

U C H W A Ł A

SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 30 maja 2012 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce
nieruchomościami**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Jednocześnie upoważnia senator Helenę Hatkę do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami

Art. 1. W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.¹⁾) w art. 216:

1) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Przepisy rozdziału 6 działu III niniejszej ustawy stosuje się odpowiednio do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 6 lub art. 47 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 oraz z 1982 r. Nr 11, poz. 79), ustawy z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 31, poz. 138, z 1961 r. Nr 7, poz. 47 i Nr 32, poz. 159 oraz z 1972 r. Nr 27, poz. 192), ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi (Dz. U. z 1969 r. Nr 27, poz. 216, z 1972 r. Nr 49, poz. 312 oraz z 1985 r. Nr 22, poz. 99), art. 22 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159, z 1972 r. Nr 27, poz. 193 oraz z 1974 r. Nr 14, poz. 84), ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 27, poz. 192, z 1973 r. Nr 48, poz. 282 i z 1985 r. Nr 22, poz. 99) oraz do nieruchomości wywłaszczonych na rzecz państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, jak również do gruntów wywłaszczonych na podstawie odrębnych przepisów w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego.”;

2) w ust. 2 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2010 r. Nr 106, poz. 675, Nr 143, poz. 963, Nr 155, poz. 1043, Nr 197, poz. 1307 i Nr 200, poz. 1323 oraz z 2011 r. Nr 64, poz. 341, Nr 106, poz. 622, Nr 115, poz. 673, Nr 129, poz. 732, Nr 130, poz. 762, Nr 135, poz. 789, Nr 163, poz. 981, Nr 187, poz. 1110 i Nr 224, poz. 1337.

„Przepisy rozdziału 6 działu III stosuje się odpowiednio do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa albo gminy odpowiednio na podstawie:”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania 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, ze zm.).

Sentencja została ogłoszona dnia 7 czerwca 2011 r. w Dz. U. Nr 115, poz. 673, a pełny tekst rozstrzygnięcia wraz z uzasadnieniem w OTK ZU Nr 4A, poz. 34.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

Trybunał stwierdził niezgodność 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 ze 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 - 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 kwestionowany przepis przejściowy - art. 216 ust. 1 - 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 zastosowano w tym przepisie technikę precyzyjnego, zamkniętego wyliczenia przewidującego, że przepisy rozdziału 6 działu III stosuje się do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie wyraźnie wskazanych przepisów określonych ustaw. W przepisie tym pominięto jednak - 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 - art. 47 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości.

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.

Kwestionowany 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. Następce 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. W konsekwencji, fakt, iż właściciel znajdując się w sytuacji przymusowej (podmiot

ubiegający się o wywłaszczenie „groził” właścicielowi, że gdy nie zgodzi się na zawarcie umowy, to wywłaszczenie nastąpi na podstawie decyzji administracyjnej) decydował się on zawrzeć ostatecznie dobrowolną umowę, oraz fakt, że w podstawie aktu notarialnego przywoływany był jedynie art. 47 - powodują, że gdy nieruchomość owa staje się zbędna z punktu widzenia celu wywłaszczenia, nie może on dziś żądać jej zwrotu.

Choć być może art. 216 ust. 1 ustawy z 1997 r. dałoby się czytać w ten sposób, że obejmuje on poprzez przywołanie art. 6 ustawy z 1958 r. wszelkie „umowne wywłaszczenia”, niezależnie od tego czy nieruchomość miała być dopiero zajęta na pewne cele, czy już była faktycznie zajęta - to jednak w praktyce sądowej, choć z jednej strony nie było wątpliwości, że przeniesienie własności w trybie art. 6 też jest wywłaszczeniem, to z drugiej strony art. 216 ust. 1 rozumiano jako ścisłe wyliczenie zamknięte, którego sąd nie może poszerzyć o art. 47 ust. 1 ustawy z 1958 r.

Należy przypomnieć, że jeszcze na podstawie art. 69 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości możliwy był zwrot nieruchomości przejętych na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z 1958 r. Dopiero w obecnie obowiązującej ustawie z 1997 r. pominięto art. 47.

TK uznał, „że art. 47 ust. 1 (...) określał szczególną i samoistną podstawę materialną wywłaszczenia na gruncie tej ustawy, które mogło dokonać się bądź w formie ‘imperatywnej’, tzn. decyzji organu państwowego, bądź w formie dobrowolnej umowy, na podstawie art. 6”. W pewnych przypadkach nieruchomość została wywłaszczona w formie dobrowolnej umowy, do czego upoważniał art. 6, ale z przytoczeniem jako podstawy prawnej wywłaszczenia art. 47 ust. 1. Podstawę materialną wywłaszczenia stanowił więc przepis art. 47 ust. 1, natomiast podstawę formalną wywłaszczenia, określającą jej formę, stanowił art. 6 wymieniony w art. 216 ust. 1.

Pominięcie art. 47 ust. 1 ustawy z 1958 r. w art. 216 ust. 1 ustawy z 1997 r. powoduje, że prawa ubiegania się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości pozbawieni są ci, od których Skarb Państwa nabył, w formie dobrowolnej umowy, o której mowa w art. 6 ustawy z 1958 r., nieruchomość, o której wywłaszczenie się ubiegał, jeśli w akcie notarialnym przenoszącym własność nieruchomości został wskazany art. 47 ust. 1, a nie art. 6. Natomiast prawo ubiegania się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości posiadają ci, od których Skarb Państwa nabył nieruchomość w formie dobrowolnej umowy, gdy w akcie notarialnym wskazano jako podstawę prawną art. 6. Pominięcie art. 47 ust. 1 ustawy z 1958 r. w zaskarżonym przepisie art. 216 ust. 1 ustawy „ujawnia, w kontekście przyjętej przez sądy administracyjne wykładni

zaskarżonego przepisu, nierówną ochroną prawną własności oraz nierówne traktowanie obydwu wskazanych wyżej grup osób przez ustawodawcę, w zależności od tego, czy jako podstawę prawną zawartej umowy między Skarbem Państwa i właścicielem nieruchomości wskazano w akcie notarialnym art. 6 czy art. 47 ust. 1”. TK nie jest uprawniony do zmiany tak ustalonej przez sądy wykładni tego przepisu.

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”.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

TK stwierdził, że wyrok „oznacza, że konieczna będzie interwencja ustawodawcy w celu uwzględnienia w art. 216 ust. 1 ustawy art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r., wśród przepisów, do których stosuje się przepisy rozdziału 6 działu III ustawy, aby usunąć orzeczoną niekonstytucyjność”. Celem nowelizacji jest zatem dodanie - jako przesłanki uzasadniającej żądanie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości - obok art. 6 - art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości.

Jednocześnie ze względu na to, że z punktu widzenia zasady równości kwestionowany może być również ust. 2 w art. 216, w zakresie w jakim pomija możliwość „odzyskiwania” nieruchomości wywłaszczonych (od 1990 r.) na rzecz gmin, jeżeli stały się zbędne ze względu na cel wywłaszczenia, proponuje się dopisanie w tym ustępie fragmentu przewidującego, że owo „odzyskanie” może mieć miejsce nie tylko od Skarbu Państwa, lecz także od gmin. 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).

4. Konsultacje

Pisma w sprawie projektu przesłali: Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Minister Administracji i Cyfryzacji, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej, Krajowa Izba Radców Prawnych, Stowarzyszenie Właścicieli i Współwłaścicieli Wywłaszczonych Hal i Polan w Tatrach. Minister Transportu zwrócił uwagę na ewentualną potrzebę nowelizacji także art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przy czym zaznaczył, że nie jest w stanie na tym etapie zaproponować konkretnego brzmienia przepisu; postulował także nowelizację art. 216 ust. 2. Prokuratoria Generalna wniosła o poszerzenie uzasadnienia o skutki dla budżetu państwa.

5. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Przyjęcie ustawy oznacza, że w przypadku zmiany przeznaczenia nieruchomości wywłaszczonych na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z 1958 r., były właściciel bądź jego spadkobierca mogą zażądać jej zwrotu. Warunkiem zwrotu nieruchomości jest jednak zwrot przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę [Państwu albo gminie] odszkodowania lub nieruchomości zamiennej. Kosztem po stronie budżetu państwa będą koszty prowadzonych postępowań administracyjnych w związku z wnioskami o zwrot zbędnych nieruchomości.

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.