



MINISTER
TRANSPORTU I BUDOWNICTWA

Warszawa, dnia 17 lutego 2006 r.

BN1z-0701-2/06/572/638

Pan

Bogdan Borusewicz

Marszałek Senatu

Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku!

W związku z przekazanym przez Ministra Środowiska oświadczeniem Pana Senatora Stanisława Koguta (pismo z dnia 9 stycznia 2006 r., znak BPS/DSK-043-54/06), w sprawie nowelizacji ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, z późn. zm.), uprzejmie przedstawiam wyjaśnienia w tej kwestii.

Poruszone w oświadczeniu Pana Senatora Stanisława Koguta kwestie wiążą się z wprowadzeniem do obiegu prawnego regulacji dotyczących możliwości korzystania z nieruchomości stanowiących własność prywatną na cele związane z narciarstwem. Aktualnie korzystanie z nieruchomości w tych celach możliwe jest wówczas, gdy podmioty prowadzące działalność turystyczną polegającą na organizacji wyciągów i tras narciarskich, a także właściciele lub użytkownicy wieczysti nieruchomości, dojdą do porozumienia w kwestii udostępnienia nieruchomości na cele związane z narciarstwem. Nie ma więc wątpliwości, że zawarta umowa jest umową cywilnoprawną, w której strony uzależniają zawarcie umowy od uzgodnienia wszystkich istotnych warunków, w tym wynagrodzenia za korzystanie z tych nieruchomości. W tym zakresie zastosowanie znajdują więc przepisy ustawy Kodeks cywilny.

Prawo własności jest określane jako prawo wieczne. Daje więc właścicielowi pozycję samodzielną, niemal całkowicie niezależną od innych podmiotów. Zgodnie bowiem z treścią art. 140 Kodeksu cywilnego, w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, właściciel może korzystać z gruntu z wyłączeniem osób trzecich, może też swoim prawem rozporządzać. W odniesieniu do użytkowników wieczystych podobne uregulowania zawarte zostały natomiast w art. 233 Kodeksu cywilnego.

Dodatkowym wyznacznikiem treści i granic prawa użytkowania wieczystego są postanowienia zawarte w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Podstawowymi uprawnieniami właścicielskimi są bowiem: prawo do posiadania rzeczy, rozporządzania nią oraz korzystania z rzeczy.

Ponadto należy zauważyć, że prawo własności chronione jest przez Konstytucję. W myśl bowiem *art. 21 ustawy zasadniczej*, Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Podobne uregulowania zawarte zostały w *art. 64 Konstytucji RP*, zgodnie z którym każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej, a ponadto własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

W świetle powołanego powyżej *art. 21 ust. 2 Konstytucji RP* ingerencja w prawo własności (wywłaszczenie lub ograniczenie prawa) dopuszczalna jest jedynie wówczas, gdy jest dokonywana na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Oznacza to, że prawa konstytucyjnie chronione nie mają charakteru absolutnego. Dopuszczalne jest zatem ograniczenie prawa własności ze względu na realizację celu publicznego, przy czym istotne jest wskazanie przyczyny oraz zachowanie zasady proporcjonalności.

W tym kontekście należy zauważyć, iż w przepisie *art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, z późn. zm.) w trzynastu punktach wymienione zostały przedsięwzięcia, które ustawodawca zaliczył do celów publicznych. Ich cechą wspólną jest to, iż są podejmowane w interesie publicznym, a więc we wspólnym interesie zbiorowości lokalnej lub ponadlokalnej. Wymieniony w *art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami* katalog celów publicznych nie jest katalogiem zamkniętym, gdyż *pkt 10* tego przepisu dopuszcza określenie innych celów publicznych w odrębnych ustawach.

Należy również podkreślić, że użyte w *art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami* pojęcie „cel publiczny” nie jest dowolne i przy jego interpretacji nie można odwoływać się do potocznego jego znaczenia, na co wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 października 2000 r. (sygn. II SA/Kr 1010/2000). Zgodnie z przedstawionym w tym orzeczeniu poglądem, aby więc mówić o celach publicznych, należy znaleźć cel *expressis verbis* wyrażony w *art. 6 pkt 1-9b*, albo cel określony jako publiczny w innej ustawie.

Podobny pogląd prezentuje również M. Wolanin w glosie do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 2000 r. (sygn. SA/Bk 901/99). Zdaniem tego autora nie każde działanie zasługuje na miano celu publicznego, lecz tylko niektóre z nich, bądź inne zadania ustawowo określone, które ustawodawca przez wyraźne przypisanie im cech celu publicznego uznaje za niezbędne do prawidłowego funkcjonowania państwa, ochrony życia i zdrowia, kultywowania tradycji i ochrony dóbr kultury, ochrony przyrody i środowiska, itd. Uznanie określonego zadania za cel publiczny oznacza jego normatywne uprzywilejowanie względem innych zadań i praw podmiotowych przysługujących innym podmiotom. Dlatego też korzystanie z przywilejów wynikających z faktu bycia celem publicznym nie może zależeć od subiektywnego przekonania podmiotu realizującego dany cel publiczny, lecz od obiektywnie zdefiniowanego tego celu w akcie rangi ustawowej jako cel publiczny. Charakter celu publicznego nie zależy również od powszechnego przekonania o jego użyteczności dla ogółu społeczeństwa, lecz od normatywnie przyznanej cechy publiczności. Ustawowe definiowanie celu publicznego (uzasadniającego np. odebranie lub ograniczenie praw rzeczowych do nieruchomości) wynika zarazem z konstytucyjnej zasady proporcjonalności, w ramach której ustawodawca zobowiązany jest do wyboru takiej metody normatywnej realizacji określonego zadania, która w powszechnym poczuciu sprawiedliwości zasługuje na ochronę z poświęceniem innego dobra konstytucyjnie chronionego.

Dodać również należy, iż zgodnie ze wzorcem zawartym w *art. 31 ust. 3. Konstytucji RP*, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie 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. Jest to więc kolejna norma nakazująca poszanowanie prawa własności, co może oznaczać, że osoby prowadzące działalność gospodarczą (również związaną z narciarstwem lub innymi sportami zimowymi) powinny liczyć się z wolą właścicieli nieruchomości, na których mogą być usytuowane trasy narciarskie.

W świetle powyższych wyjaśnień, a także zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, **przedsięwzięcie polegające na budowie tras narciarskich oraz na prowadzeniu szeroko rozumianej działalności narciarskiej nie mieści się w katalogu celów publicznych** wymienionych w *art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, nie zostało również określone w odrębnych ustawach. Z uwagi na respektowanie norm konstytucyjnych,

nie wydaje się możliwe również dodanie ww. celu do przepisu *art. 6 ww. ustawy*, albo też do odrębnego aktu prawnego rangi ustawy. Można przypuszczać, że działalność turystyczno - rekreacyjna związana z uprawianiem sportów zimowych nie zasługuje na uznanie jako cel publiczny. Warto przypomnieć, że możliwość uznania konkretnej działalności za cel publiczny nie zależy od powszechnego przekonania o jej użyteczności dla ogółu społeczeństwa, jak również od przekonania podmiotu realizującego dany cel, że jest to cel publiczny.

Odnosząc się do przedstawionej w oświadczeniu prośby Pana Senatora dotyczącej rozważenia możliwości nowelizacji *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, uprzejmie informuję, iż aktualnie prowadzone są prace nad projektem zmian przepisów *ww. ustawy*. Jednakże należy zauważyć, iż proponowane zmiany nie dotyczą zagadnień porządkujących kwestie korzystania z cudzych nieruchomości na potrzeby związane z narciarstwem.

Odnosząc się do propozycji przedstawionej w piśmie Starosty Tatrzańskiego z dnia 19 grudnia 2005 r., znak 9/149/05, polegającej na dodaniu po *art. 125 ustawy o gospodarce nieruchomościami - art. 125a*, uprzejmie informuję, iż przedsięwzięcie polegające na „budowie i eksploatacji urządzeń narciarskich” nie zostało zaliczone do katalogu celów publicznych. W związku z powyższym przedstawiony projekt nie może zostać oceniony pozytywnie. W związku z tym, w świetle obowiązujących przepisów prawa, nie jest możliwe wprowadzenie normy, która pozwalałaby staroście wydać decyzję zezwalającą na „budowę i eksploatację urządzeń narciarskich, na przewóz i przejazd narciarzy wraz z niezbędną infrastrukturą i systemem zaśnieżania.” Należy bowiem zauważyć, iż ograniczenia zawarte w *rozdziale 4 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami* dotyczą jedynie przedsięwzięć określonych w *ww. ustawie* jako cele publiczne.

W związku z powyższym chciałbym wyraźnie zaznaczyć, iż wprowadzenie do obrotu prawnego regulacji dotyczących omawianych spraw wymaga przeprowadzenia głębokiej reformy obowiązujących aktów normatywnych. Musi być więc poprzedzone rozważną analizą i szeroką dyskusją z udziałem ekspertów. Ingerencja w system praw rzeczowych winna być bowiem bardzo rozważna, tak aby nie naruszyła norm zawartych w *Konstytucji RP*. Przy opracowywaniu projektu polegającego na nowelizacji istniejących przepisów lub też uchwaleniu nowej ustawy regulującej ww. kwestie, warto również przyjrzeć się rozwiązaniom, jakie funkcjonują już w innych krajach.

Na zakończenie chciałbym poinformować Pana Marszałka, że inicjatywa legislacyjna dotycząca omawianych kwestii została podjęta przez Klub Parlamentarny „Liga Polskich Rodzin”, który opracował projekt *ustawy o korzystaniu z nieruchomości do celów związanych z narciarstwem*. Ww. projekt jest jeszcze oficjalnym dokumentem skierowanym do prac legislacyjnych, w związku z czym nie mogę odnieść się do propozycji zapisów zawartych w tym projekcie. Mogę jedynie zapewnić, iż będę uważnie przyglądał się działaniom podejmowanym w tym zakresie, przedstawiając stanowisko wobec podejmowanych inicjatyw parlamentarnych, poparte rzetelną i głęboką analizą problemu.

2 *porozumienia*

Z powołania
KANCELARIA
TRANSPORTU I INFRASTRUKTURY
Piotr Dłuczeń
SEKRETARZ STANU

Do wiadomości:

1. Departament Spraw Parlamentarnych i Samorządowych
w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
2. Sekretariat Ministra (w miejscu)