



POLSKI ZWIĄZEK
Belaria Ogólna

POLSKI ZWIĄZEK DZIAŁKOWCÓW STOWARZYSZENIE OGRODOWE

00-728 Warszawa ul. Bobrowiecka 1, Nr KRS 0000293886; NIP 526-00-07-711; prezespd@pzd.pl
tel. 22 101 34 44; fax 22 101 34 60

Warszawa dn 28.02.2019r.

nr RPW 6063/2019
01.03.2019
(podpis)



03980200151291
RPW/6063/2019 P
2019-03-01

Marszałek Senatu RP
Pan Stanisław Karczewski

Szanowny Panie Marszałku!

W złączeniu przesyłam na Pana ręce *Opinię w sprawie uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na 77. posiedzeniu w dniu 20 lutego 2019 r. ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Druk senacki nr 1092)*. Przedmiotowy dokument zawiera uwagi Krajowego Zarządu PZD, organizacji zrzeszającej przeszło milion działkowców, do ustawy będącej przedmiotem prac Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Infrastruktury.

Analiza zapisów ustawy uzasadnia wnioski, że wprowadzi rozwiązania niekorzystne dla Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, a pośrednio osób prywatnych, m.in. lokatorów budynków komunalnych i spółdzielczych oraz działkowców. **Z niezrozumiałych powodów ustawa zakłada rozwiązania niosące ryzyko nowych roszczeń reprivatyzacyjnych w rozmiarach mogących dorównać, a nawet przerosnąć tzw. dekret Bieruta.**

Co istotne, przepisy te budzą wątpliwości, co do zgodności z Konstytucją. Zaskakuje również, propozycja rozwiązań generujących nowe roszczenia - wobec nieruchomości, których własność publiczna nie powinna być już kwestionowana.

Na szczególną uwagę zasługują regulacje zawarte art. 3 nowelizacji, tj w:

- art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 – określone w nich kryteria - a właściwie ich brak - powodują, że praktycznie każda wywłaszczona nieruchomość wykorzystana na inny cel, jeżeli stanowiła współwłasność lub została zbyta w formie aktu notarialnego, może zostać objęta żądaniem zwrotu, **nawet wówczas, gdy zmiana sposobu wykorzystania nieruchomości nastąpiła bez naruszenia prawa**. Jak pośrednio przyznaje ministerstwo, **oszacowanie skali roszczeń wygenerowanych przez ten przepis jest praktycznie niemożliwe.**

- art. 3 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 nowelizacji – bez wskazania jakichkolwiek argumentów w sprawach o zwrot nieruchomości proponuje się wyłączenie stosowania art. 145a kodeksu postępowania administracyjnego. **Efekt przepisów, skądinąd sprzecznych z art. 190 ust. 4 i art. 32 ust.2 Konstytucji, będzie wygenerowanie roszczeń do przeszło 4000 nieruchomości, w wielu przypadkach zapewne zajmowanych przez szkoły, szpitale, bloki mieszkalne itp.**

Szanowny Panie Marszałku!

Szersza argumentacja za powyższymi tezami zawarta jest w załączonej opinii (w szczególności od str. 5). Wyrażając nadzieję, że zechce Pan zapoznać się z przedmiotowymi uwagami i wykorzystać je w pracach nad ustawą, pragnę podkreślić pełną gotowość naszej organizacji do współpracy w tej sprawie w charakterze partnera społecznego.

Z wyrazami szacunku

Prezes PZD

Eugeniusz Kondracki



POLSKI ZWIĄZEK DZIAŁKOWCÓW

STOWARZYSZENIE OGRODOWE

00-728 Warszawa ul. Bobrowiecka 1, Nr KRS 0000293886; NIP 526-00-07-711; prezespzd@pzd.pl

tel. 22 101 34 44; fax 22 101 34 60

Warszawa dn.27.02.2019r.

Opinia w sprawie uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na 77. posiedzeniu w dniu 20 lutego 2019 r. ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Druk senacki nr 1092)

Cel ustawy

Jak wynika z treści uzasadnienia do projektu *ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami* ma ona na celu wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego:

- z dnia 14 lipca 2015 r. (sygn. akt SK 26/14), w którym orzeczono niekonstytucyjność art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204), zwanej dalej „*ugn*”, w zakresie, w jakim uzależnia przewidziane w nim żądanie byłego współwłaściciela wywłaszczonej nieruchomości lub jego spadkobierców od zgody pozostałych byłych współwłaścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców,
- z dnia 12 grudnia 2017 r. (sygn. akt SK 39/15), w którym orzeczono o niekonstytucyjności art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze *ugn* w zakresie, w jakim wyłącza prawo do żądania przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę zwrotu nieruchomości nabytej przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego w drodze umowy, o której mowa w art. 114 ust. 1 *ugn*, gdy nieruchomość stała się zbędna na cel publiczny uzasadniający jej nabycie.

Ponadto celem ustawy jest zagwarantowanie pewności stosunków prawnych w odniesieniu do nieruchomości objętych regulacją art. 136 *ugn* przez wprowadzenie terminu wygaśnięcia uprawnienia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości.

Najważniejsze założenia ustawy:

Ustawa o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami zakłada realizację w/w orzeczeń TK poprzez nowelizację art. 136 *ugn*. Zmiana polega na zrównaniu praw osób będących udziałowcami w „roszczeniach” do nieruchomości objętych

wywłaszczeniem, z prawami osób, które występując z wnioskiem o zwrot wywłaszczonej nieruchomości reprezentują 100% udziałów „właścicielskich”. Analogiczne uprawnienia wprowadzane są w stosunku do osób, których żądanie zwrotu obejmuje nieruchomość, wobec której nie zapadła decyzja administracyjna o wywłaszczeniu, a przeniesienie własności na rzecz państwa nastąpiło w oparciu o umowę zawartą w formie aktu notarialnego w ramach rokowań (obecnie art. 114 ust. 1 ugn).

Zmiany są następstwem zakwestionowania przez TK konstytucyjności przepisów z ugn, które zakładały, że skuteczne złożenie wniosku o zwrot nieruchomości wywłaszczonej (a niewykorzystanej zgodnie z przeznaczeniem) wymagało poparcia takiego wniosku przez wszystkie osoby uprawnione (100% udziałów właścicielskich), a także wyłączały możliwość zgłaszania takiego żądania w przypadku nieruchomości, która została nabyta w ramach postępowania wywłaszczeniowego, ale nie w drodze decyzji, a umowy zawartej w formie aktu notarialnego.

Ponadto ustawa zakłada wprowadzenie terminu, z którego upływem prawo do zgłoszenia żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości wygasa – 20 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna (projektowany art. 136 ust. 7 ugn). Skutek ten ma dotyczyć wszelkich przypadków wywłaszczenia, ujętych zarówno w art. 136 ugn (decyzja wywłaszczeniowa), jak i art. 114 ust. 1 (przeniesienie własności w oparciu o umowę zawartą w formie aktu notarialnego w ramach rokowań).

W regulacjach przejściowych (art. 2 i 3 ustawy o zmianie ugn) proponuje się rozwiązania, których faktycznym skutkiem będzie to, że mechanizm wygaśnięcia prawa do zgłoszenia żądania po okresie 20 lat od wywłaszczenia zacznie działać dopiero po 3 latach od wprowadzenia nowelizacji. Ponadto w okresie tym prawo zgłoszenia roszczenia będą miały również osoby, którym w latach ubiegłych (w oparciu o niekonstytucyjne przepisy) odmówiono realizacji żądania zwrotu nieruchomości, a nawet te, które w latach ubiegłych, pomimo wystąpienia przez organ administracji z zapytaniem, czy chcą skorzystać z prawa do zwrotu nieruchomości, zaniechały złożenia stosownego wniosku.

Istota problemu

Zgodnie z obowiązującymi obecnie przepisami, własność nieruchomości nabywanej w drodze wywłaszczenia podlega istotnemu ograniczeniu. Mianowicie, może być wykorzystana wyłącznie na cel wskazany w wywłaszczeniu, przy czym realizacja tego celu winna nastąpić w określonym terminie (7/10 lat). Brak realizacji celu wywłaszczenia w terminie skutkuje obowiązkiem zwrócenia się przez organ do byłych właścicieli (lub ich następców prawnych) z propozycją zwrotu nieruchomości (za jednoczesnym zwróceniem odszkodowania, względnie otrzymanej

nieruchomości zamiennej). Były właściciel w terminie 3 miesięcy składa stosowne oświadczenie, brak deklaracji skutkuje wygaśnięciem prawa żądania zwrotu. (art.136 ust. 5 ugn).

Przepisy nie regulują jednak kwestii skutków zaniechania przez organ złożenia zapytania w przedmiocie zwrotu nieruchomości. Tymczasem w latach ubiegłych organy publiczne wielokrotnie zaniedbywały ten obowiązek. W szczególności bardzo często spotykane były przypadki ignorowania ograniczeń w sposobie zagospodarowywania nieruchomości na cele inne, niż określone w wywłaszczeniu.

Co istotne, TK (wyrok z 3 kwietnia 2008 r. sygn. akt K 6/05) zakwestionował przepis sankcjonujący przypadki zagospodarowywania nieruchomości w sposób, który w świetle ustawy uzasadniał wywłaszczenie, ale był inny, niż cel określony w wywłaszczeniu (art. 229a ugn). W konsekwencji orzeczenia TK, przeznaczenie nieruchomości wywłaszczonej, np. pod szkołę, ale zagospodarowanej pod szpital (oba te przedsięwzięcia mogły stanowić przesłankę wywłaszczenia) jest traktowane jako bezprawne, a co za tym idzie, nieruchomość taka podlega zwrotowi z uwagi na przesłankę zbędności.

Biorąc pod uwagę praktykę mającą miejsce w latach wcześniejszych (w szczególności przed 1989r., rządziej, ale również, w okresie późniejszym) w zakresie wykorzystywania nieruchomości pochodzących z wywłaszczenia, jak również zmieniające się przepisy (m.in. w pod wpływem orzecznictwa TK), należy stwierdzić, iż skala potencjalnych roszczeń związanych z wykorzystaniem nieruchomości niezgodnie z celem wywłaszczenia jest olbrzymia. Skądinąd z dokumentów załączonych do uzasadnienia wynika, że jej oszacowanie jest praktycznie niemożliwe. Co więcej, brak jest jakichkolwiek analiz, co do skutków społecznych tego zjawiska, podczas gdy istnieją uzasadnione podstawy by przyjąć, że mogą być bardzo poważne. Autorzy nowelizacji zdają się również lekceważyć skutki ekonomiczne, abstrahując całkowicie od kwestii majątku publicznego zlokalizowanego na nieruchomościach podlegających zwrotowi (w przypadku zwrotu staje się on własnością osób prywatnych) lub prywatnego (spółdzielnie mieszkaniowe, stowarzyszenia ogrodowe), który zainwestowano na nieruchomości. Zgodnie z art. 138 w zw. z 90 ugn, podmioty posiadające prawo użytkowania do nieruchomości objętej zwrotem, mają prawo domagania się od właściwego organu zwrotu wartości nakładów poczynionych na tej nieruchomości, zastosowanie do takich przypadków może mieć także art. 26 ustawy o ROD.

Roszczenia mogą bowiem dotyczyć nieruchomości, na których wybudowano obiekty o charakterze publicznym, np. szpitale, czy szkoły, jak i budynków mieszkaniowych (komunalnych i spółdzielczych), a także rodzinnych ogrodów działkowych. Pewną ochronę zapewni im art. 229 ugn, wyłączający możliwość

zwrotu w przypadku nieruchomości, która przed dniem wejścia w życie ugn (1 stycznia 1998r.) została sprzedana albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej. Jednak określone w art. 229 ugn ograniczenia, co do rodzaju praw, jak i terminu ich ustanowienia, powodują, że konsekwencje zwrotów nieruchomości może ponieść również poważna grupa podmiotów prywatnych, w tym osób fizycznych. W przypadku zwrotu nieruchomości byłym właścicielom, prawa lokatorów w budynkach, czy też dzierżawców działek w ROD, zostaną niejako automatycznie przekreślone, gdyż nie przysługują one do nieruchomości prywatnych. Niewiele lepsza, a na pewno rodząca bardzo poważne komplikacje od strony prawnej, będzie sytuacja nieruchomości, które zostaną objęte współwłasnością publiczno – prywatną, czym skutkować będzie zwrot udziałów w prawie własności nieruchomości. Należy jednak podkreślić, że skutkiem zwrotu udziałów w nieruchomości może być zaistnienie np. współwłasności publiczno - prywatnej do budynku szkoły publicznej, czy też szpitala.

Ocena rozwiązań zawartych w ustawie

W regulacjach zawartych w ustawie można wyodrębnić przepisy odnoszące się do dwóch zagadnień.

Pierwsze z nich sprowadzają się do korekty ugn, mającej służyć realizacji wytycznych TK w zakresie zrównania praw osób wywłaszczonych, w kontekście zasad zwrotu nieruchomości. Zmiany zaproponowane w tym obszarze nie budzą zasadniczych wątpliwości. Spowodują one, że prawa wywłaszczonych udziałowców nieruchomości, jak i prawa osób, które zbyły nieruchomość w ramach postępowania wywłaszczeniowego w formie umowy, zostaną zrównane – w zakresie żądania zwrotu nieruchomości z uwagi na zbędność dla realizacji celu wywłaszczenia - z prawami osób wywłaszczonych mocą decyzji i reprezentujących 100% udziałów do nieruchomości objętej żądaniem zwrotu.

Druga grupa przepisów ujęta w ustawie, odnosi się do kwestii czasu, w jakim żądanie „zwrotowe” może być zgłoszone, i budzi zdecydowanie więcej wątpliwości.

Jakkolwiek bowiem, propozycję wprowadzenia 20-letniego okresu na zgłoszenie żądania zwrotu nieruchomości, po którym prawo to wygaśnie (swoiste „przedawnienie”), należy uznać, co do zasady, za słuszną, to sposób realizacji tej koncepcji rodzi zastrzeżenia. W kontekście zawartego w wyroku TK postulatu wprowadzenia rozwiązań służących zwiększeniu pewności prawa i stabilizacji stosunków własnościowych, jak i realizacji zasady zapewnienia równej ochrony i poszanowania praw wszystkich podmiotów, wątpliwości budzą zwłaszcza rozwiązania o charakterze przejściowym, zawarte w art. 2 i 3 ustawy o zmianie ugn.

Ustalone w art. 2 i 3 mechanizmy należy bowiem uznać za rodzące ryzyko zagrożenia stabilności stosunków własnościowych. Co więcej, można im postawić

zarzut nieuzasadnionego faworyzowania byłych właścicieli kosztem innych podmiotów, względnie statuowania na ich rzecz przywileju, których ustawodawca odmawia innym osobom znajdującym się w analogicznej sytuacji.

Wprowadzając 20-letni okres „przedawnienia” prawa żądania zwrotu nieruchomości, proponuje się bowiem *de facto* wyłączenie jego stosowania do stanów zaistniałych przed wejściem w życie ustawy. W art. 2 i 3 wprowadzono zasadę, że niezależnie od daty wywłaszczenia, żądanie zwrotu nieruchomości będzie mogło być zgłoszone przez okres 3 lat od wejścia w życie nowelizacji. W konsekwencji, żądaniem będą mogły być objęte nieruchomości, które winny być przedstawione do zwrotu 50, czy 60 lat temu. Co zrozumiałe, w większości przypadków, tereny te zostały już w sposób trwały zagospodarowane (niezgodnie z celem wywłaszczenia), a nierzadko poczynione nakłady mogą mieć wielokrotnie większą wartość, niż sam grunt. Przez dziesięciolecia zmianie uległo zapewne także zagospodarowanie otoczenia nieruchomości, zwykle nastąpiła ich urbanizacja.

W konsekwencji wielokrotnie zaistnieje sytuacja, że nieruchomości, które w momencie zaktualizowania się prawa do żądania zwrotu (np. 50 lat temu), nie były przedmiotem zainteresowania b. właścicieli, obecnie będą przez nich oceniane zupełnie inaczej. „Przetrzymanie” terenu przez państwo spowodowało, że jego wartość wielokrotnie wzrosła. W efekcie obecnie osoby uprawnione będą zainteresowane odzyskaniem dawnej własności, choć w momencie (teoretycznego) zaistnienia przesłanki do zwrotu, najprawdopodobniej miały do tego rozwiązania zupełnie inny stosunek.

Kilkadziesiąt lat, jakie upłynęły od momentu zaistnienia okoliczności stanowiących podstawę dla przyjęcia zbędności nieruchomości dla realizacji celu wywłaszczenia, praktycznie uniemożliwia również ustalenie, czy faktycznie w konkretnej sprawie nie skierowano zapytania do byłych właścicieli w przedmiocie zwrotu nieruchomości. W praktyce zatem, proponowane rozwiązanie wprowadza swoiste domniemanie zaniechania złożenia propozycji zwrotu nieruchomości, a w żaden sposób nie obciąża b. właściciela konsekwencjami wieloletniej zwłoki w zgłoszeniu stosownego żądania. Tymczasem można przyjąć, że przynajmniej od 1989r. nic nie stało na przeszkodzie, aby wnioski takie były kierowane, zaś co najmniej od 1997r. (wejście w życie nowej Konstytucji) posiadali oni instrumenty, które umożliwiały im skuteczne dochodzenie swych praw, włącznie z możliwością skarżenia przepisów do TK.

Oceniając regulacje art. 2 i 3 nowelizacji nie sposób również całkowicie ignorować doświadczenia płynącego z blisko 30 lat reprivatyzacji. Pomijając skalę ujawnionych nadużyć, warto również wskazać na faktycznych beneficjentów tego procesu – podmioty i osoby, które specjalizują się w wyszukiwaniu „roszczeniowych” terenów, i przejmowaniu od b. właścicieli prawa (za ułamek ich

wartości) w zamian za przeprowadzenie procedury „odzyskania” terenów. Tworzenie swoistego „uprzywilejowania” w zakresie dowodowym dla osób zgłaszających roszczenia spowodowało, że w relacjach z tymi podmiotami, organy administracji, a nawet sądy, stały niejako na przegranej pozycji. Efektem liczne przypadki decyzji reprivatyzacyjnych, co do których w późniejszym okresie ujawniano okoliczności uzasadniające wniosek, że przesłanki „zwrotowe” jednak nie istniały, względnie adresatami tych decyzji winny być inne osoby. Regułą w takich przypadkach było również to, że dalszy obrót „odzyskanymi” gruntami czynił praktycznie niemożliwym uchylenie skutków bezprawnej reprivatyzacji.

Stąd też, zasadnym wydaje się wniosek, iż proponując rozwiązania w tym zakresie, ustawodawca winien rozważyć zróżnicowanie mechanizmów, w szczególności stosując kryterium czasu, jaki upłynął od momentu wywłaszczenia. Obecne propozycje należy uznać za wyjątkowo korzystne dla osób uprawnionych, a całkowicie pomijające interesy pozostałych uczestników procesu. Warto również zauważyć, iż całkowicie pominął kwestię rozważenia problemu pod kątem stosowania, przynajmniej w drodze analogii, konstrukcji zasiedzenia własności nieruchomości.

Art. 2 i 3 ustawy dotyczyć ma stanów faktycznych, w których po stronie administracji publicznej zaistniała zwłoka w przedstawieniu do zwrotu nieruchomości osobie uprawnionej (w zamian za zwrot świadczenia). Zatem w przypadkach, gdy zwłoka ta istnieje ponad 30 lat (okres, który uprawnia do zasiedzenia własności nieruchomości w złej wierze - art. 172 kc), należy rozważyć, czy nie będzie dopuszczalnym przyjęcie rozwiązań analogicznych do zasiedzenia. Jeżeli bowiem nie kwestionuje się zgodności z Konstytucją zasiedzenia na rzecz Państwa w „klasycznym” posiadaniu w złej wierze, (a co za tym idzie, odjęcia własności prywatnej), to zasadnym staje się pytanie, czy wdrożenie analogicznych rozwiązań do wygaszenia prawa żądania zwrotu nieruchomości nie byłoby właściwe? Zwłaszcza, biorąc pod uwagę wyjątkowe okoliczności, w jakich następuje sięgnięcie po taką konstrukcję - tj. istotną zmianę stosunków społeczno-gospodarczych, a nawet porządku konstytucyjnego. Nie należy również pomijać, że TK podkreślił szeroką swobodę ustawodawcy w zakresie regulacji zwrotów wywłaszczonych nieruchomości oraz konieczność uwzględniania przez ustawodawcę przesłanki pewności prawa i stabilizacji stosunków własnościowych.

Powyższe uwagi wydają się być tym bardziej uzasadnione, jeżeli zważyć na orzecznictwo w sprawach dotyczących zasiedzenia własności nieruchomości przez Skarb Państwa, w sytuacji wejścia w posiadanie (własność) nieruchomości w oparciu o decyzję administracyjną, co do której następnie orzeczono nieważność. W wyrokach Sądu Najwyższego występują liczne wypowiedzi kwalifikujące posiadanie przez Skarb Państwa nieruchomości nabytej na podstawie decyzji administracyjnej, uznanej w późniejszym czasie za nieważną, jako posiadanie

samoistne w dobrej wierze (zob. orzeczenie z dnia 28 listopada 2014 r., I CSK 658/14 - postanowienie z dnia 16 maja 2013 r., IV CSK 686/12, nie publ.).

Biorąc pod uwagę stopień pogwałcenie prawa własności zaistniały w sytuacji wydania decyzji, co do której można formułować zarzut naruszenia prawa skutkujący jej nieważnością, i stopień tego naruszenia zaistniały poprzez brak skierowania zapytania w kwestii zwrotu nieruchomości (ze względu na jej zbędność dla realizacji celu wywłaszczenia), uzasadnionym wydaje się być wniosek, iż w pierwszym przypadku, ingerencja w prawa właściciela miała kwalifikowany charakter. Zatem, za prawidłową należy przyjąć konstatację, iż wprowadzenie analogicznych mechanizmów wobec tych dwóch stanów faktycznych winno być jak najbardziej dopuszczalne.

W tej sytuacji za zasadne należy też uznać pytanie, czy w kontekście konieczności dążenia przez ustawodawcę do zapewnienia stabilizacji stosunków prawnych, rozwiązania proponowane w art. 2 i 3 nowelizacji ugn, w zakresie, w jakim dotyczą przypadków „zadawnionych” zaniechań, nie stanowią *de facto* kroku wstecz? Po pierwsze, przewidując wprost prawo do skutecznego żądania zwrotu nieruchomości po ponad 30 latach, przepisy te niejako wykluczają możliwość zastosowania konstrukcji zasiedzenia do regulowania stanu prawnego takich nieruchomości (jako przepis szczególny wobec 172 kc). Po drugie zaniechanie przez ustawodawcę wygaszenia prawa do zgłoszenia żądania zwrotu nieruchomości w przypadku przeszło 30 letniej zwłoki w jego dochodzeniu, w sytuacji gdy w analogicznym stanie, bezprawne posiadanie przez Państwo skutkuje odjęciem własności, wydaje się być całkowicie nieracjonalne.

Uwagi te są aktualne zwłaszcza w stosunku do terenów skomunalizowanych, gdzie jednostka samorządu terytorialnego nabyła własność, jako następca prawny Skarbu Państwa. W takich przypadkach uzasadniony jest wniosek, że od 1990r., władając nieruchomością jako właściciel gmina czyniła to w dobrej wierze. Za regułę należałoby bowiem przyjąć, że obejmując nieruchomość, gminy nie miały świadomości ich „wady prawnej”, związanej z trybem nabycia przez SP – zaniechaniem w zakresie zapytania b. właściciela o zwrot. Proces komunalizacji abstrahował od trybu nabycia nieruchomości przez SP, a co za tym idzie, kwestia realizacji obowiązków wobec b. właścicieli nie była w nim badana.

Tymczasem utrzymanie propozycji zawartych w projekcie spowoduje nierzadko możliwość zaistnienia sytuacji, że gmina, która w dobrej wierze przeprowadziła na nieruchomości inwestycję, np. wybudowała szkołę, zostanie zobowiązana do jej zwrotu, co w sposób oczywisty będzie równoznaczne z poniesieniem przez nią szkody.

Analogiczne sytuacje mogą stać się udziałem podmiotów prywatnych, takich jak spółdzielnie mieszkaniowe, czy też stowarzyszenia ogrodowe i działkowcy.

Podmioty te były uprawnione do trwałego zagospodarowywania nieruchomości należących do państwa (m.in. z ustawową gwarancją odrębnej własności obiektów wznoszonych na gruncie) w oparciu o tytuł prawny, inny niż użytkowanie wieczyste.

W świetle wyjątkowo wąskiego wyłączenia w zakresie zwrotów w ugn (art. 229 dotyczy wyłącznie terenów oddanych w użytkowanie wieczyste), nieruchomości te miałyby podlegać reprivatyzacji. W konsekwencji, zgodnie z zasadą *superficies solo cedit*, majątek prywatny, który zainwestowano w zagospodarowanie nieruchomości, podlegałby *de facto* wywłaszczeniu na rzecz b. właścicieli, a zatem osób prywatnych. Rozwiązanie takie należy uznać za sprzeczne z art. 21 ust. 2 Konstytucji, który dopuszcza wywłaszczenie wyłącznie na cel publiczny i nigdy na rzecz podmiotu prywatnego. Warto podkreślić, że zmiana ta nie dotykałaby wyłącznie osób prawnych, tj. gmin, spółdzielni, czy też stowarzyszeń ogrodowych, ale również działkowców, wobec których od 1981r. znajduje zastosowanie ustawowa konstrukcja odrębnej własności naniesień i nasadzeń zlokalizowanych na działce w ROD (POD). Analogiczny skutek dotykałby również lokatorów z budynków spółdzielczych i komunalnych, prywatyzowanych w efekcie zwrotu własności gruntu.

Analizując rozwiązania zawarte w przepisach przejściowych nowelizacji, należy również zwrócić uwagę, że wprowadzając one przywrócenie terminów osobom, wobec których - w świetle obowiązujących przepisów - nastąpił upływ terminu na zgłoszenie żądania zwrotu nieruchomości. Wniosek taki znajduje uzasadnienie w treści art. 3 ust. 1 i 2 nowelizacji.

Pierwszą grupę stanowiąc będą osoby objęte działaniem norm zawartych w art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 nowelizacji.

Mianowicie zgodnie z dotychczasowym art. 136 ust. 5 ugn, jeżeli b. właściciel po otrzymaniu informacji o prawie zgłoszenia żądania o zwrot nieruchomości, zaniechał jego zgłoszenia w terminie 3 miesięcy, uprawnienie do zwrotu nieruchomości wygasło.

Nowelizacja ma przekreślić ten skutek. Ustanawia bowiem nowy (dodatkowy) 3 letni termin na zgłoszenie żądania osobom, do których w latach poprzednich zostało skierowane zawiadomienie o prawie do zwrotu nieruchomości, a które nie zgłosiły takiego żądania. Możliwą będzie sytuacja, że żądanie zwrotu obejmie zatem nieruchomości, których odzyskaniem byli właściciele nie byli zainteresowani, np. nawet jeżeli przed laty zignorowali zapytanie, co do zwrotu.

Należy zaznaczyć, że ta wyjątkowo korzystna dla b. właścicieli propozycja modyfikacji (*de facto* wyłączenia) stosowania mechanizmu z art. 136 ust. 5, została zgłoszona pomimo, że TK nie zakwestionował tego przepisu.

Kolejną grupę odzyskujących termin na zgłoszenie roszczenia zwrotowego stanowiąc będą osoby objęte dobrodziejstwem z art. 3 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 nowelizacji. Są to osoby, które utraciły prawo do występowania z żądaniem zwrotu

wywłaszczonej nieruchomości z uwagi na art. 145a KPA – przepis określający standardowe skutki, jakie wyrok TK wywołuje wobec zakończonych spraw rozstrzyganych w postępowaniu administracyjnym. Co istotne przepis ten należy odczytywać w połączeniu z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, nakazującym regulować kwestię zasad i trybu wznowienia postępowania w związku z wyrokiem TK w przepisach właściwych dla danego postępowania. Warto to podkreślić, gdyż w przypadku problematyki uregulowanej w ustawie o gospodarce nieruchomościami (ugn), są to przepisy Kodeksu Postępowania Administracyjnego, a nie samej ugn.

Tymczasem zgodnie z art. 145a KPA, skargę o wznowienie wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Zatem osoby, co do których w latach ubiegłych wydano decyzję o odmowie zwrotu nieruchomości w oparciu o niekonstytucyjny art. 136 ust. 3 ugn (jako częściowym udziałowcom roszczenia), były uprawnione do złożenia skargi o wznowienie postępowania w terminie 1 miesiąca od wejścia w życie wyroku TK z dnia 14 lipca 2015r. sygn. akt 26/14. Uchybienie miesięcznemu terminowi na złożenie skargi skutkowało zaś ostatecznym „uprawomocnieniem” się orzeczenia opartego o niekonstytucyjny przepis i wygaśnięciem prawa do żądania zwrotu nieruchomości.

Analogiczny mechanizm „wygaśnięcia” uprawnienia, w związku z uchybieniem terminowi z art. 145a KPA, miał miejsce w przypadku osób, które bezskutecznie zgłaszały żądanie zwrotu nieruchomości „wywłaszczonej” w oparciu o umowę zawartą w formie notarialnej. W ich przypadku miesięczny termin na zgłoszenie skargi o ponowne rozpatrzenie sprawy rozpoczął bieg po wyroku TK z dnia 12 grudnia 2017 r. sygn. akt SK 39/15.

Jak wskazuje informacja zawarta na stronie 6 dokumentu „Ocena skutków regulacji”, w latach 1998-2018 odnotowano co najmniej 4242 przypadki spraw, w których zastosowano przepisy zakwestionowane przez TK. Znamiennym jest, że w tabeli brak jest informacji o ilości wznowionych postępowań. Pozwala to wnioskować o braku takich przypadków, lub ich znikomym wymiarze. We wszystkich tych sprawach nowelizacja zakłada zatem skutek, który można uznać za swoiste zrzeczenie się przez Państwo ochrony wynikającej z art. 145 a KPA. Jeżeli wejdzie w życie, to umożliwi reprivatyzację nieruchomości państwowych w przypadkach, w których własności publiczna nie powinna być już podważana. Niejako przy okazji, analogiczny skutek nastąpi kosztem gmin.

Rozwiązanie proponowane w nowelizacji, *de facto* przywracające byłym właścicielom termin na złożenie wniosku zwrotowego, należy uznać za całkowicie niezrozumiałe. Godzi ono w postulowaną przez TK zasadę stabilizacji stosunków prawnych, a nawet wprowadza niczym nieuzasadnione uprzywilejowanie tych osób.

Treść uzasadnieniu projektu nie daje odpowiedzi, dlaczego wobec osób dotkniętych stosowaniem niekonstytucyjnych przepisów z ugn należy wyłączyć stosowanie art. 145a KPA, choć przepis ten ma zastosowanie do wszystkich podmiotów, co do których wydano decyzję w oparciu o niekonstytucyjny przepis. Okoliczność ta, w połączeniu z zasadą równego traktowania przez prawo, uzasadnia wniosek, że proponowane rozwiązanie najprawdopodobniej narusza Konstytucję.

Wnioski końcowe

Generalnie nowelizację ugn należy ocenić jako realizujący przywołane orzeczenia TK z dnia 14 lipca 2015 r. (sygn. akt SK 26/14) oraz z dnia 12 grudnia 2017 r. (sygn. akt SK 39/15), w zakresie, w jakim dotyczy to zwrotu nieruchomości, których zbudność dla realizacji celu wywłaszczenia zaistniała obecnie.

Proponowane rozwiązania budzą jednak wątpliwości, co do funkcjonalności, adekwatności, a nawet zgodności z Konstytucją, w zakresie przepisów przejściowych. Wydaje się, że uwaga projektodawców skupiona została wyłącznie na zabezpieczeniu praw osób wywłaszczonych. W efekcie całkowicie zaniechano próby wyważenia praw przysługujących tym osobom, z innymi wartościami znajdującymi umocowanie w Konstytucji, na które uwagę zwrócił TK. Niedostatecznie rozważono wpływ proponowanych regulacji na pewność prawa i stabilność stosunków własnościowych, a także zignorowano potrzebę oceny proponowanych mechanizmów, w kontekście ochrony praw osób trzecich, zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego i podmiotów prywatnych (np. działkowców). Wątpliwości budzi także całkowita rezygnacja z ochrony praw SP.

Odrębną kwestią jest nieuzasadnione przywrócenie terminów na zgłaszanie żądania zwrotu nieruchomości w przypadku osób, które w przeszłości uchybiły 3 miesięcznemu terminowi na zgłoszenie takiego żądania (art. 136 ust. 5 ugn) oraz uchylenie stosowania do tej kategorii spraw art. 145a kpa, a tym samym uprzywilejowanie osób zgłaszających żądanie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, w stosunku do innych podmiotów, których sprawy rozstrzygano w oparciu o przepis, którego niekonstytucyjność stwierdził TK.

Krajowy Zarząd

Polskiego Związku Działkowców