



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
V kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM 10-47-06

Druk nr 486

Warszawa, 7 kwietnia 2006 r.

Pan
Marek Jurek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

**- o zmianie ustawy - Kodeks cywilny
oraz niektórych innych ustaw.**

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Ponadto uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Sprawiedliwości.

Z poważaniem

(-) Kazimierz Marcinkiewicz

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw¹⁾

Art. 1. W ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.²⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 179 otrzymuje brzmienie:

„Art. 179. § 1. Właściciel nieruchomości, który zamierza zrzec się jej własności, składa zaproszenie do zawarcia umowy przekazania własności nieruchomości gminie właściwej ze względu na położenie nieruchomości na jej obszarze, a odpis zaproszenia doręcza właściwemu staroście – do wiadomości.

§ 2. 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 odpowiednie oświadczenie woli w formie aktu notarialnego.

§ 3. Nieruchomość, której właściciel się zrzekł, staje się własnością Skarbu Państwa. Skarb

Państwa ponosi odpowiedzialność z nieruchomości za jej obciążenia.”;

2) po art. 233 dodaje się art. 233¹ w brzmieniu:

„Art. 233¹. § 1. Wieczysty użytkownik może zrzec się użytkowania wieczystego. Oświadczenie o zrzeczeniu się powinno być złożone właścicielowi nieruchomości w formie aktu notarialnego. Użytkowanie wieczyste, którego użytkownik zrzekł się, wygasa z chwilą wykreślenia z księgi wieczystej.

§ 2. Jeżeli użytkowanie wieczyste obciążone jest hipoteką, jego zrzeczenie się wymaga zgody wierzyciela, którego wierzytelność zabezpiecza hipoteka.”;

3) art. 442 otrzymuje brzmienie:

„Art. 442. § 1. Roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Jednakże w każdym wypadku roszczenie przedawnia się z upływem lat dziesięciu od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę, a jeżeli szkoda wynikła z uszkodzenia ciała lub wywołania rozstroju zdrowia – z upływem lat dwudziestu od tego dnia.

§ 2. Jeżeli szkoda wynikła ze zbrodni lub występku, roszczenie o naprawienie szkody ulega przedawnieniu z upływem lat

dwudziestu od dnia popełnienia przestępstwa, bez względu na to, kiedy poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia.

§ 3. Przedawnienie roszczeń osoby małoletniej o naprawienie szkody poniesionej wskutek uszkodzenia ciała lub wywołania rozstroju zdrowia nie może skończyć się wcześniej niż z upływem lat dwóch od uzyskania przez nią pełnoletności.”;

4) w księdze trzeciej „Zobowiązania” po tytule XXXIII dodaje się tytuł XXXIII¹ w brzmieniu:

„Tytuł XXXIII¹. Przekazanie własności nieruchomości
gminie

Art. 902¹. Przez umowę przekazania własności nieruchomości gminie właściciel zobowiązuje się nieodpłatnie przenieść na gminę własność nieruchomości.

Art. 902². Jeżeli strony nie postanowiły inaczej, właściciel przekazujący własność nieruchomości nie ponosi odpowiedzialności za jej wady.

Art. 902³. Gmina ponosi odpowiedzialność z nieruchomości za jej obciążenia.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.³⁾) w art. 626² § 5 otrzymuje brzmienie:

„§ 5. Wniosek o dokonanie wpisu może złożyć właściciel nieruchomości, użytkownik wieczysty, osoba, na rzecz której wpis ma nastąpić, osoba, która zrzekła się

własności nieruchomości, albo wierzyciel, jeżeli przysługuje mu prawo, które może być wpisane w księdze wieczystej. W sprawach dotyczących obciążeń powstałych z mocy ustawy wniosek może złożyć uprawniony organ.”.

Art. 3. W ustawie z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 369, 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 i Nr 169, poz. 1417) 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. 4. W ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2004 r. Nr 208, poz. 2128, Nr 281, poz. 2772 oraz z 2005 r. Nr 132, poz. 1110, Nr 163, poz. 1362, Nr 167, poz. 1398, Nr 169, poz. 1420 i Nr 175, poz. 1459) w art. 17b uchyla się ust. 3.

Art. 5. W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, Nr 281, poz. 2782 oraz z 2005 r. Nr 130, poz. 1087, Nr 169, poz. 1420 i Nr 175, poz. 1459) uchyla się art. 16.

Art. 6. Do roszczeń, o których mowa w art. 1 pkt 3, powstałych przed dniem wejścia w życie tego przepisu, a według przepisów dotychczasowych

w tym dniu jeszcze nieprzedawnionych, stosuje się przepisy art. 442 Kodeksu cywilnego w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 7. Ustawa wchodzi w życie z dniem 15 lipca 2006 r., z wyjątkiem art. 1 pkt 3, który wchodzi w życie po upływie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy.

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, ustawę z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawę z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie.

²⁾ 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 oraz z 2005 r. Nr 48, poz. 462, Nr 157, poz. 1316 i Nr 172, poz. 1438.

³⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1965 r. Nr 15, poz. 113, z 1974 r. Nr 27, poz. 157 i Nr 39, poz. 231, z 1975 r. Nr 45, poz. 234, z 1982 r. Nr 11, poz. 82 i Nr 30, poz. 210, z 1983 r. Nr 5, poz. 33, z 1984 r. Nr 45, poz. 241 i 242, z 1985 r. Nr 20, poz. 86, z 1987 r. Nr 21, poz. 123, z 1988 r. Nr 41, poz. 324, z 1989 r. Nr 4, poz. 21 i Nr 33, poz. 175, z 1990 r. Nr 14, poz. 88, Nr 34, poz. 198, Nr 53, poz. 306, Nr 55, poz. 318 i Nr 79, poz. 464, z 1991 r. Nr 7, poz. 24, Nr 22, poz. 92 i Nr 115, poz. 496, z 1993 r. Nr 12, poz. 53, z 1994 r. Nr 105, poz. 509, z 1995 r. Nr 83, poz. 417, z 1996 r. Nr 24, poz. 110, Nr 43, poz. 189, Nr 73, poz. 350 i Nr 149, poz. 703, z 1997 r. Nr 43, poz. 270, Nr 54, poz. 348, Nr 75, poz. 471, Nr 102, poz. 643, Nr 117, poz. 752, Nr 121, poz. 769 i 770, Nr 133, poz. 882, Nr 139, poz. 934, Nr 140, poz. 940 i Nr 141, poz. 944, z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 117, poz. 757, z 1999 r. Nr 52, poz. 532, z 2000 r. Nr 22, poz. 269 i 271, Nr 48, poz. 552 i 554, Nr 55, poz. 665, Nr 73, poz. 852, Nr 94, poz. 1037, Nr 114, poz. 1191 i 1193 i Nr 122, poz. 1314, 1319 i 1322, z 2001 r. Nr 4, poz. 27, Nr 49, poz. 508, Nr 63, poz. 635, Nr 98, poz. 1069, 1070 i 1071, Nr 123, poz. 1353, Nr 125, poz. 1368 i Nr 138, poz. 1546, z 2002 r. Nr 25, poz. 253, Nr 26, poz. 265, Nr 74, poz. 676, Nr 84, poz. 764, Nr 126, poz. 1069 i 1070, Nr 129, poz. 1102, Nr 153, poz. 1271, Nr 219, poz. 1849 i Nr 240, poz. 2058, z 2003 r. Nr 41, poz. 360, Nr 42, poz. 363, Nr 60, poz. 535, Nr 109, poz. 1035, Nr 119, poz. 1121, Nr 130, poz. 1188, Nr 139, poz. 1323, Nr 199, poz. 1939 i Nr 228, poz. 2255, z 2004 r. Nr 9, poz. 75, Nr 11, poz. 101, Nr 68, poz. 623, Nr 91, poz. 871, Nr 93, poz. 891, Nr 121, poz. 1264, Nr 162, poz. 1691, Nr 169, poz. 1783, Nr 172, poz. 1804, Nr 204, poz. 2091, Nr 210, poz. 2135, Nr 236, poz. 2356 i Nr 237, poz. 2384, z 2005 r. Nr 13, poz. 98, Nr 22, poz. 185, Nr 86, poz. 732, Nr 122, poz. 1024, Nr 143, poz. 1199, Nr 150, poz. 1239, Nr 167, poz. 1398, Nr 169, poz. 1413 i 1417, Nr 172, poz. 1438, Nr 178, poz. 1478, Nr 183, poz. 1538, Nr 264, poz. 2205 i Nr 267, poz. 2258 oraz z 2006 r. Nr 12, poz. 66.

UZASADNIENIE

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 15 marca 2005 r. K 9/04 uznał art. 179 K.c. za niezgodny z art. 2 i 165 Konstytucji i orzekł utratę jego mocy obowiązującej z dniem 15 lipca 2006 r. Spowodowało to konieczność odmiennego niż dotychczas uregulowania zrzeczenia się własności nieruchomości. Argumenty przytoczone przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku, przemawiające za uznaniem art. 179 K.c. w dotychczasowym brzmieniu za niezgodny w Konstytucją, z jednej strony, a, z drugiej strony, powody, które doprowadziły do zmiany tego przepisu w brzmieniu obowiązującym przed dniem 29 listopada 1996 r., uzasadniają przekonanie, że nie jest ani celowe, ani możliwe przywrócenie art. 179 K.c. jego treści sprzed ostatniej nowelizacji zakwestionowanej przez TK. Biorąc pod uwagę argumenty, którymi TK uzasadnił swoje rozstrzygnięcie, w szczególności dotyczące granicy prawa właściciela nieruchomości do rozporządzenia swoim prawem i ochrony interesu publicznego reprezentowanego przez gminę, na obszarze której położona jest dana nieruchomość, uznano, że należy przyjąć wyważone rozwiązanie polegające na takim ograniczeniu prawa właściciela, które zapewni mu możliwość zrzeczenia się własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, jeżeli gmina nie skorzysta z jego zaproszenia do zawarcia umowy nieodpłatnego przekazania własności nieruchomości w terminie sześciu miesięcy od złożenia tego zaproszenia. Przyjęcie konstrukcji oferty wymagałoby formy aktu notarialnego, co nie jest wskazane. Natomiast wspomniane „zaproszenie” nie wiąże podmiotu, w przeciwieństwie do oferty, i nie ma dostatecznych powodów, aby oświadczeniu wyrażającemu tylko gotowość zawarcia umowy przypisywać moc wiążącą, co byłoby niezgodne z ogólnymi zasadami kodeksowymi regulującymi zawieranie umów, a ponadto nie ma żadnych racji merytorycznych, aby ograniczać w tym względzie swobodę podejmowania ostatecznej decyzji przez właściciela nieruchomości, zwłaszcza, gdy zamierza on nieodpłatnie przekazać ją gminie. Natomiast nie jest wyłączona ewentualna odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu culpa in contrahendo.

Rozwiązanie to opiera się na założeniu, że państwo prawa nie może pozbawiać obywateli możliwości zrzeczenia się własności. Interes publiczny wymaga od

administracji publicznej, zgodnie z jej zadaniami, uregulowania sytuacji nieruchomości de facto bezpańskiej, opuszczonej przez właściciela z zamiarem faktycznego pozbycia się własności. Wyrok TK, niezależnie od oceny jego motywów, ograniczył możliwe kierunki zmiany przez bezwzględne wyłączenie dopuszczalności zrzeczenia na rzecz gminy w drodze jednostronnego oświadczenia woli właściciela. Dlatego przyjęto w projekcie, że właściciel powinien najpierw wystąpić do gminy, na obszarze której nieruchomość jest położona, o zawarcie umowy przekazania nieruchomości na własność gminy, a dopiero w razie niezawarcia umowy w terminie sześciu miesięcy lub wcześniejszej odpowiedzi gminy, że nie zamierza zawrzeć umowy, może zrzec się własności na rzecz Skarbu Państwa. Za tego rodzaju rozwiązaniem przemawia wzgląd na interes lokalnej jednostki samorządu terytorialnego, o którym mowa w uzasadnieniu wyroku TK i na porządek publiczny sprzeciwiający się istnieniu nieruchomości bezpańskich i de facto porzuconych i nakładający na administrację publiczną konkretne obowiązki. Proponowana konstrukcja nie jest nowym pomysłem, lecz nawiązuje do koncepcji stworzonej przez Komisję Kodyfikacyjną II Rzeczypospolitej i wdrażaną w ustawach polskich jeszcze przed wprowadzeniem komunistycznego systemu prawnego. Otóż projekt prawa rzeczowego uchwalony w pierwszym czytaniu przez podkomisję prawa rzeczowego Komisji Kodyfikacyjnej w 1937 r. nie tylko regulował w art. 61 instytucję zrzeczenia nieruchomości w formie aktu notarialnego i odpowiedniego wpisu w księdze wieczystej, ale ponadto w kolejnym art. 62 stanowił, że nieruchomość staje się wówczas własnością Skarbu Państwa, a Skarb Państwa odpowiada z niej za jej obciążenia.

Model ten przejęło następnie prawo rzeczowe z 1946 r. (por. art. 60), będące jeszcze wierną kontynuacją polskiej myśli prawniczej tworzonej przez Komisję Kodyfikacyjną w II Rzeczypospolitej.

Motywy tej regulacji oraz wyrażoną tam konstrukcję prawną jasno przedstawił już pierwszy komentator tego przepisu w 1947 r., pisząc: „Ustawa nie dopuszcza, aby nieruchomość, choćby przez krótki okres czasu pozostawała bezpańska, aby ziemia leżała odłogiem, aby w ogóle zahamowana była gospodarcza eksploatacja nieruchomości. Stan taki spreczny byłby ze społeczną funkcją własności. I dlatego ipso iure z chwilą zrzeczenia się nieruchomości staje się

ona własnością Skarbu Państwa. (...) W związku z tym nowe prawo stanowi, że Skarb Państwa odpowiada za obciążenia nieruchomości tylko z tej nieruchomości (art. 60 § 2). Aby nie dopuścić do stanu, przy którym nieruchomość pozostawała bez właściciela zobowiązanego do jej należytej eksploatacji, prawo nie zezwala na porzucenie nieruchomości, lecz wprowadza szczególną formę zrzeczenia. Powinno ono być uczynione pod nieważnością w formie aktu notarialnego.”¹⁾.

Nie trudno zauważyć, że racjonalność tych rozwiązań w istotnej mierze zależała od ogólnych zasad ustroju społeczno-gospodarczego państwa – w szczególności od tego, czy własność prywatna stanowi rzeczywistą wartość gospodarczą, czy nie sprowadza się jedynie do nudum ius. Tylko bowiem przy udzieleniu pozytywnej odpowiedzi na te pytania oczekiwać należy, że w zupełnie wyjątkowych i rzadkich przypadkach właściciele nieruchomości będą nieodpłatnie zrzekać się swych nieruchomości, a państwo zdoła nimi właściwie gospodarować.

Założenia uległy zmianie wraz z wprowadzeniem w Polsce ustroju tzw. realnego socjalizmu. Nawet bowiem w tym zakresie, w jakim pozostawiono własność prywatną (tzw. indywidualną) państwo ze względów politycznych obciążało właścicieli nieruchomości obowiązkami przerastającymi ich możliwości i redukującymi zarazem wartość ekonomiczną nieruchomości do zera (por. zwłaszcza obowiązkowe dostawy rolników, publiczna gospodarka lokalami w miastach). Na tym tle pojawiło się zjawisko masowego zrzekania się własności nieruchomości, a organy administracji państwowej nie mogły sobie poradzić z zarządzaniem nieruchomościami, których właściciele się zrekli. Reakcją na to zjawisko było stopniowe ograniczanie prawa do zrzekania się własności nieruchomości przez wprowadzanie wymagania zgody organu administracji publicznej. Ukoronowaniem tego procesu był zawarty w art. 179 K.c. ogólny wymóg, że: „Do zrzeczenia się własności nieruchomości potrzebna jest zgoda właściwego organu prezydium powiatowej (miejskiej) rady narodowej.”

W wolnorynkowym systemie gospodarczym opartym na własności prywatnej, a takim jest ustroj gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej (art. 20 Konstytucji) zupełnie odmienna jest rola prawa własności, a w szczególności nie ulega wąt-

¹⁾ S. Szer, Nowe prawo rzeczowe, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” Nr 1-2/1947, s. 43. Podkreślić należy, że autor był współtwórcą dekretu o prawie rzeczowym z 1946 r.

pliwości, że właściciel realizuje prawo własności zgodnie ze swoją wolą, a w konsekwencji w swoim interesie. Z całą pewnością nie można od niego żądać – w przeciwieństwie do ustroju komunistycznego – aby był wykonawcą interesu ogólnospołecznego, a w szczególności, aby do utrzymania nieruchomości całkowicie mu niepotrzebnej „dopłacał”. Koncepcja taka trafnie została odrzucona przez TK w orzeczeniu dotyczącym wysokości czynszów, które nie wystarczają na pokrycie kosztów utrzymania nieruchomości. Takie samo stanowisko reprezentuje Europejski Trybunał Praw Człowieka.²⁾ Otóż, przyjmując za podstawę dalszego rozumowania zasadę racjonalnego działania właściciela nieruchomości – a jest to założenie uzasadnione – należy przyjąć, że zrzeka się on własności nieruchomości wtedy tylko, gdy utraci ona wartość rynkową. Jeżeli bowiem będzie mógł ją sprzedać, to na pewno skorzysta z takiej alternatywy pozbycia się niechcianej nieruchomości, a nie będzie się jej nieodpłatnie zrzekał. Realizację jego interesu w postaci zrzekania się nieruchomości nie można więc wartościować negatywnie jako działanie „egoistyczne”.

Natomiast interes publiczny realizuje art. 179 K.c. nie tylko przez to, że zapewnia ciągłość właściciela, do którego należy troska o utrzymanie nieruchomości w stanie niezagrażającym interesom publicznym, ale ponadto interes ten wyraża się w tym, że własność państwowa łatwiej może uzyskać wartość ekonomiczną i użyteczność społeczną lub gospodarczą, a to z kilku powodów. Najpierw dlatego, że państwo ma szersze możliwości pozyskania środków finansowych na przywrócenie nieruchomości przydatności gospodarczej. Może także skuteczniej domagać się współdziałania organów państwowych w usuwaniu przeszkód w korzystaniu z nieruchomości (np. wojska w usuwaniu min pozostałych po wojnie). Następnie może przeznaczać uzyskane grunty na użytek publiczny, a więc na cele niegospodarcze, lecz społeczne. Może również dzięki ulgom w świadczeniach publicznych uczynić grunty bardziej atrakcyjne dla ewentualnych nabywców. Trzeba wreszcie zwrócić uwagę również i na to, że własność jest jedynym prawem majątkowym rzeczywiście wiecznym, podobnie jak trwałą instytucją jest państwo. Z upływem czasu może wzrosnąć popyt na nieruchomości, a w konsekwencji zwiększy się możliwość ich odpłatnego

²⁾ B. Sochański, Fair balance, czyli zasada równowagi, „Rzeczpospolita” z 19-20.03.2005, s. C-3.

zbycia. Nie jest to tylko jakaś abstrakcyjna hipoteza. Po wejściu Polski do Unii Europejskiej sprawdza się ona bowiem na naszych oczach.

Wszystko to potwierdza, że w III Rzeczypospolitej aktualne i racjonalne nadal są motywy, jakimi kierowali się w II Rzeczypospolitej twórcy pierwotnej koncepcji art. 179 K.c.

Według art. 179 § 3 K.c., Skarb Państwa odpowiada z nieruchomości za jej obciążenia. Jest to więc odpowiedzialność rzeczowa wskazująca czym odpowiada Skarb Państwa, a nie do jakiej wysokości, i tylko za obciążenia nieruchomości, a nie za innego rodzaju uprawnienia lub roszczenia osób trzecich. Odpowiedzialność ta uregulowana jest więc według ogólnego wzorca, jaki stosowany jest w razie zbycia nieruchomości na podstawie umowy – a więc w postaci nabycia pochodnego. Art. 179 K.c. konstruuje nabycie pierwotne nieruchomości, w odniesieniu do którego przyjmuje się, że prowadzi ono do uzyskania prawa bez obciążeń. Z tego tylko względu należało we wspomnianym przepisie wyraźnie o tym postanowić tak, aby jasnym było, że w tym względzie wyjątkowo stosuje się regułę właściwą dla nabycia pochodnego. Natomiast przepis ten w żadnym razie nie ma modyfikować treści ogólnych zasad odnoszących się do pojęcia obciążenia nieruchomości lub odpowiedzialności typu „cum viribus patrimonii” (a nie „pro viribus patrimonii”). Chodzi właśnie o to, aby odpowiedzialność Skarbu Państwa była tak samo ograniczona, jak nabywcy pochodnego.

Przyjęcie przedstawionego wyżej rozwiązania zakłada wprowadzenie w tytule XXXIII księgi trzeciej Kodeksu cywilnego nowego tytułu XXXIII¹ „Przekazanie własności nieruchomości gminie” zawierającego artykuły 902¹-904³, gdzie uregulowano także odpowiedzialność za obciążenia przekazanej nieruchomości (art. 902³) z uzasadnieniem jak wyżej. W art. 902² postanawia się, że przekazujący nie odpowiada za wady nieruchomości, chyba że strony umowy inaczej postanowią.

Ze względu na podnoszone w piśmiennictwie i judykaturze wątpliwości co do możliwości zrzeczenia się prawa użytkowania wieczystego, projekt zawiera uregulowanie dotyczące tej kwestii przez dodanie nowego art. 233¹ i uchylenie regulującego tę materię art. 16 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz art. 17b ust. 3 w ustawie z dnia 19 października 1991 r.

o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Przepisy szczególne dotyczące zrzeczenia się własności nieruchomości i użytkowania wieczystego, zawarte w powołanych wyżej ustawach, są zbędne, gdyż projektowana nowelizacja w sposób wyczerpujący reguluje te kwestie. Zrzeczenie się własności nieruchomości bądź użytkowania wieczystego będzie odbywało się na ogólnych zasadach określonych w Kodeksie cywilnym, bez względu na podmiot będący właścicielem nieruchomości. W zakresie skutków prawnych zrzeczenia się prawa użytkowania wieczystego rozważenia wymagało zapewnienie ochrony wierzycieli zabezpieczonych rzeczowo na nieruchomości będącej przedmiotem przekazania. Ponieważ, w razie zrzeczenia się użytkowania wieczystego prawo to wygasa, wygasają też ustanowione na nim obciążenia (art. 241 K.c.). Wierzyciele hipoteczni nie pozostają wprawdzie w tej sytuacji bez ochrony (por. art. 101 ustawy o księgach wieczystych i hipotece), ale trudno zaprzeczyć, że ich sytuacja może ulec pogorszeniu. Z tych względów przewiduje się, że dla skuteczności zrzeczenia się prawa użytkowania wieczystego w sytuacji, gdy prawo to jest obciążone hipoteką, konieczna jest zgoda wierzyciela hipotecznego (art. 233¹ § 2 K.c.).

Projekt przewiduje również zmianę treści przepisu art. 442 Kodeksu cywilnego. Nowelizacja powyższego przepisu została zainspirowana wystąpieniem Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 listopada 2004 r. (RPO 449620-IV/03/BB), w którym zwrócono uwagę na fakt, że osoba uzyskująca pełną zdolność do czynności prawnych nie ma praktycznych szans na dochodzenie roszczeń deliktowych od sprawcy szkody, jeżeli od zdarzenia wyrządzającego szkodę upłynęło 10 lat. Wynika to z kategorycznego brzmienia art. 442 § 1 zd. 2 K.c. oraz z faktu, że dziecko osiagające pełnoletność nie może powoływać się na okoliczność, że przedstawiciel ustawy nie spełniał należyte obowiązków reprezentacji dziecka.

Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego dostrzegła szerszy aspekt zasygnalizowanego przez Rzecznika problemu. W praktyce sądowej na tle szkód na osobie wynikających z czynów niedozwolonych występują bowiem coraz częściej problemy związane z opóźnionym stwierdzeniem szkody w stosunku do zdarzenia ją wywołującego. Zjawisko to narasta wraz z rozwojem nauk przyrod-

niczych, który coraz częściej pozwala na precyzyjne powiązanie takiej „opóźnionej” szkody ze zdarzeniem, które mogło nastąpić w odległej przeszłości. Przy tym chodzi nie tylko o zdarzenia, które nastąpiły w dzieciństwie poszkodowanego. Dlatego też problem wymaga rozwiązania ogólnego, wykraczającego poza sytuacje wskazane przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

Na tle art. 442 K.c. Sąd Najwyższy reprezentował różne stanowiska w odniesieniu do rozważanego tu problemu. Jednakże kwestię tę rozstrzygnęła uchwała Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2006 r. (III CZP 8/05), w której przyjęto gramatyczną wykładnię wspomnianego przepisu. W szczególności więc odrzucono koncepcję odwołującą się do zasady wyrażonej w art. 120 § 2 K.c.

Z tych względów konieczna okazała się inicjatywa legislacyjna zmierzająca do zapewnienia ochrony interesów osób poszkodowanych w sytuacjach, gdy szkoda ujawnia się po długich okresach od zdarzenia ją wywołującego.

Zaproponowane rozwiązanie polega na przedłużeniu terminu wymienionego w art. 442 § 1 zd. 2 z dziesięciu do dwudziestu lat, jeżeli szkoda wynika z uszkodzenia ciała lub wywołania rozstroju zdrowia. Rozwiązanie to wychodzi naprzeciw nowszym rozwiązaniom przyjętym w ustawodawstwach europejskich. Najnowsze kodyfikacje zachodnioeuropejskie nie boją się ustanawiać długich terminów przedawnienia w przypadkach, gdy szkoda wynikła z deliktu. Najdalej poszedł w tym względzie ustawodawca francuski, ustanawiając w 1985 r. dla roszczeń pozaumownych termin dziesięcioletni, ale liczony wyłącznie od ujawnienia się szkody – bez żadnych ograniczeń obiektywnych (art. 2270–1 fr. K.c.). W prawie holenderskim terminy te są różne: 20, 30, a w jednym przypadku nawet 75 lat. W nowym – zreformowanym w 2002 r. K.c.n. terminy te sięgają 30 lat (§ 199 K.c.n.).

Projekt przyjmuje, że konsekwentnie należy tak samo przedłużyć termin określony w § 2 art. 442 K.c., który biegnie od chwili zdarzenia wyrządzającego szkodę. Również to rozstrzygnięcie ma pełne uzasadnienie praktyczne. Doświadczenia ostatnich lat wskazują na to, że przestępstwa ujawniają się dopiero po długim bardzo okresie, co uwzględniają przepisy prawa karnego, ustanawiając terminy przedawnienia przestępstw. Ważąc więc interesy dłużnika i wierzy-

ciela w tej kwestii raczej należy przychylić się do silniejszej ochrony interesów wierzyciela, a to ze względu na kwalifikowaną winę dłużnika. Nie można także pominąć ujemnych konsekwencji ewentualnego przedłużania się postępowania karnego. Utrzymanie dotychczasowego brzmienia art. 442 § 2 K.c. prowadziłoby do niczym nieusprawiedliwionego zwolnienia takich sprawców z odpowiedzialności cywilnej, a w szczególności chodzi tu o sprawców najpoważniejszych przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu.

Może się oczywiście zdarzyć, że nawet po upływie tych wydłużonych terminów przedawnienia ujawni się szkoda na osobie.

Będą to z natury rzeczy zjawiska bardzo rzadkie, ale wymagające jakiegoś uwzględnienia. Otóż drogę do tego wskazuje art. 5 K.c. W myśl tego przepisu nie można czynić ze swego prawa użytku, który byłby sprzeczny z zasadami współżycia społecznego. Przedawnienie opiera się na konstrukcji zarzutu. Zarzut ten ma charakter prawa podmiotowego, co umożliwi stosowanie do niego art. 5 K.c.

Poszkodowany żądający odszkodowania może więc wskazywać, że sprawca szkody, powołując się na upływ terminu przedawnienia, postępuje wbrew zasadom współżycia społecznego i dlatego zarzutu tego nie można uwzględnić. Koncepcja ta jest akceptowana i w literaturze i w orzecznictwie. Rozważając tę kwestię sąd musi uwzględnić cały zespół okoliczności uzasadniających zastosowanie normy art. 5 K.c. Jednakże oczywiste jest, że nie może pominąć tak ważnego faktu, jakim jest naruszenie najwyżej cenionego dobra, a mianowicie integralności fizycznej (zdrowia) człowieka.

Niezależnie od zmiany dokonanej w § 1 i 2, projekt wprowadza nowy § 3 odpowiadający opisanemu na wstępie postulatowi Rzecznika Praw Obywatelskich. Proponowana norma nie koliduje z art. 122 § 1 i 2 K.c., gdyż dotyczy sytuacji, gdy małoletni miał przedstawiciela ustawowego, w szczególności w osobach rodziców, ale przedstawiciel ten był nieporadny i zaniedbał dochodzenia roszczenia. Natomiast w art. 122 § 1 i 2 K.c. przedmiotem regulacji jest sytuacja, gdy małoletni w momencie upływu terminu przedawnienia nie miał przedstawiciela ustawowego. Proponowane unormowanie pozwoli osobie, która osiągnęła pełnoletność, na dochodzenie roszczeń z tytułu szkód wyrządzonych jej czynem niedozwolonym przez dwa lata od osiągnięcia pełnoletności. Dzięki temu

rozwiązaniu pozwany nie będzie się mógł powoływać na upływ trzyletniego terminu liczonego od chwili dowiedzenia się o szkodzie i o jej sprawcy, a zatem poszkodowany nie poniesie ujemnych konsekwencji nieporadności swojego byłego przedstawiciela ustawowego, który nie zadbał o dochodzenie roszczeń dziecka we wspomnianym terminie.

Co do przepisów przechodnich proponuje się bardziej korzystne dla wierzycieli rozstrzygnięcie niż wynikałoby to z zastosowania art. XXXIV Przepisów wprowadzających Kodeks cywilny.

Art. 2 projektu ustawy zawiera propozycję nowelizacji art. 626² § 5 K.p.c. umożliwiającą złożenie wniosku o dokonanie wpisu w księdze wieczystej przez osobę, która zrzekła się własności nieruchomości.

W ustawie z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie w art. 92 zmieniono treść § 5, dostosowując ją do treści projektowanego art. 179 K.c. Projektowany § 5 art. 92 Prawa o notariacie zobowiązuje notariusza, który sporządził akt notarialny zawierający zrzeczenie się własności nieruchomości, do przesłania z urzędu wypisu tego aktu staroście właściwemu ze względu na miejsce położenia nieruchomości, która na skutek zrzeczenia stała się własnością Skarbu Państwa.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

Projekt ustawy oddziałuje na następujące podmioty: osoby fizyczne, jednostki samorządu terytorialnego (gminy), jeżeli skorzystają z zaproszenia do zawarcia umowy przekazania własności nieruchomości gminie, oraz Skarb Państwa.

Wejście w życie projektowanych przepisów może, lecz nie musi spowodować skutków finansowych dla budżetu państwa. Wskazać przy tym trzeba, że zrzeczenie się własności nieruchomości jest zdarzeniem przyszłym i nie sposób w chwili obecnej przewidzieć, czy nieruchomość, której właściciel się zreknie, będzie wymagała nakładów i jaka będzie ich wysokość. Niemożliwe jest zatem określenie, chociażby w przybliżeniu, skutków finansowych dla budżetu państwa.

Należy również zauważyć, że Skarb Państwa może uzyskać także korzyści, jeżeli nie zaraz, to w przyszłości (np. po przywróceniu nieruchomości przydatności gospodarczej bądź na skutek sprzedaży nieruchomości).

Jeżeli zaś chodzi o jednostki samorządu terytorialnego, to uznać trzeba, że projektowana nowelizacja nie wywoła negatywnych skutków finansowych dla budżetu tych jednostek. Należy sądzić, że gminy będą w drodze przekazania własności nieruchomości gminie przyjmować nieruchomość wówczas, gdy dana nieruchomość będzie gminie przydatna do realizacji jej zadań (głównie zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy). Gmina będzie miała wpływ na ukształtowanie swoich praw właścicielskich przez możliwość skorzystania z zaproszenia do zawarcia umowy przekazania własności nieruchomości gminie bądź nieskorzystania z zaproszenia. Powyższe może wpływać na przedsiębiorczość gminy.

Nie bez znaczenia dla oceny skutków finansowych jest to, że w myśl projektowanych przepisów zarówno gmina, jak i Skarb Państwa ponoszą odpowiedzialność z nieruchomości za jej obciążenia. Zatem odpowiedzialność Skarbu Państwa i gminy jest tak samo ograniczona jak nabywcy pochodnego.

Projekt ustawy nie narusza zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej.

Proponowana nowelizacja Kodeksu cywilnego nie wpłynie na rynek pracy, konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki, a także sytuację i rozwój regionalny.

Poza uzgodnieniami resortowymi, projekt ustawy został przekazany, w celu wyrażenia opinii, Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, Przewodniczącemu Krajowej Rady Sądownictwa, Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prezesowi Naczelnej Rady Adwokackiej, Prezesowi Krajowej Rady Radców Prawnych. Ponadto projekt ustawy przedstawiono do zaopiniowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Projekt ustawy przedstawiono również, w ramach konsultacji, Ogólnopolskiemu Forum na Rzecz Ofiar Prześstępstw oraz Społeczno-Oświatowemu Stowarzyszeniu Pomocy Pokrzywdzonym i Niepełnosprawnym „Edukator”.

W ramach przeprowadzonych konsultacji uwagi do projektu ustawy zostały zgłoszone jedynie przez Naczelną Radę Adwokacką, Krajową Radę Notarialną oraz Krajową Radę Sądownictwa.

Generalna uwaga Naczelnej Rady Adwokackiej dotyczyła proponowanej nowelizacji art. 442 K.c. W przedstawionej opinii wskazano, że powyższa nowelizacja nie powinna odnosić się do wszystkich typów roszczeń odszkodowawczych, a jedynie do tych roszczeń, które ze względu na swoją specyfikę wymagają szczególnej regulacji dotyczącej skutków związanych z upływem czasu. Uwaga ta została uwzględniona.

Na skutek opinii Krajowej Rady Notarialnej zamieszczono w projekcie propozycję nowelizacji art. 626² § 5 K.p.c. umożliwiającą złożenie wniosku o dokonanie wpisu w księdze wieczystej przez osobę, która zrzekła się własności nieruchomości.

Zawarta w opinii Krajowej Rady Sądownictwa propozycja dodania w art. 442 K.c. przepisu, który umożliwiłby osobie poszkodowanej dochodzenie roszczeń deliktowych po upływie terminu, przewidzianego w projektowanym art. 442 § 1 zd. 2, jeżeli za naprawieniem szkody przemawiają zasady współzycia społecznego, nie zasługuje na uwzględnienie.

Zaznaczyć trzeba, że w obowiązującym stanie prawnym istnieje możliwość dochodzenia roszczeń deliktowych po upływie powyższego terminu przedawnienia

przez odparcie zarzutu przedawnienia z powołaniem się na zasady współżycia społecznego. Kwestia ta została omówiona w uzasadnieniu do projektu ustawy.

Uwagi o charakterze redakcyjno-legislacyjnym zgłoszone w ramach konsultacji wykorzystano podczas prac nad projektem ustawy.

Projektowana nowelizacja została również zamieszczona na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości. Żaden podmiot zewnętrzny nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem ustawy. Należy również zauważyć, że tok prac legislacyjnych nad projektowaną ustawą rozpoczął się jeszcze przed wejściem w życie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414), tj. przed dniem 7 marca 2006 r., i z tych względów projekt ten nie podlegał procedurom przewidzianym tą ustawą.



URZĄD
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ STANU

Jarosław Pietras

Sekr.Min.JP- 70A /06/DP/mw

Warszawa, 28.03. 2006 r.

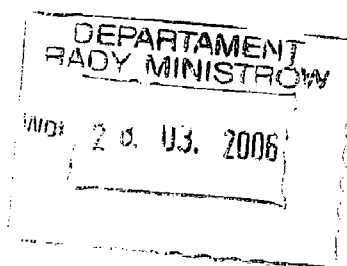
Pani
Jolanta Rusiniak
Sekretarz Rady Ministrów

Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu *ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw*, wyrażona na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. nr 106, poz. 494) przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej, Ministra Jarosława Pietrasa, działającego z upoważnienia Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej.

W związku z przedstawionym projektem ustawy (pismo nr RM-10-47-06), pozwalam sobie wyrazić następującą opinię:

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Z poważaniem,



Do uprzejmej wiadomości:
Pan Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości