



Warszawa, dnia 15 marca 2017 r.

DGN.2.053.1.2017.EK

NK: 42184/17

### ZAWIADOMIENIE O SPOSOBIE ZAŁATWIENIA PETYCJI

Minister Infrastruktury i Budownictwa, działając na podstawie art. 13 *ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach* (Dz. U. poz. 1195, z późn. zm.), zawiadamia, że petycja z dnia 19 stycznia 2017 r. skierowana do Pani Beaty Szydło – Prezesa Rady Ministrów RP przekazana według właściwości do Ministra Infrastruktury i Budownictwa pismem z dnia 20 stycznia 2017 r. oraz petycja z dnia 16 stycznia 2017 r. skierowana do Pana Andrzeja Dudy - Prezydenta RP i przekazana do resortu w dniu 17 lutego 2017 r. w sprawie zmiany art. 6 pkt 6 *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147, z późn. zm.), została rozpatrzona negatywnie.

#### Uzasadnienie

W przedłożonej petycji Zainteresowany wnosi o dokonanie zmiany treści art. 6 pkt 6 *ustawy o gospodarce nieruchomościami* w kierunku umożliwiającym rozszerzenie przyjętego przez ustawodawcę katalogu celów publicznych poprzez uznanie za cel publiczny budowy i utrzymania prywatnych oraz prowadzonych przez stowarzyszenia i fundacje: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych i obiektów sportowych. Uzasadniając wystąpienie, Zainteresowany wskazał, że celem zaproponowanej zmiany przepisu *ustawy o gospodarce nieruchomościami* jest możliwość skorzystania z „uproszczonej” procedury w przypadku wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. W przedstawionej argumentacji Zainteresowany podkreślił także, iż przyjęcie postulowanego rozwiązania pozwoliłoby na przyspieszenie planowanej przez niego budowy prywatnego domu opieki dla osób starszych oraz mogłoby stanowić *sensu largo* ważny impuls dla inwestycji zlokalizowanych na obszarach nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, które realizowane są przez osoby fizyczne, stowarzyszenia i fundacje.

Ustosunkowując się do przedstawionej propozycji zmiany przepisu art. 6 pkt 6 *ustawy o gospodarce nieruchomościami* należy zwrócić uwagę na rozwiązania funkcjonujące w obecnym porządku prawnym. Kwestia pojęcia „celu publicznego” w rozumieniu *ustawy o gospodarce nieruchomościami* była przedmiotem wypowiedzi doktryny oraz orzecznictwa sądów administracyjnych.

Normatywnym źródłem pojęcia celów publicznych jest art. 21 ust. 2 *Konstytucji RP*, według którego wyłączenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Kryteriów oceny normatywnego zakresu znaczeniowego pojęcia celów publicznych należy upatrywać przede wszystkim w przypisanej im przez ustrojodawcę funkcji dopuszczalności pozbawiania własności i prawa dziedziczenia dla osiągnięcia tych celów<sup>1</sup>. Publiczny charakter celu oznacza, że jest związany z powszechnym korzystaniem z jakiegoś dobra, przedmiotu, urzędnika itp. albo z korzystaniem z nich dla dobra powszechnego, przy czym powszechność oznacza dużą liczbę osób przebywających lub zamieszkujących na danym terytorium (wszystkich lub większość). Publiczny może też oznaczać dostępny dla dużej liczby (wszystkich lub większości) wspomnianych osób<sup>2</sup>. Celem publicznym może być tylko takie działanie, które jest podejmowane dla rozwoju społeczno-ekonomicznego, poprawy bezpieczeństwa

<sup>1</sup> M. Wolanin „Cel publiczny jako normatywne kryterium oddziaływania na stosunki cywilnoprawne w gospodarce nieruchomościami” (Nieruchomości C.H. Beck, Nr 9 wrzesień 2009 r.)

<sup>2</sup> E. Bończak-Kucharczyk „Ustawa o gospodarce nieruchomościami” Komentarz 2013 r.

i warunków życia ogółu, czy to wspólnoty samorządowej, lokalnej, regionalnej lub też dla całego społeczeństwa<sup>3</sup>. W orzecznictwie przyjmuje się, że o tym, czy coś ma charakter celu publicznego przesądza cecha „publiczności” traktowana obiektywnie, a nie tylko powszechne nawet przekonanie o użyteczności dla społeczeństwa (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 5 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Sz 798/09). W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 2037/06, Sąd również zaakcentował, że cel publiczny oznacza cel dotyczący ogółu ludzi, służący ogółowi, przeznaczony (dostępny) dla wszystkich. Zastosowanie zasad i trybu przewidzianego dla lokalizacji inwestycji celu publicznego zależy więc od tego, czy zmierzania inwestycyjne wymagające uzyskania stosownej decyzji posiadają „pierwiastek publiczny”.

Istotną kwestią w niniejszej sprawie jest fakt, że umieszczenie danej inwestycji w katalogu celów publicznych, o których mowa w art. 6 *ustawy o gospodarce nieruchomościami* nie oznacza automatycznego uzyskania przez inwestycję statusu inwestycji celu publicznego. Zgodnie bowiem z art. 2 pkt 5 *ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2016 r. poz. 778, z późn. zm.) przez inwestycję celu publicznego należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowej 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 o gospodarce nieruchomościami*. W związku z powyższym zakwalifikowanie danego przedsięwzięcia inwestycyjnego do kategorii inwestycji celu publicznego jest uwarunkowane łącznym spełnieniem wymogów, wynikających z tych dwóch wskazanych przepisów. Oceniając kryteria, uzasadniające zakwalifikowanie danego przedsięwzięcia jako inwestycji celu publicznego, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił w wyroku z dnia 18 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 1529/15, że o ile decyzje o ustaleniu lokalizacji celu publicznego dotyczyć będą zawsze inwestycji służących ogólnie pojętemu celowi publicznemu w oderwaniu od statusu prawnego inwestora, jednak nie każda inwestycja służąca ogólnie pojętemu interesowi publicznemu będzie realizowana na podstawie decyzji o ustaleniu inwestycji celu publicznego. W przedstawionej argumentacji, NSA wskazał także, iż samo zakwalifikowanie określonej inwestycji do celów, o których mowa w art. 6 pkt 2 *ustawy o gospodarce nieruchomościami* nie przesądza jeszcze w sposób ostateczny, że mamy do czynienia z inwestycją celu publicznego. Dodatkową przesłanką, uzasadniającą uzyskanie przez daną inwestycję statusu inwestycji celu publicznego jest ustalenie czy inwestycja ta będzie wiązać się z urzeczywistnieniem potrzeb określonych wspólnot na poziomie lokalnym lub ponadregionalnym. Jednocześnie w cytowanym wyroku, NSA podkreślił, że przy ustalaniu zakresu znaczeniowego poszczególnych kategorii celów publicznych, które zostały zdefiniowane w art. 6 *ustawy o gospodarce nieruchomościami* należy odwołać się do treści przepisów ustaw szczególnych, regulujących dziedzinę, z którą związany jest dany cel publiczny.

Należy podkreślić, że charakter celów publicznych nie jest, co do zasady, związany z publicznoprawnym charakterem podmiotu realizującego te cele, lecz z faktem, czy dany cel został wymieniony w ustawie jako cel publiczny. Jednakże w niektórych przypadkach ustawodawca uznał za cele publiczne tylko takie działania, które są podejmowane przez podmioty publicznoprawne lub działające w imieniu takich podmiotów organy. Dotyczy to właśnie wskazanych w art. 6 pkt 6 *ustawy o gospodarce nieruchomościami* publicznych szkół wyższych i innych szczebli, publicznych zakładów opieki zdrowotnej, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych i obiektów sportowych<sup>4</sup>. Zatem realizacją celu publicznego jest wyłącznie budowa i utrzymywanie tylko takich inwestycji wymienionych w tym przepisie, które spełniają funkcje publiczne (społeczne, powszechne), a nie prywatne. W wyroku z dnia 29 marca 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazał, że pojęcie celu publicznego, z etymologicznego punktu widzenia, oznacza cel dotyczący ogółu ludzi, służący ogółowi, przeznaczony (dostępny) dla wszystkich. Jeżeli natomiast inwestor zamierza realizować inwestycję na własny użytek lub dla ściśle określonych podmiotów (użytkowników), to z prawnego punktu widzenia będzie to przedsięwzięcie należące do kategorii inwestycji niepublicznych.

W związku z powyższym oraz mając na uwadze zasygnalizowany w petycji problem związany z budową domu opieki dla osób starszych, zasadne jest odniesienie celu publicznego, określonego w trybie art. 6 *ustawy o gospodarce nieruchomościami* do przepisów *ustawy z dnia 12 marca 2014 r. o pomocy społecznej* (Dz.U. z 2016 r. poz. 930, z późn. zm.). W tym kontekście warto przywołać orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 22 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Kr 1597/14, w którym wskazano, że pomimo braku dokonania w *ustawie z dnia 12 marca 2014 r. o pomocy społecznej* rozróżnienia na publiczne i niepubliczne domy pomocy społecznej, należy przyjąć, że publicznym domem pomocy społecznej (domem opieki społecznej w rozumieniu art. 6 pkt 6 *ustawy o gospodarce*

<sup>3</sup> *Gospodarka nieruchomościami Komentarz 3*. Wydanie, Michał Horoszko, dr Dariusz Pęchorzewski (red.) Wydawnictwo C.H. BECK Warszawa 2014, str. 17.

<sup>4</sup> E. Bończak-Kucharczyk Komentarz do art. 6 *ustawy o gospodarce nieruchomościami* LEX 2014 r.

nieruchomościami) będzie instytucja prowadzona przez podmiot publiczny – jednostkę samorządu terytorialnego (art. 57 ust. 1 pkt 1 *ustawy o pomocy społecznej*), a tym samym domy pomocy społecznej prowadzone przez podmioty niepubliczne, a więc wymienione w art. 57 ust. 1 pkt 2-4 *ustawy o pomocy społecznej*<sup>5</sup> nie będą stanowiły celu publicznego w rozumieniu art. 6 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Ponadto, w uzasadnieniu wyroku podkreślono, że działalność niepublicznych domów pomocy społecznej odbywa się na podstawie przepisów prawa cywilnego, a nie administracyjnego. W związku z tym, co do zasady, niepubliczne domy pomocy społecznej nie wykonują zadań publicznych, tylko świadczą prywatne usługi na podstawie umowy cywilnoprawnej, zawartej z podopiecznym lub jego przedstawicielem ustawowym.

W wyniku przeprowadzonej oceny zasadności i celowości postulowanej przez Zainteresowanego zmiany treści art. 6 pkt 6 *ustawy o gospodarce nieruchomościami* należy uznać, że rozszerzenie katalogu celów publicznych o prywatne przedsięwzięcia inwestycyjne byłoby sprzeczne z samą istotą pojęcia „cel publiczny”. W szczególności należy wskazać, że zmiana przepisu we wskazanym kierunku stałaby w sprzeczności z funkcjonującą obecnie w polskim systemie prawnym instytucją wywłaszczenia nieruchomości (art. 112 i art. 113 ust. 1 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*), która dopuszcza możliwość wywłaszczenia nieruchomości tylko na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Postulat rozszerzenia katalogu celów publicznych, określonych w art. 6 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, który został zgłoszony w doraźnym celu przyspieszenia realizacji inwestycji przez prywatnego przedsiębiorcę, budzi także poważne wątpliwości co do zgodności z przepisami art. 32 i art. 64 *Konstytucji RP*. Jednakże, nawet gdyby przyjąć, że do w stosunku do zamierzonej inwestycji nie miałyby zastosowania przepisy dotyczące wywłaszczeń nieruchomości, to wprowadzenie celu publicznego, który nie mógłby być realizowany przy wykorzystaniu procedury wywłaszczenia pozostawałby w sprzeczności z art. 21 ust. 2 *Konstytucji RP*.

Ponadto uprzejmie informuję, że w procedowanym w resorcie projekcie ustawy – *Kodeks Urbanistyczno-Budowlany*, który jako kompleksowa regulacja wskazuje katalog celów publicznych (zastępując w tym zakresie art. 6 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*) przewiduje się rozszerzenie katalogu jedynie o działania służące realizacji lub zapewnieniu funkcjonowania publicznego zasobu mieszkaniowego. Projekt ustawy dostępny jest na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji pod numerem UD 135.

W świetle powyższego podjęcie inicjatywy legislacyjnej w zakresie zmiany art. 6 pkt 6 *ustawy o gospodarce nieruchomościami* polegającej na dodaniu do katalogu celów publicznych budowy i utrzymania prywatnych oraz prowadzonych przez stowarzyszenia i fundacje: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych i obiektów sportowych, uważam za niezasadne.

## POUCZENIE

Zgodnie z art. 13 ust. 2 *ustawy o petycjach* sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

  
KATARZYNA SMOLĄG  
MINISTRA  
INFRASTRUKTURY I TRANSPORTU

Katarzyna Smoląg

### Do wiadomości:

1. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
2. Kancelaria Prezydenta RP  
Biuro Dialogu i Inicjatyw Obywatelskich  
dot. Nr BDI.0600.31842.01.2017.KM

<sup>5</sup>Zgodnie z art. 57 ust. 1 *ustawy o pomocy społecznej*, domy pomocy społecznej mogą prowadzić, po uzyskaniu zezwolenia wojewody:  
1) jednostki samorządu terytorialnego;  
2) Kościół Katolicki, inne kościoły, związki wyznaniowe oraz organizacje społeczne, fundacje i stowarzyszenia; 3) inne osoby prawne; 4) osoby fizyczne.

