



SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VII KADENCJA

---

Warszawa, dnia 5 lutego 2008 r.

Druk nr 46 S

---

SPRAWOZDANIE

KOMISJI USTAWODAWCZEJ

oraz

KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ

o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy – Prawo o notariacie

(druk nr 46)

Marszałek Senatu w dniu 16 stycznia 2008 r. skierował do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy – Prawo o notariacie w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

**Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 5 lutego 2008 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy – Prawo o notariacie i wnoszą o przyjęcie bez poprawek załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.**

W załączeniu przekazujemy informację o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej.

Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej  
(-) Krzysztof Kwiatkowski

Przewodniczący Komisji  
Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej  
(-) Mariusz Witczak

projekt

**U C H W A Ł A**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**z dnia**

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny orz  
ustawy – Prawo o notariacie**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy – Prawo o notariacie.

Jednocześnie upoważnia senatora Krzysztofa Kwiatkowskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

## USTAWA

z dnia

### o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz ustawy – Prawo o notariacie

#### Art. 1.

W ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.<sup>1)</sup>) po art. 179 dodaje się art. 179<sup>1</sup> w brzmieniu:

"Art. 179<sup>1</sup>. § 1. Właściciel może wyzbyć się własności nieruchomości przez to, że się jej zrzecnie. 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."

---

<sup>1)</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1971 r. Nr 27, poz. 252, z 1976 r. Nr 19, poz. 122, z 1982 r. Nr 11, poz. 81, Nr 19, poz. 147 i Nr 30, poz. 210, z 1984 r. Nr 45, poz. 242, z 1985 r. Nr 22, poz. 99, z 1989 r. Nr 3, poz. 11, z 1990 r. Nr 34, poz. 198, Nr 55, poz. 321 i Nr 79, poz. 464, z 1991 r. Nr 107, poz. 464 i Nr 115, poz. 496, z 1993 r. Nr 17, poz. 78, z 1994 r. Nr 27, poz. 96, Nr 85, poz. 388 i Nr 105, poz. 509, z 1995 r. Nr 83, poz. 417, z 1996 r. Nr 114, poz. 542, Nr 139, poz. 646 i Nr 149, poz. 703, z 1997 r. Nr 43, poz. 272, Nr 115, poz. 741, Nr 117, poz. 751 i Nr 157, poz. 1040, z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 117, poz. 758, z 1999 r. Nr 52, poz. 532, z 2000 r. Nr 22, poz. 271, Nr 74, poz. 855 i 857, Nr 88, poz. 983 i Nr 114, poz. 1191, z 2001 r. Nr 11, poz. 91, Nr 71, poz. 733, Nr 130, poz. 1450 i Nr 145, poz. 1638, z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i Nr 141, poz. 1176, z 2003 r. Nr 49, poz. 408, Nr 60, poz. 535, Nr 64, poz. 592 i Nr 124, poz. 1151, z 2004 r. Nr 91, poz. 870, Nr 96, poz. 959, Nr 162, poz. 1692, Nr 172, poz. 1804 i Nr 281, poz. 2783, z 2005 r. Nr 48, poz. 462, Nr 157, poz. 1316 i Nr 172, poz. 1438, z 2006 r. Nr 133, poz. 935 i Nr 164, poz. 1166 oraz z 2007 r. Nr 80, poz. 538, Nr 82, poz. 557 i Nr 181, poz. 1287.

## **Art. 2.**

W ustawie z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 369, z późn. zm.<sup>2)</sup>) w art. 92 § 5 otrzymuje brzmienie:

"§ 5. Jeżeli akt notarialny w swojej treści zawiera zrzeczenie się własności nieruchomości, notariusz, który go sporządził, jest obowiązany niezwłocznie przesłać z urzędu wypis tego aktu staroście właściwemu ze względu na miejsce położenia nieruchomości, która na skutek zrzeczenia stała się własnością Skarbu Państwa."

## **Art. 3.**

Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

---

<sup>2)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2003 r. Nr 49, poz. 408, Nr 124, poz. 1152 i Nr 217, poz. 2142, z 2004 r. Nr 62, poz. 577, Nr 147, poz. 1547, Nr 173, poz. 1808 i Nr 202, poz. 2067 oraz z 2005 r. Nr 163, poz. 1361, Nr 167, poz. 1398, Nr 169, poz. 1417 i Nr 264, poz. 2205, z 2006 r. Nr 218, poz. 1592 i Nr 225, poz. 1635 oraz z 2007 r. Nr 25, poz. 162, Nr 80, poz. 540, Nr 85, poz. 571, Nr 181, poz. 1287 i Nr 191, poz. 1371.

## UZASADNIENIE

### 1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 marca 2005 r. (sygn. akt K 9/04), stwierdzającego niezgodność art. 179 ustawy z dnia 23 kwietnia 1965 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.) z Konstytucją. Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja orzeczenia opublikowana została w Dz. U. z 2006 r., Nr 48, poz. 462 (dzień publikacji wyroku – 25 marca 2005 r.). Pełny tekst orzeczenia, wraz z uzasadnieniem, zamieszczony został w OTK Z.U. z 2005 r., Nr 3A, poz. 24.

### 2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

#### 2.1. Treść sentencji wyroku

Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 179 k.c. dotyczącego instytucji „zrzeczenia prawa własności nieruchomości”.

#### 2.2. Stan prawny

Zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego art. 179 k.c. stanowił, że:

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

W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał przypomniał, że – w świetle nauki prawa cywilnego – 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. Zrzeczenie się jest nieodwołalne, ale jego autor (podmiot zrzekający się) – jak w przypadku każdego innego oświadczenia – może uchylić się od jego skutków z powołaniem się na wadę oświadczenia woli. W doktrynie przyjmuje się dość powszechnie, że następujące w wyniku zrzeczenia się nabycie nieruchomości przez gminę ma charakter pierwotny.

Polskie prawo cywilne, 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. 353<sup>1</sup> 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. Teza ta 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. 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.).

W powyższym kontekście należy stwierdzić, że 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. Jeśli właściciel złoży stosowne oświadczenie woli, gmina staje się właścicielem nieruchomości, bez względu na jej wolę nabycia własności. 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.

Na tle przyjętej w art. 156 k.c. zasady kauzalności, zrzeczenie się własności nieruchomości (o którym mowa w art. 179 k.c.) jest rozporządzeniem wyjątkowym, gdyż

całkowicie oderwanym od leżącej u jego podstaw *causa*. O wyzbyciu się prawa, a zarazem o jego nabyciu przez inny, wskazany ustawą podmiot, decyduje wyłącznie niczym nieograniczona wola uprawnionego. Ukształtowanie zrzeczenia się własności nieruchomości jako czynności abstrakcyjnej, niepoddanej żadnej kontroli jest – jak ujmuje to sąd konstytucyjny – „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.

Ponadto, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na problemy, jakie powstają, gdy zmiana właściciela nieruchomości nie ma charakteru następstwa prawnego. Szczególne cechy nieruchomości pozwalają na współistnienie na nich szeregu praw. Ta sama nieruchomość 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 nieruchomość. Problemu tego nie rozwiązuje – zdaniem Trybunału – 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 ciążącymi 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.

### 2.3. Istota problemu konstytucyjnego

Sąd konstytucyjny wyraził obawę, że 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. Trybunał zaznaczył przy tym, że standardy konstytucyjne dopuszczają różne modele rozwiązania kwestii niechcianych nieruchomości. Wszystkie z nich muszą jednak akceptować pryncypia ustrojowe zawarte w klauzuli demokratycznego państwa prawnego oraz konstytucyjne zasady chroniące samodzielność prawną gminy.

Trybunał Konstytucyjny odniósł się do argumentu nawiązującego do tezy, że art. 179 k.c. miał na celu rozszerzenie swobody właściciela w dysponowaniu nieruchomością. „[...] we współczesnej doktrynie prawa – czytamy w uzasadnieniu wyroku – 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. [...] 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 przyspaść. [...] 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 [...]. 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, niekoniecznie musi z góry ustępować wobec interesu dotychczasowego właściciela, który chce



się wyzbyć nieruchomości. [...] 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.

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 zrzekli, przez Skarb Państwa. [...] regulacja wprowadzona w 2003 r. stanowi wyłom w dotychczas ukształtowanej tradycji. [...] 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 zrzekli, w gestii Skarbu Państwa”.

Ostatecznie Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że 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 Trybunał Konstytucyjny wykazał, że art. 179 k.c. zdecydowanie odbiega od reguł, na których opierają się konstrukcje cywilistyczne. Na jego podstawie, dowolny podmiot, dokonując w pełni swobodnej, jednostronnej czynności prawnej, 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, 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.

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. W tym zakresie można wskazać orzeczenia, w których akceptację znalazło 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 zwrócił jednak uwagę na zasadnicze różnice między regulacjami o charakterze systemowym, służącym 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 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. Zagwarantowanie właścicielom całkowitej dowolności wyzbywania się nieruchomości nie jest wartością konstytucyjną, której urzeczywistnienie usprawiedliwiłoby naruszenie innych konstytucyjnych wartości.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że art. 179 k.c. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego), ponieważ:

(a) nie określa zakresu odpowiedzialności gmin za zobowiązania ciążące na nabywanej nieruchomości (naruszenie zasad prawidłowej legislacji);

(b) narusza zasadę równorzędności podmiotów obrotu cywilnoprawnego, która w stosunkach prywatnoprawnych jest odbiciem konstytucyjnej zasady równości podmiotów wobec prawa.

#### 2.4. Postulaty *de lege ferenda* wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu

W uzasadnieniu wyroku Trybunał wypowiedział się o pożądanym kierunku zmiany regulacji odnoszących się do zrzeczenia prawa własności nieruchomości.

„Trybunał Konstytucyjny – czytamy we wskazanym uzasadnieniu – 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. [...] 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 przyspaść, 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.”

## 2.5. Termin na wykonanie orzeczenia

Trybunał Konstytucyjny zdecydował się przesunąć termin utraty mocy obowiązującej art. 179 k.c. na dzień 15 lipca 2006 r.

## 2.6. Informacja o wykonywaniu orzeczenia przez inny podmiot

W dniu 7 kwietnia 2006 r. do Sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 486). Na jego podstawie Sejm uchwalił ustawę z dnia 13 lipca 2006 r., która wprowadzała do kodeksu cywilnego przepis w brzmieniu:

*„Art. 179<sup>1</sup>. § 1. Właściciel nieruchomości, który zamierza zrzec się jej własności, składa zaproszenie do zawarcia umowy przekazania własności nieruchomości gminie właściwej ze względu na miejsce położenia nieruchomości, a odpis zaproszenia doręcza właściwemu staroście do wiadomości.*

*§ 2. Jeżeli nieruchomość jest położona na obszarze kilku gmin zaproszenie do zawarcia umowy, o której mowa w § 1, właściciel nieruchomości składa jednej z gmin.*

*§ 3. Jeżeli umowa przekazania własności nieruchomości gminie nie zostanie zawarta w terminie sześciu miesięcy od dnia złożenia zaproszenia do jej zawarcia albo gdy gmina przed upływem tego terminu oświadczy na piśmie, że umowy nie zawrze, właściciel nieruchomości może się jej zrzec, składając oświadczenie woli w formie aktu notarialnego.*

*§ 4. Nieruchomość, której właściciel się zrzekł, staje się własnością Skarbu Państwa. Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność z nieruchomości za jej obciążenia.”*

Ustawę tę zawetował Prezydent RP (odmówił jej podpisania). Weto Prezydenta RP rozpatrywał Sejm, nie zdołał jednak go „odrzuć” („ponownie uchwalić ustawy”), co spowodowało, że ustawa w całości nie doszła do skutku.

## 3. Cele i zakres projektowanej ustawy

### 3.1. Uwagi ogólne

Na sposób wykonania wyroku z dnia 15 marca 2005 r. decydujące znacznie powinny mieć następujące okoliczności:

(a) instytucja zrzeczenia się prawa własności nieruchomości nie może pomijać elementu, jakim jest stanowisko (wola) podmiotu, który „uzyska” to prawo. Kwestią otwartą wydaje się być natomiast wskazanie podmiotu właściwego do „wyrażenia zgody” na zrzeczenie się prawa nieruchomości oraz podmiotu, któremu prawo własności przypadnie (mogą to być różne podmioty);

(b) konstrukcja normatywna przepisu o zrzeczeniu się prawa własności nieruchomości musi gwarantować poszanowanie praw rzeczowych i obligacyjnych osób trzecich, powiązanych z prawem własności nieruchomości;

(c) jak ustalił Trybunał, zrzeczenie się prawa własności nieruchomości stanowi czynność z zakresu prawa cywilnego, a więc dotyczy sfery prywatnoprawnej podmiotowości gminy, a nie wykonywania przez nią funkcji władczych. W tym sensie administracyjnoprawne regulacje nakładające na gminę obowiązek „przyjmowania” nieruchomości ze względu na realizację jakkolwiek określonych celów publicznych, zawsze muszą być konfrontowane z dyspozycją art. 165 Konstytucji (samodzielność gminy w obrocie cywilnoprawnym);

(d) instytucja zrzeczenia się własności nieruchomości nie stanowi fragmentu szerszego unormowania mającego na celu kompleksową reformę stosunków własnościowych (np. dokończenie procesu przemian ustrojowych), co – potencjalnie – mogłoby uzasadniać głębszą ingerencję w sferę majątkową gmin;

(e) założenie nowelizacji art. 179 k.c. powinno odrzucać tezę o nieograniczonym prawie właściciela do rozporządzania prawem własności nieruchomości; za wprowadzeniem kontroli zrzeczenia własności nieruchomości mogą przemawiać m.in.: względy bezpieczeństwa publicznego, ochrony środowiska, pewność obrotu nieruchomościami.

### 3.2. Propozycja zmiany przepisu

Mając na uwadze konieczność wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 marca 2005 r. (sygn. akt K 9/04), kierując się brzmieniem sentencji wyroku oraz motywami jego uzasadnienia, proponuje się, aby art. 179 kodeksu cywilnego uzyskał następującą treść:

*„Art. 179. § 1. Właściciel może wyzbyć się własności nieruchomości przez to, że się jej 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 przystugiwało Skarbowi Państwa w stosunku do niej ustawowe prawo pierwokupu, odpowiedzialność ta ogranicza się do sumy, która należałaby się zrzekającemu w razie wykonania prawa pierwokupu.”*

Proponowana regulacja *de facto* przywraca przepis, który obowiązywał przed nowelizacją kodeksu cywilnego z 2003 r. (uchwaloną wówczas wersję art. 179 k.c. Trybunał derogował). Spełnia ona również warunki, jakie pod adresem przyszłej zmiany kodeksu cywilnego sformułował Prezydent RP, wetując ustawę z dnia 13 lipca 2006 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (zob. druk sejmowy nr 879 z 10 sierpnia 2006 r.).

Projekt zawiera nowelizację ustawy – Prawo o notariacie, której istotą jest nałożenie na notariusza, który sporządził akt notarialny dotyczący zrzeczenia własności nieruchomości, obowiązku niezwłocznego przesłania (z urzędu) wypisu tego aktu właściwemu staroście.

#### **4. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy**

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa. Tworzy ona podstawy prawne do uzyskiwania prawa własności nieruchomości przez Skarb Państwa. W niektórych przypadkach może wiązać się to z koniecznością poniesienia nakładów finansowych z budżetu państwa (np. za obciążenia nieruchomości), niemniej jednak wydatki te nie mogą być traktowane jako bezpośredni skutek prawny wejścia projektowanej ustawy w życie.

#### **5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.



**URZĄD**  
**KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**  
SEKRETARZ  
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ  
SEKRETARZ STANU

*Mikołaj Dowgielewicz*

Min.MD/663 /08/DP/ik

Warszawa, dnia 05 lutego 2008 r.

**Pan Krzysztof Kwiatkowski**  
**Przewodniczący Komisji Ustawodawczej**  
**Senat Rzeczypospolitej Polskiej**

*Szanowny Panie Przewodniczący,*

W związku z przedłożonym projektem ustawy o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz ustawy - Prawo o notariacie /druk senacki nr 46/ (pismo nr BPS/KU-034/17/08), uprzejmie informuję iż nie zgłaszam uwag.

*Z poważaniem,*

Do uprzejmej wiadomości:

Pan Zbigniew Cwiąkański  
Minister Sprawiedliwości

---

.....

Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu

.....