



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Marszałek Senatu

Druk nr 2799
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 26/14).

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:

- 1) w ust. 3 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:

„Każdy poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli, stosownie do przepisu art. 137, stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.”;

- 2) po ust. 4 dodaje się ust. 4a i 4b w brzmieniu:

„4a. Właściwy organ podaje do publicznej wiadomości informację o wszczęciu postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub jej części przez ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie oraz w prasie o zasięgu ogólnopolskim, a także przez zamieszczenie na okres 3 miesięcy na swojej stronie internetowej.

4b. Informacja zawiera w szczególności:

- 1) powiadomienie o złożonym wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub jej części;
 - 2) wskazanie nieruchomości lub jej części objętej złożonym wnioskiem;
 - 3) wskazanie terminu na przystąpienie do postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub jej części wraz z pouczeniem o skutkach nieprzystąpienia do postępowania w terminie.”;
- 3) po ust. 5 dodaje się ust. 5a w brzmieniu:

„5a. W przypadku nieprzystąpienia do postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub jej części w terminie 3 miesięcy od dnia zamieszczenia na stronie internetowej właściwego organu informacji, o której mowa w ust. 4a, uprawnienie do zwrotu nieruchomości lub jej części wygasa.”.

Art. 2. Do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy art. 136 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 byłemu współwłaścicielowi wywłaszczonej nieruchomości lub jego spadkobiercy żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, niezależnie tego czy wniosek taki złożyli też pozostali byli współwłaściciele lub ich spadkobiercy.

Projekt dostosowuje system prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia z 14 lipca 2015 r. (sygn. akt SK 26/14). Jego sentencja została ogłoszona 24 lipca 2015 r. w Dz. U. poz. 1039, a pełna treść wraz z uzasadnieniem w OTK ZU Nr 7A, poz. 101.

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 uzależnia przewidziane w nim żądanie byłego współwłaściciela wywłaszczonej nieruchomości lub jego spadkobierców od zgody pozostałych byłych współwłaścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3.

2.2. Zakwestionowany przepis przewiduje, że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli, stosownie do przepisu art. 137, stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. W przypadku, gdy wywłaszczona nieruchomość była współwłasnością kilku podmiotów, organy administracji, jak i sądy administracyjne przyjęły, że brak wniosku wszystkich byłych współwłaścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców powoduje konieczność odmowy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Oznacza to, że jeżeli zwrotu nieruchomości żąda tylko część współwłaścicieli, bo pozostali nie są zainteresowani zwrotem albo trudno ustalić ich miejsce pobytu, to zwrot zbędnej nieruchomości jest niemożliwy.

2.3. Zgodnie z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia; własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Ponadto - jak stanowi art. 21 ust. 2 - wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Jednocześnie ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy

są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw (art. 31 ust. 3).

Zdaniem TK „[p]o wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. zwrot wywłaszczonych nieruchomości stał się «oczywistą konsekwencją» art. 21 ust. 2 Konstytucji (...). «Jeżeli (...) cel publiczny, na który wywłaszczono nieruchomość, nie jest realizowany, albo wywłaszczona nieruchomość nie jest konieczna na ten cel publiczny, wówczas nie istnieje nie tylko konstytucyjna legitymacja ingerencji we własność prywatną, ale również prawna podstawa (...) nabycia własności przez podmiot publiczny. W tej sytuacji gwarancje prawa własności wynikające z art. 21 ust. 1 Konstytucji odzyskują swoją moc ochronną. Pozycja prawna i interes podmiotu publicznego osiągnięte przez takie wywłaszczenie muszą z powrotem ustąpić przed konstytucyjnie chronioną pozycją prawną obywatela. (...) Zatrzymując w tej sytuacji wywłaszczoną nieruchomość państwo osiągałoby korzyści majątkowe kosztem swoich obywateli. Tymczasem instytucja wywłaszczenia nie może prowadzić do przysporzenia wywłaszczycielowi korzyści zarobkowych lub fiskalnych, dopóki nie zostanie zrealizowany cel wywłaszczenia. Z tych przyczyn z konstytucyjnej gwarancji ochrony prawa własności wynika prawo powrotnego nabycia nieruchomości przez jej poprzedniego właściciela, jeżeli nie zrealizowano na niej pierwotnego celu wywłaszczenia»”.

TK przypomniał, że „w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji ocena dopuszczalności ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych powinna być dokonywana przez pryzmat jednego kryterium formalnego (regulacji na poziomie ustawy) oraz dwóch kryteriów materialnych (zakazu naruszania istoty wolności lub praw i zasady proporcjonalności). Na tę ostatnią składają się trzy elementy: przydatność, konieczność oraz proporcjonalność *sensu stricto*, tzn. zakaz nadmiernej ingerencji (...). Zasada przydatności polega na przeprowadzeniu testu racjonalności instrumentalnej, tzn. ustaleniu, czy (...) wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków. Zasada konieczności wymaga oceny, czy badane przepisy są niezbędne dla ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (pięciu dóbr ogólnospołecznych lub indywidualnych «wolności i praw innych osób»), a ponadto czy spośród środków skutecznie chroniących te wartości zostały wybrane środki najmniej uciążliwe. Zasada proporcjonalności *sensu stricto* wymaga zaś ustalenia, czy

efekty zaskarżonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela”.

W kontekście powyższych zasad, w opinii TK „zastrzeżenia budzi już sposób uregulowania wymogu współdziałania wszystkich byłych współwłaścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców w postępowaniu zwrotowym.

Zakaz uwzględnienia wniosku pojedynczego współwłaściciela nieruchomości lub jego spadkobierców nie został sformułowany *explicite* w ustawie, lecz wynika z interpretacji zaskarżonego przepisu przez organy administracji i sądy administracyjne (...). Powstaje wobec tego wątpliwość, czy badane istotne ograniczenie praw byłych współwłaścicieli wywłaszczonej nieruchomości jest - jak wymaga tego art. 31 ust. 3 Konstytucji - ustanowione «tylko w ustawie».

(...) Zdecydowanie negatywny jest natomiast wynik badania proporcjonalności art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. w kwestionowanym zakresie.

Ratio legis łącznej legitymacji wszystkich byłych współwłaścicieli (lub ich spadkobierców) w postępowaniu zwrotowym jest trudne do ustalenia, ponieważ żadnych wskazówek w tym zakresie nie dostarcza dostępna dokumentacja przebiegu prac legislacyjnych (...)

Po pierwsze, celem kwestionowanego rozwiązania może być po prostu ograniczenie skali roszczeń zwrotowych i pozostawienie w zasobie publicznym jak największej liczby wywłaszczonych nieruchomości, które - nawet gdy nie są wykorzystywane na cel uzasadniający wywłaszczenie - stanowią istotne źródło dochodu dla Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. (...)

Art. 136 ust. 3 u.g.n. zdanie pierwsze w kwestionowanym zakresie można uznać za przydatny z punktu widzenia tak rozumianego bezpieczeństwa finansowego państwa. (...)

Trudno jednak ustalić, czy zaskarżone rozwiązanie jest niezbędne do ochrony równowagi budżetowej państwa, skoro Minister nie przedstawił w tym zakresie żadnych konkretnych danych, a problem ten nie był także przedmiotem oceny skutków regulacji podczas prac legislacyjnych nad art. 136 ust. 3 u.g.n.”

„Po drugie, obowiązek współdziałania byłych współwłaścicieli (lub ich spadkobierców) w postępowaniu zwrotowym jest także uważany za mechanizm zapewniający ochronę praw wszystkich uprawnionych (a nie tylko części z nich)”. Jednakże „bezwzględny obowiązek

współdziałania wszystkich uprawnionych w postępowaniu zwrotowym [nie] jest jedyną możliwością ochrony ich praw. Wśród jego alternatyw można na przykład rozważyć odpowiednie wykorzystanie już istniejących regulacji z ustawy o gospodarce nieruchomościami (zwłaszcza (...) zawiadomienia uprawnionych o możliwości zgłoszenia roszczenia zwrotowego pod rygorem jego wygaśnięcia, por. art. 136 ust. 2 i 5 u.g.n.) lub rozwiązań z kodeksu postępowania administracyjnego, takich jak np. zawiadomienie uprawnionych o wszczęciu postępowania przez obwieszczenie (...), kurator wyznaczony przez sąd na wniosek organu administracji dla spadków nieobjętych (...) czy powoływany w podobnym trybie przedstawiciel dla osoby nieobecnej (...). Być może konieczne byłoby wprowadzenie nowych unormowań, zwłaszcza jeżeli chodzi o zapewnienie odpowiedniej reprezentacji i ochronę interesów wszystkich osób uprawnionych do zwrotu nieruchomości w postępowaniu o zniesienie współwłasności nieruchomości, w której część udziałów została zwrócona poprzednim właścicielom (ich spadkobiercom)”.

Poza tym „[r]ażąco krzywdzące dla wnioskodawców jest także to, że - nawet przy dochowaniu najwyższej staranności oraz znacznym nakładzie sił i środków - nie mają oni gwarancji pozytywnego rozpatrzenia własnego wniosku o zwrot udziału w nieruchomości. Pozostałe osoby uprawnione zawsze mają prawo odmówić (także *per facta concludentia*) przyłączenia się do wniosku o zwrot nieruchomości, a wnioskodawca nie dysponuje żadnymi instrumentami wpływu na tę decyzję. Wbrew sugestiom zawartym w niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych i jednostkowej wadliwej praktyce (...), nie może on w szczególności uzyskać orzeczenia zastępczego w trybie art. 199 k.c. Osoby wyłączone nie są już współwłaścicielami nieruchomości i nie podlegają przepisom prawa rzeczowego dotyczącym współwłasności (a więc m.in. roszczenia o zwrot udziału w nieruchomości nie można ujmować w kategoriach czynności przekraczających zarząd rzeczą wspólną, do których - na mocy art. 199 k.c. - wymagana jest zgoda wszystkich współwłaścicieli (...))”.

„Po trzecie, sądy administracyjne dla uzasadnienia *ratio legis* art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. powołują często także argumenty dotyczące spójności kwestionowanego rozwiązania z różnymi instytucjami prawa cywilnego i administracyjnego (...)”. Jednak zdaniem TK „[r]oszczenie o zwrot udziału w nieruchomości nie jest roszczeniem z zakresu prawa rzeczowego (...), wobec czego nie ma większego sensu rozważanie jego ewentualnej spójności lub niespójności z instytucjami prawa cywilnego. (...) Jeżeli natomiast chodzi o brak możliwości zwrotu «idealnego» udziału we współwłasności, to należy zwrócić uwagę,

że przywrócenie prawa do udziału prowadzi jedynie do obowiązku dopuszczenia wnioskodawcy do posiadania nieruchomości i korzystania z niej wraz ze Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego, które w dalszym ciągu będą dysponowały pozostałymi (niezwróconymi) udziałami. Do czasu ewentualnego zniesienia współwłasności (...), każdy ze współwłaścicieli dysponuje udziałem «idealnym», któremu nie odpowiada fizycznie wydzielona część rzeczy, bez względu na to, czy współwłaścicielami są tylko podmioty prywatne, czy także publiczne”.

Z perspektywy art. 64 ust. 2 Konstytucji „obowiązki ustawodawcy (...) mają dwojaki charakter. W wymiarze pozytywnym, powinien on ustanowić przepisy i procedury udzielające równej ochrony prawnej prawom majątkowym, a w wymiarze negatywnym - jest on zobligowany powstrzymać się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać (...).

Ochrona praw majątkowych nie oznacza ich absolutnej nienaruszalności (...). Ingerencja państwa w te prawa może być uznana za dopuszczalną, a nawet - celową. Konieczne jest jednakże zachowanie ram konstytucyjnych, wyznaczających granice dopuszczalnych ograniczeń ochrony prawa majątkowego”. Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną, powinny być „traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. W razie zaś stwierdzenia naruszenia tak rozumianej zasady równości (...) [należy ocenić], czy można w danym wypadku uznać to za konstytucyjnie dopuszczalne. (...) [E]wentualne wyjątki od zasady równości muszą: (...) mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć ich realizacji; (...) być proporcjonalne, tzn. waga interesów, którym ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; (...) pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami lub normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych”. „Kwestionowana regulacja różnicuje sposób dochodzenia zwrotu wywłaszczonych nieruchomości w zależności od tego, czy stanowiła ona własność «jednoosobową», czy też była przedmiotem współwłasności w częściach ułamkowych”. „Z punktu widzenia art. 64 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji, osoby uprawnione do zwrotu nieruchomości należące do obydwu grup należy uznać za podmioty

podobne. Zostały one bowiem pozbawione takiego samego prawa własności (...) na skutek takiej samej procedury wywłaszczenia na cele publiczne. Tymczasem przewidziane dla nich procedury restytucyjne różnią się pod względem wymogów proceduralnych - byli wyłączny właściciel nieruchomości (jedyne spadkobierca) w tym postępowaniu dysponuje samodzielną legitymacją procesową, podczas gdy byli współwłaściciele (ich spadkobiercy) muszą w sprawie występować łącznie i prezentować jednolite stanowisko”.

Brak powodów, dla których analizowane zróżnicowanie należałoby uznać za uzasadnione. „Legitymowanym konstytucyjnie celem art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. jest zwrot nieruchomości, które w ustawowo określonym terminie nie zostały wykorzystane na cel publiczny. (...) [W]ymóg zgodnego działania wszystkich byłych współwłaścicieli (lub ich spadkobierców) nie tylko nie przyczynia się do realizacji tego celu, lecz stanowi dla niego istotną przeszkodę.

Analizowane zróżnicowanie sytuacji podmiotów podobnych nie znajduje żadnego uzasadnienia na tle wartości konstytucyjnych. W procedurze zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości konkurują ze sobą (...) z jednej strony, prawa majątkowe wnioskodawców, a z drugiej - dążenie do równowagi budżetowej i ochrony praw majątkowych tych byłych współwłaścicieli (ich spadkobierców), którzy z różnych powodów nie ubiegają się o zwrot danej nieruchomości. Wartości te nie są jednak przez zaskarżoną regulację odpowiednio bilansowane”.

2.4. Zdaniem TK, „restytucja współwłasności odjętej w sposób sprzeczny z prawem powinna - co do zasady - polegać na równoczesnym zwrocie w jednym postępowaniu wszystkich udziałów w wywłaszczonej nieruchomości byłym współwłaścicielom (ich spadkobiercom). Jeżeli jednak w danym stanie faktycznym jest to niemożliwe albo nadmiernie utrudnione, **ustawa powinna przewidywać zwrot wywłaszczonych udziałów tym uprawnionym, którzy tego zażądają**”.

„[K]onieczne jest przyznanie samodzielnej legitymacji procesowej w postępowaniu zwrotowym każdemu z byłych współwłaścicieli nieruchomości (spadkobiercy), tak aby mogli oni w sposób autonomiczny dochodzić swoich roszczeń niezależnie od stanowiska pozostałych uprawnionych”.

„[N]ależy w postępowaniu zwrotowym zapewnić także prawa tym osobom, które z różnych powodów nie wystąpiły z wnioskiem o zwrot udziału w nieruchomości, a są do tego uprawnione. Istotne jest przy tym, że odpowiedzialność za poinformowanie tych osób

o możliwości przyłączenia się do toczącego się postępowania zwrotowego oraz uzyskania ich ostatecznego stanowiska powinna spoczywać na organach, ponieważ to one (a nie wnioskodawca) są zobowiązane do naprawienia skutków nieprawidłowego wywłaszczenia”.

TK zwrócił też uwagę, że „kontrolowana (...) norma prawna znajduje zastosowanie także do innych stanów faktycznych, niż ujęte w sentencji niniejszego orzeczenia. Obowiązuje ona zarówno wtedy, gdy wielość uprawnionych ma charakter pierwotny (bo wywłaszczana nieruchomość należała poprzednio do kilku współwłaścicieli), jak i wtórny (gdy po poprzednim jedynym wywłaszczonym właścicielu pozostało kilku spadkobierców; (...)). Wykonanie niniejszego wyroku będzie więc wymagało od ustawodawcy rozważenia odpowiedniego zakresu podmiotowego ewentualnych zmian prawnych”.

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Biorąc pod uwagę fakt, iż wywłaszczenie ma charakter władczej (nieumownej) ingerencji w prawo własności i niweczy stosunek prawny między dotychczasowymi współwłaścicielami (spadkobiercami), a w konsekwencji znosi jakiegokolwiek relacje cywilnoprawne między nimi względem wywłaszczonej nieruchomości, należy przyjąć indywidualne prawo do restytucji prawa własności, przy poszanowaniu prawa poszczególnych współwłaścicieli (spadkobierców) do poinformowania o wszczęciu postępowania oraz do indywidualnych decyzji co do ubiegania się o restytucję prawa własności. Z punktu widzenia wykonania wyroku należy wyróżnić dwie sytuacje. Pierwsza, w której o restytucję ubiega się tylko część ze współwłaścicieli. Tak sytuacja wymaga jedynie poinformowania pozostałych współwłaścicieli albo ich potencjalnych spadkobierców o wszczęciu postępowania, a zarazem wyznaczenia terminu, na przystąpienie do tego postępowania restytucyjnego. I druga sytuacja, w której o restytucję ubiega się spadkobierca współwłaściciela lub jeden ze spadkobierców właściciela albo współwłaściciela. W takim przypadku powinien on również w postępowaniu cywilnym wedle obowiązujących reguł wszcząć postępowanie w sprawie stwierdzenia nabycia spadku.

Nie jest natomiast konieczne uwzględnienie postulatu TK, by w postępowaniu o zniesienie współwłasności nieruchomości zapewnić reprezentację „wszystkich osób uprawnionych do zwrotu nieruchomości”. Wydaje się bowiem, że skoro przekroczenie terminu 3 miesięcy na złożenie wniosku „restytucyjnego” uniemożliwia odzyskanie udziału w prawie własności przez byłego współwłaściciela (spadkobiercę), to nie ma powodu by

uczestniczył on w zniesieniu współwłasności w postępowaniu cywilnym. Uczestniczyć w nim będą jedynie (obok Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego) ci współwłaściciele (spadkobiercy), którzy w terminie złożyli wniosek.

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 lipca 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 Mirosław Reszczyński, legislator, 22 694 9192 Katarzyna Majewska, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9259	Nr druku: 802, 802S

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 dokonać na realizację celów publicznych **wywłaszczenia nieruchomości** od ich właścicieli (o ile po przeprowadzeniu rokowań o nabycie nieruchomości w drodze umowy między starostą a właścicielem, nie udało się tej umowy zawrzeć). 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 złożył 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.

W przypadku, gdy wywłaszczona nieruchomość była współwłasnością kilku podmiotów, organy administracji, jak i sądy administracyjne przyjęły, że **brak wniosku wszystkich byłych współwłaścicieli nieruchomości** lub ich spadkobierców powoduje **konieczność odmowy zwrotu** wywłaszczonej nieruchomości. Oznacza to, że jeżeli zwrotu nieruchomości żąda tylko część współwłaścicieli, bo pozostali nie są zainteresowani zwrotem albo trudno ustalić ich miejsce pobytu, to zwrot zbędnej nieruchomości jest niemożliwy.

Trybunał Konstytucyjny (TK) w wyroku z dnia 14 lipca 2015 r. (sygn. akt SK 26/14) uznał powyższy przepis za niezgodny z *Konstytucją RP* w zakresie, w jakim uzależnia przewidziane w nim żądanie byłego współwłaściciela wywłaszczonej nieruchomości lub jego spadkobierców od **zgody pozostałych byłych współwłaścicieli** nieruchomości lub ich spadkobierców.

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

Projektowane rozwiązanie polega na:

- 1) umożliwieniu każdemu poprzedniemu właścicielowi lub jego spadkobiercom żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu;
- 2) podaniu do publicznej wiadomości przez właściwy organ informacji o wszczęciu postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub jej części przez ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie oraz w prasie o zasięgu ogólnopolskim, a także przez zamieszczenie na okres 3 miesięcy na swojej stronie internetowej;
- 3) wygaśnięciu uprawnienia do zwrotu nieruchomości lub jej części w przypadku nieprzystąpienia do postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub jej części w terminie 3 miesięcy od dnia zamieszczenia na stronie internetowej właściwego organu ww. informacji.

Oczekiwany efekt projektowanej regulacji jest umożliwienie byłemu współwłaścicielowi wywłaszczonej nieruchomości lub jego spadkobiercy żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, niezależne od tego czy wniosek taki złożyli też pozostali byli współwłaściciele lub ich spadkobiercy.

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
Byli współwłaściciele lub ich spadkobiercy nieruchomości wywłaszczonych na cele publiczne	W latach 2014–2015 spośród wszystkich postępowań dot. zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, prowadzonych na podstawie art. 136 ust. 3 ustawy,	Minister Inwestycji i Rozwoju	Możliwość odzyskania swojej części nieruchomości – niezależnie od tego, czy wniosek o zwrot nieruchomości złożyli też pozostali byli

	około 3% dotyczyło sytuacji, gdy wnioski o zwrot zostały złożone przez część podmiotów uprawnionych, natomiast około 2,8% wniosków dotyczyło zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości.		współwłaściciele lub ich spadkobiercy.
Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego	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). 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. Ponadto w tym okresie zamiar użycia wywłaszczonych nieruchomości na cel inny niż określony w decyzji stwierdzono w 7 jednostkach.	NIK, <i>Informacja o wynikach kontroli wywłaszczania i zwrotu nieruchomości</i> (Warszawa, 2002 r.)	• Obowiązek dokonania – na wnioski co najmniej jednego z byłych współwłaścicieli lub ich spadkobierców – zwrotu wywłaszczonej na realizację celów publicznych nieruchomości lub jej części, w sytuacji gdy nieruchomość stała się zbędna do realizacji tych celów. • Podanie do publicznej wiadomości informacji o wszczęciu postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub jej części (przez ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie oraz w prasie o zasięgu ogólnopolskim, a także przez zamieszczenie na okres 3 miesięcy na swojej stronie internetowej).

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 Inwestycji i Rozwoju, Ministrowi Sprawiedliwości, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Nacelnemu 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, Związkowi Województw RP. Termin nadsyłania opinii ustalono na dzień 15 czerwca 2018 r.

Krajowa Rada Sądownictwa nie zgłasza uwag do projektu ustawy.

W opinii **Ministra Finansów** – z uwagi na fakt, że wpływ projektowanej regulacji na sektor finansów publicznych będzie ujemny – należy określić skutki finansowe dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz wskazać, że dodatkowe obowiązki wynikające z proponowanych rozwiązań, nałożone na starostów będą realizowane w ramach dotychczasowych środków budżetowych. Ponadto Minister zauważył, że projektowane rozwiązanie może wpłynąć negatywnie na spełnianie przez jednostki samorządu terytorialnego relacji, o których mowa w art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych, zmniejszeniu ulegnie bowiem wysokość nadwyżki operacyjnej oraz zdolność do spłaty zobowiązań, a w konsekwencji możliwości rozwojowe jednostek samorządu.

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 wywłaszczonej nieruchomości z uwagi na dotychczasowe, uznane za niezgodne z Konstytucją, brzmienie przepisu art. 136 ust. 3 ustawy. Ponadto Ministerstwo zgłosiło następujące uwagi:

- 3 miesięczny termin zaproponowany w art. 1 pkt 3 projektu ustawy, w jakim informacja o wszczęciu postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości będzie publikowana, wydaje się zbyt krótki,
- treść projektowanego art. 136 ust. 5a nie koresponduje z projektowanym ust. 4a tegoż artykułu,
- w projekcie nie przewidziano rozwiązania zawieszającego postępowanie do czasu uprawomocnienia się postanowienia sądu o nabyciu spadku,
- należy maksymalnie precyzyjnie określić przedmiot zwrotu, tj. dopuszczenie możliwości zwrotu udziału w nieruchomości lub jej części.

Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) zauważył, że dodanie w art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami może rodzić wątpliwości czy roszczenie o zwrot nieruchomości przysługiwać będzie jedynie właścicielom i współwłaścicielom, którzy zostali pozbawieni nieruchomości w drodze wywłaszczenia czy również ich poprzednikom prawnym. W opinii NSA pojęcie „każdy właściciel” sugeruje, że każdy kto wykaże, że był w przeszłości właścicielem nieruchomości, będzie mógł zgłosić roszczenie o zwrot nieruchomości – zwłaszcza, gdy z roszczeniem nie zgłoszą się ostatni właściciele nieruchomości.

Zdaniem **Prokuratorii Generalnej RP** dodanie w przepisie art. 136 ust. 3 ustawy wyrazu „każdy” nie realizuje celu nowelizacji; określenie „każdy poprzedni właściciel lub jego spadkobierca” nie oznacza bowiem, że przepis odnosi się do niektórych byłych właścicieli lub ich spadkobierców. Wątpliwość Prokuratorii Generalnej RP budzi również proponowane uzależnienie wygaśnięcia uprawnienia do zwrotu nieruchomości od upływu terminu liczonego od zamieszczenia informacji o wszczęciu postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na stronie internetowej. Ponadto powyższe rozwiązanie wymaga również analizy w zakresie powstania niepoprawności (sprzeczności z prawem) wygaszania uprawnienia do zwrotu nieruchomości pozostałych współwłaścicieli przy okazji wszczęcia postępowania o zwrot ułamkowego udziału przez jednego z nich. Prokuratoria sugeruje również rozważenie zasadności wykonania obu wyroków TK dot. art. 136 ust. 3 ustawy *o gospodarce nieruchomościami* (sygn. akt SK 26/14 oraz sygn. akt SK 39/15) w ramach jednej nowelizacji.

Zdaniem **Związku Miast Polskich (ZMP)** proponowana redakcja art. 136 ust. 3 ustawy *o gospodarce nieruchomościami* budzi wątpliwości interpretacyjne, użycie słowa „każdy” sugeruje bowiem, że projektodawcy chodzi o każdego poprzedniego współwłaściciela wywłaszczonej nieruchomości lub jego spadkobiercę z osobna. W opinii ZMP treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego bardziej odpowiadałoby użycie słowa „udział”. Wątpliwości ZMP budzi również projektowany art. 136 ust. 4b ustawy, gdyż przewidziane w nim rozwiązanie prowadzi do niecelowego przedłużania postępowań i generowania zbędnych kosztów. Ponadto w projekcie zabrakło odpowiednich uregulowań ograniczających w czasie dochodzenie roszczeń o zwrot, co ogranicza możliwość efektywnego gospodarowania nieruchomościami przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego. ZMP przedstawił również propozycję dokonania innych zmian w ustawy *o gospodarowaniu nieruchomościami* – w zakresie art. 138 ust. 2, art. 140 ust.6, 141 ust. 1 oraz art. 229.

Związek Województw RP przekazał opinie do projektu ustawy z województwa łódzkiego, pomorskiego oraz zachodniopomorskiego. Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego przekazał natomiast opinię Zarządu Dróg Wojewódzkich w Łodzi, zgodnie z którą proponowane brzmienie art. 136 ust. 3 ustawy nie wskazuje jednoznacznie, że możliwy jest zwrot udziału we współwłasności nieruchomości lub jej części – bardziej jednoznaczne byłoby brzmienie przepisu zaproponowane w rządowym projekcie nowelizacji ustawy *o gospodarce nieruchomościami*. Ponadto projektowany w art. 136 ust. 4a ustawy obowiązek podawania do publicznej wiadomości informacji o wszczęciu postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości będzie generował niepotrzebne koszty w sytuacji, gdy z wnioskiem o zwrot wystąpi właściciel lub wszyscy współwłaściciele lub ich spadkobiercy. Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi zauważył, że w projekcie brakuje rozwiązań rozstrzygających kwestie ograniczenia w czasie prawa do zgłoszenia roszczeń o zwrot wywłaszczonej nieruchomości oraz zwrotu odszkodowania lub nieruchomości zamiennej. W opinii Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego umożliwienie wystąpienia z wnioskiem o zwrot nieruchomości każdemu z byłych współwłaścicieli nieruchomości osobno spowoduje znaczny wzrost liczby takich wniosków oraz doprowadzi do sytuacji, że podmioty publiczne będą mogły stać się współwłaścicielami nieruchomości z byłymi właścicielami lub ich spadkobiercami, co będzie wiązać się z prowadzeniem procedur zniesienia współwłasności. W związku z tym ustawodawca powinien rozważyć uproszczenia w procedurach zniesienia współwłasności celem przyspieszenia i ułatwienia takiego zniesienia. Ponadto zdaniem Urzędu obowiązek informowania o wszczęciu postępowania o zwrot wywłaszczonej

nieruchomości powinien leżeć po stronie starosty a nie właściwego organu. Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego opiniuje projekt pozytywnie.

Opinię do projektu ustawy przekazało również **Zrzeszenie Osób Objętych Dekretem Warszawskim DEKRETOWIEC**. Zrzeszenie popiera inicjatywę legislacyjną Senatu w omawianym zakresie, jednak projektowane rozwiązanie nie będzie miało zastosowania do nieruchomości warszawskich przejętych tzw. dekretem Bieruta i tym samym nie pomoże w uporządkowaniu stanu prawnego nieruchomości w Warszawie. Zrzeszenie postuluje zmianę art. 216 ust. 1 ustawy *o gospodarce nieruchomościami* tak, aby przepisy rozdziału 6 działu III ustawy miały zastosowanie również do nieruchomości przejętych na mocy ww. dekretu.

Powyższe uwagi **nie zostały uwzględnione** w trakcie I czytania projektu przez komisje 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	<i>Łącznie (0-10)</i>
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:

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 **co najmniej jednego z byłych współwłaścicieli** lub ich spadkobierców – zwrotu nieruchomości lub jej części wyłączonej 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 byłych współwłaścicieli lub ich spadkobierców zwrotu ich części zwaloryzowanego odszkodowania lub nieruchomości zamiennej (w maksymalnej 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, a także kosztów wydzielenia części nieruchomości,
- **zmiana aktywów bilansowych** jednostek sektora finansów publicznych w związku ze zwrotem poprzedniemu współwłaścicielowi jego części nieruchomości oraz ewentualnym odzyskaniem nieruchomości zamiennej,
- 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**.

Per saldo wpływ na sektor finansów publicznych (pomijając utracone przychody i koszty postępowania o zwrot nieruchomości) może być:

- neutralny, jeśli zwaloryzowane odszkodowanie lub zwaloryzowane odszkodowanie oraz wartość nieruchomości zamiennej są wyższe bądź równe wartości rynkowej zwracanej nieruchomości,
- ujemny, jeśli zwaloryzowane odszkodowanie lub zwaloryzowane odszkodowanie oraz wartość nieruchomości zamiennej są niższe niż wartość rynkowa zwracanej nieruchomości.

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. Biorąc pod uwagę 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 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. 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.
--	---

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2018 r.)	duże przedsiębiorstwa	–	–	–	–	–	–	–
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	–	–	–	–	–	–	–
	rodzina, obywatele, gospodarstwa domowe	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
W ujęciu niepieniężnym	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Projektowana regulacja umożliwi każdemu z byłych współwłaścicieli lub ich spadkobiercom odzyskanie nieruchomości wywłaszczonej na realizację celów publicznych, jeżeli nieruchomości stała się zbędna do realizacji celów na które została nabyta <u>niezależnie od tego czy wniosek taki złożyli też pozostali byli współwłaściciele lub ich spadkobiercy</u>. Warunkiem zwrotu nieruchomości będzie zwrot przez poprzedniego współwłaściciela lub jego spadkobiercę części odszkodowania lub nieruchomości zamiennej. Odszkodowanie pieniężne podlega waloryzacji, z tym że jego wysokość po waloryzacji nie może być wyższa niż wartość rynkowa nieruchomości w dniu zwrotu. Jeżeli po podaniu do publicznej wiadomości przez właściwy organ informacji o wszczęciu postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, byli współwłaściciele nie przystąpią do ww. postępowania w terminie 3 miesięcy od dnia zamieszczenia na stronie internetowej właściwego organu informacji, ich uprawnienia do zwrotu nieruchomości wygasa. Wpływ projektowanej regulacji na sytuację finansową i majątkową poprzednich współwłaścicieli lub ich spadkobierców może być: • <u>neutralny</u>, jeśli zwaloryzowane odszkodowanie lub zwaloryzowane odszkodowanie oraz wartość nieruchomości zamiennej są wyższe bądź równe wartości rynkowej zwracanej nieruchomości, • <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 wywłaszczonych 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-1912/18

MK - 520 - 854(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 byłemu współwłaścicielowi wywłaszczonej nieruchomości lub jego spadkobiercy żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, niezależnie tego, czy wniosek taki złożyli też pozostali byli współwłaściciele lub ich spadkobiercy.

Projekt dostosowuje system prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia z 14 lipca 2015 r. (sygn. akt SK 26/14). Sentencja wyroku została ogłoszona 24 lipca 2015 r. w Dz. U. poz. 1039, a pełna treść wraz z uzasadnieniem w OTK ZU 7A/2015, poz. 101.

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.

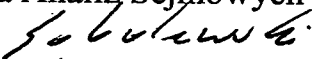
IV. Konkluzja

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-1913/18

MK-020-954(2)/18

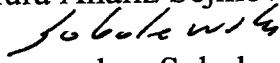
Pan Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

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 byłemu współwłaścicielowi wywłaszczonej nieruchomości lub jego spadkobiercy żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, niezależnie tego, czy wniosek taki złożyli też pozostali byli współwłaściciele lub ich spadkobiercy.

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