



Warszawa , 24/09/2007r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-5629S4-V-AK/07

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Miroslaw Barszcz
Minister Budownictwa

Szanowny Panie Ministrze,

Rzecznik Praw Obywatelskich chciałby zwrócić uwagę Pana Ministra na problem, który pojawił się na gruncie stosowania ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, 2603 ze zm.), związany ze sprzedażą nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, stanowiącej wielomieszkańowy budynek mieszkalny.

Problem ten sprowadza się do trudności w jednoczesnym zastosowaniu przepisów art. 13 ust. 4 oraz 34 ust. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz wzajemnej relacji tych przepisów w sytuacji, gdy konserwator zabytków odmawia udzielenia zgody na sprzedaż poszczególnych lokali w budynku wpisanym do rejestru zabytków.

Jedną z przewidzianych przez ustawę o gospodarce nieruchomościami form gospodarowania nieruchomościami jest ich sprzedaż. Zasady sprzedaży nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, wpisanych do rejestru zabytków reguluje art. 13 ust. 4 tej ustawy, który stanowi, iż sprzedaż, zamiana, darowizna lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a także wnoszenie tych nieruchomości jako wkładów niepieniężnych (aportów) do spółek, wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Przepis ten został wprowadzony do systemu prawnego z dniem 17 listopada 2003 r., na mocy ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 162,

poz. 1568). Celem tej ustawy, a tym samym -jak należy przyjąć - regulacji zawartej w art. 13 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomości jest wzmocnienie opieki nad zabytkowymi nieruchomościami, stanowiącej jeden z celów publicznych w rozumieniu ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W aktualnym stanie prawnym niezależnie od tego, czy zabytkowa nieruchomość stanowi własność państwową czy też własność samorządową zadysponowanie nią w powyższym zakresie wymaga dla swej skuteczności uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zaznaczyć należy, iż art. 13 ust. 4 powołanej ustawy w poprzednim brzmieniu przewidywał obowiązek uzyskania jedynie opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, nie zaś jego pozwolenia. Nie ulega zatem wątpliwości, iż opisana zmiana jest wyrazem dążenia ustawodawcy do wzmocnienia ochrony zabytków.

W obowiązującym stanie prawnym jednostka samorządu terytorialnego wyrażająca wolę zbycia nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, oprócz wypełnienia obowiązku uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na sprzedaż, musi jeszcze uwzględnić dyspozycję art. 34 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Art. 34 ust. 1 pkt 3 tej ustawy stanowi, iż w przypadku zbywania nieruchomości osobom fizycznym i prawnym pierwszeństwo w ich nabyciu, z zastrzeżeniem art. 216a, przysługuje osobie, która m.in. jest najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony. Na jednostce samorządu terytorialnego ciąży obowiązek zawiadomienia na piśmie o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości, pod warunkiem złożenia wniosków o nabycie w terminie określonym w zawiadomieniu. Osoby te korzystają z pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, jeżeli złożą oświadczenie, że wyrażają zgodę na cenę ustaloną w sposób określony w ustawie.

Istotną rolę w opisanej sprawie odgrywa wprowadzony do ustawy o gospodarce nieruchomościami z dniem 22 września 2004 r. art. 34 ust. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stanowi, iż zbycie nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym na rzecz innych osób nie może nastąpić z pominięciem, przysługującego najemcom lokali mieszkalnych położonych w tym budynku, pierwszeństwa w nabyciu tych lokali. Prawo pierwszeństwa nie ma zastosowania, jeżeli zbycie następuje między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego albo między tymi jednostkami dla realizacji celów publicznych (art. 43 ust. 8 ustawy).

Na tle przedstawionych regulacji zachodzą wątpliwości co do dopuszczalności zbycia przez jednostkę samorządu terytorialnego nieruchomości z pominięciem prawa pierwszeństwa najemców lokali mieszkalnych w sytuacji, gdy wojewódzki konserwator zabytków nie wyrazi zgody na sprzedaż poszczególnych lokali mieszkalnych. Taka sytuacja ma miejsce w jednej z gmin, która

stanęła przed problemem dopuszczalności zbycia całej nieruchomości na rzecz jednego nabywcy. Gmina ta jest właścicielem nieruchomości zabudowanej budynkiem pałacowym, w którym znajdują się lokale mieszkalne zajmowane przez najemców. Zarówno budynek jak i otaczający go park są wpisane do rejestru zabytków. Najemcy lokali mieszkalnych złożyli wnioski o wykup zajmowanych lokali, które gmina ta chciałaby rozpatrzyć pozytywnie. Udzielenia zgody na taką sprzedaż odmawia Wojewódzki Konserwator Zabytków, uzasadniając, iż jedynie sprzedaż na rzecz jednej osoby pozwoli utrzymać zabytkowy charakter budynku. Zdaniem Gminy sprzedaż taka nie jest możliwa, gdyż nie uwzględnia prawa pierwszeństwa przyznanego najemcom lokali mieszkalnych z mocy art. 34 ust. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W ocenie tej gminy taka konstrukcja przepisów art. 13 ust. 4 oraz art. 34 ust. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami skutkuje niemożnością skorzystania przez najemcę z możliwości kupna zajmowanego lokalu oraz ogranicza prawa właściciela do swobodnego dysponowania przedmiotem jego własności.

Analizując przedstawiony problem Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, iż wykładnia literalna, zastosowana w odniesieniu do norm zawartych w art. 13 ust. 4 i w art. 34 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie jest wystarczająca i nie usuwa wątpliwości co do zastosowania i wzajemnej relacji tych przepisów przy zbywaniu nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków. Jednoznacznej odpowiedzi na te wątpliwości nie można uzyskać również stosując wykładnię celowościową. Nie wiadomo bowiem jakim wartościom ustawodawca dał prymat wprowadzając powołane regulacje, które z jednej strony mają na celu zapewnienie silniejszej ochrony zabytków, a z drugiej strony zagwarantowanie najemcom prawa pierwszeństwa w nabyciu zajmowanych lokali, będącego wyrazem ochrony przed arbitralnym zbywaniem na rzecz osób trzecich nieruchomości przez jednostkę samorządu terytorialnego. Niestety opisywanej kolizji w stosowaniu tych przepisów nie usuwają również normy kolizyjne.

Opisany problem pojawia się nie tylko przy sprzedaży nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego ale również własność Skarbu Państwa, a więc jest tym bardziej istotny, iż dotyczy zasad zbywania mienia publicznego. W dotychczasowym stanie prawnym niewyjaśniona pozostaje kwestia czy dopuszczalna jest w przedstawionych okolicznościach sprzedaż nieruchomości z pominięciem prawa pierwszeństwa najemców lokali mieszkalnych, czy też intencją ustawodawcy było, aby w takiej sytuacji własność nieruchomości stanowiącej zabytek, w którym znajdują się lokale mieszkalne zasiedlone przez najemców pozostała przy jednostce samorządu terytorialnego bądź Skarbie Państwa.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich kwestia ta wymaga jednoznacznego uregulowania, bowiem przedstawione regulacje nie pozwalają na zajęcie stanowiska w tej sprawie w oparciu o przyjęte w polskim systemie prawnym reguły stosowania prawa.

Wobec powyższego, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) przedstawiam Panu Ministrowi powyższe uwagi z prośbą o rozważenie potrzeby podjęcia prac legislacyjnych w celu jednoznacznego uregulowania omawianej kwestii. Będę wdzięczny za poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o stanowisku zajętym przez Pana Ministra w tej sprawie.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Abstrakt do wystąpienia w sprawie RPO-562954-V-AK/07

W wystąpieniu skierowanym do Ministra Budownictwa Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę na problem, który pojawił się na gruncie stosowania ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, 2603 ze zm.), związany ze sprzedażą nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, stanowiącej wielomieszkaniowy budynek mieszkalny. Problem ten sprowadza się do trudności w jednoczesnym zastosowaniu przepisów art. 13 ust. 4 oraz 34 ust. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz wzajemnej relacji tych przepisów w sytuacji, gdy konserwator zabytków odmawia udzielenia zgody na sprzedaż poszczególnych lokali w budynku wpisanym do rejestru zabytków. W obowiązującym stanie prawnym jednostka samorządu terytorialnego wyrażająca wolę zbycia nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, oprócz wypełnienia przewidzianego art. 13 ust. 4 powołanej ustawy obowiązku uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na sprzedaż, musi jeszcze uwzględnić dyspozycję art. 34 ust. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami tj. zapewnić najemcom lokali mieszkalnych przy zbywaniu nieruchomości realizację prawa pierwszeństwa w nabyciu zajmowanych lokali mieszkalnych.

Na tle przedstawionych regulacji zachodzą wątpliwości co do dopuszczalności zbycia przez jednostkę samorządu terytorialnego nieruchomości w całości z pominięciem prawa pierwszeństwa najemców lokali mieszkalnych w sytuacji, gdy wojewódzki konserwator zabytków nie wyrazi zgody na sprzedaż poszczególnych lokali mieszkalnych. Opisany problem pojawia się nie tylko przy sprzedaży nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, ale również własność Skarbu Państwa, a więc jest tym bardziej istotny, iż dotyczy zasad zbywania mienia publicznego.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich kwestia ta wymaga jednoznacznego uregulowania, bowiem przedstawione regulacje nie pozwalają na zajęcie stanowiska w tej sprawie w oparciu o przyjęte w polskim systemie prawnym reguły stosowania prawa