

Nad: Zrzeszenie Dekretowiec, ul. Zwycięzców 35, 03-929 Warszawa

Szanowny Pan Adam Bodnar
Rzecznik Praw Obywatelskich

al. Solidarności 77

00-090 Warszawa

Warszawa, dnia 25 sierpnia 2020 roku

Dotyczy: Spotkania z dnia 18 sierpnia 2020 roku

z przedstawicielami Zrzeszenia Osób Dotkniętych Skutkami Dekretu Warszawskiego „Dekretowiec” – poświęconego problemowi zaniechania wykonywania przez Prezydenta m. st. Warszawy prawomocnych wyroków sądów administracyjnych oraz przyjętej przez Sejm Ustawy nowelizującej art. 214a Ustawy o gospodarce nieruchomościami (druk senacki nr 194).

Szanowny Panie Rzeczniku,

chcąc uzupełnić oraz uporządkować omówione podczas spotkania z dnia 18 sierpnia 2020 roku zagadnienia, w kontekście notatki jaka została sporządzona z przeprowadzonego spotkania, pragniemy w dwóch punktach przedstawić nasz pogląd prawny oraz wnioski, uprzejmie prosząc o skorygowanie sporządzonego sprawozdania w zakresie w jakim jest ono rozbieżne z przytaczanymi faktami.

I. Stan prawny postępowań reprivatyzacyjnych na terenie m. st. Warszawy.

Obowiązujące dziś przepisy, w tym Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej umożliwiają częściowe naprawienie szkód wyrządzonych wejściem w życie i stosowaniem przez komunistów dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na terenie m. st. Warszawy. Jednak kwestie te znajdują się w kompetencji Prezydenta m. st. Warszawy. Obecnie w Urzędzie m. st. Warszawy – Biurze Spraw Dekretowych od dziesięcioleci prowadzonych jest w przybliżeniu:

- **3159** postępowań, których przedmiotem są roszczenia o zwrot nieruchomości w trybie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 roku;
- **998** postępowań, których przedmiotem są roszczenia o zwrot nieruchomości w trybie art. 214 Ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- **3797** postępowań, których przedmiotem są roszczenia o ustalenie odszkodowania za nieruchomość w trybie art. 215 Ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Taką liczbę podaje Dyrektor Biura Spraw Dekretowych m. st. Warszawy (stan na dzień 17 czerwca 2019 roku).

Nie wiemy ile z nich rozpatrzonych będzie pozytywnie, a ile negatywnie. Jednak w każdym wypadku liczymy na rozstrzygnięcie, regulujące w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami stan prawny nieruchomości warszawskich.

Nie jest prawdą, jakoby uregulowanie stanu prawnego tych nieruchomości, wymagało uchwalenia odrębnych przepisów, tzw. ustawy reprivatyzacyjnej. Zgodnie bowiem z dziś obowiązującym prawem wnioski dawnych właścicieli powinny być rozpatrzone bez zbędnej zwłoki, a załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Stan prawny jest w wielu przypadkach oczywisty. Przy niektórych wnioskach odpowiedź leży gotowa od dawna, lecz brak jest podpisu Prezydenta m. st. Warszawy, co wskazuje na świadomą bezczynność.

Z przewlekłością administracyjnych postępowań reprivatyzacyjnych na terenie m. st. Warszawa poszkodowani borykają się od dziesięcioleci. Problem stał się jednak szczególnie dotkliwy, gdy podczas sesji Rady m. st. Warszawy dnia 1 września 2016 roku ówczesna Prezydent Warszawy – Hanna Gronkiewicz-Waltz oświadczyła o „wstrzymaniu zwrotów nieruchomości warszawskich”. Mimo braku jakichkolwiek ku temu podstaw prawnych wydania takiego oświadczenia oraz późniejszego jego stosowania.

Przypadków, w których sądy administracyjne nakazały Prezydentowi m. st. Warszawy prawomocnym wyrokiem wydanie decyzji reprivatyzacyjnej są setki, liczba tych postępowań przekroczyła już 600, o czym wiemy z oficjalnych statystyk sądowych. Według danych Biura Spraw Dekretowych – Urzędu m. st. Warszawy (tylko za okres od 10 października 2016 roku do 17 czerwca 2019 roku) **przewlekłość stwierdzona prawomocnym wyrokiem miała miejsce już w przypadku 626 postępowań. Jest to statystyka niepełna, co przyznaje sam Dyrektor Biura Spraw Dekretowych.**

Prawomocne wyroki zapadłe ze skargi na przewlekłość prowadzonych postępowań, zobowiązujące do wydania decyzji administracyjnej pozostają do dnia dzisiejszego niewykonane. Od 1 września 2016 roku do chwili obecnej działalność orzecznicza Prezydenta m. st. Warszawy działającego za pośrednictwem Biura Spraw Dekretowych – Urzędu m. st. Warszawy koncentruje się w przeważającej części na przypadkach postępowań w których istnieją podstawy prawne do wydania decyzji odmownej lub umarzającej postępowanie. Ze względu na charakter tych postępowań do rzadkości należy, aby dotknięte były one przewlekłością stwierdzoną wyrokiem sądu administracyjnego.

Z informacji udzielonej przez Prezydenta m. st. Warszawy w trybie dostępu do informacji publicznej wynika, że w okresie od 1 stycznia 2018 roku do 30 czerwca 2020 roku, Prezydent m. st. Warszawy (przez przeszło 2 i pół roku) wydał:

- **2** decyzję administracyjne ustanawiające prawo użytkowania wieczystego nieruchomości w trybie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 roku;
- **0** decyzji administracyjnych ustanawiających prawo użytkowania wieczystego nieruchomości w trybie art. 214 Ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- **22** decyzji ustanawiających odszkodowanie za nieruchomość w trybie art. 215 Ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Skalę tych nadużyć Prezydenta m. st. Warszawy obrazuje statystyka prowadzona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w okresie od stycznia 2015 roku do września 2019 roku zapadło **1251 wyroków nakładających grzywnę na Prezydenta m. st. Warszawy za niewykonywanie wyroków w wyżej opisanych sprawach**. Oznacza to, że wyroki stwierdzające przewlekłość prowadzonego postępowania oraz zobowiązujące do wydania decyzji administracyjnej kończącej postępowanie do dnia dzisiejszego pozostają niewykonane, czym Prezydent m. st. Warszawy narusza prawo oraz zasadę zaufania do organów władzy publicznej. W naszej ocenie Prezydent m. st. Warszawy w toku prowadzonych postępowań dekretowych narusza swoją bezczynnością również dyscyplinę finansów publicznych.

Łącznie suma grzywien i kosztów sądowych nałożonych na Prezydenta m. st. Warszawy przez Warszawskie Sądy Administracyjne w sprawach dotyczących przewlekłości prowadzonych postępowań dekretowych lub niewykonania prawomocnych wyroków w tychże sprawach wyniosła już **3.849.505,00 zł (trzy miliony osiemset czterdzieści dziewięć tysięcy pięćset pięć złotych)** w okresie od 10 października 2016 roku do 2 marca 2020 roku, co świadczy o skali zaniedbań.

Jednak mimo mnożących się nałożonych na Prezydenta m. st. Warszawy grzywien, proces wyjaśniania obowiązującego dziś prawa własności jest z rażącym, /taka ocena sądów administracyjnych/ naruszeniem tego prawa przez władze Warszawy wstrzymywany. Prezydent m. st. Warszawy - Rafał Trzaskowski na masową skalę nie wykonuje prawomocnych wyroków sądu. W Prokuraturze Okręgowej w Warszawie toczy się w tej sprawie od ponad roku kilka śledztw dotyczących przestępstwa urzędniczego z art. 231 par. 1 k.k., m.in. śledztwo pod sygnaturą akt: PO III Ds. 8.2020 (poprzednio sygn. akt: PO III Ds. 78.2019), w którym Zrzeszenie „Dekretowiec” uzyskało status pokrzywdzonego.

Wobec powyższego zwracamy się do Pana, jako do Rzecznika Praw Obywatelskich o:

- **Wystąpienie do Prezydenta m. st. Warszawy, by przywrócił stan praworządności w prowadzonych postępowaniach administracyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich objętych działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na terenie m. st. Warszawy poprzez wykonanie**

prawomocnych wyroków sądów administracyjnych oraz zaniechanie przewlekłego ich prowadzenia.

II. Ustawa nowelizująca art. 214a Ustawy o gospodarce nieruchomościami (druk senacki nr 194), kolejna próba ograniczenia uprawnień dawnych właścicieli nieruchomości warszawskich.

Pragniemy zwrócić Pańską uwagę, że przyjęta przez Sejm Ustawa nowelizacją art. 214a Ustawy o gospodarce nieruchomościami narusza szereg przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – art. 2, art. 20, art. 21, art. 64 oraz wiążące Polskę umowy międzynarodowe – Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Europejską Konwencję Praw Człowieka.

Ustawa nowelizująca – w art. 3 pkt. 1 rozszerza zakres wprowadzonego do Ustawy o gospodarce nieruchomościami w 2015 roku art. 214a, wprowadzając nowe obligatoryjne, całkowicie nieznane dekretowi z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy przesłanki odmownego rozpoznania skutecznie i terminowo złożonych wniosków dekretowych o przyznanie prawa użytkowania wieczystego wniesionych przez właścicieli nieruchomości warszawskich w trybie art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 roku. Obiektywnie pogarszając tym samym sytuację prawną właścicieli nieruchomości warszawskich ograbionych przez komunistyczne władze z ich własności, prowadząc do zniweczenia nabytych w trybie art. 7 dekretu uprawnień.

Na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy wszyscy obywatele Warszawy, którzy w prawidłowy sposób złożyli tzw. wnioski dekretowe – wnosząc o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do ich nieruchomości nabyli ekspektatywę – prawo przyrzeczone. Ekspektatywa jako instytucja prawa cywilnego jest dziedziczna i zbywalna. W Warszawie prowadzi ona do otrzymania w wieczyste użytkowanie (które może przekształcić we własność), prawa do gruntu stanowiącego własność dekretowych właścicieli, która została im bezprawnie przez komunistów odebrana.

Na mocy dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy przejęto 40 tysięcy działek hipotecznych na których posadowionych było 25.498 budynków. Po upadku Powstania warszawskiego według

inwentaryzacji przeprowadzonej przez Biuro Odbudowy Stolicy, zniszczeniu uległo 11.229 budynków. Komuniści

przejęli wszystkie budynki zarówno zniszczone jak i nienaruszone. Dotychczas złożono 17 tysięcy wniosków dekretowych (wniesiono o ustanowienia prawa użytkowania wieczystego) z których w różny sposób zostało rozpatrzonych ponad 4 tysięcy z nich. Pozostałe osoby których wniosków nie rozpatrzono nabyły na podstawie art. 7 ust. 2 dekret z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy prawo ekspektatywy, które w sądownictwie międzynarodowym i krajowym traktowane jest jak prawo własności.

Interes właścicieli nieruchomości warszawskich może być traktowany jako majątek (*assets*), a w konsekwencji jako prawo chronione art. 1. - Protokół Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ponieważ ma wystarczającą podstawę w prawie krajowym. Ekspektatywa, czy raczej uprawnione oczekiwanie (*legitimate expectation*) warszawiaków uznaje się za wystarczająco pewne, i w sądownictwie krajowym oraz międzynarodowym jest kwalifikowane jako prawo własności co potwierdził Europejski Trybunał Praw Człowieka (zob. wyr. ETPCz w sprawie Kopecky, para. 52; wyr. ETPCz z 6.10.2005 r. w sprawie Draon p. Francji, para. 68; z 3.11.2009 r. w sprawie Sierpiński p. Polsce, para. 65; post. ETPCz z 23.2.2010 r. w sprawie Koivusaari i inni p. Finlandii; wyr. ETPCz z 1.4.2010 r. w sprawie Densiova i Moiseyeva p. Rosji, para. 47), podstawą do takiego uznania jest oparcie oczekiwania na ustabilizowanym orzecznictwie sądowym.

Ustawy nowelizująca art. 214a Ustawy o gospodarce nieruchomościami spowoduje, iż wszystkim warszawiakom zostanie odebrane prawo ekspektatywy nabyte na podstawie na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy. Daje to legitymację obywatelowi Unii Europejskiej jako osobie fizycznej do złożenia skargi do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luxemburgu na Państwo Polskie o odszkodowanie. Ponadto zmiana art. 214a Ustawy o gospodarce nieruchomościami – art. 3 pkt. 1 Ustawy nowelizującej stanowi drastyczne naruszenia art. 13 i art. 17 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka mówiących o naruszaniu praw zawartych w Konwencji oraz zakazu wydania aktu zmierzającego do zniweczenia tych praw.

Uchwalone przez Sejm zmiany dotyczące rozszerzenia katalogu przesłanek określonych w art. 214a Ustawy o gospodarce nieruchomościami są tak szerokie, że naruszają istotę prawa własności, obejmując swym zakresem praktycznie każdą nieruchomość warszawską. Pozbawiając tym samym wszystkich dawnych właścicieli nieruchomości warszawskich możliwości odzyskania jakiegokolwiek nieruchomości w naturze. Ustawodawca dąży tym samym *de facto* do wtórnego wywłaszczenia właścicieli nieruchomości warszawskich z ich własności, nie gwarantując jednocześnie prawa do ustalenia odszkodowania na zasadach określonych w Ustawie o gospodarce nieruchomościami. Uzasadniając dokonanie wywłaszczenia z prawa własności konicznością ochrony praw lokatorów lub osób trzecich najmujących chociażby część nieruchomości. Ustawa nie zapewnia mechanizmu odszkodowawczego innego niż wynikający z art. 215 Ustawy o gospodarce nieruchomościami. Kształt tego ostatniego przepisu wyznacza jednak aktualnie zakresowy wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 czerwca 2011 r. (SK 41/09 – wskazujący jedynie na pominięcie prawodawcze), art. 215 ugn nie obejmuje wszystkich sytuacji przewidzianych w nowym art. 214a ugn. W praktyce więc dochodzenie odszkodowania związanego z odmową ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na podstawie nowych przepisów może być niezwykle trudne, a niekiedy wręcz niemożliwe.

Wobec powyższego zwracamy się do Pana, jako do Rzecznika Praw Obywatelskich o:

Przystąpienie do udziału pracach senackich komisji nad Ustawą, poprzez dokonanie analizy prawnej zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz prawem międzynarodowym rozwiązań zawartych w Ustawie nowelizującej w kontekście skutków prawnych dla dotychczas uprawnionych właścicieli nieruchomości warszawskich oraz przedstawienie sporządzonej opinii prawnej Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej w toku prac legislacyjnych nad Ustawą - druk senacki nr 194.

Z wyrazami szacunku

Zarząd Zrzeszenia Osób Dotkniętych Skutkami Dekretu Warszawskiego – „Dekretowiec”

Zbigniew Lisiecki

prezes zarządu

Ryszard Grzesiła

wiceprezes zarządu