



IV.7003.274.2016.MC

Pan Jerzy Kwieciński
Minister Inwestycji i Rozwoju

Szanowny Panie Ministrze

Kontynuując dotychczasową korespondencję w sprawie uchwalonej przez Sejm nowelizacji ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, której celem jest wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego dotyczących przepisów o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości, przede wszystkim dziękuję za odpowiedź Pana Ministra Artura Sobonia z 22 lutego 2019 r. (znak: DGN.2.0210.1.2017.TN.25), w tym – za podzielenie argumentów przedstawionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz deklarację uwzględnienia stanowiska Rzecznika przy okazji następnej nowelizacji tej ustawy. Jednocześnie jednak pozwalam sobie zwrócić uwagę Pana Ministra na następujące okoliczności, przemawiające za koniecznością realizacji postulatu Rzecznika jeszcze w toku obecnie prowadzonych prac legislacyjnych.

W odpowiedzi Ministra wskazano, że wstrzymanie się z – co do zasady aprobowanym – uzupełnieniem przepisu przejściowego wynika wyłącznie z potrzeby przeprowadzenia dodatkowej – cyt. „analizy skutków prawnych oraz finansowych związanych z przyznaniem podmiotom „zmuszonym” do przystąpienia do postępowania o zwrot nieruchomości, prawa do „odwrócenia” stanu prawnego nieruchomości (udziału) przyznanego mocą decyzji o zwrocie. W ocenie resortu inwestycji i rozwoju szczególną uwagę należy zwrócić na praktyczne zastosowanie proponowanej regulacji, w sytuacji gdy w ramach odszkodowania poprzedniemu właścicielowi przyznana została nieruchomość zamienna (udział w tej nieruchomości), która przed dniem wejścia w życie ustawy była przedmiotem obrotu”. Zdaniem Rzecznika jednak, argumentu tego nie sposób podzielić, aczkolwiek jego lakoniczność utrudnia podjęcie szerszej polemiki.

Przed wszystkim, podniesiony argument nie wydaje się zrozumiały z tego powodu, że **odnosi się do zupełnie innych sytuacji niż te, o których mowa w piśmie Rzecznika z**

23 stycznia br. Tak naprawdę podważa on raczej rozwiązania już przyjęte w przepisie przejściowym ustawy z 22 lutego 2019 r. Argument odwołujący się do możliwych komplikacji w razie zbycia nieruchomości zamiennej **dotyczy bowiem wszystkich osób ubiegających się o zwrot, w szczególności także i tych objętych dobrodziejstwem art. 3 ustawy nowelizującej**. Każdy z wywłaszczonych, niezależnie od tego, czy przyznano mu odszkodowanie, czy nieruchomość zamienną – a także niezależnie od tego, czy wniosek o zwrot uwzględniono, czy też nie – mógł dokonać w przeszłości czynności obrotu nieruchomościami; z założenia przecież procesy wywłaszczeniowe i zwrotowe dzieli upływ kilkunastu, jeśli wręcz nie kilkudziesięciu, lat.

Organy administracyjne wielokrotnie stawały (i nadal stają) przed koniecznością rozstrzygania spraw o zwrot nieruchomości wywłaszczonych w sytuacjach, gdy doszło do zmiany w stosunkach praworzeczowych. Zmiany te mogły zajść zarówno po stronie podmiotu wywłaszczającego (gdy zbył on nieruchomość wywłaszczoną), jak i po stronie osób wywłaszczanych (gdy wyzbyły się one własności nieruchomości zamiennej, przyznanej tytułem odszkodowania). Jest zaś bezsporne, że we wszystkich tych sytuacjach, gdy uczestnicy postępowań nie dysponują już tytułem prawnym do nieruchomości, **zwrot nieruchomości wywłaszczonej nie jest możliwy**. Podkreślić trzeba wyraźnie, że zasada ta dotyczy zarówno zbycia nieruchomości przez wywłaszczyciela (por. art. 229 u.g.n. w stosunku do stanów sprzed 1 stycznia 1998 r.; co do zasady – uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 kwietnia 2015 r., sygn. I OPS 3/14), jak i sytuacji symetrycznej – gdy nieruchomość zamienną zbyła osoba wywłaszczona (por. art. 136 ust. 3 i art. 140 ust. 1 u.g.n.; wyrok NSA z 21 stycznia 2009 r., sygn. I OSK 1597/07; wyrok WSA w Krakowie z 20 maja 2009 r., sygn. II SA/Kr 445/09; wyrok NSA z 13 marca 2014 r., sygn. I OSK 1507/13). Zbycie nieruchomości zamiennej definitywnie pozbawia więc byłych właścicieli prawa do odzyskania nieruchomości przejętej. Pewne odstępstwa możliwe są jedynie wówczas, gdy za wywłaszczenie przyznano zarówno nieruchomość zamienną, jak i odszkodowanie (wyrównanie) pieniężne: orzecznictwo dopuszcza zwrócenie części nieruchomości wywłaszczonej, o wartości odpowiadającej wysokości przyznanego odszkodowania (i oczywiście za jednoczesnym zwrotem tegoż odszkodowania).

Innymi słowy, w sytuacji, kiedy rzeczywiście doszło do zbycia nieruchomości zamiennej, organ w ogóle nie mógł wydać pozytywnej decyzji o zwrocie. Tym bardziej więc nie można było nikogo do takiego zwrotu „przymusić”, w sposób opisany w wystąpieniu Rzecznika. Nie wydaje się więc, by akurat te sytuacje, o których mowa w piśmie Pana Ministra, mogły rzeczywiście występować w obrocie.

Tymczasem jest oczywiste, że zbyć nieruchomość zamienną mogą wyłącznie te osoby, które nadal dysponują do niej tytułem – a zatem wszyscy ci, którzy bądź w ogóle nie ubiegali się o zwrot, bądź ci, którzy taki wniosek złożyli, ale nie został on uwzględniony. Wyłącznie

wśród tej grupy mogą się więc znaleźć osoby, którym odmówiono zwrotu tylko z tego powodu, że stosownego wniosku nie złożyli wszyscy współuprawnieni – a zatem z powodu, który okazał się niekonstytucyjny. Jeżeli więc osoby te wyzbyły się własności nieruchomości zamiennej, tym samym – w świetle art. 136 ust. 3 oraz art. 140 ust. 1 u.g.n. oraz przytoczonego wyżej orzecznictwa sądownoadministracyjnego – pozbawiły się możliwości odzyskania nieruchomości wywłaszczonej. Zasady tej w żaden sposób nie zmienia niedawno uchwalona nowelizacja; przepisy przejściowe umożliwiają jedynie (ponowne) wszczęcie postępowania administracyjnego, nie gwarantują jednak jego pozytywnego zakończenia.

Reasumując, okoliczności, o których wspomina Pan Minister, mogą występować przede wszystkim w przypadkach już normowanych przepisem przejściowym. Nie stanowią one jednak przeszkody dla przywrócenia terminu do złożenia (bądź dla ponownego złożenia) wniosku o zwrot – uzasadnianego koniecznością przywrócenia stanu konstytucyjności. W świetle art. 3 ustawy nowelizującej, pozostawanie aktualnym właścicielem (współwłaścicielem) nieruchomości zamiennej nie jest przecież warunkiem ubiegania się (ponownego ubiegania się) o zwrot nieruchomości (wymóg ten, jak wyżej wspomniano, wynika jednak z innych przepisów; tak też interpretuje je orzecznictwo).

Analizując odpowiedź Ministra Rzecznik rozważał również, czy wątpliwości resortu budzi nie tyle zbycie nieruchomości zamiennej (jak wskazano w piśmie), ale tak naprawdę – zbycie nieruchomości (udziału w nieruchomości) wywłaszczonej, następnie „przymusowo” zwróconej. Wydaje się jednak, że dla tak specyficznej sytuacji trudno przyjąć inne zasady niż te opisane powyżej. Także wówczas jeszcze kolejna zmiana w stosunkach prawnorzeczowych (tj. ponowny powrót do wywłasczyciela udziału w nieruchomości wywłaszczonej) nie byłaby więc możliwa – ani organ administracyjny, ani osoba wywłaszczona nie mogą przecież dysponować własnością osób trzecich, nie będących stroną postępowania administracyjnego. Niezależnie zaś od tego, jak liczna byłaby grupa osób ewentualnie znajdujących się akurat w tak szczególnej sytuacji faktycznej, okoliczność ta nie powinna blokować innym prawa do odwrócenia skutków prawnych decyzji wydanych na podstawie przepisów niezgodnych z Konstytucją.

Po drugie, nieprzekonujący zdaje się być również argument o konieczności wnikliwszej analizy ewentualnych skutków postulowanej regulacji. Zwraca bowiem uwagę, że w Ocenie Skutków Regulacji, stanowiącej załącznik do projektu rządowego, sam projektodawca – w odniesieniu do tekstu proponowanego, a obecnie przyjętego przez Sejm – wskazuje, iż jeżeli chodzi o ocenę skutków oddziaływania projektu na poszczególne grupy podmiotów, to w przypadku poprzednich właścicieli lub ich spadkobierców **„nie można określić liczby podmiotów, na które oddziaływać będzie projektowana regulacja, ponieważ nie prowadzi się statystyk dotyczących nieruchomości wywłaszczonych, które mogą podlegać zwrotom”**. Trudno też pominąć, że prace nad projektem toczyły się przez

wiele miesięcy – a mimo to Projektodawcy i tak nie udało się określić zakresu przyszłych skutków projektowanej (i już uchwalonej) ustawy w odniesieniu zarówno do liczby osób, jak i nieruchomości, których ustawa miałaby dotyczyć (aczkolwiek resort upublicznił zagregowane dane co do liczby postępowań administracyjnych z poszczególnych województw). Tym bardziej nie jest jasne, w jaki sposób możliwe byłoby wyodrębnienie – z grupy już niedookreślonej – jeszcze węższej kategorii osób, z uwzględnieniem dodatkowego kryterium, jakim było zastosowanie w sprawie orzeczenia sądu wydanego na podstawie art. 199 k.c. (a ewentualnie dodatkowo jeszcze – wyliczenie, ile z tych osób mogło ewentualnie zbyć udziały w nieruchomości wywłaszczonej, która została „przymusowo” zwrócona).

Prawdopodobne wydaje się raczej przypuszczenie, że ze względu na znaczne – i niekonstytucyjne – przeszkody stawiane byłym właścicielom w postaci konieczności zgłoszenia łącznego wniosku (a zatem i uzyskania orzeczenia sądu powszechnego na podstawie art. 199 k.c.), kategoria osób, wobec których sąd wydał zgodę zastępczą, a następnie organ orzekł o zwrocie nieruchomości wywłaszczonej, jest **z pewnością mniej liczna** niż tych osób, których wnioski (czy to o zwrot, czy to o wydanie orzeczenia zastępującego zgodę „współwłaściciela”) po prostu oddalono. Z pewnością nie wszystkie osoby, których roszczeń o zwrot nie uwzględniono, zdecydowały się na ten tryb dochodzenia swoich spraw, możliwe też, że niektórych z wniosków opartych na art. 199 k.c. sąd cywilny nie uwzględnił.

Po trzecie, argumentacja resortu nie dotyczy osób zmuszonych do zwrotu **odszkodowania**, a nieruchomości zamiennej. Osoby te nie dysponują środkami prawnymi, za pomocą których mogłyby przywrócić stan konstytucyjności (por. przytoczony w poprzednim piśmie Rzecznika prawomocny wyrok sądu administracyjnego).

Po czwarte zaś, zastrzeżenia Rzecznika budzi już samo **odłożenie prac legislacyjnych – i to w kwestii regulowanej procedowaną obecnie ustawą – na bliżej nieokreślony termin**. Może to grozić pozbawieniem prawnej ochrony osoby już pokrzywdzonych niekonstytucyjnym przepisem – mimo że regulacja obecnie uchwalona przyznaje takie uprawnienia szerokiemu kręgowi osób. Odwlekanie w czasie przyjęcia rozwiązań prawnych umożliwiających restytucję praw powoduje zaś, że możliwe komplikacje prawne związane z ewentualnymi kolejnymi czynnościami obrotu spornymi nieruchomościami (o czym wspomina Pan Minister) ulegną nasileniu. Bliski koniec obecnej kadencji Parlamentu i zasada dyskontynuacji parlamentarnych prac legislacyjnych może zaś dodatkowo odsunąć rozwiązanie problemu na kolejne miesiące, jeśli nie lata. Ponownie też trzeba podkreślić, że ta kategoria obywateli, o której ochronę obecnie zabiega Rzecznik, wydaje się pokrzywdzona podwójnie – za pierwszym razem, niezasadnym (niepotrzebnym) wywłaszczeniem w przeszłości, za drugim zaś, już po zaakceptowaniu przez te osoby takiego stanu rzeczy, ponowną przymusową zmianą w ich stosunkach majątkowych – a do tego dokonaną na

podstawie przepisów niezgodnych z Konstytucją. Z tego powodu wydaje się, że ich prawna (i finansowa) sytuacja jest gorsza niż osób objętych dobrodziejstwem regulacji przejściowej i tym bardziej wymaga wprowadzenia stosownych regulacji ochronnych.

Niewątpliwie umożliwienie ponownego wszczęcia postępowania administracyjnego również osobom „zmuszonym” do zwrotu – w celu „wyłączenia” ich z postępowania zwrotowego i przywrócenia *status quo ante* – może spowodować, w okresie przejściowym, zwiększoną niepewność w obrocie wynikającą z prób ponownego uregulowania stanu prawnego niektórych nieruchomości. Argument ten jednak w całości odnosi się również – a raczej przede wszystkim – do skutków obecnego art. 3 ustawy nowelizującej. Jest to jednak uciążliwość, która wydaje się konieczna do poniesienia ze względu na cel nadrzędny, jakim jest przywrócenie stanu konstytucyjności. Cel ten zaś w takim samym stopniu uzasadnia orzekanie na nowo w przedmiocie zwrotu nieruchomości wyłączonej – zarówno wtedy, gdy poprzednie postępowanie zakończono odmową zwrotu (wbrew woli części współuprawnionych, domagających się odzyskania nieruchomości), jak i wówczas, gdy wydano decyzję pozytywną (również wbrew woli części współuprawnionych, tyle że tych przeciwnych zwrotowi).

Ponownie trzeba podkreślić, że nawet uwzględnienie takiego wniosku – o ile byłoby możliwe w danej sytuacji faktycznej – **dotyczyłoby tylko udziałów osób oponujących zwrotowi**, nie naruszałoby zaś sytuacji osób, których żądanie zwrotu uwzględniono. Ewentualne rozliczenia majątkowo-finansowe w rzeczywistości odbywałyby się wyłącznie pomiędzy zainteresowanym obywatelem a podmiotem publicznym (Skarbem Państwa, gminą). Po raz kolejny trzeba też przywołać argument już podnoszony przez Rzecznika w piśmie z 23 stycznia 2019 r. iż jest to **jedyny sposób ochrony praw współwłaścicieli mniejszościowych, sprzeciwiających się zwrotowi**. Nawet bowiem ewentualne wznowienie postępowania administracyjnego (czy sądownoadministracyjnego) po wyroku TK nie mogłoby doprowadzić do skutków zgodnych z Konstytucją. Na przeszkodzie „rozerwaniu” prawnej więzi narzucanej dotychczas wszystkim współuprawnionym (w postaci konieczności zajmowania identycznego, jednolitego stanowiska w sprawie) oraz wyłączeniu tych osób z postępowania administracyjnego stałaby prawomocność orzeczenia sądu, równoznaczna z żądaniem zwrotu przez takiego współwłaściciela. Z tych samych względów nie wchodziłyby w grę również żadne roszczenia odszkodowawcze – skoro ostateczne rozstrzygnięcie w przedmiocie zwrotu, mimo że oczywiście niekonstytucyjne i niesłuszne, „zalegalizowane” jest prawomocnym orzeczeniem sądu. Warto wreszcie zwrócić uwagę, że rekompensata szkód wyrządzonych zastosowaniem wobec obywatela niekonstytucyjnego przepisu gwarantowana jest bezpośrednio na poziomie konstytucyjnym. Do dochodzenia tego rodzaju odszkodowania za bezprawie legislacyjne konieczny jest jednak tzw. podwójny prejudykat: art. 417¹ § 2 zd. 2 k.c. wymaga tu bowiem nie tylko orzeczenia sądu konstytucyjnego o niezgodności, ale także stosownego rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej. Brak

możliwości uruchomienia przez obywatela postępowania zmierzającego do wydania takiego orzeczenia – tj. w sprawie niniejszej pominięcie w przepisie przejściowym tej właśnie kategorii osób, o których tu mowa – może pozbawiać zatem te osoby także możliwości realizacji jeszcze innego prawa – tym razem wynikającego z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.

Z tych wszystkich powodów Rzecznik Praw Obywatelskich ponownie zwraca się do Pana Ministra z prośbą o rozważenie podniesionego tu problemu i podjęcie jak najpilniejszych działań legislacyjnych w celu ochrony praw tej specyficznej kategorii obywateli, nieobjętej zakresem art. 3 ustawy z 22 lutego 2019 r. Jednocześnie, mając na uwadze dotychczasowe pozytywne stanowisko resortu w tej sprawie, proszę o wskazanie, w jakim terminie można oczekiwać zapowiadanej nowelizacji ustawy nowelizującej ustawę o gospodarce nieruchomościami. Zdaniem Rzecznika, konieczność uzupełnienia regulacji intertemporalnej wynika bezpośrednio z argumentacji przyjętej w wyroku Trybunału w sprawie SK 26/14, którą dopiero co uchwalona ustawa powinna prawidłowo i w pełni wykonać.

Jednocześnie informuję, że Rzecznik zwrócił się z osobnym wystąpieniem do Przewodniczących właściwych komisji senackich z prośbą o rozważenie skorzystania z możliwości wniesienia poprawki do przedłożonej Senatorom ustawy.

Z poważaniem
(Stanisław Trociuk)

Do wiadomości:

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

Pan Senator Andrzej Misiólek
Przewodniczący Komisji Infrastruktury Senatu RP