



Warszawa, dnia 12 stycznia 2015 r.

Minister Skarbu Państwa

DRiR-MD/GD-560-6/14
MSP/DRiR/3660/14

Pan

Piotr Zientarski

Przewodniczący Komisji Ustawodawczej

Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na pismo Pana Przewodniczącego z dnia 28 listopada 2014 r. (znak: BPS/KU-034/410/1/13) w sprawie wyrażenia opinii w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy (druk senacki nr 772) oraz oceny skutków finansowych wejścia ustawy w życie, pragnę poinformować, co następuje.

Przedłożony projekt nowelizacji ustawy przewiduje przyznanie Skarbowi Państwa oraz jednostkom samorządu terytorialnego prawa pierwokupu w przypadku zbywania praw i roszczeń wynikających z dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy ma to na celu umożliwienie realizacji zadań ustawowych bądź statutowych w zakresie ochrony zdrowia, edukacji, kultury, rozwoju kultury fizycznej oraz zrównoważonego zagospodarowania przestrzennego. Projektowana regulacja zakłada także możliwość wydawania decyzji o odmowie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości na rzecz dawnych właścicieli lub ich następców prawnych w przypadku realizacji przez podmioty publicznoprawne celów publicznych, zbycia gruntu na rzecz osób trzecich, czy poniesienia przez podmioty publicznoprawne znaczących nakładów na daną nieruchomość.

Proponowany w projekcie ustawy zapis art. 214a przewiduje poszerzenie określonych w art. 7 ust. 2 dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy przesłanek odmowy przyznania użytkowania wieczystego gruntu poprzedniemu właścicielowi m.in. o przeznaczenie lub wykorzystywanie gruntu na cele określone w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Do katalogu celów publicznych w rozumieniu tego przepisu zalicza się m. in. „budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, a także publicznych obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych i obiektów sportowych”.

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż obecny stan prawny oraz orzecznictwo sądowe pozwala na ustanowienie użytkowania wieczystego do wszelkich gruntów poza zajętymi pod drogi lub cmentarze, co zostało stwierdzone również w uzasadnieniu do projektu ustawy.

Analizując projektowany art. 214a pkt 1 u.g.n. nie sposób oderwać się od doświadczeń wynikających z orzecznictwa wynikającego z *dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy* oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami. Należy zwrócić uwagę, iż art. 7 dekretu warszawskiego (tak jak projektowany art.241a pkt 1 u.g.n.) przewiduje odmowę zwrotu ze względu na szeroko rozumianą użyteczność publiczną. Jednakże w myśl ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych nie można przyjąć, iż przeznaczenie nieruchomości na cele użyteczności publicznej „automatycznie” przesądza o wyłączeniu możliwości przyznania byłemu właścicielowi prawa własności czasowej (wieczystej dzierżawy). Przeznaczenie nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego na cele użyteczności publicznej nie wyłącza możliwości przyznania byłemu właścicielowi prawa własności czasowej (wieczystej dzierżawy), na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu z 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (wyrok WSA z dnia 21.11.2012 r., sygn. akt I SA/Wa 1071/12). Innymi słowy nie wystarcza, aby nieruchomość była przeznaczona na cel publiczny – konieczne jest wykazanie, że ten cel nie może być realizowany przez prywatnego właściciela. Także na gruncie art. 6 u.g.n. istnieje już orzecznictwo, że cele te mogą być realizowane przez podmiot prywatny (wyrok NSA z dnia 3 września 2008 r., sygn. akt II OSK 989/07). Wobec powyższego rozszerzenie katalogu z art. 7 dekretu warszawskiego może nie odnieść zamierzonego skutku, dopóki nie zostanie wyłączona konieczność wykazania, że cel (np. prowadzenie szpitala) nie może być realizowany przez podmiot prywatny.

Proponowany art. 214a ustawy o gospodarce nieruchomościami zakłada zamknięcie drogi do dochodzenia zwrotu nieruchomości w naturze w określonych enumeratywnie przypadkach. Jednocześnie w projekcie ustawy brak jest regulacji w zakresie możliwości dochodzenia odszkodowania przez osoby, którym odmówiono by przyznania prawa użytkowania nieruchomości w oparciu o ten przepis. Brak takich regulacji może rodzić zarzut niezgodności projektowanej regulacji z konstytucyjną zasadą równości wszystkich obywateli wobec prawa, podnoszony w szczególności przez te osoby, które terminowo złożyły wniosek o przyznanie użytkowania wieczystego gruntu objętego działaniem dekretu, ale wniosek ten zostałby rozpatrzony odmownie w oparciu o projektowany zapis art. 214a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Dodatkowo wydaje się, iż art. 214a projektu ustawy jest wewnętrznie niespójny z proponowaną regulacją art. 111a. Pomijając, że art. 214a zakłada możliwość odmowy zwrotu w naturze nieruchomości wykorzystywanych obecnie do realizacji szeroko rozumianych celów publicznych, wątpliwości budzi w jakich przypadkach miałby zastosowanie zapis art. 111a przewidujący możliwość nabywania przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego roszczeń i praw do nieruchomości wynikających z „dekretu warszawskiego”. Z punktu widzenia interesów Skarbu Państwa, czy jednostek samorządu terytorialnego oczywiste jest bowiem, że korzystniejszym

rozwiązaniem jest wydanie decyzji odmawiającej zwrotu nieruchomości w naturze, niż wyasygnowanie środków finansowych na zakup roszczeń reprivatyzacyjnych. Wydaje się także, że w praktyce trudno będzie wskazać obiektywne kryteria, w oparciu o które dokonywana byłaby ocena wiarygodności zgłoszonych roszczeń, uzasadniająca ich nabycie przez wskazane w projekcie podmioty.

Proponowana regulacja wymaga również uzupełnienia o przepisy szczególne dotyczące realizacji prawa pierwokupu w stosunku do roszczeń reprivatyzacyjnych.

W zakresie uregulowania proponowanego w art. 214b ust. 1 zakładającego, że „*umarza się postępowanie, jeżeli nie jest możliwe ustalenie stron postępowania lub adresów*” należy mieć na uwadze, iż zgodnie z art. 105 § 1 i 2 *Kodeksu postępowania administracyjnego* umorzenie postępowania następuje, gdy z jakiegokolwiek przyczyny stało się ono bezprzedmiotowe, bądź jeśli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte.

Z kolei zgodnie z art. 41 § 1 i 2 k.p.a. strony postępowania mają obowiązek zawiadomić organ administracji publicznej o każdej zmianie swojego adresu. W razie zaniechania tego obowiązku doręczenie pism pod dotychczasowym adresem ma skutek prawny. Zatem brak aktualnego adresu wnioskodawcy w świetle przytoczonych przepisów *Kodeksu postępowania administracyjnego* nie może stanowić wystarczającej podstawy do umorzenia przez organ administracji toczącego się postępowania. Proponowana regulacja może zatem stać w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa oraz rodzić wątpliwości interpretacyjne. Proponowany przepis może również zostać uznany za niekonstytucyjny w zakresie, w jakim zrównuje brak aktualnego adresu strony z bezprzedmiotowością postępowania, jako przesłankami do umorzenia postępowania administracyjnego.

W projektowanym art. 214 b ust. 2 wskazano jako jedną z przesłanek umorzenia postępowania niezłożenie przez stronę żadnych innych pism oprócz wniosku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu, tj. wniosku o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi ówczesnego prawa „*wieczystej dzierżawy*”. Tak sformułowany zapis może stać w sprzeczności z dyspozycją zawartą w art. 7 oraz art. 77 § 1 k.p.a. która obliguje nie tylko stronę do czynnego udziału w toczącym się postępowaniu, ale nakłada obowiązki na organ administracji publicznej prowadzący postępowanie. Obowiązek ten polega nie tylko na umożliwieniu stronie złożenia właściwych dokumentów, niezbędnych dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy, ale również obliguje organ do podejmowania działań z urzędu. Z treści art. 77 § 1 kpa wynika, iż postępowanie dowodowe jest oparte na zasadzie oficjalności, co oznacza, że organ administracji jest obowiązany z urzędu podejmować wszelkie kroki zmierzające do wyczerpującego zgromadzenia materiału dowodowego. W konsekwencji organ prowadzący postępowanie dowodowe nie jest związany w gromadzeniu materiału dowodowego wnioskami stron, bo sam określa granice postępowania wyjaśniającego, kierując się własnym przekonaniem, co do konieczności udowodnienia pewnych faktów. Taki pogląd konsekwentnie przyjmowany jest w orzecznictwie (wyrok NSA z dnia 07.05.1985 r., Sygn. akt II SA 318/85).

Z ogólnych zasad postępowania administracyjnego wynika, że sam fakt złożenia przez uprawnioną osobę wniosku dekretowego powoduje, że po stronie odpowiedniego organu powstaje obowiązek jego rozpatrzenia. Nie można zatem uznać, że brak aktywności Strony albo nieprzedstawienie wymaganych dokumentów zwalnia organ od obowiązku prowadzenia postępowania. We wszystkich tych sprawach znajdują zastosowanie obowiązujące przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Mając na uwadze brak systemowego uregulowania w zakresie reprivatyzacji trudno jest odmówić zasadności wszczętych, ale niezakończonych postępowań w zakresie roszczeń z tytułu gruntów warszawskich. Trzeba wyraźnie podkreślić, że przyjęcie proponowanych rozwiązań będzie skutkowało dalszym ograniczeniem możliwości realizacji roszczeń dekretowych. W dalszej kolejności należy zauważyć, że trzymiesięczny termin „na udowodnienie swoich praw” wskazany w proponowanym art. 214 b ust. 2 zdanie drugie projektu ustawy wydaje się zbyt krótki. Powyższa regulacja rodzi ryzyko, że osoba która poweźmie wiadomość o opublikowanym ogłoszeniu nie będzie w stanie udowodnić swojego następstwa prawnego, z uwagi na prowadzenie np. postępowania o nabycie spadku lub z konieczności pozyskiwania dokumentów z instytucji archiwalnych. W takiej sytuacji upływ trzymiesięcznego terminu upoważni organ do wydania decyzji o umorzeniu postępowania administracyjnego, co nie sprzyja urzeczywistnieniu gwarancji procesowych określonych w procedurze administracyjnej. Stosowanie w omawianej sytuacji art. 98 §1 k.p.a. niesie za sobą dwa zagrożenia. Po pierwsze, z uwagi na ciągle niską świadomość prawną wiele osób nawet pomimo poinformowania o takiej możliwości przez organ prowadzący przedmiotowe postępowanie może nie być w stanie skorzystać z przysługujących uprawnień. Po drugie, należy zwrócić uwagę na fakt, że zawieszanie postępowania administracyjnego przewidziane w art. 98 § 1 k.p.a. jest określane mianem zawieszenia fakultatywnego, co sugerować może stosowanie uznania administracyjnego.

Uzasadnione jest doprecyzowanie art. 214b ust. 2 oraz ust. 3 poprzez wskazanie o udowodnienie jakich konkretnie praw chodzi w przedmiotowym zapisie, co pozwoli na uniknięcie ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych w trakcie jego stosowania.

W odniesieniu do proponowanej zmiany art. 184 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy należy wskazać, iż kwestia zmiany w kodyfikacjach prawa cywilnego, w tym również prawa rodzinnego leży w gestii Ministra Sprawiedliwości zgodnie z art 24 ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, iż Ministrowi Skarbu Państwa znany jest problem przejmowania nieruchomości tzw. „*metodą na kuratora.*” (cyt. za projektodawcą). Tym niemniej odnosząc się do proponowanego w projekcie ustawy rozwiązania polegającego na dodaniu w art. 184 § 3 k.r.o. zapisu w brzmieniu: „§ 3. *Nie ustanawia się kuratora dla ochrony praw osoby, jeżeli istnieją przesłanki uznania jej za zmarłą*” należy podkreślić, że w szeregu spraw niezbędne jest pozostawienie instytucji ustanowienia kuratora dla ochrony praw osoby zmarłej. Szereg powództw

unormowanych w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego może zostać wytoczonych przeciwko kuratorowi osoby zmarłej ustanowionemu przez sąd np. powództwo o unieważnienie małżeństwa po śmierci jednego z małżonków (art. 19 § 1 k.r.o.), powództwo o ustalenie macierzyństwa, jeżeli matka nie żyje (art. 61¹⁰ § 2 k.r.o.).

Projektodawca wskazuje, że celem dla przyjęcia takiego rozwiązania jest uniemożliwienie ustanowienia kuratora dla osoby nieznannej z miejsca pobytu w sytuacji, w której istnieją przesłanki uznania tej osoby za zmarłą. Proponowana zmiana narzuca więc na sąd opiekuńczy ustanawiający kuratora rozpatrywanie obowiązku oceny przesłanek uznania za zmarłego w trakcie toczącego się postępowania. Tymczasem Kodeks postępowania cywilnego przewiduje w ramach postępowania nieprocesowego niezależną procedurę w tym zakresie.

Dodatkowo przyjęcie zaproponowanego rozwiązania może skutkować uniemożliwieniem występowania z powództwami określonymi w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym przeciwko osobom zmarłym, co może wywoływać daleko idące skutki prawne nie tylko w sferze prawa rodzinnego, ale i prawa spadkowego. Dla przykładu na podstawie art. 30 § 5 k.p.a. w sprawach dotyczących spadków nieobjętych, organ administracji publicznej może wystąpić z wnioskiem o ustanowienie kuratora.

Wydaje się, że w celu zwalczania „*metody na kuratora*” zamiast nowelizowania art. 184 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego właściwsza jest zmiana np. art. 527 k.p.c. poprzez przyznanie uprawnienia do zgłoszenia wniosku o uznanie za zmarłego także Skarbowi Państwa i jednostce samorządu terytorialnego.

Z punktu widzenia oceny skutków regulacji istotne jest, iż projektodawca nie wskazał źródeł finansowania realizacji ustawy. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż koszty realizacji tej ustawy nie mogą zostać sfinansowane ze środków Funduszu Reprywatyzacji, którego dysponentem jest Minister Skarbu Państwa. Środki tego Funduszu zgodnie z wieloletnim planem finansowym zarezerwowane są już na cele, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1 oraz art. 69 f ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o *komercjalizacji i prywatyzacji*. Brak jest zatem możliwości dysponowania tymi środkami na inne cele. W tym zakresie konieczne jest określenie w projekcie ustawy oraz w uzasadnieniu źródeł jej finansowania, w szczególności w zakresie środków, z których finansowany byłby zakup roszczeń reprywatyzacyjnych oraz szacunkowych wartości, na które ocenia się te roszczenia.

Jednocześnie wskazać należy, iż Minister Skarbu Państwa nie jest organem kompetentnym do dokonania oceny skutków finansowych wejścia projektowanej ustawy w życie, z uwagi na fakt, iż nie prowadzi żadnych postępowań w zakresie gruntów warszawskich oraz nie jest właściwy w zakresie uregulowań przyjętych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Minister Skarbu Państwa nie dysponuje szacunkami wartości roszczeń zgłoszonych do nieruchomości, które ewentualnie

podpadałyby pod działanie ustawy. Trudno również przewidywać na jakim poziomie wyceniane byłyby przedmiotowe roszczenia przez ich właścicieli. W przypadku wejścia projektowanej regulacji w życie należy spodziewać się znacznego wzrostu wartości roszczeń reprivatyzacyjnych i ich cen transakcyjnych.

Z uwagi na fakt, iż skutki finansowe projektowanej ustawy dotyczą szerokiej grupy podmiotów, projekt ten wymagałby konsultacji w tym zakresie ze wszystkimi podmiotami właściwymi w rozumieniu projektu ustawy w kwestii realizacji prawa pierwokupu roszczeń reprivatyzacyjnych.


MINISTER SKARBU PAŃSTWA
z up. SEKRETARZ STANU

Zdzisław Gawlik