłatnego przekazania nieruchomości, która została uregulowana w art. 902¹ k.c. Może to więc sugerować, że jako umowy o podwójnym skutku należy także traktować umowy nieodpłatnego przekazania nieruchomości przewidziane w przepisach szczególnych. Wydaje się jednak, że kreowanie w takim wypadku stosunku obligacyjnego jest rozwiązaniem niecelowym. Przepisy szczególnie w sposób enumeratywny określają bowiem przesłanki do zawarcia każdej tego typu umowy, a brak spełnienia jednej z nich powoduje nieważność umowy. W istocie więc przesłanki do zawarcia umowy rzeczowej, mogące wskazywać także motywy uzasadniające przeniesienie własności, zastępują kauzę występującą w przypadku umów zobowiązujących do przeniesienia własności, gdzie również nieważność tej prawnie istotnej przyczyny przysporzenia powoduje nieważność samego przeniesienia własności. Przytoczone wyżej przykłady umów rzeczowych dotyczą w głównej mierze mienia publicznego, a zalety ich konstrukcji nabierają szczególnego znaczenia z punktu widzenia legalności obrotu takim mieniem. Zastąpienie kauzy kreowanej przez strony normą prawną o charakterze generalnym wskazującą przesłanki do zawarcia umowy rzeczowej nie tylko ułatwia zawarcie takiej umowy od strony praktycznej, ale także sprawia, że gospodarka mieniem publicznym staje się bardziej czytelna. Dlatego też w mojej ocenie umowy nieodpłatnego przekazania nieruchomości przewidziane w przepisach szczególnych należałoby nadal traktować jako umowy rzeczowe.

Z uwagi na rolę, jaką ma spełniać umowa nieodpłatnego przekazania nieruchomości będąca przedmiotem niniejszego opracowania w polskim systemie prawnym, która wynika głównie z przyczyn zainicjowania prac

²¹ Zob. przypis 18, a także E. D r o z d, *Umowa zobowiązująca jako podstawa prawna dla umów z zakresu prawa rzeczowego*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. Leszek Ogiegiło, Wojciech Popiołek, Maciej Szpunar, Kraków 2005, s. 863 i nast.

legislacyjnych nad jej wprowadzeniem, celowym byłoby nadanie jej charakteru rzeczowego. Istota tej regulacji, a zarazem jej główna funkcja, wynika bowiem z panującego w polskim systemie prawnym porządku, w którym nieruchomości nie może pozostawać rzeczą niczyją. Kreowanie w takim wypadku zobowiązania do przeniesienia własności wydaje się więc zupełnie zbędne. Ustawodawca przyjął jednak inne rozwiązanie i nadał umowie uregulowanej w art. 902¹ k.c. charakter umowy zobowiązującej do przeniesienia własności. Taki zabieg legislacyjny może dziwić o tyle, że art. 353¹ k.c. statuuje zasadę swobody umów zobowiązaniowych, przejawiającą się nie tylko w swobodzie kształtowania treści stosunku prawnego, ale także w swobodzie zawarcia umowy, tj. swobodzie podjęcia decyzji o jej zawarciu oraz swobodzie wyboru kontrahenta. Ustawodawca natomiast w art. 902¹ k.c. nie tylko wyraźnie wskazał, z jakimi podmiotami może zostać zawarta umowa nieodpłatnego przekazania nieruchomości, ale także określił przesłanki do jej zawarcia.

Takie rozwiązanie może w konkretnym przypadku wywołać daleko idące konsekwencje prawne, a także wątpliwości interpretacyjne. Jedną z takich sytuacji może nastąpić chociażby w przypadku, gdy umowa nieodpłatnego przekazania nieruchomości zostanie zawarta bezpośrednio z organem reprezentującym Skarb Państwa przed złożeniem zaproszenia do zawarcia takiej umowy właściwej gminie lub przed upływem terminu wskazanego w art. 902¹ k.c. Rozstrzygnięcie tej kwestii zdeterminowane jest przede wszystkim charakterem prawnym takiej umowy. Gdyby umowie przekazania nieruchomości został nadany jedynie charakter rzeczowy, wówczas całkowite pominięcie przy jej zawieraniu gminy lub też naruszenie terminu, w jakim gmina mogłaby do niej przystąpić, powodowałoby, że umowa przekazania nieruchomości zawarta z organem reprezentującym Skarb Państwa byłaby nieważna. W przypadku bowiem umowy rzeczowej, gdzie podstawa do jej zawarcia wynika wprost z przepisu ustawowego, brak jednej z przesłanek wskazanych w tym przepisie powoduje, że z uwagi na treść art. 58 k.c. taką umowę należy potraktować jako czynność sprzeczną z ustawą, co w takim wypadku jest równoznaczne z jej nieważnością. Ustawodawca umowie nieodpłatnego przekazania nieruchomości nadał jednak charakter zobowiązaniowy. Stosunki obligacyjne są natomiast co do zasady kształtowane przez ich strony zgodnie z zasadą swobody umów. Taką umowę należałoby sklasyfikować

wówczas jako umowę nienazwaną i w mojej ocenie sam fakt, że zostałyby ona zawarta z naruszeniem dyspozycji ww. przepisu, nie jest wystarczającym powodem do odmówienia skuteczności takiej umowy. Teoretycznie można by bowiem rozważyć dwie możliwości. Po pierwsze, skoro żaden przepis nie wyłącza możliwości zawarcia przez Skarb Państwa nienazwanej umowy zobowiązaniowej, to można by taką umowę potraktować jako skuteczną, zarówno w zakresie wykreowania zobowiązania do przeniesienia własności, jak i w zakresie jej skutków rzeczowych. Innymi słowy, pominięcie gminy lub uchybienie terminu wskazanego w art. 902¹ k.c. nie wpłynęłoby na skuteczność umowy nieodpłatnego przekazania nieruchomości zawartej pomiędzy właścicielem nieruchomości a Skarbem Państwa. Po drugie, taka umowa mogłaby zostać potraktowana jako wiążąca, ale jej skutki rzeczowe w postaci przeniesienia własności nieruchomości zostałyby odsunięte w czasie do chwili spełnienia wymagań formalnych, tj. poinformowania gminy przez właściciela nieruchomości o zamiarze nieodpłatnego wyzbycia się nieruchomości oraz upływie stosownego terminu od daty tego zawiadomienia. Umowa ta byłaby więc wyłącznie umową zobowiązaniową, a do przeniesienia własności, zgodnie z art. 157 § 2 k.c., potrzebne byłoby wówczas dodatkowe porozumienie stron obejmujące ich bezwarunkową zgodę na niezwłoczne przejście własności. Obydwie koncepcje nie są pozbawione uzasadnienia. W przypadku przyjęcia pierwszego z rozwiązań wydaje się, że umowa taka przez całokształt regulacji okołokodeksowych związanych z obrotem nieruchomościami (np. przez uregulowania fiskalne czy też przez ustawę o gospodarce nieruchomościami) mogłaby zostać potraktowana jako darowizna. W istocie skutkiem takiej umowy byłoby bowiem również nieodpłatne przeniesienie własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Stąd już prosta droga do uznania takiej umowy za skuteczną, gdyż przy dokonywaniu klasycznej darowizny na rzecz Skarbu Państwa nie ma obowiązku występowania do właściwej gminy z propozycją zawarcia umowy darowizny. Przy takim stanowisku wymagania formalne zawarte w art. 902¹ k.c. przestałyby mieć jakiegokolwiek znaczenie, a regulacja dotycząca nieodpłatnego przekazania nieruchomości w trybie ww. przepisu stawałaby się zupełnie zbędna, gdyż w celu nieodpłatnego wyzbycia się własności nieruchomości przez jej właściciela zawsze mogłaby być stosowana instytucja darowizny. Wymagania formalne, jakie należy speł-

nić przed przystąpieniem do umowy niepłatnego przekazania nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa w trybie w art. 902¹ k.c., nie zostały jednak wskazane przypadkowo. Stanowią one bowiem odzwierciedlenie zasady panującej w Polsce od 27 maja 1990 r., zgodnie z którą gospodarowanie nieruchomościami publicznymi powinno się odbywać możliwie najbliżej obywatela. Dodatkowo analizując tę kwestię, należy mieć na uwadze fakt, że powszechnie obowiązujące akty normatywne statuują zasadę jawności procesu gospodarowania mieniem publicznym. Z tego względu rodzaj umowy oraz tryb jej zawarcia nie powinny być domniemywane. W akcie notarialnym należałoby więc wyraźnie wskazać, czy umowa, której skutkiem jest nieodpłatne przeniesienie własności na rzecz Skarbu Państwa, jest klasyczną darowizną, czy też umową przekazania nieruchomości uregulowaną w art. 902¹ k.c. Jeżeli strony wyraźnie wskazałyby na ten drugi przypadek, wówczas, w moim przekonaniu, nie można by stwierdzić, że taka umowa powoduje przeniesienie własności mimo uchybień formalnych. Dlatego też w takiej sytuacji, w mojej ocenie, taką umowę należałoby potraktować wyłącznie jako umowę zobowiązaniową, niewywołującą skutków rzeczowych w postaci przeniesienia własności. Po spełnieniu wymagań formalnych, tj. złożeniu zaproszenia do zawarcia umowy nieodpłatnego przekazania nieruchomości właściwej gminie oraz upływie terminu wskazanego w art. 902¹ k.c., strony mogłyby na podstawie art. 157 § 2 k.c. wykonać zobowiązanie, zawierając umowę przenoszącą własność.

Przedstawione powyżej okoliczności potwierdzają, że umowie nieodpłatnego przekazania nieruchomości uregulowanej w art. 902¹ k.c. nie powinien zastać nadany charakter zobowiązaniowy. W moim przekonaniu odnoszące się do niej przepisy powinny stanowić samodzielną podstawę do zawarcia odpowiedniej umowy, której skutki ograniczałyby się jedynie do przeniesienia prawa własności nieruchomości. Argumentem, który dodatkowo przemawia za takim rozwiązaniem, jest fakt, że regulacja ta zrodziła się w wyniku prac nad zastąpieniem prawnorzeczowej instytucji zrzeczenia się nieruchomości. Wydaje się więc, że bardziej trafnym byłoby umieszczenie odpowiednio zmodyfikowanych konstrukcyjnie unormowań w rozdziale I działu III księgi II k.c., zatytułowanym „Przeniesienie własności”, nadając umowie przekazania nieruchomości charakter rzeczowy.

Umowa przekazania nieruchomości jest zawierana pomiędzy dwoma równorzędnymi podmiotami. Ustawodawca słusznie odstąpił od zrzeczenia się własności nieruchomości w drodze jednostronnego oświadczenia woli oraz od zrzeczenia się własności nieruchomości za zgodą organu administracji publicznej. Pierwsze rozwiązanie zostało zakwestionowane zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i przez Prezydenta RP, natomiast drugie przypomina raczej umowę cywilnoprawną i nie przystaje do teoretycznoprawnej konstrukcji zrzeczenia. Zarówno więc w przypadku umowy przekazania nieruchomości, jak i zrzeczenia się własności nieruchomości za zgodą organu administracji publicznej, niedopuszczalne wydaje się wprowadzenie klauzuli generalnej, zgodnie z którą podmiot publiczny mógłby odstąpić od zawarcia umowy przekazania nieruchomości lub nie wyrazić zgody na zrzeczenie się własności gruntu jedynie z uwagi na „ważne przyczyny”, „ważne przyczyny gospodarcze” czy też „ważne przyczyny społeczne”²². Klauzula taka stwarzałaby co prawda iluzoryczną ochronę uzasadnionego interesu dotychczasowego właściciela nieruchomości, niemniej jednak należy mieć na uwadze, że ustawa o gospodarce nieruchomościami nakłada na podmioty publiczne obowiązek gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Podmioty te winny dysponować więc co do zasady gruntami wykorzystywanymi do realizowania ich ustawowo zastrzeżonych zadań oraz dążyć do wyzbycia się nieruchomości generujących znaczne koszty utrzymania, które nie mogą być wykorzystywane dla zaspokajania potrzeb danej społeczności.

Konsekwencją przyjętej przez ustawodawcę równorzędności podmiotów zawierających umowę przekazania nieruchomości jest dyspozycja art. 902² k.c. Przepis ten wskazuje, że właściciel przekazujący nieruchomość co do zasady nie ponosi odpowiedzialności za jej wady. Ustawodawca nie precyzuje, co należy rozumieć pod pojęciem wad nieruchomości. Wydaje się, że pojęcie to jest bardzo szerokie i obejmuje swym zakresem nie tylko wady dotyczące stanu prawnego nieruchomości ujawnionego w księdze wieczystej, ale także ustanowione na niej obciążenia

²² Za przyjęciem takiego rozwiązania w stosunku do zgody właściwego organu administracji publicznej na zrzeczenie się własności nieruchomości opowiadał się G. B i e n i e k, [w:] G. B i e n i e k, S. K a l u s, Z. M a r m a j, E. M z y k, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 119.

zenia, wynikające zarówno z ograniczonych praw rzeczowych, jak i ze stosunków obligacyjnych, oraz wady wynikające z jej stanu faktycznego. Przytoczony przepis pozwala jednak stronom na ułożenie zakresu odpowiedzialności za wady nieruchomości według własnego uznania. Taka możliwość wynika także wprost z zasady swobody kształtowania umów wyrażonej w art. 353¹ k.c., gdyż umowa przekazania nieruchomości jest umową zobowiązaniową.

III. Głównym wyzwaniem, jakie stoi przed nową regulacją, jest wypełnienie luki po nieograniczonym podmiotowo zrzeczeniu się własności nieruchomości, postrzeganym jako jedno z uprawnień właściciela nieruchomości wynikające z treści tego prawa. W trakcie prac nad instytucją przekazania nieruchomości ustawodawca stanął przed dylematem, jak uwzględnić założenie ustrojowe, zgodnie z którym gospodarowanie mieniem publicznym co do zasady winno się odbywać przez jednostki samorządu terytorialnego najniższego szczebla, nie ingerując w gwarantowaną konstytucyjnie samodzielność tych podmiotów. Przyjęte rozwiązanie należy uznać za trafne, gdyż wprowadzone uregulowanie, za wyjątkiem przyjętego przez ustawodawcę charakteru prawnego umowy przekazania nieruchomości, nie budzi większych wątpliwości ani pod względem konstrukcyjnym, ani w zakresie zgodności z Konstytucją RP. Analizując jednak treść przytoczonych wyżej przepisów w kontekście postulatów, jakie odnośnie do nowego uregulowania zgłaszał zarówno Trybunał Konstytucyjny, jak i Prezydent RP, a także przedstawiciele doktryny²³, wydaje się, że postulaty te nie zostały w pełni uwzględnione.

Wprowadzone przepisy nie odnoszą się bowiem m.in. do możliwości przekazania użytkowania wieczystego. Potrzeba uregulowania tego zagadnienia jest szczególnie istotna, gdy zwróci się uwagę na rozbieżności, jakie wywoływała kwestia dopuszczalności zrzeczenia się użytkowania wieczystego od momentu pojawienia się tej instytucji w polskim systemie prawnym. W dalszej części niniejszej rozprawy postaram się odpowiedzieć na pytanie, czy pomimo braku wyraźnego wskazania przez ustawodawcę na możliwość przekazania użytkowania wieczystego, a także braku generalnych unormowań dopuszczających zrzeczenie się tego prawa, dokonanie tych czynności jest w obecnym stanie prawnym możliwe.

²³ G. Bieniek, [w:] *Ustawa o gospodarce...*, s. 119-120.

Rozstrzygnięcie obu tych kwestii jest szczególnie istotne z uwagi na charakter normatywny oraz znaczenie gospodarcze tego prawa. Choć co prawda obecnie oddawanie gruntów publicznych w użytkowanie wieczyste należy do rzadkości, to jednak dokonane z dniem 5 grudnia 1990 r. uwłaszczenie państwowych i komunalnych osób prawnych, polegające na przyznaniu tym podmiotom *ex lege* prawa użytkowania wieczystego do terenów pozostających w tej dacie w ich zarządzie, spowodowało, że do dziś znaczna część gruntów o szczególnym znaczeniu gospodarczym, zlokalizowanych w granicach miast, jest przedmiotem użytkowania wieczystego.

Jak wiadomo, użytkowanie wieczyste jako nowa instytucja o charakterze emfiteutycznym²⁴ pojawiło się w polskim systemie prawnym z dniem wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach²⁵. Wprowadzając je, ustawodawca miał na celu przyznanie podmiotom wchodzącym w skład tzw. sektora nieuspołecznionego stosunkowo trwałego, stabilnego i zbywalnego tytułu prawnego, pozwalającego na realizowanie inwestycji na gruntach państwowych, przeznaczonych do wykorzystania na cele inne niż rolne i leśne, przy zachowaniu jednocześnie przez Skarb Państwa prawa własności takich nieruchomości. Było to swego rodzaju *novum* z punktu widzenia systemów prawnych ówczesnych państw socjalistycznych, gdyż dominowało w nich zazwyczaj obowiązujące w Związku Radzieckim bezterminowe i bezpłatne użytkowanie, które swą konstrukcją, jako prawo niezbywalne, było bardziej zbliżone do klasycznego użytkowania niż do prawa własności²⁶. Charakter prawny użytkowania wieczystego w okresie obowiązywania ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach był sporny i rodził wiele trudności interpretacyjnych. Do momentu wejścia w życie kodeksu cywilnego powszechnie przyjmowano jednak, że prawo

²⁴ Użytkowanie wieczyste uregulowane w dekreście z dnia 10 grudnia 1952 r. o odstępowaniu przez państwo nieruchomości mienia nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa mieszkaniowego (Dz.U. Nr 49, poz. 326) nie może być utożsamiane z instytucją o tożsamej nazwie wprowadzonej na podstawie przepisów ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, gdyż przypominało ono raczej formę niezbywalnego, bezterminowego użytkowania znaną prawnu radzieckiemu.

²⁵ Dz.U. Nr 32, poz. 159.

²⁶ Zob. S. S z e r, *Użytkowanie gruntów państwowych*, Warszawa 1962, s. 25-26.

to należy sklasyfikować w katalogu ograniczonych praw rzeczowych²⁷. W tym okresie dopuszczalność zrzeczenia się użytkowania wieczystego, pomimo że ustawa o gospodarce terenami w miastach i osiedlach nie wypowiedała się w tej kwestii, nie była w ogóle kwestionowana. Koncentrowano się jedynie na wskazaniu odpowiednich przepisów, jakie winny mieć zastosowanie przy dokonywaniu tej czynności prawnej. Możliwość zrzeczenia się ograniczonego prawa rzeczowego, za jakie wówczas uważano użytkowanie wieczyste, wynikała z art. 125 pr. rzecz.²⁸ Jednak nawet w tym okresie w przypadku zrzecania się użytkowania wieczystego, w szczególności ustanowionego na zabudowanym gruncie, skłaniano się do odpowiedniego stosowania art. 60 pr. rzecz. regulującego zrzeczenie się prawa własności²⁹. Po wejściu w życie kodeksu cywilnego i umieszczeniu regulacji dotyczących użytkowania wieczystego w księdze drugiej, tytuł II tej ustawy, czyli pomiędzy przepisami dotyczącymi prawa własności a ograniczonymi prawami rzeczowymi, zagadnienie dopuszczalności zrzeczenia się użytkowania wieczystego stało się bardziej złożone. Fakt takiego usytuowania przepisów dotyczących tej instytucji jest powszechnie postrzegany jako podstawowy argument na poparcie tezy, zgodnie z którą użytkowanie wieczyste nie jest ograniczonym prawem rzeczowym, a prawem pośrednim pomiędzy tą kategorią praw a prawem własności nieruchomości. Ustawodawca, uzasadniając przyjęcie takiego zabiegu legislacyjnego celem społeczno-gospodarczym użytkowania wieczystego, miał świadomość trudności interpretacyjnych, jakie wywoła przyjęte rozwiązanie. Zdecydował się on jednak na pozostawienie ich do rozstrzygnięcia przez doktrynę i judykaturę³⁰. Takiej analizy wymagała m.in. kwestia dopuszczalności zrzeczenia się użytkowania wieczystego. Kodeks cywilny wyraźnie zezwalał bowiem na zrzeczenie się prawa własności nieruchomości oraz na zrzeczenie się ograniczonego prawa rzeczowego, nie wypowiedając się jednak w ogóle w sprawie możliwości

²⁷ Zob. J. Wasilkowski, *Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1963, s. 152 i nast., J. Winiarz, *Użytkowanie wieczyste*, Warszawa 1967, s. 185-187.

²⁸ Za odpowiednim stosowaniem tego przepisu do zrzeczenia się użytkowania wieczystego przez osobę fizyczną opowiadał się J. Wasilkowski (*Zarys prawa...*, s. 159).

²⁹ Zob. Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Kraków 2006, s. 598.

³⁰ Zob. *Projekt kodeksu cywilnego oraz przepisów wprowadzających kodeks cywilny*, Warszawa 1962, s. 207-208.

zrzeczenia się użytkowania wieczystego. Mimo braku wyraźnego unormowania doktryna optowała za dopuszczeniem takiego rozwiązania. Możliwość taką wywodzą przede wszystkim ze zbywalnego charakteru tego prawa oraz uzasadniają ją względami gospodarczymi³¹. Do rozstrzygnięcia pozostawało jednak zagadnienie, czy do zrzeczenia się użytkowania wieczystego winien mieć odpowiednie zastosowanie art. 179 k.c. dotyczący zrzeczenia się prawa własności nieruchomości, czy też art. 246 k.c. wskazujący na możliwość zrzeczenia się ograniczonych praw rzeczowych. Przeważająca część doktryny opowiedziała się za przyjęciem pierwszego z wymienionych wyżej rozwiązań³². Uzasadniając takie stanowisko, wskazywano głównie na charakter normatywny użytkowania wieczystego. Prawo to powszechnie traktowano bowiem jako instytucję bliższą prawu własności nieruchomości. Za takim postrzeganiem tej instytucji opowiedział się także Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 17 stycznia 1974 r.³³, stwierdzając m.in., że „wieczyste użytkowanie zostało ukształtowane jako instytucja pośrednia między prawną kategorią własności a kategorią tzw. praw rzeczowych ograniczonych. W wypadkach więc nieunormowanych w art. 232-243 k.c. oraz w umowie o oddanie terenu państwowego w wieczyste użytkowanie należy przy trudnościach interpretacyjnych posługiwać się analogią przede wszystkim do przepisów zawartych w dziale II tytułu I księgi II k.c., dotyczących treści i wykonywania własności”³⁴.

Regulacja odnosząca się wyraźnie do możliwości zrzeczenia się użytkowania wieczystego została wprowadzona dopiero w art. 2b ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłasz-

³¹ Zob. S. Breyer, *Użytkowanie wieczyste*, Katowice 1965, s. 22.

³² Zob. J. Winiarz, *Użytkowanie...*, s. 288; tenże, *Prawo użytkowania wieczystego*, Warszawa 1970, s. 172; Z. K. Nowakowski, *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, wyd. 3, Warszawa 1980, s. 156; T. Smyczyński, *Wygaśnięcie użytkowania wieczystego*, Pałestra 1971, z. 7-8, s. 13-14. J. Winiarz wskazał, że stosowanie *per analogiam* art. 246 k.c. do zrzeczenia się użytkowania wieczystego można rozważać jedynie w odniesieniu do gruntów niezabudowanych, gdzie z prawem ich użytkowania wieczystego nie jest związane prawo własności budynków i urządzeń.

³³ III CRN 316/73 (OSNCP 1974, nr 11, poz. 197).

³⁴ Sąd Najwyższy w cytowanym postanowieniu, z uwagi na przedmiot orzekania, podkreślił analogiczne zastosowanie art. 145 k.c. dotyczącego ustanowienia służebności drogi koniecznej również w stosunku do nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste.

czaniu nieruchomości (dalej: u.zm.u.g.g.w.n.). Jak wiadomo, początkowo przedmiotem użytkowania wieczystego mogły być jedynie nieruchomości państwowe. W wyniku dokonanej na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych transformacji ustrojowej z dniem 27 maja 1990 r. przywrócona została jednak własność komunalna, a zatem, począwszy od tej daty, zarówno gmina, jak i komunalna osoba prawna mogły być podmiotem praw i obowiązków. Przytoczone wyżej unormowanie stanowiło niejako konsekwencję dokonanego z dniem 5 grudnia 1990 r. uwłaszczenia państwowych i komunalnych osób prawnych za pomocą przyznania tym podmiotom *ex lege* prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości pozostających dotychczas w ich zarządzie i użytkowaniu. Dawał on bowiem tym podmiotom możliwość zrzeczenia się nabytych niezależnie od ich woli praw majątkowych do nieruchomości zbędnych do prowadzenia przez nich działalności³⁵. Dla skuteczności tej czynności prawnej niezbędne było jednak uzyskanie przez komunalną osobę prawną zgody zarządu gminy, a w przypadku państwowej osoby prawnej, właściwego rejonowego organu rządowej administracji ogólnej.

Ustawodawca w przywołanym wyżej uregulowaniu wskazał, że do zrzeczenia się prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego w tym trybie ma odpowiednie zastosowanie art. 179 k.c. Ponadto w przepisie tym wskazano gminę, na terenie której znajduje się nieruchomość, jako beneficjenta zrzeczenia się praw majątkowych przez komunalną osobę prawną. W przypadku natomiast zrzekania się praw do nieruchomości przez państwową osobę prawną, beneficjentem tej czynności prawnej, poprzez odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 179 k.c. w obowiązującym wówczas brzemieniu, stawał się Skarb Państwa. Przyjęcie takiego rozwiązania oznaczało, że prawo użytkowania wieczystego wygasało wskutek konfuzji jedynie wówczas, gdy gmina była właścicielem nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste komunalnej osobie prawnej oraz gdy Skarb Państwa był właścicielem nieruchomości, w którą wyposażona została państwowa osoba prawna. W sytuacji natomiast, gdy właścicielem gruntu oddanego komunalnej osobie prawnej był Skarb

³⁵ Przepis ten został wprowadzony przez ustawę z dnia 7 października 1992 r. zmieniającą ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 91, poz. 455), która weszła w życie 24 grudnia 1992 r.

Państwa, a także gdy gmina była właścicielem gruntu udostępnionego państwowej osobie prawnej, ustanowione na rzecz tych podmiotów prawo użytkowania wieczystego przechodziło w wyniku zrzeczenia się odpowiednio na rzecz gminy i na rzecz Skarbu Państwa. Uregulowanie zawarte w art. 2b u.zm.u.g.g.w.n. zostało przetransponowane do art. 16 u.g.n.³⁶ W nowym unormowaniu wyraźnie wskazano już, że zrzeczenie się praw majątkowych przez państwową osobę następuje na rzecz Skarbu Państwa. Dodatkowo z dniem 1 stycznia 1999 r., z uwagi na utworzenie samorządu powiatowego i samorządu województwa, zakres podmiotowy tego przepisu został poszerzony także o samorządowe osoby prawne utworzone przez te jednostki, a co za tym idzie, powiększony został katalog sytuacji, w których w wyniku zrzeczenia się użytkowania wieczystego prawo to nie wygaśnie wskutek konfuzji, a zostanie przekazane na rzecz wskazanego przez ustawę beneficjenta tej czynności prawnej. Aby w wyniku zrzeczenia się prawa użytkowania wieczystego doszło do jego wygaśnięcia wskutek konfuzji, nieruchomości gruntowa musi więc stanowić własność tego podmiotu publicznego, który utworzył daną jednostkę organizacyjną posiadającą osobowość prawną i wyposażył ją w majątek. Do konfuzji dojdzie więc w szczególności w przypadku, gdy właścicielem gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste gminnej osobie prawnej jest ta gmina, która ją utworzyła i wyposażyla w majątek. Natomiast w sytuacji, gdy właścicielem nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste gminnej osobie prawnej będzie Skarb Państwa lub inna niż gmina³⁷ jednostka samorządu terytorialnego, w wyniku zrzeczenia się użytkowania wieczystego prawo to nie wygaśnie, a zostanie przekazane odpowiedniej gminie.

Kolejne uregulowanie szczególne w zakresie zrzeczenia się użytkowania wieczystego zostało wprowadzone w art. 17b ust. 3 u.g.n.r.SP. Zgodnie z tym przepisem każdy użytkownik wieczysty nieruchomości rolnej może zrzec się swego prawa przez złożenie Agencji Nieruchomości Rolnych stosownego oświadczenia w formie aktu notarialnego, które stanowi

³⁶ Tekst pierwotny Dz.U. Nr 115, poz. 741, tekst jedn.: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603.

³⁷ Mowa tu jedynie o tej gminie, która utworzyła i wyposażyla w majątek daną gminną jednostkę prawną.

podstawę do wykreślenia użytkownika wieczystego z księgi wieczystej³⁸. Przepis ten w swej konstrukcji zawiera ograniczenie przedmiotowe do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W trakcie analizy tego unormowania zwraca uwagę fakt, że konstrukcja tego przepisu jest zbliżona do uregulowania zawartego art. 246 k.c., dotyczącego zrzeczenia się ograniczonych praw rzeczowych, bowiem w takim wypadku prawo użytkownika wieczystego zawsze wygasa wskutek konfuzji, a Skarb Państwa odzyskuje pełnię uprawnień właścicielskich.

IV. Biorąc pod uwagę brzmienie wskazanych wyżej przepisów szczególnych odnoszących się wprost do możliwości zrzeczenia się użytkownika wieczystego, należy stwierdzić, że w obecnym stanie prawnym przeprowadzenia odrębnych rozważań wymaga jedynie kwestia dopuszczalności dokonania tej czynności prawnej przez podmioty niewymienione w art. 16 u.g.n. (tj. osoby fizyczne lub niepaństwowe i niesamorządowe osoby prawne) i zajmujące grunty, które nie wchodzą w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Do momentu uchylenia art. 179 k.c. dominowało zapatrywanie, że zrzeczenie się użytkownika wieczystego przez takie podmioty jest moż-

³⁸ Art. 4 ustawy z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw zniósł wymóg uzyskania zgody Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych na zrzeczenie się prawa użytkownika wieczystego. Obecnie obowiązująca ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie przewiduje co prawda możliwości oddawania nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste, niemniej jednak w Zasobie tym mogą zostać zaewidencjonowane nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste na podstawie innych unormowań. Taka możliwość została otwarta w wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1994 r. Nr 1, poz. 3). Do ustawy tej dodano wówczas art. 12 ust. 4, który w przypadku nieruchomości przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne odsyłał do odpowiednich unormowań ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, które przewidywały m.in. możliwość oddawania gruntów w użytkowanie wieczyste. Ponadto nowela ta rozszerzyła katalog nieruchomości, którymi może gospodarować AWRSP, o nieruchomości znajdujące się w użytkowaniu wieczystym. Z uwagi na praktyczne problemy w stosowaniu tych przepisów, art. 12 ust. 4 u.g.n.r.SP. został uchylony z dniem 15 czerwca 1999 r.

liwe³⁹. Dopuszczalność zrzeczenia się użytkowania wieczystego wywodziło przede wszystkim z uprawnienia użytkownika wieczystego do rozporządzania swoim prawem, wynikającego z art. 233 k.c., oraz odpowiedniego zastosowania art. 179 k.c. Jako podstawę do odpowiedniego stosowania drugiego z przywołanych wyżej przepisów dotyczącego zrzeczenia się prawa własności nieruchomości, a nie art. 246 k.c. regulującego zrzeczenie się ograniczonego prawa rzeczowego, wskazywano art. 237 k.c. nakazujący odpowiednie stosowanie przepisów o przeniesieniu własności do przenoszenia użytkowania wieczystego. W literaturze prezentowany był jednak również odmienny punkt widzenia, zgodnie z którym zrzeczenie się użytkowania wieczystego, poza sytuacjami przewidzianymi w przepisach szczególnych, nie jest dopuszczalne ani poprzez odpowiednie stosowanie art. 179 k.c., ani art. 246 k.c.⁴⁰ Stanowisko w omawianej kwestii zajął także Trybunał Konstytucyjny w przywołanym na wstępie wyroku. Trybunał opowiedział się za dopuszczalnością zrzeczenia się użytkowania wieczystego, stwierdzając jednak, że skoro prawo użytkowania wieczystego jest prawem pochodnym w stosunku do prawa własności, to w przypadku jego zrzeczenia się odpowiednie zastosowanie winien mieć art. 246 k.c. normujący zrzeczenie się przez uprawnionego przysługującego mu ograniczonego prawa rzeczowego.

Trybunał Konstytucyjny, uzasadniając swój pogląd, zwraca uwagę, że tak w przypadku zrzeczenia się użytkowania wieczystego, jak i ograniczonego prawa rzeczowego nie dochodzi do zmiany uprawnionego, gdyż czynności te, choć dokonywane wobec właściciela, nie wywołują skutku w postaci przeniesienia prawa na niego czy na inny podmiot. Skutkiem obu jest zwolnienie prawa własności z obciążeń. Zarówno użytkownik wieczysty, jak i osoba uprawniona z tytułu ograniczonego prawa rzeczowego

³⁹ Z. Truskiewicz wskazuje, że za przyjęciem takiego stanowiska opowiadali się m.in. J. Ignatowicz, S. Dmowski, K. Pietrzykowski, G. Bieniek, S. Rudnicki, K. Stefaniuk, B. Ziemiński, A. Doliwa, J. Górecki, C. Woźniak, a także Sąd Najwyższy (uchwała z 8 września 1992 r., III CZP 89/92, OSN 193, nr 4, poz. 53). Zob. Z. Truskiewicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 595-596.

⁴⁰ Zob. E. Drozd, Z. Truskiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości – Komentarz*, Kraków 1995, s. 372; A. Cisek, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. Edward Gniewek, Warszawa 2006, s. 380; E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami skarbowymi*, Kraków 1999, s. 305-306.

wego wywodzą swe prawa od właściciela. Obciążając swoje prawo, właściciel nie traci przysługującego mu statusu i oczywiście musi się liczyć z wygaśnięciem obciążenia. Nawet jeżeli następuje ono w efekcie jednostronnej czynności uprawnionego, nie zmienia pozycji prawnej właściciela⁴¹.

W podobnym tonie wypowiedział się również Sąd Najwyższy w uchwale z 19 maja 2006 r.⁴², zaznaczając jednak w jej uzasadnieniu, że pogląd o odpowiednim stosowaniu art. 246 k.c. do zrzeczenia się użytkowania wieczystego nie jest poglądem powszechnie podzielanym w doktrynie i w orzecznictwie. Przywołano chociażby stanowisko tegoż Sądu wyrażone w uchwale podjętej w składzie siedmiu sędziów z dnia 8 grudnia 2004 r.⁴³, w uzasadnieniu której stwierdzono m.in., że „w wyniku zrzeczenia się może nastąpić wygaśnięcie użytkowania wieczystego, jeżeli prawo to obciąża nieruchomość stanowiącą własność podmiotu (np. gminy), który w wyniku zrzeczenia się stałby się użytkownikiem wieczystym. Jeżeli zaś użytkowanie wieczyste obciąża nieruchomość innego podmiotu (np. Skarbu Państwa), a zrzeczenia się dokonuje użytkownik wieczysty będący np. osobą fizyczną, to użytkowanie wieczyste „przechodzi” – na podstawie art. 179 w związku z art. 233 i 237 k.c. – na rzecz gminy”.

Moim zdaniem z poglądem o dopuszczalności zrzeczenia się użytkowania wieczystego poza sytuacjami wyraźnie przewidzianymi w przepisach szczególnych poprzez stosowanie *per analogiam* art. 246 k.c. można by zgodzić się jedynie wówczas, gdyby zrzeczenie się prawa użytkowania wieczystego wywoływało skutki tylko w zakresie stosunków pomiędzy właścicielem nieruchomości a użytkownikiem wieczystym. Zgodnie bowiem z konsekwentnie prezentowaną przez doktrynę i judykaturę koncepcją w kwestiach nieuregulowanych czy to przepisami rangi ustawowej, czy też w umowie o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste, w stosunkach pomiędzy użytkownikiem wieczystym a właścicielem nieruchomości odpowiednie zastosowanie winny mieć przepisy o ograniczonych prawach rzeczowych, natomiast w stosunkach pomiędzy użytko-

⁴¹ Zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 marca 2005 r., K 9/04 OTK ZU 2005/3A, poz. 24.

⁴² III CZP 26/2006, OSNC 2007, nr 3, poz. 39.

⁴³ III CZP 47/2004 OSNC 2005, nr 5, poz. 74.

waniem wieczystym a osobami trzecimi odpowiednie zastosowanie winny mieć przepisy dotyczące prawa własności⁴⁴. Skuteczne rozwiązanie prawa użytkowania wieczystego przed upływem terminu określonego w umowie o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste rodzi jednak skutki nie tylko w zakresie stosunków pomiędzy właścicielem nieruchomości a użytkownikiem wieczystym, ale także pomiędzy użytkownikiem wieczystym a osobami trzecimi. Sytuacja taka może mieć miejsce wówczas, gdy użytkownik wieczysty obciążył swoje prawo poprzez ustanowienie na nim ograniczonego prawa rzeczowego (np. hipoteki) lub poprzez zawarcie umowy obligacyjnej (np. dzierżawy).

Ponadto, gdyby przyjąć stanowisko wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny, zrzeczenie się uprawnień przysługujących użytkownikowi wieczystemu zawsze wiązałoby się z wygaśnięciem prawa użytkowania wieczystego, co oznacza, że beneficjentem zrzeczenia zawsze byłby właściciel nieruchomości. Jak już wyżej wskazano, art. 16 u.g.n. wyraźnie wskazuje natomiast podmiot, na który przechodzi prawo użytkowania wieczystego w przypadku jego zrzeczenia się przez państwową lub samorządową osobę prawną. W sytuacji więc, gdy w wyniku zrzeczenia się nie dochodzi do wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego, stosunki pomiędzy użytkownikami wieczystymi (zrzekającym się i przejmującym to prawo) są analogiczne do sytuacji zaistniałej w wyniku zrzeczenia się prawa własności nieruchomości w trybie uchylonego art. 179 k.c., do którego to przepisu odsyłał również art. 16 ust. 1 u.g.n. przed nowelizacją dokonaną z dniem 22 października 2007 r.⁴⁵

Wyeliminowanie ogólnej regulacji dotyczącej zrzeczenia się prawa własności nieruchomości wzmocniło pogląd o niedopuszczalności zrzeczenia się użytkowania wieczystego poza sytuacjami wyraźnie przewidzianymi w przepisach szczególnych. Ponadto z chwilą uchylenia art. 179 k.c., tezy o generalnej dopuszczalności zrzeczenia się użytkowania wieczystego nie można już wywieść ani z wykładni *argumentum a maiori ad minus* (wnioskowanie z czegoś większego o czymś mniejszym – skoro

⁴⁴ Zob. Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 652-653.

⁴⁵ Tamże, s. 600. Odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 179 k.c. zostało usunięte na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 173, poz. 1218).

dopuszczalne było zrzeczenie się „mocniejszego” prawa własności, to dopuszczalne jest również zrzeczenie się „słabszego” prawa użytkowania wieczystego), ani z wykładni *argumentum a simili* (wnioskowanie z podobieństwa – powszechnie przyjmuje się, że prawo użytkowania wieczystego zostało ukształtowane jako prawo pośrednie pomiędzy prawem własności a ograniczonymi prawami rzeczowymi o treści bliższej jednak prawu własności).

Biorąc pod uwagę fakt, że instytucja przekazania nieruchomości została wprowadzona w wyniku prac zainicjowanych uchYLENIEM art. 179 k.c., w dalszej części niniejszego opracowania przeanalizowana zostanie dopuszczalność przekazania użytkowania wieczystego w przywołanym na wstępie trybie w kontekście argumentów podnoszonych przez przeciwników dopuszczalności zrzeczenia się użytkowania wieczystego, uwzględniając przy tym różnice konstrukcyjne i teoretycznoprawne, jakie zachodzą pomiędzy tymi instytucjami. Nie przesądzając na tym etapie wyników tych rozważań, do ustalenia pozostaje także, czy nowa instytucja przekazania nieruchomości w zakresie użytkowania wieczystego faktycznie zastąpiła instytucję uregulowaną niegdyś w art. 179 k.c., czy też może ona stanowić dodatkowy sposób rozporządzenia tym prawem, wykorzystywany alternatywnie do jego zrzeczenia się na podstawie przytoczonego wyżej art. 246 k.c.

W doktrynie podkreśla się, że za niedopuszczalnością zrzeczenia się użytkowania wieczystego poza sytuacjami przewidzianymi w przepisach szczególnych przemawia fakt, iż co do zasady źródłem użytkowania wieczystego jest umowa, a jednostronne oświadczenie woli nie może bez wyraźnego umocowania ustawowego znosić wynikającego z niej stosunku prawnego, nawet jeśli niezbędna byłaby zgoda na zrzeczenie się użytkowania wieczystego⁴⁶. O ile, analizując dopuszczalność zrzeczenia się użytkowania wieczystego, należałoby uznać ten argument za trafny, to nie może być on jednak brany pod uwagę przy rozważaniu ewentualnej możliwości przekazania użytkowania wieczystego w trybie omawianym w niniejszej pracy. Do skutecznego dokonania czynności prawnej, o której mowa w art. 902¹ k.c., niezbędne jest bowiem zawarcie umowy prze-

⁴⁶ Zob. Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 601.

noszącej prawo do nieruchomości, a nie jednostronne oświadczenie woli. W związku z tym możliwość przekazania użytkowania wieczystego mieści się w zakresie uprawnienia użytkownika wieczystego do rozporządzania swoim prawem, wynikającego z art. 233 k.c.

Jak już wyżej wskazano, również z tego uprawnienia wywodzona dopuszczalność zrzeczenia się użytkowania wieczystego, powołując przy tym treść art. 237 k.c., zgodnie z którym do przeniesienia użytkowania wieczystego stosuje się odpowiednio przepisy o przeniesieniu własności nieruchomości. Zdaniem Z. Truskiewicza z samego uprawnienia do rozporządzania nie wynika jednak możliwość zrzeczenia się w drodze jednostronnego oświadczenia woli każdego prawa, niezależnie od jego istoty i od powiązań prawnych łączących zrzekającego się z innymi podmiotami⁴⁷. W podobnym tonie wypowiedział się również Trybunał Konstytucyjny w cytowanym powyżej wyroku, stwierdzając m.in., że zagwarantowanie właścicielom całkowitej dowolności wyzbywania się nieruchomości nie jest wartością konstytucyjną, której urzeczywistnienie usprawiedliwiałoby naruszenie innych konstytucyjnych wartości⁴⁸. Co więcej, powoływanie się na treść art. 237 k.c., a co za tym idzie, przyjęcie dopuszczalności zrzeczenia się prawa użytkowania wieczystego w trybie nieobowiązującego już obecnie art. 179 k.c. nie było, moim zdaniem, uzasadnione z uwagi na fakt, że przepis ten nie był usytuowany wśród przepisów dotyczących przenoszenia własności, lecz w rozdziale pt. „Inne wypadki nabycia i utraty własności”. Jest to więc szczególny sposób utraty prawa niemieszczący się w pojęciu zbywalności, a zatem winien mieć umocowanie w wyraźnej normie prawnej⁴⁹. Wydaje się ponadto, że rolą art. 237 k.c. jest wypełnienie luki w zakresie przeniesienia prawa użytkowania wieczystego poprzez odpowiednie stosowanie przepisów o przeniesieniu prawa własności. W związku z tym winien on być powoływany jedynie wówczas, gdy ustawodawca wyraźnie nie wypowiada się o możliwości dokonania przez użytkownika ściśle określonej czynności prawnej, przyznając jednocześnie możliwość jej dokonania właścicie-

⁴⁷ Tamże, s. 603.

⁴⁸ Zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 marca 2005 r., K 9/04 (OTK ZU 2005, nr 3A, poz. 24).

⁴⁹ Zob. Z. Truskiewicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 604-605.

lowi nieruchomości. W przypadku instytucji zrzeczenia się nieruchomości trudno mówić o braku odpowiednich regulacji w tym zakresie, dotyczących użytkowania wieczystego. Jak już wspomniano wcześniej, ustawodawca wypowiedział się wyraźnie w sprawie możliwości zrzeczenia się użytkowania wieczystego zarówno w art. 16 u.g.n., jak i art. 17b u.g.n.r.SP. Wątpliwości nie powinna jednak budzić możliwość odwoływania się do odpowiedniego stosowania przepisów o przeniesieniu własności w przypadku przekazania prawa użytkowania wieczystego. Użytkowanie wieczyste jako prawo majątkowe jest bowiem prawem zbywalnym, a umowa przekazania nieruchomości została dodana do katalogu umów przenoszących własność zawartego w art. 155 § 1 k.c. Dodatkowo żaden przepis szczególnie, nawet w ograniczonym zakresie podmiotowym i przedmiotowym, nie traktuje wprost o możliwości nieodpłatnego przekazania tego prawa w omawianym trybie. Przyjąć należy więc, że rozważając możliwość przekazania użytkowania wieczystego w oparciu o regulacje zawarte w art. 902¹ k.c. i 902² k.c., powoływanie się na treść art. 237 k.c. jest w pełni uzasadnione, a okoliczności przemawiające przeciwko przyjęciu takiej analogii w zakresie zrzeczenia się prawa użytkowania wieczystego nie wyłączają jej zastosowania w odniesieniu do omawianej instytucji.

Kolejnym argumentem podnoszonym przez przeciwników przyjęcia dopuszczalności zrzeczenia się prawa użytkowania wieczystego był brak odpowiednich uregulowań w zakresie uprawnień osób trzecich obciążających użytkowanie wieczyste.

Problem ten jest jednak bardziej złożony, gdyż nie ogranicza się on jedynie do sytuacji, w których dopuszczalność zrzeczenia się użytkowania wieczystego nie wynika wprost z przepisów szczególnych. Jak wynika z przedstawionych powyżej rozważań, zrzeczenie się użytkowania wieczystego mogło bowiem prowadzić albo do jego wygaśnięcia wskutek konfuzji albo do przeniesienia na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie natomiast z art. 241 k.c. wraz z wygaśnięciem użytkowania wieczystego wygasają ustanowione na nim obciążenia. Beneficjent zrzeczenia się użytkowania wieczystego, w przypadku gdy prawo to ulegnie wygaśnięciu wskutek konfuzji, nie może być jednak odpowiedzialnym za wygasłe obciążenia, które ciążyły na wygasłym użytkowaniu wieczystym. W takim wypadku nie nabywa on bowiem prawa o oznaczonej wartości mogącej być granicą odpowiedzial-

ności, którą wyznaczał art. 179 § 2 k.c., a jedynie odzyskuje pełnię przysługujących mu uprawnień właścicielskich.

Nieco inaczej przedstawiałaby się sytuacja, gdyby w wyniku zrzeczenia się użytkowania wieczystego nie dochodziło do jego wygaśnięcia, ale do przejścia na inny podmiot. Powstaje jednak pytanie, czy również wówczas ustanowione na użytkowaniu wieczystym obciążenia przechodziły na beneficjenta zrzeczenia się użytkowania wieczystego. Zgodnie z uchylonym art. 179 § 2 k.c. gmina ponosiła odpowiedzialność za obciążenia nieruchomości będącej przedmiotem zrzeczenia, ograniczoną do wartości nabytej nieruchomości według stanu w chwili nabycia, a według cen rynkowych w chwili zaspokojenia wierzyciela. Przepis ten był traktowany jako podstawa do przyjęcia twierdzenia, że nabycie nieruchomości wskutek zrzeczenia się jest nabyciem pierwotnym⁵⁰, uzupełnionego niekiedy o stwierdzenie, że nabywca nie wstępuje w prawa i obowiązki osoby zrzekającej się prawa własności lub użytkowania wieczystego⁵¹. Taka okoliczność może być uzasadniona jedynie wówczas, jeżeli obciążenia te wygasną w wyniku zrzeczenia się nieruchomości⁵².

Przyjmując przedstawione powyżej stanowisko, należałoby stwierdzić, że w obu przypadkach będących przedmiotem rozważań dochodziłoby więc do wygaśnięcia obciążeń ustanowionych na prawie użytkowania wieczystego niezależnie od tego, czy prawo to wygasłoby wskutek konfuzji, czy też przechodziłoby na inny podmiot. Beneficjent zrzeczenia nabyłby więc prawo użytkowania wieczystego bez obciążeń, ale z obowiązkiem zapłaty odszkodowań z tytułu ich wygaśnięcia w wysokości nieprzekraczającej wartości nabytego prawa⁵³. Osoby uprawnione z tego tytułu musiałyby się pogodzić z wygaśnięciem swoich praw ustanowionych na użytkowaniu wieczystym będącym przedmiotem zrzeczenia i ograniczyć swoje roszczenia jedynie do odszkodowania z tytułu wygaśnięcia swoich uprawnień. Taki pogląd nie przystaje jednak do bezwzględniego charakteru ograniczonych praw rzeczowych, który choć nie wynika

⁵⁰ Zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 marca 2005 r. ...

⁵¹ Zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 2 marca 1962 r., 4 CR 891/61 (OSN 1963, nr 9, poz. 192).

⁵² Zob. Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 611.

⁵³ Tamże.

wprost z żadnego przepisu, to jednak został przypisany tym instytucjom w procesie ich kształtowania się i nie budzi żadnych wątpliwości wśród przedstawicieli doktryny. Każde prawo rzeczowe jest bowiem skuteczne wobec osób trzecich, w tym także wobec właściciela rzeczy obciążonej. Skuteczności takiej nie można odmówić także ograniczonemu prawu rzeczowemu, ustanowionemu nie przez właściciela rzeczy, a przez osobę, której przysługuje w stosunku do tej rzeczy tytuł prawny w postaci ograniczonego prawa rzeczowego, pozwalający na ustanawianie innych ograniczonych praw rzeczowych. Właściciel rzeczy ustanawiający ograniczone prawo rzeczowe o treści umożliwiającej uprawnionemu obciążeniu ustanowionego prawa kolejnym prawem rzeczowym musi się więc liczyć z powstaniem skutecznego wobec niego obciążenia pochodnego. Jako, że użytkowanie wieczyste jest prawem na rzeczy cudzej, podobne zależności występują także w przypadku ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego na użytkowaniu wieczystym. Z natury użytkowania wieczystego jako prawa pośredniego między własnością a ograniczonymi prawami rzeczowymi wynika konieczność odpowiedniego stosowania nie tylko przepisów o prawie własności, ale także przepisów dotyczących ograniczonych praw rzeczowych. Te drugie będą miały zastosowanie w stosunkach pomiędzy właścicielem a użytkownikiem wieczystym oraz pomiędzy użytkownikiem wieczystym a osobami uprawnionymi z tytułu ustanowionych na nim ograniczonych praw rzeczowych, które z uwagi na swój bezwzględny charakter będą skuteczne także w stosunku do właściciela nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste. Bezwzględny charakter praw rzeczowych potwierdziła także treść art. 125 § 2 pr. rzecz. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli prawo było obciążone prawem osoby trzeciej, do zniesienia prawa potrzebna była zgoda tej osoby. Przepis ten przez kilkanaście lat funkcjonował równoległe z unormowaniami zawartymi w kodeksie cywilnym i utracił moc dopiero na podstawie art. 126 pkt 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece⁵⁴, która weszła w życie 1 stycznia 1983 r. Mimo braku odpowiednika tego uregulowania w obecnym stanie prawnym charakter ograniczonych praw rzeczowych nie uległ zmianie, dlatego też należy opowiedzieć się za stanowiskiem, zgodnie z którym właściciel gruntu i użytkownik wie-

⁵⁴ Dz.U. Nr 19 poz. 147.

czysty nie mogą rozwiązać użytkowania wieczystego bez zgody osoby, której przysługuje prawo rzeczowe ustanowione na użytkowaniu wieczystym. Stanowisko to potwierdza także treść art. 248 § 2 k.c., który to przepis stanowi, że jeżeli zmiana treści prawa dotyka praw osoby trzeciej, do zmiany potrzebna jest zgoda tej osoby. Skoro więc taka zgoda wymagana jest w przypadku zmiany treści prawa rzeczowego, to tym bardziej winna ona być niezbędna dla dokonania czynności zmierzającej do zniesienia tego prawa. Z uwagi na konieczność ochrony praw przysługujących osobom trzecim wydaje się, że w każdym wypadku, gdy przedmiotem zrzeczenia się jest prawo użytkowania wieczystego obciążone prawami osób trzecich, do jego zrzeczenia wymagana jest zgoda tychże osób niezależnie od tego, czy w wyniku tej czynności prawnej prawo użytkowania wieczystego wygaśnie wskutek konfuzji, czy też przejdzie na jej beneficjenta wskazanego w przepisach szczególnych⁵⁵. Jako przepisu szczególnego zwalniającego z obowiązku uzyskania takiej zgody nie można potraktować art. 241 k.c. Przepis ten przesądza bowiem jedynie o losie praw obciążających wygasające prawo użytkowania wieczystego.

Kwestia uprawnień osób trzecich w stosunku do nieruchomości będącej przedmiotem przekazania przedstawia się nieco odmiennie. Choć co prawda w wyniku przekazania użytkowania wieczystego, analogicznie jak w przypadku zrzeczenia się tego prawa, może ono wygasnąć w wyniku konfuzji lub też przejść na gminę lub na Skarb Państwa, to jednak obciążenia ustanowione na użytkowaniu wieczystym będącym przedmiotem takiej czynności prawnej wygasną na podstawie art. 241 k.c. jedynie wówczas, gdy prawo to wygaśnie wskutek konfuzji. Natomiast gdy w wyniku przekazania użytkowania wieczystego innemu podmiotowi nie dochodzi do jego wygaśnięcia, z uwagi na pochodny charakter nabycia nieruchomości w tym trybie, obciążenia ustanowione na użytkowaniu wieczystym będącym przedmiotem przekazania nie wygasają, ale przejdą na beneficjenta tej czynności prawnej. Z przedstawionych powyżej rozważań wynika, że w przypadku przekazania użytkowania wieczystego, na którym zostały ustanowione ograniczone prawa rzeczowe przysługujące osobom trzecim, dla skutecznego dokonania tej czynności prawnej koniecznym będzie uzyskanie zgody osoby uprawnionej z tytułu prawa

⁵⁵ Zob. Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 628.

obciążającego użytkowanie wieczyste. Nie można sobie bowiem wyobrazić sytuacji, w której np. prawo użytkowania wieczystego stanowiące zabezpieczenie hipoteczne w wyniku konfuzji wygaśnie na skutek przekazania bez uzyskania w tym zakresie stanowiska wierzyciela hipotecznego. Wymogu uzyskania w takim wypadku zgody osoby trzeciej nie tylko nie wyłącza brzmienie art. 241 k.c., ale także art. 902² k.c. Przepis ten stanowi, że jeżeli strony umowy przekazania nieruchomości nie postanowiły inaczej, właściciel (czyt. także użytkownik wieczysty) przekazujący nieruchomość nie ponosi odpowiedzialności za jej wady. Kierując się tym unormowaniem podmiot publiczny może w szczególności uzależnić wolę przystąpienia do umowy przekazania nieruchomości od uregulowania przez jej dotychczasowego właściciela lub użytkownika wieczystego wszelkich ciążyących na niej obciążeń ustanowionych na rzecz osób trzecich. Strony mogą jednak także ustalić zakres partycypacji w kosztach związanych z zaspokojeniem ewentualnych roszczeń przysługujących osobom trzecim, niemniej jednak skuteczność umowy przekazania nieruchomości będzie uzależniona wówczas od ich zgody na jej zawarcie. Kwestia ta jest szczególnie istotna, gdyby beneficjentem przekazania użytkowania wieczystego dokonanego bez zgody osoby, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe, był właściciel nieruchomości. Można bowiem twierdzić, że w takim wypadku użytkowanie wieczyste nie wygaśnie wskutek konfuzji, a właściciel nieruchomości stanie się podmiotem obciążonego użytkowania wieczystego. Zdaniem Z. Truszkiewiczza trudno byłoby mówić wówczas o tożsamości podmiotowej, koniecznej do wygaśnięcia użytkowania wieczystego w wyniku konfuzji, skoro obciążenie użytkowania wieczystego sprawia, że strona podmiotowa prawa własności i obciążonego użytkowania wieczystego nie pokrywa się⁵⁶. Aby więc uniknąć tego typu teoretycznoprawnych kontrowersji, moim zdaniem, należy przyjąć, że zgoda osoby trzeciej, której przysługują ograniczone prawa rzeczowe obciążające użytkowanie wieczyste będące przedmiotem przekazania, jest w każdym wypadku niezbędną dla skuteczności zawieranej umowy.

⁵⁶ Tamże, s. 623.

V. Podsumowując powyższe rozważania, należy w pierwszej kolejności podkreślić, że choć instytucja przekazania nieruchomości zrodziła się w wyniku prac prowadzonych w celu wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego uchylającego art. 179 k.c. dotyczący zrzeczenia się nieruchomości, to na dzień dzisiejszy obie instytucje funkcjonują równolegle i podmioty, którym przepisy szczególne dają możliwość zrzeczenia się swoich uprawnień, mogą skorzystać również z instytucji przekazania nieruchomości. Faktu tego wydaje się jednak nie dostrzegać sam ustawodawca, gdyż na podstawie art. 2 omawianej ustawy nowelizującej kodeks cywilny w art. 92 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie uchylił on jednocześnie § 5, który nakładał na notariuszy obowiązek przesłania z urzędu właściwej gminie wypisu z aktu notarialnego zawierającego w swej treści zrzeczenie się własności nieruchomości. W obecnym stanie prawnym na podstawie art. 16 u.g.n. beneficjentem zrzeczenia się własności nieruchomości nadal może być bowiem nie tylko gmina, ale także inne jednostki samorządu terytorialnego oraz Skarb Państwa. Wydaje się więc, że z uwagi na przejrzystość systemu prawa cywilnego oraz wytyczne Trybunału Konstytucyjnego art. 16 u.g.n. winien zostać uchylony. Sytuacja ta przedstawia się analogicznie w przypadku użytkowania wieczystego. Moim zdaniem w obecnym stanie prawnym zrzeczenie się tego prawa poza sytuacjami przewidzianymi w przepisach szczególnych jest niedopuszczalne. Użytkownik wieczysty w celu wyzbycia się swoich uprawnień może jednak skorzystać z instytucji przekazania nieruchomości lub też dążyć do umownego rozwiązania stosunku prawnego łączącego go z właścicielem nieruchomości. W obu przypadkach należy jednak uwzględnić ewentualny wpływ danej czynności prawnej na uprawnienia przysługujące osobom trzecim.