



Warszawa, dnia 30 czerwca 2015 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy  
– Kodeks rodzinny i opiekuńczy**

**(druk nr 953)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Stan prawny nieruchomości położonych na obszarze m.st. Warszawy w granicach z 1945 r., a także uprawnienia dawnych właścicieli tych nieruchomości i ich następców prawnych, regulują obecnie przepisy zawarte w dekreście z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 oraz z 1985 r. Nr 22, poz. 99) zwanym dalej „dekretem”, a także w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518, z późn. zm.).

Przedmiotowa ustawa o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy, zwana dalej „ustawą”, odnosi się do sytuacji prawnej nieruchomości objętych przepisami dekretu oraz przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Na mocy dekretu wszystkie nieruchomości na obszarze Warszawy przeszły na własność gminy miasta stołecznego Warszawy, a następnie na własność Skarbu Państwa. W obecnym stanie prawnym w większości przypadków, w których – w wyznaczonym terminie – byli właściciele złożyli wnioski o ustanowienie wieczystej dzierżawy do gruntu, istnieje podstawa do ustanowienia na ich rzecz (lub ich następców prawnych) prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości. Obecne regulacje prawne pozwalają na ustanowienie użytkowania wieczystego do wszelkich gruntów poza zajętymi pod drogi lub cmentarze, w tym także na gruntach zajmowanych przez szpitale, ośrodki zdrowia, szkoły, przedszkola czy obiekty sportowe. Taka sytuacja utrudnia, a nawet w wielu przypadkach uniemożliwia m.st. Warszawie lub Skarbowi Państwa realizację ich

zadań ustawowych lub statutowych w zakresie ochrony zdrowia, edukacji, kultury, rozwoju kultury fizycznej oraz zrównoważonego zagospodarowania przestrzennego.

Zasadniczym celem ustawy jest zniwelowanie nieakceptowanych społecznie, negatywnych dla Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, skutków ustanawiania prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości na rzecz wywłaszczonych na mocy dekretu osób lub ich następców prawnych, w przypadku gdy nieruchomość wykorzystywana jest na realizację celów publicznych.

Intencją dodawanego do ustawy o gospodarce nieruchomościami art. 111a jest zahamowanie intensywnego obrotu prawami i roszczeniami określonymi w dekrete, który budzi sprzeciw opinii publicznej i wątpliwości natury prawnej. Często bowiem prawa i roszczenia te są przedmiotem obrotu po cenach symbolicznych. Przede wszystkim jednak negatywny wydzźwięk społeczny budzą przypadki, gdy nabywca roszczeń eksmituje z przejętej kamienicy jej lokatorów, z budynku szkoły – uczniów, a publiczne przedszkole pozbawia placu zabaw.

Z uwagi na powyższe, w odniesieniu do nieruchomości wobec których prawo użytkowania wieczystego zostało już ustawione, jak również w odniesieniu do innych praw oraz roszczeń do tych nieruchomości ustawa zakłada wprowadzenie prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa lub m.st. Warszawy. Zgodnie z proponowanym art. 111a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami Skarbowi Państwa albo m.st. Warszawie przysługuje prawo pierwokupu praw i roszczeń określonych w dekrete, roszczeń z art. 214 ustawy (prawo do zwrotu nieruchomości) oraz prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na skutek realizacji roszczeń byłych właścicieli. Przeniesienie praw i roszczeń, o których mowa powyżej wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego. Odpowiednie zaś stosowanie do omawianej regulacji przepisów art. 109 ust. 3 pkt 1 i 2, art. 110 i art. 111 ustawy o gospodarce nieruchomościami zagwarantuje, że prawo pierwokupu nie będzie przysługiwało Skarbowi Państwa lub m.st. Warszawie, w przypadku gdy sprzedaż praw lub roszczeń następowała będzie na rzecz osób bliskich dla sprzedawcy albo między osobami prawnymi tego samego kościoła lub związku wyznaniowego. Jednocześnie sporządzający umowę notariusz będzie miał obowiązek zawiadomienia o fakcie sprzedaży wyżej wymienionych praw i roszczeń organów wykonujących prawo pierwokupu, wskazanych w art. 111a ust. 4 i 5. Prawo pierwokupu może być wykonane w terminie miesiąca od dnia otrzymania zawiadomienia o treści umowy sprzedaży, poprzez złożenie

oświadczenia w formie aktu notarialnego co do zasady u notariusza, który sporządził umowę sprzedaży praw lub roszczeń. Prawo pierwokupu wykonywane będzie po cenie ustalonej między stronami w umowie sprzedaży.

Art. 214 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami reguluje kwestię przyznania właścicielom, których prawa do odszkodowania za przejęte przez państwo grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości, przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 i art. 8 dekretu wygasły – jednej nieruchomości, jeżeli zgłosili oni lub ich następcy prawni w terminie do dnia 31 grudnia 1988 r. wniosek o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste. Zmianą w art. 214 ust. 1 wprowadza się możliwość ubiegania się przez dawnych właścicieli lub ich następców prawnych o zwrot nie jednej jak dotychczas, lecz wszystkich nieruchomości przejętych dekretem.

Dodawany art. 214a w ustawie o gospodarce nieruchomościami, w proponowanym w ustawie brzmieniu, wprowadza nowe przesłanki odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela gruntu w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu. Regulacja ta umożliwi wydawanie decyzji o odmowie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela gruntu niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 7 ust. 2 dekretu, w oparciu o jedną konkretną podstawę prawną w przypadku: przeznaczenia lub wykorzystywania gruntu na cele publiczne określone w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zbycia gruntu na rzecz osób trzecich, poniesienia przez podmioty publiczne znaczących nakładów na daną nieruchomość bądź skutkujących często naruszeniem ładu przestrzennego. Dotychczas powoływanie się w decyzji o odmowie przyznania prawa użytkowania wieczystego na normy wywiedzione z odrębnych przepisów było często nieskuteczne i wyroki sądów administracyjnych nakazywały organom administracji publicznej dokonywanie zwrotów nieruchomości niezbędnych dla realizacji ich zadań statutowych bądź sprzecznych z założeniami urbanistyczno-planistycznymi.

Proponowany art. 214b ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami przewiduje umorzenie postępowania w sprawach dotyczących rozpatrzenia wniosków, o których mowa w art. 7 ust. 1 dekretu, jeśli nie będzie możliwe ustalenie stron tego postępowania lub ich adresów. Z kolei zgodnie z art. 214b ust. 2 podstawa umorzenia będzie zachodzić w przypadku, gdy organ wezwał wnioskodawcę oraz jego ewentualnych następców prawnych do uczestnictwa w postępowaniu przez ogłoszenie, a w sprawie nie wpłynęło żadne inne pismo pochodzące od strony oprócz wniosku dekretowego. Organ wyda decyzję o umorzeniu

postępowania, jeżeli w terminie sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia nikt nie zgłosi swoich praw albo zgłosiwszy je, nie udowodni ich w terminie kolejnych trzech miesięcy lub nie wskaże swego adresu. Przepis art. 214b w ust. 3 i 4 określa ponadto zakres informacji zawartych w treści ogłoszenia oraz obowiązek jego zamieszczenia w prasie oraz na stronach internetowych właściwego urzędu. Zgodnie z ust. 5 art. 214b decyzja o umorzeniu postępowania stanowić będzie podstawę do ujawnienia tytułu własności do nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w księgach wieczystych prowadzonych dla budynku i dla lokali wydzielonych z tego budynku jako odrębnych nieruchomości oraz do zamknięcia powyższych ksiąg.

Dodanie art. 214b w proponowanym brzmieniu umożliwi zakończenie postępowań administracyjnych wszczętych wnioskami złożonymi w oparciu o przepisy dekretu, w których wnioskodawcy od czasu złożenia wniosku nie kontaktowali się w żaden sposób z organem prowadzącym postępowanie. W wielu przypadkach zachodzi bowiem sytuacja tego rodzaju, iż w latach 1947–1949 został zgłoszony wniosek o przyznanie prawa do gruntu, którym nie został rozpatrzony w okresie PRL, a którego obecnie nie da się rozpatrzeć z uwagi na niemożność ustalenia stron postępowania wraz z ich adresami. Przepis ten ma na celu ostateczne uregulowanie stanu prawnego nieruchomości objętych dekretem warszawskim wobec braku zainteresowania stron bądź ich następców prawnych. Umożliwi to m.st. Warszawie i Skarbowi Państwa racjonalne gospodarowanie mieniem stanowiącym ich własność bądź – w przypadku budynków – pozostających w ich administracji.

Zmiana Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (art. 2 noweli) polega na poszerzeniu przepisu art. 184 o paragraf 3 – wyłączający możliwość ustanowienia kuratora dla ochrony praw osoby, która z powodu nieobecności nie może prowadzić swoich spraw, jeżeli istnieją przesłanki uznania tej osoby za zmarłą.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od ogłoszenia.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił ustawę na. 95 posiedzeniu w dniu 25 czerwca 2015 r. w oparciu o przedłożenie senackie (druk sejmowy nr 3195). Projekt stanowił przedmiot prac sejmowych: Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Skarbu

Państwa. Nieliczne poprawki wprowadzone przez Komisje miały charakter redakcyjny, nie odbiegały zatem od meritum rozstrzygnięć senackich (druk sejmowy nr 3483).

W trakcie drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu w dniu 23 czerwca 2015 r. nie zgłoszono poprawek. Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu przedłożenia senackiego ze zmianami wprowadzonymi przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisję Skarbu Państwa.

### **III. Uwagi ogólne**

Ustawa w trakcie prac legislacyjnych w Sejmie budziła wątpliwości natury konstytucyjnej. Podstawowy problem natury konstytucyjnej stanowiło proponowane rozwiązanie dotyczące odmowy ustanowienia na rzecz poprzedniego właściciela lub jego następcy prawnego prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, w przypadku wystąpienia jednej z następujących przesłanek: przeznaczenie lub wykorzystywanie na cele publiczne w rozumieniu art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste na rzecz osób trzecich, zabudowę przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego dokonaną po dniu wejścia w życie dekretu, której wartość przenosi znacznie wartość zajętego na ten cel grunt, odbudowę lub remont, dokonany ze środków publicznych, budynków zniszczonych w latach 1939–1945 więcej niż w 66%, brak możliwości dokonania zgodnego z prawem i ładem przestrzennym podziału nieruchomości, której jedynie część jest przedmiotem roszczenia określonego w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu.

W opinii Biura Analiz Sejmowych (BAS) podkreślono, że brak przyznania stosownej rekompensaty z tytułu odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony własności i innych praw majątkowych dekodowanej na podstawie art. 64 Konstytucji. Ponadto zarówno w opinii BAS jak i w stanowisku Prokuratora Generalnego podniesiono, iż pozbawienie uprawnionych na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu możliwości uzyskania użytkowania wieczystego można uznać za zgodne z Konstytucją, pod warunkiem, że poszkodowanym przyznane zostaną odpowiednie środki kompensacyjne. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie należy uznać za formę wywłaszczenia, która jest dopuszczalna na cele publiczne, ale jedynie za „słusznym odszkodowaniem” (art. 21 ust. 2 Konstytucji). BAS oraz Prokurator Generalny nie podzielają zawartego w uzasadnieniu do ustawy stanowiska, iż konstytucyjne wymogi w zakresie „słusznego odszkodowania” zapewnia możliwość zastosowania mechanizmu

odszkodowawczego przewidzianego w art. 215 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Zdaniem ich po pierwsze – kształt przepisu art. 215 wyznacza obecnie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2001 r. (OTK ZU(A) z 2011 r., Nr 5, poz. 40) stwierdzający jego zakresową niekonstytucyjność (wskazujący jedynie na pominięcie prawodawcze), po drugie – możliwość dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 215 jest w dużym stopniu ograniczona, dotyczy on bowiem odszkodowań za gospodarstwa rolne, których właściciele zostali pozbawieni faktycznego władania po dniu 5 kwietnia 1958 r. oraz domów jednorodzinnych i działek, jeśli przeszedł on na własność państwa po dniu 5 kwietnia 1958 r.

*Mirosław Reszczyński*

*Legislator*