



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VI kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DSPA-140-138(6)/09

Warszawa, 4 lutego 2010 r.

Pan  
Bronisław Komorowski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów **stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy:

**- o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (druk nr 2209).**

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

(-) Donald Tusk

## **Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (druk nr 2209)**

Poselski projekt nowelizacji przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, z późn. zm.), dotyczy przede wszystkim bardzo złożonej materii dotyczącej wywłaszczeń nieruchomości. Proponowane rozwiązania mają na celu usprawnienie procedur związanych z wywłaszczaniem nieruchomości, wprowadzenie nowych zasad w zakresie ustalania odszkodowań oraz doprecyzowanie niektórych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (zmiany porządkowe). Do najistotniejszych zmian systemowych należy zaliczyć rozszerzenie definicji nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym i skrócenie terminów towarzyszących poszukiwaniu osób, którym przysługują prawa do tych nieruchomości; wprowadzenie rozszczenia o nabycie nieruchomości, w sytuacji, gdy cel publiczny został zrealizowany a postępowanie wywłaszczeniowe nie zostało zakończone; wprowadzenie trybu uprawniającego do zajęcia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z eksploatacją, konserwacją i remontami liniowych urządzeń infrastruktury technicznej; wprowadzenie tzw. bezpiecznej zaliczki w przypadku niezwłocznego zajęcia nieruchomości oraz uwzględnienia w odszkodowaniu z tytułu wywłaszczenia nieruchomości utraconych korzyści. Pozostałe przepisy mają charakter redakcyjno-porządkujący, jak np. doprecyzowanie definicji „stanu nieruchomości”.

### Ocena propozycji zawartych w projekcie ustawy

Zmiany zaproponowane w dziale I ustawy o gospodarce nieruchomościami „Przepisy ogólne”, polegają na uszczegółowieniu definicji „stanu nieruchomości”, poprzez uwzględnienie w stanie nieruchomości stopnia wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej (art. 4 pkt 17 oraz odpowiednie skorygowanie treści art. 134 ust. 2 i art. 154 ust. 1) oraz na doprecyzowaniu brzmienia art. 9 poprzez wskazanie na „trzydziestodniowy” termin do wniesienia skargi na decyzję do sądu administracyjnego. Należy zauważyć, że obowiązujące brzmienie art. 9 nasuwa wątpliwość, czy termin do wniesienia skargi na decyzję, jest terminem trzydziestodniowym, który przysługuje stronie biorącej udział w prowadzonym postępowaniu, czy jest to termin sześciomiesięczny, który przysługuje prokuratorowi lub Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Zaproponowane rozwiązania czynią czytelniejszymi intencje ustawodawcy, a zatem należy je pozytywnie.

Ponadto obok zmian porządkowych w treści art. 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami, projekt rozszerza katalog przypadków, które obecnie nie są objęte dyspozycją tego przepisu. Przepis ten stanowi, że organ administracji publicznej, którego decyzja została zaskarżona do sądu administracyjnego, ma obowiązek wstrzymania z urzędu wykonania decyzji. Zgodnie z propozycją przedstawioną w projekcie ustawy, organ nie będzie zobowiązany do wstrzymania z urzędu wykonania decyzji zaskarżonej do sądu administracyjnego, w przypadku gdy decyzja ta została wydana w sprawach, o których mowa w art. 124 ust. 1a, w art. 124b ust. 1 oraz w art. 132 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Ocena proponowanego przepisu art. 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w części dotyczącej wyłączenia art. 124b ust. 1, zostanie dokonana wraz z art. 124b.

Odnosząc się natomiast do proponowanego zastrzeżenia (wyłączenia) w art. 9 - art. 124 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami, należy zauważyć, że propozycja ta najprawdopodobniej uwzględni zapisy rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o

*gospodarce nieruchomościami oraz zmianie innych ustaw* (druk 1891)<sup>1)</sup>, który w art. 1 pkt 7 lit. a, przewiduje dodanie ust. 1a do art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zaproponowane w rządowym projekcie ustawy rozwiązanie zawarte w art. 124 ust. 1a, przewiduje, w przypadkach określonych w art. 108 Kodeksu postępowania administracyjnego lub uzasadnionych ważnym interesem gospodarczym, obligatoryjne wydanie decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości w przypadkach, gdy wywłaszczenie będzie polegać na czasowym ograniczeniu korzystania z nieruchomości (art. 124 ust. 1). Biorąc pod uwagę, że obowiązujący art. 9, czyni już takie wyłączenie dla decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości, o której mowa w art. 122, zasadne jest uzupełnienie rządowych propozycji i poparcie w tym zakresie propozycji poselskiej.

Propozycja zmiany art. 9, w zakresie wyłączenia art. 132 ust. 1a powołującego się na sprawy, w których wydawana jest odrębna decyzja o odszkodowaniu, jest słuszna. Zaproponowany przepis eliminuje niejasności w zakresie wykonalność takiej decyzji wynikające z treści art. 9, w związku z kryterium ustalenia terminu wypłaty odszkodowania, o którym mowa w art. 132 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zmiany zaproponowane w dziale II ustawy o gospodarce nieruchomościami „Gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostki samorządu terytorialnego”, polegające na nadaniu nowego brzmienia art. 43 ust. 4a oraz art. 83 ust. 2 pkt 2, mają charakter porządkowy.

Nowelizacja przepisu art. 43 ust. 4a jest uzasadniona z tego względu, iż w poprzednich nowelizacjach ustawy o gospodarce nieruchomościami nie uwzględniona została zmiana w organizacji sądownictwa administracyjnego. Tym samym ww. przepisem zostaną objęte, oprócz Naczelnego Sądu Administracyjnego, również Wojewódzkie Sądy Administracyjne. Taka zasada została już przyjęta w art. 60 ust. 1, zatem ujednoczenie ww. przepisów należy uznać za prawidłowe.

Z kolei zmiana przepisu art. 83 ust. 2 pkt 2 ustawy, regulującego wysokość stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu za nieruchomości, o których mowa w art. 60a ust. 1, ma na celu dostosowanie do stanu prawnego, który powstał z dniem 1 stycznia 2009 r., w związku z nowelizacją ustawy o gospodarce nieruchomościami uchwaloną przez Sejm RP w dniu 15 października 2008 r. (Dz. U. Nr 220, poz. 1412). W wyniku tej nowelizacji część nieruchomości Skarbu Państwa, o których mowa w art. 60 ust. 1 została „przeniesiona” do art. 60a ust. 1 ustawy. Zatem również w ustawie nowelizującej z dnia 15 października 2008 r., zmianie powinna ulec treść przepisu art. 83 ust. 2 pkt 2 zawierającego odwołanie do art. 60 ust. 1. Proponowana zmiana treści ww. przepisu art. 83 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami koryguje to przeoczenie.

Podobny charakter ma zmiana treści art. 223 ust. 1, w której dotychczas nie dokonano zmiany kompetencji organu właściwego w sprawach gospodarki nieruchomościami, o których mowa w art. 60 ust. 1 oraz art. 60a ust. 1. Z dniem 1 stycznia 2009 r. kompetencje te zostały bowiem przeniesione z ministra właściwego do spraw administracji publicznej na ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Zmiana ma zatem charakter porządkujący. Z tego też względu ww. propozycje przedstawione w poselskim projekcie ustawy należy ocenić pozytywnie.

Zmiany zaproponowane w dziale III ustawy o gospodarce nieruchomościami „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”, mają w większości charakter systemowy. W stosunku do tych zmian zgłasza się odpowiednio, jak niżej, uwagi lub zastrzeżenia.

---

<sup>1)</sup> Prace legislacyjne nad rządowym projektem zostały ukończone przez uchwalenie w dniu 5 listopada 2009 r. ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 206, poz. 1590).

Projekt zakłada skrócenie do miesiąca terminu, po bezskutecznym upływie którego można wszcząć postępowanie o podział nieruchomości (art. 97a pkt 2) albo o wywłaszczenie (114 ust. 4) w odniesieniu do nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (obecnie termin wynosi dwa miesiące). Zestawiając powyższe z rozszerzeniem definicji nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, o przypadki, w których nie zakończono postępowania spadkowego w razie śmierci jej właściciela (użytkownika wieczystego), należy zakładać, że cel, jakim jest skrócenie czasu trwania postępowań wywłaszczeniowych w odniesieniu do nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym zostanie osiągnięty. Zachodzi jednak obawa, czy proponowana zmiana definicji nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym nie doprowadzi do nadmiernego ograniczenia, w postępowaniu wywłaszczeniowym, możliwości ochrony praw przez spadkobierców zmarłego właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości. Zgodnie bowiem z art. 925 Kodeksu cywilnego, spadkobierca nabywa spadek z chwilą otwarcia spadku, tj. z chwilą śmierci spadkodawcy. Jeżeli zatem wywłaszczana nieruchomość jest przedmiotem spadku, to jej współwłaścicielami są spadkobiercy. Propozycja przewiduje natomiast, że za nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym będą mogły być uznane wszelkie nieruchomości, których właściciel zmarł, a co do których postępowanie spadkowe nie zostało wszczęte, bądź jest w toku. Tym samym w projekcie należałoby wprowadzić regulację określającą wpływ postępowania spadkowego na toczące się postępowanie wywłaszczeniowe. Według obecnie obowiązującego stanu prawnego, gdy zakończenie postępowania spadkowego nastąpi w trakcie prowadzonego postępowania wywłaszczeniowego – wszczętego dla nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, to postępowanie wywłaszczeniowe należy umorzyć (niezależnie od stopnia jego zaawansowania) z uwagi na konieczność zapewnienia właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu możliwości dobrowolnego zbycia nieruchomości lub użytkowania wieczystego. Ponadto należy zauważyć, że prowadzone postępowanie spadkowe jest pewnego rodzaju stanem przejściowym, z ustalonym, potencjalnym kręgiem właścicieli lub użytkowników wieczystych. Biorąc pod uwagę, że prawo dziedziczenia jest prawem chronionym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2)</sup>, w ocenie Rządu propozycja zmiany definicji nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym powinna zostać dokładnie przeanalizowana pod kątem uzasadnionego interesu spadkobierców.

Projekt w art. 1 pkt 11, przewiduje możliwość zawarcia w decyzji wywłaszczeniowej zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości. Należy zauważyć, że spełnienie tego celu, powinno być obwarowane nadaniem tej części decyzji wywłaszczeniowej rygoru natychmiastowej wykonalności. Projektodawca powinien zatem zaproponować, jakie przesłanki będą umożliwiały nadanie takiej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Należy jednocześnie zauważyć, że przesłanki określone w art. 122 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w swej istocie odnoszą się do sytuacji, w której wydano już decyzję wywłaszczeniową (poprzedzającą zezwolenie). Projekt w tym zakresie wymaga uzupełnienia.

Jednocześnie projekt przewiduje rozszerzenie art. 122 ustawy o gospodarce nieruchomościami o przepis ust. 4, który stwarza osobom „faktycznie” wywłaszczonym możliwość wystąpienia z roszczeniem o nabycie, w drodze umowy, nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa albo właściwej jednostki samorządu terytorialnego, w sytuacji gdy cel publiczny został zrealizowany, a z różnych przyczyn nie została wydana ostateczna decyzja wywłaszczeniowa. Należy zauważyć, że stan, w którym właściciel (użytkownik wieczysty)

---

<sup>2)</sup> Badając konstytucyjne normy zawarte w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Trybunał Konstytucyjny podkreślał między innymi „*nakaz dla organów państwa tworzenia takich przepisów prawnych, które nie stanowiłyby przeszkody, a wręcz przeciwnie, zabezpieczałyby wykonanie własności i sukcesję praw i obowiązków w drodze spadkobrania*” oraz „*pozytywny nakaz stanowienia takiego prawa, które pozostawać będzie w zgodzie z wolą spadkodawcy. Nieodłącznym korelatem swobody dziedziczenia jest swoboda rozrządzania własnością i prawami majątkowymi na wypadek śmierci*” - wyrok z dnia 25 lutego 1999 r. K. 23/98, oraz wyrok z dnia 21 maja 2001 r. SK 15/2000.

nie miał możliwości dochodzenia rekompensaty z tytułu „faktycznego” wywłaszczenia, gdyż nieruchomość została zajęta pod inwestycję celu publicznego bez pozbawienia (ograniczenia) prawa do nieruchomości i tym samym bez odszkodowania, był przedmiotem interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich u Ministra Infrastruktury. Rząd podzielając w tym zakresie stanowisko Rzecznika, pozytywnie odnosi się do zaproponowanych rozwiązań, sugerując jednocześnie rozważenie przez projektodawców, czy nie byłoby lepszym rozwiązaniem wprowadzenie administracyjno-prawnego trybu (w miejsce proponowanego cywilnoprawnego roszczenia) pozwalającego na uporządkowanie zastałego stanu prawnego na nieruchomości. Jednocześnie zasadnym wydaje się objęcie przepisem art. 122 ust. 4, również sytuacji, gdy wydana została decyzja o wywłaszczeniu zawierająca zezwolenie na niezwłoczne zajęcie nieruchomości (w tym zakresie projekt wymaga odpowiedniej modyfikacji). W ocenie Rządu regulacja ta *de facto* powinna dotyczyć stanu, w którym zrealizowano cel publiczny, a nie zakończono postępowania wywłaszczeniowego decyzją ostateczną. Należy wskazać, że uchylenie decyzji wywłaszczeniowej oznacza, że postępowanie wywłaszczeniowe nie zostało zakończone. Zapis o uchyleniu decyzji może również oznaczać, że w przypadku uchylenia decyzji i umorzenia postępowania powstanie roszczenie określone w tym przepisie, co nie zawsze będzie zasadne.

Projekt przewiduje dodanie nowego art. 124b, który stanowi, że starosta, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, zobowiąże w drodze decyzji właściciela (użytkownika wieczystego lub posiadacza) do udostępnienia nieruchomości, w celu zapewnienia odpowiedniego dostępu, w tym dojazdu, w celu wykonania czynności związanych z eksploatacją, konserwacją i remontami określonych w tym przepisie ciągów drenazowych, przewodów i urządzeń - w przypadku braku zgody ze strony tego właściciela (użytkownika wieczystego lub posiadacza). Należy zauważyć, że przepis znajdzie zastosowanie w tych wszystkich przypadkach, w których istnieje konieczność przeprowadzenia prac konserwacyjno-remontowo-eksploatacyjnych, ale z uwagi na nieuregulowane stosunki własnościowe, np. ustanowienie służebności przesyłu, nie jest możliwe wykonanie koniecznych prac. Zaproponowane rozwiązanie nie zastępuje służebności przesyłu, bowiem zgoda na dokonanie ww. czynności jest wydawana, w określonym czasie, który nie może być dłuższy niż 6 miesięcy (art. 124 b ust. 3). Regulacja zaproponowana jako nowy art. 124b w ustawie o gospodarce nieruchomościami, będzie umożliwiała legalne „wejście” na nieruchomości, na których usytuowane są urządzenia liniowe, do czasu ustanowienia na takich nieruchomościach służebności przesyłu. Projektodawcy przewidują wyłączenie decyzji o udostępnieniu nieruchomości z reżimu wyżej omówionego art. 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W ocenie Rządu zaproponowany kierunek rozwiązań jest słuszny i mieści się w powszechnie rozumianym pojęciu zasad współzycia społecznego. Wątpliwości budzi jednak zaproponowany szeroki katalog przypadków, w których może mieć zastosowanie powyższa regulacja. Z brzmienia art. 124b wynika bowiem, że administracyjny tryb zobowiązania do udostępnienia nieruchomości będzie miał zastosowanie także w celu umożliwienia wykonania zwykłych czynności związanych z eksploatacją urządzeń przesyłowych. Tym samym projektowana regulacja nie ogranicza możliwości wydania przez starostę decyzji zobowiązującej do udostępnienia nieruchomości jedynie do przypadków nadzwyczajnych, kiedy wymagane jest bezzwłoczne wejście na nieruchomość, np. w celu dokonania niezbędnych napraw przebiegających przez tę nieruchomość urządzeń przesyłowych. W systemie prawnym nie można odnaleźć legalnej definicji pojęcia „eksploatacja”. Natomiast w języku potocznym jest ono rozumiane jako okres użytkowania maszyn i urządzeń od momentu ich uruchomienia do momentu całkowitego ich zużycia. Wydaje się, że instytucja ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, jako swoisty rodzaj wywłaszczenia, winna mieć charakter wyjątkowy. Stąd słusznym jest wykorzystywanie tego instrumentu w przypadkach koniecznych napraw i konserwacji, natomiast nie znajduje uzasadnienia

wprowadzanie do projektowanego przepisu elementu związanego z eksploatacją tych urządzeń. Ponadto wydaje się, że konstrukcja art. 124b powinna zostać oparta na obowiązującym art. 124, tj. decyzja powinna ograniczać sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na określone prace, co oznacza, że przez przedmiot (nieruchomość) określany jest tak naprawdę krąg podmiotów (stron postępowania). Dodatkowo przesłanka wydania decyzji zobowiązującej do udostępnienia nieruchomości w celu dojazdu do przewodów lub urządzeń powinna zostać ograniczona, tj. dopuszczalna jedynie w przypadku braku odpowiedniego dostępu do przewodów lub urządzeń. W zaproponowanym kształcie przepisu wnioskodawca będzie mógł wybrać dowolną drogę dojazdu. Zatem projekt w powyższym zakresie winien zostać odpowiednio poprawiony.

Ponadto należy zauważyć, że prawo powinno stwarzać zachętę do trwałego uregulowania stanu prawnego istniejących linii przesyłowych przy wykorzystaniu instrumentów cywilnoprawnych tj. służebność przesyłu. Przyjęcie w całości (bez korekty) proponowanej w art. 124b regulacji mogłoby zakwestionować celowość istnienia przepisów o służebności przesyłu, a zwłaszcza regulacji zawartej w art. 305<sup>2</sup> Kodeksu cywilnego, przyznającej prawo żądania ustanowienia służebności w drodze orzeczenia sądowego. Należy zauważyć, że obecnie jeżeli zachodzi potrzeba wejścia na cudzą nieruchomość w celu dokonania niezbędnych napraw lub konserwacji urządzeń przesyłowych, przedsiębiorca, który zamierza wystąpić z żądaniem ustanowienia służebności przesyłu, może żądać udzielenia przez sąd zabezpieczenia (art. 730 i nast. Kodeksu **postępowania** cywilnego). Wniosek o udzielenie zabezpieczenia może być złożony jeszcze przed wszczęciem postępowania o ustanowienie służebności. Zgodnie bowiem z art. 737 Kodeksu postępowania cywilnego wniosek o udzielenie zabezpieczenia podlega rozpoznaniu bezzwłocznie, nie później niż w terminie tygodnia od dnia jego wpływu do sądu. Samo zabezpieczenie może polegać np. na zobowiązaniu właściciela nieruchomości do umożliwienia wnioskodawcy wstępu na grunt w celu dokonania niezbędnych napraw urządzeń przesyłowych. Tak więc, w ramach dalszych prac legislacyjnych nad projektem, należałoby rozważyć celowość wprowadzenia „szerokiej” regulacji proponowanej w art. 124b. W ocenie Rządu stosowanie przepisu powinno ograniczyć się do przypadków niecierpiących zwłoki, np. wynikających ze stanu technicznego urządzeń, zatem w tym zakresie projekt wymaga stosownej korekty.

Propozycja zmiany art. 126 ust. 1 ustawy gospodarce nieruchomościami ma na celu eliminowanie sytuacji, w których starosta zwleka ze wszczęciem postępowania w sprawie wydania zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości w celu zapobieżenia szkodom powodowanym przez zdarzenia określane jako siła wyższa. Dodatkowo projektodawca zakłada, że decyzje te ze względu na specyfikę zjawisk, które mogą wywoływać znaczne szkody, będą wydawane w terminie 7 dni, licząc od dnia złożenia wniosku. Projekt w tym zakresie uzupełnia wyżej wspomnianą inicjatywę rządową zawartą w druku 1891.

W zakresie przepisów o odszkodowaniach, projekt przewiduje rozszerzenie treści art. 128 i art. 134. Zgodnie z propozycją zawartą w art. 128 ust. 5, odszkodowanie winno zapewnić możliwość odtworzenia wywłaszczonych nieruchomości lub innych praw rzeczowych oraz możliwość realizacji dotychczasowego sposobu użytkowania. Natomiast według propozycji zawartej w art. 128 ust. 6, w przypadku poniesienia szkody polegającej na utracie korzyści z nieruchomości odszkodowanie powiększa się o kwotę odpowiadającą wartości utraconych korzyści (o ile wywłaszczony poniósł taką szkodę), nie więcej jednak niż o 10% wartości wywłaszczanej nieruchomości stanowiącej podstawę ustalenia odszkodowania (jak wynika z art. 134 ust. 5). Jednocześnie wysokość utraconych korzyści będzie można ustalić za okres do 3 lat od dnia pozbawienia prawa do nieruchomości albo ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, a w przypadku zajęcia nieruchomości na podstawie decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości, od dnia faktycznego zajęcia nieruchomości. W związku z powyższymi rozwiązaniami, projektodawca proponuje skreślenie w art. 134 przepisów ust. 3 i 4. Należy zauważyć, że proponowane do uchylenia

przepisy zezwalające na określanie wartości rynkowej nieruchomości według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia, nie znajdują precedensu w systemach odszkodowawczych innych krajów europejskich. Natomiast w większości krajów wysokość odszkodowania uwzględnia również utracone korzyści.

Biorąc pod uwagę zaproponowane rozwiązania należy zauważyć, że konstytucyjnym wyznacznikiem wysokości odszkodowania za odbieranie praw do nieruchomości, jest słuszne odszkodowanie (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP). Trybunał Konstytucyjny<sup>3)</sup> wielokrotnie podkreślał, że słuszność odszkodowania zagwarantowana w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, wymaga odpowiedniego wyważenia przez ustawodawcę zarówno interesów osób pozbawianych prawa do nieruchomości jak i interesu publicznego. Podkreślić należy, że ochrona interesu publicznego, w przypadku postępowań wywłaszczeniowych, winna być mierzona poprzez możliwości budżetu Państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym należy uznać za dopuszczalną możliwość „miarkowania”<sup>4)</sup> kompensacji stosowanie do realnych możliwości majątkowych państwa podyktowanych potrzebami jego bezpieczeństwa, interesem publicznym i (bądź) ochroną innych wartości konstytucyjnych. Projektodawcy formułując przepisy, których wejście w życie przyczyni się do zwiększenia wysokości dotychczas wypłacanych odszkodowań, nie wykazali tego faktu w prognozie dotyczącej skutków finansowych uchwalenia przedmiotowej nowelizacji. Brak prognozy w zakresie przewidywanych skutków finansowych wprowadzenia proponowanych zmian, uniemożliwia przygotowanie odpowiednich środków w budżecie państwa oraz budżetach jednostek samorządu terytorialnego do wypłaty odszkodowań z tytułu wywłaszczeń nieruchomości.

W ocenie Rządu zaproponowane rozwiązania mogą pociągać za sobą niemożliwe do udźwignięcia skutki finansowe dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Przyjęcie proponowanych rozwiązań odszkodowawczych mogłoby doprowadzić do braku zdolności państwa do wywiązywania się z jego podstawowych powinności. Zatem w tym zakresie Rząd negatywnie ocenia proponowane rozwiązania.

Jednocześnie w ocenie Rządu, przy formułowaniu nowych zasad ustalania i wypłaty odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości, należałoby rozważyć, czy łagodzenia skutków wywłaszczeń, np. w obszarze działalności rolniczej, nie można by realizować w ramach scaleń gruntów<sup>5)</sup>. Wydzielenie bowiem ekwiwalentnej nieruchomości w innym miejscu jako nieruchomości zamiennej w ramach scalenia gruntów np. *wokółautostradowego*, przy jednoczesnej poprawie warunków gospodarowania nieruchomością (poprawie rozłogu), powinno w pełni zrekompensować ewentualne utracone korzyści.

Projektodawcy poprzez zmianę przepisu art. 130 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami proponują aby, przy ustaleniu odszkodowania w drodze odrębnej decyzji, wysokość odszkodowania ustalana była w oparciu o przeznaczenie nieruchomości z dnia wydania decyzji o ustaleniu odszkodowania. Jeżeli przy wywłaszczeniu nieruchomości wysokość odszkodowania ustalana jest na podstawie stanu i przeznaczenia nieruchomości z dnia wywłaszczenia, to zastrzeżenia budzi, dlaczego w przypadku ustalania odszkodowania w odrębnej decyzji, kwestia wpływu przeznaczenia nieruchomości na wartość utraconego prawa nie jest powiązana z dniem, kiedy nastąpiła utrata tego prawa. Skoro odszkodowanie służyć ma wyrównaniu uszczerbku w majątku wywłaszczonego to oczywiste jest, że winno ono odpowiadać wartości tej nieruchomości oszacowanej przy uwzględnieniu stanu i przeznaczenia nieruchomości z dnia pozbawienia praw. Projektodawcy powinni zatem

<sup>3)</sup> Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2004 r., sygn. akt SK 11/2002, z dnia 15 grudnia 2004 r., sygn. akt K 2/04.

<sup>4)</sup> poniesione szkody rzeczywiste albo utracone korzyści, wynikające z wywłaszczenia nieruchomości mogą być dochodzone przed sądami powszechnymi.

<sup>5)</sup> dokonywanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o *scalaniu i wymianie gruntów*.

odpowiednio skorygować zapis art. 130 ust. 1, w taki sposób, aby przy wydawaniu odrębnej decyzji o odszkodowaniu przeznaczenie nieruchomości przyjmować z daty pozbawienia praw do nieruchomości, jak ma to miejsce przy orzekaniu o wywłaszczeniu i odszkodowaniu w jednej decyzji wywłaszczeniowej.

W treści art. 132 poprzez dodanie ust. 1b i 1c projektodawca zamierza wprowadzić do przepisów o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości instytucję tzw. „bezpiecznej zaliczki”. Bezpieczna zaliczka w wysokości 70% odszkodowania, będzie wypłacana na wniosek osoby wywłaszczanej, w sytuacji gdy następuje niezwłoczne zajęcie nieruchomości przed pozbawieniem prawa do nieruchomości, a tym samym przed ostatecznym rozstrzygnięciem o odszkodowaniu z tytułu wywłaszczenia. Należy zauważyć, na co wskazuje w uzasadnieniu również projektodawca, że bezpieczna zaliczka ma minimalizować niekorzystne dla każdego właściciela wywłaszczanej nieruchomości skutki ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo własności. Ponadto słusznie projektodawca przewiduje zwrot zwaloryzowanej zaliczki w sytuacji uchylecia decyzji o wywłaszczeniu i stwierdzenia nieważności decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości, z zastrzeżeniem sytuacji, o których mowa w proponowanym art. 122 ust. 4, tj. w sytuacjach gdy cel publiczny został już zrealizowany, a właścicielowi przysługuje roszczenie o nabycie nieruchomości.

W ocenie Rządu projekt jednak nie do końca trafnie określa zasady ewentualnego zwrotu zaliczki oraz przyjmuje zbyt krótki termin na wypłatę zaliczki. Należy bowiem zauważyć, że zwrot następować by miał tylko i wyłącznie w przypadku łącznego spełnienia dwóch warunków: uchylecia decyzji wywłaszczeniowej i stwierdzenia nieważności decyzji o niezwłocznym zajęciu. Nie obejmuje to więc np. stwierdzenia nieważności decyzji wywłaszczeniowej i utrzymania w mocy decyzji o niezwłocznym zajęciu, uchylecia decyzji o wywłaszczeniu zawierającej zezwolenie na niezwłoczne zajęcie itd. W przypadku takiej konstrukcji zasad zwrotu w każdej innej sytuacji brak byłoby podstaw do zwrotu tej zaliczki, a nadal dochodziłoby do konieczności ustalenia, przyznania i wypłaty odszkodowania. Dodatkowo należy podnieść, że nawet w przypadku braku konieczności zwrotu zaliczki z uwagi na przysługiwanie roszczenia o nabycie nieruchomości, na której zrealizowano cel wywłaszczenia na podstawie niezwłocznego zajęcia, dopuszczalne jest przyjęcie, że umowa (wyrok sądu) nie musi uwzględniać kwoty zaliczki. Zaliczka przyznawana jest na poczet odszkodowania, natomiast w umowie (albo wyroku sądowym zobowiązującym do złożenia oświadczenia woli w zakresie nabycia nieruchomości) ustalana jest cena nabycia. Dodatkowo proponowane przepisy powinny jednoznacznie wskazywać podmiot zobowiązany do wypłaty „bezpiecznej zaliczki”. Natomiast w zakresie zaproponowanego 14 dniowego terminu na wypłatę bezpiecznej zaliczki, należy zauważyć, że wdrożenie tej zmiany może spowodować istotne trudności w realizacji tego zadania przez starostów wypłacających zaliczkę w ramach wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej. Obecnie na wypłatę odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości powiatom przyznawane są – poza kwotami wynikającymi z podziału dotacji zaplanowanych w budżetach właściwych wojewodów – dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej z budżetu państwa z zaplanowanej w ustawie budżetowej rezerwy na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa. W tym przypadku wyznaczony na wypłatę zaliczki 14 dniowy termin od dnia złożenia wniosku przez osobę wywłaszczoną może okazać się zbyt krótki na uzyskanie przez powiat z budżetu państwa koniecznego zwiększenia dotacji na ten cel. W szczególności problem ten będzie występował w ostatnich miesiącach roku budżetowego. Dążąc do stworzenia starostom, reprezentującym Skarb Państwa, realnych warunków dla pozyskiwania środków na realizację zobowiązań odszkodowawczych, bezpiecznym terminem wypłaty omawianej zaliczki byłby termin 50 dni. Proponowane przepisy w powyższym zakresie powinny zostać odpowiednio poprawione.



Niezależnie od zaproponowanych poprawek, konieczne będzie przeprowadzenie przez projektodawców analizy, której wyniki powinny uzupełnić uzasadnienie projektu, w zakresie wpływu tych regulacji na sytuację osób, którym odszkodowanie przysługuje na podstawie przepisów tzw. specustaw tj. drogowej<sup>6)</sup>, kolejowej<sup>7)</sup>, Euro 2012<sup>8)</sup>, lotniczej<sup>9)</sup>, czy gazoportowej<sup>10)</sup>. Przywołane ustawy bowiem, zawierają samoistne unormowania regulujące sprawy odszkodowań, a w części nieuregulowanej odsyłają do stosowania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Proponowana instytucja bezpiecznej zaliczki powinna zatem zostać przeanalizowana w kontekście przyjętych rozwiązań szczególnych z zakresu wyłączeń nieruchomości pod drogi publiczne, kolej, inwestycje związane z Euro 2012, lotniska użytku publicznego oraz inwestycje w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu.

Ponadto projekt przewiduje zmianę treści art. 155 ust. 2 i ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z informacją zawartą w uzasadnieniu projektu ustawy, zmiana treści art. 155 ust. 3 ww. ustawy ma na celu doprecyzowanie przepisu i wyeliminowanie niejasności przy jego stosowaniu w praktyce. W ocenie Rządu propozycja ta może jednak pociągać za sobą zmianę merytoryczną, uprawniającą rzeczoznawców majątkowych do żądania udostępniania im określonych dokumentów, a nie danych, jak to jest przy obecnym brzmieniu wskazanego przepisu. Przy założeniu, że przedmiotem udostępniania przez urzędy skarbowe rzeczoznawcom majątkowym byłyby wszelkie dokumenty zawierające dane o nieruchomościach, należałoby zauważyć, że takie rozwiązanie naruszałoby przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, z późn. zm.) dotyczące tajemnicy skarbowej. Stosownie do art. 298 pkt 7 ustawy - Ordynacja podatkowa, organy podatkowe udostępniają akta niezawierające informacji, o których mowa w art. 182, innym organom – w przypadkach i na zasadach określonych m.in. w odrębnych ustawach. Z kolei na podstawie art. 299 § 2 Ordynacji podatkowej, organy podatkowe udostępniają informacje wynikające z akt spraw podatkowych w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach oraz umowach międzynarodowych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska. Na gruncie powołanych wyżej przepisów o tajemnicy skarbowej, propozycja udostępniania rzeczoznawcom majątkowym przez urzędy skarbowe wszelkich dokumentów zawierających dane o nieruchomościach, w kształcie zaproponowanym w projekcie ustawy nie powinna zostać wprowadzona i Rząd ocenia ją negatywnie. Jednocześnie należy wskazać, że możliwość uzyskiwania i egzekwowania przez rzeczoznawców majątkowych danych o nieruchomościach, wynika wprost z przepisu art. 155 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zarówno udostępnienie danych, o których mowa w przepisie art. 155 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak i odmowa udostępnienia takich danych rzeczoznawcy majątkowemu stanowi czynność, która podlega kognicji sądów administracyjnych.

Pozostałe propozycje zawarte w projekcie stanowią odpowiednie dostosowanie obowiązujących przepisów ustawy do zaproponowanych rozwiązań z zakresu wyłączeń nieruchomości i odszkodowań z tego tytułu, oraz mają charakter zmian redakcyjno-porządkujących, jak np. zmiana treści art. 109 ust. 3 pkt 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

---

<sup>6)</sup> Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*.

<sup>7)</sup> Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. *o transporcie kolejowym*.

<sup>8)</sup> Ustawa z dnia 7 września 2007 r. *o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012*.

<sup>9)</sup> Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego*.

<sup>10)</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. *o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu*.

**Biorąc powyższe pod uwagę w ocenie Rządu zasadne jest prowadzenie dalszych prac nad projektem nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami zawartym w druku 2209, z zastrzeżeniem wprowadzenia zgłoszonych przez Rząd poprawek. Natomiast w zakresie przepisów zawartych w art. 1 pkt 16 i 17, pkt 19 lit. b i c oraz pkt 22 (dot. zmiany art. 155 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami) projektu ustawy, Rząd wyraża negatywne stanowisko i wnioskuje o niekontynuowanie prac nad zaproponowanymi rozwiązaniami.**