



IV.7003.274.2016.MC

Pan Jerzy Kwieciński
Minister Inwestycji i Rozwoju

Szanowny Panie Ministrze

Obecnie w Sejmie toczą się prace nad nowelizacją ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2204, ze zm.; dalej u.g.n.), przygotowaną w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa (obecnie: Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju, numer projektu UB15) i zgłoszoną do Sejmu jako Projekt rządowy (Druk Sejmowy Nr 3108). Celem nowelizacji jest wykonanie dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego dotyczących problematyki zwrotu nieruchomości wywłaszczonych (tj. wyroku z 14 lipca 2015 r., sygn. SK 26/14 oraz wyroku z 12 grudnia 2017 r., sygn. SK 39/15), a także wprowadzenie terminów wygaśnięcia roszczeń o zwrot.

Mimo że Projekt uwzględnia wytyczne z wyroku w sprawie SK 26/14, m.in. zapewniając w przepisach przejściowych ochronę praw osób dotkniętych w przeszłości działaniem niekonstytucyjnej normy, to jednak nie obejmuje pewnej szczególnej kategorii osób, których wyrok w sprawie SK 26/14 również dotyczy. Chodzi mianowicie o sytuację **tych współuprawnionych, którym zwrócono, wbrew ich woli, udział w wywłaszczonej nieruchomości, na skutek prawomocnego orzeczenia sądu zastępującego ich wniosek zwrotowy, wydane na podstawie art. 199 Kodeksu cywilnego.**

Otóż istotą wyroku z 14 lipca 2015 r. było stwierdzenie niekonstytucyjności normy wywodzonej z art. 136 ust. 3 u.g.n. nakazującej – w sytuacji wielu uprawnionych do zgłoszenia żądania zwrotu – wspólne wystąpienie z takim wnioskiem. W świetle jednolitego orzecznictwa sądów administracyjnych brak zgody wszystkich zainteresowanych skutkował odmową zwrotu. Zdeterminowani współuprawnieni mogli jedynie wszcząć postępowanie przed sądem cywilnym w celu uzyskania tzw. zgody zastępczej, tj. postanowienia sądu

wydanego na podstawie art. 199 k.c. Zgodnie z tym przepisem, „do rozporządzania rzeczą wspólną oraz do innych czynności, które przekraczają zakres zwykłego zarządu, potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli. W braku takiej zgody współwłaściciele, których udziały wynoszą co najmniej połowę, mogą żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który orzeknie mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich współwłaścicieli”. I jakkolwiek prawidłowość stosowania tej instytucji akurat w sprawach zwrotowych mogła budzić zastrzeżenia (osoby, które twierdziły, że przysługuje im uprawnienie do zwrotu, nie miały statusu współwłaścicieli), rozwiązanie to wykorzystywano w obrocie. Przy utrwalonej – a niekonstytucyjnej – wykładni art. 136 ust. 3 u.g.n. wymagającej zgodnego wniosku od wszystkich współuprawnionych był to bowiem jedyny dostępny tryb ochrony praw tych byłych współwłaścicieli (ich prawnych następców), którzy byli zainteresowani zwrotem – sprzeciw choćby jednego mniejszościowego współwłaściciela skutecznie uniemożliwiał realizację tych praw. Rozwiązanie to w całości uznano jednak za niekonstytucyjne. Istotą orzeczenia w sprawie SK 26/14 jest właśnie „rozerwanie” prawnej więzi nałożonej na współuprawnionych i umożliwienie im swobodnego decydowania o swoim ułamku prawa, bez uzyskiwania zgody wszystkich zainteresowanych. W końcowej części uzasadnienia wyroku Trybunał wprost zresztą wskazuje, że dla przywrócenia stanu konstytucyjności „konieczne 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”.

W ocenie Rzecznika zgłoszony Projekt co do zasady prawidłowo wykonuje wyrok Trybunału, a przepisy przejściowe korzystnie traktują te osoby, których prawa naruszyła niekonstytucyjna regulacja. Art. 3 ust. 1 Projektu umożliwia bowiem osobom, którym odmówiono zwrotu ze względu na brak zgody wszystkich uprawnionych, ponowne wystąpienie ze stosownym wnioskiem, w terminie 3 lat od wejścia w życie ustawy. Uprawnia też do wszczęcia nowych postępowań także i te osoby, które – właśnie ze względu na brak wymaganych zgód – nie złożyły wniosku w trzymiesięcznym terminie określonym w art. 136 ust. 5 u.g.n., a zatem ich roszczenia definitywnie wygasły. Zgodnie z wytycznymi Trybunału, Projekt zrównuje też sytuacje, w których wspólność uprawnienia do zwrotu ma charakter pierwotny (nieruchomość w dacie wywłaszczenia była przedmiotem współwłasności) oraz wtórny (nieruchomość wywłaszczona miała jednego właściciela, po którym obecnie dziedziczy kilku współspadkobierców). Projekt jednolicie zatem traktuje zarówno te osoby, które postępowanie mogły wznowić po wyroku TK (czy to na podstawie art. 145a k.p.a., czy na podstawie art. 272 p.p.s.a.), jak i te, które z różnych przyczyn uczynić tego nie mogą. Uznaje zatem, że prawa wszystkich tych osób zostały w istocie w taki sam sposób naruszone przez niekonstytucyjną wykładnię art. 136 ust. 3 u.g.n.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich w analogiczny sposób należy potraktować także i te osoby, które od samego początku sprzeciwiały się żądaniu zwrotu, a których stanowisko, wbrew ich woli, zostało zastąpione orzeczeniem sądu, zrównanym w skutkach ze złożeniem wniosku o zwrot. Wydaje się wręcz, że ich prawa naruszono w większym stopniu, niż tych współuprawnionych, którym realizację uprawnień zwrotowych „zaledwie” uniemożliwiono. O ile bowiem sytuacja prawna tych ostatnich nie uległa zmianie, to w stosunku do osób „zmuszonych” do odzyskania własności przewłaszczeń takich już dokonano, i to wbrew wyraźnie deklarowanej woli tych osób. Na podstawie niekonstytucyjnego przepisu z jednej strony zmuszono je do nabycia własności, której nie chcą, z drugiej zaś – odebrano im aktualnie przysługujące im prawa majątkowe: własność nieruchomości zamiennej lub kwotę pieniężną odpowiadającą wysokości zwaloryzowanego odszkodowania za wcześniejsze wywłaszczenie.

W opinii Rzecznika sytuacja prawna tych osób jest zatem podobna do sytuacji osób już objętych korzystnymi przepisami przejściowymi Projektu ustawy nowelizującej. O rzekomej odmienności bynajmniej nie świadczy sam fakt, że o ich prawach rozstrzygnął sąd cywilny, uznając stanowisko tych osób za nieprawidłowe, niezgodne z prawem czy naruszające prawa pozostałych współuprawnionych. Mimo że sąd musiał rozstrzygnąć konkurencję sprzecznych interesów współuprawnionych, w ostateczności przyznając prymat tym, którzy dążyli do zwrotu, istotne jest to, że w świetle wyroku TK regulacje konstytucyjne nie uzależniają realizacji roszczeń współuprawnionych od zgody pozostałych – a zatem samo prowadzenie postępowania cywilnego w tej sprawie nie miało żadnych uzasadnionych podstaw. Trudno też nie dostrzec, że sąd orzekając na podstawie art. 199 k.c. ocenia przesłanki, które z punktu widzenia samej instytucji zwrotu wywłaszczonej nieruchomości są irrelevantne („cel czynności” oraz „interesy wszystkich współwłaścicieli”). Brak zgody na odzyskanie dawnej własności może wynikać przecież z różnych powodów: z braku zainteresowania uzyskaniem ułamkowego udziału w konkretnej nieruchomości, ale też z konieczności zwrotu nieruchomości zamiennej (z której obecnie osoby te mogą korzystać jako pełnoprawni właściciele i z którą wiążą swoje aktualne plany) bądź zwrotu zwaloryzowanego odszkodowania – co wiąże się z koniecznością zgromadzenia niekiedy znacznych kwot pieniężnych w stosunkowo krótkim czasie. Poza wszystkim, niezależnie od przyczyn, wystąpienie z wnioskiem o zwrot jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem byłego właściciela (jego spadkobiercy).

Niekonstytucyjna wykładnia art. 136 ust. 3 u.g.n. prowadziła zatem do skutku w postaci przymuszenia danych osób do stania się właścicielem nieruchomości, której nie chcą uzyskać, a zarazem do przymusowego odebrania praw majątkowych: własności bądź zwaloryzowanego odszkodowania – i to bez żadnej, jak uznał Trybunał, konstytucyjnie uzasadnionej przyczyny. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich dalsze utrzymywanie takiego stanu rzeczy narusza zarówno konstytucyjnie gwarantowane prawa majątkowe i

wolności tych osób (art. 64 i art. 21 ust. 1 Konstytucji RP), w szczególności w aspekcie równej ich ochrony, jak i – obecnie, po wyroku TK – odrębne prawo konstytucyjne do wznowienia postępowania zakończonego rozstrzygnięciem wydanym na podstawie przepisu, którego niekonstytucyjność stwierdził Trybunał (art. 190 ust. 4 Konstytucji).

Dla tej konkretnej kategorii osób wyrok Trybunału w sprawie SK 26/14 nie stanowiłby bowiem wystarczającej podstawy do sanacji zakończonego postępowania. Nawet jeżeli w postępowaniu administracyjnym (czy to wznowionym po wyroku TK, czy nawet będącym wówczas w toku) organ mógłby analizować możliwość rozstrzygnięcia sprawy zgodnie z wytycznymi z tego orzeczenia (tj. zwrócenia jedynie części udziałów osobom rzeczywiście tym zainteresowanym), na przeszkodzie temu stoi prawomocność postanowienia sądu wydanego na podstawie art. 199 k.c. – równoznacznego ze złożeniem wniosku przez „opornego” współwłaściciela (por. m.in. prawomocny wyrok WSA w Krakowie z 7 lutego 2017 r., sygn. II SA/Kr 1114/16). W świetle zaś dotychczasowego orzecznictwa sądów cywilnych wznowienie postępowania cywilnego, w którym taką zgodę wydano, nie wydaje się możliwe (pomijając oczywisty obecnie wpływ terminów).

Zgodnie bowiem z art. 401¹ k.p.c. „można żądać wznowienia w wypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, «na podstawie którego zostało wydane orzeczenie»”. Ta ostatnia przesłanka jest przez sądy cywilne wykładana w sposób ścisły (wznowienie jako takie stanowi wyjątek od zasady stabilności prawomocnych orzeczeń): owa „podstawa prawna rozstrzygnięcia” musi być podstawą decydującą, bezpośrednią. Tymczasem może budzić wątpliwości, czy sąd cywilny w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 199 k.c. rzeczywiście „stosował” art. 136 u.g.n. (choć niewątpliwie jego treść brał pośrednio pod uwagę). Sąd Najwyższy z reguły kwestionuje też dopuszczalność wznowienia postępowania w sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny przyjął inną formułę stwierdzenia niekonstytucyjności niż prostą tzw. formułę derogacyjną, skutkującą bezpośrednią utratą mocy zakwestionowanego przepisu. Z tego powodu nie jest możliwe wznowienie postępowania cywilnego po wyrokach określanych potocznie jako tzw. interpretacyjne czy prawotwórcze (stwierdzających niekonstytucyjność tzw. pominięć prawodawczych). Tymczasem Trybunał Konstytucyjny ma pewną swobodę w doborze określonej formuły sentencji wyroku, a podobny skutek *de facto* można osiągnąć przy użyciu różnych zwrotów językowych. Akurat w wyroku w sprawie SK 26/14 Trybunał zakwestionował normę nie wyrażoną wprost w treści tego przepisu, ale wyinterpretowaną przez orzecznictwo. W uzasadnieniu wyroku wyraźnie zaś stwierdził, że do jego prawidłowego wykonania niezbędna będzie interwencja ustawodawcy, wskazując zarazem kierunki przyszłych działań legislacyjnych. Ich celem ma być uwzględnienie sytuacji osób w różnych stanach faktycznych, które mogły zostać pokrzywdzone działaniem niekonstytucyjnej normy – a zatem „uzupełnienie” obecnie obowiązujących przepisów. W

takiej sytuacji dopuszczalność wznowienia postępowania cywilnego wydaje się praktycznie niemożliwa. Poza wszystkim jednak, wymaganie wznowienia postępowania, które – w świetle regulacji konstytucyjnych – w ogóle nie powinno zostać wszczęte, wydaje się być nakładaniem dodatkowego, nieuzasadnionego ciężaru na osoby i tak pokrzywdzone niekonstytucyjnym przepisem, co więcej, prowadziłyby do niecelowego mnożenia postępowań, bez potrzeby obciążając system sądowy prowadzeniem spraw, które *de facto* nigdy nie powinny tam trafić.

Niezależnie jednak od dopuszczalności czy celowości wznowiania postępowań administracyjnych czy cywilnych po wyroku w sprawie SK 26/14 najważniejszym argumentem pozostaje fakt, że wszystkim osobom pokrzywdzonym niekonstytucyjną wykładnią art. 136 ust. 3 u.g.n. projektodawca przyznał uprawnienie do wszczęcia nowego, odrębnego postępowania administracyjnego, i to w stosunkowo długim trzyletnim terminie. Dotyczy to zarówno tych, którym ostateczną decyzją odmówiono zwrotu, jak i tych, którzy do postępowania administracyjnego nawet nie przystąpili. Nie stoi temu więc na przeszkodzie ani fakt zakończenia tej samej sprawy zwrotowej decyzją ostateczną (a nawet prawomocną), ani też upływ terminów na ewentualne wznowienie postępowania administracyjnego czy sądownoadministracyjnego (o ile w danej sytuacji faktycznej byłoby to możliwe).

W przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich w taki sam sposób powinny zostać potraktowane także i te osoby, dla których postępowanie administracyjne (sądownoadministracyjne) zakończyło się niekorzystnym rozstrzygnięciem w postaci „wmuszenia” w nie własności, której nie chcą oraz odebraniem tej, która im aktualnie przysługuje (bądź odebraniem kwoty pieniężnej). W obu przypadkach wyłącznym powodem takiego rozstrzygnięcia jest norma uznana przez Trybunał za niekonstytucyjną. Tymczasem jedynie te osoby, które zostały zmuszone do odzyskania własności wbrew swojej woli, są pozbawione prawnej ochrony; wszystkim pozostałym zaś ochrona ta przysługuje.

Podkreślić też trzeba, że nawet ponowne orzekanie o zwrocie na wniosek tych właśnie osób – o co apeluje Rzecznik – w aktualnym, zmienionym stanie prawnym nie dotyczyłoby praw osób, którym własność już zwrócono. Skoro obecnie przesądzone, że udziały w prawie do żądania zwrotu są prawnie niezależne, to współuprawnieni mają samodzielną legitymację procesową. Wszczęcie nowego postępowania administracyjnego nie skutkowałoby więc odebraniem praw osobom, które udziały w dawnej własności odzyskały, a jedynie odwróceniem niekonstytucyjnych skutków wobec tych osób, które przeciw zwrotowi konsekwentnie oponowały. Ewentualne nowe postępowania mogłyby prowadzić jedynie do przesunięć własnościowych pomiędzy podmiotem prawa publicznego a tym spośród współwłaścicieli, który sprzeciwiał się zwrotowi, natomiast został do tego zmuszony przy wykorzystaniu instytucji zgody zastępczej. Sytuacja prawna pozostałych współwłaścicieli, którzy swoje uprawnienie do zwrotu skutecznie zrealizowali, nie powinna być w żaden

sposób podważona. Nie dochodziłoby więc do naruszenia konstytucyjnej zasady poszanowania praw słusznie nabytych.

Reasumując, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich bezwzględnie konieczne jest uzupełnienie przepisu przejściowego projektowanej nowelizacji. Należy bowiem zapewnić ochronę nie tylko tym osobom, którym na podstawie niekonstytucyjnego przepisu, wbrew ich woli nie zwrócono własności ze względu na stanowisko pozostałych współuprawnionych, ale także tym, którym własność – również wbrew ich woli – zwrócono (odbierając inne prawa majątkowe), również ze względu na stanowisko pozostałych współuprawnionych i na podstawie tego samego przepisu niezgodnego z Konstytucją. Obie te kategorie podmiotów powinny być przez ustawę traktowane jednolicie. Obie powinny mieć możliwość doprowadzenia do ponownego orzekania o ich prawach, obie bowiem są dotknięte działaniem tej samej niekonstytucyjnej normy naruszającej ich prawa i wolności.

Z tych wszystkich powodów, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2179), zwracam się do Pana Ministra z prośbą o przeanalizowanie podniesionych argumentów i **rozważenie konieczności dokonania pilnej korekty przepisu przejściowego Projektu** – w takim kierunku, aby inicjatywę wszczęcia postępowania administracyjnego przyznać także i tym osobom, którym zwrócono nieruchomości wbrew ich woli, a ponownemu rozpatrzeniu sprawy administracyjnej zgodnie z wytycznymi Trybunału sprzeciwia się prawomocność rozstrzygnięcia sądu w przedmiocie tzw. zgody zastępczej. Skoro nie było żadnego uzasadnienia do tego, by współuprawnionych w ogóle wikłać w postępowania sądowe, brak woli odzyskania prawa własności winien być dla organu wiążący, a w ponownym postępowaniu owej zgody zastępczej organ nie powinien zatem w ogóle uwzględniać.

W obecnym stanie rzeczy sytuacja jest o tyle bardziej złożona, że obecnie Sejm RP rozpoczął już prace legislacyjne nad omawianym projektem. W dniu 15 stycznia 2019 r. połączone Komisje Infrastruktury oraz Komisji Samorządu i Polityki Regionalnej skierowały Projekt do drugiego czytania (Druk Nr 3127). W tej sytuacji, zgodnie z art. 45 Regulaminu Sejmu (Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. (t. jedn. M.P. z 2012 r., poz. 32, ze zm.)), prawo do wnoszenia poprawek przysługuje ograniczonemu kręgowi podmiotów; należy do nich m.in. sam wnioskodawca, w tym wypadku – Rada Ministrów.

Ponieważ zaś przedstawiony w niniejszym piśmie problem został dostrzeżony przez Rzecznika dopiero przy analizie różnych stanów faktycznych przedstawianych w indywidualnych skargach obywateli kierowanych do jego Biura, zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o **rozważenie skorzystania ze szczególnego trybu przewidzianego art. 45 Regulaminu Sejmu i wniesienie poprawki do Projektu ustawy nowelizującej ustawę o gospodarce nieruchomościami w czasie jej drugiego czytania**. Wydaje się, że ewentualne uzupełnienie art. 3 ust. 1 Projektu w postulowanym przez

Rzecznika kierunku nie wychodzi poza pierwotny zakres nowelizacji i mieści się w materii regulowanej Projektem. O intencjach projektodawcy co do rzetelnego wykonania wyroku w sprawie SK 26/14 dobitnie świadczy też uzasadnienie Projektu, gdzie wyraźnie mowa o tym, iż „w sytuacji, gdy [równoczesny zwrot wszystkich udziałów w jednym postępowaniu] jest niemożliwy bądź utrudniony, **ustawa powinna przewidywać zwrot udziałów osobom, które tego żądają**”; nie budzi też żadnych wątpliwości „konieczność przyznania **samodzielnej legitymacji procesowej każdemu** z poprzednich współwłaścicieli nieruchomości (spadkobierców)” (podkreślenia własne). Uwzględnienie w przepisie przejściowym dodatkowej grupy podmiotów, również dotkniętych w przeszłości skutkami działania tej samej niekonstytucyjnej normy, bez wątpienia zaimplementuje. I jakkolwiek uzupełnienie specyficznej normy intertemporalnej byłoby możliwe także i w późniejszym czasie, skorzystanie z możliwości wniesienia autopoprawki i korekty przepisu jeszcze w toku procesu legislacyjnego z pewnością byłoby zabiegiem pożądanym. W przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich działanie takie jest zaś konieczne dla ochrony konstytucyjnych praw osób naruszonych niekonstytucyjnym przepisem – czego w istocie dotyczy cały Projekt przygotowany w podległym Panu Ministrowi resorcie.

Z poważaniem

(Stanisław Trociuk)

Do wiadomości:

Przewodniczącą Komisji do Spraw Petycji Sejmu RP