



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Marszałek Senatu

Druk nr 2798
Warszawa, 27 lipca 2018 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

zgodnie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt przekazać Panu Marszałkowi podjętą przez Senat na 64. posiedzeniu w dniu 27 lipca 2018 r. uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy

- o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Projekt tej ustawy stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt SK 39/15).

Jednocześnie pragnę poinformować, że Senat upoważnił senatora Zbigniewa Cichonia do reprezentowania Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

Z poważaniem

(-) Stanisław Karczewski

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 27 lipca 2018 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce
nieruchomościami**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Jednocześnie upoważnia senatora Zbigniewa Cichonia do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Stanisław KARCZEWSKI

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 2018 r. poz. 121, 50, 650, 1000 i 1089) w art. 136 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Przepis ust. 3 stosuje się odpowiednio do części nieruchomości nabytej w drodze umowy zgodnie z art. 113 ust. 3 oraz do nieruchomości nabytej w drodze umowy, o której mowa w art. 114 ust. 1.”.

Art. 2. Do spraw dotyczących zwrotu nieruchomości nabytej przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego w drodze umowy, o której mowa w art. 114 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepis art. 136 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Celem projektu jest umożliwienie poprzednim właścicielom lub ich spadkobiercom żądania zwrotu nieruchomości (gdy nieruchomość stała się zbędna na cel publiczny uzasadniający jej nabycie) wywłaszczonej w trybie **rokowań i umowy** poprzedzających wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego. Dotychczas z żądaniem takim mogą wystąpić jedynie w przypadku, gdy nieruchomość została wywłaszczona w drodze **decyzji wywłaszczeniowej** podejmowanej, jeżeli strona odmówiła zawarcia umowy.

Projekt dostosowuje system prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia z 12 grudnia 2017 r. (sygn. akt SK 39/15). Jego sentencja została ogłoszona 20 grudnia 2017 r. w Dz. U. poz. 2375, a pełna treść wraz z uzasadnieniem w OTK ZU A, poz. 86.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. TK orzekł, że art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w zakresie, w jakim wyłącza prawo do żądania przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę zwrotu nieruchomości nabytej przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego w drodze umowy, o której mowa w art. 114 ust. 1 tej ustawy, gdy nieruchomość stała się zbędna na cel publiczny uzasadniający jej nabycie, jest niezgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

2.2. Ustawa z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami przewiduje, że wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy. **Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego należy poprzedzić rokowaniami o nabycie w drodze umowy, przeprowadzonymi między starostą, wykonującym zadanie z zakresu administracji rządowej, a właścicielem.**

Przepis art. 136 ust. 1 ustawy z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami przewiduje, że nieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, chyba że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca nie złożą wniosku o zwrot tej nieruchomości. Zakwestionowany ust. 2 zd. 1 przewiduje, że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli,

stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Jednocześnie art. 137 określa okoliczności pozwalające uznać nieruchomości za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

Brzmienie przepisu w praktyce administracyjnej i orzecznictwie sądów nie budziło wątpliwości: zwrotu nieruchomości może żądać jedynie właściciel nieruchomości wywłaszczonej **w drodze decyzji, ale już nie drodze umowy**. Co prawda, na podstawie art. 216 ustawy właściciele nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa lub gminę **na podstawie poprzednio obowiązujących ustaw** mogą żądać zwrotu nieruchomości niezależnie od tego czy zostały one wywłaszczone w drodze decyzji czy nabyte w inny sposób (w drodze umowy), jednak w tych przypadkach podstawę ku temu daje ów przepis przejściowy przewidujący, że przepisy rozdziału 6 działu III ustawy (czyli dotyczące zwrotu wywłaszczonej nieruchomości) stosuje się odpowiednio do nieruchomości „**przejętych lub nabytych**” na rzecz Skarbu Państwa albo gminy na podstawie przepisów poprzednio obowiązujących ustaw. Możliwości żądania zwrotu nieruchomości pozbawiony jest zatem były właściciel, który już w poprzedzających decyzję wywłaszczeniową rokowaniach, prowadzonych **na podstawie ustawy z 1997 r.**, zdecydował się **dobrowolnie, w drodze umowy**, oddać swoją nieruchomość na cel publiczny. Przyjmowano bowiem, że skoro do przeniesienia własności nieruchomości dochodzi w drodze umowy, to nie można umówić o wywłaszczeniu (decyzji wywłaszczeniowej) w rozumieniu ustawy z 1997 r. A tylko zbędność nieruchomości na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej uprawnia do żądania zwrotu nieruchomości. **O możliwości żądania zwrotu decyduje zatem to, na którym etapie procedury doszło do przejęcia nieruchomości.**

2.3. Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. „Konstytucja wprost nie definiuje pojęcia «wywłaszczenia»”. „[Z]naczenie użytego w art. 21 ust. 2 Konstytucji pojęcia «wywłaszczenie» nie może być utożsamiane w sposób automatyczny ze znaczeniem, jakie «wywłaszczeniu» nadał ustawodawca na potrzeby stosowania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz powiązanych z nią innych regulacji ustawowych i podstawowych (...). W istocie pojęcie konstytucyjne jest w tym przypadku bardziej pojemne niż jego odpowiednik ustawowy. Przejawia się to w co najmniej dwóch wymiarach. Z jednej strony, z punktu widzenia zakresu przedmiotowego, przez «wywłaszczenie», o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji, należy rozumieć

«przymusowe odebranie wszelkiego rodzaju prywatnych uprawnień majątkowych» (...), a nie tylko - jak stanowi art. 112 ust. 2 u.g.n. - własności (w sensie cywilistycznym), prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. (...) Z drugiej strony, jeśli chodzi o formę prawną odjęcia składnika mienia dla realizacji celu publicznego, w orzecznictwie wyrażany jest zasadniczo pogląd, że przez «wywłaszczenie» w sensie konstytucyjnym - wobec dyrektywy szerokiej wykładni tego pojęcia - rozumieć należy wszelkie pozbawienie własności «bez względu na formę» (...), tymczasem ustawodawca zdefiniował wywłaszczenie w art. 112 ust. 2 u.g.n. jako pozbawienie albo ograniczenie, w drodze decyzji (administracyjnej), praw wymienionych w tym przepisie”.

TK „stoi na stanowisku, że w sytuacji gdy nieruchomość nie została faktycznie wykorzystana na cel publiczny, aktualizuje się nakaz zwrotu wywłaszczonej nieruchomości poprzedniemu właścicielowi. Jest tak niezależnie od tego, że nakaz taki nie wynika *expressis verbis* z brzmienia art. 21 ust. 2 Konstytucji. Trybunał przyjmuje, iż zasada zwrotu nieruchomości stanowi «oczywistą», logiczną konsekwencję wymagania istnienia rzeczywistego celu publicznego, którego realizacja czyniłaby wywłaszczenie koniecznym i uzasadnionym”.

„Podobnie jak w przypadku konstytucyjnego pojęcia «wywłaszczenie», również zakres konstytucyjnej zasady zwrotu nie może być determinowany (i ograniczany) treścią rozwiązań prawnych zawartych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Jest dokładnie na odwrót, mianowicie to ustawodawca, kształtując przepisy o zwrocie, ma obowiązek - z pełnym poszanowaniem pozostałych wymagań konstytucyjnych (takich jak zasady równości wobec prawa i równej ochrony praw majątkowych podmiotów podobnych) - zapewnić pełną efektywność konstytucyjnej gwarancji zwrotu nieruchomości, która stała się zbędna do realizacji celu publicznego”.

TK uznał, że choć **umowa** przewidziana w art. 114 ust. 1 ustawy jest instrumentem prawa cywilnego, to w tym przypadku **użyta została na potrzeby publicznoprawnej instytucji wywłaszczenia. Nie można mówić o swobodzie kontraktowej.** „Wręcz przeciwnie, w istocie właściciel nieruchomości działa wówczas w warunkach «przymusu». Wie, że zgodnie z planem miejscowym albo decyzją o ustaleniu lokalizacji celu publicznego jego nieruchomość ma zostać użyta do realizacji celu publicznego. Nie jest w pozycji równorzędnej z «kontrahentem», lecz jest skonfrontowany z organem władzy publicznej gotowym użyć imperium w celu przejęcia nieruchomości. To nie on jest zresztą inicjatorem

rokowań. Właściciel ma również świadomość, że jeśli w terminie 2 miesięcy nie zgodzi się na zawarcie umowy, organ wyda decyzję o wszczęciu postępowania administracyjnego, które doprowadzi - najprawdopodobniej - do wydania decyzji wywłaszczeniowej”.

Konstytucja gwarantuje równą ochronę własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji). Ustawowe prawo do zwrotu nieruchomości jest „innym prawem majątkowym”. „Wszelkie wyjątki od konstytucyjnej zasady równości podlegają ocenie Trybunału pod kątem tego, czy mają charakter relewantny (tzn. czy pozostają w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służą ich realizacji), czy są proporcjonalne (a zatem czy waga interesów, którym ma służyć zróżnicowanie, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w jego wyniku) oraz czy uzasadniają je normy, zasady i wartości konstytucyjne”.

„Każde ograniczenie dotyczące korzystania z konstytucyjnych wolności i praw podmiotowych (a za takie uznawane jest prawo zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, gdy cel publiczny okazuje się fikcyjny albo następnie ulega dezaktualizacji) musi być celowe (zamierzone) z punktu widzenia ochrony wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, adekwatne do zakładanego rezultatu, konieczne (w tym sensie, że rezultatu nie da się osiągnąć z użyciem innych, mniej inwazyjnych środków) a także proporcjonalne, jeśli chodzi o bilans wynikających z ograniczenia korzyści i ciężarów (test proporcjonalności).

Tymczasem zaskarżone w niniejszym postępowaniu wyłączenie prawa zwrotu nie spełniało już pierwszego z powyższych wymagań. Nie tylko nie służyło (...) ochronie wartości konstytucyjnych, ale wręcz prowadziło do ich zanegowania”.

Jeżeli chodzi o zasadę równości, to została ona naruszona kwestionowanym przepisem w trzech aspektach. Po pierwsze, TK „nie odnalazł powodów, które uzasadniałyby silniejszą ochronę interesów majątkowych poprzednich właścicieli (lub ich spadkobierców) «przymusowo» wyzuty z własności na mocy decyzji niż analogicznych interesów majątkowych tych, którzy zgodzili się na «polubowne» załatwienie sprawy, działając w zaufaniu do organów władzy publicznej, deklarujących niezbędność nieruchomości do realizacji celu publicznego”. Należy też dodać, że z punktu widzenia państwa korzystniejsze jest gdy właściciel godzi się na polubowne, umowne wywłaszczenie, ponieważ państwo unika kosztownego postępowania. Tymczasem **państwo karze skłonnych do ugody**

obywateli, ponieważ pozbawia ich, i tylko ich, możliwości żądania zwrotu nieruchomości.

„Po drugie, zachodzi - nieuzasadnione w ocenie Trybunału - zróżnicowanie poziomu ochrony poprzednich właścicieli (lub ich spadkobierców), którzy nieruchomość zbyli w drodze umowy w wyniku rokowań prowadzonych na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, i poziomu ochrony poprzednich właścicieli (lub ich spadkobierców), którzy w ten sam sposób przenieśli własność nieruchomości niezbędnej z uwagi na cel publiczny, tyle tylko że w okresie obowiązywania regulacji wcześniejszych niż ustawa o gospodarce nieruchomościami”.

„Po trzecie wreszcie, Trybunał dostrzegł, że sam art. 136 u.g.n. nie traktuje równo wszystkich poprzednich właścicieli, którzy zawarli ze Skarbem Państwa albo jednostką samorządu terytorialnego umowę. Stosownie bowiem do treści art. 136 ust. 4 u.g.n. ustawowe prawo zwrotu nieruchomości przysługuje tym z nich, którzy zawarli taką umowę co do części nieruchomości na podstawie art. 113 ust. 3 u.g.n. Ten ostatni przepis stanowi w zdaniu drugim, że jeśli wywłaszczeniem objęta jest część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, na żądanie właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości nabywa się tę część w drodze umowy na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. W efekcie, w związku z art. 136 ust. 4 u.g.n., poprzedni właściciel (lub spadkobierca) może żądać zwrotu części nieruchomości zbytej w drodze umowy, jeśli pozostała część - wywłaszczona w drodze decyzji - stała się zbędna z punktu widzenia realizacji celu publicznego. Takiej możliwości art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. pozbawia zaś tych poprzednich właścicieli (lub ich spadkobierców), którzy w identycznej formie (w drodze umowy) zbyli całość nieruchomości podczas rokowań poprzedzających wszczęcie postępowania administracyjnego, i którzy w ten sposób zgodzili się na «polubowne» załatwienie sprawy wywłaszczeniowej”.

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Sentencja wyroku jest klarowna i stanowi wyraźną dyrektywę dla organów stosujących prawo. Z formalnego punktu widzenia należy jednak poszerzyć zakwestionowany przepis o wynikającą z wyroku TK kolejną podstawę do żądania zwrotu nieruchomości. Będzie to zatem jedyna różnica między dotychczasowym stanem prawnym a proponowaną regulacją.

4. Konsultacje

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji przedstawiono w Ocenie Skutków Regulacji.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.

Tytuł projektu: Ustawa o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami	Data sporządzenia: 27 czerwca 2018 r.
Przedstawiciel wnioskodawcy: senator Zbigniew Cichoń	Źródło: wyrok TK
Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Marek Jarentowski, ekspert ds. legislacji, tel. 22 694 9338 Miroslaw Reszczyński, legislator, 22 694 9192 Katarzyna Majewska, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9259	Nr druku: 801, 801S

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego mogą na realizację celów publicznych przejąć nieruchomości od ich właścicieli. Do przejęcia nieruchomości może dojść w drodze **umowy** (po przeprowadzeniu rokowań o nabycie nieruchomości między starostą a właścicielem) albo w drodze **decyzji o wywłaszczeniu**, jeśli nie udało się zawrzeć umowy.

Przepisy ww. ustawy przewidują, że wywłaszczona nieruchomość nie może być użyta na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, chyba że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca nie złożą wniosku o zwrot tej nieruchomości.

Jeżeli nieruchomość stała się **zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu**, poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą na podstawie art. 136 ust. 3 ustawy **żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości** lub jej części, pod warunkiem zwrotu zwaloryzowanego odszkodowania lub nieruchomości zamiennej. Tymczasem przepisy nie przewidują możliwości żądania zwrotu nieruchomości, jeżeli została ona nabyta w drodze umowy.

Trybunał Konstytucyjny (TK) w wyroku z dnia 12 grudnia 2017 r. (sygn. akt SK 39/15) uznał przepis art. 136 ust. 3 ustawy *o gospodarce nieruchomościami* za niezgodny z *Konstytucją RP* w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości żądania przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę **zwrotu nieruchomości nabytej** przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego **w drodze umowy**.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Projektowane rozwiązanie polega na umożliwieniu stosowania przepisu art. 136 ust. 3 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*, na podstawie którego można dochodzić zwrotu nieruchomości, gdy ta stała się zbędna na realizację określonego celu publicznego, odpowiednio do nieruchomości nabytej przez Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego w drodze umowy.

Oczekiwany efekt projektowanej regulacji jest ujednolicenie reguł umożliwiających dochodzenie przez byłych właścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców zwrotu nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego, w sytuacji gdy nieruchomość stała się zbędna na cel publiczny uzasadniający jej nabycie albo wywłaszczenie.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Ze względu na duże zróżnicowanie instytucji prawnych występujących w różnych systemach odstąpiono od dokonania porównania międzynarodowego.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Poprzedni właściciele lub ich spadkobiercy nieruchomości nabytej w drodze umowy przez Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego na realizację celów publicznych	W latach 1999–2000 w 15 na 35 kontrolowanych przez NIK jednostkach samorządu terytorialnego wydano 112 prawomocnych decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości (wywłaszczono nieruchomości o łącznej powierzchni około 25,6 ha);	NIK, <i>Informacja o wynikach kontroli wywłaszczania i zwrotu nieruchomości</i> (Warszawa, 2002 r.)	Możliwość odzyskania nieruchomości pod warunkiem zwrotu odszkodowania lub nieruchomości zamiennej.
Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego	22 jednostki na 35 kontrolowanych nabyły nieruchomości na realizację celów publicznych w drodze umowy – zawarto 977 umów (prawie 9 razy więcej)		Obowiązek dokonania – na wniosek poprzedniego właściciela lub jego spadkobierców – zwrotu nieruchomości nabytych na realizację celów publicznych,

	przypadków zawarcia umowy niż wywłaszczenia), na podstawie których pozyskano nieruchomości o łącznej powierzchni około 194,9 ha. W badanym okresie do 33 na 35 kontrolowanych jednostek wpłynęło 3 579 wniosków o zwrot wywłaszczonych nieruchomości; wydano 858 prawomocnych decyzji o zwrocie lub odmowie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, z tego: 275 decyzji odmownych. Główną przyczyną odmowy zwrotu było wykorzystanie nieruchomości na cel zgodny z decyzją wywłaszczeniową; w pojedynczych przypadkach odmowę zwrotu uzasadniono ustaleniem, że nieruchomości zostały przejęte na podstawie umów cywilnoprawnych. Ponadto w tym okresie zamiar użycia wywłaszczonych nieruchomości na cel inny niż określony w decyzji stwierdzono w 7 jednostkach.		w sytuacji gdy nieruchomość stała się zbędna do realizacji tych celów.
--	--	--	---

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt ustawy w dniu 16 maja 2018 r. został przesłany do zaopiniowania Krajowej Radzie Radców Prawnych, Krajowej Radzie Sądownictwa, Ministrowi Finansów, Ministrowi Infrastruktury, Ministrowi Inwestycji i Rozwoju, Ministrowi Sprawiedliwości, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, Polskiej Unii Właścicieli Nieruchomości, Prokuraturii Generalnej RP, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Sądowi Najwyższemu, Unii Metropolii Polskich, Unii Miasteczek Polskich, Związkowi Gmin Wiejskich RP, Związkowi Miast Polskich, Związkowi Powiatów Polskich oraz Związkowi Województw RP. Termin nadsyłania opinii ustalono na dzień 15 czerwca 2018 r.

Krajowa Rada Sądownictwa nie zgłasza uwag do projektu.

W opinii **Ministra Finansów** – z uwagi na fakt, że wpływ projektowanej regulacji na sektor finansów publicznych będzie ujemny – należałoby określić skutki finansowe dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz wskazać, że dodatkowe obowiązki wynikające z proponowanych rozwiązań, nakładane na starostów będą realizowane w ramach dotychczasowych środków budżetowych.

Minister Inwestycji i Rozwoju zauważył, że w resorcie trwają zaawansowane prace legislacyjne nad projektem ustawy *o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami*, którego rozwiązania mają szerszy zakres niż przedstawione w projekcie senackim. Przygotowana przez resort nowelizacja przepisów dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości ma przede wszystkim na celu realizację dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt 39/15 oraz sygn. akt 26/14). Ponadto celem projektowanej przez resort ustawy jest ograniczenie w czasie możliwości dochodzenia zwrotu nieruchomości w celu ustabilizowania sytuacji prawnej nieruchomości. Minister Inwestycji i Rozwoju zwrócił również uwagę na brak w projekcie senackim przepisu przejściowego, który umożliwiłby ponowne dochodzenie praw osobom, którym odmówiono zwrotu wywłaszczonych nieruchomości z uwagi na dotychczasowe, uznane za niezgodne z Konstytucją, brzmienie przepisu art. 136 ust. 3 ustawy.

W opinii **Ministra Sprawiedliwości** proponowane rozwiązanie w pełni realizuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego, zapewniając ochronę konstytucyjną praw właścicieli i ich spadkobierców. Ministerstwo nie wnosi zastrzeżeń do projektu ustawy. Wątpliwości Ministerstwa nie budzi również treść projektowanego przepisu przejściowego. Przedstawiona w uzasadnieniu wyroku TK argumentacja przemawia za stosowaniem projektowanych rozwiązań do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) nie zgłasza uwag do projektu ustawy. Zdaniem NSA projekt adekwatnie realizuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego.

Prokuratoria Generalna RP zwróciła uwagę, iż kwestia realizacji wyroku TK (sygn. akt SK 39/15) jest również przedmiotem prac legislacyjnych Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju. Projekt ten zakłada odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III „Zwrot wywłaszczonych nieruchomości” do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie umowy, co pozwoli na uniknięcie wątpliwości czy inne kwestie związane ze zwrotem wywłaszczonej nieruchomości mają być jednakowo traktowane. Ponadto Prokuratoria Generalna RP poddaje pod rozwagę dalszą analizę przepisu przejściowego w kontekście uwzględniającym także cezurę czasową związaną z wprowadzeniem możliwości zwrotu nieruchomości niewykorzystanej na cel wywłaszczenia, a nabytej w drodze umowy. Prokuratoria sugeruje również połączenie prac legislacyjnych nad omawianym projektem (druk 801) oraz projektem objętym drukiem senackim nr 802.

Sąd Najwyższy (SN) pozytywnie ocenia kształt regulacji zaproponowany w art. 1 projektowanej ustawy. Wątpliwości SN budzi zaproponowany w art. 2 projektu przepis przejściowy, gdyż stanowi przykład wstecznego działania ustawy, które powinno być negatywnie oceniane z uwagi na wartości, jakimi są pewność i przewidywalność prawa. Retroaktywność przepisu prawa jest dopuszczalna, jednak wiąże się z koniecznością wyważenia interesów stron – w tym przypadku wywłaszczonych właścicieli oraz interesów państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Retroaktywność powinna być uzasadniona istnieniem ważnego interesu publicznego, tymczasem analizowany projekt nie zawiera uzasadnienia dla art. 2.

Związek Województw RP przekazał opinie otrzymane z województwa łódzkiego oraz zachodniopomorskiego. Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego nie wnosi uwag do projektu ustawy. Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego opiniuje projekt pozytywnie.

Powyższe uwagi **nie zostały uwzględnione** w trakcie I czytania projektu przez komisję senackie.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny bieżące)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Budżet państwa	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
JST	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Wydatki ogółem	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Budżet państwa	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
JST	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Saldo ogółem	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Budżet państwa	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
JST	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.

Źródła finansowania: Zgodnie z informacją Ministerstwa Finansów (pismo z dnia 11 czerwca 2018 r. nr PG8.021.7.2018) dodatkowe obowiązki wynikające z projektowanych rozwiązań, nakładane na starostów wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w obszarze gospodarki nieruchomościami będą realizowane w ramach dotychczasowych środków budżetowych przeznaczonych na realizację zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami.

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń Projektowana regulacja nakłada na Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego obowiązek dokonania – na wniosek poprzedniego właściciela lub jego spadkobierców – zwrotu nieruchomości nabytych na realizację celów publicznych, w sytuacji gdy nieruchomość ta stała się zbędna do realizacji ww. celów.

Regulacja będzie miała wpływ na sektor finansów publicznych, w tym Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego, w następującym zakresie:

- **wzrost dochodów** z tytułu dokonania przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobierców zwrotu zwaloryzowanego odszkodowania lub nieruchomości zamiennej (maksymalnie w wysokości odpowiadającej wartości rynkowej zwracanej nieruchomości),
- **wzrost wydatków** z tytułu kosztów postępowania o zwrot nieruchomości ponoszonych odpowiednio przez Skarb Państwa albo właściwą jednostkę samorządu terytorialnego w zależności od tego, któremu z tych podmiotów zwracane jest odszkodowanie,
- **zmianę aktywów bilansowych** jednostek sektora finansów publicznych w związku ze

- | | |
|---|--|
| <p>zwrotem poprzedniemu właścicielowi nabytej nieruchomości oraz ewentualnym odzyskaniem nieruchomości zamiennej,</p> <ul style="list-style-type: none">• można również przypuszczać, że w sytuacji zamiaru użycia nieruchomości na inny cel niż ten, na który została nabyta, np. komercyjny lub zbycia na rzecz osób trzecich, obowiązek zwrotu nieruchomości może spowodować wzrost utraconych dochodów. <p><i>Per saldo</i> wpływ na sektor finansów publicznych (pomijając utracone przychody i koszty postępowania o zwrot nieruchomości) może być:</p> <ul style="list-style-type: none">• <u>neutralny</u>, jeśli zwaloryzowane odszkodowanie lub zwaloryzowane odszkodowanie oraz wartość nieruchomości zamiennej są wyższe bądź równe wartości rynkowej zwracanej nieruchomości,• <u>ujemny</u>, jeśli zwaloryzowane odszkodowanie lub zwaloryzowane odszkodowanie oraz wartość nieruchomości zamiennej są niższe niż wartość rynkowa zwracanej nieruchomości. <p>Z uwagi na brak odpowiednich danych – wartości wpływu regulacji na sektor finansów publicznych są trudne do oszacowania. W związku z dużym zróżnicowaniem wartości nieruchomości, na które wpływ ma wiele czynników, pełne oszacowanie skutków w skali całego kraju – z uwagi na koszt i obciążenie jednostek związane z pozyskaniem danych – może okazać się problematyczne i nieefektywne.</p> <p>Biorąc pod uwagę racjonalność obywateli, którzy zgodnie z koncepcją <i>homo oeconomicus</i> dążą do maksymalizacji osiągniętych zysków i dokonują wyborów ze względu na wartość ekonomiczną rezultatów tych wyborów, bardziej prawdopodobny wydaje się scenariusz, w którym wpływ na sektor finansów publicznych w długim okresie będzie ujemny. W interesie obywateli będzie bowiem, uruchamianie procedury zwrotu nieruchomości, w sytuacji gdy będzie to dla nich opłacalne ekonomicznie.</p> <p>Dodatkowym czynnikiem motywującym obywateli do występowania o zwrot wywłaszczonych nieruchomości oraz przesądzającym o ujemnym wpływie na sektor finansów publicznych będzie przepis art. 217 ust. 2 ustawy <i>o gospodarce nieruchomościami</i>, zgodnie z którym osoby, które zostały pozbawione własności nieruchomości w wyniku wywłaszczenia dokonanego przed dniem 5 grudnia 1990 r., w razie zwrotu tych nieruchomości, zwracają odszkodowanie zwaloryzowane, w wysokości nie większej niż 50% aktualnej wartości tych nieruchomości.</p> | |
|---|--|

		• <u>dodatni</u>, jeśli zwaloryzowane odszkodowanie lub zwaloryzowane odszkodowanie oraz wartość nieruchomości zamiennej są niższe niż wartość rynkowa zwracanej nieruchomości. Należy przypuszczać, że ze względu na racjonalność obywateli, którzy zgodnie z koncepcją <i>homo oeconomicus</i> dążą do maksymalizacji osiąganych zysków i dokonują wyborów ze względu na wartość ekonomiczną rezultatów tych wyborów, bardziej prawdopodobne wydaje się, że będą uruchamiali procedurę zwrotu nieruchomości, gdy będzie to dla nich opłacalne ekonomicznie.
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu		
☒ nie dotyczy		
9. Wpływ na rynek pracy		
Nie dotyczy.		
10. Wpływ na pozostałe obszary		
Omówienie wpływu	Nie dotyczy.	
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego		
Przepisy projektu będą miały zastosowanie od dnia jego wejścia w życie.		
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?		
Ustawa powinna podlegać ewaluacji po upływie 2–3 lat od przyjęcia proponowanego rozwiązania. Celem oceny ex-post powinno być określenie wpływu regulacji na sektor finansów publicznych, w zakresie liczby zwrotów nieruchomości nabytych na realizację zadań publicznych oraz zmiany wysokości dochodów, wydatków i aktywów bilansowych Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.		
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)		
Brak.		

Warszawa, 6 sierpnia 2018 r.

BAS-WAPM-1910/18

MK-020-355(2)/18

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Zbigniew Cichoń)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Przedmiot projektu ustawy

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami ma na celu umożliwienie byłym właścicielom nieruchomości lub ich spadkobiercom żądania zwrotu nieruchomości wywłaszczonej w trybie rokowań i umowy poprzedzających wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego.

Projekt dostosowuje system prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2017 r. (sygn. akt SK 39/15). Sentencja wyroku została ogłoszona 20 grudnia 2017 r. w Dz. U. poz. 2375, a pełna treść wraz z uzasadnieniem w OTK ZU/A, poz. 86.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

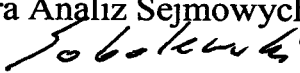
Zgodnie z art. 345 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Traktaty nie przesadzają w niczym zasad prawa własności w państwach członkowskich.

III. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Senacki projekt ustawy pozostaje poza zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

IV. Konkluzja

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami pozostaje poza zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Analiz Sejmowych

Przemysław Sobolewski

Warszawa, 6 sierpnia 2018 r.

BAS-WAPM-1911/18

NK-020-355(7)/18

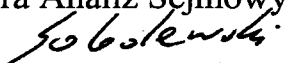
Pan Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Zbigniew Cichoń) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami ma na celu umożliwienie byłym właścicielom nieruchomości lub ich spadkobiercom żądania zwrotu nieruchomości wywłaszczonej w trybie rokowań i umowy poprzedzających wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Analiz Sejmowych

Przemysław Sobolewski