



Warszawa, 5. 03. 2019 r.

IV.7003.274.2016.MC
KANCELARIA SENATU
Kancelaria Ogólna
06.03.2019
nr RPW. 64.09/2019 P3
P. Baran
(podpis)

Pan Senator Piotr Zientarski
Przewodniczący Komisji
Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej
Senat RP

Wspaniały Panie Prezesemniący

Obecnie w Senacie toczą się prace nad uchwaloną przez Sejm RP w dniu 22 lutego 2019 r. nowelizacją ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2204, ze zm.; dalej u.g.n.), przygotowaną w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa (obecnie: Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju) i zgłoszoną do Sejmu jako projekt rządowy (**Druk Senacki Nr 1092**). Celem nowelizacji jest wykonanie dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego dotyczących problematyki zwrotu nieruchomości wywłaszczonych (tj. wyroku z 14 lipca 2015 r., sygn. SK 26/14 oraz wyroku z 12 grudnia 2017 r., sygn. SK 39/15), a także wprowadzenie terminów wygaśnięcia roszczeń o zwrot.

Problem, z którym Rzecznik Praw Obywatelskich obecnie się zwraca, dotyczy art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej - przepisu przejściowego umożliwiającego wszczęcie na nowo postępowania administracyjnego o zwrot udziałów w wywłaszczonej nieruchomości tym osobom, którym tego wcześniej odmówiono ze względu na brak zgody wszystkich współuprawnionych do złożenia stosownego wniosku. To właśnie bowiem wymóg łącznej reprezentacji i zgodnego wniosku wszystkich współuprawnionych do zwrotu (wywodzony z art. 136 ust. 3 u.g.n.) uznano za niekonstytucyjny (wyrok TK w sprawie SK 26/14).

Mimo że – w ocenie Rzecznika – nowelizacja ustawy co do zasady prawidłowo realizuje orzeczenie sądu konstytucyjnego, to analizując stany faktyczne przedstawiane w skargach obywateli Rzecznik dostrzegł jeszcze jedną kategorię osób, których prawa naruszyło

zastosowanie wobec nich niekonstytucyjnej normy, a których uchwalona właśnie ustawa nie uwzględnia w – co do zasady – korzystnych dla obywateli przepisach przejściowych. Chodzi mianowicie o tych **współuprawnionych, którym zwrócono, wbrew ich woli, udział w wyłączonej nieruchomości, na skutek prawomocnego orzeczenia sądu zastępującego ich wnioski zwrotowy, wydanego na podstawie art. 199 Kodeksu cywilnego.** Ze względu zaś na treść art. 136 ust. 3 zd. 3 u.g.n. („warunkiem zwrotu nieruchomości jest zwrot przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę odszkodowania lub nieruchomości zamiennej stosownie do art. 140 ust. 1”) **osoby te zostały zarazem zmuszone do zwrotu wypłaconego przed laty odszkodowania bądź do zwrotu nieruchomości zamiennej, z którą przez lata mogły już związać swoje życiowe plany.**

Zdaniem Rzecznika, sytuacja tych osób jest podobna do sytuacji osób objętych treścią art. 3 ust. 1 ustawy. Niekonstytucyjna norma w analogiczny sposób naruszyła w przeszłości także ich prawa, poprzez niezgodne z Konstytucją zmuszanie ich do składania łącznego, jednolitego wniosku o zwrot ze wszystkimi współuprawnionymi. W przypadku grupy pominiętej w art. 3 ustawy nowelizującej naruszenie to polegało jednak nie na odmowie uwzględnienia zgłoszonych roszczeń, ale na przymusowej realizacji roszczeń niezgłoszonych, wbrew woli tych osób. Ich sytuacja prawna, ustabilizowana od lat, ponownie została zachwiana, i to w imię racji oczywiście niezgodnych z Konstytucją. Tymczasem przywrócenie stanu konstytucyjności umożliwia się jedynie niektórym osobom pokrzywdzonym niekonstytucyjnym przepisem – o czym stanowi właśnie art. 3 ustawy nowelizującej – pozostałym zaś prawa tego się odmawia. W ocenie Rzecznika jednakże, skoro ustawodawca zdecydował się przyznać ochronę osobom pokrzywdzonym zastosowaniem wobec nich niekonstytucyjnej normy, powinien w analogiczny sposób potraktować zarówno tych, którym zwrotu odmówiono (z braku łącznej zgody wszystkich współuprawnionych), jak i tych, których, z identycznych przyczyn, do zwrotu zmuszono. W obu wypadkach jedynym uzasadnieniem rozstrzygnięcia o prawach jednostek była norma zobowiązująca ich do złożenia jednolitego oświadczenia woli w przedmiocie wniosku o zwrot – a zatem norma naruszająca Konstytucję RP. Wszystkie te osoby powinny być potraktowane w jednakowy sposób i skorzystać z możliwości ponownego wszczęcia postępowania administracyjnego w celu odwrócenia niekonstytucyjnych skutków zastosowania wobec nich normy naruszającej Ustawę Zasadniczą.

Problem ten został dostrzeżony przez Rzecznika dopiero przy analizie różnych stanów faktycznych przedstawianych w indywidualnych skargach obywateli kierowanych do jego Biura. Rzecznik zwrócił się zatem do Ministra Inwestycji i Rozwoju, jako autora projektowanych zmian, z prośbą o skorzystanie z możliwości wniesienia autopoprawki w trybie art. 45 Regulaminu Sejmu (kopię tego wystąpienia przedstawiam Panu Przewodniczącemu w załączeniu; zawiera ono szerszą argumentację stanowiska Rzecznika).

W dniu 25 lutego br. do Biura Rzecznika wpłynęła odpowiedź Ministra (również przedkładał ją w załączeniu). W ocenie resortu, postulaty Rzecznika są zasadne, jednakże proponowana poprawka – uzupełnienie przepisu przejściowego – ma zostać uwzględniona dopiero przy kolejnej nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami (terminu tego jednak nie sprecyzowano). Kwestia ta, zdaniem Ministra, wymagać bowiem będzie przeprowadzenia dodatkowych analiz.

Zdaniem Rzecznika jednak, odłożenie na bliżej nieokreślony termin prac legislacyjnych w kwestii regulowanej procedowaną obecnie ustawą nowelizującą może grozić pozbawieniem prawnej ochrony te osoby, które już zostały pokrzywdzone niekonstytucyjnym przepisem. Co więcej, lakoniczne uzasadnienie stanowiska Ministra nie wydaje się przekonujące – przede wszystkim dlatego, że w istocie w ogóle nie dotyczy osób, o których mowa w piśmie Rzecznika (w załączeniu przedstawiam odpowiedź Rzecznika na pismo Ministra).

O ile zatem punktową korektę projektu Rzecznik uważa za niezbędną dla zapewnienia ochrony konstytucyjnych praw obywateli gwarantowanych w art. 64, art. 21 oraz obecnie także w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, a uwzględnienie praw tych osób akurat przy tej konkretnej nowelizacji byłoby pożądane, to jednak obecnie jest to utrudnione ze względu na zaawansowany tok prac legislacyjnych. Uchwalenie ustawy przez Sejm RP powoduje, że jedyną możliwością skorygowania przepisu przejściowego byłoby wniesienie stosownej poprawki przez Senat Rzeczypospolitej – o ile oczywiście działanie takie Senatorowie uznaliby za zasadne.

Wydaje się także, że ewentualne uzupełnienie art. 3 ust. 1 projektu w postulowanym przez Rzecznika kierunku **nie wychodzi poza pierwotny zakres nowelizacji i mieści się w materii regulowanej projektem rządowym, a obecnie – dopiero co uchwaloną ustawą**. O intencjach projektodawcy co do rzetelnego wykonania wyroku w sprawie SK 26/14 dobitnie świadczy też uzasadnienie projektu, gdzie wyraźnie mowa o tym, iż „w sytuacji, gdy [równoczesny zwrot wszystkich udziałów w jednym postępowaniu] jest niemożliwy bądź utrudniony, ustawa powinna przewidywać zwrot udziałów osobom, które tego żądają”; nie budzi też żadnych wątpliwości „konieczność przyznania samodzielnej legitymacji procesowej każdemu z poprzednich współwłaścicieli nieruchomości (spadkobierców)”. Uwzględnienie w przepisie przejściowym dodatkowej grupy podmiotów, również dotkniętych w przeszłości skutkami działania tej samej niekonstytucyjnej normy, bez wątpienia zamiar ten realizuje. I jakkolwiek uzupełnienie specyficznej normy intertemporalnej byłoby możliwe także i w późniejszym czasie, skorygowanie tego przepisu jeszcze w toku procesu legislacyjnego z pewnością byłoby zabiegiem pożądanym. W przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich działanie takie jest zaś konieczne dla ochrony

praw osób naruszonych niekonstytucyjnym przepisem – czego w istocie dotyczy cały projekt nowelizacji przedstawiony przez Radę Ministrów.

Rzecznikowi Praw Obywatelskich nie przysługuje inicjatywa ustawodawcza, niemniej jednak zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r., poz. 2179), w związku z rozpatrywanymi sprawami Rzecznik może przedstawiać właściwym organom oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy Rzecznik może również „występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela”.

Uznając zatem, że skorygowanie zakresu art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej ustawę o gospodarce nieruchomościami mieści się w materii regulowanej uchwaloną ustawą, a zarazem jest konieczne zarówno dla zapewnienia prawidłowej realizacji konstytucyjnych praw obywateli niegdyś wyłączonej, jak i dla pełnego wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 26/14, działając w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, zwracam się do Pana Przewodniczącego z uprzejmą prośbą o poddanie pod rozwagę Pań i Panów Senatorów argumentów przedstawionych w niniejszym piśmie oraz w wystąpieniach Rzecznika do Ministra Inwestycji i Rozwoju. W razie zaś ich podzielenia, Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi również o rozważenie zasadności zgłoszenia przez Senatorów poprawki do uchwalonej ustawy – w celu zapewnienia ochrony prawnej tym obywatelom, których prawa zostały naruszone przez przepisy sprzeczne z Konstytucją RP.

Jednocześnie informuję, że wystąpienie o analogicznej treści Rzecznik Praw Obywatelskich skierował również do Przewodniczącego senackiej Komisji Infrastruktury, Pana Senatora Andrzeja Misiółka.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Załączniki:

1. wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Inwestycji i Rozwoju z 23 stycznia 2019 r.
2. odpowiedź Ministra Inwestycji i Rozwoju z 22 lutego 2019 r.
3. pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Inwestycji i Rozwoju z 5 marca 2019 r.



IV.7003.274.2016.MC

Pan Jerzy Kwieciński
Minister Inwestycji i Rozwoju

Szanowny Panie Ministrze

Obecnie w Sejmie toczą się prace nad nowelizacją ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2204, ze zm.; dalej u.g.n.), przygotowaną w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa (obecnie: Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju, numer projektu UB15) i zgłoszoną do Sejmu jako Projekt rządowy (Druk Sejmowy Nr 3108). Celem nowelizacji jest wykonanie dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego dotyczących problematyki zwrotu nieruchomości wywłaszczonych (tj. wyroku z 14 lipca 2015 r., sygn. SK 26/14 oraz wyroku z 12 grudnia 2017 r., sygn. SK 39/15), a także wprowadzenie terminów wygaśnięcia roszczeń o zwrot.

Mimo że Projekt uwzględnia wytyczne z wyroku w sprawie SK 26/14, m.in. zapewniając w przepisach przejściowych ochronę praw osób dotkniętych w przeszłości działaniem niekonstytucyjnej normy, to jednak nie obejmuje pewnej szczególnej kategorii osób, których wyrok w sprawie SK 26/14 również dotyczy. Chodzi mianowicie o sytuację **tych współuprawnionych, którym zwrócono, wbrew ich woli, udział w wywłaszczonej nieruchomości, na skutek prawomocnego orzeczenia sądu zastępującego ich wniosek zwrotowy, wydanego na podstawie art. 199 Kodeksu cywilnego.**

Otóż istotą wyroku z 14 lipca 2015 r. było stwierdzenie niekonstytucyjności normy wywodzonej z art. 136 ust. 3 u.g.n. nakazującej – w sytuacji wielu uprawnionych do zgłoszenia żądania zwrotu – wspólne wystąpienie z takim wnioskiem. W świetle jednolitego orzecznictwa sądów administracyjnych brak zgody wszystkich zainteresowanych skutkowałam odmową zwrotu. Zdeterminowani współuprawnieni mogli jedynie wszcząć postępowanie przed sądem cywilnym w celu uzyskania tzw. zgody zastępczej, tj. postanowienia sądu

wydanego na podstawie art. 199 k.c. Zgodnie z tym przepisem, „do rozporządzania rzeczą wspólną oraz do innych czynności, które przekraczają zakres zwykłego zarządu, potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli. W braku takiej zgody współwłaściciele, których udziały wynoszą co najmniej połowę, mogą żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który orzeknie mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich współwłaścicieli”. I jakkolwiek prawidłowość stosowania tej instytucji akurat w sprawach zwrotowych mogła budzić zastrzeżenia (osoby, które twierdziły, że przysługuje im uprawnienie do zwrotu, nie miały statusu współwłaścicieli), rozwiązanie to wykorzystywano w obrocie. Przy utrwalonej – a niekonstytucyjnej – wykładni art. 136 ust. 3 u.g.n. wymagającej zgodnego wniosku od wszystkich współuprawnionych był to bowiem jedyny dostępny tryb ochrony praw tych byłych współwłaścicieli (ich prawnych następców), którzy byli zainteresowani zwrotem – sprzeciw choćby jednego mniejszościowego współwłaściciela skutecznie uniemożliwiał realizację tych praw. Rozwiązanie to w całości uznano jednak za niekonstytucyjne. Istotą orzeczenia w sprawie SK 26/14 jest właśnie „rozerwanie” prawnej więzi nałożonej na współuprawnionych i umożliwienie im swobodnego decydowania o swoim udłamu prawa, bez uzyskiwania zgody wszystkich zainteresowanych. W końcowej części uzasadnienia wyroku Trybunał wprost zresztą wskazuje, że dla przywrócenia stanu konstytucyjności „konieczne jest przyznanie samodzielnej legitymacji procesowej w postępowaniu zwrotowym każdemu z byłych współwłaścicieli nieruchomości (spadkobiercy), tak aby mogli oni w sposób autonomiczny dochodzić swoich roszczeń niezależnie od stanowiska pozostałych uprawnionych”.

W ocenie Rzecznika zgłoszony Projekt co do zasady prawidłowo wykonuje wyrok Trybunału, a przepisy przejściowe korzystnie traktują te osoby, których prawa naruszyła niekonstytucyjna regulacja. Art. 3 ust. 1 Projektu umożliwia bowiem osobom, którym odmówiono zwrotu ze względu na brak zgody wszystkich uprawnionych, ponowne wystąpienie ze stosownym wnioskiem, w terminie 3 lat od wejścia w życie ustawy. Uprawnia też do wszczęcia nowych postępowań także i te osoby, które – właśnie ze względu na brak wymaganych zgód – nie złożyły wniosku w trzymiesięcznym terminie zakreślonym w art. 136 ust. 5 u.g.n., a zatem ich roszczenia definitywnie wygasły. Zgodnie z wytycznymi Trybunału, Projekt zrównuje też sytuacje, w których wspólność uprawnienia do zwrotu ma charakter pierwotny (nieruchomość w dacie wywłaszczenia była przedmiotem współwłasności) oraz wtórny (nieruchomość wywłaszczona miała jednego właściciela, po którym obecnie dziedziczy kilku współspadkobierców). Projekt jednolicie zatem traktuje zarówno te osoby, które postępowanie mogły wznowić po wyroku TK (czy to na podstawie art. 145a k.p.a., czy na podstawie art. 272 p.p.s.a.), jak i te, które z różnych przyczyn uczynić tego nie mogą. Uznaje zatem, że prawa wszystkich tych osób zostały w istocie w taki sam sposób naruszone przez niekonstytucyjną wykładnię art. 136 ust. 3 u.g.n.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich w analogiczny sposób należy potraktować także i te osoby, które od samego początku sprzeciwiały się żądaniu zwrotu, a których stanowisko, wbrew ich woli, zostało zastąpione orzeczeniem sądu, zrównanym w skutkach ze złożeniem wniosku o zwrot. Wydaje się wręcz, że ich prawa naruszono w większym stopniu, niż tych współuprawnionych, którym realizację uprawnień zwrotowych „zaledwie” uniemożliwiono. O ile bowiem sytuacja prawna tych ostatnich nie uległa zmianie, to w stosunku do osób „zmuszonych” do odzyskania własności przewłaszczeń takich już dokonano, i to wbrew wyraźnie deklarowanej woli tych osób. Na podstawie niekonstytucyjnego przepisu z jednej strony zmuszono je do nabycia własności, której nie chcą, z drugiej zaś – odebrano im aktualnie przysługujące im prawa majątkowe: własność nieruchomości zamiennej lub kwotę pieniężną odpowiadającą wysokości zwaloryzowanego odszkodowania za wcześniejsze wywłaszczenie.

W opinii Rzecznika sytuacja prawna tych osób jest zatem podobna do sytuacji osób już objętych korzystnymi przepisami przejściowymi Projektu ustawy nowelizującej. O rzekomej odmienności bynajmniej nie świadczy sam fakt, że o ich prawach rozstrzygnął sąd cywilny, uznając stanowisko tych osób za nieprawidłowe, niezgodne z prawem czy naruszające prawa pozostałych współuprawnionych. Mimo że sąd musiał rozstrzygnąć konkurencję sprzecznych interesów współuprawnionych, w ostateczności przyznając prymat tym, którzy dążyli do zwrotu, istotne jest to, że w świetle wyroku TK regulacje konstytucyjne nie uzależniają realizacji roszczeń współuprawnionych od zgody pozostałych – a zatem samo prowadzenie postępowania cywilnego w tej sprawie nie miało żadnych uzasadnionych podstaw. Trudno też nie dostrzec, że sąd orzekając na podstawie art. 199 k.c. ocenia przesłanki, które z punktu widzenia samej instytucji zwrotu wywłaszczonej nieruchomości są irrelewantne („cel czynności” oraz „interesy wszystkich współwłaścicieli”). Brak zgody na odzyskanie dawnej własności może wynikać przecież z różnych powodów: z braku zainteresowania uzyskaniem ułamkowego udziału w konkretnej nieruchomości, ale też z konieczności zwrotu nieruchomości zamiennej (z której obecnie osoby te mogą korzystać jako pełnoprawni właściciele i z którą wiążą swoje aktualne plany) bądź zwrotu zwaloryzowanego odszkodowania – co wiąże się z koniecznością zgromadzenia niekiedy znacznych kwot pieniężnych w stosunkowo krótkim czasie. Poza wszystkim, niezależnie od przyczyn, wystąpienie z wnioskiem o zwrot jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem byłego właściciela (jego spadkobiercy).

Niekonstytucyjna wykładnia art. 136 ust. 3 u.g.n. prowadziła zatem do skutku w postaci przymuszenia danych osób do stania się właścicielem nieruchomości, której nie chcą uzyskać, a zarazem do przymusowego odebrania praw majątkowych: własności bądź zwaloryzowanego odszkodowania – i to bez żadnej, jak uznał Trybunał, konstytucyjnie uzasadnionej przyczyny. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich dalsze utrzymywanie takiego stanu rzeczy narusza zarówno konstytucyjnie gwarantowane prawa majątkowe i

wolności tych osób (art. 64 i art. 21 ust. 1 Konstytucji RP), w szczególności w aspekcie równej ich ochrony, jak i – obecnie, po wyroku TK – odrębne prawo konstytucyjne do wznowienia postępowania zakończonego rozstrzygnięciem wydanym na podstawie przepisu, którego niekonstytucyjność stwierdził Trybunał (art. 190 ust. 4 Konstytucji).

Dla tej konkretnej kategorii osób wyrok Trybunału w sprawie SK 26/14 nie stanowiłby bowiem wystarczającej podstawy do sanacji zakończonego postępowania. Nawet jeżeli w postępowaniu administracyjnym (czy to wznowionym po wyroku TK, czy nawet będącym wówczas w toku) organ mógłby analizować możliwość rozstrzygnięcia sprawy zgodnie z wytycznymi z tego orzeczenia (tj. zwrócenia jedynie części udziałów osobom rzeczywiście tym zainteresowanym), na przeszkodzie temu stoi prawomocność postanowienia sądu wydanego na podstawie art. 199 k.c. – równoznacznego ze złożeniem wniosku przez „opornego” współwłaściciela (por. m.in. prawomocny wyrok WSA w Krakowie z 7 lutego 2017 r., sygn. II SA/Kr 1114/16). W świetle zaś dotychczasowego orzecznictwa sądów cywilnych wznowienie postępowania cywilnego, w którym taką zgodę wydano, nie wydaje się możliwe (pomijając oczywisty obecnie upływ terminów).

Zgodnie bowiem z art. 401¹ k.p.c. „można żądać wznowienia w wypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, «na podstawie którego zostało wydane orzeczenie»”. Ta ostatnia przesłanka jest przez sądy cywilne wykładana w sposób ścisły (wznowienie jako takie stanowi wyjątek od zasady stabilności prawomocnych orzeczeń): owa „podstawa prawna rozstrzygnięcia” musi być podstawą decydującą, bezpośrednią. Tymczasem może budzić wątpliwości, czy sąd cywilny w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 199 k.c. rzeczywiście „stosował” art. 136 u.g.n. (choć niewątpliwie jego treść brał pośrednio pod uwagę). Sąd Najwyższy z reguły kwestionuje też dopuszczalność wznowienia postępowania w sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny przyjął inną formułę stwierdzenia niekonstytucyjności niż prostą tzw. formułę derogacyjną, skutkującą bezpośrednią utratą mocy zakwestionowanego przepisu. Z tego powodu nie jest możliwe wznowienie postępowania cywilnego po wyrokach określanych potocznie jako tzw. interpretacyjne czy prawotwórcze (stwierdzających niekonstytucyjność tzw. pominięć prawodawczych). Tymczasem Trybunał Konstytucyjny ma pewną swobodę w doborze określonej formuły sentencji wyroku, a podobny skutek *de facto* można osiągnąć przy użyciu różnych zwrotów językowych. Akurat w wyroku w sprawie SK 26/14 Trybunał zakwestionował normę nie wyrażoną wprost w treści tego przepisu, ale wyinterpretowaną przez orzecznictwo. W uzasadnieniu wyroku wyraźnie zaś stwierdził, że do jego prawidłowego wykonania niezbędna będzie interwencja ustawodawcy, wskazując zarazem kierunki przyszłych działań legislacyjnych. Ich celem ma być uwzględnienie sytuacji osób w różnych stanach faktycznych, które mogły zostać pokrzywdzone działaniem niekonstytucyjnej normy – a zatem „uzupełnienie” obecnie obowiązujących przepisów. W

takiej sytuacji dopuszczalność wznowienia postępowania cywilnego wydaje się praktycznie niemożliwa. Poza wszystkim jednak, wymaganie wznowienia postępowania, które – w świetle regulacji konstytucyjnych – w ogóle nie powinno zostać wszczęte, wydaje się być nakładaniem dodatkowego, nieuzasadnionego ciężaru na osoby i tak pokrzywdzone niekonstytucyjnym przepisem, co więcej, prowadziłoby do niecelowego mnożenia postępowań, bez potrzeby obciążając system sądowy prowadzeniem spraw, które *de facto* nigdy nie powinny tam trafić.

Niezależnie jednak od dopuszczalności czy celowości wznowiania postępowań administracyjnych czy cywilnych po wyroku w sprawie SK 26/14 najważniejszym argumentem pozostaje fakt, że wszystkim osobom pokrzywdzonym niekonstytucyjną wykładnią art. 136 ust. 3 u.g.n. projektodawca przyznał uprawnienie do wszczęcia nowego, odrębnego postępowania administracyjnego, i to w stosunkowo długim trzyletnim terminie. Dotyczy to zarówno tych, którym ostateczną decyzją odmówiono zwrotu, jak i tych, którzy do postępowania administracyjnego nawet nie przystąpili. Nie stoi temu więc na przeszkodzie ani fakt zakończenia tej samej sprawy zwrotowej decyzją ostateczną (a nawet prawomocną), ani też upływ terminów na ewentualne wznowienie postępowania administracyjnego czy sądownoadministracyjnego (o ile w danej sytuacji faktycznej byłoby to możliwe).

W przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich w taki sam sposób powinny zostać potraktowane także i te osoby, dla których postępowanie administracyjne (sądownoadministracyjne) zakończyło się niekorzystnym rozstrzygnięciem w postaci „wmuszenia” w nie własności, której nie chcą oraz odebraniem tej, która im aktualnie przysługuje (bądź odebraniem kwoty pieniężnej). W obu przypadkach wyłącznym powodem takiego rozstrzygnięcia jest norma uznana przez Trybunał za niekonstytucyjną. Tymczasem jedynie te osoby, które zostały zmuszone do odzyskania własności wbrew swojej woli, są pozbawione prawnej ochrony; wszystkim pozostałym zaś ochrona ta przysługuje.

Podkreślić też trzeba, że nawet ponowne orzekanie o zwrocie na wniosek tych właśnie osób – o co apeluje Rzecznik – w aktualnym, zmienionym stanie prawnym nie dotyczyłoby praw osób, którym własność już zwrócono. Skoro obecnie przesądzono, że udziały w prawie do żądania zwrotu są prawnie niezależne, to współuprawnieni mają samodzielną legitymację procesową. Wszczęcie nowego postępowania administracyjnego nie skutkowałoby więc odebraniem praw osobom, które udziały w dawnej własności odzyskały, a jedynie odwróceniem niekonstytucyjnych skutków wobec tych osób, które przeciw zwrotowi konsekwentnie oponowały. Ewentualne nowe postępowania mogłyby prowadzić jedynie do przesunięć własnościowych pomiędzy podmiotem prawa publicznego a tym spośród współwłaścicieli, który sprzeciwiał się zwrotowi, natomiast został do tego zmuszony przy wykorzystaniu instytucji zgody zastępczej. Sytuacja prawna pozostałych współwłaścicieli, którzy swoje uprawnienie do zwrotu skutecznie zrealizowali, nie powinna być w żaden

sposób podważona. Nie dochodziłoby więc do naruszenia konstytucyjnej zasady poszanowania praw słusznie nabytych.

Reasumując, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich bezwzględnie konieczne jest uzupełnienie przepisu przejściowego projektowanej nowelizacji. Należy bowiem zapewnić ochronę nie tylko tym osobom, którym na podstawie niekonstytucyjnego przepisu, wbrew ich woli nie zwrócono własności ze względu na stanowisko pozostałych współuprawnionych, ale także tym, którym własność – również wbrew ich woli – zwrócono (odbierając inne prawa majątkowe), również ze względu na stanowisko pozostałych współuprawnionych i na podstawie tego samego przepisu niezgodnego z Konstytucją. Obie te kategorie podmiotów powinny być przez ustawę traktowane jednolicie. Obie powinny mieć możliwość doprowadzenia do ponownego orzekania o ich prawach, obie bowiem są dotknięte działaniem tej samej niekonstytucyjnej normy naruszającej ich prawa i wolności.

Z tych wszystkich powodów, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2179), zwracam się do Pana Ministra z prośbą o przeanalizowanie podniesionych argumentów i **rozważenie konieczności dokonania pilnej korekty przepisu przejściowego Projektu** – w takim kierunku, aby inicjatywę wszczęcia postępowania administracyjnego przyznać także i tym osobom, którym zwrócono nieruchomości wbrew ich woli, a ponownemu rozpatrzeniu sprawy administracyjnej zgodnie z wytycznymi Trybunału sprzeciwia się prawomocność rozstrzygnięcia sądu w przedmiocie tzw. zgody zastępczej. Skoro nie było żadnego uzasadnienia do tego, by współuprawnionych w ogóle wciąć w postępowania sądowe, brak woli odzyskania prawa własności winien być dla organu wiążący, a w ponownym postępowaniu owej zgody zastępczej organ nie powinien zatem w ogóle uwzględniać.

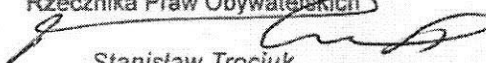
W obecnym stanie rzeczy sytuacja jest o tyle bardziej złożona, że obecnie Sejm RP rozpoczął już prace legislacyjne nad omawianym projektem. W dniu 15 stycznia 2019 r. połączone Komisje Infrastruktury oraz Komisji Samorządu i Polityki Regionalnej skierowały Projekt do drugiego czytania (Druk Nr 3127). W tej sytuacji, zgodnie z art. 45 Regulaminu Sejmu (Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. (t. jedn. M.P. z 2012 r., poz. 32, ze zm.), prawo do wnoszenia poprawek przysługuje ograniczonemu kręgowi podmiotów; należy do nich m.in. sam wnioskodawca, w tym wypadku – Rada Ministrów.

Ponieważ zaś przedstawiony w niniejszym piśmie problem został dostrzeżony przez Rzecznika dopiero przy analizie różnych stanów faktycznych przedstawianych w indywidualnych skargach obywateli kierowanych do jego Biura, zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o **rozważenie skorzystania ze szczególnego trybu przewidzianego art. 45 Regulaminu Sejmu i wniesienie poprawki do Projektu ustawy nowelizującej ustawę o gospodarce nieruchomościami w czasie jej drugiego czytania**. Wydaje się, że ewentualne uzupełnienie art. 3 ust. 1 Projektu w postulowanym przez

Rzecznika kierunku nie wychodzi poza pierwotny zakres nowelizacji i mieści się w materii regulowanej Projektem. O intencjach projektodawcy co do rzetelnego wykonania wyroku w sprawie SK 26/14 dobitnie świadczy też uzasadnienie Projektu, gdzie wyraźnie mowa o tym, iż „w sytuacji, gdy [równoczesny zwrot wszystkich udziałów w jednym postępowaniu] jest niemożliwy bądź utrudniony, **ustawa powinna przewidywać zwrot udziałów osobom, które tego żądają**”; nie budzi też żadnych wątpliwości „konieczność przyznania **samodzielnej legitymacji procesowej każdemu** z poprzednich współwłaścicieli nieruchomości (spadkobierców)” (podkreślenia własne). Uwzględnienie w przepisie przejściowym dodatkowej grupy podmiotów, również dotkniętych w przeszłości skutkami działania tej samej niekonstytucyjnej normy, bez wątpienia zamiar ten realizuje. I jakkolwiek uzupełnienie specyficznej normy intertemporalnej byłoby możliwe także i w późniejszym czasie, skorzystanie z możliwości wniesienia autopoprawki i korekty przepisu jeszcze w toku procesu legislacyjnego z pewnością byłoby zabiegiem pożądanym. W przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich działanie takie jest zaś konieczne dla ochrony konstytucyjnych praw osób naruszonych niekonstytucyjnym przepisem – czego w istocie dotyczy cały Projekt przygotowany w podległym Panu Ministrowi resorcie.

Z prezesiwniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

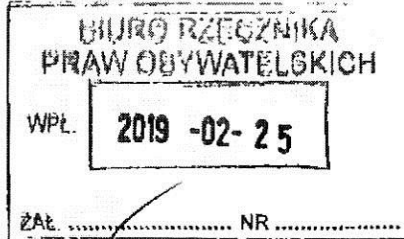

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Do wiadomości:

Przewodniczący Komisji do Spraw Petycji Sejmu RP



MINISTER
INWESTYCJI I ROZWOJU



data: 22 lutego 2019 r.

identyfikator koszulki: 1028147

znak sprawy: DGN.2.0210.1.2017.TN.25

e-mail: sekretariatDGN@miir.gov.pl

Pan
Stanisław Traciuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Dotyczy: uzupełnienia przepisu przejściowego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na wystąpienie z dnia 23 stycznia 2019 roku znak IV.7003.274.2016.MC dotyczące wniesienia poprawki do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Na wstępie chciałbym podziękować za przedstawioną propozycję, w tym również za pozytywną ocenę przedstawionych w projekcie ustawy rozwiązań.

Ustosunkowując się do postulatu uzupełnienia przepisu przejściowego (artykułu 3 projektu ustawy) o regulację, która zapewniłaby ochronę również tym osobom, którym własność zwrócono wbrew ich woli na skutek prawomocnego orzeczenia sądu wydanego na podstawie artykułu 199 Kodeksu cywilnego, uprzejmie informuję, iż przyjmuję z aprobatą stanowisko Pana Rzecznika.

W dniu 20 lutego bieżącego roku rządowy projekt ustawy (druk sejmowy numer 3108 i 3127) został uchwalony przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Przychylając się do przedstawionej przez Pana Rzecznika argumentacji odnośnie zgłoszonego postulatu wyjaśniam, iż jego uwzględnienie nastąpi w ramach kolejnej nowelizacji przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przyjęcie propozycji przepisu wymaga bowiem przeprowadzenia analizy skutków prawnych oraz finansowych związanych z przyznaniem podmiotom „zmuszonym” do przystąpienia do postępowania o zwrot nieruchomości, prawa

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa,
tel. 22 273 70 10, fax 22 273 70 11, www.miir.gov.pl, www.funduszeuropejskie.gov.pl
Pismo spełnia zasady dostępności.

do „odwrócenia” stanu prawnego nieruchomości (udziału) przyznanego mocą decyzji o zwrocie. W ocenie resortu inwestycji i rozwoju szczególną uwagę należy zwrócić na praktyczne zastosowanie proponowanej regulacji, w sytuacji gdy w ramach odszkodowania poprzedniemu właścicielowi przyznana została nieruchomość zamienna (udział w tej nieruchomości), która przed dniem wejścia w życie ustawy była przedmiotem obrotu.

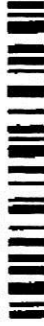
MINISTER
z up

Artur Sobon
Sekretarz Stanu

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju
ul. Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

| | |
|---------------------------------------|--------------|
| BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH | |
| WPEŁ. | 2019 -02- 25 |
| ZAL. | NR. |

DGN.2.0210.1.2017.TN.25



371436 2019-02-25 5G

Stanisław Traciuk

Zastępca Rzecznika Praw
Obywatelskich
Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa



IV.7003.274.2016.MC

Pan Jerzy Kwieciński
Minister Inwestycji i Rozwoju

Kszanowny Panie Ministrze

Kontynuując dotychczasową korespondencję w sprawie uchwalonej przez Sejm nowelizacji ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, której celem jest wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego dotyczących przepisów o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości, przede wszystkim dziękuję za odpowiedź Pana Ministra Artura Sobonia z 22 lutego 2019 r. (znak: DGN.2.0210.1.2017.TN.25), w tym – za podzielenie argumentów przedstawionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz deklarację uwzględnienia stanowiska Rzecznika przy okazji następnej nowelizacji tej ustawy. Jednocześnie jednak pozwalam sobie zwrócić uwagę Pana Ministra na następujące okoliczności, przemawiające za koniecznością realizacji postulatu Rzecznika jeszcze w toku obecnie prowadzonych prac legislacyjnych.

W odpowiedzi Ministra wskazano, że wstrzymanie się z – co do zasady aprobowanym – uzupełnieniem przepisu przejściowego wynika wyłącznie z potrzeby przeprowadzenia dodatkowej – cyt. „analizy skutków prawnych oraz finansowych związanych z przyznaniem podmiotom „zmuszonym” do przystąpienia do postępowania o zwrot nieruchomości, prawa do „odwrócenia” stanu prawnego nieruchomości (udziału) przyznanego mocą decyzji o zwrocie. W ocenie resortu inwestycji i rozwoju szczególną uwagę należy zwrócić na praktyczne zastosowanie proponowanej regulacji, w sytuacji gdy w ramach odszkodowania poprzedniemu właścicielowi przyznana została nieruchomość zamienna (udział w tej nieruchomości), która przed dniem wejścia w życie ustawy była przedmiotem obrotu”. Zdaniem Rzecznika jednak, argumentu tego nie sposób podzielić, aczkolwiek jego lakoniczność utrudnia podjęcie szerszej polemiki.

Przede wszystkim, podniesiony argument nie wydaje się zrozumiały z tego powodu, że **odnosi się do zupełnie innych sytuacji niż te, o których mowa w piśmie Rzecznika z**

23 stycznia br. Tak naprawdę podważa on raczej rozwiązania już przyjęte w przepisie przejściowym ustawy z 22 lutego 2019 r. Argument odwołujący się do możliwych komplikacji w razie zbycia nieruchomości zamiennej **dotyczy bowiem wszystkich osób ubiegających się o zwrot, w szczególności także i tych objętych dobrodziejstwem art. 3 ustawy nowelizującej.** Każdy z wywłaszczonych, niezależnie od tego, czy przyznano mu odszkodowanie, czy nieruchomość zamienną – a także niezależnie od tego, czy wniosek o zwrot uwzględniono, czy też nie – mógł dokonać w przeszłości czynności obrotu nieruchomościami; z założenia przecież procesy wywłaszczeniowe i zwrotowe dzieli upływ kilkunastu, jeśli wręcz nie kilkudziesięciu, lat.

Organy administracyjne wielokrotnie stawały (i nadal stają) przed koniecznością rozstrzygnięcia spraw o zwrot nieruchomości wywłaszczonych w sytuacjach, gdy doszło do zmiany w stosunkach praworzeczowych. Zmiany te mogły zajść zarówno po stronie podmiotu wywłaszczającego (gdy zbył on nieruchomość wywłaszczoną), jak i po stronie osób wywłaszczanych (gdy wyzbyły się one własności nieruchomości zamiennej, przyznanej tytułem odszkodowania). Jest zaś bezsporne, że we wszystkich tych sytuacjach, gdy uczestnicy postępowań nie dysponują już tytułem prawnym do nieruchomości, **zwrot nieruchomości wywłaszczonej nie jest możliwy.** Podkreślić trzeba wyraźnie, że zasada ta dotyczy zarówno zbycia nieruchomości przez wywłaszczyciela (por. art. 229 u.g.n. w stosunku do stanów sprzed 1 stycznia 1998 r.; co do zasady – uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 kwietnia 2015 r., sygn. I OPS 3/14), jak i sytuacji symetrycznej – gdy nieruchomość zamienną zbyła osoba wywłaszczona (por. art. 136 ust. 3 i art. 140 ust. 1 u.g.n.; wyrok NSA z 21 stycznia 2009 r., sygn. I OSK 1597/07; wyrok WSA w Krakowie z 20 maja 2009 r., sygn. II SA/Kr 445/09; wyrok NSA z 13 marca 2014 r., sygn. I OSK 1507/13). Zbycie nieruchomości zamiennej definitywnie pozbawia więc byłych właścicieli prawa do odzyskania nieruchomości przejętej. Pewne odstępstwa możliwe są jedynie wówczas, gdy za wywłaszczenie przyznano zarówno nieruchomość zamienną, jak i odszkodowanie (wyrównanie) pieniężne: orzecznictwo dopuszcza zwrócenie części nieruchomości wywłaszczonej, o wartości odpowiadającej wysokości przyznanego odszkodowania (i oczywiście za jednoczesnym zwrotem tegoż odszkodowania).

Innymi słowy, w sytuacji, kiedy rzeczywiście doszło do zbycia nieruchomości zamiennej, organ w ogóle nie mógł wydać pozytywnej decyzji o zwrocie. Tym bardziej więc nie można było nikogo do takiego zwrotu „przymusić”, w sposób opisany w wystąpieniu Rzecznika. Nie wydaje się więc, by akurat te sytuacje, o których mowa w piśmie Pana Ministra, mogły rzeczywiście występować w obrocie.

Tymczasem jest oczywiste, że zbyć nieruchomość zamienną mogą wyłącznie te osoby, które nadal dysponują do niej tytułem – a zatem wszyscy ci, którzy bądź w ogóle nie ubiegali się o zwrot, bądź ci, którzy taki wniosek złożyli, ale nie został on uwzględniony. Wyłącznie

wśród tej grupy mogą się więc znaleźć osoby, którym odmówiono zwrotu tylko z tego powodu, że stosownego wniosku nie złożyli wszyscy współuprawnieni – a zatem z powodu, który okazał się niekonstytucyjny. Jeżeli więc osoby te wyzbyły się własności nieruchomości zamiennej, tym samym – w świetle art. 136 ust. 3 oraz art. 140 ust. 1 u.g.n. oraz przytoczonego wyżej orzecznictwa sądownoadministracyjnego – pozbawiły się możliwości odzyskania nieruchomości wywłaszczonej. Zasady tej w żaden sposób nie zmienia niedawno uchwalona nowelizacja; przepisy przejściowe umożliwiają jedynie (ponowne) wszczęcie postępowania administracyjnego, nie gwarantują jednak jego pozytywnego zakończenia.

Reasumując, okoliczności, o których wspomina Pan Minister, mogą występować przede wszystkim w przypadkach już normowanych przepisem przejściowym. Nie stanowią one jednak przeszkody dla przywrócenia terminu do złożenia (bądź dla ponownego złożenia) wniosku o zwrot – uzasadnianego koniecznością przywrócenia stanu konstytucyjności. W świetle art. 3 ustawy nowelizującej, pozostawanie aktualnym właścicielem (współwłaścicielem) nieruchomości zamiennej nie jest przecież warunkiem ubiegania się (ponownego ubiegania się) o zwrot nieruchomości (wymóg ten, jak wyżej wspomniano, wynika jednak z innych przepisów; tak też interpretuje je orzecznictwo).

Analizując odpowiedź Ministra Rzecznik rozważał również, czy wątpliwości resortu budzi nie tyle zbycie nieruchomości zamiennej (jak wskazano w piśmie), ale tak naprawdę – zbycie nieruchomości (udziału w nieruchomości) wywłaszczonej, następnie „przymusowo” zwróconej. Wydaje się jednak, że dla tak specyficznej sytuacji trudno przyjąć inne zasady niż te opisane powyżej. Także wówczas jeszcze kolejna zmiana w stosunkach prawnorzeczowych (tj. ponowny powrót do wywłaszczyciela udziału w nieruchomości wywłaszczonej) nie byłaby więc możliwa – ani organ administracyjny, ani osoba wywłaszczona nie mogą przecież dysponować własnością osób trzecich, nie będących stroną postępowania administracyjnego. Niezależnie zaś od tego, jak liczna byłaby grupa osób ewentualnie znajdujących się akurat w tak szczególnej sytuacji faktycznej, okoliczność ta nie powinna blokować innym prawa do odwrócenia skutków prawnych decyzji wydanych na podstawie przepisów niezgodnych z Konstytucją.

Po drugie, nieprzekonujący zdaje się być również argument o konieczności wnikliwszej analizy ewentualnych skutków postulowanej regulacji. Zwraca bowiem uwagę, że w Ocenie Skutków Regulacji, stanowiącej załącznik do projektu rządowego, sam projektodawca – w odniesieniu do tekstu proponowanego, a obecnie przyjętego przez Sejm – wskazuje, iż jeżeli chodzi o ocenę skutków oddziaływania projektu na poszczególne grupy podmiotów, to w przypadku poprzednich właścicieli lub ich spadkobierców „**nie można określić liczby podmiotów, na które oddziaływać będzie projektowana regulacja, ponieważ nie prowadzi się statystyk dotyczących nieruchomości wywłaszczonych, które mogą podlegać zwrotom**”. Trudno też pominąć, że prace nad projektem toczyły się przez

wiele miesięcy – a mimo to Projektodawcy i tak nie udało się określić zakresu przyszłych skutków projektowanej (i już uchwalonej) ustawy w odniesieniu zarówno do liczby osób, jak i nieruchomości, których ustawa miałaby dotyczyć (aczkolwiek resort upublicznił zagregowane dane co do liczby postępowań administracyjnych z poszczególnych województw). Tym bardziej nie jest jasne, w jaki sposób możliwe byłoby wyodrębnienie – z grupy już niedookreślonej – jeszcze węższej kategorii osób, z uwzględnieniem dodatkowego kryterium, jakim było zastosowanie w sprawie orzeczenia sądu wydanego na podstawie art. 199 k.c. (a ewentualnie dodatkowo jeszcze – wyliczenie, ile z tych osób mogło ewentualnie zbyć udziały w nieruchomości wywłaszczonej, która została „przymusowo” zwrócona).

Prawdopodobne wydaje się raczej przypuszczenie, że ze względu na znaczne – i niekonstytucyjne – przeszkody stawiane byłym właścicielom w postaci konieczności zgłoszenia łącznego wniosku (a zatem i uzyskania orzeczenia sądu powszechnego na podstawie art. 199 k.c.), kategoria osób, wobec których sąd wydał zgodę zastępczą, a następnie organ orzekł o zwrocie nieruchomości wywłaszczonej, jest **z pewnością mniej liczna** niż tych osób, których wnioski (czy to o zwrot, czy to o wydanie orzeczenia zastępującego zgodę „współwłaściciela”) po prostu oddalono. Z pewnością nie wszystkie osoby, których roszczeń o zwrot nie uwzględniono, zdecydowały się na ten tryb dochodzenia swoich spraw, możliwe też, że niektórych z wniosków opartych na art. 199 k.c. sąd cywilny nie uwzględnił.

Po trzecie, argumentacja resortu nie dotyczy osób zmuszonych do zwrotu **odszkodowania**, a nieruchomości zamiennej. Osoby te nie dysponują środkami prawnymi, za pomocą których mogłyby przywrócić stan konstytucyjności (por. przytoczony w poprzednim piśmie Rzecznika prawomocny wyrok sądu administracyjnego).

Po czwarte zaś, zastrzeżenia Rzecznika budzi już samo **odłożenie prac legislacyjnych – i to w kwestii regulowanej procedowaną obecnie ustawą – na bliżej nieokreślony termin**. Może to grozić pozbawieniem prawnej ochrony osoby już pokrzywdzonych niekonstytucyjnym przepisem – mimo że regulacja obecnie uchwalona przyznaje takie uprawnienia szerokiemu kręgowi osób. Odwlekanie w czasie przyjęcia rozwiązań prawnych umożliwiających restytucję praw powoduje zaś, że możliwe komplikacje prawne związane z ewentualnymi kolejnymi czynnościami obrotu spornymi nieruchomościami (o czym wspomina Pan Minister) ulegną nasileniu. Bliski koniec obecnej kadencji Parlamentu i zasada dyskontynuacji parlamentarnych prac legislacyjnych może zaś dodatkowo odsunąć rozwiązanie problemu na kolejne miesiące, jeśli nie lata. Ponownie też trzeba podkreślić, że ta kategoria obywateli, o której ochronę obecnie zabiega Rzecznik, wydaje się pokrzywdzona podwójnie – za pierwszym razem, niezasadnym (niepotrzebnym) wywłaszczeniem w przeszłości, za drugim zaś, już po zaakceptowaniu przez te osoby takiego stanu rzeczy, ponowną przymusową zmianą w ich stosunkach majątkowych – a do tego dokonaną na

podstawie przepisów niezgodnych z Konstytucją. Z tego powodu wydaje się, że ich prawna (i finansowa) sytuacja jest gorsza niż osób objętych dobrodziejstwem regulacji przejściowej i tym bardziej wymaga wprowadzenia stosownych regulacji ochronnych.

Niewątpliwie umożliwienie ponownego wszczęcia postępowania administracyjnego również osobom „zmuszonym” do zwrotu – w celu „wyłączenia” ich z postępowania zwrotowego i przywrócenia *status quo ante* – może spowodować, w okresie przejściowym, zwiększoną niepewność w obrocie wynikającą z prób ponownego uregulowania stanu prawnego niektórych nieruchomości. Argument ten jednak w całości odnosi się również – a raczej przede wszystkim – do skutków obecnego art. 3 ustawy nowelizującej. Jest to jednak uciążliwość, która wydaje się konieczna do poniesienia ze względu na cel nadrzędny, jakim jest przywrócenie stanu konstytucyjności. Cel ten zaś w takim samym stopniu uzasadnia orzekanie na nowo w przedmiocie zwrotu nieruchomości wyłączonej – zarówno wtedy, gdy poprzednie postępowanie zakończono odmową zwrotu (wbrew woli części współuprawnionych, domagających się odzyskania nieruchomości), jak i wówczas, gdy wydano decyzję pozytywną (również wbrew woli części współuprawnionych, tyle że tych przeciwnych zwrotowi).

Ponownie trzeba podkreślić, że nawet uwzględnienie takiego wniosku – o ile byłoby możliwe w danej sytuacji faktycznej – **dotyczyłoby tylko udziałów osób oponujących zwrotowi**, nie naruszałoby zaś sytuacji osób, których żądanie zwrotu uwzględniono. Ewentualne rozliczenia majątkowo-finansowe w rzeczywistości odbywałyby się wyłącznie pomiędzy zainteresowanym obywatelem a podmiotem publicznym (Skarbem Państwa, gminą). Po raz kolejny trzeba też przywołać argument już podnoszony przez Rzecznika w piśmie z 23 stycznia 2019 r. iż jest to **jedyny sposób ochrony praw współwłaścicieli mniejszościowych, sprzeciwiających się zwrotowi**. Nawet bowiem ewentualne wznowienie postępowania administracyjnego (czy sądownoadministracyjnego) po wyroku TK nie mogłoby doprowadzić do skutków zgodnych z Konstytucją. Na przeszkodzie „rozerwaniu” prawnej więzi narzucanej dotychczas wszystkim współuprawnionym (w postaci konieczności zajmowania identycznego, jednolitego stanowiska w sprawie) oraz wyłączeniu tych osób z postępowania administracyjnego stałaby prawomocność orzeczenia sądu, równoznaczna z żądaniem zwrotu przez takiego współwłaściciela. Z tych samych względów nie wchodziłyby w grę również żadne roszczenia odszkodowawcze – skoro ostateczne rozstrzygnięcie w przedmiocie zwrotu, mimo że oczywiście niekonstytucyjne i niesłuszne, „zalegalizowane” jest prawomocnym orzeczeniem sądu. Warto wreszcie zwrócić uwagę, że rekompensata szkód wyrządzonych zastosowaniem wobec obywatela niekonstytucyjnego przepisu gwarantowana jest bezpośrednio na poziomie konstytucyjnym. Do dochodzenia tego rodzaju odszkodowania za bezprawie legislacyjne konieczny jest jednak tzw. podwójny prejudykat: art. 417¹ § 2 zd. 2 k.c. wymaga tu bowiem nie tylko orzeczenia sądu konstytucyjnego o niezgodności, ale także stosownego rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej. Brak

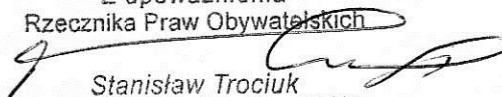
możliwości uruchomienia przez obywatela postępowania zmierzającego do wydania takiego orzeczenia – tj. w sprawie niniejszej pominięcie w przepisie przejściowym tej właśnie kategorii osób, o których tu mowa – może pozbawiać zatem te osoby także możliwości realizacji jeszcze innego prawa – tym razem wynikającego z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.

Z tych wszystkich powodów Rzecznik Praw Obywatelskich ponownie zwraca się do Pana Ministra z prośbą o rozważenie podniesionego tu problemu i podjęcie jak najpilniejszych działań legislacyjnych w celu ochrony praw tej specyficznej kategorii obywateli, nieobjętej zakresem art. 3 ustawy z 22 lutego 2019 r. Jednocześnie, mając na uwadze dotychczasowe pozytywne stanowisko resortu w tej sprawie, proszę o wskazanie, w jakim terminie można oczekiwać zapowiadanej nowelizacji ustawy nowelizującej ustawę o gospodarce nieruchomościami. Zdaniem Rzecznika, konieczność uzupełnienia regulacji intertemporalnej wynika bezpośrednio z argumentacji przyjętej w wyroku Trybunału w sprawie SK 26/14, którą dopiero co uchwalona ustawa powinna prawidłowo i w pełni wykonać.

Jednocześnie informuję, że Rzecznik zwrócił się z osobnym wystąpieniem do Przewodniczących właściwych komisji senackich z prośbą o rozważenie skorzystania z możliwości wniesienia poprawki do przedłożonej Senatorom ustawy.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Do wiadomości:

Pan Senator Piotr Zientarski
Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP

Pan Senator Andrzej Misiołek
Przewodniczący Komisji Infrastruktury Senatu RP