



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, dnia 24 listopada 2004 r.

36663

RPO-485465-IV/04/GR

Pan
Krzysztof Opawski
Minister Infrastruktury
WARSZAWA

I. Dnia 22 września 2004 r. weszła w życie ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492; dalej: ustawa nowelizująca). W ten sposób wprowadzono liczne zmiany do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami), w tym w zakresie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.

Niektóre z tych zmian budzą wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP.

II. W stanie prawnym obowiązującym przed dniem 22 września 2004 r., zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie, przyjmowano, że obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości obejmuje również obowiązek zwrotu wywłaszczonego prawa użytkowania wieczystego. Jakkolwiek ustawodawca posługiwał się określeniem „zwrot nieruchomości lub jej części” (art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami), to określenie to było traktowane jako pewien skrót, a właściwego jego znaczenie należało poszukiwać w ustawowej definicji wywłaszczenia zawartej w art. 112 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którą wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Odnośnie zwrotu prawa użytkowania wieczystego wskazuje się również

na podobieństwo tego prawa rzeczowego do prawa własności (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 1996 r., III AZP 31/95; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 1996 r., III ARN 59/95; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2000 r., IV SA 2295/98; G. Bieniek, [w:] Prawo obrotu nieruchomościami, pod red. S. Rudnickiego, 3 wyd., Warszawa 1999, s. 717-718; A. Łukaszewska, [w:] Gospodarka nieruchomościami. Komentarz, pod red. J. Szachułowicza, 3 wyd., Warszawa 2003, s. 369-370).

Decyzją o zwrocie może być objęta cała wywłaszczona nieruchomość lub jej część. Ze zwrotem częściowym mamy do czynienia wówczas, gdy cel wywłaszczenia został zrealizowany tylko na części wywłaszczonej nieruchomości. Stosownie do art. 137 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami (w brzmieniu obowiązującym do dnia 21 września 2004 r.), jeżeli utraciła moc decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a cel określony w decyzji o wywłaszczeniu został zrealizowany tylko na części wywłaszczonej nieruchomości, zwrotowi podlega pozostała część. Ustawa o gospodarce nieruchomościami - przed zmianą dokonaną ustawą nowelizującą - nie przewidywała innych, dodatkowych przesłanek warunkujących częściowy zwrot wywłaszczonej nieruchomości.

Ustawodawca w przepisach przejściowych do ustawy o gospodarce nieruchomościami podjął próbę uregulowania problematyki zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, które przed 1 stycznia 1998 r. zostały sprzedane albo oddane w użytkowanie wieczyste i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej. Przyjął mianowicie, że roszczenie o zwrot nieruchomości z art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami w takiej sytuacji nie przysługuje. Pozostałe przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, między innymi zbędność na cel oznaczony w decyzji o wywłaszczeniu, znajdowały natomiast w pełni zastosowanie. Ubocznie warto zauważyć, że norma art. 229 ustawy o gospodarce nieruchomościami potwierdza tylko wypracowaną w orzecznictwie zasadę, że zwrot wywłaszczonej nieruchomości jest możliwy tylko wówczas, gdy Skarb Państwa (jednostka samorządu terytorialnego) jest jeszcze właścicielem nieruchomości i nieruchomość ta nie została oddana w użytkowanie wieczyste osobie trzeciej (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 23 września 1993 r., III AZP 13/93, OSNAP 1994/10/7; uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 22 grudnia 1993 r., III AZP 24/93, Lex nr 10916; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 sierpnia 1998 r., IV S.A. 1363/96, Lex nr 45909). W doktrynie podkreśla się, że decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości wydana w sytuacji, w której Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego nie jest już właścicielem tej nieruchomości, byłaby niewykonalna, a rym samym dotknięta wadą nieważności w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 5 kodeksu postępowania administracyjnego (por. M. Wolanin, Bezprzedmiotowość a bezzasadność roszczenia o zwrot nieruchomości wywłaszczonej, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 7-8, s. 19).

III. Na mocy art. 1 pkt 88 lit. b ustawy nowelizującej w art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami dodano ust. 6, zgodnie z którym przepisów art. 136 ust. 1-5 nie stosuje się w przypadku wyłączenia prawa użytkowania wieczystego. W ten sposób ustawodawca a limine wyłączył możliwość żądania zwrotu wyłączonego prawa użytkowania wieczystego. Projektodawca nie podjął nawet próby wyjaśnienia tak radykalnej zmiany (zob. druk sejmowy nr 1421). Zauważyć warto, że zastrzeżenia co do wyłączenia zwrotu wyłączonego prawa użytkowania wieczystego zgłoszono już w opinii prawnej przedstawionej Sejmowi (zob. opinia prof. dr hab. Jana Szachułowicza z dnia 25 kwietnia 2003 r., s. 22).

Ustawą nowelizującą (art. 1 pkt 89 lit. b) nadano również nowe brzmienie art. 137 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepis ten obecnie stanowi, że jeżeli w przypadku, o którym mowa w art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, cel wyłączenia został zrealizowany tylko na części wyłączonej nieruchomości, zwrotowi podlega pozostała część, jeżeli istnieje możliwość jej zagospodarowania zgodnie z planem miejscowym obowiązującym w dniu złożenia wniosku o zwrot, a w przypadku braku planu miejscowego, zgodnie z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo jeżeli przylega do nieruchomości stanowiącej własność osoby wnioskującej o zwrot.

Obecnie zatem dla częściowego zwrotu wyłączonej nieruchomości nie wystarczy tylko zbędność części nieruchomości na cel określony w decyzji o wyłączeniu, ale ponadto ta pozostała (niewykorzystana zgodnie z decyzją o wyłączeniu) część nieruchomości: 1) może być zagospodarowana zgodnie planem miejscowym obowiązującym w dniu złożenia wniosku o zwrot nieruchomości, a w przypadku braku planu miejscowego, zgodnie z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, albo 2) przylega do nieruchomości stanowiącej własność osoby wnioskującej o zwrot.

Kolejną zmianą wprowadzoną ustawą nowelizującą (art. 1 pkt 143) do ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie zwrotu wyłączonych nieruchomości jest dodanie art. 229a w następującym brzmieniu: „Przepis art. 229 stosuje się, jeżeli na nieruchomości został zrealizowany inny cel niż określony w decyzji o wyłączeniu, który w dniu wydania tej decyzji mógł stanowić podstawę wyłączenia”. Tym samym wyłączono możliwość zwrotu wyłączonych nieruchomości, które przed 1 stycznia 1998 r. wykorzystano na inny cel publiczny niż wskazany w decyzji wyłączeniowej. Ponadto w art. 15 ustawy nowelizującej przewidziano, że przepis art. 229a ustawy o gospodarce nieruchomościami stosuje się również do spraw wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy nowelizującej.

IV. 1. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wskazane wyżej zmiany ustawy o gospodarce nieruchomościami naruszają Konstytucję RP.

Wykorzystanie wywłaszczonej nieruchomości wyłącznie na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu jest podstawową zasadą prawa wywłaszczeniowego. Gwarantuje ona, że instytucja wywłaszczenia nie będzie wykorzystywana dla celów sprzecznych z jej ratio legis (por. T. Woś, Wywłaszczenie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości, 2 wyd., Warszawa 2004, s. 171). Innymi słowy, zasada ta zapobiega nadużywaniu instytucji wywłaszczenia. Ściśle z tym związany jest obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, która nie została wykorzystana na cel wskazany w decyzji wywłaszczeniowej.

Problematyka zwrotu wywłaszczonych nieruchomości w aspekcie konstytucyjnym była już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 24 października 2001 r., SK 22/01 (OTK ZU 7/2001, poz. 216) Trybunał stwierdził między innymi, że po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. zasadę zwrotu należy traktować jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji, który to przepis - dopuszczając wywłaszczenie "jedynie na cele publiczne" - tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy. Nakłada to obowiązek dopuszczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w tych wszystkich wypadkach, gdy nie zostanie ona wykorzystana na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia.

Prawo do żądania zwrotu wywłaszczonych nieruchomości w przypadku ich zbędności na cel wskazany w decyzji o wywłaszczeniu jest obecnie zatem nie tylko zasadą ustawową, ale ma swoje źródło w Konstytucji RP, a ściślej rzecz ujmując w jej art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2.

Prawo to nie ma - rzecz oczywista - charakteru absolutnego. Dopuszczalne jest zatem jego ograniczenie. Istotne jest przy tym wskazanie przyczyny ograniczenia oraz zachowanie zasady proporcjonalności (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2004, SK 11/02, OTK ZU 7/2004, poz. 66).

IV. 2. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich pozbawienie byłych użytkowników wieczystych prawa do żądania zwrotu wywłaszczonego prawa użytkowania wieczystego jest niezgodne z Konstytucją RP.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami pod pojęciem wywłaszczenia rozumie również - jak wskazano wyżej - odjęcie prawa użytkowania wieczystego (art. 112 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Zatem nie może budzić wątpliwości, że taki rodzaj wywłaszczenia objęty jest gwarancjami konstytucyjnymi, w tym i nakazem zwrotu w przypadku niewykorzystania nieruchomości na cel wskazany w decyzji o wywłaszczeniu. Wskazać zresztą warto, że powszechnie przyjmuje się, iż pojęcie wywłaszczenia na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP jest szersze niż definicja zawarta w ustawie o gospodarce nieruchomościami (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 2000, P. 5/99, OTK ZU 2/2000, poz. 60).

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

W wyroku z dnia 9 sierpnia 1998 r., K. 28/97 (OTK ZU nr 4/1998, poz. 50) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż wymóg konieczności jest spełniony, jeżeli ustanowione ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności, to znaczy, że: 1) środki zastosowane przez prawodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów; 2) muszą być one niezbędne do ochrony interesu z którym są powiązane; 3) ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela. Odpowiednio w doktrynie wyróżnia się następujące kryteria oceny dopuszczalności ograniczeń praw i wolności: przydatności, konieczności, proporcjonalności sensu stricto.

Samo kryterium „konieczności”, oznacza, że ustawodawca chcąc osiągnąć założony cel winien wybierać najmniej uciążliwe środki doń prowadzące. Oznacza to, że jeśli ten sam cel można osiągnąć stosując środki w mniejszym stopniu ograniczające prawa i wolności, to zastosowanie środka uciążliwszego stanowi wykroczenie ponad „konieczność”, a zatem jest naruszeniem Konstytucji (por. wyrok Trybunału z dnia 21 kwietnia 2004 r., K. 33/03, OTK ZU 7/2001, poz. 217).

Powyższe przesłanki mogą uzasadniać ograniczenie praw i wolności człowieka i obywatela, ale tylko do momentu, kiedy nie zostanie naruszona istota danego prawa. Tak daleko posunięta ingerencja w konstytucyjnie chronione prawa jest wyłączona przez art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji RP).

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że ustawodawca wyłączając a limine możliwość żądania zwrotu wywłaszczonego prawa użytkowania wieczystego nie tylko nie zachował wymogów proporcjonalności, ale przede wszystkim naruszył istotę prawa do żądania zwrotu tego prawa. W zakresie bowiem prawa użytkowania wieczystego, będące zresztą prawem rzeczowym najbardziej zbliżonym do własności, uprawnienie do żądania zwrotu tego prawa w przypadku nie wykorzystania nieruchomości, na której prawo to było ustanowione, na cel wskazany w decyzji o wywłaszczeniu, zostało całkowicie wyłączone.

IV. 3. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich również ograniczenia wprowadzone ustawą nowelizującą odnośnie częściowego zwrotu nieruchomości (art. 137 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w nowym brzmieniu) nie dają się pogodzić z wymogami Konstytucji RP.

Przyznać należy, że w tym przypadku ustawodawca podjął próbę uzasadnienia ograniczenia prawa do zwrotu części nieruchomości. Otóż w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy (druk sejmowy nr 1421, s. 80) podniesiono, że zmiana ma zapobiegać tworzeniu wśród gruntów wykorzystanych już na cele publiczne „enklaw” niemożliwych do

zagospodarowania jako samodzielne działki gruntu i sprzyjać ma zachowaniu ładu przestrzennego oraz realizacji ustaleń planów miejscowych.

Rzecznik Praw Obywatelskich uznaje, że wskazane w uzasadnieniu rządowego projektu racje mogą przemawiać za ograniczeniem prawa do zwrotu. Rzeczą jednak w tym, że sam tylko cel ograniczenia, nawet jeżeli znajduje oparcie w wartościach konstytucyjnych, nie wystarcza do przyjęcia, że dane ograniczenie nie narusza Konstytucji RP.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje (por. np. wyrok z 12 stycznia 2000 r., P. 11/98, OTK ZU 1/2000, poz. 3), że zakres tych ograniczeń nie może powodować zniweczenia podstawowych składników prawa podmiotowego, powodując „wydrążenie” go z rzeczywistej treści i prowadząc do przekształcenia w pozór prawa. W takiej sytuacji dochodzi bowiem do niedopuszczalnego na gruncie Konstytucji naruszenia podstawowej treści - istoty tego prawa (art. 31 ust. 3 zd. drugie Konstytucji RP).

Nie sposób również nie zgodzić się z poglądem, że konieczność respektowania zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa wywiedziona z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) obejmuje zakaz tworzenia prawa, które wprowadzałoby pozorne instytucje prawne. Ustawodawca nie może więc doprowadzać do tak istotnego zawężenia możliwości realizacji formalnie przyznanego jednostce prawa podmiotowego, że w istocie prowadzi to do powstania swoistego nudum ius, prawa majątkowego, które wskutek tego staje się prawem bezprzedmiotowym i w praktyce pozbawionym wartości majątkowej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK ZU 7/2002, poz. 97).

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt niniejszego wystąpienia stwierdzić należy, że art. 137 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa zawartą w art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Jedną z przesłanek zwrotu części nieruchomości jest to, aby pozostała (niewykorzystana zgodnie z decyzją o wywłaszczeniu) część nieruchomości mogła być zagospodarowana zgodnie planem miejscowym obowiązującym w dniu złożenia wniosku o zwrot nieruchomości, a w przypadku braku planu miejscowego, zgodnie z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Przypomnieć należy, że wywłaszczeniu mogą podlegać co do zasady nieruchomości położone na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne albo nieruchomości, dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 112 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). W dniu wydawania decyzji o wywłaszczeniu dana nieruchomość (w całości) przeznaczona jest na cele publiczne albo wydana została w stosunku do niej decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Prawo do zwrotu natomiast uzależniono od możliwości zagospodarowania tej nieruchomości zgodnie planem miejscowym

obowiązującym w dniu złożenia wniosku o zwrot nieruchomości, a w przypadku braku planu miejscowego, zgodnie z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Jeżeli zatem plan miejscowy nie ulegnie zmianie do dnia złożenia wniosku o zwrot części nieruchomości, to ta część nieruchomości położna będzie w obszarze przeznaczonym na cele publiczne, nie będzie zatem możliwe jej zagospodarowanie przez osobę prywatną zgodnie z planem miejscowym, ergo nie będzie możliwy zwrot tej części byłemu właścicielowi pomimo niewykorzystania jej na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Dodać należy, że byłby właściciel nieruchomości nie ma publicznego prawa podmiotowego w postaci żądania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zob. art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

W istocie więc prawo byłego właściciela do zwrotu części nieruchomości niewykorzystanej zgodnie z celem określonym w decyzji o wywłaszczeniu, jest prawem pozornym, w praktyce bardzo trudnym do zrealizowania. Zatem to, co na gruncie Konstytucji RP jest zasadą, ustawa nowelizująca zamieniła w wyjątek. Podobnie sprawa ma się w sytuacji, gdy brak jest planu miejscowego. Surowe wymagania co do wydania w takiej sytuacji decyzji o warunkach zabudowy (zob. art. 61 ust. 1 cyt. wyżej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), mając zwłaszcza na uwadze okoliczność, że w sąsiedztwie zrealizowany jest cel publiczny, również czyni niezwykle trudnym do wyegzekwowania obowiązek zwrotu części nieruchomości.

Dodać ponadto należy, że ustawa o gospodarce nieruchomościami nie uzależnia wyłączenia prawa do zwrotu części nieruchomości od wykorzystania danej nieruchomości na wskazany w decyzji o wywłaszczeniu cel publiczny w określonej proporcji do powierzchni pierwotnie wywłaszczonej nieruchomości. Możliwe są zatem sytuacje, że cel publiczny określony w decyzji o wywłaszczeniu zostanie zrealizowany na niewielkiej części wywłaszczonej nieruchomości, co do pozostałej zaś części wyłączonej zostanie możliwość zwrotu. Ta pozostała część będzie zatem mogła być przeznaczona na inny cel publiczny, niż ten wskazany w decyzji o wywłaszczeniu. Zauważyć przy tym należy, że zmiana planu miejscowego, jak i ustalenie warunków lokalizacji inwestycji pozostają w gestii organów władzy publicznej, zainteresowanych często pozyskaniem gruntów na cele publiczne. W ten oto sposób, niejako „tylnymi drzwiami”, ogranicza się w sposób zasadniczy zasadę zwrotu nieruchomości, która nie została wykorzystana na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Nie trudno też zauważyć, że taka regulacja może prowadzić do nadużywania instytucji wywłaszczenia.

IV. 4. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wyłączenie roszczenia o zwrot w odniesieniu do wywłaszczonych nieruchomości, które przed 1 stycznia 1998 r. wykorzystano na inny cel publiczny niż wskazany w decyzji wywłaszczeniowej, także narusza Konstytucję RP.

Wyżej wskazano, że już z przepisów Konstytucji RP wynika, że nieruchomości wywłaszczona może być użyta tylko na cel wskazany w decyzji o wywłaszczeniu, w przeciwnym razie podlegać powinna zwrotowi. Tymczasem ustawodawca, w art. 229a ustawy o gospodarce nieruchomościami, czyni wyłom od tej zasady, uzasadniając to „niewielkim sensem zwrotu nieruchomości w takim przypadku”, skoro zrealizowano na tej nieruchomości inny cel publiczny. Podkreślenia przy tym wymaga, że w powojennych polskich regulacjach obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w przypadku niewykorzystania jej na cel przewidziany w decyzji o wywłaszczeniu wprowadzony został już w art. 34 ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (tekst jedn.: Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64), a następnie poszerzony w art. 69 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jedn.: Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127).

Przepis art. 229a sanuje zatem bezprawne działania organów władzy publicznej w postaci przeznaczania wywłaszczonych nieruchomości na inne cele, niż te wskazane w decyzji o wywłaszczeniu. Norma ta pozostaje przy tym w oczywistej sprzeczności z nakazem zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, mającym - na co zwrócił uwagę między innymi Trybunał Konstytucyjny w cyt. wyroku z dnia 24 października 2001 r. - od grudnia 1989 r. swoje źródło w przepisach konstytucyjnych.

Przepis art. 229a narusza również zasadę równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych, dzieli on bowiem byłych właścicieli na tych, których nieruchomości zostały przeznaczone przed 1 stycznia 1998 r. na realizację innego celu publicznego, niż ten wskazany w decyzji o wywłaszczeniu, oraz na pozostałych byłych właścicieli, których nieruchomości zostały wywłaszczone, ale stały się zbędne na cel oznaczony w decyzji o wywłaszczeniu. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich taki podział ma charakter arbitralny, albowiem - jak wskazano wyżej - również przed 1 stycznia 1998 r. obowiązywał nakaz przeznaczania wywłaszczonych nieruchomości wyłącznie na cel wskazany w decyzji o wywłaszczeniu.

Na krytyczną ocenę - z punktu widzenia zgodności z Konstytucją RP - zasługuje również norma intertemporalna zawarta w art. 15 ustawy nowelizującej. Przepis ten nakazuje stosować wyłączenie z art. 229a ustawy o gospodarce nieruchomościami również do postępowań o zwrot wywłaszczonych nieruchomości wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej. Przepis ten, dodany przez Senat RP, wprowadza zatem zasadę bezpośredniego działania ustawy nowej w zakresie restrykcyjnej normy przewidzianej w art. 229a ustawy o gospodarce nieruchomościami. W ten sposób - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - ustawodawca naruszył konstytucyjną zasadę ochrony ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP, w odniesieniu do praw majątkowych w powiązaniu z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2000 r., SK 7/00, OTK ZU 7/2000, poz. 256).

V. Mając powyższe okoliczności na uwadze, na podstawie art. 16 ust.1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147), zwracam się z uprzejmą prośbą do Pana Ministra o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich