



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
IV kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DPS-140-40(2)/04

Warszawa, 11 stycznia 2005 r.

Pan  
Włodzimierz Cimoszewicz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku.

Przedkładam **stanowisko Rządu** wobec poselskiego projektu ustawy

- **o zmianie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami i niektórych innych ustaw (druk nr 3419).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Infrastruktury do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z szacunkiem

(-) Marek Belka

**Stanowisko Rządu do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami i niektórych innych ustaw (druk nr 3419)**

Poselski projekt ustawy z druku 3419 dotyczy skreślenia, w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492), dwóch przepisów: art. 1 pkt 143 oraz art. 15. Według projektu wejście w życie tej ustawy przewidziane jest na dzień jej ogłoszenia, z mocą obowiązującą od dnia 21 września 2004 r.

Jak wynika z uzasadnienia do projektu, celem wprowadzenia tej regulacji prawnej jest przywrócenie poprzednim właścicielom wywłaszczonych nieruchomości bądź ich spadkobiercom możliwości żądania zwrotu tych nieruchomości w sytuacji, gdy nieruchomość stała się zbędna na cel wskazany w decyzji wywłaszczeniowej. Takie żądanie ustawodawca zawarł w przepisie art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2000 r., Nr 46, poz. 543, z późn. zm.). Ww. norma prawna jest zgodna z konstytucyjną zasadą ochrony własności, w myśl której Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia, natomiast ingerencja państwa w prawo własności (wywłaszczenie nieruchomości) może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie, jedynie na cele publiczne oraz za słusznym odszkodowaniem. Ściśle związany jest z tym obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w przypadku, gdy nieruchomość ta stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Przesłanki zbędności nieruchomości na cele wywłaszczenia określa natomiast art. 137 powołanej wyżej ustawy o gospodarce nieruchomościami. Konsekwencją zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jest oczywiście obowiązek zwrotu odszkodowania otrzymanego za jej wywłaszczenie.

Przedstawione w poselskim projekcie ustawy kwestie dotyczą przywrócenia stanu prawnego, który obowiązywał przed nowelizacją ustawy o gospodarce nieruchomościami, podjętą przez Sejm w dniu 28 listopada 2003 r. W ww. projekcie przewidziano dodanie do pierwotnego tekstu ustawy przepisu art. 229a, stanowiącego o niemożności zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w odniesieniu do nieruchomości, na której zrealizowano inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, a który to w dniu wydania decyzji mógł stanowić podstawę

wywłaszczenia. Zgodnie natomiast z treścią *art. 15* ustawy nowelizującej, przepis *art. 229a* ustawy o gospodarce nieruchomościami ma zastosowanie także do spraw wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie powołanej wcześniej ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Należy przede wszystkim podkreślić, że przyjmując w lutym 2003 r. projekt nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami, Rząd zaproponował dodanie po *art. 229 - art. 229a* w brzmieniu: „Przepis *art. 229* stosuje się, jeżeli na nieruchomości został zrealizowany inny cel **publiczny** niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, który w dniu wydania decyzji mógł stanowić podstawę wywłaszczenia”. Ponadto, zaproponowano dodanie przepisu samoistnego do ustawy nowelizującej, stanowiącego, iż **„dodawany przepis art. 229a będzie miał zastosowanie jedynie do spraw wszczętych po dniu wejścia w życie nowelizacji ustawy**”. Wyłączenie możliwości dochodzenia zwrotu przez poprzedniego właściciela wywłaszczonej nieruchomości (lub jej części), która co prawda nie została wykorzystana na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej, ale jednak została wykorzystana na inny cel publiczny, jest całkowicie uzasadnione i bardzo potrzebne. W takim przypadku sens zwrotu nieruchomości jest niewielki, gdyż cel publiczny, na który można wywłaszczać nieruchomości bez naruszenia przepisów konstytucyjnych, został jednak zrealizowany, pomimo iż jest to cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu.

Dodać również należy, że w trakcie prac parlamentarnych nad nowelizacją ustawy o gospodarce nieruchomościami zgłoszona została poprawka senacka do ww. przepisów, w wyniku której z treści dodawanego *art. 229a* wykreślono wyraz „publiczny”. Ponadto zaproponowano, aby przepis ten miał zastosowanie również do spraw wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie nowelizacji ustawy. Przyjęcie poprawki rozszerzyło więc zakres przedmiotowy ww. przepisów. W przeszłości bowiem niejednokrotnie realizowano inne cele niż określone w decyzji o wywłaszczeniu, które w obecnym stanie prawnym nie mieszczą się w katalogu celów publicznych wymienionych w *art. 6* ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jednakże faktem jest, że na nieruchomościach tych znajdują się obecnie zrealizowane inwestycje, użytkowane przez różne instytucje wykonujące ważne zadania publiczne.

Należy przy tym podkreślić, iż zgodnie z obowiązującym od dnia 22 września 2004 r. przepisem *art. 229a* ustawy o gospodarce nieruchomościami, roszczenie o zwrot nieruchomości nie przysługuje, jeżeli na nieruchomości zrealizowano inny cel

niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, jednakże **zrealizowany cel, w dniu wydania decyzji, mógł stanowić podstawę wywłaszczenia**. Przykładem inwestycji, które były realizowane w latach poprzednich przeważnie na gruntach wywłaszczonych, może być budownictwo mieszkaniowe. Nieruchomości te stanowiły wcześniej własność prywatną, a poprzedni właściciele lub ich spadkobiercy obecnie ubiegają się o zwrot tych nieruchomości. Realizacja ich żądań napotyka na ogromne trudności, zwłaszcza w sferze rozliczeń finansowych. W zamian za wywłaszczone nieruchomości ich poprzedni właściciele otrzymywali albo nieruchomość zamienną albo odszkodowanie pieniężne. Aktualnie zwrot nieruchomości lub jej części jest możliwy, o ile poprzedni właściciele zwrócą przyznaną w ramach odszkodowania nieruchomość zamienną lub też zwrócą ustalone w decyzji zwaloryzowane odszkodowanie. Trudności pojawiają się w przypadku, gdy nieruchomość zamienna została zbyta, jak również w przypadku, gdy bezpośrednio na wywłaszczonej nieruchomości lub nieruchomości zamiennej otrzymanej w ramach odszkodowania podjęto określone działania faktyczne, np. wybudowano budynki mieszkalne itp. Problemem może okazać się zwrot odszkodowania powiększonego o kwotę równą różnicy między wartością nieruchomości, określoną według stanu na dzień zwrotu a wartością nieruchomości według stanu z dnia wywłaszczenia. Wprawdzie należności te mogą zostać rozłożone na raty, a wierzytelności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego z tego tytułu podlegają zabezpieczeniu hipotecznemu, jednak w wielu przypadkach, gdy zrealizowano inwestycje o znacznej wartości, zwrot tak ustalonego odszkodowania nastęrcza poprzednim właścicielom lub też ich spadkobiercom ogromne trudności. Praktyka administracyjna wskazuje zatem, że w takim przypadku nieruchomość nie powinna podlegać zwrotowi.

Należy również podkreślić, iż proponowane w projekcie ustawy posełkiej skreślenie *art. 15*, wskazującego iż przepis *art. 229a ustawy o gospodarce nieruchomościami* stosuje się również do spraw wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie nowelizacji ustawy, nie doprowadzi do realizacji zamierzonego przez projektodawcę celu. Pomimo skreślenia ww. przepisu organy administracji publicznej prowadzące postępowania w sprawie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości będą stosowały przepisy obowiązujące w dniu orzekania, także w odniesieniu do spraw wszczętych przed wejściem w życie nowelizacji.

Trudno także zgodzić się z poglądem zaprezentowanym przez projektodawców ustawy, iż nowelizacja z dnia 28 listopada 2003 r. ustawy o gospodarce nieruchomościami odbiera prawo do dochodzenia roszczeń poprzednich właścicieli, którzy ponieśli już znaczne koszty związane z odzyskaniem

wywłaszczonej nieruchomości. Do czasu wejścia w życie tej noweli obowiązywał bowiem przepis *art. 140 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, z którego wynikało, iż koszty postępowania o zwrot nieruchomości ponosi odpowiednio Skarb Państwa oraz właściwa jednostka samorządu terytorialnego w zależności od tego, któremu z tych podmiotów odszkodowanie jest zwracane. Na wnioskodawcy ciąży jedynie obowiązek przedłożenia staroście wykonującemu zadanie z zakresu administracji rządowej niezbędnych dokumentów, na podstawie których organ ten może wszcząć postępowanie administracyjne w sprawie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, natomiast w przypadku, gdy o zwrot ubiega się spadkobierca poprzedniego właściciela - wnioskodawca powinien dołączyć postanowienie sądu o nabyciu praw do spadku. Obowiązek zebrania wszelkich innych materiałów dowodowych spoczywa na organie prowadzącym postępowanie administracyjne, a wszelkie koszty są pokrywane przez właściwą jednostkę samorządu terytorialnego lub też przez Skarb Państwa.

Nie można również zgodzić się z poglądem wyrażonym w uzasadnieniu do projektu ustawy, iż wniesiona przez Senat poprawka nadająca nowe brzmienie *art. 15 ustawy nowelizującej ustawę o gospodarce nieruchomościami* wykracza poza kompetencje Senatu wynikające z *art. 121 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Wyżej przedstawiona kwestia była już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, iż poprawki mogą dotyczyć wyłącznie materii, która była przedmiotem ustawy przekazanej do Senatu, co w opisanej sytuacji miało właśnie miejsce. W odniesieniu do *art. 229a ustawy o gospodarce nieruchomościami* wprowadzono zasadę ciągłości, zamiast zaproponowanej przez Rząd zasady stanowiącej, iż nowe przepisy będą stosowane w odniesieniu do spraw wszczętych dopiero po wejściu w życie nowelizacji. W opisanej sytuacji wybrano wariant alternatywny ww. przepisu, zaproponowany przez Senat. Należy również zaznaczyć, że *ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw* przeszła cały proces legislacyjny i swój ostateczny kształt uzyskała po uchwaleniu przez Sejm RP.

Zastrzeżenia budzi ponadto forma, w jakiej Sejm zaproponował wprowadzenie zmian do ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ustawa przyjęta przez Sejm RP w dniu 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 i Nr 240, poz. 2408) weszła w życie w dniu 22 września 2004 r. A zatem w tym dniu wszedł w życie przepis *art. 229a* stanowiący o tym, że przepis *art. 229* stosuje się, jeżeli na nieruchomości został zrealizowany inny cel niż określony w

decyzji o wywłaszczeniu, który w dniu wydania tej decyzji mógł stanowić podstawę wywłaszczenia, co oznacza, że od 22 września br. przepis *art. 229a* jest stosowany w praktyce administracyjnej. Wątpliwości wywołuje również przewidziany termin wejścia w życie ustawy. Zgodnie z projektem ustawa weszłaby w życie z dniem ogłoszenia, z mocą obowiązującą od 21 września 2004 r. **Wskazany dzień minął, nie jest zatem możliwe wprowadzanie zmian do ustawy nowelizującej.** Ewentualne zmiany o charakterze merytorycznym dotyczące postępowań administracyjnych w sprawach zwrotu wywłaszczonych nieruchomości można więc wprowadzać do treści ustawy pierwotnej, czyli *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*, a nie do *ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, która już weszła do porządku prawnego. Zaproponowane w projekcie ustawy rozwiązanie nie jest zatem zgodne z treścią § 90 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), w myśl której zmieniać można pierwotny tekst ustawy. Z zasady wynikającej natomiast z § 91 ww. rozporządzenia wynika, że nie należy nowelizować przepisów zmieniających inną ustawę. Tylko w przypadku wyeliminowania rażącego błędu w przepisach zmieniających ogłoszonej ustawy możliwe jest znowelizowanie tych przepisów w okresie ich *vacatio legis*. Wprawdzie w dniu 8 października 2004 r. Sejm RP uchwalił *ustawę zmieniającą ustawę o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, która weszła w życie z dniem ogłoszenia z mocą od dnia 21 września 2004 r., jednakże celem wprowadzenia tej ustawy było jedynie dostosowanie przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. do sytuacji zaistniałej z dniem 1 stycznia 2004 r. Wtedy bowiem zamiast przepisów dotyczących dalszego funkcjonowania Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast weszły w życie przepisy ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 25, poz. 253, z późn. zm.), zgodnie z którymi zadania i kompetencje Prezesa UMIRM przeszły do zakresu działania ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej. A zatem przyjęta w dniu 8 października 2004 r. nowelizacja miała charakter jedynie porządkowy, nie wprowadzała zaś żadnych zmian o charakterze merytorycznym. Wobec powyższego, **omawiany projekt narusza zasady techniki prawodawczej, a zatem nie powinien stanowić podstawy dalszych prac legislacyjnych.**

Mając na uwadze powyższe, biorąc pod uwagę merytoryczną stronę projektu ustawy, Rząd stoi na stanowisku, iż proponowane zmiany do *ustawy o zmianie ustawy*

*o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw* nie są możliwe do przyjęcia. Można by jedynie rozważyć ewentualne złagodzenie proponowanych zapisów dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, powracając do przepisów zgłoszonych przez Rząd lutym 2003 r., lecz należałoby dokonać tego poprzez nowelizację *ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Warto więc zastanowić się nad wprowadzeniem zasady, iż nie zwraca się wywłaszczonej nieruchomości poprzedniemu właścicielowi lub jego spadkobiercy, o ile w dniu złożenia wniosku o zwrot, na nieruchomości zrealizowano inny cel niż wskazany w decyzji wywłaszczeniowej, jednakże pod warunkiem, że zrealizowana inwestycja mieścić się będzie w katalogu obecnie obowiązujących celów publicznych, wymienionych w *art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami*.

**Utrzymanie przepisu *art. 229a ustawy o gospodarce nieruchomościami***, nawet w zmodyfikowanej wersji, **jest konieczne**, ponieważ skoro na nieruchomości zrealizowano już cel publiczny, to w przypadku zwrotu tej nieruchomości na rzecz poprzedniego właściciela, Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego mogą ponownie wywłaszczyć tę nieruchomość. W takiej sytuacji postępowania w ww. sprawach mogłyby trwać bez końca. Zatem, aby zapobiec takim praktykom, Rząd proponuje, aby przepis *art. 229a ustawy o gospodarce nieruchomościami*, który wszedł w życie z dniem 22 września 2004 r., zachował brzmienie nadane *ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, albo też, jako ewentualność, otrzymał brzmienie nadane w wersji zaproponowanej w rządowym projekcie *ustawy nowelizującej ustawę o gospodarce nieruchomościami (druk nr 1421)*.