2*

**W SPRAWIE WYWŁASZCZENIA NIERUCHOMOŚCI NA RZECZ PODMIOTÓW INNYCH
NIŻ SKARB PAŃSTWA LUB JEDNOSTKA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.
UWAGI W ZWIĄZKU Z PETYCJĄ NR BKSP-145-538/19**

**ON EXPROPRIATION OF REAL ESTATE FOR THE BENEFIT OF ENTITIES OTHER
THAN THE STATE TREASURY OR A UNIT OF THE TERRITORIAL GOVERNMENT.
REMARKS REFERRING TO THE PETITION NO. BKSP-145-538/19**

In the petition submitted to the Sejm, it is postulated to extend the catalog of entities benefitting from expropriation. Assessing this proposal, the opinion refers to analyses of, i.a., the jurisprudence of the Constitutional Tribunal on the matter. In conclusion, it is stated that the regulations admitting expropriation for the benefit of private entities — depending on the adopted model of control — could be regarded as inconsistent with Article 21(2) or Article 64 in conjunction with Article 31(3) of the Constitution.

Słowa kluczowe: petycja, wywłaszczenie, Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego

Key words: petition, expropriation, State Treasury, unit of the territorial government

I. TREŚĆ I CEL PETYCJI

Petycja została wniesiona w interesie publicznym. W petycji postuluje się zmianę ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.; dalej: u.g.n.), w ten sposób, aby dopuszczalne było wywłaszczenie nieruchomości nie tylko na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, ale także na rzecz „podmiotów uprawnionych do realizacji celu publicznego na podstawie umowy zawartej z podmiotem publicznoprawnym lub na podstawie posiadanej koncesji”. Ponadto — jak wynika z uzasadnienia petycji — w petycji zaproponowano też zmianę art. 37 ust. 2 u.g.n., która umożliwiałaby bezprzetargowe zbywanie albo oddawanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na rzecz inwestora realizującego inwestycję w zakresie celu publicznego.

II. CZY PETYCJA MIEŚCI SIĘ W ZAKRESIE ZADAŃ I KOMPETENCJI ADRESATA PETYCJI (ART. 2 UST. 3 USTAWY O PETYCJACH)?

Petycja dotyczy zmiany ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 konstytucji, władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 konstytucji inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. W art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 konstytucji, sprecyzowano, że poselskie projekty ustaw mogą wносить komisje sejmowe lub grupa co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Uwzględniając powyższe, należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

* Opinia została napisana 29 maja 2019 r. (*przyp. red.*).

III. WYMOGI FORMALNE (ART. 4 UST. 1 I 2 USTAWY O PETYCJACH)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach.

IV. KWESTIE, KTÓRE EKSPERT UZNAJE ZA ISTOTNE W ZWIĄZKU Z PETYCJĄ

Postulat nr 1. W petycji zaproponowano wprowadzenie regulacji dopuszczających wywłaszczanie gruntów pod cele publiczne na rzecz „podmiotów uprawnionych do realizacji tych celów na podstawie umowy zawartej z podmiotem publicznoprawnym lub na podstawie posiadanej koncesji”. W kontekście tego postulatu należy zauważyć, że zgodnie z art. 113 u.g.n. „nieruchomość może być wywłaszczona tylko na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz jednostki samorządu terytorialnego”. Według obowiązującego ustawodawstwa wywłaszczenie nie jest dopuszczalne na rzecz jakiegokolwiek innego podmiotu niż wskazane podmioty publicznoprawne. Niemniej jednak — jak wyjaśnia się w piśmiennictwie prawniczym — nie oznacza to, aby cel inwestycyjny, dla którego realizacji dokonywane jest wywłaszczenie, mógł być realizowany jedynie przez te podmioty publicznoprawne¹. Artykuł 113 „nie wprowadza [...] ograniczenia dotyczącego możliwości rozdysponowania nieruchomości uzyskanej poprzez wywłaszczenie na rzecz osoby trzeciej realizującej cel wskazany w decyzji o wywłaszczeniu”². A zatem: „po uprzednim wywłaszczeniu nieruchomości Skarb Państwa bądź jednostka samorządu terytorialnego może [...] przekazać uprawnienia do nieruchomości podmiotowi realizującemu cel publiczny, dla którego dokonane zostało wywłaszczenie, w zakresie niezbędnym do realizacji tego celu, na zasadach określonych w dziale II ustawy o gospodarce nieruchomościami”³.

Wywłaszczona nieruchomość może być oddana podmiotowi realizującemu cel publiczny w: użytkowanie⁴, dzierżawę, użyczenie⁵ i — jak wskazują niektórzy przedstawiciele doktryny — nie jest też wykluczone oddanie jej w użytkowanie wieczyste⁶ albo przeniesienie prawa własności na rzecz podmiotu realizującego inwestycję (np. poprzez umowę darowizny albo umowę sprzedaży)⁷. Niemniej jednak, ponieważ przeniesienie własności nieruchomości na rzecz osoby trzeciej może uniemożliwiać

¹ *Vide* M. Wolanin, *Art. 113*, [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2017, Nb 2; P. Wojciechowski, *Art. 113*, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red., P. Czechowski, Lex; E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 814–815; T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2010, s. 56–57.

² *Ibidem* (pogląd ten podzielili wszyscy autorzy publikacji, cytat pochodzi zaś z: P. Wojciechowski, *Art. 113...*, Lex).

³ *Ibidem* (pogląd ten podzielili wszyscy autorzy publikacji, cytat pochodzi zaś z: P. Wojciechowski, *Art. 113...*, Lex).

⁴ *Vide* T. Woś, *Wywłaszczenie...*, s. 57.

⁵ *Vide* M. Wolanin, *Art. 113...*, Nb 2; P. Wojciechowski, *Art. 113...*, Lex; T. Woś, *Wywłaszczenie...*, s. 57.

⁶ *Vide* M. Wolanin, *Art. 113...*, Nb 2. Odmienne: T. Woś, *Wywłaszczenie...*, s. 57–58.

⁷ *Vide* M. Wolanin, *Art. 113...*, Nb 2; P. Wojciechowski, *Art. 113...*, Lex; E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 814–815. Odmienne: T. Woś, *Wywłaszczenie...*, s. 57–58.

zwrot nieruchomości poprzedniemu właścicielowi w sytuacji, gdy stałaby się ona zbędna do realizacji celu, na który została wywłaszczona⁸, to — jak słusznie się podkreśla — przenosząc własność nieruchomości na podmiot realizujący cel publiczny, Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego powinny przyjąć takie rozwiązania, które umożliwią im zwrotne nabycie nieruchomości wówczas, gdy inwestycja celu publicznego nie zostanie zrealizowana w wyznaczonym terminie⁹. W szczególności mogą one zastrzec np. prawo odkupu (art. 593–595 k.c.), o ile cel publiczny ma zostać zrealizowany w ciągu pięciu lat (prawo odkupu można zrealizować tylko w ciągu pięciu lat od dnia jego ustanowienia), albo przekazać nieruchomość w darowiźnie, która — zgodnie z art. 13 ust. 2 u.g.n. — podlega odwołaniu w przypadku niewykorzystania nieruchomości na cel publiczny.

Wynika z tego, że w obowiązującym ustawodawstwie przewidziano instrumenty pozwalające Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego przekazać wywłaszczoną nieruchomość innemu podmiotowi realizującemu cel publiczny. W kontekście postulatu przedstawionego w petycji warto jednak rozważyć, czy ustawodawca może wprowadzić takie rozwiązania, które prowadziłyby do wywłaszczenia nieruchomości bezpośrednio na rzecz podmiotów innych niż podmioty publicznoprawne. Innymi słowy, czy może on przyjąć takie rozwiązania, zgodnie z którymi — inaczej niż jest obecnie — wywłaszczana nieruchomość już wskutek samego aktu wywłaszczenia stawałaby się własnością podmiotu prywatnego realizującego cel publiczny. Aby rozwiązać postawiony problem, na wstępie należy ustalić, przez pryzmat jakich wzorców konstytucyjnych trzeba oceniać tego rodzaju propozycję. Przede wszystkim trzeba rozważyć, czy przymusowe odebranie własności i przekazanie jej na rzecz prywatnego podmiotu decyzją administracyjną jest wywłaszczeniem w znaczeniu konstytucyjnym.

Z uzasadnienia wyroku TK z 17 grudnia 2008 r. wynika, że w ocenie sądów, które przedstawiły Trybunałowi pytania prawne rozpoznane w sprawie o sygn. akt P 16/08, „art. 21 ust. 2 Konstytucji nie zawęża rozumienia instytucji wywłaszczenia tylko do przymusowego wyzucia z własności na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu prawa publicznego, podejmowanego w ramach działań należących wyłącznie do sfery prawa publicznego. Rozumienie to występuje na gruncie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami [...] Jednakże również na gruncie tej ustawy orzecznictwo w pełni aprobuje pogląd, iż «publiczny» cel może być realizowany również przez podmioty prawa prywatnego. Doktryna prawa, na gruncie przepisu art. 6 pkt 10 u.g.n., wypowiada się jednoznacznie, iż do uznania, że realizowany cel jest celem publicznym, decydujące znaczenie ma charakter samego zamierzenia, a nie forma prawna podmiotu, który go realizuje”¹⁰.

⁸ Vide T. Woś, *Wywłaszczenie...*, s. 57–58.

⁹ Vide P. Wojciechowski, *Art. 113...*, Lex; E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 814–815; M. Wolanin, *Art. 113...*, Nb 3.

¹⁰ Vide pkt I.1.4.8. uzasadnienia wyroku TK z 17 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08, OTK ZU 2008/10A/181.

Natomiast TK we wskazanym wyroku stwierdził, że „uwłaszczenie osób zajmujących lokale spółdzielcze [...] nie mieści się w kategoriach wywłaszczenia, rozumianego w sensie ścisłym. (Inaczej ujmują tę kwestię pytające sądy). W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się bowiem pogląd (Trybunał nie znajduje podstaw do odstąpienia od niego w niniejszej sprawie), że przekształceń uprawnień do lokali spółdzielczych nie należy ujmować w kategorii wywłaszczenia, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji (*confer* wyrok TK z 21 czerwca 2005 r., sygn. akt P 25/02, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 65; z 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 139; z 11 września 2006 r., sygn. akt P 14/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 102), gdyż instytucja wywłaszczenia (art. 21 ust. 2 konstytucji) należy do sfery prawa publicznego i obejmuje przede wszystkim przymusowe wyzucie z własności na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu prawa publicznego. Dlatego też unormowania z dziedziny prawa prywatnego, przewidujące przejście prawa własności, nawet wbrew woli uprawnionego, na inną osobę, a nie na Skarb Państwa, nie powinny być oceniane jako wywłaszczenie”¹¹. Również w uzasadnieniu wyroku TK z 23 września 2014 r. pojęcie „wywłaszczenie” powiązano z odebraniem własności na rzecz podmiotu publicznoprawnego. Wskazano tam, że „konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia obejmuje stany spełniające łącznie następujące warunki: [...]

— wywłaszczenie następuje zawsze z inicjatywy podmiotu publicznego, na rzecz którego przechodzi własność lub inne prawo majątkowe,

— wywłaszczenie następuje aktem indywidualnym, obejmującym konkretną nieruchomość, na rzecz konkretnego podmiotu, w postępowaniu administracyjnym,

— wywłaszczenie następuje na rzecz podmiotu publicznego wbrew woli właściciela prywatnego i polega na ograniczeniu bądź odjęciu w całości prawa własności lub innego prawa majątkowego,

— cel (interes) publiczny należy rozumieć wyłącznie jako dobro ogółu, czyli całego narodu lub społeczności regionalnej, a wywłaszczenie następuje w interesie uwłaszczanego podmiotu publicznego (bezpośrednio) oraz w interesie całego narodu lub społeczności regionalnej (pośrednio)”¹².

¹¹ *Vide* pkt IV.4.6.3. uzasadnienia wyroku TK z 17 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08.

¹² Pkt III.3.2. uzasadnienia wyroku TK z 23 września 2014 r., sygn. akt SK 7/13, *Legalis* nr 1061806. W kontekście tego wyroku należy wskazać, że również L. Garlicki i M. Zubik podnieśli, że „materialną przesłanką dopuszczalności wywłaszczenia jest powiązanie odjęcia własności z «celami publicznymi»” i dlatego „nie może ono polegać na odjęciu własności na rzecz podmiotu niepublicznego”. Jak przy tym tłumaczyli, „cecha «publiczności» musi być związana nie tylko z materialną charakterystyką celu wywłaszczenia, ale i z podmiotową charakterystyką osoby, na rzecz której to wywłaszczenie jest dokonywane” (*vide* L. Garlicki, M. Zubik, *Art. 21 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 549). Wydaje się jednak, że przedstawiona argumentacja nie jest trafna. Trzeba przede wszystkim zwrócić uwagę na to, że ze sformułowania „na cele publiczne” nie wynika jeszcze, jakiego typu podmiot ma te cele realizować. O tym, że cele publiczne mogą być realizowane (nie tylko w sensie prawnym, ale przede wszystkim w sensie faktycznym) przez podmioty prywatne świadczy art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1945, ze zm.), w którym definiując „inwestycję celu publicznego”, przyjmuje się, że są to „działania o znaczeniu

Jak widać, w wyroku z 23 września 2014 r. TK jednoznacznie stwierdził, że pozbawienie właściciela prywatnego własności na rzecz podmiotu publicznego jest konstytucyjną cechą pojęcia „wywłaszczenie”. Takie ujęcie może być — jak się wydaje — wynikiem tego, że zgodnie zarówno z aktualnymi, jak i z poprzednio obowiązującymi przepisami wywłaszczenie wiązało się z pozbawieniem własności na rzecz podmiotu publicznoprawnego. Stąd też nie sposób wykluczyć, że w tym zakresie konstytucyjne pojęcie „wywłaszczenie” mogłoby jeszcze ulec ewolucji. Niemniej trzeba stwierdzić, że chociaż rozwiązania prawne, w których dopuszczono by, że odebranie własności nieruchomości i przekazanie jej na własność prywatnemu podmiotowi (decyzją administracyjną) mogą być postrzegane jako rodzaj wywłaszczenia w znaczeniu konstytucyjnym, to jednak — mając na uwadze wspomniany wyrok TK — nie byłaby wykluczona ich odmienna kwalifikacja

Należy jednak wyjaśnić, iż nawet gdyby uznać, że regulacje tego typu nie stanowią wywłaszczenia, zgodnie z art. 21 ust. 2 konstytucji, lecz są jakąś inną formą pozbawienia własności, czymś w rodzaju *quasi*-wywłaszczenia, to nie oznaczałoby to jeszcze, że są one niezgodne z art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej. Przepis ten byłby po prostu nieadekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności, a regulacje te należałoby oceniać przez pryzmat innych wzorców, w szczególności art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 konstytucji. Biorąc pod uwagę, że zarówno art. 64 jak i art. 31 ust. 3 zakazują naruszania istoty prawa własności, a pozbawienie własności narusza istotę tego prawa¹³, to rozwiązania, w których przewidziano tego typu *quasi*-wywłaszczenie na rzecz prywatnych podmiotów, należałoby uznać za niezgodne z art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 konstytucji.

Natomiast gdyby przyjąć, że tego rodzaju regulacja jednak stanowi wywłaszczenie w znaczeniu konstytucyjnym, to pozbawienie właściciela nieruchomości prawa własności i przekazanie tego prawa (decyzją administracyjną) podmiotowi prywatnemu

lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami”. A zatem z definicji tej wynika, że status podmiotu nie jest w istocie czynnikiem przesądzającym o tym, czy realizowany przez niego cel jest celem publicznym. I bynajmniej nie chodzi tu o definiowanie pojęć konstytucyjnych na podstawie pojęć ustawowych. Ustawowa definicja pokazuje jedynie, że w rzeczywistości podmioty prywatne mogą realizować cele publiczne, a tym samym dowodzi, iż wykładnia literalna występującego w art. 21 ust. 2 konstytucji sformułowania „na cele publiczne” nie może prowadzić do wniosku, że wywłaszczenie jest dopuszczalne tylko na rzecz podmiotów publicznoprawnych.

¹³ *Vide* pkt III.4. uzasadnienia wyroku TK z 3 czerwca 2008 r., sygn. akt P 4/06, OTK ZU 2008/5A/76, gdzie TK stwierdził: „Konstytucja dopuszcza bowiem tylko dwie instytucje, które mogą prowadzić do pozbawienia własności, a tym samym naruszenia istoty tego prawa. Najdalej idąca ingerencja w prawo własności może przejawiać się albo w formie wywłaszczenia, które zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji dopuszczalne jest jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem, albo w formie przepadku rzeczy, o którym mowa w art. 46 Konstytucji”. *Vide* również A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 273 oraz 279; S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych*, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/53675/29_Sylwia_Jarosz_Zukowska.pdf, s. 550.

realizującemu cel publiczny byłoby konstytucyjnie dopuszczalne, o ile nieruchomość byłaby niezbędna do realizacji celu publicznego, a wywłaszczenie odbywałoby się za słusznym odszkodowaniem. Pracując nad takimi rozwiązaniami, należałoby uwzględnić także to, że — jak podkreślił TK w wyroku dnia 24 października 2001 r. — „zasadę zwrotu [wywłaszczonej nieruchomości niewykorzystanej na cel publiczny — R.D.] należy traktować jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji, który — 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”¹⁴. Zatem regulacje dopuszczające wywłaszczenie na rzecz podmiotu prywatnego musiałyby także umożliwiać zwrot nieruchomości niewykorzystanej na cel publiczny.

Postulat nr 2. W petycji zaproponowano również zmianę art. 37 ust. 2 u.g.n., mającą na celu umożliwienie bezprzetargowego zbywania albo oddawania w użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na rzecz inwestora realizującego inwestycję w zakresie celu publicznego. W kontekście tej propozycji trzeba wyjaśnić, że zgodnie z art. 37 ust. 1 u.g.n. zasadą jest sprzedawanie i oddawanie w użytkowanie wieczyste tych nieruchomości w przetargu. Wyjątki od tej reguły określają następne ustępy art. 37 u.g.n. Wynika z nich, że możliwe jest bezprzetargowe zbywanie nieruchomości, m.in. jeżeli:

- 1) zbycie następuje między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego oraz między tymi jednostkami;
- 2) zbycie następuje poprzez zamianę lub darowiznę;
- 3) sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz jej użytkownika wieczystego;
- 4) nieruchomość ma stanowić niepieniężny wkład (aport) do spółki albo wypożyczenie nowo tworzonej państwowej czy samorządowej osoby prawnej lub majątek tworzonej fundacji;
- 5) przedmiotem zbycia jest udział w nieruchomości, a zbycie następuje na rzecz innych współwłaścicieli nieruchomości;
- 6) nieruchomość jest zbywana na rzecz inwestora realizującego inwestycję w zakresie terminalu lub inwestycję towarzyszącą, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz.U. z 2017 r. poz. 2302 oraz z 2018 r. poz. 1590);
- 7) nieruchomość jest zbywana na rzecz inwestora realizującego strategiczną inwestycję w zakresie sieci przesyłowej, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 404);

¹⁴ Pkt III.1. uzasadnienia wyroku z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01, OTK ZU 2001/7/216.

8) nieruchomość jest zbywana na rzecz inwestora realizującego inwestycję w zakresie infrastruktury dostępowej, realizowanej na podstawie ustawy z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (Dz.U. poz. 820 oraz z 2018 r. poz. 1402);

9) nieruchomość jest zbywana na rzecz spółki celowej, o której mowa w przepisach ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz.U. poz. 1089).

W niektórych z wymienionych przypadków zbycie nieruchomości bez przetargu może być uzasadnione strategicznym charakterem danego przedsięwzięcia, w innych zaś ułatwieniem obrotu gospodarczego między podmiotami publicznoprawnymi a innymi podmiotami, które prawnie lub ekonomicznie są z nimi związane. Pokazuje to, że ustawodawca, korzystając ze swobody regulacyjnej, kształtuje wyjątki od zasady zbywania nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego w przetargu, kierując się różnymi potrzebami społeczno-gospodarczymi. Trzeba również mieć na uwadze, że przyjęcie trybu przetargowego jako zasady stanowi wyraz tego, że ustawodawca stara się m.in. zagwarantować jawność przy zbywaniu nieruchomości oraz dąży do tego, aby podmioty publicznoprawne mogły uzyskać odpowiednie wpływy z ich sprzedaży¹⁵. W związku z tym wyjątki od przetargowego trybu sprzedawania nieruchomości powinny być tak ukształtowane, aby ryzyko wystąpienia nadużyć było jak najmniejsze.

Pozostawiając na marginesie ocenę społeczno-gospodarczej zasadności przyjęcia zaproponowanych rozwiązań, należy wskazać, że postulowane regulacje mogą nie spełniać tego ostatniego warunku i prowadzić do nadużyć. Warto bowiem zauważyć, że np. w przypadku budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego, budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską, inwestycji w zakresie sieci przesyłowej czy też inwestycji w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, realizowane przedsięwzięcia są — już na poziomie ustawy — sprecyzowane pod względem przedmiotowym (tzn. wiadomo, co i gdzie ma powstać). Niekiedy także jednoznacznie jest określone, jaki podmiot może nabyć nieruchomość bez przetargu (na przykład spółka celowa, o której mowa w ustawie o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, która jest spółką z ograniczoną odpowiedzialnością utworzoną przez Skarb Państwa; *vide* art. 2 pkt 10 tej ustawy). Natomiast wprowadzenie w życie proponowanych rozwiązań umożliwiłoby sprzedawanie nieruchomości bez przetargu dowolnym podmiotom realizującym bliżej nieokreślone cele publiczne, co mogłoby prowadzić do nadużyć.

V. WNIOSKI KOŃCOWE

Obowiązujące ustawodawstwo — choć nie przewidziano w nim wyłączenia na rzecz podmiotów innych niż Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego — zawiera jednak pewne instrumenty pozwalające Skarbowi Państwa lub jednostce

¹⁵ *Confer* M. Horosko, D. Pęchorzewski, *Art. 37, [w:] Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, red. D. Pęchorzewski, Warszawa 2014, Nb 1.

samorządu terytorialnego na przekazanie wywłaszczonej nieruchomości podmiotowi prywatnemu realizującemu cel publiczny. Gdyby jednak w ocenie ustawodawcy instrumenty te były niewystarczające, może on rozważyć wprowadzenie rozwiązań, które prowadziłyby do wywłaszczenia nieruchomości bezpośrednio na rzecz podmiotów prywatnych. Przy czym, biorąc pod uwagę orzecznictwo TK, istnieje ryzyko, że tego rodzaju regulacje byłyby — w zależności od przyjętego wzorca kontroli — uznane za niezgodne z art. 21 ust. 2 lub art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 konstytucji.

Wprowadzenie nowelizacji mającej na celu umożliwienie bezprzetargowego zbywania albo oddawania w użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na rzecz inwestora realizującego inwestycje w zakresie celu publicznego mieści się w granicach swobody regulacyjnej ustawodawcy. Wydaje się jednak, że proponowane rozwiązanie umożliwiające sprzedawanie nieruchomości bez przetargu dowolnym podmiotom realizującym bliżej nieokreślone cele publiczne stwarza duże pole do nadużyć.

*Rafał Dubowski**

* **Dr Rafał Dubowski**, ekspert ds. legislacji w Biurze Analiz Sejmowych, rafal.dubowski@sejm.gov.pl, <https://orcid.org/0000-0001-7852-4275>