



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-647386-IV/10/JP

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

Warszawa, 23.09.2011 r.

Pan

Cezary Grabarczyk

Minister Infrastruktury

Warszawa

Szanowny Panie Ministrze

Na podstawie jednej ze skarg, uznaję za konieczne zwrócenie uwagi Pana Ministra na problem ewentualnej niezgodności art. 216 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (*tekst jednolity Dz. U. z 2010 roku Nr 102, poz. 651 ze zm.*) {dalej: *u.g.n.*) w zakresie poniżej omówionym z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Zawarta w tym przepisie regulacja prawna przyznaje możliwość ubiegania się o zwrot nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (*tekst jednolity Dz. U. z 1991 roku Nr 30, poz. 127ze zm.*) na zasadach określonych w art. 136 i nast. *u.g.n.*

Należy jednak zauważyć, że treść art. 216 ust. 2 pkt 3 *u.g.n.* odnosi się jedynie do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa. Literalna wykładnia tego przepisu nie daje zaś podstaw do uznania, że przepis ten umożliwia zwrot nieruchomości nabytych na rzecz jednostki samorządu terytorialnego (gminy). Tożsame i jednolite stanowisko w tym zakresie reprezentują sądy administracyjne uznając, że skoro nieruchomość została zbyta nie na rzecz Skarbu Państwa, ale na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, to dyspozycja art. 216 ust. 2 pkt 3 *u.g.n.* nie pozwala na to, aby taka nieruchomość była objęta decyzją o zwrocie (*por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20 marca 2008 roku II SA/Rz 888/07; wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2009 roku I OSK 667/08*).

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, przepis art. 216 ust. 2 pkt 3 *u.g.n.* jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie, w jakim wyłącza możliwość odpowiedniego stosowania przepisów art. 136 i nast. *u.g.n.* wobec nieruchomości nabytych na rzecz gminy, na podstawie

ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Przepis ten narusza zasadę równego traktowania w realizacji gwarancji wynikających z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał znaczenie zasady równości (*por. wyrok TK z dnia 9 grudnia 2008 roku SK 43/07*). Zgodnie z ustalonym orzecznictwem, zasada równości nakazuje jednakowe traktowanie podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (reiewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości wymaga rozważenia trzech kwestii. Po pierwsze, należy rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna. Po drugie - czy prawodawca różnicuje podmioty mające wspólną cechę istotną. Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Po trzecie - czy ustanowione różnicowanie podmiotów podobnych jest dopuszczalne. Odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych nie musi bowiem oznaczać naruszenia art. 32 Konstytucji RP. Odstępstwo takie jest dozwolone, jeżeli zostały spełnione następujące warunki: kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Przechodząc do oceny konstytucyjności art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. według powyższych kryteriów, należy rozważyć, czy zachodzi podobieństwo sytuacji prawnych podmiotów, które utraciły własność nieruchomości na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa bądź na rzecz gminy. Nie ulega wątpliwości, że sytuacja prawna tych podmiotów jest właściwie taka sama, a jako wspólną cechę istotną należy wskazać odjęcie prawa własności nieruchomości na określony cel publiczny. Z punktu widzenia właściciela nieruchomości, bez znaczenia jest okoliczność, czy nieruchomość jest nabywana na rzecz Skarbu Państwa, czy na rzecz gminy. Podmioty te mają zatem wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, nie ma uzasadnionych podstaw, by odstępstwo od zasady równości zawarte w art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. uznać za dopuszczalne. Nie sposób przyjąć, że odstępstwo to spełnia którekolwiek z kryteriów dopuszczalności wskazywanych przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniach wyjaśniających istotę zasady równości.

Zróznicowanie to nie pozostaje bowiem w żadnym racjonalnym związku z celem i treścią regulacji. Nie ma powodów, by inaczej traktować nabycie własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, a inaczej nabycie na rzecz gminy - skoro było ono identycznie uzasadnione realizacją celu publicznego. Prowadzi to do sytuacji, w której możliwość żądania zwrotu nieruchomości wywłaszczonej na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości mają tylko podmioty wywłaszczone na rzecz Skarbu Państwa. Właściciele nieruchomości, którzy na podstawie tej ustawy zostali pozbawieni własności nieruchomości na rzecz gminy w drodze decyzji o wywłaszczeniu bądź na podstawie umowy, zostali z niezrozumiałych względów, pozbawieni przez ustawodawcę możliwości żądania zwrotu nieruchomości. Rozwiązanie to jest zatem niezgodne z zasadą że w razie niewykorzystania nieruchomości na cel publiczny aktualizuje się obowiązek jej zwrotu, wpływający wprost z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP (*por. wyrok TK z dnia 24 października 2001 roku SK 22/01 i wyrok TK z dnia 9 grudnia 2008 roku SK 43/07*).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, w stosunku do tej kategorii podmiotów, przepisy art. 136 i nast. u.g.n. powinny mieć odpowiednie zastosowanie tak samo jak w stosunku do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa. Nie sposób uznać, że przyjęte różnicowanie pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostały naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania oraz, że kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W tym miejscu należy jeszcze wskazać, że zgodnie z pierwotnym brzmieniem ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości wywłaszczenie mogło nastąpić na rzecz Państwa, na cele i według zasad określonych w ustawie i tylko wówczas, gdy nieruchomość nie może być nabyta w drodze umowy (art. 53 ust. 1 ustawy).

Zmiany ustrojowe, które w polskim ustroju i prawodawstwie zaszły w latach 1989-1990 spowodowały m.in. istotne modyfikacje ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Ustawa z dnia 29 września 1990 roku o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (*Dz. U. Nr 79, poz. 464*) zmieniła art. 53 ust. 1 z dniem 5 grudnia 1990 roku, umożliwiając wywłaszczenie nieruchomości na cele publiczne również na rzecz gminy. Zasady te obowiązywały do dnia wejścia w życie u.g.n., tj. do dnia 1 stycznia 1998 roku. W tym okresie, na tej samej podstawie prawnej tj. ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, według tych samych zasad Skarb Państwa oraz gminy nabywały własność nieruchomości z przeznaczeniem na określone cele publiczne. Przyznanie gminie uprawnienia do nabywania własności nieruchomości na cele publiczne, wynikało z wprowadzenia ustawą z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (*tekst jednolity Dz. U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1591 ze zm.*) samorządu terytorialnego i przekazania mu części kompetencji organów administracji

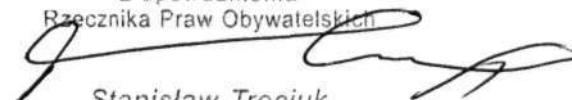
rządowej. Należy mieć także na względzie, że część nieruchomości nabytych na rzecz Państwa, na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości została przekazana gminom na podstawie ustawy z dnia 10 maja 1990 roku - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (*Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.*). W odniesieniu do tych nieruchomości, zastosowanie art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. nie budzi wątpliwości i powszechnie uznaje się, że dla stosowania przepisów o zwrocie nieruchomości znaczenie ma fakt nabycia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, a nie jej następcze przejście na rzecz gminy.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w sprawie niniejszej ustawodawca przekroczył zakres swobody regulacyjnej. W przypadku art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym polegającym na tym, że ustawodawca wprowadził unormował kwestię możliwości odpowiedniego stosowania przepisów art. 136 i nast. u.g.n. do nieruchomości nabytych na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ten problem tylko fragmentarycznie. W efekcie, w przepisie tym brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej przepisem regulacji budzi on poważne wątpliwości natury konstytucyjnej.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (*tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.*) zwracam się z prośbą do Pana Ministra o rozważenie podniesionych argumentów i podjęcie ewentualnych działań legislacyjnych, których celem byłoby wprowadzenie regulacji umożliwiającej ubieganie się o zwrot nieruchomości nabytych przez gminy na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich



Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich