



**SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII KADENCJA**

Warszawa, dnia 27 listopada 2014 r.

**Druk nr 772**

**Pan  
Bogdan BORUSEWICZ  
MARSZAŁEK SENATU  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 76 ust. 1 Regulaminu Senatu, my niżej podpisani senatorowie wnosimy o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

**o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy  
Kodeks rodzinny i opiekuńczy.**

Do reprezentowania nas w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniamy senatora Aleksandra Pocieja.

W załączeniu przekazujemy projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

- |                                  |                            |
|----------------------------------|----------------------------|
| (-) Marek Borowski               | (-) Aleksander Pocieja     |
| (-) Witold Gintowt-Dziewałtowski | (-) Sławomir Preiss        |
| (-) Stanisław Gorczyca           | (-) Marek Rocki            |
| (-) Wiesław Kilian               | (-) Witold Sitarz          |
| (-) Marek Konopka                | (-) Andrzej Szewiński      |
| (-) Jan Michalski                | (-) Aleksander Świeykowski |
| (-) Ireneusz Niewiarowski        | (-) Marek Ziółkowski       |
| (-) Andrzej Person               |                            |

## U S T A W A

z dnia

### **o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518, z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 111 dodaje się art. 111a w brzmieniu:

„Art. 111a. 1. Skarbowi Państwa lub właściwej jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo pierwokupu w przypadku zbywania:

- 1) praw i roszczeń określonych w dekreście z dnia 26 października 1945r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 oraz z 1985 r. Nr 22, poz. 99);
- 2) roszczeń określonych w art. 214 ustawy;
- 3) prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na skutek realizacji roszczeń, o których mowa w pkt 1 i 2.

2. Przeniesienie praw i roszczeń określonych w dekreście, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego.

3. Przepis ust. 2 stosuje się także do formy innych czynności prawnych, których skutkiem będzie przeniesienie praw i roszczeń określonych w dekreście, o którym mowa w ust. 1 pkt 1.

4. W sprawach, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio art. 109 ust. 3 pkt 1 i 2 oraz art. 110 i 111.

5. Prawo pierwokupu wykonuje właściwy organ, z zastrzeżeniem ust. 6.

6. Jeżeli prawa i roszczenia, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, oraz prawo użytkowania wieczystego, o którym mowa ust. 1 pkt 3, dotyczą nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodaruje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa lub w stosunku do których prawa właścicielskie wykonuje Agencja Nieruchomości Rolnych, Agencja Mienia Wojskowego albo Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, prawo pierwokupu wykonuje właściwy minister lub agencja.”;

2) w art. 214 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Poprzednim właścicielom, których prawa do odszkodowania za przejęte przez państwo grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości, przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 oraz art. 8 dekretu, o którym mowa w art. 111a ust. 1 pkt 1, wygasły na podstawie przepisów ustaw wymienionej w art. 241 pkt 1, jeżeli w terminie do dnia 31 grudnia 1988 r. zgłosili oni lub ich następcy prawni wnioski o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste, może zostać zwrócona nieruchomość stanowiąca ich dawną własność.”;

3) po art. 214 dodaje się art. 214a i 214b w brzmieniu:

„Art. 214a. 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 tego gruntu niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 7 ust. 2 tego dekretu, także ze względu na:

- 1) przeznaczenie lub wykorzystywanie na cele określone w art. 6 ustawy;
- 2) sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste na rzecz osób trzecich;
- 3) zabudowę przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego dokonaną po dniu wejścia w życie dekretu, której wartość przenosi znacznie wartość zajętego na ten cel gruntu;
- 4) odbudowę lub remont, dokonany ze środków publicznych, budynków, o których mowa w art. 5 dekretu, zniszczonych w latach 1939-1945 r. więcej niż w 66%;
- 5) brak możliwości dokonania zgodnego z prawem i ładem przestrzennym podziału nieruchomości, której jedynie część jest przedmiotem roszczenia określonego w art. 7 ust. 1-2 tego dekretu.

Art. 214b. 1. W sprawach dotyczących rozpatrzenia wniosków, o których mowa w art. 7 ust. 1 dekretu, o którym mowa w art. 111a ust. 1 pkt 1, umarza się postępowanie, jeżeli nie jest możliwe ustalenie stron postępowania lub ich adresów.

2. Podstawa umorzenia, o której mowa w ust. 1, zachodzi 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 o którym mowa w ust. 1. Organ wydaje decyzję o umorzeniu postępowania jeżeli w ciągu sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia nikt nie zgłosił swych praw albo zgłosiwszy je, nie udowodnił ich w terminie dalszych trzech miesięcy lub nie wskazał swego adresu.

3. Ogłoszenie zawiera:

- 1) imię, nazwisko oraz ostatnie znane organowi miejsce zamieszkania wnioskodawcy;
- 2) informację o złożonym wniosku;
- 3) wskazanie nieruchomości objętej złożonym wnioskiem;
- 4) wezwanie, aby wnioskodawca lub jego następcy prawni w ciągu sześciu miesięcy od dnia wskazanego w ogłoszeniu zgłosili i udowodnili swe prawa, gdyż w przeciwnym razie postępowanie zostanie umorzone.

4. Ogłoszenie powinno być zamieszczone w dzienniku o zasięgu ogólnokrajowym a ponadto w prasie lokalnej obejmującej swym zasięgiem miejsce ostatniego zamieszkania wnioskodawcy a także na okres 30 dni na stronie internetowej właściwego urzędu.

5. Decyzja o umorzeniu postępowania stanowi 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.”.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r. poz.788, z późn. zm.) w art. 184 dodaje się § 3 w brzmieniu:

„§ 3. Nie ustanawia się kuratora dla ochrony praw osoby, jeżeli istnieją przesłanki uznania jej za zmarłą.”.

**Art. 3.** Do spraw wszczętych i niezakończonych stosuje się przepisy niniejszej ustawy.

**Art. 4.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

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 warszawskim”, a także w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518, z późn. zm.).

Powyższe regulacje albo pochodzą z okresu pierwszych komunistycznych regulacji nacjonalizacyjnych (dekret warszawski), które zmierzały do zmiany modelu społeczno gospodarczego, albo są powtórzeniem przepisów powstałych w okresie schyłkowym gospodarki nakazowo rozdzielczej (art. 214 i 215 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Upływ czasu oraz zmiana ustroju społeczno politycznego i wprowadzenie w roku 1990 zasad gospodarki rynkowej spowodowało, iż przepisy te albo hamują rozwój i ograniczają możliwość realizacji celów istotnych społecznie albo przez swą archaiczność uniemożliwiają regulację stanów prawnych nieruchomości warszawskich i zaspokojenie słusnych żądań następców prawnych dawnych właścicieli hipotecznych.

Dekret warszawski obowiązuje w niezmiennym kształcie od dnia wejścia w życie tj. od 21 listopada 1945 r. Wszelkie obostrzenia jego stosowania bądź „niweczenie” jego skutków odbywało się poprzez zamieszczanie odpowiednich regulacji w przepisach przejściowych odrębnych ustaw bądź w nowych samoistnych aktach. Jako przykłady należy wskazać przepisy art. 50 i 51 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. Nr 17, poz. 70 z późn. zm.) art. 89 i 90 pierwotnego tekstu ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99 z późn. zm.) czy uchwałę nr 11 Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 1965 r. w sprawie oddania niektórych terenów na obszarze m.st. Warszawy w wieczyste użytkowanie (M.P. Nr 6, poz. 18).

Zgodnie z art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego jedyną przesłanką odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości warszawskiej była niemożność pogodzenia korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela bądź jego następcę prawnego z przeznaczeniem tegoż gruntu w planie zabudowania (odpowiednik obecnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), a jeżeli chodzi o osoby prawne

istniała też dodatkowa przesłanka odmowy gdy użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w planie zabudowania pozostawało w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi osoby prawnej.

Takie sformułowanie przepisu pozwala, przy obecnych regulacjach prawnych dotyczących działalności gospodarczej w ramach gospodarki rynkowej, na ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do wszelkich gruntów poza gruntami zajętyymi pod drogi lub cmentarze.

Uniemożliwia to lub znacznie utrudnia podmiotom publicznoprawnym takim jak Skarb Państwa, m.st. Warszawa czy Samorząd Województwa Mazowieckiego realizację zadań ustawowych bądź statutowych nałożonych na te podmioty w zakresie ochrony zdrowia, edukacji, rozwoju kultury fizycznej, zrównoważonego zagospodarowania przestrzennego. Powyższa norma nakazuje bowiem ustanowienie na rzecz następców prawnych dawnych właścicieli hipotecznych prawa użytkowania wieczystego do gruntów zajmowanych przez szpitale, ośrodki zdrowia, szkoły, przedszkola, żłobki, teatry, muzea bądź wykorzystywanych dla celów sportu, rekreacji i wypoczynku, na których znajdują się boiska sportowe, parki i skwery.

Obowiązkiem ustawodawcy jest zatem ograniczenie możliwości zwrotu takich terenów i zapewnienie uprawnionym podmiotom publicznoprawnym możliwości przyznawania nieruchomości zamiennych bądź stosownego odszkodowania.

Odrębny problem stanowi istnienie nierozpoznanych dotychczas wniosków złożonych w trybie dekretu warszawskiego przez dawnych właścicieli hipotecznych, których adresu zamieszkania i dalszych losów nie można obecnie ustalić. Dotyczy to szczególnie przypadków dawnych właścicieli mieszkających po 1945 r. poza granicami Polski. Wobec takich osób organy administracji publicznej prowadzące postępowanie administracyjne posiadają bardzo ograniczone instrumenty ich poszukiwania.

W kontekście tym podkreślenia wymaga, że ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.) nakłada na organy administracji publicznej obowiązek ustalenia wszystkich stron postępowania administracyjnego, a w przypadku nieobecności bądź śmierci strony, odpowiednio obowiązek ustanowienia bądź wystąpienia o ustanowienie stosownego kuratora.

Odmierna sytuacja występuje w przypadku norm zawartych w art. 214 i 215 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ich treść stanowi de facto powtórzenie przepisów art. 89 i 90 w pierwotnym brzmieniu ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, które z kolei nawiązywały do uchwały nr 11 Rady Ministrów i art. 50 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości. W przepisach tych znalazły się zatem archaizmy wywodzące się z gospodarki nakazowo-rozdzielczej i zasad reglamentacji wszelkich dóbr - w tym także nieruchomości - w postaci możliwości zwrotu jednej nieruchomości, przyznania odszkodowania za jedną działkę czy daty pozbawienia faktycznej możliwości władania nieruchomością, tj. 5 kwietnia 1958 r., czyli daty wejścia w życie wyżej wymienionej ustawy z 1958 r.

Proponowany nowy art. 111a umożliwi więc Skarbowi Państwa i jednostkom samorządu terytorialnego nabywanie praw i roszczeń wynikających z dekretu warszawskiego w celu umożliwienia realizacji zadań ustawowych bądź statutowych w zakresie ochrony zdrowia, edukacji, kultury, rozwoju kultury fizycznej, zrównoważonego zagospodarowania przestrzennego. Forma aktu notarialnego umożliwi skuteczną realizację prawa pierwokupu.

Projektowana nowelizacja art. 214 poprzez skreślenie wyrazu „jednej” pozwoli na realizację słuszych praw dawnych właścicieli hipotecznych i ich następców prawnych, znosząc pozostałości reglamentacji gospodarki gruntami i umożliwiając ustanawianie prawa użytkowania wieczystego do wszystkich gruntów, które należały dawniej do jednego właściciela hipotecznego.

Dodanie projektowanego art. 214a w proponowanym brzmieniu umożliwi wydawanie decyzji o odmowie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w oparciu o jedną konkretną podstawę prawną w przypadku realizacji przez podmioty publicznoprawne celów publicznych, zbycia gruntu na rzecz osób trzecich, poniesienie przez podmioty publicznoprawne znaczących nakładów na daną nieruchomość i w ten sposób ochrony danej inwestycji.

Projektowana regulacja pozwoli także na zachowanie istniejącego ładu przestrzennego projektów architektonicznych znacznej wartości. Dotychczasowe 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.

Dodanie art. 214b w proponowanym brzmieniu umożliwi zakończenie postępowań administracyjnych wszczętych wnioskami złożonymi w oparciu o przepisy dekretu warszawskiego, w których wnioskodawcy od czasu złożenia wniosku nie kontaktowali się w żaden sposób z organem prowadzącym postępowanie. Przepis ten ma na celu ostateczne uregulowanie stanu prawnego nieruchomości objętych dekretem warszawskim wobec braku zainteresowania stron bądź ich następców prawnych. Umożliwi Miastu Stołecznemu i Skarbowi Państwa racjonalne gospodarowanie mieniem stanowiącym ich własność bądź - w przypadku budynków - pozostających w ich administracji.

Należy zaznaczyć, że projektowana regulacja nie pozbawia dawnych właścicieli lub ich następców prawnych prawa do odszkodowania za utracone nieruchomości. Wobec upływu 65 lat od daty złożenia ww. wniosków, termin do zgłoszenia się osób uprawnionych wydaje się optymalny. Proponowana regulacja zbliżona jest w swym kształcie do sytuacji nieznanego spadkobiercy osoby zmarłej w postępowaniu o stwierdzenie nabycia spadku regulowanej przez przepisy Kodeksu postępowania cywilnego.

Zmiana Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (art.2) polega na dodaniu przepisu, uniemożliwiającego ustanowienie kuratora dla osoby nieznanej z miejsca pobytu w sytuacji, w której istnieją przesłanki uznania tej osoby za zmarłą. Przepis ten odwołuje się do norm Kodeksu cywilnego, w myśl których co do zasady zaginiony może być uznany za zmarłego, jeżeli upłynęło lat dziesięć od końca roku kalendarzowego, w którym według istniejących wiadomości jeszcze żył; jednak gdyby w chwili uznania za zmarłego zaginiony ukończył lat siedemdziesiąt, wystarcza upływ lat pięciu. Proponowana zmiana stanowi wyrażenie wprost w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym reguły wynikającej z ukształtowanego orzecznictwa Sądu Najwyższego, której – jak wynika z doświadczeń Urzędu m.st. Warszawy – sady nie respektują, umożliwiając przejmowanie nieruchomości metodą „na kuratora”. Metoda ta polega na podejmowaniu przez ustanowionego przez sąd kuratora osoby nieznanej z miejsca pobytu takich działań – pod pozorem zabezpieczenia interesów majątkowych tej osoby – które ostatecznie prowadzą do nabycia przez kuratora własności nieruchomości, którą osoba nieznana z miejsca pobytu utraciła w wyniku wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (tzw. dekretu Bieruta).