

Wyrok z 15 marca 2005 r., [K 9/04](#)
ZRZECZENIE SIĘ WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI A INTERES GMINY

Rodzaj postępowania: kontrola abstrakcyjna Inicjatorzy: Rada Miasta Knuruwa Rada Miasta Jastrzębia Zdroju Rada Miasta Torunia	Skład orzekający: 5 sędziów	Zdania odrębne: 0
--	---------------------------------------	-----------------------------

Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli
Możliwość zrzeczenia się własności nieruchomości w drodze jednostronnej czynności prawnej właściciela – ze skutkiem nabycia własności przez gminę i ponoszenia przez nią odpowiedzialności za „obciążenia” nieruchomości [Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny: art. 179 (w brzmieniu nadanym w 2003 r.)]	Zasada państwa prawnego Zasady sprawiedliwości społecznej Ustrojowa pozycja samorządu terytorialnego Zasada proporcjonalności Zasada równości Osobowość prawna i samodzielność jednostek samorządu terytorialnego Nakaz powiązania zmian w zakresie zadań i kompetencji tych jednostek z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych [Konstytucja: art. 2, art. 16, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 165, art. 167 ust. 4]

Kodeks cywilny z 1964 r. w wersjach obowiązujących przed 25 września 2003 r. dopuszczał zrzeczenie się własności nieruchomości ze skutkiem nieodpłatnego nabycia własności przez Skarb Państwa, o ile wyraził na to zgodę właściwy organ administracji publicznej. Nowela z 14 lutego 2003 r. wprowadziła istotne zmiany w art. 179 kodeksu, polegające na zniesieniu uzależnienia zrzeczenia się własności nieruchomości od zgody organu administracji (odtąd zrzeczenie się jest przedmiotem swobodnej decyzji właściciela) oraz na tym, że skutkiem zrzeczenia się własności przez dotychczasowego właściciela jest zawsze nabycie własności przez gminę, a nie przez Skarb Państwa.

W wyniku wspomnianej nowelizacji art. 179 k.c. otrzymał 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 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”.

Według panującego poglądu nabycie własności przez gminę ma w takich wypadkach charakter pierwotny, to znaczy gmina nie jest następcą prawnym dotychczasowego właściciela – w zasadzie nie wstępuje w jego prawa i obowiązki. Wyjątki od tej zasady określone są w ostatnim zdaniu cytowanego artykułu.

Omawiane unormowanie w całości zostało zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego przez Rady trzech miast: Knurowa, Jastrzębia Zdroju i Torunia. We wszystkich wnioskach wyrażono dezaprobatę wobec swoistego przymusu przejmowania przez gminy nieruchomości niechcianych przez właścicieli. Wskazano, że w praktyce chodzi o nieruchomości bezwartościowe i zdegradowane, często skażone lub grożące katastrofą budowlaną, niekiedy mające charakter dróg wewnętrznych lub dojazdowych, na których utrzymanie nie stać właściciela. Zrzekając się własności, dotychczasowi właściciele przerzucają na gminy odpowiedzialność za utrzymanie nieruchomości w należyтым stanie. Przedstawiono pogląd, że ustanawiając automatyzm nabycia własności takich nieruchomości przez gminy, ustawodawca nałożył na nie nowe zadanie bez zapewnienia środków koniecznych do sfinansowania jego realizacji.

Zarzucając niekonstytucyjność powyższej regulacji, wnioskodawcy powołali się na przepisy Konstytucji: wyrażające zasady państwa prawnego (art. 2), proporcjonalności (art. 31 ust. 3) i równości (art. 32), określające pozycję ustrojową jednostek samorządu terytorialnego (art. 16), a także gwarantujące im osobowość prawną i samodzielność (art. 165) oraz udział w podziale dochodów publicznych odpowiedni do ich zadań i kompetencji (art. 167 ust. 4).

Pokażną część uzasadnienia wyroku zajmują wnikliwie rozważania – streszczone niżej, z konieczności, bardzo skrótowo – dotyczące konstrukcji i skutków zrzeczenia się własności nieruchomości w sferze prawa cywilnego.

ROZSTRZYGNIĘCIE

I

Zaskarżone unormowanie:

- a) jest zgodne z art. 16 i art. 167 ust. 4 Konstytucji i nie jest niezgodne z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji,**
- b) jest niezgodne z art. 2 i art. 165 Konstytucji.**

II

Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej art. 179 kodeksu cywilnego do dnia 15 lipca 2006 r.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Przepis art. 165 Konstytucji jest źródłem prywatnoprawnej podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego. Z przepisu tego wynika, że gmina występuje jako jeden z podmiotów obrotu cywilnoprawnego. Istotą jej samodzielności jest swoboda podejmowania

czynności prawnych oraz ujęcie weryfikacji tych czynności w procedury właściwe prawu cywilnemu, a więc powierzenie ich przede wszystkim sądom powszechnym.

2. Na pojęcie demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) składa się, między innymi, zasada równorzędności podmiotów obrotu cywilnoprawnego. Stanowi ona fundament demokratycznego społeczeństwa i ustroju wolnorynkowego. W konsekwencji również 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.
3. Norma wyrażona w art. 179 kodeksu cywilnego, na mocy której gmina nabywa własność nieruchomości w przypadku zrzeczenia się jej przez dotychczasowego właściciela, nie jest normą prawa publicznego, nakładającą na gminy nowe zadania czy kompetencje, lecz jest normą ingerującą w samodzielność majątkową gminy w sferze prawa prywatnego. Wprawdzie utrzymanie nieruchomości nabytej na podstawie art. 179 k.c. w stanie odpowiadającym powszechnie obowiązującym przepisom porządkowym, budowlanym i dotyczącym ochrony środowiska wiąże się z kosztami obciążającymi gminy, są to jednak koszty, które ponoszą wszyscy właściciele nieruchomości, także będący podmiotami prywatnoprawnymi. Z tych względów nie stanowią adekwatnego wzorca kontroli w ocenie konstytucyjności zaskarżonego unormowania przepisy art. 16 i art. 167 ust. 4 Konstytucji, może nim być natomiast art. 165 (por. tezę 1).
4. Skoro jedna nieruchomość jest często przedmiotem wielu stosunków prawnych, ustawowa regulacja zrzeczenia się własności nieruchomości 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. Sformułowanie art. 179 § 2 zdanie trzecie k.c., niejednoznaczne i dopuszczające rozmaite interpretacje, nie czyni zadość temu wymaganiu.
5. Obowiązujący mechanizm zrzeczenia się własności nieruchomości zdecydowanie odbiega od reguł, na których opierają się inne konstrukcje cywilistyczne. Na podstawie art. 179 k.c. dowolny podmiot (prywatny albo publiczny), dokonując 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. Ustanawiając takie unormowanie, ustawodawca zlekceważył konstytucyjne gwarancje podmiotowości prawnej gmin oraz równości podmiotów stosunków cywilnoprawnych (art. 165 i art. 2 Konstytucji – por. tezy 1 i 2).
6. Istnieją 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 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 usprawiedliwiałoby naruszenie innych wartości konstytucyjnych. Nie można wskazać takiego dobra, którego ochrona usprawiedliwiałaby tak głęboką ingerencję ustawodawcy w samodzielność gmin jako podmiotów stosunków prywatnoprawnych.

7. We współczesnej myśli prawnej odrzuca się pojmowanie własności, zwłaszcza własności nieruchomości, jako prawa całkowicie podporządkowanego egoistycznemu interesowi uprawnionego; nikt dziś nie podważa społecznego aspektu prawa własności. Własność nie ma więc charakteru absolutnego, lecz może podlegać ograniczeniom. W prawie polskim myśl ta znalazła wyraz już w definicji prawa własności: w myśl art. 140 k.c. wszystkie uprawnienia właściciela ograniczone są przez ustawy, zasady współżycia społecznego oraz społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa. Konstytucyjną podstawę ograniczeń prawa własności stanowi art. 64 ust. 3 Konstytucji.
8. Ograniczenia, o których mowa w tezie 7, dotyczą w szczególności uprawnienia właściciela do zrzeczenia się prawa własności. Nie jest więc przekonujące twierdzenie, że uzależnienie skuteczności zrzeczenia się własności od zgody organu władzy publicznej, przewidziane w art. 179 § 1 k.c. przed jego nowelizacją z 2003 r., było niezgodne z Konstytucją. Uzależnienie skuteczności zrzeczenia się od zgody właściwego organu można bowiem usprawiedliwić potrzebą ochrony innych niż własność wartości konstytucyjnych, wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.
9. Niejasności i braki unormowania odpowiedzialności gmin za zobowiązania ciężące na nabywanej nieruchomości zawarte w obowiązującym art. 179 § 2 zdanie trzecie k.c. świadczą ponadto o naruszeniu zasad prawidłowej legislacji, stanowiących element demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).
10. Nie można zgodzić się z zarzutem, że zlekceważenie pozycji prawnej gmin i gorsze ich traktowanie w stosunku do pozostałych podmiotów publicznoprawnych świadczyło o naruszeniu zasad sprawiedliwości społecznej, o których mowa w art. 2 Konstytucji. Ich naruszenia można raczej dopatrywać się w tym, że na skutek zrzeczenia się niechcianej nieruchomości na gminę – wraz z prawem własności – zostają przerzucone zobowiązania indywidualnego podmiotu. Rozwiązanie prawne, w którym nieograniczona swoboda decyzji jednostki może skutkować przerzuceniem na całą wspólnotę mieszkańców odpowiedzialności za zobowiązania tej jednostki, musi budzić zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej.
11. 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. Jednym z argumentów za wskazaniem gminy jako podmiotu nabywającego prawo własności nieruchomości w razie jej zrzeczenia się przez dotychczasowego właściciela było to, że w ramach nowelizacji kodeksu cywilnego, która określiła nową (kwestionowaną w niniejszej sprawie) formułę instytucji zrzeczenia się własności nieruchomości, zmieniono także regulację określającą spadkobiercę ustawowego w sytuacji braku członków rodziny zmarłego powołanych do dziedziczenia z ustawy; do tej pory spadek przypadał w takich sytuacjach Skarbowi Państwa, obecnie – co do zasady – gminie ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy (por. znowelizowany art. 935 § 3 k.c.). Między zdarzeniami prawnymi uregulowanymi w porównywanych instytucjach prawnych występują jednak istotne różnice, które powodują, że nie istnieje konieczność analogicznego unormowania skutków tych zdarzeń.
12. Odroczenie wejścia w życie niniejszego wyroku na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji (por. II część sentencji) jest uzasadnione ze względu na znaczenie instytucji prawnej zrzeczenia się własności nieruchomości w systemie polskiego prawa i konieczność wyboru jednej z koncepcji tej instytucji.

Przepisy Konstytucji

Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 16. 1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.
2. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Art. 31. [...] 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Art. 32. 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.
2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.

Art. 64 [...] 3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Art. 165. 1. Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe.
2. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.

Art. 167. [...] 4. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

Art. 190. [...] 3. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny - dwunastu miesięcy. W przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów.