



Opinia
do ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami
(druk nr 232)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem przedłożonej Senatowi ustawy jest dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2011 r. (sygn. akt SK 9/08) dotyczącego ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.).

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 216 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w zakresie, w jakim pomija art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64, z późn. zm.) jako podstawę nabycia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości, do której stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 6 działu III ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Przepisy rozdziału 6 działu III ustawy z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami przewidują że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, określają one też szczegółowe zasady i tryb postępowania w tym zakresie.

Natomiast przepis przejściowy art. 216 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami przewiduje, że powyższe przepisy stosuje się także odpowiednio do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie przepisów dawnych ustaw regulujących

gospodarkę nieruchomościami. Przy czym, należy podkreślić, iż regulacja ta w sposób enumeratywny wymienia przepisy ustaw stanowiących podstawę przejęcia lub nabycia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości, stanowiąc tym samym, iż w przypadku tylko tych wyraźnie wskazanych przepisów określonych ustaw stosuje się przepisy rozdziału 6 działu III.

W przywołanym powyżej art. 216 ust. 1 pominięto jednak art. 47 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości – jako kolejną, osobną podstawę wywłaszczenia uzasadniającą żądanie przez byłego właściciela zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

W ślad za uzasadnieniem ustawy należy podkreślić, że na gruncie ustawy z 1958 r. można wyróżnić dwie formy wywłaszczenia: na podstawie decyzji administracyjnej albo w drodze umowy zbycia nieruchomości zawartej w trybie art. 6. Artykuł ten przewidywał, że ubiegający się o wywłaszczenie obowiązany jest przed wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego wystąpić do właściciela o dobrowolne odstąpienie nieruchomości i w razie porozumienia zawrzeć z nim w formie prawem przepisanej umowę nabycia lub zamiany nieruchomości. Ustawa zatem zobowiązywała organ ubiegający się o wywłaszczenie do wystąpienia do właściciela o dobrowolne, umowne odstąpienie nieruchomości. Dopiero w przypadku odmowy zawarcia takiej umowy możliwe było wydanie decyzji administracyjnej. Art. 6 może więc być traktowany jako przepis proceduralny określający umowny tryb wywłaszczenia nieruchomości.

Art. 47 ust. 1 był zaś osobną materialną przesłanką wywłaszczenia i przewidywał, że „W okresie do dnia 31 grudnia 1964 r. mogą być wywłaszczane grunty wraz z budowlami na tych gruntach, o ile budowle zostały wzniesione lub nadbudowane przez instytucje lub przedsiębiorstwa określone w art. 2 ust. 2 lub przez byłe władze okupacyjne, a wartość tych budowli lub nadbudowy przekracza pozostałą wartość nieruchomości. (...)”. W przeciwieństwie do „typowego” wywłaszczenia, którego celem jest przejęcie nieruchomości by następnie włączyć ją do pewnego procesu inwestycyjno-budowlanego, art. 47 pozwalał na wywłaszczenie nieruchomości już uprzednio zajętej i wykorzystywanej w jakimś celu, bez uprzedniego przeniesienia własności owej nieruchomości. Następcze przejęcie nieruchomości na podstawie (materialnej) art. 47 również mogło się odbywać – jeśli chodzi o procedurę – w trybie decyzji administracyjnej albo w drodze umownej (art. 6).

W praktyce stosowania tych przepisów, gdy dochodziło do zawierania umów notarialnych przenoszących własność nieruchomości, w aktach notarialnych niejednokrotnie przywoływano art. 47 ust. 1 jako podstawę prawną umowy (czyli specyficzną przesłankę materialną), a nie art. 6.

Tymczasem art. 216 ust. 1 ustawy z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami przyznaje prawo do żądania zwrotu właścicielom pozbawionym nieruchomości na podstawie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, a nie przyznaje tego prawa osobom pozbawionym nieruchomości na podstawie art. 47 tej ustawy.

Należy podnieść, iż stanowiska organów administracji i linia orzecznicza sądów administracyjnych, w tej materii, sprowadzały się do twierdzeń, że wywłaszczenie dokonane na podstawie art. 47 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, nie uprawnia w przypadku złożenia wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości do odpowiedniego stosowania uregulowań rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami przewidujących zwrot wywłaszczonych nieruchomości, z uwagi na fakt, iż art. 47 w przeciwieństwie do art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, nie jest wymieniony w przepisie art. 216 ust. 1.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego pominięcie art. 47 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości w kwestionowanym art. 216 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami spowodowało nierówną ochronę prawną własności oraz nierówne traktowanie wywłaszczonych podmiotów, w zależności od tego, czy jako podstawę prawną zawieranej umowy pomiędzy właścicielem nieruchomości a Skarbem Państwa wskazano w akcie notarialnym art. 6 czy art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r.

Trybunał nie znalazł „żadnych wartości, zasad lub norm konstytucyjnych, które uzasadniałyby odmienne potraktowanie wskazanych wyżej grup osób. Znajdują się one bowiem w bardzo podobnej sytuacji: zostały wywłaszczone w formie dobrowolnej umowy, o której mowa w art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r. i w przypadku spełnienia przesłanek określonych w przepisach rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami, w szczególności art. 136-137 ustawy mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeśli stała się ona zbędna na cel określony w wywłaszczeniu”.

Omawiana nowelizacja przewiduje zatem dodanie, jako przesłanki uzasadniającej żądanie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, obok art. 6 również art. 47 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (art. 1 pkt 1).

Ponadto w art. 1 w pkt 2 nowelizacji wprowadzana jest zmiana w art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, która umożliwi zwrot nieruchomości wywłaszczonych (od 1990 r.) i nabytych na rzecz gmin, jeżeli stały się zbędne ze względu na cel wywłaszczenia, na podstawie wymienionych w tym przepisie ustaw. W dotychczasowym brzmieniu wskazany przepis stanowi podstawę zwrotu nieruchomości nabytych wyłącznie na rzecz Skarbu Państwa.

Jak wynika to z uzasadnienia do projektu ustawy „choć nie było to przedmiotem wyroku TK, to jednak chodzi o tę samą instytucję prawną (możliwość „odzyskania” nieruchomości w trybie rozdziału 6 w dziale III), i o ten sam wzorzec konstytucyjny (zasada równości)”.

Opiniowana ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa została uchwalona przez Sejm w efekcie rozpatrzenia senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (druk sejmowy nr 496).

Pierwsze czytanie projektu miało miejsce w dniu 1 lipca 2012 r. Projektem ustawy zajmowały się Komisja Infrastruktury oraz Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. W dniu 10 października 2012 r. Komisje przyjęły sprawozdanie, w którym wnioskowały o przyjęcie projektu ustawy bez poprawek (druk sejmowy nr 789).

Drugie czytanie projektu ustawy miało miejsce na 25. posiedzeniu Sejmu w dniu 7 listopada 2012 r. Wobec wniesienia poprawki projekt został ponownie skierowany do Komisji.

Proponowana poprawka polegała na usunięciu z ustawy art. 2, wprowadzającego zmianę w art. 216 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, która umożliwia zwrot nieruchomości nabytych na rzecz gmin na podstawie wymienionych w tym przepisie ustaw.

Komisje opowiedziały się za odrzuceniem poprawki.

Ustawa została uchwalona na tym samym 25. posiedzeniu Sejmu w dniu 9 listopada 2012 r. w brzmieniu proponowanym przez Komisje.

III. Uwagi szczegółowe

Ustawa nie budzi zastrzeżeń o charakterze legislacyjnym.

Mirosław Reszczyński

Legislator