



DOI: 10.18276/sjp.2016.45/1-04

**Katarzyna Anna Dadańska\***

Uniwersytet Szczeciński

## **OBCIĄŻANIE NIERUCHOMOŚCI SKARBOWYCH I SAMORZĄDOWYCH OGRANICZONYMI PRAWAMI RZECZOWYMI – ZARYS PROBLEMATYKI**

### **Streszczenie**

W niniejszym artykule przedstawiono problematykę dotyczącą obciążania nieruchomości skarbowych i samorządowych ograniczonymi prawami rzeczowymi, w szczególności w kontekście dopuszczalności nieodpłatnego obciążania nieruchomości publicznych ograniczonymi prawami rzeczowymi. Artykuł 13 ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1774, z późn. zm.) przewiduje bowiem, iż z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw nieruchomości publiczne mogą być przedmiotem obrotu, zaś jedną z form obrotu tymi nieruchomościami jest ich obciążanie ograniczonymi prawami rzeczowymi. Z drugiej strony art. 14 ust. 2 tej ustawy przewiduje, iż nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz JST ograniczonymi prawami rzeczowymi. Nieruchomości stanowiące własność JST mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz Skarbu Państwa lub innych JST ograniczonymi prawami rzeczowymi. Na tle tych przepisów pojawia się więc pytanie o ich wzajemną relację, w szczególności o to, czy art. 14 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami na zasadzie wyłączności określa w sposób zamknięty wszystkie sytuacje, kiedy dopuszczalne będzie obciążenie nieodpłatne ograniczonymi prawami rzeczowymi nieruchomości Skarbu Państwa (JST), czy też przepis ten dotyczy tylko pewnego określonego w nim obszaru, a zatem nie wyklucza możliwości obciążania nieodpłatnie ograniczonymi prawami rzeczowymi nieruchomości skarbowych (samorządowych) na rzecz innych podmiotów, tym bardziej że powołana ustawa przewiduje inne formy nieodpłatnego dysponowania nieruchomościami Skarbu Państwa i JST, chociażby w postaci umowy darowizny czy użyczenia.

**Słowa kluczowe:** nieruchomości, Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, ograniczone prawa rzeczowe

\* Adres e-mail: katarzyna.dadanska@wpiaus.pl.

## Wstęp

Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego (JST) są podmiotami własności określanej mianem publicznej (Stelmachowski, 2003, s. 203; Doliwa, 2004, s. 26; Ignatowicz, Stefaniuk, 2003, s. 46 i n.). Przedmiotem tej własności mogą być nieruchomości. Na tle obrotu dobrami, jakimi są nieruchomościami Skarbu Państwa i JST, dochodzi do sprzężenia przepisów prawa prywatnego, w szczególności ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2016, poz. 380, z późn. zm.; dalej: k.c.) z przepisami z zakresu publicznego, w szczególności ustawy z 21 sierpnia 1998 roku o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2015, poz. 1774, z późn. zm.; dalej: u.g.n.), które stanowiąc *lex specialis* do Kodeksu cywilnego, uzupełniają, a nawet wyłączają określone regulacje kodeksowe.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zarysu problematyki dotyczącej obciążania nieruchomości skarbowych i samorządowych ograniczonymi prawami rzeczowymi, w szczególności w kontekście dopuszczalności nieodpłatnego obciążania nieruchomości publicznych ograniczonymi prawami rzeczowymi. Artykuł 13 u.g.n. przewiduje bowiem, że z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw nieruchomości publiczne mogą być przedmiotem obrotu. Jedną z form obrotu nieruchomościami Skarbu Państwa i JST jest obciążanie ich ograniczonymi prawami rzeczowymi (art. 13 u.g.n.). Z drugiej strony art. 14 ust. 2 u.g.n. przewiduje, iż nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz JST ograniczonymi prawami rzeczowymi. Nieruchomości stanowiące własność JST mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz Skarbu Państwa lub innych JST ograniczonymi prawami rzeczowymi. Pojawia się więc pytanie o wzajemną relację przepisów art. 13 i art. 14 ust. 2 u.g.n., w szczególności o to, czy art. 14 ust. 2 u.g.n. na zasadzie wyłączności określa w sposób zamknięty wszystkie sytuacje, kiedy dopuszczalne będzie obciążenie nieodpłatnie ograniczonymi prawami rzeczowym nieruchomości Skarbu Państwa (JST), czy też przepis ten dotyczy tylko pewnego określonego w nim obszaru, a zatem nie wyklucza możliwości obciążania nieodpłatnie ograniczonymi prawami rzeczowymi nieruchomości skarbowych (samorządowych) na rzecz innych podmiotów niż wymienione w art. 14 ust. 2 u.g.n., tym bardziej że powołana ustawa przewiduje inne formy nieodpłatnego dysponowania nieruchomościami Skarbu Państwa i JST, chociażby w postaci umowy darowizny czy użyczenia.

Możliwość rozporządzania rzeczą przez jej obciążenie ograniczonymi prawami rzeczowymi stanowi podstawowy atrybut prawa własności zagwarantowany w art. 140 k.c. Cechą immanentną przy wykonywaniu własności prywatnej jest

swoboda jej wykonywania (oczywiście w granicach, na jakie wskazuje art. 140 k.c., gdyż współcześnie prawo własności nie stanowi *ius infinitum*). Przy wykonywaniu natomiast własności publicznej jej podmioty są dodatkowo ograniczone oznaczonym celem (celami) z zakresu użyteczności publicznej. To właśnie realizacja celu publicznego (celów publicznych), do którego powinien zamierzać proces wykonywania własności publicznej, jest podstawowym kryterium jej wyodrębnienia. Celem wykonywania własności publicznej jest użytek publiczny, który zakłada dobro ogółu (Stelmachowski, 2003, s. 149 i n.; Doliwa, 2004, s. 26; Dadańska, 2012a, s. 52–53).

Doktryna prawnicza, omawiając problematykę ograniczonych praw rzeczowych, koncentruje się na ogólnych zasadach dotyczących ustanawiania, przenoszenia czy wykonywania tych praw, wynikających z regulacji art. 244–251 k.c., oraz na omówieniu poszczególnych ograniczonych praw rzeczowych. Czyni to jednak bez odesłania (kontekstu) do poszczególnych zasad, jakie obowiązują i powinny być respektowane w procesie gospodarowania nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi. Założonym celem badawczym niniejszego opracowania jest ukazanie powiązania ogólnego uprawnienia właścicielskiego Skarbu Państwa i JST, które wynika z art. 140 k.c. (do rozporządzania rzeczą, które obejmuje także obciążanie rzeczy/nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi – o czym będzie jeszcze mowa niżej), z konstrukcjami o charakterze publicznoprawnym (prawa publicznego), które nakładają na podmioty realizujące zadania publiczne szereg obowiązków, ograniczając w ten sposób prawo własności. Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi powinien realizować między innymi zasadę prawidłowej gospodarki (art. 12 u.g.n.), zasadę jawności gospodarowania nieruchomościami (art. 35 u.g.n.) oraz zasadę realizacji celów publicznych (art. 6 u.g.n.). W kontekście tych zasad pojawia się pytanie o dopuszczalność obciążania nieruchomości wymienionych podmiotów ograniczonymi prawami rzeczowymi nieodpłatnie albo na przykład za symboliczną złotówkę.

Zagadnienia analizowane w niniejszym artykule mają istotny wymiar praktyczny. Na terenie Gminy Miasta Szczecin występują dość powszechnie stany faktyczne, które wymagają pogłębionej analizy w kontekście art. 13 i 14 u.g.n. Według stanowiska sprecyzowanego przez Prezydenta Miasta Szczecina zasada prawidłowej gospodarki nie powinna stanowić podstawy do przyjęcia, iż jest zakazane obciążanie nieruchomości skarbowych i samorządowych po cenach „nieekwiwalentnych”, a nawet za symboliczną złotówkę. W pewnych sytuacjach obniżenie wynagrodzenia może być przejawem zasady prawidłowej gospodarki. Obciążanie wynagrodzeniem za ustanowienie służebności tylko części osób w sytuacji, gdy z nieruchomości

będzie korzystać nieograniczona liczba osób (gdyż nieruchomości jest przeznaczona pod drogę publiczną), narusza zasadę prawidłowej gospodarki. Także wątpliwe jest obciążanie wynagrodzeniem za ustanowienie służebności właścicieli nieruchomości, którzy nie mają dostępu do drogi publicznej z uwagi na historyczne zaszczości (np. prześwity bramowe w centrum miasta) – w kontekście „moralności prawa”. Wreszcie należy ocenić dopuszczalność stosowania art. 145 k.c. w sytuacji, gdy nieruchomości gminna jest przeznaczona pod drogę publiczną, ale droga ta nie została jeszcze wybudowana i nie ma kategorii drogi publicznej. Zagadnienia te stanowią punkt wyjścia dla rozważań zawartych w niniejszym artykule. Zastosowane w nim metody badawcze: historyczna, dogmatyczno-prawna oraz komparatystyczna pozwolą na dokonanie oceny aktualnego stanu prawnego w badanym obszarze oraz na sformułowanie wniosków.

## 1. Obciążanie nieruchomości skarbowych i samorządowych ograniczonymi prawami rzeczowymi

Na wstępie należy poczynić pewne uwagi o charakterze porządkującym. Mianowicie, warto wskazać, że pojęcie *obciążenie nieruchomości* używane w językach prawnym i prawniczym nie zostało zdefiniowane w żadnym akcie normatywnym, chociaż doktryna prawnicza już w latach sześćdziesiątych XX wieku sygnalizowała potrzebę jego zdefiniowania (Breyer, 1968, s. 1540; Kuniewicz, 2013, s. 179). Zasadniczo nie ma sporu dotyczącego tego, że zwrot *obciążenie rzeczy* dotyczy sytuacji, gdy właściciel ustanawia na rzeczy dane prawo rzeczowe (Kuniewicz, 2013, s. 179). Redakcja wielu artykułów Kodeksu cywilnego potwierdza zresztą taką wykładnię, chociażby art. 252 dotyczący użytkowania: „rzecz można obciążyć prawem” czy art. 285 § 1 o służebności gruntowej: „nieruchomość można obciążyć na rzecz właściciela innej nieruchomości (nieruchomości władnącej) prawem”, art. 306 § 1 definiujący zastaw: „można rzecz ruchomą obciążyć prawem”. Również w innych ustawach pozakodeksowych zwrot *obciążenie nieruchomości* występuje w powiązaniu z danym ograniczonym prawem rzeczowym, czego przykładem może być regulacja art. 65 ustawy z 6 lipca 1982 roku o księgach wieczystych i hipotece (t.j. Dz.U. 2016, poz. 790, z późn. zm.), w którym zdefiniowano hipotekę słowami: „w celu zabezpieczenia oznaczonej wierzytelności wynikającej z określonego stosunku prawnego można nieruchomości obciążyć prawem”. Użyty w przywołanych przepisach definiujących dane prawo rzeczowe kontekst językowy bezsprzecznie wskazuje, że usta-

wodawcy chodzi właśnie o obciążenie rzeczy ograniczonym prawem rzeczowym. Wątpliwości, jakie pojawiły się w doktrynie i literaturze, dotyczą tego, czy zwrot *obciążenie nieruchomości* można odnieść także do praw obligacyjnych ustanowionych na nieruchomości. Za taką wykładnią opowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z 8 października 2004 r. (V CK 76/04, OSP 2006, nr 7–8, poz. 88, LexisNexis nr 369501 z glosą Z. Kuniewicza), stwierdzając, że najem oraz dzierżawa mogą być obciążeniem nieruchomości, jednak doktryna odniosła się to tego stanowiska krytycznie (zob. Kuniewicz, 2013, s. 182 i n.), wskazując, że tylko uprawnienie bezwzględne może stanowić obciążenie prawa podmiotowego. Pogląd, który pojęciem *rozporządzenie* obejmuje również uprawnienia względne, prowadzi „do zatarcia różnicy między skutkami zobowiązującymi a rozporządzającymi wyraźnie w ustawie zaznaczonymi” (Radwański, 2002, s. 184).

Istotny z punktu widzenia czynionych rozważań art. 13 u.g.n. jest przykładem regulacji, która nie następuje tego typu problemów (Kuniewicz, 2013, s. 179), w tym bowiem przepisie ustawodawca wyraźnie podkreślił, iż chodzi o obciążenie nieruchomości Skarbu Państwa i JST ograniczonymi prawami rzeczowymi.

Z artykułu art. 140 k.c. wynikają podstawowe uprawnienia właściciela, czyli treść prawa własności, ale również granice prawa własności, oraz akcentowany jest bezwzględny charakter tego prawa podmiotowego poprzez zakaz ingerencji innych osób w sferę uprawnień właściciela (Rudnicki, s. 27; Ziemianin, Dadańska, s. 44; Dadańska, 2012a, s. 56). Rozporządzenie przedmiotem własności obejmuje wyzbycie się własności, obciążenie prawa własności, zniesienie prawa własności. O ile wyzbycie się prawa własności polega na przeniesieniu tego prawa na inną osobę (w drodze czynności prawnej *inter vivos* lub *mortis causa*), o tyle obciążenie prawa własności polega na obciążeniu prawa własności ograniczonymi prawami rzeczowymi. Zniesienie prawa własności może zaś polegać na porzuceniu rzeczy ruchomej z zamiarem wyzbycia się własności. Jak już wspomniano, niekiedy kwalifikacja normatywna „obciążenia rzeczy” nie jest oczywista, przykładowo nawiązanie stosunku obligacyjnego dotyczącego rzeczy (np. jej wynajęcie czy wydzierżawienie) może zostać zakwalifikowane zarówno jako postać korzystania z rzeczy, jak i rozporządzania rzeczą (Sołtysiński, 1985, s. 314 i n.; Ziemianin, Dadańska, 2012, s. 47–50; Stelmachowski, 2003, s. 234–239; Dadańska, 2012a, s. 54–55; przeciwko tej drugiej kwalifikacji zdecydowanie Kuniewicz, 2013, s. 179–187; Radwański, 2002, s. 184).

Ogólna kompetencja Skarbu Państwa i JST do obciążania nieruchomości stanowiących ich zasób ograniczonymi prawami rzeczowymi wynika z art. 13 u.g.n., który przewiduje, iż z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw nieruchomości mogą

być przedmiotem obrotu. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwałe zarząd, a także **mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi**, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji. Do ograniczonych praw rzeczowych w polskim systemie prawnym zaliczamy prawa enumeratywnie wymienione w art. 244 k.c. zgodnie z zasadą *numerus clausus* ograniczonych praw rzeczowych. Są to użytkowanie, służebność, zastaw, własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu oraz hipoteka. Z punktu widzenia analizowanej problematyki na uwagę zasługują dwa ograniczone prawa rzeczowe mogące obciążać nieruchomości skarbowe i samorządowe. Chodzi mianowicie o prawo użytkowania i służebność (gruntową i przesyłu). Oczywiście dopuszczalne jest też obciążenie nieruchomości skarbowych i samorządowych hipoteką, jednak z uwagi na zakres badawczy wyznaczony przez zasygnalizowane stany faktyczne oraz akcesoryjność tego prawa zagadnienie hipoteki nie będzie w niniejszym artykule analizowane.

Zdarzeniem prawnym prowadzącym do powstania ograniczonego prawa rzeczowego na nieruchomości jest z reguły umowa, ale także może być nim orzeczenie sądowe, decyzja administracyjna, a nawet zasiedzenie (Dadańska, 2012, s. 216). W art. 13 u.g.n. wskazano, że nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa lub JST mogą być przedmiotem czynności prawnych wymienionych w dalszej części tego przepisu (Bieniek, Matusik, 2012, s. 131). Termin *obrót*, o którym mowa w art. 13 u.g.n., w kontekście przewidzianej w tym przepisie kompetencji do obciążania nieruchomości skarbowych i samorządowych ograniczonymi prawami rzeczowymi powinien więc być rozumiany jako umowne obciążenie nieruchomości, czyli ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego w drodze umowy.

Zasady umownego ustanawiania ograniczonych praw rzeczowych na nieruchomości reguluje art. 245 k.c., przewidując, że z zastrzeżeniem przewidzianych w ustawie wyjątków do ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego stosuje się odpowiednio przepisy o przeniesieniu własności. Jednak do ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego na nieruchomości nie stosuje się przepisów o niedopuszczalności warunku lub terminu. Forma aktu notarialnego jest potrzebna tylko dla oświadczenia właściciela, który prawo ustanawia. Należy stanowczo podkreślić, że pojęciem *ustanowienie* ograniczonego prawa rzeczowego nie są objęte inne poza umową sposoby jego powstania (Gniewek, 2007b, s. 114; Wąsiewicz, 1977, s. 607; Burian, 2008, s. 415). W związku z tym do umowy ustanawiającej ograniczone

prawo rzeczowe należy stosować przepisy o umownym nabyciu prawa własności, a więc o jego przeniesieniu, to jest przede wszystkim art. 155–170 k.c. (Gołębiowski, 2016, s. 498; Burian, 2008, s. 415 i n.).

Z punktu widzenia analizowanego zagadnienia istotna jest treść umowy o ustanowieniu ograniczonego prawa rzeczowego. W umowie o ustanowieniu ograniczonego prawa rzeczowego należy określić rodzaj ustanawianego prawa oraz jego treść, przy czym możliwość umownego kształtowania treści ograniczonego prawa rzeczowego w sposób odmienny niż określony w ustawie jest bardzo ograniczona, prawa rzeczowe są bowiem regulowane przepisami *iuris cogentis*, stąd stronom czynności prawnej nie wolno zmieniać ich ustawowej treści. Modyfikowanie przez strony treści ograniczonego prawa rzeczowego jest więc dopuszczalne o tyle, o ile nie jest to sprzeczne z istotą danego prawa rzeczowego (Burian, 2008, s. 420; Machnikowski, 2007, s. 38 i n.; Drozd, 1990, s. 263). Najczęściej zakres swobody kontraktowej stron przy ustanawianiu ograniczonego prawa rzeczowego dotyczy zakresu i sposobu wykonywania danego prawa (zob. np. art. 253, 285 § 1, 287, 289 § 1, 296, 298 k.c.) (Burian, 2008, s. 420; Machnikowski, 2007, s. 55–56). Nie ma więc możliwości modyfikacji treści czy charakteru tych praw, zwłaszcza w zakresie uprawnień skutecznych *erga omnes* (Gołębiowski, 2016, s. 499; Machnikowski, 2007, s. 38–39). Swoboda stron w kształtowaniu treści stosunku prawnorzeczowego jest natomiast możliwa w odniesieniu do stosunku właściciela rzeczy i podmiotu, któremu przysługiwać będzie kreowane prawo. Chodzi zwłaszcza o regulację zagadnień związanych z utrzymywaniem rzeczy w odpowiednim stanie, dokonywaniem nakładów i ponoszeniem związanych z rzeczą ciężarów. Odpowiednie rozwiązania ustawowe mają w tym zakresie charakter względnie obowiązujący i mogą być modyfikowane wolą stron (Gniewek, 2007b, s. 113). Swoboda stron zasadniczo dotyczy też możliwości kształtowania takich elementów umowy kreującej prawo rzeczowe, jak wprowadzenie odpłatności dla właściciela za ustanowienie prawa (Gołębiowski, 2016, s. 499; Machnikowski, 2007, s. 16, 55–56).

## 2. Wynagrodzenie z tytułu ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego

Problematyka wynagrodzenia za ustanowienie ograniczonych praw rzeczowych nie była szerzej poruszana w polskiej doktrynie prawniczej (zob. Bieranowski, 2013, s. 189; Gniewek, 2007, s. 32–33; Klein, 1976, s. 129, 139). Według Kleina w stosunku prawnorzeczowym można dostrzec zróżnicowaną wewnątrznie strukturę obejmują-

cą układy sprzężonych ze sobą stosunków względnych i stosunków bezwzględnych obejmujących także wierzytelność z tytułu wynagrodzenia, przy czym autor ten za dopuszczalny uznawał „przelew” wierzytelności z tytułu wynagrodzenia na nowego właściciela (Klein, 1976, s. 117 i n.). Również w nowszej literaturze można odnotować wypowiedzi, iż w złożonych stosunkach prawnorzeczowych występują stosunki dwustronnie zindywidualizowane, a w skład podmiotowych praw rzeczowych wchodzi też uprawnienia względne (Machnikowski, 2007, s. 54). Jako przykład tego rodzaju uprawnień wskazuje się na obowiązek zapłaty wynagrodzenia za ustanowienie użytkowania czy służebności, który powstaje tylko wtedy, jeżeli umowa to przewiduje (Machnikowski, 2007, s. 16, 55–56).

W stosunkach prywatnoprawnych kwestia odpłatności za ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego nie należy więc z reguły (zob. art. 2 ustawy z 16 września 2011 r.) do treści tego prawa (Bieranowski, 2016, s. 192; Zaradkiewicz, 2011, s. 816; Bieranowski, 2011, s. 376; Dadańska, 2012, s. 231, 256). Oznacza to, że może być dowolnie kształtowana w umowie przez strony stosunku prawnorzeczowego. Jednak czy stwierdzenie to możemy odnieść też do tych sytuacji, gdy dochodzi do umownego ustanowienia prawa rzeczowego na nieruchomości Skarbu Państwa lub JST?

Stanowisko doktryny w kwestii dopuszczalności nieodpłatnego obciążania nieruchomości skarbowych i samorządowych ograniczonymi prawami rzeczowymi nie jest jednolite. Restrykcyjne stanowisko prezentuje pogląd, że przepis art. 14 ust. 2 u.g.n. należy traktować jako wskazanie wszystkich podmiotów, na rzecz których można nieodpłatnie ustanawiać ograniczone prawa rzeczowe. Jego zwolennicy powołują się na stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w uchwale z 20 października 2010 roku (III CZP 70/10, Biul. SN 2010, nr 10, poz. 9) uznające za nieważną umowę nieodpłatnego obciążania nieruchomości należącej do gminnego zasobu nieruchomości użytkowaniem na rzecz samorządowej osoby prawnej. Wskazują, że poglądy wyrażone w uzasadnieniu powołanej uchwały mają istotne znaczenie w szczególności w wypadku ustanawiania na nieruchomościach Skarbu Państwa bądź JST różnego rodzaju służebności, w tym na przykład służebności przesyłu. W każdym wypadku służebności te winny być ustanawiane odpłatnie (Tułodziecki, 2011, s. 149; Bieniek, Matusik, 2012, s. 175–176; Bończyk-Kucharczyk, 2014; Niewiadomski, 2015). W przywołanej uchwale Sąd Najwyższy powołał się na art. 12 u.g.n., który przewiduje, że obrót nieruchomościami Skarbu Państwa i JST powinien respektować **zasady prawidłowej gospodarki**, wyjaśniając, że przez zasady prawidłowego gospodarowania, które nie zostały ani określone, ani skatalogowane w ustawie o gospodarce nieruchomościami, należy rozumieć takie



reguły zarządzania i rozporządzania nieruchomościami oraz korzystania z nich, które pozostają w zgodzie z działem drugim przytoczonej ustawy, a zarazem są racjonalne z ekonomicznego punktu widzenia. Ograniczenia i rygory, którym został poddany obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi, mają służyć właściwemu gospodarowaniu mieniem publicznym. Przewidziane w ustawie wyjątki od tych rygorów powinny być interpretowane ściśle (np. zwolnienia z trybu przetargowego, możliwość nieodpłatnego dysponowania). Wynikająca z art. 353<sup>1</sup> k.c. zasada swobody umów ulega na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami, w zakresie gospodarowania nieruchomościami przez JST, istotnym ograniczeniom. Normy regulujące zasady obrotu nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi mają w większości charakter prawa publicznego i są bezwzględnie obowiązujące (uchwała Sądu Najwyższego z 17 lipca 2003 r., III CZP 46/03, OSNC 2004 r., nr 10, poz. 153; zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 marca 2007 r., I OSK 1998/06). W art. 14 u.g.n. ustawodawca w sposób limitowany określił, jakie czynności prawne dotyczące nieruchomości skarbowych lub samorządowych mogą być dokonane bez zachowania pełnej ekwiwalentności. Wykładnię taką wspiera zdaniem Sądu Najwyższego usytuowanie przepisu art. 14 ust. 2, a ponadto inne przepisy u.g.n., między innymi: art. 23 ust. 3, art. 35 ust. 2, art. 14 ust. 5, art. 13 ust. 2. Interpretację taką wspiera także wykładnia historyczna, już bowiem na tle art. 4 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (t.j. Dz.U. 1991, nr 30, poz. 127) wyrażono w piśmiennictwie pogląd, że dokonane z naruszeniem art. 4 tej ustawy nieodpłatne czynności, których przedmiotem były nieruchomości skarbowe albo gminne, są nieważne z powodu sprzeczności z ustawą. Przepis art. 4 ust. 1 ustawy z 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości nie stwarza podstawy do przeniesienia przez gminę własności nieruchomości w drodze darowizny bądź nieodpłatnego oddania nieruchomości w użytkowanie przedsiębiorstwu na cele prowadzenia działalności zarobkowej również w wypadku, gdy jest to przedsiębiorstwo komunalne użyteczności publicznej (wyrok NSA o/Wrocław z 4 listopada 1993 r., SA/Wr 910/93). Artykuł 4 ustawy z 22 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości wprowadził zasadę odpłatności za korzystanie z gruntów państwowych we wszystkich formach (zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste) przez wszystkich użytkowników tych gruntów, w tym także przez państwowe jednostki organizacyjne będące jednostkami budżetowymi, z wyłączeniem gruntów oddanych w zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa państwa. Przepisy cytowanej ustawy, jak i przepisy wykonawcze do nich nie przewidują możliwości odstąpienia od opłat

rocznych dla tych jednostek, które przed wejściem w życie ustawy zapłaciły za te grunty byłym ich właścicielom należną cenę ustaloną bądź w decyzji wywłaszczeniowej, bądź w umowie o przeniesienie własności.

Prezentowane jest też bardziej liberalne stanowisko. Jego zwolennicy wskazują, że przepis art. 14 ust. 2 u.g.n. koncentruje się jedynie na uprawnieniu do zrezygnowania z wynagrodzenia („mogą”). Dotyczy takich sytuacji, gdy jednostka chce zrezygnować z wynagrodzenia, ale nie odnosi się do takich sytuacji, gdy musi z niego zrezygnować. Artykuł 14 ust. 2 u.g.n. ogranicza więc uprawnienie JST do zrezygnowania z wynagrodzenia za ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego, ale nie reguluje wszystkich sytuacji, gdy takie prawo jest wyłączone z mocy ustawy. Zwolennicy tego poglądu wskazują, że Sąd Najwyższy nie wykluczył całkowicie możliwości ustanawiania nieodpłatnie ograniczonych praw rzeczowych na nieruchomościach skarbowych/samorządowych. Wskazał, że w relacjach Skarb Państwa–JST obowiązuje zasada nieodpłatności. W odniesieniu do innych podmiotów znajdzie zastosowanie art. 140 k.c. (Rakoczy, 2014, s. 30). Wykonywanie prawa podmiotowego, w tym prawa własności, powinno uwzględniać interes społeczny. Obowiązek uwzględniania interesu społecznego dotyczy przede wszystkim właścicieli nieruchomości publicznych już z tego względu, że wykonują oni zadania publiczne, w które interes społeczny wpisany jest *ex definitione*. W konsekwencji gmina, która żąda wynagrodzenia za ustanowienie służebności przesyłu w związku z istnieniem urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych służących wykonywaniu jej zadania własnego nadużywa swojego prawa własności (Rakoczy, 2014, s. 31–32). Określenie wynagrodzenia za ustanowienie służebności przesyłu nie jest warunkiem koniecznym do ważnego i skutecznego dokonania czynności prawnej (Rakoczy, 2014, s. 33).

Kolejny, najbardziej liberalny pogląd prezentowany w literaturze zakłada, że zastosowanie wnioskovania *a maiori ad minus* pozwala jednak niekiedy uznać za zgodne z prawem obciążanie nieruchomości publicznych bez wynagrodzenia. Jeżeli bowiem zgodna z zasadą prawidłowej gospodarki jest darowizna nieruchomości Skarbu Państwa lub JST na cele publiczne, to należałoby przyjąć, że ustanowienie służebności na rzecz podmiotu realizującego cel publiczny wymieniony w art. 6 u.g.n. jest również zgodne z zasadami prawidłowej gospodarki (Padrak, 2010, s. 200). Oddanie nieruchomości Skarbu Państwa/JST do nieodpłatnego korzystania w drodze umowy użyczenia lub ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego może być zgodne z zasadami prawidłowej gospodarki. Należy jednak każdorazowo uzasadnić zgodność transakcji z tymi zasadami, co może znaleźć odzwierciedlenie w preambule do umowy lub w jej treści. Ewentualna sprzeczność czynności

z zasadami prawidłowej gospodarki nie powoduje jednak jej nieważności. Umowa, o której mowa w art. 14 ust. 4 u.g.n., stanowi umowę prawa rzeczowego (ustanowienia tego prawa). Dopuszczalna jest „darowizna” w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa skutkująca ustanowieniem ograniczonego prawa rzeczowego pozwalającego na korzystanie z nieruchomości na rzecz dowolnego podmiotu, ale w celu publicznym, o którym mowa w art. 6 u.g.n.; na rzecz JST, także w innym celu niż publiczny, określonym w umowie darowizny; na podstawie art. 59 u.g.n. na rzecz fundacji i organizacji pożytku publicznego prowadzących działalność, o której mowa w art. 68 ust. 1 pkt 2 u.g.n., na ich cele statutowe (nie muszą to być cele publiczne w rozumieniu u.g.n.); zgodnie z art. 22 u.g.n. na rzecz gminy w celach budownictwa mieszkaniowego oraz na realizację związanych z tym budownictwem urządzeń infrastruktury technicznej; na rzecz partnera prywatnego lub spółki, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz.U. 2015, poz. 696, z późn. zm.) (Matusik, 2013, s. 69–97).

## Podsumowanie

Odpowiedź na pytanie o dopuszczalność nieodpłatnego obciążania nieruchomości skarbowych i samorządowych ograniczonymi prawami rzeczowymi powinna być pozytywna. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż wynagrodzenie z tytułu ustanowienia analizowanych ograniczonych praw rzeczowych (użytkowania, służebności) nie jest elementem treści stosunku prawnego regulowanego przez przepisy o charakterze *ius cogens*. Wsparciem dla takiej wykładni powinien być także art. 140 k.c., w którym akcentowane jest uprawnienie właściciela do rozporządzania rzeczą. Oczywiście nie może być ono dowolne. Uwzględnić powinno ustawy, zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa. W przypadku własności publicznej, obok ustaw, to właśnie to ostatnie kryterium (poddane ostrej krytyce na gruncie stosunków prywatnoprawnych – zob. Rudnicki, Rudnicki, 2008, s. 31; Ziemiński, 2003, s. 57) powinno być wyznacznikiem wykonywania prawa własności. Realizacja zasady prawidłowej (inaczej: racjonalnej) gospodarki, istotnej w zakresie gospodarowania mieniem publicznym, wymóg realizacji zasady interesu społecznego, wsparte *argumentum a maiori ad minus*, powinny przemawiać za przyjęciem stanowiska o dopuszczalności nieodpłatnego obciążania nieruchomości skarbowych/samorządowych ograniczonymi prawami rzeczowymi także w sytuacjach nieobjętych treścią regulacji art. 14 ust. 2 u.g.n.

## Literatura

- Bieniek, G., Matusik, G. (2012). W: S. Kalus (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa: LexisNexis.
- Bieranowski, A. (2013), Wynagrodzenie za ustanowienie ograniczonych praw rzeczowych do korzystania (substancji). W: M. Pecyna, J. Pisuliński, M. Podrecka (red.), *Rozprawy cywilistyczne. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Edwardowi Drozdowi* (s. 189–214). Warszawa: LexisNexis.
- Bończyk-Kucharczyk, E. (2014). *Komentarz do art. 14 ustawy o gospodarce nieruchomościami*. LEX.
- Breyer, S. (1968). Glosa do wyroku SN z dnia 9 września 1966 r., I CR/51/66. *Nowe Prawo*, 2, 1538–1543.
- Burian, B. (2008). W: E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Dadańska, K.A. (2012a) *Prawo rzeczowe*. Warszawa: C.H. Beck.
- Dadańska, K.A. (2012b). W: A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Własność i inne prawa rzeczowe*. T. 2. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Doliwa, A. (2004). *Prawo rzeczowe*. Warszawa: C.H. Beck.
- Drozd, E. (1990). Numerus clausus prawa rzeczowych. W: S. Sołtysinski (red.), *Problemy kodyfikacji prawa cywilnego (studia i rozprawy)*. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Zbigniewa Radwańskiego (s. 257–269). Poznań: Wyd. Naukowe UAM.
- Gołębiowski, K. (2016). W: E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Gniewek, E. (2007a). Kształtowanie treści stosunków prawnorzeczowych – zakres swobody umów. *Studia Prawa Prywatnego*, 2, 23–28.
- Gniewek, E. (2007b). W: E. Gniewek (red.), *System prawa prywatnego*. T. 4. Warszawa: C.H. Beck.
- Ignatowicz, J., Stefaniuk, K. (2003). *Prawo rzeczowe*. Warszawa: LexisNexis.
- Klein, A. (1976). *Elementy stosunku prawnego prawa rzeczowego*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Kuniewicz, Z. (2013). Pojęcie obciążenia nieruchomości w polskim prawie cywilnym. W: M. Pecyna, J. Pisuliński, M. Podrecka (red.), *Rozprawy cywilistyczne. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Edwardowi Drozdowi* (s. 179–187). Warszawa: LexisNexis.
- Machnikowski, P. (2007). W: T. Dybowski (red.), *System prawa prywatnego*. T. 3. *Prawo rzeczowe*. Warszawa: C.H. Beck.
- Matusik, G. (2013). Podmioty uprawnione do nieodpłatnego korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa na podstawie stosunków cywilnoprawnych w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami. *Rejent*, 2, 69–97.
- Niewiadomski, A. (2015). *Komentarz do art. 14 ustawy o gospodarce nieruchomościami*. LEX.

- Padrak, R. (2010). *Zbywanie i oddawanie do korzystania nieruchomości samorządowych i skarbu państwa*. Wrocław: Presscom.
- Radwański, Z. (2002). W: Z. Radwański (red.), *System prawa prywatnego*. T. 2. *Prawo cywilne – część ogólna*. Warszawa: C.H. Beck.
- Rakoczy, B. (2014). Problematyka wynagrodzenia za ustanowienie służebności przesyłu na nieruchomości gminy na rzecz przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. *Samorząd Terytorialny*, 6, 27–33.
- Rudnicki, S., Rudnicki, G. (2008). *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*. Warszawa: LexisNexis.
- Sołtysiński, S. (1985). Czynności rozporządzające. Przyczynek do analizy podstawowych pojęć cywilistycznych. W: *Rozprawy z prawa cywilnego. Księga Pamiątkowa ku czci Witolda Czachórskiego* (s. 301–330). Warszawa: PWN.
- Stelmachowski, A. (2003). W: T. Dybowski (red.), *System prawa prywatnego*. T. 3. *Prawo rzeczowe*. Warszawa: C.H. Beck.
- Tułodziecki, A. (2011). W: J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wołanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa: C.H. Beck.
- Wąsiewicz, A. (1977). W: *System prawa cywilnego*. T. 2. Warszawa, Wrocław: Zakład Narodowy im Ossolińskich.
- Ziemian, B. (2003). *Prawo rzeczowe*. Kraków: Zakamycze.
- Ziemianin, B., Dadańska, K. (2012). *Prawo rzeczowe*. Warszawa: Wolters Kluwer.

**ENCUMBRANCE OF REAL ESTATE OWNED BY THE STATE TREASURY  
OR OTHER SELF-GOVERNMENT UNITS WITH LIMITED PROPERTY RIGHTS –  
OUTLINE OF ISSUES**

**Abstract**

This article presents issues concerning the encumbrance of real estate owned by the state treasury or other local self-government units with limited property rights, in particular in the context of the admissibility of the free-of-charge encumbrance of public real estate with limited property rights. Article 13 of the Act of 21 August 1997 concerning real estate management (consolidated text, Journal of Laws of 2015, item. 1774, as amended) provides that, reserving exceptions arising from laws, public real estate can be an object of trade, and one of the forms of trade is the encumbrance of these real estate with limited property rights. On the other hand Article 14 sec. 2 of the same Act provides, that the real estate owned by the state treasury can be encumbered, free-of-charge, with limited property rights for the sake of local self-government units. Real estate owned by local self-government units can be thus encumbered with limited property rights for the sake of the state treasury or other local self-government units free-of-charge. In the background of these provisions the question of

their interrelation remains, in particular, whether Article 14 sec. 2 of the Act concerning real estate management, determines all the situations (exclusively and in a closed manner), when the allowed encumbrance of real estate owned by the state treasury (or local self-government units) with limited property rights will be free-of-charge, or whether the provision applies only to a certain, specified area, and therefore does not exclude the possibility of the free-of-charge encumbrance of treasury (or self-government unit) owned real estate with limited property rights, and more so as the appointed law provides other forms of free-of-charge disposal of real estate owned by the state treasury and local self-government units, e.g. the donation agreement or lending.

*Translated by Katarzyna Anna Dadańska*

**Keywords:** real estate, state treasury, local self-government units, limited property rights

**JEL Codes:** K11, K12