

KU 22/15 (zpr. 15.01.17)



**Minister Sprawiedliwości**

Warszawa, dnia 14 stycznia 2015 r.

DPrC-I-453-6/14  
dot. BPS/KU-034-772/3/14

**Pan**

**Piotr Zientarski**

**Przewodniczący**

**Komisji Ustawodawczej**

**Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**

*Szanowny Panie Przewodniczący*

W odpowiedzi na pismo z dnia 28 listopada 2014 r., znak BPS/KU-034-772/3/14, przy którym przedłożono, w celu zaopiniowania, senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (druk 772), uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Senacki projekt ustawy odnosi się do unormowania sytuacji prawnej nieruchomości objętych przepisami dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279, z późn. zm.), zwanego dalej „dekretem warszawskim”, a także ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518, z późn. zm.), zwanej dalej „u.g.n.”.

Przesłankę odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu tzw. nieruchomości warszawskiej stanowi niemożność pogodzenia korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela bądź jego następcę prawnego z przeznaczeniem w planie zagospodarowania przestrzennego. W przypadku osób prawnych, odmowa ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nastąpi ponadto, gdy użytkowanie gruntu, zgodnie z jego

przeznaczeniem w myśl planu zabudowania (obecnie planu zagospodarowania przestrzennego), pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej (art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego).

W związku z tym, w obecnym stanie prawnym (już związanym z gospodarką rynkową) w większości przypadków będzie nadal istniało uprawnienie do ustanowienia prawa użytkowania wieczystego (może poza przypadkami gruntów zajętych już na drogi lub cmentarze). Taka sytuacja utrudnia, a nawet w wielu przypadkach uniemożliwia Skarbowi Państwa, Miastu Stołecznemu Warszawie lub też samorządowi Województwa Mazowieckiego realizację ich zadań ustawowych czy statutowych w zakresie ochrony zdrowia, edukacji, rozwoju kultury fizycznej, zrównoważonego zagospodarowania przestrzennego. Powyżej cytowane unormowanie dekretu warszawskiego umożliwia bowiem ustanawianie użytkowania wieczystego także na gruntach zajmowanych obecnie przez szpitale, ośrodki zdrowia, szkoły, przedszkola, teatry, muzea, wykorzystywanych do celów rekreacyjnych i sportowych.

Opiniowana inicjatywa ustawodawcza ma na celu ograniczenie możliwości ustanawiania prawa użytkowania wieczystego i zapewnienie podmiotom publicznoprawnym możliwości przyznawania byłym właścicielom lub ich spadkobiercom nieruchomości zamiennych bądź stosowanego odszkodowania.

Odnosząc się do poszczególnych rozwiązań proponowanych w projekcie należy wskazać, że na pozytywną ocenę zasługuje projektowany art. 111a u.g.n. Umożliwia on Skarbowi Państwa i jednostkom samorządu terytorialnego, poprzez przyznanie prawa pierwokupu, nabywanie praw (roszczeń) wynikających z dekretu warszawskiego właśnie w celu realizacji zadań ustawowych bądź wynikających z ich statutów w zakresie ochrony zdrowia, edukacji, kultury, rozwoju kultury fizycznej, zrównoważonego zagospodarowania przestrzennego.

Należy jednak wskazać, że użycie w ust. 1 tego przepisu określenia „w przypadku zbywania” jest zbyt szerokie, ponieważ prawo pierwokupu w ujęciu ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, z późn. zm.), zwanej dalej „k.c.”, dotyczy jedynie sprzedaży prawa (tak zresztą

poprawnie stanowi też art. 109 ust. 1 u.g.n.). Przepisy o prawie pierwokupu nie mogą mieć zastosowania do innych umów przenoszących prawo (np. zamiany, darowizny), gdyż nie da się wówczas określić skutku wykonania tego prawa (por. art. 600 § 1 k.c.). Odesłanie do art. 111 u.g.n., przewidziane w art. 111a ust. 4, nie jest w tym zakresie wystarczające, ponieważ w takiej umowie nie ma określonej ceny, po której Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego miałaby nabyć prawo (roszczenie). W takim wypadku jest konieczne posłużenie się inną konstrukcją prawną. Mogłoby wchodzić w grę np. rozwiązanie znane na gruncie ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 803) – por. art. 4 ust. 1 tej ustawy. Problem polega jednak na sposobie ustalenia wartości, za jaką podmiot uprawniony miałby nabyć prawo (roszczenie), a w szczególności, czy miałaby to być wartość nieruchomości, której dotyczy prawo (roszczenie).

Kolejna wątpliwość wiąże się z tym, że uprawnionym z prawa pierwokupu miałby być Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego. Projektowane przepisy nie rozstrzygają, której jednostce samorządu terytorialnego miałoby przysługiwać prawo pierwokupu (którejsz z gmin wchodzących w skład Miasta Stołecznego Warszawy, związkowi tych gmin, tj. Miastu Stołecznemu Warszawie, powiatowi warszawskiemu, województwu mazowieckiemu), a także skutków złożenia przez każdą z takich jednostek i przez Skarb Państwa oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu (czy nabywcą w takiej sytuacji jest ten podmiot, który najwcześniej złożył oświadczenie?). Należałoby zatem albo wprost określić, któremu ze wspomnianych podmiotów przysługuje prawo pierwokupu, albo ustalić odpowiednią kolejność zawiadamiania każdego z nich w celu umożliwienia złożenia przez ten podmiot oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu (np. najpierw zawiadamia się burmistrza gminy lub prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy, potem starostę powiatu, następnie marszałka województwa a ostatecznie Skarb Państwa). Każdy z tych podmiotów musiałby mieć czas na złożenie oświadczenia i dopiero po jego upływie lub uzyskaniu oświadczenia, że nie skorzysta ze swojego prawa, dokonywano by zawiadomienia kolejnego uprawnionego. Należałoby

też określić *statio fisci* Skarbu Państwa, któremu przysługiwałoby prawo złożenia oświadczenia woli o wykonaniu prawa pierwokupu (w tym zakresie nie jest wystarczający projektowany art. 111a ust. 6 u.g.n., gdyż nie obejmuje wszystkich przypadków, gdy przedmiotem zbycia miałyby być prawo do nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, np. gdy nieruchomość znajduje się w zasobie gruntów, którym gospodaruje starosta (por. art. 21 i 23 u.g.n.).

Wątpliwości budzi także sformułowanie zawarte w proponowanym art. 111a u.g.n. mówiące o zbywaniu „praw i roszczeń”. Roszczenie stanowi bowiem normatywną postać prawa podmiotowego, czyli zawiera już konkretyzację prawa podmiotowego określającą zachowanie się podmiotu obowiązanego i uprawnienie podmiotu uprawnionego. Wystarczy zatem użycie wyrazu „prawo”.

Nie jest ponadto jasna relacja między projektowanym art. 111a ust. 1 pkt 3 u.g.n. a przepisami u.g.n. przyznającymi gminie prawo pierwokupu w razie sprzedaży prawa użytkowania wieczystego (por. art. 109 ust. 1 pkt 2–4). Zakresy projektowanego art. 111a ust. 1 pkt 3 u.g.n. i art. 109 ust. 1 pkt 2–4 u.g.n. krzyżują się. Pogłębia to dodatkowo problem, komu ma przysługiwać prawo pierwokupu w razie np. sprzedaży prawa użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości, które zostało nabyte na skutek realizacji prawa, o którym mowa w projektowanym art. 111a ust. 1 pkt 1 lub 2 u.g.n.

Jak się wydaje, zastrzeżenie formy aktu notarialnego dla umów przenoszących prawa (roszczenia) wymienione w projektowanym art. 111a ust. 1 pkt 1 u.g.n. miało na celu zapewnienie, aby notariusz dopilnował, by w umowie sprzedaży znalazł się warunek dotyczący wykonania prawa pierwokupu (por. 597 § 1 k.c.). Umowy przeniesienia takich praw (roszczeń) nie wymagają bowiem formy aktu notarialnego (zob. art. 511 k.c.). Nie ma przy tym znaczenia, czy przedmiotem roszczenia jest nieruchomość. Przedmiotowe rozwiązanie można zaakceptować, jednak w takim przypadku obowiązek zachowania formy aktu notarialnego powinien dotyczyć także umów przenoszących prawa (roszczenia) określone w art. 214 u.g.n. Nie ma bowiem powodu, aby forma umowy

przenoszącej takie roszczenie była inna niż w przypadku praw, o których mowa w projektowanym art. 111a ust. 1 pkt 1.

Należy także podnieść, że nie jest jasne sformułowanie zawarte w proponowanym art. 111a ust. 3 u.g.n., zgodnie z którym przepis ust. 2 (dotyczący formy aktu notarialnego) stosuje się także do innych czynności prawnych, których skutkiem będzie przeniesienie praw (...). Pod pojęciem „przeniesienia własności”, czy „przeniesienia prawa” należy bowiem rozumieć przejście własności lub prawa w drodze umowy. Nie jest istotne, czy będzie to umowa sprzedaży, darowizny, zamiany czy inna umowa powodujące przejście własności lub prawa (art. 155 i art. 510 k.c.). Nie wiadomo więc, o jakie inne czynności prawne niż umowa, chodzi w omawianym przepisie.

Podsumowując, projektowany art. 111a u.g.n., pomimo pozytywnej oceny, wymaga odpowiednich modyfikacji, gdyż w proponowanym kształcie jego stosowanie może w praktyce rodzić wątpliwości.

Istotną zmianę stanowi propozycja zawarta w art. 214a u.g.n. Przewiduje się w nim możliwość odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w oparciu o jedną konkretną podstawę prawną, a mianowicie ze względu na realizację przez podmioty publicznoprawne celów publicznych, zbycia gruntu na rzecz osób trzecich, poniesienia przez podmioty publicznoprawne znacznych nakładów (więcej niż 66%) na daną nieruchomość. Odmawiając ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, podmioty publiczne będą mogły powołać się także na brak możliwości dokonania zgodnego z prawem i ładem przestrzennym podziału nieruchomości, której jedynie część jest przedmiotem prawa (roszczenia) określonego w art. 7 ust. 1–2 dekretu warszawskiego.

Należy wskazać, że przepis ten wymagałby przeredagowania w początkowej części, z której wynika, że: „poprzedniemu właścicielowi gruntu, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu, o którym mowa w art. 111a ust. 1 pkt 1, może być odmówione prawo użytkowania wieczystego”. Można byłoby ten przepis sformułować np. w następujący sposób: „Można odmówić ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela gruntu w rozumieniu

art. 7 ust. 1 dekretu, o którym w art. 111a ust. 1 pkt 1, niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 7 ust. 2 tego dekretu także ze względu na: (...)”.

Wątpliwości budzi także redakcja pkt 2 tego przepisu. Jeśli bowiem doszło do sprzedaży nieruchomości, to nie stanowi ona już własności Miasta Stołecznego Warszawy (czy ewentualnie Skarbu Państwa), a to uniemożliwia oddanie takiej nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Wydaje się zatem, że punkt ten powinien dotyczyć jedynie nieruchomości, które oddano w użytkowanie wieczyste innej osobie (por. art. 89 ust. 5 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z 1985 r. w pierwotnym brzmieniu).

Dodanie przepisu art. 214b u.g.n. ma doprowadzić do zakończenia postępowania administracyjnego wszczętego na podstawie wniosków złożonych w oparciu o dekret warszawski w tych przypadkach, w których wnioskodawcy, od czasu złożenia wniosku, nie uczestniczyli w tym postępowaniu. Stan niepewności wywołany prowadzonym w takim przypadku postępowaniem administracyjnym jest niekorzystny i uniemożliwia Miastu Stołecznemu Warszawie i Skarbowi Państwa gospodarowanie nieruchomościami, które były przedmiotem takiego postępowania.

Wątpliwości budzi jednak określenie, że decyzja o umorzeniu postępowania stanowi podstawę wpisu Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego do księgi wieczystej. Po pierwsze, podstawą wpisu w księdze wieczystej powinien być dokument, z którego wynika, kto jest właścicielem nieruchomości. Takim dokumentem nie jest decyzja o umorzeniu postępowania. Po drugie, z dokumentu takiego powinna wynikać podstawa nabycia nieruchomości (zdarzenie prawne, z którym prawo wiąże skutek w postaci nabycia własności). Z pewnością podstawy nabycia własności nieruchomości nie będzie stanowić projektowany art. 214b u.g.n. Podstawą wpisu mogłoby być natomiast np. zaświadczenie wystawione przez starostę (prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy) stwierdzające nabycie własności nieruchomości, jednakże musiałoby wskazywać podstawę tego nabycia (np. art. 1 i 8 dekretu warszawskiego).

Odnosząc się z kolei do proponowanej zmiany art. 184 § 3 k.r.o., należy wskazać, że nie wydaje się ona potrzebna. Z istoty swojej działanie kuratora *absentis* jest bowiem dopuszczalne i ma sens jedynie wtedy, gdy osoba, dla której kurator ten został ustanowiony, żyje, lecz jest nieobecna (zob. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 1995 r., II CRN 155/94, LEX nr 497751). Również w orzeczeniu z dnia 10 października 1950 r., C 248/50 (NP 1951, nr 12, poz. 40) Sąd Najwyższy podkreślił, że kurator dla osoby nieobecnej może być ustanowiony wówczas, gdy istnieje prawdopodobieństwo, że osoba ta żyje. W przypadku spełnienia przesłanek do uznania danej osoby za zmarłą (wymienionych w art. 29–30 k.c.), sąd opiekuńczy rozpoznający wniosek w trybie art. 184 k.r.o. powinien ten wniosek oddalić.

Z tego względu nie jest uzasadnione poszerzanie przepisu art. 184 k.r.o. o projektowany § 3 wyłączający możliwość ustanowienia kuratora dla ochrony praw osoby, która z powodu nieobecności nie może prowadzić swoich spraw, wówczas, gdy istnieją przesłanki do uznania tej osoby za zmarłą.

2  
z upoważnienia  
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI  
dr hab. Monika Zbrojevska  
PODSEKRETARZ STANU