



IV.7003.274.2016

**Pan Senator Piotr Zientarski
Przewodniczący Komisji
Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej
Senat RP**

Szanowny Panie Przewodniczący

Obecnie w Senacie toczą się prace nad uchwaloną przez Sejm RP w dniu 22 lutego 2019 r. nowelizacją ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2204, ze zm.; dalej u.g.n.), przygotowaną w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa (obecnie: Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju) i zgłoszoną do Sejmu jako projekt rządowy (**Druk Senacki Nr 1092**). Celem nowelizacji jest wykonanie dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego dotyczących problematyki zwrotu nieruchomości wyłączonej (tj. wyroku z 14 lipca 2015 r., sygn. SK 26/14 oraz wyroku z 12 grudnia 2017 r., sygn. SK 39/15), a także wprowadzenie terminów wygaśnięcia roszczeń o zwrot.

Problem, z którym Rzecznik Praw Obywatelskich obecnie się zwraca, dotyczy art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej - przepisu przejściowego umożliwiającego wszczęcie na nowo postępowania administracyjnego o zwrot udziałów w wyłączonej nieruchomości tym osobom, którym tego wcześniej odmówiono ze względu na brak zgody wszystkich współuprawnionych do złożenia stosownego wniosku. To właśnie bowiem wymóg łącznej reprezentacji i zgodnego wniosku wszystkich współuprawnionych do zwrotu (wywodzony z art. 136 ust. 3 u.g.n.) uznano za niekonstytucyjny (wyrok TK w sprawie SK 26/14).

Mimo że – w ocenie Rzecznika – nowelizacja ustawy co do zasady prawidłowo realizuje orzeczenie sądu konstytucyjnego, to analizując stany faktyczne przedstawiane w skargach obywateli Rzecznik dostrzegł jeszcze jedną kategorię osób, których prawa naruszyło

zastosowanie wobec nich niekonstytucyjnej normy, a których uchwalona właśnie ustawa nie uwzględniła – co do zasady – korzystnych dla obywateli przepisach przejściowych. Chodzi mianowicie o tych **współuprawnionych, którym zwrócono, wbrew ich woli, udział w wywłaszczonej nieruchomości, na skutek prawomocnego orzeczenia sądu zastępującego ich wnioski zwrotowy, wydane na podstawie art. 199 Kodeksu cywilnego.** Ze względu zaś na treść art. 136 ust. 3 zd. 3 u.g.n. („warunkiem zwrotu nieruchomości jest zwrot przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę odszkodowania lub nieruchomości zamiennej stosownie do art. 140 ust. 1”) **osoby te zostały zarazem zmuszone do zwrotu wypłaconego przed laty odszkodowania bądź do zwrotu nieruchomości zamiennej, z którą przez lata mogły już wiązać swoje życiowe plany.**

Zdaniem Rzecznika, sytuacja tych osób jest podobna do sytuacji osób objętych treścią art. 3 ust. 1 ustawy. Niekonstytucyjna norma w analogiczny sposób naruszyła w przeszłości także ich prawa, poprzez niezgodne z Konstytucją zmuszanie ich do składania łącznego, jednolitego wniosku o zwrot ze wszystkimi współuprawnionymi. W przypadku grupy pominiętej w art. 3 ustawy nowelizującej naruszenie to polegało jednak nie na odmowie uwzględnienia zgłoszonych roszczeń, ale na przymusowej realizacji roszczeń niezgłoszonych, wbrew woli tych osób. Ich sytuacja prawna, ustabilizowana od lat, ponownie została zachwiana, i to w imię racji oczywiście niezgodnych z Konstytucją. Tymczasem przywrócenie stanu konstytucyjności umożliwia się jedynie niektórym osobom pokrzywdzonym niekonstytucyjnym przepisem – o czym stanowi właśnie art. 3 ustawy nowelizującej – pozostałym zaś prawa tego się odmawia. W ocenie Rzecznika jednakże, skoro ustawodawca zdecydował się przyznać ochronę osobom pokrzywdzonym zastosowaniem wobec nich niekonstytucyjnej normy, powinien w analogiczny sposób potraktować zarówno tych, którym zwrotu odmówiono (z braku łącznej zgody wszystkich współuprawnionych), jak i tych, których, z identycznych przyczyn, do zwrotu zmuszono. W obu wypadkach jedynym uzasadnieniem rozstrzygnięcia o prawach jednostek była norma zobowiązująca ich do złożenia jednolitego oświadczenia woli w przedmiocie wniosku o zwrot – a zatem norma naruszająca Konstytucję RP. Wszystkie te osoby powinny być potraktowane w jednakowy sposób i skorzystać z możliwości ponownego wszczęcia postępowania administracyjnego w celu odwrócenia niekonstytucyjnych skutków zastosowania wobec nich normy naruszającej Ustawę Zasadniczą.

Problem ten został dostrzeżony przez Rzecznika dopiero przy analizie różnych stanów faktycznych przedstawianych w indywidualnych skargach obywateli kierowanych do jego Biura. Rzecznik zwrócił się zatem do Ministra Inwestycji i Rozwoju, jako autora projektowanych zmian, z prośbą o skorzystanie z możliwości wniesienia autopoprawki w trybie art. 45 Regulaminu Sejmu (kopię tego wystąpienia przedstawiam Panu Przewodniczącemu w załączeniu; zawiera ono szerszą argumentację stanowiska Rzecznika).

W dniu 25 lutego br. do Biura Rzecznika wpłynęła odpowiedź Ministra (również przedkładałam ją w załączeniu). W ocenie resortu, postulaty Rzecznika są zasadne, jednakże proponowana poprawka – uzupełnienie przepisu przejściowego – ma zostać uwzględniona dopiero przy kolejnej nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami (terminu tego jednak nie sprecyzowano). Kwestia ta, zdaniem Ministra, wymagać bowiem będzie przeprowadzenia dodatkowych analiz.

Zdaniem Rzecznika jednak, odłożenie na bliżej nieokreślony termin prac legislacyjnych w kwestii regulowanej procedowaną obecnie ustawą nowelizującą może grozić pozbawieniem prawnej ochrony te osoby, które już zostały pokrzywdzone niekonstytucyjnym przepisem. Co więcej, lakoniczne uzasadnienie stanowiska Ministra nie wydaje się przekonujące – przede wszystkim dlatego, że w istocie w ogóle nie dotyczy osób, o których mowa w piśmie Rzecznika (w załączeniu przedstawiam odpowiedź Rzecznika na pismo Ministra).

O ile zatem punktową korektę projektu Rzecznik uważa za niezbędną dla zapewnienia ochrony konstytucyjnych praw obywateli gwarantowanych w art. 64, art. 21 oraz obecnie także w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, a uwzględnienie praw tych osób akurat przy tej konkretnej nowelizacji byłoby pożądanym, to jednak obecnie jest to utrudnione ze względu na zaawansowany tok prac legislacyjnych. Uchwalenie ustawy przez Sejm RP powoduje, że jedyną możliwością skorygowania przepisu przejściowego byłoby wniesienie stosownej poprawki przez Senat Rzeczypospolitej – o ile oczywiście działanie takie Senatorowie uznaliby za zasadne.

Wydaje się także, że ewentualne uzupełnienie art. 3 ust. 1 projektu w postulowanym przez Rzecznika kierunku **nie wychodzi poza pierwotny zakres nowelizacji i mieści się w materii regulowanej projektem rządowym, a obecnie – dopiero co uchwaloną ustawą**. O intencjach projektodawcy co do rzetelnego wykonania wyroku w sprawie SK 26/14 dobitnie świadczy też uzasadnienie projektu, gdzie wyraźnie mowa o tym, iż „w sytuacji, gdy [równoczesny zwrot wszystkich udziałów w jednym postępowaniu] jest niemożliwy bądź utrudniony, ustawa powinna przewidywać zwrot udziałów osobom, które tego żądają”; nie budzi też żadnych wątpliwości „konieczność przyznania samodzielnej legitymacji procesowej każdemu z poprzednich współwłaścicieli nieruchomości (spadkobierców)”. Uwzględnienie w przepisie przejściowym dodatkowej grupy podmiotów, również dotkniętych w przeszłości skutkami działania tej samej niekonstytucyjnej normy, bez wątplenia zamiar ten realizuje. I jakkolwiek uzupełnienie specyficznej normy intertemporalnej byłoby możliwe także i w późniejszym czasie, skorygowanie tego przepisu jeszcze w toku procesu legislacyjnego z pewnością byłoby zabiegiem pożądanym. W przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich działanie takie jest zaś konieczne dla ochrony

praw osób naruszonych niekonstytucyjnym przepisem – czego w istocie dotyczy cały projekt nowelizacji przedstawiony przez Radę Ministrów.

Rzecznikowi Praw Obywatelskich nie przysługuje inicjatywa ustawodawcza, niemniej jednak zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r., poz. 2179), w związku z rozpatrywanymi sprawami Rzecznik może przedstawiać właściwym organom oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy Rzecznik może również „występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela”.

Uznając zatem, że skorygowanie zakresu art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej ustawę o gospodarce nieruchomościami mieści się w materii regulowanej uchwaloną ustawą, a zarazem jest konieczne zarówno dla zapewnienia prawidłowej realizacji konstytucyjnych praw obywateli niegdyś wyłączonej, jak i dla pełnego wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 26/14, działając w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, zwracam się do Pana Przewodniczącego z uprzejmą prośbą o poddanie pod rozagę Pań i Panów Senatorów argumentów przedstawionych w niniejszym piśmie oraz w wystąpieniach Rzecznika do Ministra Inwestycji i Rozwoju. W razie zaś ich podzielenia, Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi również o rozważenie zasadności zgłoszenia przez Senatorów poprawki do uchwalonej ustawy – w celu zapewnienia ochrony prawnej tym obywatelom, których prawa zostały naruszone przez przepisy sprzeczne z Konstytucją RP.

Jednocześnie informuję, że wystąpienie o analogicznej treści Rzecznik Praw Obywatelskich skierował również do Przewodniczącego senackiej Komisji Infrastruktury, Pana Senatora Andrzeja Misiółka.

Z poważaniem
(Stanisław Trociuk)

Załączniki:

1. wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Inwestycji i Rozwoju z 23 stycznia 2019 r.
2. odpowiedź Ministra Inwestycji i Rozwoju z 22 lutego 2019 r.
3. pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Inwestycji i Rozwoju z 5 marca 2019 r.