

24/3/A/2005

WYROK

z dnia 15 marca 2005 r.

Sygn. akt K 9/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący

Teresa Dębowska-Romanowska

Marian Grzybowski

Adam Jamróż

Biruta Lewaszkiwicz-Petrykowska – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 15 marca 2005 r., wniosków:

- 1) Rady Miasta Knurów o stwierdzenie, że art. 179 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 49, poz. 408) jest niezgodny z art. 165 oraz art. 167 ust. 4 Konstytucji,
- 2) Rady Miasta Jastrzębie Zdrój o stwierdzenie, że art. 179 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 49, poz. 408) jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 165 oraz art. 167 ust. 4 Konstytucji,
- 3) Rady Miasta Torunia o stwierdzenie niezgodności art. 179 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.) z postanowieniami art. 16 i art. 165 Konstytucji,

o r z e k a:

I

Art. 179 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.)

a) jest zgodny z art. 16 i art. 167 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji,

b) jest niezgodny z art. 2 i art. 165 Konstytucji.

II

Art. 179 ustawy powołanej w pkt I sentencji traci moc obowiązującą z dniem 15 lipca 2006 r.

* Sentencja została ogłoszona dnia 25 marca 2005 r. w Dz. U. Nr 48, poz. 462.

UZASADNIENIE:

I

1. We wniosku z 24 września 2003 r. Rada Miasta Knuruwa domagała się stwierdzenia, że art. 179 kodeksu cywilnego, w brzmieniu nadanym ustawą z 14 lutego 2003 r. nowelizującą kodeks cywilny, jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 165 oraz art. 167 ust. 4 Konstytucji. Kwestionowany przepis reguluje zrzeczenie się własności nieruchomości. Przed nowelizacją uzależniał skuteczność zrzeczenia się od zgody starosty i przewidywał, że nieruchomość, której właściciel się zrzekł, staje się własnością Skarbu Państwa. Po nowelizacji – nieruchomość staje się własnością gminy, na której terenie jest położona, przy czym zrzeczenie się nie wymaga zgody zainteresowanej gminy. W uzasadnieniu wskazano, iż zmieniając treść art. 179 k.c., ustawodawca potraktował gminę jak organ administracyjny, podczas gdy – na tle stanów faktycznych objętych tym przepisem – występuje ona jako osoba prawna, będąca podmiotem praw majątkowych, w tym – prawa własności. Wnioskodawca podkreśla, że gdy własność miał przejmować Skarb Państwa, ustawodawca dostrzegał prawo tego podmiotu do decydowania o przejęciu nieruchomości. Pomiął je natomiast, gdy własność mają obejmować gminy. W ten sposób doszło do naruszenia samodzielności gmin, gwarantowanej w art. 165 ust. 2 Konstytucji.

W dalszym ciągu uzasadnienia wskazano na ekonomiczne skutki nowelizacji art. 179 k.c. Nieruchomości, które na podstawie tego przepisu stają się własnością gmin, są bezwartościowe, często z obiektami przemysłowymi, zdegradowane ekologicznie, zatrute, stwarzające poważne zagrożenie dla osób i środowiska. To samo dotyczy dróg wewnętrznych i dojazdowych, na których utrzymanie nie stać właściciela. Zrzekając się własności, właściciele przerzucają koszt i cały ciężar odpowiedzialności za należyte utrzymanie nieruchomości na gminy. Ma to istotne znaczenie dla ich gospodarki finansowej. Ustawodawca nałożył więc na gminy nowe zadanie, nie zapewniając jednocześnie stosownego udziału w dochodach publicznych. Oznacza to naruszenie art. 167 ust. 4 Konstytucji.

Wnioskodawca, wezwany przez sędziego Trybunału Konstytucyjnego do uzupełnienia braków formalnych, uzupełnił wniosek, wskazując związek kwestionowanego przepisu z zakresem działania gminy. Związek ten wynika z tego, że liczne przepisy – konstytucyjne, ustawy o samorządzie gminnym – traktują gminę jako podmiot praw majątkowych, w tym własności tzw. mienia komunalnego. Mienie to służy przede wszystkim do realizacji podstawowego zadania gminy, jakim jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Gminy nie są natomiast powołane do gospodarowania wszelkimi nieruchomościami, bez względu na ich cel i sposób zagospodarowania. Nałożenie w art. 179 k.c. takiego obowiązku na gminy jest nowym zadaniem, którego wykonywanie wymaga zapewnienia odpowiednich środków. Nowelizacja art. 179 k.c. oznacza – w ocenie wnioskodawcy – bezpośrednią ingerencję ustawodawcy w prawo własności gmin.

Mimo wezwania sędziego, wnioskodawca nie wskazał, na czym polega naruszenie powołanych we wniosku art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji.

Postanowieniem z 24 listopada 2003 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu. W uzasadnieniu postanowienia wskazano, iż w uchwale Rady Miasta Knuruwa nie sprecyzowano, która z norm konstytucyjnych została naruszona kwestionowanym przepisem. Trybunał Konstytucyjny nie może zaś zastępować wnioskodawcy w formułowaniu zarzutów dotyczących niezgodności z Konstytucją.

Następnie, postanowieniem z 10 marca 2004 r., Trybunał Konstytucyjny uwzględnił zażalenie Rady Miasta Knuruwa i nadał bieg sprawie, ograniczając jednak zakres kontroli do art. 165 i art. 167 ust. 4 Konstytucji. Trybunał wskazał, że w uzasadnieniu wniosku nie wyjaśniono, na czym polega naruszenie art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji. Ponadto, jak podkreślił Trybunał, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji znajdują się w rozdziale II Konstytucji, regulującym prawa i wolności człowieka i obywatela. Nie dotyczą więc statusu podmiotów prawa publicznego, jakimi niewątpliwie są gminy.

2. Rada Miasta Jastrzębia Zdroju w dniu 26 lutego 2004 r. wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem identycznej treści, jak złożony przez Radę Miasta Knuruwa. W uzasadnieniu, poza argumentami wskazującymi na naruszenie art. 165 i art. 167 ust. 4 Konstytucji, zawarte jest wyjaśnienie, że treść kwestionowanego art. 179 k.c. stanowi nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję ustawodawcy w prawo własności jednostek samorządu terytorialnego, ingerencję, jaka nie występuje w odniesieniu do innych podmiotów prawa prywatnego. Nałożenie na gminy, jako właścicieli, tak dotkliwych i niezależnych od ich woli skutków oznacza też naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej i zasady proporcjonalności.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2004 r. wnioskowi Rady Miasta Jastrzębia Zdroju został nadany dalszy bieg.

3. W pismach z 17 maja 2004 r. oraz z 3 czerwca 2004 r. Prokurator Generalny, ustosunkowując się do wniosków Rady Miasta Knuruwa i Rady Miasta Jastrzębia Zdroju, wyraził stanowisko, że art. 179 § 1 i art. 179 § 2 k.c. w zakresie, w jakim przewiduje, że nieruchomości, której właściciel się zrzekł, staje się własnością gminy, są zgodne z art. 165 i art. 167 ust. 4 Konstytucji i nie są niezgodne z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji.

W uzasadnieniu swego stanowiska Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że art. 179 k.c. reguluje dwie kwestie: uprawnienie właściciela do zrzeczenia się własności nieruchomości (§ 1) oraz przejęcie własności nieruchomości, tj. wskazuje podmiot i warunki przejęcia (§ 2). Zdaniem Prokuratora, choć w *petitum* obu wniosków zaskarżono oba paragrafy art. 179 k.c. (mylnie określane przez Prokuratora jako ustępy), zarzut niekonstytucyjności kieruje się wyłącznie przeciwko regulacji zawartej w § 2. Nikt nie kwestionuje bowiem prawa właściciela do zrzeczenia się własności nieruchomości. Prokurator przyznał, że art. 179 § 2 k.c., „nakazując, aby gmina stała się właścicielem nieruchomości, bez względu na to, czy wyraża ona taką wolę”, zawiera ograniczenie samodzielności gminy w sferze mienia komunalnego. Jednak ingerencja taka jest dopuszczalna, a usprawiedliwia ją właśnie charakter własności komunalnej. Jak wskazuje Prokurator Generalny, wykładając przepisy konstytucyjne, należy mieć na względzie służebny charakter instytucji samorządu terytorialnego wobec jednostki. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego okoliczność ta wpływa też na szczególne traktowanie własności komunalnej. Prokurator podkreśla, że wbrew stanowisku wnioskodawców, gmina nie jest zwykłą osobą prawną, lecz „publiczną osobą prawną”, działającą w interesie swoich mieszkańców.

Prokurator Generalny podkreśla, że uprawnieniu do zrzeczenia się własności nieruchomości musi towarzyszyć wskazanie podmiotu zobowiązanego ją przejąć; nie może być nieruchomości niczyich. Ukształtowanie zadań własnych gmin wskazuje, zdaniem Prokuratora, iż to gminy powinny być podmiotami właściwymi do przejęcia. Nieruchomość taka trafia do tzw. gminnego zasobu nieruchomości, o którego wykorzystaniu gminy decydują samodzielnie. Jest zatem możliwe rozporządzenie nieruchomością nabytą na podstawie art. 179 § 2 k.c. Prokurator zwraca też uwagę na możliwość ubiegania się przez gminę o dotację celową na dofinansowanie wykonywanego

zadania (art. 54 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym). W konsekwencji art. 179 § 2 k.c. nie narusza ani zasady samodzielności gminy, tj. art. 165 Konstytucji, ani zasady finansowania zadań nakładanych na gminę, tj. art. 167 ust. 4 Konstytucji. Prokurator Generalny wyraził też stanowisko, że kwestionowany przepis nie jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji. W tym zakresie stanowiska nie uzasadnił.

4. We wniosku z 6 kwietnia 2004 r. Rada Miasta Torunia domagała się stwierdzenia niezgodności art. 179 k.c. z art. 16 i art. 165 Konstytucji.

W uzasadnieniu podkreślono, że chodzi przede wszystkim o niezgodność z Konstytucją art. 179 § 2 k.c., ograniczającego samodzielność gmin przez nałożenie na nie obowiązku nabycia własności nieruchomości, której zrzekł się inny podmiot. Gminy nie mają żadnego wpływu na dokonaną czynność prawną zrzeczenia się i na jej skutki. Samodzielność gmin, statutowana w art. 16 i art. 165 Konstytucji, stanowi istotę samorządu jako odrębnego od państwa podmiotu publicznego. Samodzielność, zdaniem wnioskodawcy, oznacza, że – w granicach ustaw – gmina nie jest podporządkowana czyjejkolwiek woli i podejmuje czynności prawne i faktyczne, kierując się własną wolą. Samodzielność ustrojowa gminy nie jest wprawdzie zasadą absolutną, jednak jej ograniczenie nie może być nadmierne i musi mieć usprawiedliwienie w przepisach Konstytucji. Kwestionowany przepis kodeksu cywilnego stanowi ingerencję nieuzasadnioną konstytucyjnie i niesłużącą rzeczywistemu interesowi publicznemu.

W dalszym ciągu uzasadnienia wskazano na istniejące kompleksowe i racjonalne unormowanie gospodarki nieruchomościami. Zwrócono uwagę, iż gminne zasoby nieruchomości tworzone są w oparciu o plany zagospodarowania przestrzennego. Każde nabycie przez gminę jest uzasadnione potrzebą pozyskania konkretnej nieruchomości dla określonych celów; jest poddane kontroli. Kwestionowany art. 179 § 2 k.c. prowadzi do nabycia nieruchomości nawet wbrew woli gminy, bez względu na możliwość wykorzystania tej nieruchomości na cele publiczne bądź uzyskania dochodów przeznaczanych na te cele. Przepis wprowadza więc element „przypadkowości” w planową i uzasadnioną potrzebami gospodarkę nieruchomościami. Ta ingerencja ustawodawcy w kompetencje gmin z zakresu gospodarki nieruchomościami jest nadmierna i nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia. Nie przemawia za nią interes publiczny, a efekty nie pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na gminy.

Konsekwencją stosowania art. 179 § 2 k.c. może być, jak wskazuje wnioskodawca, istotne uszczuplenie majątkowe gmin. Jest to związane z zawartym w kwestionowanym przepisie unormowaniem odpowiedzialności za długi. Gmina, poza jakąkolwiek kontrolą z jej strony, staje się dłużnikiem, może być poddana egzekucji komorniczej itd. Status właściciela może pociągać za sobą także inne niechciane koszty, związane z wykonywaniem władztwa nad nieruchomością, zwłaszcza gdy – przykładowo – jest ona zabudowana budynkami grożącymi katastrofą budowlaną albo stanowi teren skażony ekologicznie. Konsekwencje finansowe kwestionowanej regulacji potwierdzają tezę o nadmiernej ingerencji w samodzielność gmin.

Wszystkie przedstawione argumenty spowodowały, iż Rada Miasta Torunia wystąpiła z wnioskiem o stwierdzenie naruszenia wynikającej z art. 16 i art. 165 Konstytucji zasady samodzielności decyzyjnej i finansowej gmin.

5. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w piśmie z 11 października 2004 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 179 k.c., w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 14 lutego 2003 r., w zakresie, w jakim przewiduje, że nieruchomość, której właściciel się zrzekł, staje się własnością gminy, jest zgodny z art. 16, art. 165 i art. 167 ust. 4 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji. Ponadto,

Marszałek wniósł o stwierdzenie, że kwestionowany przepis nie jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 165 i art. 167 ust. 4 Konstytucji.

W uzasadnieniu swego stanowiska Marszałek Sejmu podkreślił, że wnioskodawcy nie kwestionują prawa właściciela do swobodnego dysponowania przysługującymi mu uprawnieniami, formułują natomiast zarzut pozbawienia gminy możliwości wyrażenia przez nią „woli przejęcia nieruchomości”. Zdaniem Marszałka, uprawnienie ustawodawcy do ingerencji w samodzielność majątkową gmin wynika jednak z charakteru własności komunalnej, która jest własnością publiczną. Służebny charakter instytucji samorządu terytorialnego wobec jednostki musi być uwzględniany przy wykładni przepisów Konstytucji. Wskazanie gminy jako podmiotu przejmującego nieruchomości, której własności właściciel się zrzekł, ma swoje konstytucyjne uzasadnienie, zaś interesy gminy są dostatecznie chronione przez ograniczenie jej odpowiedzialności za długi. Nieruchomość nabyta w trybie art. 179 k.c. wchodzi w skład gminnego zasobu nieruchomości; gmina może więc nią swobodnie rozporządzać. Gdyby zaś okazało się, że nabyta nieruchomość wymaga znacznych nakładów, gmina może ubiegać się o dotację celową (art. 54 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym).

Marszałek Sejmu wyraził przekonanie, że ingerencja ustawodawcy w samodzielność gmin, której wyrazem jest zmiana treści art. 179 k.c., nie ma charakteru arbitralnego. Skoro do zadań gmin należy dbałość o gospodarkę nieruchomościami, to – zdaniem Marszałka – z mocy prawa obowiązki gmin rozciągają się także na nieruchomości, których właściciele się zrzekli. Kwestionowany przepis nie spowodował więc zwiększenia zakresu zadań gmin, do którego odnosi się art. 167 ust. 4 Konstytucji. W każdym razie wnioskodawcy nie wykazali, by przejmowanie własności prowadziło do dysproporcji pomiędzy zakresem zadań a wysokością dochodów gmin.

Sformułowany przez wnioskodawców zarzut naruszenia art. 16 i art. 165 Konstytucji Marszałek Sejmu odpiera, podkreślając publicznoprawny charakter podmiotów, jakimi są gminy, zobowiązane do gospodarowania mieniem publicznym w celu wykonania nałożonych na nie zadań. Marszałek zdecydowanie odrzuca tezę, jakoby z samego faktu nadania gminom osobowości prawnej wynikał obowiązek ustawodawcy traktowania gmin na równi z innymi podmiotami prawa.

Obciążenie gmin własnością nieruchomości niechcianych nie narusza zasad sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji); ustawodawca uznał, że to właśnie gminy – ze względu na ich kompetencje – są podmiotami najbardziej predestynowanymi do zagospodarowania nieruchomości niechcianych. Taka decyzja legislacyjna jest też uzasadniona interesem właściciela nieruchomości, gdyż umożliwia mu rozporządzenie rzeczą przez zrzeczenie się własności.

Odrzucając ostatecznie wszystkie zarzuty wnioskodawców, Marszałek Sejmu przywołał wyrok Trybunału Konstytucyjnego (K 7/00 z 14 listopada 2000 r.), w którym Trybunał dopuścił szeroką ingerencję ustawodawcy w sferę praw samorządu terytorialnego.

6. W piśmie z 7 marca 2005 r. Prokurator Generalny przedstawił dodatkowe stanowisko w związku z wnioskiem Rady Miasta Torunia. Według tego stanowiska, art. 179 § 2 k.c. w zakresie, w jakim przewiduje, że nieruchomość, której właściciel się zrzekł, staje się własnością gminy, jest zgodny z art. 16 i art. 165 Konstytucji, zaś art. 179 § 1 k.c. nie jest niezgodny z art. 16 i art. 165 Konstytucji.

W uzasadnieniu swego stanowiska Prokurator wskazał, że wniosek Rady Miasta Torunia jest w istocie tożsamy z wnioskami Rady Miasta Knurów i Rady Miasta Jastrzębia Zdroju. We wniosku Rady Miasta Torunia także zakwestionowano cały art. 179 k.c., jednak powołano dodatkowy wzorzec kontroli, a mianowicie – art. 16 Konstytucji. Z

przepisu tego, według interpretacji Trybunału Konstytucyjnego, wynika pozycja gmin jako podmiotów gwarantujących realizację praw jednostki i podmiotów wykonujących istotną część władzy publicznej. Regulacja zawarta w art. 179 § 2 k.c. służy, zdaniem Prokuratora, realizacji praw jednostki, a jednocześnie jest wyrazem uczestnictwa gminy w sprawowaniu władzy publicznej. Przejmowanie nieruchomości, których właściciele się zrzekają, wiąże się z zadaniami publicznymi ciążącymi na gminie, co uzasadnia decyzję ustawodawcy. Gmina, wykonując prawo własności, ma działać w interesie mieszkańców tworzących wspólnotę samorządową. Kwestionowany przepis jest więc zgodny z art. 16 Konstytucji.

Gdy chodzi o zarzut naruszenia art. 165 Konstytucji, Prokurator Generalny odwołał się do swego stanowiska wyrażonego wcześniej w tej samej sprawie.

II

Na rozprawie 15 marca 2005 r. przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali swe stanowiska wyrażone na piśmie, z tym że przedstawiciel gminy Knurów ograniczył wzorce kontroli konstytucyjnej do tych, które zostały dopuszczone przez Trybunał Konstytucyjny, tj. art. 165 i art. 167 ust. 4 Konstytucji.

Przedstawiciel gminy Knurów zwrócił uwagę, że choć gospodarka nieruchomościami należy do zadań własnych gmin, to ich podstawowym zadaniem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców. W związku z tym do gminnego zasobu nieruchomości powinny wchodzić tylko te nieruchomości, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty; narzucanie gminom własności w zakresie wykraczającym poza ten cel oznacza nakładanie nowych zadań. Jak podkreślił przedstawiciel gminy Knurów, powołując się na dane dotyczące reprezentowanej przez siebie gminy, nieruchomości, których właściciele się zrzekają, nie tylko nie służą wspólnocie, ale są dla niej poważnym obciążeniem finansowym. Jego źródłem są przede wszystkim nakłady na nieruchomość, konieczne ze względów bezpieczeństwa, a nie długi ciążące na nieruchomości. Doświadczenia Knurowa potwierdził, odpowiadając na pytania przedstawiciel Jastrzębia Zdroju. Nieruchomości będące przedmiotem zrzeczenia to zdewastowane tereny przemysłowe, tereny zaminowane, kopalnie, zabudowane nieruchomości spółdzielni mieszkaniowych ze zdewastowanymi mieszkaniami.

Przedstawiciel Sejmu zwrócił uwagę, że kwestionowany art. 179 k.c. dotyczy wszystkich nieruchomości, a nie tylko tych „trudnych”. Przypomniał ograniczenie odpowiedzialności gmin za długi ciążące na nieruchomości oraz możliwość ubiegania się o dotacje. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego wyraził pogląd, że uzależnienie zrzeczenia się własności nieruchomości od zgody właściwego organu naruszało istotę prawa własności. Kwestionowana zmiana treści art. 179 k.c. podyktowana była potrzebą zapewnienia swobody w dysponowaniu prawem. Przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego nie potrafili wyjaśnić, co dzieje się z prawami osób trzecich, np. użytkowników gruntu, najemców mieszkań, w chwili nabycia własności przez gminę. Przedstawiciel Sejmu wyjaśnił, że intencją Sejmu było zachowanie tych praw.

W końcowych wystąpieniach przedstawiciele uczestników postępowania powtórzyli wcześniej wyrażone stanowiska. Przedstawiciel Miasta Jastrzębia Zdroju, podtrzymawszy zarzut sprzeczności z art. 2 Konstytucji, stwierdził, że nowelizując art. 179 k.c., ustawodawca nie zachował zasady prawidłowej legislacji. Przepis jest nieprzemyślany, gdyż nie bierze pod uwagę wpływu przejęcia własności przez gminę na sytuację samej gminy i osób trzecich.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem wniosków w niniejszej sprawie jest art. 179 k.c. w brzmieniu nadanym mu ustawą z 14 lutego 2003 r., nowelizującą kodeks cywilny. Przepis ten reguluje zrzeczenie się własności nieruchomości oraz jego skutki prawne. Trybunał podkreśla, iż żaden z wnioskodawców nie kwestionuje potrzeby unormowania w kodeksie cywilnym instytucji zrzeczenia się własności nieruchomości. Możliwość zrzeczenia się własności, czyli wyzbycia się tego prawa mocą jednostronnego aktu, jest jednym z atrybutów prawa własności. Niekwestionowane uprawnienia właściciela sięgają aż do zużycia, zniszczenia rzeczy (*ius abutendi*). Realizacja tego uprawnienia przy nieruchomościach może polegać na zrzeczeniu się własności, które jest jednocześnie rozporządzeniem rzeczą. Mimo że nie wszystkie ustawodawstwa regulują zrzeczenie się, jego dopuszczalność jest powszechnie przyjęta (por. G. Bieniek, *Zrzeczenie się własności i innych praw rzeczowych*, „Rejent” 2004, nr 3-4, s. 27 i n.). W sposób zróżnicowane są natomiast losy nieruchomości, których właściciele się zrzekli. Wskazać tu należy w szczególności dwa kierunki rozwiązań.

Francuskie prawo cywilne nie normuje instytucji zrzeczenia się prawa własności nieruchomości. Przyjmuje się, że z teoretycznego punktu widzenia można skonstruować czynność prawną zrzeczenia; byłaby to jednostronna czynność prawna (por. Ph. Malaurie, L. Aynés, *Les biens*, Defrénois 2003, s. 126). Przepisy jednak takiej czynności nie regulują; nie ma w prawie francuskim aktu prawnego zrzeczenia się własności, który dawałby podstawę do wpisu w księdze wieczystej; prawo zajmuje się tylko skutkami stanu faktycznego polegającego na zaprzestaniu posiadania, co oczywiście nie oznacza wyzbycia się własności (F. Terré, Ph. Simler, *Droit civil*, Daloz 2002, s. 336). Porzucenie nieruchomości może być jednak wyrazem woli wyzbycia się prawa własności. Prawo reguluje wyłącznie procedury związane ze stanem faktycznym opuszczenia nieruchomości, które może mieć różne przyczyny, jak na przykład wspomnianą rzeczywistą rezygnację z własności, nieobjęcie spadku, faktyczne zaniedbanie nieruchomości z różnych przyczyn życiowych (np. niepłacenie podatku od 5 lat). W systemie prawa francuskiego nieruchomość nigdy nie staje się rzeczą niczyją (Ph. Malaurie, L. Aynés, *op.cit.*, s. 48). Jak głosi art. 539 kodeksu cywilnego francuskiego, „wszystkie dobra niemające właściciela, te, których właściciele zmarli, nie pozostawiając spadkobierców, oraz których spadkobiercy się zrzekli, należą do domeny publicznej”. Zgodnie z art. 713 kodeksu cywilnego francuskiego, który konkretyzuje zasadę: „Dobra, które nie mają właściciela, należą do Państwa” (*Les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à l'Etat*”; por. też art. 539 k.c.f.). W prawie francuskim nie ulega wątpliwości, że zawłaszczanie nieruchomości porzuconych przez państwo jest wyrazem suwerenności państwa i jego zwierzchniego władztwa nad terytorium (por. J-M. Pontier, *L'Etat, les communes et les biens vacants et sans maître*, *Revue administrative* 2003, nr 331, s. 69). Myśl wyrażoną w kodeksie rozwinięto w aktach prawnych dotyczących tzw. domeny publicznej. W części ustawowej tej regulacji (*code du domaine de l'état, partie législative*), w art. 27 bis unormowano procedurę objęcia własności przez państwo. Rozpoczyna ją postanowienie prefekta deklarujące stan porzucenia nieruchomości. Postanowienie to jest publikowane w siedzibie prefekta, w miejscu zamieszkania ostatniego właściciela oraz w miejscu położenia nieruchomości, a także – jeśli nieruchomość jest zamieszkana lub użytkowana – jest notyfikowane zainteresowanym. Po bezskutecznym upływie sześciu miesięcy nieruchomość jest uznawana za pozbawioną właściciela w rozumieniu art. 539 k.c.f., co daje podstawę do wydania przez prefekta kolejnego postanowienia, tym razem stwierdzającego nabycie własności nieruchomości przez państwo. Kodeks domeny

państwowej przewiduje też zwrot nieruchomości właścicielowi, który się odnalazł; warunkiem zwrotu jest wypełnienie powinności wobec państwa.

Omawiany przepis, art. 27 bis, reguluje również przekazywanie gminom nieruchomości, wcześniej przypadłych państwu. Gdy gmina jest zainteresowana konkretną nieruchomością, jej mer może domagać się, by prefekt podjął odpowiednią procedurę mającą na celu przekazanie mienia przez państwo gminie. Ewentualne przejście własności na gminę dokonuje się na podstawie aktu administracyjnego; nabycie ma zwykle charakter odpłatny.

Inne rozwiązanie przyjął ustawodawca niemiecki. Przede wszystkim uregulował wprost uprawnienie właściciela do zrzeczenia się. Stosownie do § 928 ust. 1 kodeksu cywilnego niemieckiego, właściciel może złożyć oświadczenie o zrzeczeniu się nieruchomości i oświadczenie to musi być ujawnione w księdze wieczystej. Nieruchomość taka staje się rzeczą niczyją (por. R. Kanzleiter [w:] *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, Monachium 1986, t. 4, s. 677: „*Mit dem Verzicht und dessen Eintragung wird das Grundstück herrenlos*”). Taka nieruchomość może być objęta w posiadanie przez każdego, jednak nie oznacza to nabycia własności; nabycie to może nastąpić dopiero na skutek zasiedzenia, a zatem – przy spełnieniu warunków z § 927 kodeksu. Wyjątkiem jest nabycie przez kraj związkowy, który może – mocą swej woli – nabyć własność nieruchomości niczyjej. Sytuację prawną landu w odniesieniu do nieruchomości § 928 ust. 2 kodeksu określa wprost jako prawo zawłaszczenia, które następuje przez ujawnienie nowego właściciela w księdze wieczystej (*Das Recht zur Aneignung des aufgegebenen Grundstück steht dem Fiskus des Bundesstaats zu, in dessen Gebiete das Grundstück liegt. Der Fiskus erwirbt das Eigentum dadurch, dass er sich als Eigentümer in das Grundbuch eintragen lässt*). Podobne rozwiązania prawne przyjęte są w prawie austriackim i szwajcarskim (J. Górecki, *Zrzeczenie się nieruchomości (użytkowania wieczystego)*, „Rejent” 2004, nr 11, s. 68).

Polski ustawodawca powojenny konsekwentnie reguluje w przepisach prawa rzeczowego przypadek utraty własności nieruchomości przez zrzeczenie się oraz wskazuje podmiot, który z mocy prawa staje się właścicielem. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że – do chwili wejścia w życie kwestionowanej w niniejszej sprawie nowelizacji art. 179 k.c. – podmiotem obejmującym z mocy prawa własność był Skarb Państwa. Zgodnie z art. 60 § 1 dekretu z 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe: „Nieruchomość, której własności właściciel się zrzekł, staje się własnością Skarbu Państwa”. Dopiero w latach 60 treść tego przepisu uzupełniono, uzależniając czynność prawną zrzeczenia od zgody właściwego organu. Art. 179 k.c. w swej pierwotnej wersji ograniczał zakres zrzeczenia się do własności indywidualnej i osobistej oraz uzależniał skuteczność zrzeczenia się od zgody prezydium właściwej rady narodowej. Rozszerzenie uprawnienia na wszystkie nieruchomości przyniosła dopiero nowelizacja kodeksu z 23 sierpnia 1996 r.; łączyło się to z wcześniejszym zniesieniem typów i form własności (nowelizacja z 28 lipca 1990 r.). Nowelizacja z 1996 r. przyniosła też zastąpienie zgody prezydium rady narodowej przez wymaganie zgody kierownika rejonowego organu rządowej administracji ogólnej. Kolejną zmianę organu wyrażającą zgodę wprowadziła ustawa z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668); od 1 stycznia 1999 r. uprawnienie to, jako zadanie z zakresu administracji rządowej, wykonywał starosta. Wypada podkreślić, iż począwszy od 1962 r. ustawodawca polski konsekwentnie uzależniał nabycie przez Skarb Państwa nieruchomości, której właściciel się zrzekł, od stanowiska osoby reprezentującej potencjalnego nabywcę, tj. urzędnika wykonującego zadania z zakresu gospodarki nieruchomościami państwowymi. W tym miejscu wypada też wspomnieć, że równoległe z kodeksową regulacją zrzeczenia się własności nieruchomości obowiązywało unormowanie zawarte w art. 16 ustawy o gospodarce

nieruchomościami z 1997 r., odnoszące się wyłącznie do państwowych i samorządowych osób prawnych. Mogły one zrzec się własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości odpowiednio na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, przy czym do zrzeczenia się ustawodawca nakazywał odpowiednie stosowanie art. 179 k.c. Dokonanie zrzeczenia się przez samorządową osobę prawną wymagało zgody organu wykonawczego właściwej jednostki.

Do wejścia w życie kwestionowanej nowelizacji art. 179 k.c. stanowił:

„§ 1. Właściciel może wyzbyć się własności nieruchomości przez to, że jej się zrzeknie. Zrzeczenie się wymaga formy aktu notarialnego. Do zrzeczenia się własności nieruchomości potrzebna jest zgoda starosty wykonującego to zadanie jako zadanie z zakresu administracji rządowej.

§ 2. Nieruchomość, której własności właściciel się zrzekł, staje się własnością Skarbu Państwa. Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność z nieruchomości za jej obciążenia. Jeżeli w chwili zrzeczenia się własności nieruchomości przysługiwało Skarbowi Państwa w stosunku do niej ustawowe prawo pierwokupu, odpowiedzialność ta ogranicza się do sumy, która należałaby się zrzekającemu w razie wykonania prawa pierwokupu”.

Po nowelizacji art. 179 k.c. uzyskał następujące brzmienie:

„§ 1. Właściciel może wyzbyć się własności nieruchomości przez to, że jej się zrzeknie. Zrzeczenie się wymaga formy aktu notarialnego.

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

Zestawienie treści przepisów pozwala łatwo zauważyć, że ustawodawca wprowadził dwie zasadnicze zmiany: usunął wymaganie zgody organu władzy publicznej na zrzeczenie się nieruchomości i na miejsce Skarbu Państwa, który dotąd stawał się właścicielem nieruchomości, wprowadził gminę miejsca położenia nieruchomości.

Te właśnie zasadnicze zmiany treści art. 179 k.c., prowadzące do nieuchronnego, niezależnego od ich woli, nabywania przez gminy własności nieruchomości, których właściciele się zrzekli, są przedmiotem oceny w niniejszej sprawie. Wprawdzie, jak zauważa Prokurator Generalny, skarżące gminy nie kwestionują wprost art. 179 § 1 k.c., gdyż nie sposób zakwestionować uprawnienie właściciela do zrzeczenia się własności, jednak – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – trudno uznać, by przedmiotem skarg był sam § 2. Wydaje się, że istotnym powodem skarg jest brak uzależnienia nabycia nieruchomości od zgody organu gminy. Ponieważ zaś zgoda starosty była uprzednio przewidziana w art. 179 § 1 k.c., trzeba przyjąć, iż przedmiotem skargi jest jednak cały przepis, a nie tylko jego § 2.

2. Trybunał Konstytucyjny już na etapie postępowania wstępnego co do wniosku Rady Miasta Knurów wyeliminował niektóre spośród zgłoszonych wzorców kontroli konstytucyjnej. Uznał mianowicie, że powołane we wniosku art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji nie są adekwatnymi wzorcami kontroli w sprawie z wniosku gminy. Przepisy te bowiem, zamieszczone w rozdziale II Konstytucji, normującym prawa i wolności człowieka i obywatela, nie dotyczą statusu podmiotów prawa publicznego, jakimi są jednostki samorządu terytorialnego. W pełni podzielając tę argumentację, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż także wniosek Rady Miasta Jastrzębia Zdroju nie może zainicjować kontroli z punktu widzenia art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji. W konsekwencji

należy uznać, że spośród powołanych we wnioskach wzorców kontroli konstytucyjnej adekwatne są art. 2, art. 16, art. 165 i art. 167 ust. 4 Konstytucji.

Ograniczywszy kontrolę do wskazanych wyżej wzorców, Trybunał Konstytucyjny dostrzega dwukierunkowość zarzutów sformułowanych we wnioskach; wynika ona z treści samych przepisów konstytucyjnych, które powołano, a jest zdecydowanie wzmocniona argumentacją zawartą w uzasadnieniach wniosków. Poza art. 2 Konstytucji, statuującym zasady demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej, wskazano:

– art. 16 Konstytucji, stanowiący, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi wspólnotę samorządową, oraz głoszący, że „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej”, a zadania publiczne wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność,

– art. 165 Konstytucji, zgodnie z którym „Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe”, a ich samodzielność podlega ochronie sądowej,

– art. 167 ust. 4 Konstytucji, przewidujący, że „Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”.

Powołując zacytowane wzorce kontroli, wnioskodawcy podkreślają swój status podmiotów prawa prywatnego i samodzielność gmin jako osób prawnych; z tego punktu widzenia zarzucają naruszenie art. 165, ale także – art. 2 Konstytucji. Z drugiej zaś strony akcentują swoją pozycję publicznoprawną, podmiotów wykonujących część zadań publicznych (art. 16 Konstytucji); twierdzą, że zmiana przepisu oznacza przekazanie im nowych zadań publicznych, któremu – stosownie do art. 167 ust. 4 Konstytucji – powinno towarzyszyć przekazanie odpowiednich środków z budżetu. Całkowite pominięcie przez ustawodawcę odpowiedniej regulacji finansowej oznacza, w ocenie gmin, naruszenie ostatnio powołanego przepisu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, między przedstawionymi dwoma kierunkami zarzutów zawartych we wnioskach istnieje pewna sprzeczność. Przewidziany w art. 179 § 2 k.c. skutek w postaci nabycia własności nieruchomości przez gminy może być traktowany, przynajmniej teoretycznie, albo jako zadanie publiczne przekazane gminom, albo jako rozwiązanie – na poziomie prawa prywatnego – kwestii rzeczy (nieruchomości) niczyich. Trudno natomiast utrzymywać, że przepis ten jest normą publicznoprawną rozstrzygającą o podziale kompetencji między organami administracji publicznej i – jednocześnie – normą prawa cywilnego rozstrzygającą o losach prawnych nieruchomości.

Trybunał Konstytucyjny wyraża przekonanie, że w analizowanej sprawie nie mamy do czynienia z normą o charakterze publicznoprawnym, a kwestionowany przepis nie może być traktowany jako nakładający na gminy nowe zadania czy kompetencje. Za taką tezę przemawia kilka argumentów. Po pierwsze, samo miejsce art. 179 k.c. w systemie prawa. Zamieszczenie przepisu w kodeksie cywilnym, ustawie stanowiącej jądro unormowań prywatnoprawnych, w sposób zdecydowany przemawia za prywatnoprawnym charakterem normy. Trybunał zwraca uwagę, iż przepisy o zrzeczeniu się własności nieruchomości znajdują się też w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Pomijając w tym miejscu wątpliwości co do poprawności pojęć użytych w ustawie, trzeba wskazać, że jej art. 16 przewiduje zrzeczenie się nieruchomości przez państwowe i samorządowe osoby prawne; własność przechodzi odpowiednio na Skarb Państwa albo jednostkę samorządową. Powołany przepis, choć także traktuje o zrzeczeniu się własności nieruchomości, stanowi raczej element regulacji publicznoprawnej, ściśle związanej z unormowaniem tworzenia państwowych i samorządowych osób prawnych. Przepis, w pewnym sensie, reguluje przepływ mienia nieruchomego między podmiotami publicznoprawnymi. W żadnym razie nie można

takiego spostrzeżenia odnieść do art. 179 k.c., który stanowi normę generalną, odnoszącą się do własności nieruchomości w ogóle, niezależnie od tego, komu ona przysługuje; jest to jeden z przepisów prawa cywilnego normujących utratę własności.

Po drugie, treść art. 179 k.c. zdecydowanie przeczy tezie, jakoby chodziło o nałożenie na gminy nowych zadań, tym bardziej – by chodziło o nałożenie na nie ciężaru ich finansowania. Trybunał Konstytucyjny dostrzega praktyczne konsekwencje stosowania art. 179 k.c. Jest oczywiste, co podkreślili wnioskodawcy, że nikt nie zrzeka się nieruchomości posiadających wartość rynkową. Obowiązywanie kwestionowanego przepisu nie stanie się więc źródłem wzbogacenia gmin, lecz – przeciwnie – często będzie oznaczało konieczność ponoszenia wydatków na „oczyszczenie” i rewitalizację nieruchomości, a przynajmniej – zabezpieczenie przed katastrofą budowlaną, ekologiczną itd. Utrzymanie nieruchomości uzyskanych w wyniku zrzeczenia się w stanie odpowiadającym powszechnie obowiązującym przepisom porządkowym, budowlanym, dotyczącym ochrony środowiska, niewątpliwie – jak wskazywali wnioskodawcy – wiąże się z dużymi kosztami. Są to jednak koszty, które ponoszą wszyscy właściciele nieruchomości, także będący podmiotami prywatnoprawnymi. Trudno zatem mówić o jakiejś specyfice sytuacji gmin; ponoszenie wskazanych kosztów nie jest zadaniem o charakterze publicznoprawnym, lecz ciężarem związanym z własnością nieruchomości. Art. 179 k.c. nie nakłada na gminy, jako podmioty prawa publicznego, nowych obowiązków, choć oczywiście gminy – jak wszyscy właściciele nieruchomości – są zobowiązane utrzymać nieruchomości w należyтым stanie. W tej sytuacji, skoro nie ma nowych zadań, trudno czynić ustawodawcy zarzut, że naruszył art. 167 ust. 4 Konstytucji, gdyż nie przewidział środków na ich finansowanie.

Po trzecie, nawet gdyby przyjąć, że konieczność odpowiedniego utrzymania przejętych nieruchomości stanowi jednak nowe zadanie, na płaszczyźnie prawnej uzasadniona byłaby teza o równoważeniu w pewien sposób tych wydatków przez wartość nieruchomości nabywanej przez gminę. Nie sposób bowiem zakwestionować tezy o majątkowym charakterze prawa własności.

Podsumowując dotychczasowe wywody, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że normatywna analiza kwestionowanego przepisu nie potwierdza zarzutu, by nakładał on na gminy, jako podmioty prawa publicznego, nowe zadania, czy też – by dokonywał zmian w zakresie ich kompetencji. Tym samym nie jest uzasadniony zarzut naruszenia art. 16 i art. 167 ust. 4 Konstytucji. Konsekwencją poglądu wyrażonego wyżej, a zatem odrzucenia tezy o publicznoprawnych aspektach unormowania zawartego w art. 179 k.c., jest konieczność skupienia zainteresowań na ocenie tego przepisu przez pryzmat standardów prawa prywatnego. Analizy wymaga zarówno charakter prawny zrzeczenia się w kształcie nadanym mu przez art. 179 k.c., jak i jego skutek w postaci nabycia prawa przez gminę oraz jej odpowiedzialności za zobowiązania.

IV

1. W tej części uzasadnienia Trybunał Konstytucyjny analizował charakter prawny i skutki zrzeczenia się nieruchomości jako czynności cywilnoprawnej, w kształcie nadanym jej przez art. 179 k.c. w jego aktualnym brzmieniu. Trybunał stoi na stanowisku, że prezentacja ta musi uwzględniać zasady obowiązujące w polskim prawie cywilnym, odnoszące się zarówno do czynności prawnych w ogóle, jak i – w szczególności – do czynności prowadzących do nabywania praw i obowiązków. Ocena musi być dokonana przez pryzmat standardów prawa prywatnego.

Nie ulega wątpliwości, że zrzeczenie się nieruchomości jest czynnością jednostronną konsensualną o charakterze rozporządzającym, wymagającą dla swej ważności zachowania

formy aktu notarialnego. Zrzeczenie się nie może być dokonane pod warunkiem ani z zastrzeżeniem terminu (por. R. Sztyk, *Nowe zasady zrzeczenia się własności nieruchomości*, „Rejent” 2003, nr 4, s. 14). Nie jest ono oświadczeniem skierowanym do adresata; ustawa nie wymaga, by zostało złożone gminie, choć na notariuszu ciąży obowiązek przesłania właściwej gminie wypisu aktu notarialnego. Zrzeczenie się jest nieodwołalne, ale jego autor – jak w przypadku każdego innego oświadczenia – może uchylić się od jego skutków z powołaniem się na wadę oświadczenia woli. Dość powszechnie przyjmuje się w doktrynie, że następujące w wyniku zrzeczenia się nabycie nieruchomości przez gminę ma charakter pierwotny (por. R. Sztyk, *op.cit.*, s. 15; J. Górecki, *op.cit.*, s. 74).

Ustawodawca nie wprowadził żadnych ograniczeń przedmiotowych i podmiotowych czynności zrzeczenia się. Oznacza to, że jego przedmiotem może być każda nieruchomość, zarówno nieruchomość gruntowa (zabudowana i niezabudowana), budynkowa (w przypadku zrzeczenia się własności budynku trzeba przyjąć, że następuje jednocześnie ze zrzeczeniem się prawa użytkowania wieczystego gruntu, na którym budynek jest wzniesiony), jak i lokalowa (por. R. Sztyk, *op.cit.*, s. 23, 24; J. Górecki, *op.cit.*, s. 71, 72). Nie ulega wątpliwości, że może to być nieruchomość obciążona prawami rzeczowymi, ale także – przykładowo – budynek, w którym wszystkie lokale są wynajęte na mieszkania lub lokale użytkowe, nieruchomość wydzierżawiona lub obciążona prawem dożywocia. Dowolne obciążenie, nawet na rzecz właściciela (jeśli pozwalają na to przepisy szczególne), może nastąpić choćby w dniu poprzedzającym zrzeczenie się nieruchomości (akcentuje to zwłaszcza J. Górecki, *op.cit.*, s. 76). W art. 179 k.c. brak też ograniczeń podmiotowych. W szczególności, co Trybunał podkreśla, ustawodawca nie ograniczył prawa swobodnego zrzeczenia się do osób fizycznych czy podmiotów prywatnoprawnych. W konsekwencji zrzeczenie się nieruchomości jest dostępne dla prywatnych, indywidualnych właścicieli, ale także dla spółek prawa handlowego, spółdzielni, nieликwidowanych jeszcze przedsiębiorstw, w tym – dla podmiotów uwłaszczonych w latach 90, na podstawie różnych tytułów prawnych. Nieograniczona formuła art. 179 k.c. każe przyjąć, że także podmioty publicznoprawne mogą zrzekać się własności nieruchomości. Jak to wyraźnie stanowi art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.), nieruchomości będące własnością państwa i jednostek samorządu terytorialnego mogą być przedmiotem, między innymi, zrzeczenia się, do którego stosuje się odpowiednio art. 179 k.c. Odmienne reguły odnoszą się wyłącznie do własności przysługującej państwowym i samorządowym osobom prawnym; zgodnie z art. 16 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w razie zrzeczenia się przez nie własności, nieruchomość przypada odpowiedniej jednostce samorządu terytorialnego albo Skarbowi Państwa. Zestawienie formuły art. 13 ust. 1 u.g.n. z treścią art. 179 k.c. prowadzi do wniosku, że z dobrodziejstwa wyzbycia się niechcianych nieruchomości i przerzucenia ciężaru ich utrzymania na gminę mogą korzystać inne, poza gminą, podmioty publicznoprawne, w tym Skarb Państwa i pozostałe jednostki samorządu terytorialnego (por. R. Sztyk, *op.cit.*, s. 15, 16; J. Górecki, *op.cit.*, s. 71).

Wskazane cechy i skutki czynności prawnej zrzeczenia się nieruchomości wymagają bliższego przedstawienia, a następnie – skonfrontowania z powołanymi wzorcami kontroli konstytucyjnej.

2. W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny skoncentrował się na analizie jednostronnego charakteru czynności prawnej zrzeczenia się i ograniczeń z tym związanych. Polskie prawo cywilne, jak zresztą i inne systemy, w zasadzie – poza wyjątkami wskazanymi w ustawie – nie zna czynności prawnych jednostronnych, które wywoływałyby skutki prawne w sferze innego podmiotu, bez jego udziału. Kwestia „swobody czynności jednostronnych”, na wzór swobody umów (art. 353¹ k.c.), jest

analizowana z reguły w odniesieniu do stosunków zobowiązaniowych. Odrzuca się ją zdecydowanie, przyjmując, że istnieje *numerus clausus* czynności jednostronnych, przez które można uczynić inną osobę nie tylko dłużnikiem, ale także wierzycielem (tak wyraźnie Z. Radwański [w:] *System prawa prywatnego*, t. I, cz. 2, C.H. Beck 2002, s. 177). Ta słuszna teza odnosi się tym bardziej do stosunków własnościowych. Sam ustawodawca posługuje się konstrukcją czynności prawnej jednostronnej tylko w ściśle określonych sytuacjach. Wszystkie regulowane w kodeksie oświadczenia woli, które powodują zmianę sytuacji adresata (np. przyjęcie oferty, uchylenie się od skutków prawnych swego oświadczenia woli, wypowiedzenie, wezwanie do zapłaty, potrącenie) są dokonywane w ramach istniejącego już stosunku prawnego. Ustawodawca nie przewiduje czynności prawnej jednostronnej, która kreowałaby nową relację prawną, narzucała innemu podmiotowi określony status prawny (por. tamże). Nawet skuteczność czynności stanowiących „czyste” przysporzenia uzależniona jest od woli beneficjenta (przykładowo: zwolnienie z długu – art. 508 k.c., darowizna – art. 888 i nast. k.c., dziedziczenie – art. 1012 k.c.).

Konstrukcja przyjęta w art. 179 k.c. wyraźnie różni się od pozostałych, znanych kodeksowi czynności jednostronnych. Oświadczenie jednego podmiotu czyni bowiem inny podmiot właścicielem nieruchomości. Trybunał Konstytucyjny dostrzega oczywiście teoretyczne kontrargumenty przeciwko takiej ocenie. Możliwe są bowiem dwa stanowiska. Wedle pierwszego, nabycie własności nieruchomości przez gminę jest skutkiem oświadczenia woli właściciela o zrzeczeniu się własności (tak J. Górecki, *op.cit.*, s. 72). Zgodnie z drugim poglądem, nabycie następuje nie w wyniku czynności prawnej zrzekającego się, lecz *ex lege* (tak na tle dawnego prawa: J.S. Piątkowski [w:] *System prawa cywilnego*, t. II, Ossolineum 1977, s. 358-359; obecnie J. Nadler [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, C.H. Beck, t. I, 2004, s. 491). Jeśli przyjąć poprawność drugiego stanowiska, to – teoretycznie – nieaktualna staje się teza, że zrzekający się właściciel nieruchomości jednostronnie decyduje o jej nabyciu przez gminę. Trybunał Konstytucyjny nie uważa jednak za celowe rozstrzygnięcie przedstawionej wątpliwości teoretycznoprawnej. Nawet bowiem uznanie nabycia z mocy prawa, a nie z woli zrzekającego się, nie może przesłonić rzeczywistego przebiegu wydarzeń: jeśli właściciel złoży stosowne oświadczenie woli, gmina staje się właścicielem nieruchomości, bez względu na jej wolę nabycia własności. Jak słusznie podkreślono w literaturze, gmina „nie może sprzeciwić się nabyciu nieruchomości” (J. Górecki, *op.cit.*, s. 74). Wola gminy jest obojętna. Brak też innych warunków prawnych, od których uzależnione byłoby nabycie. W konsekwencji, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, praktycznym skutkiem stosowania art. 179 k.c. w jego aktualnym brzmieniu jest nieuchronne nabywanie przez gminę własności nieruchomości, których właściciele się zrzekli. O tym skutku decyduje wyłącznie wola właściciela podejmującego decyzję o złożeniu odpowiedniego oświadczenia woli.

3. Z wyżej dokonaną analizą zrzeczenia się jako czynności prawnej jednostronnej wiąże się zakres obciążeń gminy nabywającej nieruchomość. Trybunał Konstytucyjny wyszedł od pytania, czy gmina jest następcą prawnym zrzekającego się, czy też na tle art. 179 k.c. mamy do czynienia z nabyciem pierwotnym. Na tle dawnego stanu prawnego dominowało stanowisko, iż nabycie nieruchomości przez Skarb Państwa ma charakter pierwotny (por. S. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego, Księga druga*, Wyd. Prawn. 1998, s. 175; E. Skowrońska-Bocian [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, C.H. Beck, 2002, s. 420). Podtrzymano je na gruncie zmienionego przepisu (por.: J. Nadler, *op.cit.*, s. 491; R. Sztyk, *op.cit.*, s. 15; J. Górecki, *op.cit.*, s. 74). Gmina (dawniej: Skarb Państwa) nie wstępuje więc w sytuację prawną właściciela nieruchomości, który zrzekł się jej własności, nie jest jego następcą prawnym, lecz wywodzi swe prawa wprost z ustawy.

Takie określenie nabycia powinno jednak – według zasady ogólnej – oznaczać jednocześnie, że nowy właściciel nie odpowiada za zobowiązania poprzedniego właściciela. W kodeksie cywilnym brak przepisów, które statuowałyby przejęcie przez gminę długów osoby zrzekającej się własności nieruchomości. Jediną podstawę odpowiedzialności gminy stanowi sam art. 179 § 2 k.c., który – jak podkreślają komentatorzy – wprowadza w tym względzie wyjątek od zasad rządzących nabyciem pierwotnym. Przepis przewiduje bowiem, że „gmina ponosi odpowiedzialność z nieruchomości za jej obciążenia”.

W ocenie Trybunału, ze sformułowania art. 179 § 2 nie wynika jasno, za jakie długi gmina ma odpowiadać oraz co się dzieje z prawami ciążącymi na nieruchomości. Przepis brzmi: „Gmina ponosi odpowiedzialność z nieruchomości za jej obciążenia, ograniczoną do wartości nabytej nieruchomości według stanu w chwili nabycia, a według cen rynkowych w chwili zaspokojenia wierzyciela”. Kluczem do sformułowania odpowiedzi na pytanie o zakres odpowiedzialności gminy powinny być – jak się wydaje – słowa ustawodawcy, iż gmina odpowiada tylko za „jej obciążenia”, czyli – obciążenia nieruchomości. Jest to niewątpliwie skrót myślowy, wiadomo bowiem, że stosunki prawne, w tym zobowiązania, istnieją między podmiotami. Dla cywilisty skrót ten jest w pełni czytelny: w przepisie chodzi wyłącznie o odpowiedzialność z tytułu praw rzeczowych obciążających nieruchomość. Obciążeniami nieruchomości są ograniczone prawa rzeczowe na niej ustanowione, a więc zarówno prawo akcesoryjne, jakim jest hipoteka, jak i prawa samodzielne polegające na korzystaniu z nieruchomości, to znaczy – użytkowanie i służebności. *A contrario* – gmina nie powinna odpowiadać z tytułu innych zobowiązań, w szczególności zobowiązań osobistych właściciela, który zrzekł się własności nieruchomości, jeśli nie były one zabezpieczone rzeczowo, a zatem – przez ustanowienie hipotek na nieruchomości. Odpowiedzialność rzeczowa ze swej natury ograniczona jest do wartości rzeczy; w myśl art. 75 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm.) zaspokojenie wierzyciela hipotecznego z nieruchomości następuje – co do zasady – według przepisów o sądowym postępowaniu egzekucyjnym. Bez bliższej analizy przepisów kodeksu postępowania cywilnego należy powiedzieć, że wierzyciele mogą zaspokoić się z sumy uzyskanej ze sprzedaży nieruchomości. Prawo nie przewiduje odpowiedzialności w szerszym zakresie, choć – oczywiście – dłużnik rzeczowy, chcąc uchronić nieruchomość przed egzekucją, może dobrowolnie zaspokoić wierzyciela. Charakter odpowiedzialności jako rzeczowej wprost potwierdza ten fragment art. 179 § 2 k.c., który brzmi: „odpowiedzialność z nieruchomości za jej obciążenia”. W tej sytuacji powstaje jednak pytanie, co oznacza zawarte w kolejnym zdaniu art. 179 § 2 k.c. ograniczenie odpowiedzialności gminy do „wartości nabytej nieruchomości według stanu w chwili nabycia, a według cen rynkowych w chwili zaspokojenia wierzyciela”. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zdanie to może być różnie interpretowane, a – przy określonym jego rozumieniu – musi być uznane za pozostające w wyraźnej sprzeczności z poprzedzającym je sformułowaniem. Cytowany ostatnio fragment art. 179 § 2 k.c. nasuwa myśl, iż wierzyciele właściciela, który zrzekł się własności nieruchomości, mimo braku praw rzeczowych na nieruchomości, mają prawo domagania się zaspokojenia od gminy, byle te ich pretensje zamknęły się w kwocie wskazanej w przepisie. Taka właśnie interpretacja przepisu została już zaprezentowana w doktrynie. Przyjmuje się wprost, że gmina odpowiada nie za długi ciążące na nieruchomości, lecz za „dotychczasowe obciążenia właściciela”, przy czym „nie jest to odpowiedzialność z nieruchomości, lecz odpowiedzialność ograniczona kwotowa” (G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Lewis Nexis 2004, s. 761).

W konsekwencji na tle sformułowania art. 179 § 2 k.c. Trybunał dostrzega – poza kwestią kwotowego ograniczenia odpowiedzialności – inny, być może poważniejszy

problem. Chodzi mianowicie o określenie kategorii praw stanowiących „obciążenia nieruchomości” w rozumieniu tego przepisu i ustalenie, co się dzieje z nimi w chwili przejęcia własności przez gminę. Zdanie formujące kwotowe ograniczenie odpowiedzialności gminy pozwala przyjąć, że – wbrew temu, co dotychczas powiedziano – odpowiedzialność gminy obejmuje nie tylko prawa rzeczowe ciążące na nieruchomości i zobowiązania zabezpieczone hipoteką, ale także wszelkie prawa obligacyjne ujawnione w księdze wieczystej (por. J. Górecki, *op.cit.*, s. 75). Jak wiadomo, przewidziany w art. 16 ustawy o księgach wieczystych i hipotece katalog praw osobistych, które mogą być ujawniane w księdze wieczystej, jest bardzo szeroki. Obejmuje nie tylko prawa związane z korzystaniem z rzeczy (najem, dzierżawa, dożywocie), ale także różnego rodzaju roszczenia dotyczące prawa własności i zarządu nieruchomością (prawo pierwokupu, odkupu, roszczenie o przeniesienie własności itp.). Kwestionowany art. 179 § 2 k.c. nie przynosi odpowiedzi na pytanie o los wszystkich tych praw w przypadku nabycia własności przez gminę. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przepis jest zrozumiały tylko w odniesieniu do przypadku obciążenia nieruchomości hipoteką. Już jednak wtedy gdy ciążą na niej użytkowanie lub służebność gruntowa, trudno na podstawie art. 179 § 2 k.c. jednoznacznie ustalić sytuację prawną. To samo dotyczy praw osobistych ujawnionych w księdze wieczystej. W zasadzie nie wiadomo, czy trwają one w niezmienionej postaci, obciążając własność gminną, czy też – ze względu na pierwotny charakter nabycia – wygasają. W stosunku do niektórych praw, a mianowicie służebności osobistej i dożywocia, może ewentualnie wchodzić w grę ich przekształcenie w prawo do renty, gdyż taką możliwość przewidują przepisy szczególne (art. 303 i art. 913 k.c.). W razie przekształcenia w świadczenie pieniężne można stosować regułę odpowiedzialności wyrażoną w art. 179 § 2 k.c. Nierozwiązany pozostaje natomiast problem pozostałych praw rzeczowych na nieruchomości (użytkowania i służebności gruntowych) oraz praw obligacyjnych ujawnionych w księdze wieczystej. Zgodnie z zasadami rządzącymi nabyciem pierwotnym powinny po prostu wygasać; na pewno nie stosuje się tu przepisów o rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, która wchodzi w grę tylko przy nabyciu pochodnym. Pytanie o ochronę osób trzecich, którym służą prawa do korzystania w oznaczonym zakresie z nieruchomości, której właściciel się zrzekł, pozostaje bez odpowiedzi.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na dalej jeszcze idące trudności z określeniem pozycji gminy jako nabywcy własności nieruchomości. Ujawniają się one zwłaszcza, gdy przedmiotem zrzeczenia jest nieruchomość zabudowana budynkiem mieszkalnym, ewentualnie budynkiem, w którym znajdują się lokale użytkowe. Wydaje się, że nawet jeśli żadne z tych praw nie było ujawnione w księdze wieczystej nieruchomości, gmina w jakimś sensie musi znosić istniejące zobowiązania, choć w rozumieniu prawa cywilnego na pewno nie stanowią one obciążeń nieruchomości. Przyjęta w przepisie formuła ograniczająca odpowiedzialność gminy do wartości nieruchomości jest całkowicie nieadekwatna do analizowanego stanu faktycznego, podobnie zresztą jak w analizowanym wyżej przypadku użytkowania i służebności gruntowych. Trudno sobie wyobrazić, by gmina „spłaciła” najemców lokali i usunęła ich z budynku. Zamiany prawa najmu na rentę przepisy nie przewidują. W świetle przepisów chroniących prawa lokatorów nie sposób przyjąć, że ich prawa wygasną ze względu na pierwotny charakter nabycia nieruchomości przez gminę. Wydaje się raczej, że powinien tu znaleźć zastosowanie art. 678 § 1 k.c., przewidujący wstąpienie nabywcy rzeczy w miejsce wynajmującego, choć przepis ten odnosi się do przypadków zbycia rzeczy, nie zaś nabycia pierwotnego.

Podsumowując ten fragment rozważań, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że wbrew przyjmowanemu w punkcie wyjścia założeniu o nabyciu pierwotnym, w zasadzie wolnym od obciążeń, nabyciu przez gminę nieruchomości może towarzyszyć wstąpienie w

stosunki prawne, w które uwikłany był zrzekający się właściciel. Wraz z nabyciem przymiotu właściciela gmina staje się stroną zobowiązaną z tytułu umów zawartych przez zrzekającego się. W każdym razie taki wniosek może nasuwać lektura art. 179 k.c., któremu nie towarzyszą dodatkowe przepisy rozstrzygające los praw, zarówno rzeczowych jak i obligacyjnych, których przedmiotem jest nieruchomości, a podmiotami są osoby trzecie.

W świetle tych spostrzeżeń Trybunał Konstytucyjny uważa za stosowne powrócić do charakterystyki czynności prawnych jednostronnych. Okazuje się bowiem, że jednostronna czynność prawna zrzeczenia się – wbrew pozorom stwarzanym przez art. 179 k.c. – nie oznacza wyłącznie przysporzenia po stronie gminy, która nabywa własność nieruchomości, lecz może być źródłem powstania po jej stronie poważnych zobowiązań prywatnoprawnych w stosunku do osób trzecich. Kwestia wymaga szczególnej refleksji, gdyż ustawodawca całkowicie pominął określenie ich zakresu i zasad egzekwowania.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega oczywiście możliwość innego, wspomnianego wyżej rozwiązania, tj. wygaszenia – z powołaniem się na pierwotny charakter nabycia przez gminę – tych wszystkich praw osób trzecich, których nie da się zaspokoić poprzez egzekucję z nieruchomości, ograniczoną kwotowo w sposób wskazany w art. 179 § 2 k.c. Przyjęcie tego rozwiązania, zdaniem Trybunału, nie poprawiłoby jednak konstytucyjnej oceny analizowanego przepisu. Okazałoby się bowiem, że ustawodawca dopuścił jednostronną czynność prawną zobowiązanego (właściciela nieruchomości), przez którą może on w pełni swobodnie doprowadzić do wygaśnięcia zobowiązań, w których – w uproszczeniu rzecz ujmując – przedmiotem świadczenia była nieruchomości lub jej część.

Podsumowując ten fragment rozważań, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na problemy, jakie powstają, gdy zmiana właściciela nieruchomości nie ma charakteru następstwa prawnego. Szczególne cechy rzeczy, jakimi są nieruchomości, pozwalają na współistnienie na nich szeregu praw. Ta sama nieruchomości często jest przedmiotem wielu stosunków prawnych. Ze względu na owo „uwikłanie” prawne nieruchomości, regulacja prawna zrzeczenia się ich własności nie może ograniczać się do wskazania, kto staje się właścicielem w następstwie zrzeczenia. Niezbędne jest rozstrzygnięcie o wszystkich prawach, zarówno rzeczowych, jak i obligacyjnych, których przedmiotem jest nieruchomości. Problemu tego nie rozwiązuje z całą pewnością zawarte w art. 179 k.c. postanowienie, że „gmina ponosi odpowiedzialność z nieruchomości za jej obciążenia”. Wykładnia językowa tego sformułowania pozwala bowiem wnosić za ledwie, że wierzyciele hipoteczni dotychczasowego właściciela nieruchomości mogą liczyć na zaspokojenie. Treść art. 179 k.c. nie daje natomiast podstaw do ustalenia, co się dzieje z innymi prawami rzeczowymi ciężącymi na nieruchomości (użytkowanie, służebność) oraz z prawami najemców, dzierżawców, dożywotników i innych wierzycieli dotychczasowego właściciela, którzy – zgodnie z treścią łączącego ich z nim stosunku prawnego – mogli korzystać w ograniczonym zakresie z nieruchomości. Przy założeniu pierwotnego charakteru nabycia własności przez gminę, zgodnie z zasadami ogólnymi, wszystkie te prawa powinny po prostu wygasać.

Trybunał Konstytucyjny uważa za konieczne podkreślenie, że omawiane obecnie problemy wymagają uregulowania niezależnie od tego, czy nabywającym własność w wyniku zrzeczenia się będzie Skarb Państwa czy gmina.

4. We wstępnej charakterystyce czynności prawnej zrzeczenia się własności Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż jest to czynność rozporządzająca. Ta cecha zrzeczenia się nie może budzić wątpliwości: pozbycie się aktywu majątku to klasyczny przykład rozporządzenia. W związku z tym konieczne jest nawiązanie do stanowiska doktryny polskiej w kwestii kauzalności. W szerokim zakresie przedstawił je ostatnio Z. Radwański

[w:] *Systemie prawa prywatnego (op.cit., s. 190-202)*. Pomijając prezentację poszczególnych zapatrywań, trzeba podkreślić pewną liberalizację poglądów, a także stanowiska Sądu Najwyższego; współcześnie w prawie polskim dopuszcza się konstrukcję zobowiązań oderwanych od podstawy prawnej, czyli tzw. czynności abstrakcyjnych. Z. Radwański akcentuje zwłaszcza znaczenie gwarancji bankowej na szerszym tle stosunków profesjonalnych, w których wartościami szczególnie cenionymi są pewność i szybkość obrotu gospodarczego (s. 202). Na potrzeby niniejszych rozważań na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że – mimo wspomnianej liberalizacji – powszechnie przyjmuje się obowiązywanie zasady kauzalności rozporządzeń. Jak pisze Z. Radwański, „zdecydowanie panujący pogląd trafnie przyjmuje, iż czynności rozporządzające mają w polskim systemie prawnym charakter kauzalny” (tamże s. 202; por. też wypowiedzi innych autorów, zwłaszcza G. Tracz, *Aktualność generalnej reguły kauzalności czynności prawnych przysparzających w prawie polskim*, KPP 1997, z. 3). Zasada ta jest oczywista w stosunku do umów przenoszących własność, gdyż zgodnie z art. 156 k.c. ich ważność zależy od istnienia *causae*. Ustawodawca rozstrzygnął więc w sposób jednoznaczny kauzalność umownego przeniesienia własności, natomiast doktryna rozciąga tę zasadę na wszystkie przypadki rozporządzeń tym prawem (por. G. Tracz, *op.cit.*, s. 520; „nasz system prawny (...) w zakresie czynności prawnych rozporządzających nie dopuszcza wyjątków od zasady kauzalności”).

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że – na tle przyjętej w art. 156 k.c. zasady kauzalności – zrzeczenie się własności nieruchomości, w kształcie nadanym mu przez art. 179 k.c., jest rozporządzeniem wyjątkowym, gdyż całkowicie oderwanym od leżącej u jego podstaw *causae*; o wyzbyciu się prawa, a zarazem o jego nabyciu przez inny, wskazany ustawą podmiot, decyduje wyłącznie niczym nieograniczona wola uprawnionego. Trybunał dostrzega, rzecz jasna, różnice sytuacji prawnej osoby przenoszącej własność nieruchomości w drodze dwóch umów (zobowiązującej i rozporządzającej) a osoby zrzekającej się własności. W pierwszym przypadku kauzalność ma służyć głównie ochronie interesu podmiotu przysparzającego. Nie wynika z tego jednak, by znaczenie zasady przyczynowości było tak jednokierunkowe. Ukształtowanie zrzeczenia się własności nieruchomości jako czynności całkowicie abstrakcyjnej, niepoddanej żadnej kontroli jest w pewnym sensie zaskakujące. Pasuje ono do koncepcji prawa niemieckiego, kładącego nacisk na pewność obrotu nieruchomościami i skupiającego się na stanie ujawnionym w księgach wieczystych w oderwaniu od podstaw prawnych dokonywanych wpisów. Konstytucyjnym warunkiem nabycia oraz wyzbycia się własności w prawie niemieckim jest wpis właściciela w księdze wieczystej. Decyduje on w sposób ostateczny o prawie do nieruchomości.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że w rzeczywistości za zrzeczeniem się prawa zawsze stoją określone zamierzenia gospodarcze, rachuby ekonomiczne właściciela; trudno założyć, by było ono fanaberią nieracjonalnego podmiotu. Jeśli ludzkie działania są celowe, to trzeba dostrzec, że praktycznym celem zrzeczenia się własności nieruchomości jest – co do zasady – dążenie do uniknięcia rozumianych szeroko obciążeń związanych z nieruchomością, inaczej – dążenie do uniknięcia wydatków, które zwykle nie znajdują pokrycia w wartości nieruchomości. Jak wynika z uzasadnień wniosków złożonych w niniejszej sprawie, a przede wszystkim – z zasad doświadczenia życiowego i znajomości sytuacji gospodarczej, przedmiotem zrzeczenia się bywają tereny przemysłowe, często zdegradowane, trwale zanieczyszczone, z groźącymi zawaleniem naniesieniami. Przywrócenie ich do stanu bezpiecznego wymaga znacznego wysiłku, zarówno technicznego, jak i finansowego. Ponadto sam fakt posiadania takich nieruchomości może stać się źródłem odpowiedzialności za ewentualne szkody, jakich doznały osoby trzecie (art. 434 k.c.). Zrzeczenie się nieruchomości oznacza dla właściciela pozbycie się

problemów z nią związanych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przy ocenie regulacji prawnej zrzeczenia się własności nieruchomości nie można tracić z pola widzenia tej szczególnej jego przyczyny gospodarczej.

Trybunał Konstytucyjny podziela odnotowane w literaturze prawniczej obawy co do niebezpieczeństw związanych z niekontrolowanym zrzeczeniem się nieruchomości. J. Górecki, odnosząc się do sytuacji gminy, stwierdza, że „Stawia to ją w trudnej sytuacji, gdyż musi przejąć nieruchomość nawet wówczas, kiedy wiąże się to ze znacznymi stratami” (*op.cit.*, s. 74). Z kolei R. Szytk zwraca uwagę na konieczność oceny czynności prawnej zrzeczenia się przez pryzmat art. 58 k.c., wprowadzającego sankcję nieważności czynności prawnych sprzecznych z ustawą lub z zasadami współżycia społecznego, a także mających na celu ich obejście. Autor stwierdza, że ma to szczególne znaczenie ze względu na „samodzielny i suwerenny” charakter decyzji właściciela o zrzeczeniu się nieruchomości (*op.cit.*, s. 25). Trybunał Konstytucyjny, przyłączając się do sygnalizowanych obaw, zwraca jednak uwagę, że postulat kontroli zrzeczenia się z punktu widzenia art. 58 k.c., choć słuszny, jest trudny do realizacji, i to z dwóch względów. Po pierwsze, art. 179 k.c. w obecnym kształcie nie zawiera żadnych standardów, którym ma odpowiadać samo zrzeczenie się, jak i nieruchomość będąca jego przedmiotem. Nawet gdyby się okazało, że jest ona źródłem zagrożenia ekologicznego i wymaga ogromnych nakładów, prawo nie zabrania właścicielowi swobodnego zrzeczenia się. Nie ma więc sprzeczności z prawem; pozostaje kwestia oceny przez pryzmat zasad współżycia społecznego, która – ze względu na zadania publiczne gminy – nie musi wypaść jednoznacznie. Po drugie – pojawia się problem podmiotu legitymowanego. Wprawdzie stwierdzenia bezwzględnej nieważności czynności prawnej może domagać się każdy, jednak w praktyce zainteresowana będzie wyłącznie gmina, która stała się już właścicielem nieruchomości. W konsekwencji, w sądowej kontroli zrzeczenia się przez pryzmat art. 58 k.c. można dopatrywać się pewnej namiastki wpływu gminy na dopuszczalność zrzeczenia się. Trybunał stwierdza jednak, że ze względu na obowiązki przejmowane przez gminę z mocy samego prawa w chwili zrzeczenia się, jest to wpływ zdecydowanie spóźniony, bardzo ograniczony i kosztowny. Kontrola czynności zrzeczenia się z punktu widzenia zgodności z prawem i zasadami współżycia społecznego, by była skuteczna, musi być dokonywana najpóźniej równocześnie z samą czynnością prawną.

Podsumowując ten fragment rozważań, Trybunał Konstytucyjny wyraża obawę, iż zrzeczenie się własności nieruchomości, ukształtowane przez art. 179 k.c. jako czynność rozporządzająca całkowicie oderwana od stojących za nią przyczyn, stanowić może narzędzie poważnych nadużyć gospodarczych i ukrywać działania podejmowane na szkodę gmin i innych podmiotów.

V

1. Przechodząc do oceny kwestionowanego rozwiązania prawnego z punktu widzenia porządku konstytucyjnego, Trybunał Konstytucyjny jako punkt wyjścia przyjął dwa podstawowe założenia. Po pierwsze, jak na to wskazuje rys prawno-porównawczy, w świetle standardów konstytucyjnych demokratycznego państwa istnieje wiele dopuszczalnych modeli prawnego rozwiązania kwestii niechcianych nieruchomości. Po drugie, ocena konkretnego unormowania nie może abstrahować od realiów prawnych i gospodarczych, w jakich badana czynność prawna jest dokonywana. Pamiętając o nich, Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności rozważał argumenty powoływane przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego jako uzasadnienie konieczności wprowadzenia w 2003 r. nowelizacji art. 179 k.c.

2. W uzasadnieniu projektu zmian art. 179 k.c. wskazano przede wszystkim na dążenie do ujednoczenia zasad rządzących zrzeczeniem się własności oraz prawa użytkownika wieczystego i ograniczonych praw rzeczowych. Jak wiadomo, art. 246 k.c. pozwala na swobodne zrzeczenie się ograniczonego prawa rzeczowego. Na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami i kodeksu cywilnego przyjmuje się też uniezależnienie zrzeczenia się użytkownika wieczystego od zgody organu administracji. W uzasadnieniu projektu nowelizacji argumentowano, że skoro do zrzeczenia się praw słabszych niż własność (użytkowanie wieczyste, ograniczone prawa rzeczowe) nie jest wymagana zgoda właściciela, to tym bardziej nie można jej wymagać przy zrzeczeniu się prawa dającego najszersze uprawnienia, jakim jest własność. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego ten argument jest zdecydowanie mylący i stawia problem w niewłaściwym świetle. Trzeba z całą mocą podkreślić, że to właśnie ograniczony charakter praw użytkownika wieczystego i uprawnionych z tytułu praw na rzeczy cudzej pozwala na „bezpieczne” konstruowanie czynności jednostronnego zrzeczenia się tych praw, niezależnie od stanowiska właściciela.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że ani w przypadku zrzeczenia się użytkownika wieczystego, ani ograniczonego prawa rzeczowego nie dochodzi do zmiany uprawnionego; 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 wywodzą swe prawa od właściciela. Obciążając swe prawo, właściciel nie traci swojego statusu i oczywiście musi się liczyć z wygaśnięciem obciążenia; nawet jeśli następuje ono w efekcie jednostronnej czynności uprawnionego, nie zmienia pozycji prawnej właściciela. Stosunek prawny między właścicielem i podmiotem mającym prawo rzeczowe do jego rzeczy opiera się na umowie, w której określone są prawa i obowiązki obu stron. Wynikają one także z przepisów, tj. kodeksu cywilnego i ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wystarczy wspomnieć, że podstawowym obowiązkiem użytkownika wieczystego jest zwykle wzniesienie budynku w ściśle oznaczonych terminach. Właściciel dysponuje środkami prawnymi (zwłaszcza podnoszenie opłat rocznych), łącznie z żądaniem rozwiązania stosunku prawnego (art. 33 ust. 3 u.g.n.) w razie niewywiązywania się użytkownika ze zobowiązań umownych. Jest oczywiste, że zrzeczenia się prawa na rzeczy cudzej musi być dokonane wobec właściciela (art. 246 § 1 zd. 2 k.c.), dla którego w tym momencie otwiera się droga dochodzenia roszczeń przeciwko dawnemu uprawnionemu. Zarówno w odniesieniu do użytkownika wieczystego, jak i ograniczonych praw rzeczowych związanych z korzystaniem z rzeczy kodeks cywilny reguluje terminy przedawnienia roszczeń właściciela przeciwko byłemu uprawnionemu (art. 243 i art. 263). Kodeks stanowi wręcz o roszczeniu właściciela przeciwko użytkownikowi o naprawienie szkody (art. 263). Trzeba zatem stwierdzić, że choć w istocie właściciel nie może się sprzeciwić zrzeczeniu się prawa, to z całą pewnością dysponuje skutecznymi środkami dochodzenia przeciwko zrzekającemu się roszczeń związanych z nieprawidłowym wykonywaniem przezeń prawa, w szczególności ze zdegradowaniem nieruchomości.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega inny jeszcze aspekt analizowanego porównania. Otóż, w związku z konstytutywnym znaczeniem wpisu użytkownika wieczystego do księgi wieczystej (art. 27 u.g.n.), należy przyjąć, że – mimo dokonania zrzeczenia się – skutki prawne tej czynności (wygaśnięcie prawa) są uzależnione od dokonania odpowiedniego wpisu w księdze wieczystej. W odniesieniu do ograniczonych praw rzeczowych zasada ta jest wyrażona wprost w art. 246 § 2 k.c.: jeśli tylko prawo było ujawnione w księdze wieczystej, do jego wygaśnięcia potrzebne jest jego wykreślenie. W przypadku obu kategorii praw istotne znaczenie odgrywa więc element publikacji, czyli ujawnienia zmiany stanu prawnego nieruchomości. Ma to duże znaczenie przede wszystkim z punktu

widzenia właściciela, który na etapie postępowania o wykreślenie korzysta już z przymiotu strony, a zatem może wpływać na dokonanie tej czynności przez sąd; jeśli sam nie występuje z wnioskiem o wykreślenie, to w każdym razie może zaskarżyć postanowienie sądu wydane na wniosek zrzekającego się. Publikacja ma jednak także doniosłe znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu prawnego, zwłaszcza sytuacji osób dokonujących czynności prawnych związanych z nieruchomością.

W świetle charakterystyki zrzeczenia się użytkowania wieczystego i ograniczonych praw rzeczowych, założenie legislacyjne polegające na dążeniu do ujednoczenia instytucji zrzeczenia się tych praw ze zrzeczeniem się własności nieruchomości, jawi się – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – jako założenie z gruntu błędne. W każdym razie nie ulega wątpliwości, że pominięcie zgody organu na zrzeczenie się własności nieruchomości nie doprowadziło do zakładanego ujednoczenia. Przedstawione skutki zrzeczenia się użytkowania wieczystego i ograniczonych praw rzeczowych oczywiście nie występują przy zrzeczeniu się własności. Podmiot nabywający przymusowo własność nieruchomości, mimo całkowitego zaskoczenia tym przysporzeniem, nie dysponuje żadnymi środkami prawnymi przeciwko zrzekającemu się, choćby nawet owo przysporzenie wiązało się z koniecznością poniesienia znacznych nakładów na rzecz. Zmiana właściciela dokonuje się nawet przy całkowitym braku świadomości nabywcy. Gmina dowiaduje się bowiem o nabyciu dopiero dzięki poinformowaniu jej przez notariusza, który zresztą – gdy chodzi o obowiązek przesłania wypisu aktu zrzeczenia się – nie jest związany żadnym terminem (art. 92 § 5 ustawy prawo o notariacie, dodany przez art. 3 ustawy nowelizującej kodeks cywilny). Dodatkowo trzeba podkreślić oderwanie od publikacji w księdze wieczystej, co oczywiście stwarza zagrożenie dla pewności obrotu.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny wyraża przekonanie, że wspierające nowelizację art. 179 k.c. argumenty wywodzone z zestawienia zrzeczenia się praw na rzecz cudzej i zrzeczenia się własności są zdecydowanie chybione.

3. Kolejnym argumentem przemawiającym za nowelizacją art. 179 k.c., a zwłaszcza za wyeliminowaniem wymogu zgody właściwego organu na zrzeczenie się własności nieruchomości, miało być – i to zarówno zdaniem autorów uzasadnienia projektu zmian przepisu, jak i Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego – dążenie do rozszerzenia swobody właściciela w dysponowaniu nieruchomością. Propozycja kwestionowanej zmiany treści art. 179 k.c. uzasadniana była przede wszystkim chęcią zapewnienia właścicielom nieruchomości pełnej swobody rozporządzania nieruchomością; uzależnienie skuteczności zrzeczenia się własności od stanowiska organu władzy publicznej oznacza ograniczenie swobody, a czasem – wyklucza rozporządzenie. Zdaniem autorów uzasadnienia projektu zmian, taka regulacja naruszała istotę prawa własności. W uzasadnieniu projektu zmian podkreślono też, że uzależnienie skuteczności zrzeczenia się od zgody organu jest sprzeczne z tradycją polskiej doktryny; nie przewidywały go ani projekt prawa rzeczowego Komisji Kodyfikacyjnej z 1937 r., ani dekret – Prawo rzeczowe z 1946 r. Późniejsze wprowadzenie wymogu zgody można uzasadnić właściwą państwu komunistycznym dominacją oportunistycznej koncepcji administracji publicznej. Dzięki kwestionowanej nowelizacji nastąpiło przywrócenie właścicielowi pełnego uprawnienia. Nie ulega wątpliwości, że nieograniczona możliwość zrzeczenia się własności dopełnia katalog czynności prawnych rozporządzających, przypisanych właścicielowi. Interes właściciela, jak podkreślono w powołanych wypowiedziach, jest w pełni realizowany.

Nie kwestionując powyższych spostrzeżeń, Trybunał Konstytucyjny zwraca jednak uwagę, że we współczesnej doktrynie prawa odrzuca się myśl, by własność, zwłaszcza nieruchomości, przysługiwała w egoistycznym interesie uprawnionego. Nikt dziś nie podważa społecznego aspektu prawa własności. Konsekwencją uznania go jest przyjęcie,

że 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 ograniczeń 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 koniecznością realizacji innych wartości konstytucyjnych.

W świetle współczesnego ujęcia prawa własności i dotychczasowego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego trudno jednoznacznie podzielić pogląd, iż uzależnienie skuteczności zrzeczenia się własności od zgody organu władzy publicznej, przewidziane przez art. 179 § 1 k.c. przed nowelizacją z 2003 r., było niezgodne z Konstytucją. Niewątpliwie było to ograniczenie swobody rozporządzania rzeczą. Mogło ono pozostawać w sprzeczności z interesem właściciela, zwłaszcza w sytuacji, gdy przedmiot własności znajdował się w stanie głębokiej degradacji, a zahamowanie tkwiącego w nim niebezpieczeństwa wymagało znacznych nakładów. Powstaje jednak pytanie, czy swobodne, wolne od jakiegokolwiek odpowiedzialności, przerzucenie ciężaru „niechcianej”, zwykle zdewastowanej, nieruchomości na „właściciela publicznego” jest społecznie uzasadnione. Trybunał zwraca uwagę, że dla odpowiedzi na to pytanie niewielkie znaczenie ma fakt formalnego ograniczenia odpowiedzialności podmiotu publicznego za długi dotychczasowego właściciela nieruchomości. Zasadniczą kwestią jest bowiem koszt zabezpieczenia nieruchomości, a raczej – zabezpieczenia otoczenia przed jej szkodliwym oddziaływaniem. Ze względu na tego rodzaju sytuacje, uzależnienie skuteczności zrzeczenia się od zgody właściwego organu można usprawiedliwić potrzebą ochrony innych niż własność wartości konstytucyjnych (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Wymaganie zgody organu władzy publicznej może służyć kontroli przyczyn zrzeczenia się i zapobiegać przypadkom nadużycia prawa przez właściciela, który zrzekałby się własności niejako „na szkodę” podmiotu, któremu własność ma przypaść.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela wyrażonego w uzasadnieniu projektu zmian art. 179 k.c. przekonania, że „tradycja polskiej doktryny prawnej (...) wykluczała uzależnienie zrzeczenia się własności nieruchomości od decyzji administracyjnej”, a uzależnienie to było ściśle związane z zasadami przyjętymi w państwie komunistycznym. Po pierwsze, trudno w tym wypadku mówić o tradycji, skoro przepis przewidujący całkowicie swobodne zrzeczenie się nieruchomości obowiązywał zaledwie przez 15 lat (1947-1962), natomiast zrzeczenie się uzależnione od zgody organu przewidziane było przez 41 lat, w tym 13 lat po upadku państwa komunistycznego. Po drugie, zgoda organu nie musi przybierać formy decyzji administracyjnej; może być ukształtowana jako wyraz woli podmiotu, który ma nabyć własność niechcianej nieruchomości. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że na tle regulacji prawnej obowiązującej do września 2003 r. zgoda organu administracji rządowej (art. 179 § 1 k.c.), po pewnych wahaniach doktrynalnych, ostatecznie nie była kwalifikowana jako czynność z zakresu *imperium*, lecz właśnie jako czynność cywilnoprawna (por. S. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga druga*, Wyd. Prawn. 1998, s. 174; E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Zakamycze 2001, s. 334-335). Oświadczenie woli zawierające zgodę na zrzeczenie się niewątpliwie służyło ochronie Skarbu Państwa. Wydaje się, że ochrona interesu podmiotu, wskazanego jako potencjalny właściciel, mimo że jest on podmiotem publicznym, nie koniecznie musi z góry ustępować wobec interesu dotychczasowego właściciela, który chce się wyzbyć nieruchomości. Po trzecie wreszcie,

powodów przemawiających za uzależnieniem zrzeczenia się od zgody organu władzy publicznej nie można sprowadzać do tych, które płynęły z ideologicznych założeń państwa komunistycznego. W ocenie Trybunału, za kontrolą czynności zrzeczenia się przemawiają racjonalne argumenty, aktualne w demokratycznym państwie prawnym. Poza przywołaną już potrzebą przeciwstawienia się egoistycznej samowoli właścicieli nadużywających swego prawa, poza względami bezpieczeństwa publicznego i ochrony środowiska, wchodzi też w grę pewność obrotu nieruchomościami.

4. O ile trudno mówić o polskiej tradycji swobodnego zrzeczenia się własności nieruchomości, o tyle zdecydowanie trzeba podkreślić, że tradycją polskiej myśli prawniczej jest przejmowanie nieruchomości, których własności właściciele się zrekli, przez Skarb Państwa. Odnosząc się do drugiej z wprowadzonych zmian, Trybunał Konstytucyjny stwierdza więc, że regulacja wprowadzona w 2003 r. stanowi wyłom w dotychczas ukształtowanej tradycji. Argumenty wspierające przyjęte rozwiązanie, wskazane w uzasadnieniu projektu zmiany art. 179 k.c., niewątpliwie uzasadniają decyzję ustawodawcy, ale na pewno nie mają charakteru determinującego w tym sensie, by rozstrzygały w sposób jednoznaczny, iż to właśnie gminy, a nie Skarb Państwa powinny przejmować niechciane nieruchomości. Fakt, że ustawodawca zniósł zasadę jednolitej własności państwowej i kreował kategorię własności komunalnej zaledwie tworzy możliwość przekazywania gminom własności, nie determinuje jednak takiej decyzji legislacyjnej. Mimo tych okoliczności ustawodawca mógł pozostawić nieruchomości, których właściciele się zrekli, w gestii Skarbu Państwa. „Wiodąca” rola gminy w gospodarce nieruchomościami, do której odwołuje się uzasadnienie projektu zmian art. 179 k.c., również nie ma znaczenia rozstrzygającego, gdyż – jak zauważają autorzy uzasadnienia – gmina odgrywa tę rolę w odniesieniu do gminnego zasobu nieruchomości. Gminy, będące wnioskodawcami w rozpatrywanej sprawie, nie kwestionują swej roli w zarządzaniu własnym zasobem nieruchomości, lecz przyjęte w nowym brzmieniu art. 179 k.c. zasady kształtowania tego zasobu. Skutkiem wprowadzonych zmian jest bowiem narzucenie gminom, za pomocą narzędzi cywilnoprawnych, statusu właściciela niechcianych nieruchomości.

5. Jak wynika z uzasadnienia projektu nowelizacji art. 179 k.c., argumentem przemawiającym za wskazaniem gmin jako podmiotów nabywających prawo własności nieruchomości, których właściciele się zrekli, miało też być dążenie do pewnego ujednoczenia rozwiązań z zakresu prawa rzeczowego i spadkowego. Trybunał Konstytucyjny oczywiście dostrzega myśl, jaka towarzyszyła ustawodawcy, w toku nowelizacji kodeksu cywilnego z 2003 r. Jej wyrazem, poza zmianą art. 179 k.c., jest nowe brzmienie art. 935 § 3 k.c., określającego spadkobiercę ustawowego w sytuacji braku małżonka spadkodawcy i krewnych powołanych do dziedziczenia z ustawy. Do tej pory, w opisanych przypadkach, spadek przypadał Skarbowi Państwa jako spadkobiercy ustawowemu; po nowelizacji – co do zasady – gminie ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy. Skarb Państwa jest spadkobiercą ustawowym tylko w przypadku, gdy nie da się ustalić miejsca zamieszkania spadkodawcy albo – mieszkał on za granicą. Kwestionowane unormowanie art. 179 k.c., tj. wskazanie gminy jako podmiotu nabywającego własność nieruchomości, których właściciel się zrekli, współgra – jak wskazano w uzasadnieniu projektu – z przywołaną zmianą art. 935 k.c. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, podobieństwo sytuacji ma charakter pozorny. W istocie chodzi o uregulowanie dwóch, całkowicie odrębnych stanów prawnych.

Po pierwsze, różnica zasadnicza, oczywista już po pierwszej lekturze przepisów, polega na tym, że nabycie spadku na podstawie art. 935 § 3 k.c. jest skutkiem faktu, a nie – ludzkiego działania. To śmierć spadkodawcy, zdarzenie czysto faktyczne, następująca w

określonej sytuacji rodzinnej, jest źródłem skutku cywilnoprawnego w postaci nabycia przez gminę spadku. W tej sytuacji – z jednej strony – trudno mówić o jakichkolwiek próbach kontrolowania zachowań prowadzących do nabycia własności przez gminę, z drugiej zaś – skład i wartość nabywanego przez nią majątku są kwestią przypadku; nie można wykluczyć, że nabycie spadku będzie oznaczało realne wzbogacenie. Z punktu widzenia poszanowania pozycji prawnej gmin nie można więc porównywać rozwiązania przyjętego w art. 935 § 3 k.c. z kwestionowaną formułą art. 179 k.c.

Dostrzeżenie drugiej różnicy, choć wymaga pewnej refleksji, wydaje się decydujące o odmienności regulowanych stanów prawnych. Otóż skutek nabycia na podstawie art. 935 § 3 k.c. wiąże się z faktem zamieszkiwania spadkodawcy w gminie w chwili otwarcia spadku, a nie z położeniem jego nieruchomości. Ideą decydującą o treści przepisu było związanie zmarłego ze wspólnotą mieszkańców, jaką stanowi gmina, nie zaś powiązanie jego majątku z terytorium gminy. W wyniku zastosowania art. 935 § 3 k.c. gmina, jako spadkobierca ustawowy, wchodzi w ogół praw i obowiązków zmarłego, nabędzie więc cały majątek zmarłego, ruchomy i nieruchomy, zaś gdy chodzi o nieruchomości – nabędzie je niezależnie od miejsca ich położenia, nabędzie, choćby żadna z nieruchomości nie leżała w granicach administracyjnych gminy ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy. Trudno dopatrywać się w treści art. 935 § 3 k.c. związku z rolą, jaką przypada gminom w gospodarce nieruchomościami znajdującymi się na ich terenie i która to rola ma uzasadniać rozwiązanie przyjęte w art. 179 k.c. Wskazanie gmin jako spadkobierców ustawowych w żadnym razie nie stanowi więc argumentu przemawiającego za uczynieniem gmin beneficjentami zrzeczenia się własności nieruchomości. Między rozwiązaniem prawnym przyjętym w art. 935 § 3 k.c. i w art. 179 k.c. nie ma bowiem żadnej analogii.

W konsekwencji, podsumowując ten fragment rozważań, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że uzasadnienie wprowadzenia zmian art. 179 k.c. nie jest przekonujące. Powoływane argumenty z całą pewnością nie nakazywały dokonania nowelizacji. Stwierdzenie to, samo w sobie, oczywiście nie przesądza o tym, że art. 179 k.c. w obecnym kształcie jest niekonstytucyjny. Dla dokonania oceny w tym zakresie niezbędna jest dalsza analiza.

VI

1. Przed przystąpieniem do konfrontacji zrzeczenia się własności nieruchomości w kształcie nadanym tej czynności przez art. 179 k.c. z powołanymi wzorcami kontroli konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne przypomnienie znaczenia art. 165 Konstytucji, zgodnie z którym „Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe (ust. 1). Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej (ust. 2)”. Na zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin, składa się przyznanie im w ustępie 1 osobowości prawnej, ze szczególnym zaakcentowaniem przysługiwania im praw podmiotowych o charakterze prywatnoprawnym, tj. własności i innych praw majątkowych. Ustęp 2 wzmacnia pozycję jednostek samorządu terytorialnego, przyznając sądową ochronę ich samodzielności.

W doktrynie zwrócono uwagę, że art. 165 Konstytucji jest źródłem prywatnoprawnej podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego. Z przepisu tego, zwłaszcza z jego ustępu 1, wynika, że gmina występuje jako jeden z podmiotów obrotu cywilnoprawnego. „Istotą samodzielności jest swoboda podejmowania czynności prawnych oraz ujęcie weryfikacji tych czynności w procedury właściwe prawu cywilnemu, a nie prawu administracyjnemu, a więc powierzenie ich przede wszystkim sądom

powszechnym” (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber 2000, s. 323). Istotne jest akcentowanie, że gmina wykonuje swoje zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, co oznacza ograniczenie ustawodawcy w stanowieniu przepisów ingerujących w kompetencje gmin (por. *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 44, 259; podobnie B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck 1999, s. 593). Samodzielność ta powinna być szanowana zwłaszcza w dziedzinie stosunków prywatnoprawnych. Jak stwierdza L. Garlicki: „W tej płaszczyźnie bardzo istotne jest też przyznanie jednostce samorządu terytorialnego samodzielnej dyspozycji swoim mieniem (...), które podlega takiej samej ochronie, jak mienie obywateli” (tamże). Trzeba podkreślić, że dla zilustrowania tej tezy autor powołuje się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 1996 r. (sygn. K. 27/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 50).

Powołanie tych wypowiedzi ma istotne znaczenie w niniejszej sprawie, gdyż – jak wskazał Trybunał we wstępnej części uzasadnienia (pkt III) – kwestionowana zmiana treści art. 179 k.c. dotyka prywatnoprawnej sfery podmiotowości gmin, a nie ich funkcji publicznoprawnej. Ze znowelizowanego przepisu nie wynikają bowiem nowe zadania publiczne gmin, lecz nowy, podlegający regułom prawa cywilnego, tryb nabywania przez nie własności nieruchomości. Aby odpowiedzieć na pytanie o konstytucyjność art. 179 k.c., trzeba zatem dokonać konfrontacji zrzeczenia się własności, w kształcie nadanym mu przez ten przepis, z wynikającą z art. 165 Konstytucji zasadą, iż gminy w obrocie cywilnoprawnym, zwłaszcza w zakresie prawa własności i praw majątkowych, powinny być traktowane jak inne podmioty prywatnoprawne. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, konfrontacja ta wskazuje jednoznacznie na naruszenie art. 165 Konstytucji.

Analizując charakter prawny zrzeczenia się i jego skutki w postaci nabycia praw i zobowiązań (pkt IV), Trybunał Konstytucyjny wykazał, że opisany mechanizm zdecydowanie odbiega od reguł, na których opierają się konstrukcje cywilistyczne. Na podstawie art. 179 k.c. dowolny podmiot, dokonując w pełni swobodnej, jednostronnej czynności prawnej, całkowicie oderwanej od przyczyn gospodarczych, doprowadza do nabycia przez gminę, nawet wbrew jej woli, własności nieruchomości. Treść przepisu nie pozwala 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 skutkuje nie tylko nabyciem własności przez gminę, ale ponadto czyni ją dłużnikiem niektórych wierzycieli dotychczasowego właściciela (przynajmniej tych, których prawa były ujawnione w księdze wieczystej oraz najemców lokali). Takie ukształtowanie czynności prawnej zrzeczenia się własności nieruchomości stanowi dość oczywiste naruszenie równorzędności podmiotów, podstawowej zasady prawa cywilnego, stanowiącej zarazem cechą pozwalającą odróżnić stosunki cywilnoprawne od stosunków publicznoprawnych. 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 dotyczą one także jednostek samorządu terytorialnego, przynajmniej w takim zakresie, w jakim uczestniczą one w tym obrocie.

Trybunał Konstytucyjny podziela więc ocenę wnioskodawców, że przyjmując kwestionowane rozwiązanie prawne, ustawodawca całkowicie zlekceważył podmiotowość prawną gmin, statutowaną w art. 165 Konstytucji. Ustawodawca zignorował byt gmin jako podmiotów prawa prywatnego, uczestniczących w obrocie cywilnoprawnym. Ustawodawca – jak wskazuje na to uzasadnienie projektu nowelizacji – dążył do maksymalnego uszanowania woli właścicieli nieruchomości, przez przyznanie im niczym

nieograniczonej i niekontrolowanej możliwości wyzbycia się własności nieruchomości. Realizacja zamiaru ustawodawcy dokonała się kosztem całkowitego pominięcia prywatnoprawnej podmiotowości gminy otrzymującej nieruchomość i jej samodzielności. Trybunał uważa, że naruszenie art. 165 Konstytucji wydaje się szczególnie jaskrawe ze względu na wspomnianą wyżej możliwość zrzeczenia się nieruchomości przez inne, poza gminami, jednostki samorządu terytorialnego oraz Skarb Państwa. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że zmiana przepisu regulującego zrzeczenie się własności nieruchomości, polegająca na pominięciu czynnika woli, dokonała się wraz z przeniesieniem wątpliwego „przywileju” nabywania nieruchomości, których właściciele się zrzekli, ze Skarbu Państwa na gminy.

2. Sformułowana wyżej teza o naruszeniu konstytucyjnie gwarantowanej samodzielności gmin musi być jeszcze zweryfikowana przez odwołanie się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie miał okazję wypowiadać się na temat sytuacji gmin, zwłaszcza w kontekście ograniczeń przysługującego im prawa własności i szczególnych zasad traktowania mienia komunalnego. Rację mają Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny, gdy wskazują orzeczenia Trybunału, w których akceptację znalazło pewne rozszerzenie możliwości ingerencji ustawodawcy w sferę majątkową gmin. Większa swoboda ustawodawcy w tym zakresie wynika zarówno z konieczności dokończenia procesu przemian ustrojowych, czasem dokonujących się kosztem gmin (np. „uwłaszczenie” niektórych osób prawnych, przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności), jak i z konieczności zapewnienia realizacji przez gminy ich zadań publicznoprawnych oraz osłony socjalnej określonych grup społecznych (np. ograniczenia wysokości czynszów w budynkach komunalnych). Przysługujące gminom prawo własności musi ustąpić wobec przeważającego interesu publicznego, a tym bardziej – wobec potrzeby realizacji konstytucyjnych praw jednostek.

Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie nie kwestionuje dotychczasowego stanowiska. Trybunał zwraca jednak uwagę na zasadnicze różnice między regulacjami o charakterze systemowym, służącymi realizacji pewnej ogólnej wizji ustawodawcy i osiągnięciu określonego celu ustrojowego czy społecznego (np. w zakresie struktury własności, ochrony lokatorów, itp.), a unormowaniem zawartym w art. 179 k.c., które nie służy żadnemu celowi o charakterze publicznym, ma charakter ściśle cywilistyczny, w pewnym sensie incydentalny, a gdy chodzi o ostateczny skutek – stanowi podstawę przejścia własności nieruchomości z dowolnego podmiotu na gminę. Trybunał podkreśla, że zakres zastosowania art. 179 k.c. nie ogranicza się do podmiotów prywatnoprawnych, co mogłoby ewentualnie wskazywać na dążenie do wzmocnienia pozycji własności prywatnej kosztem publicznej. Trybunał Konstytucyjny, co wynika z wcześniejszych uwag, nie traktuje zresztą prawa do swobodnego zrzeczenia się własności nieruchomości, jako elementu decydującego o zgodności z Konstytucją wachlarza przypisanych właścicielowi uprawnień. Zagwarantowanie właścicielom całkowitej dowolności wyzbywania się nieruchomości nie jest wartością konstytucyjną, której urzeczywistnienie usprawiedliwiłoby naruszenie innych konstytucyjnych wartości. W ocenianym w niniejszej sprawie stanie prawnym Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega więc takiego dobra, którego ochrona usprawiedliwiłaby głęboką ingerencję ustawodawcy w samodzielność gmin jako podmiotów stosunków prywatnoprawnych.

Trybunał Konstytucyjny szczególnie podkreśla, że w rozpatrywanym przypadku, inaczej niż w powoływanym przez Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego wyroku z 14 listopada 2000 r. (sygn. K. 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 259), nie chodzi o porównanie poziomu ochrony prawnej zapewnionej – z jednej strony – obywatelom i

„zwykłym”, tj. niepublicznym, osobom prawnym oraz – z drugiej strony – gminom. O niekonstytucyjności przyjętego rozwiązania decyduje, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, również fakt, że w kwestionowanym przepisie ustawodawca zdecydowanie gorzej potraktował gminy, niż traktował dotąd Skarb Państwa. O ile bowiem interes Skarbu Państwa był chroniony przez uzależnienie skuteczności zrzeczenia się nieruchomości od zgody właściwego organu, o tyle art. 179 k.c. w obecnym brzmieniu całkowicie ignoruje interes gmin. Można by nawet powiedzieć, że – na tle obecnego sformułowania przepisu – Skarb Państwa oraz inne jednostki samorządu terytorialnego mogą za pomocą jednostronnej czynności prawnej zrzeczenia się obarczać gminy ciężarem utrzymania niechcianych nieruchomości. Trybunał Konstytucyjny nie znajduje uzasadnienia dla takiej obojętności ustawodawcy wobec sytuacji gmin, zwłaszcza, że – jak można sobie wyobrazić – przerzucanie na poszczególne gminy kosztów rewitalizacji nieruchomości proporcjonalnie stanowi dla nich znacznie poważniejsze obciążenie, aniżeli miało to miejsce w odniesieniu do Skarbu Państwa.

Odwołanie się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie wpływa na zmianę wyrażonej oceny, że art. 179 k.c. jest niezgodny z art. 165 Konstytucji.

VII

W ostatniej kolejności Trybunał Konstytucyjny analizował treść art. 179 k.c. z punktu widzenia art. 2 Konstytucji. We wniosku Rady Miasta Jastrzębia Zdroju znalazło się zdanie, z którego wynika, że wnioskodawcy – powołując jako wzorzec kontroli art. 2 Konstytucji – zarzucają naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej. Na rozprawie przedstawiciele wnioskodawców podkreślili ponadto naruszenie zasad prawidłowej legislacji przez fakt pominięcia w kwestionowanym przepisie unormowania praw osób trzecich. W ocenie Trybunału, naruszenia art. 2 Konstytucji można się dopatrywać w trzech płaszczyznach.

Po pierwsze, przedstawione wyżej uwagi dotyczące odpowiedzialności gmin za zobowiązania ciężące na nabywanej nieruchomości, a ściślej – brak wyraźnego określenia w art. 179 § 2 k.c. zakresu tejże odpowiedzialności świadczą o naruszeniu zasad prawidłowej legislacji, stanowiących element demokratycznego państwa prawnego. W pkt IV uzasadnienia Trybunał wskazał, jakie trudności interpretacyjne rodzi treść przepisu. Użyte w art. 179 § 2 k.c. sformułowania o „ponoszeniu odpowiedzialności z nieruchomości” oraz o „ograniczeniu odpowiedzialności do wartości nieruchomości” są nieprzydatne do oceny stanów faktycznych, w których nieruchomość jest przedmiotem najmu, dzierżawy, a nawet ograniczonych praw rzeczowych polegających na korzystaniu z nieruchomości (użytkowanie, służebność gruntowa), co do których ustawodawca nie przewiduje zamiany na świadczenie pieniężne. Niedostrzeżenie problemów mogących powstać w praktyce pociągnęło za sobą brak rozwiązań prawnych, co z kolei może doprowadzić do naruszenia interesów osób trzecich. Ustawa nie przynosi bowiem odpowiedzi na pytania o pozycję gmin wobec uprawnionych z tytułu wskazanych praw. Świadczy to o pewnym zaniechaniu legislacyjnym; ustawodawca ograniczył się do unormowania kwestii nabycia własności, zapominając, że nieruchomości, w przeciwieństwie do rzeczy ruchomych, zwykle są uwikłane w różne stosunki prawne. Konieczne jest więc uwzględnienie interesu osób trzecich. Tymczasem, jeśli konsekwentnie przyjąć pierwotny charakter nabycia *ex lege* własności przez gminę, należałoby wyciągnąć wniosek, że prawa tych osób – poza wierzycielami hipotecznymi, którzy mogą się zaspokoić „z nieruchomości” – po prostu wygasają. Ustawodawca, dążąc do zapewnienia właścicielowi pełnej swobody rozporządzania swoim prawem, zignorował nie tylko podmiotowość prawną gmin, ale także interes prawny osób trzecich, którym służą

prawa do rzeczy polegające na korzystaniu z niej w określonym zakresie. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji korzystanie z wolności i praw konstytucyjnych może być ograniczane, między innymi, ze względu na konieczność poszanowania wolności i praw innych osób. Dlatego, zdaniem Trybunału, uwzględnienie interesów osób trzecich przy regulacji zrzeczenia się nieruchomości jest konieczne, niezależnie od przyjmowanego rozwiązania prawnego, w szczególności – niezależnie od tego, komu przypada własność niechcianej nieruchomości.

Po drugie, zdaniem Trybunału, na pojęcie demokratycznego państwa prawnego, wyrażone w art. 2 Konstytucji, składa się też zasada równorzędności podmiotów obrotu cywilnoprawnego, która w stosunkach prywatnoprawnych – w jakimś sensie – jest odbiciem konstytucyjnej zasady równości podmiotów wobec prawa; zasada ta stanowi fundament demokratycznego społeczeństwa i ustroju wolnorynkowego. Gmina, gdy chodzi o kształtowanie jej praw właścicielskich poprzez czynności cywilnoprawne, musi być traktowana na równi z innymi podmiotami uczestniczącymi w tych stosunkach, a przynajmniej na równi z innymi podmiotami publicznoprawnymi. Narzucenie gminie, w całkowitym oderwaniu od jej woli, statusu właściciela nieruchomości wraz ze wszystkimi obciążeniami, o których wyżej była mowa, w sposób oczywisty narusza fundamentalną dla obrotu cywilnoprawnego zasadę. Jest oczywiste, że ustawodawca – przy zachowaniu zasady z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji – dysponuje dużą swobodą w kształtowaniu sfery zadań publicznoprawnych przypadających jednostkom samorządu terytorialnego. Natomiast, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, kształtując za pomocą instrumentów prywatnoprawnych ich sferę majątkową, ustawodawca musi zachować podstawowe standardy rządzące obrotem cywilnoprawnym w demokratycznych państwach prawa.

Po trzecie, Trybunał nie podziela zapatrywania wyrażonego we wniosku Miasta Jastrzębia Zdroju, by zlekceważenie pozycji prawnej gmin i gorsze ich traktowanie w stosunku do pozostałych podmiotów publicznoprawnych świadczyło o naruszeniu zasad sprawiedliwości społecznej. Ich naruszenia można się raczej dopatrywać w tym, że na skutek zrzeczenia się niechcianej nieruchomości na gminę – wraz z prawem własności – zostają przerzucone zobowiązania indywidualnego podmiotu. W praktyce, jak wynika z informacji przedstawionych przez gminy w toku rozprawy, sprawa ma poważny wymiar majątkowy. Konieczność ponoszenia nieprzewidzianych i – w związku z tym – niedających się zaplanować nakładów na zabezpieczenie nieruchomości, jej rewitalizację, nie pozostaje bez wpływu na zdolność gminy, już jako podmiotu publicznoprawnego, do realizacji jej zadań w stosunku do ogółu mieszkańców. W konsekwencji cała wspólnota zostaje obciążona kosztami, które powinien ponieść jeden podmiot – dotychczasowy właściciel nieruchomości. Rozwiązanie prawne, w którym nieograniczona swoboda decyzji jednostki może skutkować przerzuceniem na całą wspólnotę mieszkańców odpowiedzialności za zobowiązania tejże jednostki, musi budzić zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej.

Wskazane argumenty uzasadniają, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego tezę, że art. 179 k.c. narusza także art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny, nie będąc ustawodawcą, nie może wskazać, w jaki sposób powinna zostać uregulowana kwestia zrzeczenia się własności nieruchomości, w szczególności, któremu z podmiotów – Skarbowi Państwa czy gminom – powinna przypadać własność nieruchomości, których właściciele się zrzekli. Z Konstytucji można jednak wyprowadzić szereg zasad, na które zwrócono uwagę w uzasadnieniu, a których uwzględnienie w toku kształtowania przepisu zapewnia zachowanie konstytucyjnych standardów, zwłaszcza w odniesieniu do poszanowania praw i interesów osób trzecich. W uzasadnieniu podkreślono, że własność, nie będąc prawem absolutnym, musi być

ukształtowana w sposób zapewniający poszanowanie praw innych podmiotów. Postulat ten dotyczy zwłaszcza własności nieruchomości, która funkcjonuje zawsze w określonym otoczeniu prawnym, kontekście społecznym, uwzględnianym dotąd przez ustawodawcę, także przy regulacji przejścia prawa własności na inny podmiot (przykładowo unormowanie praw osób trzecich w postępowaniu wywłaszczeniowym: art. 116 ust. 1, art. 118 a, art. 119 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Trybunał zwrócił też uwagę na rolę, jaką – w ustawodawstwach innych państw, a także w prawie polskim – odgrywa jawność w dziedzinie stosunków własnościowych. Także nabycie własności nieruchomości, której właściciel się zrzekł, musi być jawne. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że ograniczenie prawa własności ze względu na prawa innych osób znajduje swą konstytucyjną podstawę w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W przypadku czynności zrzeczenia się postulat poszanowania praw innych osób dotyczy zarówno podmiotu, któremu prawo własności ma przypaść, jak i osób trzecich, uprawnionych z tytułu praw na nieruchomości. Trybunał Konstytucyjny nie widzi przyczyn, dla których czynność zrzeczenia się własności nieruchomości miałyby być – wbrew wszelkim zasadom prawa cywilnego i postulatом płynącym z Konstytucji – ukształtowana jako wyraz absolutnej, niepodlegającej żadnej kontroli, swobody właściciela.

Ze względu na wagę regulacji dla kształtu prawa własności w systemie prawa polskiego i konieczność dokonania wyboru konstrukcji teoretycznoprawnej, która ma być podstawą zrzeczenia się, Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne odsunięcie w czasie wejścia w życie wyroku i określił na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, że utrata mocy obowiązującej art. 179 k.c. nastąpi 15 lipca 2006 r.

Z powyższych względów Trybunał orzekł, jak w sentencji.