



**MINISTER
TRANSPORTU, BUDOWNICTWA
I GOSPODARKI MORSKIEJ**

Warszawa, dnia 29 marca 2012 r.

BN-2m-760-5/12

BN/12/1240

Pan

Piotr Zientarski

Przewodniczący Komisji Ustawodawczej

Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Stanowmy Panie Przewodniczący.

W odpowiedzi na pismo Pana Przewodniczącego z dnia 29 lutego br., znak BPS/KU-034/57/16/12, w sprawie opinii na temat rozwiązań przyjętych w projekcie ustawy *o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami* (druk senacki nr 57), uprzejmie przedstawiam stanowisko odnośnie proponowanych zmian.

W wyroku z dnia 19 maja 2011 r., sygn. akt SK 9/08, Trybunał Konstytucyjny uznał, że zaskarżony art. 216 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, 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) jest niezgodny z art. 64 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* 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 oraz z 1982 r. Nr 11, poz. 79), jako podstawę nabycia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości, do której stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 6 działu III ustawy *o gospodarce nieruchomościami*.

W związku z powyższym chciałbym uprzejmie podziękować za przygotowaną propozycję usunięcia niezgodności art. 216 ust. 1 ustawy *o gospodarce nieruchomościami* (druk senacki nr 57) w powyżej przedstawionym zakresie.

Zgodnie z uwagami Trybunału Konstytucyjnego, resort przeprowadził analizę przesłanek zwrotów nieruchomości zawartych w przepisach rozdziału 6 działu III ustawy *o gospodarce nieruchomościami*. Na tym tle, jeżeli Komisja Ustawodawcza uzna za stosowne zgodzić się ze mną, pragnę przedstawić obawy i wnioski w zakresie proponowanych rozwiązań.

Analizując propozycję nowelizacji przepisu art. 216 ust. 1 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*, pragnę zauważyć, iż zgodnie z obowiązującą treścią art. 136 ust. 3 ustawy

o gospodarce nieruchomościami, poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli, stosownie do przepisu art. 137, stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Przy czym nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli:

- 1) pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo
- 2) pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż obowiązujące przepisy ustawy *o gospodarce nieruchomościami* uzależniają zwrot wywłaszczonej nieruchomości od tego, czy ostatecznie na wywłaszczonej nieruchomości został zrealizowany cel wywłaszczenia. Przedstawiony projekt nie przewiduje nowelizacji tych przepisów.

Natomiast przepis art. 47 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. *o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości* stanowił, iż w okresie do dnia 31 grudnia 1964 r. mogły być wywłaszczane grunty wraz z budowlami na tych gruntach, o ile budowle zostały wzniesione lub nadbudowane przez organy administracji państwowej, instytucje państwowe, przedsiębiorstwa państwowe lub przez byłe władze okupacyjne, a wartość tych budowli lub nadbudowy przekraczała pozostałą wartość nieruchomości. Przy odszkodowaniu za wywłączoną nieruchomość nie była brana pod uwagę wartość wzniesionej budowli lub nadbudowy. Należy podkreślić, że prawo Państwa do przejęcia na własność w trybie wywłaszczenia gruntu i budowli było zachowane nawet wówczas, kiedy roszczenia o nakłady z tytułu wzniesienia budowli lub nadbudowy uległy przedawnieniu. Wywłaszczenie dokonywane na podstawie przepisu art. 47 ww. ustawy stanowiło zatem szczególnie przypadek wywłaszczenia. O ile bowiem wywłaszczenie dokonywane na podstawie art. 6 ustawy *o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości* miało na celu pozyskanie praw do nieruchomości, na której miały być realizowane inwestycje publiczne, o tyle w przypadku art. 47 ww. ustawy cel publiczny (cel wywłaszczenia, tj. realizacja inwestycji) został zrealizowany jeszcze przed dniem pozyskania praw do nieruchomości.

Biorąc powyższe pod uwagę wyrażam obawę czy zaproponowana przez Senacką Komisję Ustawodawczą zmiana art. 216 ust. 1 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*, polegająca jedynie na uwzględnieniu art. 47 ustawy *o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości*, jako podstawy przejęcia lub nabycia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, spowoduje wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2011 r., sygn. akt SK 9/08. W mojej ocenie sytuacja prawna spadkobierców dawnych właścicieli nie ulegnie zmianie. Bowiemy przy zmianie wyłącznie przepisu art. 216 ust. 1 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*, nie będzie możliwy zwrot wywłaszczonych nieruchomości, z uwagi na fakt, że w rozumieniu art. 137 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*, nieruchomość ta nie będzie zbędna na cel wywłaszczenia.

W mojej ocenie projekt wymaga uzupełnienia o propozycję zmian do przepisów rozdziału 6 działu III ustawy *o gospodarce nieruchomościami*. Z uwagi na bardzo skomplikowaną i złożoną materię zwrotów wywłaszczonych nieruchomości oraz konieczność dokonania dodatkowej analizy systemu zwrotów nieruchomości, w chwili obecnej nie jestem w stanie przedstawić konkretnych propozycji zmian. W mojej ocenie należałoby rozważyć odpowiednią zmianę brzmienia przepisu art. 137 ust. 1 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*, który dotyczy kryterium zbędności nieruchomości na cel wywłaszczenia.

Z uwagi na powyższe, dokonywanie oceny skutków finansowych regulacji zawartej w druku senackim nr 57, w sytuacji gdy w mojej ocenie nie wystąpi zmiana sytuacji prawnej spadkobierców dawnych właścicieli w kontekście zwrotu nieruchomości, byłoby utrudnione.

Przedstawiając powyższe stanowisko pragnę poinformować Pana Przewodniczącego, że bieżąca ocena funkcjonowania ustawy *o gospodarce nieruchomościami* wskazała na jeszcze jeden problem, odnoszący się do zwrotów nieruchomości, na który pragnę zwrócić uwagę. Dotychczasowe brzmienie art. 216 ust. 2 pkt 3 ustawy *o gospodarce nieruchomościami* odmiennie kształtuje możliwość zwrotu nieruchomości wywłaszczonych na rzecz gminy od tych przejętych na rzecz Skarbu Państwa. Dyspozycja przepisu art. 216 ust. 2 ww. ustawy obejmuje jedynie nieruchomości nabyte na rzecz Skarbu Państwa, na podstawie art. 5 i art. 13 ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. *o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli* (Dz. U. Nr 35, poz. 240 oraz z 1957 r. Nr 39, poz. 172); art. 9 dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. *o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych* (Dz. U. z 1952 r. Nr 4, poz. 31) oraz ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. *o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości* (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, z późn. zm.17)). Tymczasem na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. *o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości* (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, z późn. zm.), istniała możliwość wywłaszczenia na rzecz gminy. W konsekwencji zwroty nie obejmują nieruchomości, które od dnia 5 grudnia 1990 r.¹ mogły być nabywane przez gminy. Obowiązujący stan prawny powoduje więc nierówne traktowanie podmiotów, które znajdują się w tej samej sytuacji prawnej. Różnicowanie sytuacji prawnej wywłaszczanych podmiotów wydaje się nieuzasadnione, biorąc pod uwagę, że wywłaszczeń dokonuje się z tej samej przyczyny, tj. konieczności realizacji celu publicznego.

Podejmując próbę nowelizacji przepisu art. 216 ustawy *o gospodarce nieruchomościami* zasadnym wydaje się przywrócenie równowagi podmiotów znajdujących się w identycznej sytuacji prawnej, niezależnie od tego, czy przejęcie na realizację celu publicznego dokonało się na rzecz Skarbu Państwa czy gminy. W tej sprawie o podjęcie działań legislacyjnych dotyczących uzupełnienia art. 216 ust. 2 pkt 3 ustawy, wnioskował również Rzecznik Praw Obywatelskich, który odnotowuje wpływy skarg od obywateli w tym zakresie. Podzielając pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich proszę o rozważenie

¹ Ustawa z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464)

uzupełnienia projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami o zmianę art. 216 ust. 2 pkt 3 ustawy uwzględniającą przejmowanie praw do nieruchomości przez gminy.

Możliwość zwrotu nieruchomości przejętej na własność gminy z mocy prawa, na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości wyklucza również utrwalona linia orzecznicza sądów administracyjnych w zakresie art. 216 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stanowisko takie zostało wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2009 r., sygn. akt I OSK 667/08. Jednocześnie Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 23 września 2010 r., sygn. akt I OSK 1602/09 potwierdził, że „przepis art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowiący normę o charakterze szczególnym, nie podlega interpretacji rozszerzającej. Wyliczenie w nim ustaw i przepisów poszczególnych ustaw ma charakter enumeratywny i stanowi katalog zamknięty. Niedopuszczalne jest stosowanie przepisów o wywłaszczeniu do nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa na podstawie przepisów innych niż wymienione w tym artykule, a także nieruchomości przejętych bez żadnego tytułu prawnego i co do których nie wydano w tym przedmiocie żadnych decyzji administracyjnych.”. Zatem w jego ocenie ograniczenie stosowania przepisu wynika z charakteru normy szczególnej, która zgodnie z utrwalonym orzecznictwem oraz doktryną, nie podlega wykładni rozszerzającej, a tym bardziej - stosowaniu analogii.

Powyższe dostrzegł również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który w wyroku z dnia 17 grudnia 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 1292/10 stwierdził, iż „uregulowania przepisu art. 216 u.g.n. w zakresie zwrotu nieruchomości wywłaszczonych lub przejętych czy też nabytych przez Skarb Państwa w szczególnym trybie, mają charakter wyczerpujący i nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowanie tego przepisu na inne przypadki utraty własności.”.

Uwzględniając powyższe, z punktu widzenia ekonomiki procesu legislacyjnego wydaje się uzasadnione przygotowanie kompleksowej zmiany przepisu art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w ramach działań zmierzających do wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2011 r., w sprawie o sygn. SK 9/08. Jednocześnie w ramach współpracy, deklaruje gotowość włączenia się w prace nad przedłożoną regulacją, w celu wyczerpującego uregulowania instytucji zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

2 Warszawa

Złobow, Zięba
MINISTERSTWA PRACY,
BUDOWNICTWA I GOSPODARKI MORSKIEJ

Piotr Styczeń
Podsekretarz Stanu