



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA**

Warszawa, dnia 8 października 2008 r.

Druk nr 283

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Krzysztof Kwiatkowski.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Krzysztof Kwiatkowski

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami

Art. 1.

W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 136 dodaje się ust. 7 w brzmieniu:

"7. Przepisy ust. 1-5 stosuje się odpowiednio w przypadku wywłaszczenia prawa użytkowania wieczystego.";

2) w art. 137 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

"2. Jeżeli w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, cel wywłaszczenia został zrealizowany tylko na części wywłaszczonej nieruchomości, zwrotowi podlega pozostała część.".

Art. 2.

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

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 281, poz. 2782, z 2005 r. Nr 130, poz. 1087, Nr 169, poz. 1420, Nr 175, poz. 1459, z 2006 r. Nr 104, poz. 708, Nr 220, poz. 1600 i 1601, z 2007 r. Nr 69, poz. 468, Nr 173, poz. 1218 oraz z 2008 r. Nr 59, poz. 369.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 kwietnia 2008 r. (sygn. akt K 6/05), dotyczącego art. 136 ust. 6, art. 137 ust. 2, art. 229a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.) oraz art. 15 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492 ze zm.).

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja orzeczenia została opublikowana w Dz. U. z 2008 r., Nr 59, poz. 369 (dzień publikacji wyroku — 9 kwietnia 2008 r.). Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem został zamieszczony w OTK Z.U. z 2008 r., Nr 3A, poz. 41.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją:

(a) art. 136 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami;

(b) art. 137 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie, „w jakim uzależnia zwrot części wywłaszczonej nieruchomości niezagospodarowanej na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu od istnienia możliwości zagospodarowania jej zgodnie z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w dniu złożenia wniosku o zwrot części nieruchomości, a w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo jeżeli przylega do nieruchomości stanowiącej własność osoby wnioskującej o zwrot”;

(c) art. 229a ustawy o gospodarce nieruchomościami;

(d) art. 15 ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

2.2. Artykuł 136 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami wyłącza stosowanie przepisów o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości (art. 36 ust. 1-5) w przypadku, gdy wywłaszczenie dotyczyło prawa użytkowania wieczystego.

Wspomniany przepis (art. 136) statuuje zasadę zakazu użycia (przeznaczenia) wywłaszczonej nieruchomości na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu. Zasadę tę można również rozumieć jako obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, z wyjątkami określonymi w ustawie, jeżeli miałyby być przeznaczona na inny cel niż określony w decyzji wywłaszczeniowej.

Do dnia wejścia w życie ustawy z 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492 ze zm.) w orzecznictwie sądowym przyjmowano, że przepisy o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości mają zastosowanie także do zwrotu wywłaszczonego prawa użytkowania wieczystego (por. np.: uchwała SN z 25 stycznia 1996 r., sygn. akt III AZP 31/95, OSNP 1996/14/194; wyrok NSA z 8 grudnia 2000 r., sygn. akt IV SA 2295/95). Orzecznictwo oparło się na założeniu, iż użytkowanie wieczyste jest prawem zbliżonym do prawa własności na tyle, że pozwalało to na odpowiednie stosowanie przywilejów — przysługujących m.in. na podstawie art. 136 właścicielom nieruchomości — także użytkownikom wieczystym. W ocenie Trybunału wspomniana nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami naruszała zasadę zaufania obywateli do państwa z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równej ochrony prawa własności i równego traktowania podmiotów (właścicieli i użytkowników wieczystych).

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli nieruchomość nie została użyta na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia, ma rangę konstytucyjną i jest konsekwencją art. 21 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem Trybunału: „[Konstytucja] dopuszczając wywłaszczenie »jedynie na cele publiczne« tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy. Pamiętać przy tym należy o szerokim pojmowaniu konstytucyjnego pojęcia „wywłaszczenie”, które wykracza swoim zakresem poza pojęcie »wywłaszczenie« zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Nakłada to obowiązek dopuszczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w tych wszystkich wypadkach, gdy nie zostanie ona wykorzystana na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia. [...] Z nakazu ochrony własności oraz innych praw majątkowych, który statuuja art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, wynikają określone obowiązki dla ustawodawcy zwykłego: obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym i obowiązek negatywny powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być ponadto realna. Punktem odniesienia (kryterium weryfikacji tej cechy) musi być skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje”.

Ostatecznie — powołując się posiłkowo na literaturę przedmiotu — Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości obejmuje nie tylko restytucję prawa własności, ale również prawa użytkowania wieczystego, a także ograniczonych praw rzeczowych. Dlatego art. 136 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami został uznany za niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.3. Artykuł 137 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi: „Jeżeli w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, cel wywłaszczenia został zrealizowany tylko na części wywłaszczonej nieruchomości, zwrotowi podlega pozostała część, jeżeli istnieje możliwość jej zagospodarowania zgodnie z planem miejscowym obowiązującym w dniu złożenia wniosku o zwrot, a w przypadku braku planu miejscowego, zgodnie z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo jeżeli przylega do nieruchomości stanowiącej własność osoby wnioskującej o zwrot”.

Przepis ten wprowadza daleko idące ograniczenie uprawnień byłych właścicieli nieruchomości i ich spadkobierców, w porównaniu ze stanem prawnym sprzed nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami, kiedy zwrotowi podlegała część nieruchomości, niewykorzystana na cel wywłaszczenia, bez żadnych ograniczeń i warunków.

Unormowana w art. 32 Konstytucji zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujący się daną cechą istotną w równym stopniu, powinni być traktowani równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących.

Jak wyjaśnia sąd konstytucyjny: „Punktem wyjścia orzekania o zasadzie równości musi więc zawsze być najpierw ustalenie, czy istnieje wspólność cechy relewantnej pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a więc, innymi słowy, czy zachodzi »podobieństwo« tych sytuacji. Wystąpienie takiego podobieństwa stanowi przesłankę zastosowania zasady równości. Jeżeli więc zostaje stwierdzone, że sytuacje »podobne« zostały przez prawo potraktowane odmiennie, to wskazuje to na możliwość naruszenia zasady równości. Nie zawsze jednak odmienność potraktowania sytuacji podobnych jest konstytucyjnie niedopuszczalna, bo mogą zachodzić wypadki, gdy odmienność tego potraktowania będzie usprawiedliwiona. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować uzasadnienie w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te muszą:

1) mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony;

2) mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;

3) pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych. Jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej [...]. Dopiero brak owych przekonujących argumentów powoduje, że regulacja różnicująca reżim prawny podmiotów czy sytuacji »podobnych« nabiera charakteru niekonstytucyjnej dyskryminacji bądź uprzywilejowania.”

Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 137 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami narusza zasadę równości poprzez nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji byłych właścicieli (użytkowników wieczystych) w zależności od tego, czy cel wywłaszczenia zrealizowano na całej nieruchomości, czy jedynie na jej części.

W przekonaniu Trybunału: „W związku z powyższym, ograniczenie prawa majątkowego wprowadzone w art. 137 ust. 2 nie znajduje uzasadnienia w świetle zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Podobnie nie znajduje uzasadnienia w świetle zasady proporcjonalności ograniczenie konstytucyjnej zasady zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Zasady tej nie należy zawężyć jedynie do sytuacji, gdy cała nieruchomość stała się zbędna na cel publiczny wskazany w decyzji o wywłaszczeniu.

Z kolei art. 64 ust. 3 Konstytucji odnosi się do własności, które to pojęcie na gruncie tego przepisu należy interpretować stosunkowo wąsko, jako odrębne od innych praw majątkowych (inaczej niż na gruncie art. 21 Konstytucji), w wypadku art. 137 ust. 2 mamy do czynienia z ograniczeniem prawa majątkowego — roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości.”

2.4. Artykuł art. 229a ustawy o gospodarce nieruchomościami został wprowadzony w wyniku wspomnianej wcześniej nowelizacji z 28 listopada 2003 r.

Ustawodawca uznał, że wywłaszczona nieruchomość nie podlega zwrotowi także wówczas, gdy przed 1 stycznia 1998 r. została wydana decyzja wywłaszczeniowa, w której określono cel wywłaszczenia. Cel ten wprawdzie nie został zrealizowany, ale zrealizowano inny cel publiczny, który w dniu wydania decyzji wywłaszczeniowej także mógł być podstawą wywłaszczenia.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla „wyjątkowy i szczególny” charakter instytucji wywłaszczenia, które „powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych”, uzasadnionych celami publicznymi, a celów tych nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych. Istnieje nierozwalny związek pomiędzy określeniem celów publicznych pozwalających na wywłaszczenie a faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy.

Artykuł 229a tworzy natomiast sytuację, w której traci na znaczeniu wyjątkowy charakter wywłaszczenia — w szczególności przesłanka niemożności realizacji danego celu publicznego za pomocą innych środków prawnych. „W wypadku zmiany celu publicznego realizowanego na wywłaszczonej nieruchomości nie będzie prowadzone sformalizowane postępowanie wywłaszczeniowe, którego celem byłoby wykazanie zaistnienia m.in. tej przesłanki.”

2.5. Z treści art. 15 ustawy z 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw wynika, że art. 229a ustawy o gospodarce nieruchomościami ma być stosowany do spraw wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej.

„Nie ulega zatem wątpliwości — stwierdził Trybunał — iż skoro sama norma określona w art. 229a została uznana za niekonstytucyjną, to tym bardziej regulacja nakazująca jej zastosowanie do postępowań wszczętych i niezakończonych będzie podlegała derogacji ze względu na jej niekonstytucyjność. Utrzymanie bowiem w obrocie prawnym normy nakazującej stosowanie normy niekonstytucyjnej do określonego (temporalnie) rodzaju postępowań naruszałoby — i to w sposób rażący — określoną w Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawnego, poprzez naruszenie istoty konstytucyjnej ochrony prawa własności i konstytucyjnych zasad dopuszczalnego wywłaszczenia.”

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Mając na uwadze konieczność wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 kwietnia 2008 r. (sygn. akt K 6/05), kierując się brzmieniem sentencji wyroku oraz motywami jego uzasadnienia, proponuje się, by zmiana ustawy o gospodarce nieruchomościami polegała na wyraźnym wskazaniu, że przepisy art. 136 ust. 1-5 mają odpowiednie zastosowanie również w sytuacji, kiedy wywłaszczenie dotyczy prawa użytkowania wieczystego. W poprzednim stanie prawnym, zanim weszła w życie nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami z 28 listopada 2003 r. (następnie częściowo zakwestionowana przez Trybunał), odpowiednie stosowanie art. 136 do prawa użytkowania wieczystego stanowiło konsekwencję orzecznictwa sądów, wspartego przez doktrynę prawa.

Z art. 137 ust. 2 został wykreślony fragment przepisu, który odpowiada zakresowej niekonstytucyjności normy powołanej w sentencji wyroku Trybunału. Trybunał Konstytucyjny nie sformułował sentencji w taki sposób, aby samoistnie uchylić niekonstytucyjny fragment, ponieważ był związany granicami zaskarżenia.

Artykuł 229a ustawy o gospodarce nieruchomościami i art. 15 ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw zostały w całości derogowane wraz z opublikowaniem wyroku w dzienniku urzędowym. Interwencja prawodawcy nie jest w ich przypadku konieczna.

4. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Projekt może powodować pośrednie skutki dla budżetu państwa, związane z koniecznością zwracania wywłaszczonych nieruchomości według nowych, mniej korzystnych dla budżetu państwa zasad.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu
