



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM 10-200-08

Druk nr 1412
Warszawa, 20 listopada 2008 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

**- o zmianie ustawy o gospodarce
nieruchomościami.**

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Ponadto przejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Prezes Rady Ministrów.

(-) Donald Tusk

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 2004 r. Nr 261, poz. 2603, z późn. zm.¹⁾) 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 i Nr 175, poz. 1459, z 2006 r. Nr 64, poz. 456, Nr 104, poz. 708 i Nr 220, poz. 1600 i 1601, z 2007 r. Nr 173, poz. 1218 oraz z 2008 r. Nr 59, poz. 369.

UZASADNIENIE

Przedmiotowy projekt ustawy stanowi realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05 (Dz. U. Nr 59, poz. 369). W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności:

- 1) art. 136 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, z późn. zm.) z art. 2, art. 21 ust. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 137 ust. 2 ww. ustawy 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, z art. 2 oraz art. 21 ust. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) art. 229a ww. ustawy z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 2 oraz z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 4) 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, z późn. zm.) z art. 2 w związku z art. 64 ust. 2 oraz art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Jak wskazuje w swoim orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny, zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, która nie została użyta na cel publiczny, stanowiący przesłankę jej wywłaszczenia, jest zasadą konstytucyjną, wynikającą z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Jej konsekwencją jest przyznanie poprzednim właścicielom lub ich spadkobiercom prawa do zgłoszenia wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, zgodnie z postanowieniami art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Prawo to jednak nie przy-

sługuje wyłącznie wyżej wymienionym, ale również użytkownikom wieczystym i ich spadkobiercom, co wiąże się z założeniem, iż użytkowanie wieczyste jest prawem zbliżonym do prawa własności. Stąd też, jak zaznacza Trybunał Konstytucyjny, zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości obejmuje nie tylko restytucję prawa własności, ale również prawa użytkowania wieczystego, a także ograniczonych praw rzeczowych.

Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczące zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, wprowadziły nie tylko rozróżnienie traktowania i ochrony prawa własności – byłych właścicieli nieruchomości i użytkowników wieczystych, ale również zróżnicowały sytuację tych podmiotów w zależności od tego, czy cel wywłaszczenia zrealizowano na całej nieruchomości czy na jej części. Przed stwierdzeniem jego niekonstytucyjności, art. 137 ust. 2 ww. ustawy ograniczał uprawnienia byłych właścicieli i spadkobierców wywłaszczonej nieruchomości, w przypadku gdy cel publiczny zrealizowano wyłącznie na jej części. Zwrot pozostałej części tej nieruchomości był uzależniony od możliwości jej zagospodarowania zgodnie z planem miejscowym, a w przypadku braku planu miejscowego, zgodnie z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Mogła być ona również zwrócona, jeżeli przylegała do nieruchomości stanowiącej własność osoby wnioskującej o zwrot. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wprowadzenie do ww. ustawy ograniczeń, różnicujących w sposób nieuzasadniony sytuację byłych właścicieli (użytkowników wieczystych i innych) prowadziło do naruszenia zasady równości podmiotów wobec prawa. Zawężenie konstytucyjnej zasady zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jedynie do sytuacji, gdy cała nieruchomość stała się zbędna na cel publiczny wskazany w decyzji o wywłaszczeniu, nie znajduje także uzasadnienia w świetle zasady proporcjonalności.

W rozważanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny wyraźnie podkreślał wyjątkowy charakter instytucji wywłaszczenia, która powinna być stosowana tylko w „sytuacjach koniecznych”, uzasadnionych celami publicznymi. Przesłanka celu publicznego – ściśle określonego w decyzji o wywłaszczeniu, traciła jednak na znaczeniu w świetle art. 229a ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z tym artykułem nieruchomość nie podlegała zwrotowi wówczas, gdy została wywłaszczona decyzją wydaną przed dniem 1 stycznia 1998 r., jeżeli na nieruchomości został zrealizowany inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, który w dniu wydania tej decyzji mógł stanowić podstawę wywłaszczenia. W wyniku rozstrzygnięcia norma ta została uznana za niezgodną

z Konstytucją, wskutek czego Trybunał Konstytucyjny uchylił przepis art. 229a ww. ustawy.

Wyeliminowanie art. 229a ustawy o gospodarce nieruchomościami z obiegu prawnego nie tworzy luki czy stanu niepewności i tym samym nie powoduje konieczności podjęcia działań ustawodawczych w tym zakresie.

Nie występuje również konieczność dokonywania zmian w zakresie art. 136 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepis ten na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego utracił moc prawną z dniem publikacji wyroku, tj. z dniem 9 kwietnia 2008 r.

Zauważyć należy, że abrogacja normy zawartej w art. 136 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami powoduje powrót do stanu prawnego obowiązującego przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami i niektórych innych ustaw. Tym samym uchylenie ust. 6 w art. 136 stanowi powrót do wykładni prawa, która wskazuje, iż przepis art. 136 w całości odnosi się również do użytkownika wieczystego.

Przedmiotowy projekt ustawy odnosi się również wprost do regulacji art. 137 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Mając na uwadze wytyczne zawarte w treści uzasadnienia do wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w projekcie ustawy przewidziano nieograniczone prawo domagania się zwrotu pozostałej części wywłaszczonej nieruchomości – jeżeli mimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten został zrealizowany tylko na części tej nieruchomości. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zróżnicowanie sytuacji byłych właścicieli (użytkowników wieczystych i innych) w zależności od tego, czy cel wywłaszczenia zrealizowano na całej nieruchomości czy też jedynie na jej części, stanowi naruszenie zasady równości oraz zasady proporcjonalności. Nie można bowiem ograniczać prawa do zwrotu nieruchomości wywłaszczanej jedynie do sytuacji, gdy cała nieruchomość stała się zbędna na cel publiczny wskazany w decyzji o wywłaszczeniu.

Trybunał Konstytucyjny orzekł również o niekonstytucyjności art. 15 ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, z którego treści wynika stosowanie normy określonej w art. 229a ustawy o gospodarce nieruchomościami do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej.

W projektowanej ustawie nie przewidziano jednak nowelizacji powyższej ustawy. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż skoro sama norma określona w art. 229a ustawy o gospodarce nieruchomościami została uznana za niekonstytucyjną, to tym bardziej regulacja nakazująca jej zastosowanie do postępowań wszczętych a niezakończonych będzie podlegała abrogacji. Zauważyć przy tym należy, iż uchylenie art. 15 powołanej ustawy zmieniającej nie powoduje luki w prawie.

Ponadto podjęcie próby nowelizacji w zakresie uchylonego wyrokiem art. 15 ustawy zmieniającej stałoby w sprzeczności z zasadami poprawnej legislacji. Zgodnie z § 91 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. z sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908) nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę. Wyjątkowo można dokonać nowelizacji takich przepisów w okresie ich *vacatio legis*, gdy konieczne jest wyeliminowanie rażącego błędu w przepisach zmieniających ogłoszonej ustawy.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projektowana ustawa nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414), projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji. Nie zgłoszono uwag w trybie przewidzianym ww. ustawą.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

I. Cel projektowanej ustawy

Projekt ustawy stanowi realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05. Zaproponowana zmiana ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z zaleceniami Trybunału Konstytucyjnego, umożliwia ubieganie się o zwrot części wywłaszczonej nieruchomości, na której nie zrealizowano celu publicznego określonego w decyzji o wywłaszczeniu tej nieruchomości, bez konieczności spełnienia dodatkowych przesłanek.

II. Podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa

Projekt ustawy będzie oddziałował na podmioty uprawnione do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, w szczególności na byłych właścicieli, użytkowników wieczystych i ich spadkobierców.

III. Konsultacje społeczne

Projekt ustawy został przekazany do konsultacji społecznych z: Polską Federacją Rynku Nieruchomości, Instytutem Gospodarki Nieruchomościami, Instytutem Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Krakowskim Instytutem Nieruchomości oraz Europejskim Instytutem Nieruchomości. Żaden z ww. podmiotów nie zgłosił uwag do niniejszego projektu.

Projekt ustawy przekazano również do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego pozytywnie zaopiniowała niniejszy projekt, przy czym wskazała na potrzebę podjęcia prac nad projektem kompleksowej zmiany mechanizmu wywłaszczenia nieruchomości, wypłacania odszkodowań za wywłączoną nieruchomość oraz zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, a w szczególności jej części.

Przedmiotowy projekt zamieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji.

IV. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Wejście w życie projektu ustawy może mieć wpływ na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, jednakże skutki te są trudne do oszacowania.

V. Wpływ regulacji na rynek pracy

Wejście w życie projektu ustawy nie wpłynie na rynek pracy.

VI. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Wejście w życie projektu ustawy nie wpłynie na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość.

VII. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Wejście w życie projektu ustawy nie wpłynie na sytuację i rozwój regionalny.



URZĄD
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ STANU

Mikołaj Dowgielewicz

Min.MD/2607/08/DP/JS

Warszawa, dnia 4 listopada 2008 r.

Pan
Maciej Berek
Sekretarz Rady Ministrów

Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami wyrażona na podstawie art. 9 pkt 3 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. Nr 106, poz. 494, z późn. zm.) przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej Mikołaja Dowgielewicza

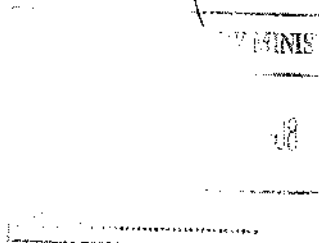
Szanowny Panie Ministrze,

W związku z przedłożonym projektem (pismo nr RM-10-200-08) pozwalam sobie wyrazić następującą opinię:

Projektowana regulacja nie jest objęta zakresem prawa Unii Europejskiej.

Z poważaniem,

Do uprzejmej wiadomości:
Pan Jacek Krawczyk
Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji



GABINET
SEKRETARZA RADY MINISTRÓW

2008-11-05