



# Zrzeszenie Osób Dotkniętych Skutkami Dekretu Warszawskiego „Dekretowiec”

ul. Zwycięzców 35 m. 7, 03-929 Warszawa, tel.: 22 617 65 67  
<http://dekretowiec.pl> e-mail: [biuro.dekretowiec@gmail.com](mailto:biuro.dekretowiec@gmail.com)

Warszawa, dnia 8 lipca 2020 roku

## OPINIA

### **w przedmiocie zgodności poselskiego projektu ustawy z dnia 15 czerwca 2020 roku o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami (druk sejmowy nr 420) z Konstytucją RP oraz prawem Europejskim**

Działające od 2006 roku Zrzeszenie Osób Dotkniętych Skutkami Dekretu Warszawskiego – „Dekretowiec”, wpisane do ewidencji stowarzyszeń zwykłych pod numerem 110, prowadzonej przez Prezydenta m. st. Warszawy - Wydział Spraw Obywatelskich, jest apolityczną organizacją społeczną, podejmującą kwestie związane z krzywdą wyrządzoną dawnym właścicielom nieruchomości warszawskich wskutek pozbawiania ich prawa własności nieruchomości na mocy dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. 1945 nr 50 poz. 279, zwanego dalej dekretem z dnia 26 października 1945 roku lub Dekretem Warszawskim), oraz nierespektowaniem ich praw przyznanych tym dekretem. Zrzesza właścicieli nieruchomości warszawskich oraz ich spadkobierców, pokrzywdzonych postanowieniami dekretu. Zrzeszenie jest organizacją pozarządową, stanowiącą forum dyskusji, wymiany poglądów prawnych dotyczących uregulowania stanu prawnego nieruchomości warszawskich. Świadczy nieodpłatnie pomoc prawną swoim członkom oraz osobom zainteresowanym, reprezentując interesy szerokiej grupy właścicieli dekretowych nieruchomości warszawskich, podejmując działania mające na celu zabezpieczenie ich interesu prawnego, bez względu na wyznanie, poglądy polityczne czy obywatelstwo.

## I. Wstępne zagadnienia wprowadzające

Zrzeszenia Osób Dotkniętych Skutkami Dekretu Warszawskiego – „Dekretowiec”, działając jako organizacja społeczna, niniejszym wyraża swoje zasadnicze zastrzeżenia wskazując na niezgodność rozwiązań proponowanych w poselskim projekcie ustawy z dnia 15 czerwca 2020 roku o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami (druk sejmowy nr 420, zwanym w dalszej części opinii również - Projektem ustawy) z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, prawem Europejskim. Zastrzeżenia dotyczą projektowanej zmiany art. 214a ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r. tj. (Dz.U. z 2020 r. poz. 65, ze zm.), będącej w istocie próbą wyłączenia praw przyznanych nam na mocy art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 roku, a także pragniemy wskazać praktyczne konsekwencje wprowadzenia proponowanych zmian do polskiego porządku prawnego.

Dawni właściciele nieruchomości warszawskich, którzy zgodnie z art. 7 ust. 1 oraz 2 dekretu z dnia 26 października 1945 roku wnieśli o przyznanie im prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej, składając w terminie wnioski dekretowe oraz należycie go opłacając - nabyli prawo ekspektatywy. Przytoczone przepisy Dekretu Warszawskiego stanowią, że organ rozpatrujący wniosek ma obowiązek ustanowienia prawa wieczystej dzierżawy, jeżeli korzystanie z gruntu przez jego dotychczasowego właściciela da się pogodzić z postanowieniami planu zagospodarowania przestrzennego. Instytucja ekspektatywy jest instytucją prawa cywilnego, stanowi przyrzeczenie ustanowienia na rzecz wnioskodawcy prawa – w tym przypadku prawa do nieruchomości na podstawie złożonego wniosku dekretowego. W orzecznictwie sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego, jaki i w prawie międzynarodowym – wg. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, prawo ekspektatywy jest uznawane, jako prawo własności. Jednocześnie ETPCz przyjmuje, że ochrona wynikająca z art. 1 – Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, rozciąga się nie tylko na prawo własności definitywnie nabyte, ale także na ekspektatywę prawa własności, ukształtowaną przez prawo krajowe.

W praktyce mimo upływu przeszło 70 lat, większość wniosków dekretowych nie została rozpoznana – albo w ogóle albo po stwierdzeniu nieważności odmowy przez decyzję administracyjną podjętą w trybie nadzorczym przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze – do dnia dzisiejszego. Zgodnie z jednolitym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej na podstawie art. 156 § 1 k.p.a. wywołuje

skutki *ex tunc*, a co za tym idzie, decyzję wydaną w postępowaniu zwykłym traktować należy tak, jakby nie została wydana, wyroki NSA: z dnia 20 kwietnia 2012 r. sygn. II OSK 281/11 oraz z dnia 17 kwietnia 2012 r. sygn. I OSK 567/11, (źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl). Oznacza to, że decyzja administracyjna stwierdzająca nieważność decyzji dekretowej eliminuje ją z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*. W przypadku nieruchomości zabudowanych zatem dotychczasowi właściciele nieruchomości położonej na gruncie nieruchomości warszawskiej istniejącej w dniu wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 roku lub ich następcy prawni pozostają na podstawie art. 5 dekretu z dnia 26 października 1945 roku przynajmniej do czasu ponownego rozpoznania wniosku dekretowego właścicielami budynków. Stanowisko to jest ugruntowane w orzecznictwie, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 2011 roku sygn. I CSK 642/10, LEX nr 960517 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 kwietnia 2008 roku sygn. I OSK 264/08, LEX 469750/. W przypadku nieruchomości niezabudowanych – niejednokrotnie przez 70 lat, przejętych przez gminę (później Skarb Państwa a następnie m.st. Warszawę) – nie można twierdzić, iż pozostaje wobec nich aktualny cel Dekretu Warszawskiego, którym była odbudowa i rozbudowa Warszawy zniszczonej działaniami wojennymi.

Dawni właściciele nieruchomości warszawskich bądź ich spadkobiercy wciąż oczekują na rozpatrzenie złożonych zgodnie z obowiązującym prawem i w przepisanych terminach, kilkunastu tysięcy złożonych i nierozpoznanych do dnia dzisiejszego wniosków dekretowych. Mimo uzasadnionej krytyki powojennego porządku prawnego, nikt prawomocnie nie podważył mocy obowiązującej samego dekretu z dnia 26 października 1945 roku. Nie podważono ani jego strony negatywnej – odjęcia własności, ani też pozytywnej – to jest uprawnień restytucyjnych bądź odszkodowawczych przyznanych dekretem właścicielom nieruchomości oraz ich spadkobiercom.

W odróżnieniu od niektórych innych powojennych dekretów nacjonalizacyjnych, na mocy której państwo przejęło określone dobra bez odszkodowania, Dekret Warszawski przewiduje pełną ekwiwalentność świadczeń za odjęte prawo własności. W myśl art. 7 ust. 1 i 4 dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie – użytkownicy gruntu mogli w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę mogli zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Gmina uwzględni wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, a jeżeli chodzi o osoby prawne - ponadto, gdy użytkowanie gruntu zgodnie z jego

przeznaczeniem w myśl planu zabudowania nie pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej. Zgodnie z ust. 4 w przypadku nieuwzględnienia wniosku, gmina zaofiaruje uprawnionemu, w miarę posiadania zapasu gruntów – na tych samych warunkach dzierżawę wieczystą gruntu równej wartości użytkowej, bądź prawo zabudowy na takim gruncie. Według ust. 5 w razie niezgłoszenia wniosku, przewidzianego w ust. 1, lub nieprzyznania z jakichkolwiek innych przyczyn dotychczasowemu właścicielowi wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy, gmina obowiązana jest uiszczyć odszkodowanie w myśl art. 9 dekretu z dnia 26 października 1945 roku.

**Przepisy Dekretu Warszawskiego, stanowiące część obowiązującego systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej – w istocie zatem ustanowiły mechanizm bliższy wypożyczeniu nieruchomości z obowiązkiem ich zwrotu albo w 100% ekwiwalentnej rekompensaty w postaci odszkodowania albo nieruchomości zamiennej – aniżeli ich nacjonalizacji, bądź komunalizacji.**

Ustanowienie użytkowania wieczystego w świetle powołanych przepisów jest obowiązkiem gminy. Doznaje ograniczenia w przypadku braku możliwości pogodzenia korzystania z gruntu z planem zagospodarowania przestrzennego. Na przestrzeni lat ukształtowały się też pewne dodatkowe przesłanki, jak np. fakt utraty własności gruntu przez podmiot publiczny. Zasadnicza większość przesłanek odmowy miała dotychczas charakter prawny (np. związany z nieodwracalnością skutków prawnych). Nie mniej jednak prawa przyznane właścicielom dekretowym na mocy dekretu z dnia 26 października 1945 roku są współcześnie prawami podmiotowymi, takimi samymi jak inne prawa nabyte w czasach PRL, np. kupione mieszkania, domy itd. Dlatego też każda ingerencja ustawodawcy w dziś obowiązujące uprawnienia wynikające z dekretu z dnia 26 października 1945 roku stanowią formę wywłaszczenia bądź komunalizacji czy też nacjonalizacji.

## **II. Proponowane przez Ustawodawcę zmiany**

Proponowane w Projekcie ustawy zmiany w Ustawie o gospodarce nieruchomościami formalnie dotyczą art. 214a. Jednakże w istocie ingerują w treść uprawnień przyznanych dekretem z dnia 26 października 1945 roku. Polegają na ograniczeniu prawa własności w dwojaki sposób:

- 1) poprzez ustanowienie zakazu ustanawiania użytkowania wieczystego na rzecz poprzednich właścicieli zamiast fakultatywnej możliwości (przy tym występuje tu

sprzeczność treści projektu ustawy z uzasadnieniem, które w dalszym ciągu mówi o fakultatywnej możliwości),

- 2) poprzez poszerzenie kręgu przesłanek skutkujących obowiązkiem odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela gruntu w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu.

Organ rozpoznający wniosek dekretowy będzie zobligowany odmówić przyznania prawa użytkowania wieczystego, poza przesłankami istniejącymi obecnie, także ze względu na:

- 1) zajmowanie lokalu przez lokatora w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 611);
- 2) brak uprawdopodobnienia przez osobę uprawnioną, że jest w stanie ponieść koszty utrzymania nieruchomości, wykonania obowiązków wynikających z przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami lub dostosowania nieruchomości bądź jej części do stanu zgodnego z przepisami prawa budowlanego;
- 3) przeznaczenie nieruchomości na cele nauki, oświaty i kultury;
- 4) położenie gruntu w ramach publicznego kompleksu wypoczynkowego lub rekreacyjnego lub terenów zieleni w rozumieniu art. 5 pkt 21 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2020 r. poz. 55 i 471);
- 5) ustanowienie lub przeniesienie na rzecz osób trzecich praw rzeczowych na gruncie, budynku lub ich części albo oddanie nieruchomości lub jej części do odpłatnego korzystania, w szczególności na podstawie umowy najmu lokalu mieszkalnego – bez względu na czas trwania stosunku cywilnoprawnego z osobą trzecią;
- 6) przeszkody powodujące, iż ustanowienie użytkowania wieczystego oraz własności budynku lub innego urządzenia powodowałyby sprzeczność z przeznaczeniem społeczno-gospodarczym tych praw;
- 7) niemożność pogodzenia z prawidłowym ukształtowaniem stosunków sąsiedzkich;
- 8) przeznaczenie lub wykorzystanie nieruchomości na inne niż określone w art. 6 cele użyteczności publicznej,

Proponowany Projekt ustawy wprowadza również zmianę brzmienia istniejących obecnie w art. 214a przesłanek, zobowiązując organ rozpatrujący wniosek dekretowy do wydania odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego, wprowadzając ich następujące brzmienie:

- 1) odbudowę lub remont, dokonany ze środków publicznych, budynków, o których mowa w art. 5 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy, zniszczonych w latach 1939-1945 więcej niż w 50%;

- 2) brak możliwości dokonania zgodnego z prawem i ładem przestrzennym podziału nieruchomości, której części dotyczy roszczenie, o którym mowa w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy.

### **III. Niezgodność projektu ustawy z aktami wyższego rzędu**

W ocenie Zrzeszenia Osób Dotkniętych Skutkami Dekretu Warszawskiego – „Dekretowicz” - Projekt ustawy jest kolejną, po nowelizacji Ustawy o gospodarce nieruchomości, poprzez wprowadzenie Ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy - Kodeks rodzinny i opiekuńczy z dnia 25 czerwca 2015 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1271), niezwykle radykalną próbą wywłaszczenia praw podmiotowych w tym prawa własności przysługującego dawnym właścicielom nieruchomości warszawskich, polegającą na rozszerzeniu przesłanek i zobligowaniu organów do wydania decyzji odmownej ustanowienia prawa użytkowania wieczystego. Niepodobna uznać proponowanych przez Wnioskodawców w Projekcie ustawy przesłanek za proporcjonalne dla ochrony wskazanych w uzasadnieniu celów jakie mają być spełnione poprzez wprowadzenie niniejszych rozwiązań. Medialne wypowiedzi projektodawców koncentrują się na ochronie praw lokatorów i zakazie „zwrotów kamienic z lokatorami”. Projekt zawiera jednak liczne inne przesłanki odmowy, w ogóle nie związane w jakikolwiek sposób z ochroną lokatorów. Ta rozbieżność deklaracji wobec opinii publicznej z treścią projektu wskazuje, że narusza on zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, albowiem pozostałe proponowane w Projekcie ustawy przesłanki nie mają wspólnego z ochroną praw lokatorów np. przesłanka odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego z uwagi na położenie gruntu w ramach publicznego kompleksu wypoczynkowego lub rekreacyjnego lub terenów zielonych.

### **Niezgodność projektu z art. 20, art. 21, art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**

Spółeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej (art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Przepis ten wskazuje wprost na rolę własności prywatnej w społecznej gospodarce rynkowej. Sprawy Dekretu Warszawskiego, które aktualnie się toczą dotyczą w znacznej mierze nieruchomości, które bądź to w ogóle nie powinny podlegać przejęciu na mocy dekretu z dnia 26



października 1945 roku, bądź też powinny zostać dawno temu zwrócone. Projekt prowadzi do petryfikacji stanu prawnego niezgodnego z prawem i do uprzywilejowania własności Skarbu Państwa lub m. st. Warszawy w stosunku do własności prywatnej. Tym samym projekt ten narusza również art. 64 ust. 2 Konstytucji. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Ponieważ projekt dotyczy również toczących się postępowań w których uprawnienie realizują ich prawa podmiotowe, projekt narusza także:

- art. 64 ust. 1 (każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia). Projekt przekreśla bowiem nabyte ekspektatywy prawne, w tym nabyte w drodze dziedziczenia.

- art. 64 ust. 3 (własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności). Projekt odbierając nabyte ekspektatywy pozbawia ich istoty, ponieważ nie przewiduje żadnego odszkodowania.

Tym samym projekt narusza również art. 21 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wskazującej na możliwość wywłaszczenia jedynie za odszkodowaniem.

Wnioskodawcy w uzasadnieniu Projektu ustawy wskazują na konieczność zapewnienia skuteczniejszej ochrony praw lokatorów wskazując, że dotychczasowe brzmienie art. 214a Ustawy o gospodarce nieruchomościami całkowicie pomija ochronę tej kategorii osób.

Jakkolwiek w naszej ocenie potrzebę ochrony praw lokatorów należy uznać za słuszną, zwłaszcza w kontekście nadużyć jakie miały miejsce w przypadku niektórych nieruchomości warszawskich i relacji właściciel - najemca. Jednakże, przynajmniej w świetle doniesień medialnych sprawcami tego rodzaju nadużyć były przede wszystkim wyspecjalizowane grupy tzw. handlarzy roszczeń, nie zaś środowisko prawowitych spadkobierców. Ponadto reakcją ustawodawcy na przypadki tych nadużyć była nowelizacja Kodeksu karnego - poprzez dodanie przepisu art. 191 § 1a wprowadzonego Ustawą z dnia 10.09.2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1549) oraz wielokrotnie nowelizowana w ostatnich latach Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego z dnia 21 czerwca 2001 r. tj. (Dz.U. z 2020 r. poz. 611) - poprzez poszerzenie uprawnień lokatorów oraz nałożenie na wynajmującego - właściciela licznym obowiązków mających na celu zabezpieczyć prawa lokatorów. Prawo polskie – słusznie – dotychczas nie przewidywało odpowiedzialności zbiorowej. Tymczasem lektura

uzasadnienie projektu wskazuje, że to osoby, które dziś starają się o odzyskanie swoich nieruchomości – często po wielu latach starań i bezprawnej obstrukcji organów - mają zostać ukarane za czyny popełnione przez innych sprawców, którzy już dawno temu weszły w posiadanie nieruchomości, niekiedy w niejasnych okolicznościach.

Nie możemy zatem zgodzić się z tezami stawianymi w uzasadnieniu Projektu ustawy z których wynika, że interes czy prawa lokatorów nie są w sposób wystarczający chronione przepisami obecnie obowiązującymi i konieczności ich poszerzenia kosztem *de facto* odjęcia prawa własności po stronie właścicieli nieruchomości warszawskich. Należy też uznać, że proponowana w Projekcie ustawy przesłanka zawarta w otrzymującym brzmienie art. 214a ust. 1 pkt. 6 Ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 2 Projektu ustawy) - dotycząca odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego z uwagi na zajmowanie choćby jednego lokalu w nieruchomości objętej postępowaniem reprivatyzacyjnym jest rozwiązaniem prawnym całkowicie nieproporcjonalnym do uprawnień jakie przysługują dawnym właścicielom tychże nieruchomości.

Co więcej postulowana ochrona praw lokatorów mogłaby być i jest z powodzeniem realizowana za pośrednictwem przepisów obecnie obowiązujących - Kodeksu karnego oraz Ustawy o ochronie praw lokatorów, które już w chwili obecnej skutecznie powstrzymały negatywne skutki dotyczące niektórych reprivatyzowanych nieruchomości warszawskich. Jednak, jeżeli ustawodawca uznałby za konieczne dalsze zabezpieczenie interesu lokatorów to naszym zdaniem powinien zamiast decydować się na wprowadzenie tak radykalnego rozwiązania polegającego na odjęciu prawa własności chronionego przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej oraz prawo międzynarodowe, rozważyć możliwość wprowadzenia regulacji prawnych mniej dotkliwych dla interesu prawnego dawnych właścicieli. Na przykład poprzez wprowadzenie programu budownictwa komunalnego lub systemu dotowania czynszów dla najbardziej potrzebujących lokatorów w nieruchomościach reprivatyzowanych.

Przy tych rozważaniach należy tylko zasygnalizować, że sytuacja najemców lokali komunalnych w m. st. Warszawa jest zróżnicowana: są osoby potrzebujące, ale są też osoby, które nabyły uprawnienie i korzystają z niego mimo, że ich dochody pozwalają im na wynajęcie mieszkania na wolnym rynku lub zakup mieszkania. Natomiast po uzyskaniu prawa do lokalu komunalnego kryteria jego przyznania nie są już przez m. st. Warszawa weryfikowane. Z informacji dostępnych w Biuletynie Informacji Publicznej m. st. Warszawy wnika, że przez cztery lata (2008-2011) skontrolowano blisko 80% zasobu komunalnego. Stwierdzono 498 przypadków podnajmu lokalu będącego w zasobie m. st. Warszawy, bez wymaganej pisemnej zgody



wynajmującego, 561 najemców nie zamieszkiwało w wynajętych lokalach, a w 126 przypadkach najemcy lokali mieszkalnych posiadali tytuł prawny do innego lokalu. W wyniku przeprowadzonych działań odzyskano 806 lokali. Należy mieć też na uwadze, że zwrot nieruchomości powoduje nie tyle podwyższenie czynszu, co ustalenie jego wysokości zgodnie z obowiązującymi przepisami, pozwalającym właścicielom uzyskać minimalny zysk lub środki na pokrycie niezbędnych prac w celu zachowania substancji nieruchomości.

Urząd m. st. Warszawy powinien zadbać o przeniesienie lokatorów do innych budynków, znajdujących się w zasobie gminnym, a nieobjętych roszczeniami dekretowymi przed przekazaniem budynku dawnych właścicielom, co przyniosłoby wymierne korzyści dla ochrony praw lokatorów przy braku negatywnych konsekwencji dla właścicieli nieruchomości warszawskich. W tym celu Urząd m. st. Warszawy powierzył Biuru Polityki Lokalowej koordynowanie spraw dotyczących rozwiązywania problemów mieszkaniowych lokatorów zamieszkałych w budynkach zwracanych lub zwróconych byłym właścicielom lub ich następcom prawnym, powołano w tym celu również specjalnego pełnomocnika Prezydenta m. st. Warszawy do spraw mieszkaniowych lokatorów budynków zreprivatyzowanych. Urzędy Dzielnicowe w m. st. Warszawa otrzymały również stosowne wytyczne i poradniki dla najemców lokali w budynkach zwróconych następcom prawnym właścicieli.

### **Naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**

Te rozważania pozwalają w naszej ocenie bezsprzecznie stwierdzić, że proponowane w Projekcie ustawy rozwiązania pozostają w sprzeczności z zasadą proporcjonalności, wynikającej wprost z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten przewiduje, że 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.

Zgodnie z zasadą proporcjonalności środki zastosowane do osiągnięcia założonego przez prawodawcę celu (w szczególności takie środki, których zastosowanie koliduje z usprawiedliwionymi interesami obywatela) powinny być do tego celu proporcjonalne co stwierdził Trybunał Konstytucyjny wydając wyrok z dnia 26 kwietnia 1995 roku, sygn. akt K 11/94.

W ocenie Zrzeszenia „Dekretowiec” Projektowana ustawa naruszy art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez sformułowanie następujących przesłanek odmowy ustanowienia użytkownika wieczystego w postaci:

- 1) zabudowy przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego dokonanej po dniu wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, której wartość przenosi znacznie wartość zajętego na ten cel gruntu – już w obecnym stanie prawnym bowiem osoba uprawniona zwraca wartość nakładów na grunt.;
- 2) odbudowy lub remontu, dokonanego ze środków publicznych, budynków, o których mowa w art. 5 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, zniszczonych w latach 1939-1945 więcej niż w 50%; - uzasadnienie, jak do pkt 1);
- 3) zajmowania lokalu przez lokatora w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 611);
- 4) braku uprawdopodobnienia przez osobę uprawnioną, że jest w stanie ponieść koszty utrzymania nieruchomości, wykonania obowiązków wynikających z przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami lub dostosowania nieruchomości bądź jej części do stanu zgodnego z przepisami prawa budowlanego – należy bowiem zauważyć, że przecież nieruchomość jest dobrem zbywalnym. Osoba, która nie może ponieść kosztów jej utrzymania może ją sprzedać;
- 5) przeznaczenia nieruchomości na cele nauki, oświaty i kultury – zadsania w tych sferach nie zawsze są realizowane przez podmioty publiczne. Przykładowo prywatna szkoła płaci czynsz za najem nieruchomości i nie ma znaczenia czy będzie go uiszczać podmiotowi prywatnemu czy publicznemu;
- 6) położenia gruntu w ramach publicznego kompleksu wypoczynkowego lub rekreacyjnego lub terenów zieleni w rozumieniu art. 5 pkt 21 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2020 r. poz. 55 i 471) – przesłanka ta jaskrawo narusza zasadę proporcjonalności ponieważ nie ma przeszkód aby kompleks wypoczynkowy był zlokalizowany na gruncie prywatnym;
- 7) oddania nieruchomości lub jej części do odpłatnego korzystania, w szczególności na podstawie umowy najmu lokalu mieszkalnego – bez względu na czas trwania stosunku cywilnoprawnego z osobą trzecią – przesłanka ta rażąco narusza zasadę proporcjonalności. Stosunek najmu jest prawem słabszym, niż prawo rzeczowe. Do tego podkreślenie, że nie ma znaczenia czas trwania stosunku najmu, czy dzierżawy wskazuje,

że nawet zawarta na dzień przed wydaniem decyzji dekretowej umowa za symboliczną złotówkę pozbawiałaby uprawnionego z Dekretu realizacji jego prawa.

- 8) sprzeczności z przeznaczeniem społeczno-gospodarczym własności lub użytkowanie wieczystego;
- 9) niemożności pogodzenia z prawidłowym ukształtowaniem stosunków sąsiedzkich – przesłanki z pkt 8 i 9 są rażąco nieprecyzyjne, a przez to również nieproporcjonalne.

W projektowanym art. 214a ust. 2 przewidziano, że ust. 1 stosuje się także w przypadku, gdy powyższe wyłączenia dotyczą części gruntu, budynku albo ich części składowych. Treść regulacji wskazuje zatem, że nawet wykorzystanie symboliczne „dotknięcie” gruntu przez wykorzystanie publiczne pozbawia uprawnionego z dekretu z dnia 26 października 1945 roku możliwości uzyskania ustanowienia prawa użytkowania wieczystego. Takim dotknięciem byłoby nawet postawienie znaku drogowego na hektarowej działce.

Ponadto te wyjątkowo krzywdzące przepisy jaskrawo odbiegają na niekorzyść od ochrony własności i praw majątkowych przewidzianej dla innych osób pozbawianych dziś własności, wobec których stosuje się np. wywłaszczenie. Powoduje to, że osoby posiadające uprawnienia wynikające z dekretu z dnia 26 października 1945 roku są dyskryminowane. Stają się obywatelami drugiej kategorii, którym ustawodawca, „dość swobodnie” kolejnymi nowelizacjami ustanawia coraz bardziej absurdalne przeszkody w dochodzeniu swoich praw.

### **Naruszenie art. 21 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**

Proponowany Projekt ustawy nie przewiduje żadnej formy odszkodowania za przeprowadzone *de facto* wywłaszczenie, co stoi naszym zdaniem w rażącej sprzeczności z art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Ustawodawca bowiem zamierza pozostawić w niezmiennym kształcie treść art. 215 Ustawy o gospodarce nieruchomościami, którego ograniczony zakres działania w przypadku nieruchomości warszawskich był już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który rozstrzygał o jego niekonstytucyjności wyrokiem z dnia 13 czerwca 2011 roku sygn. akt SK 41/09. Zobowiązując ustawodawcę do pojęcia prac legislacyjnych w celu kompleksowego uregulowania przesłanek dotyczących ustalenia odszkodowania za przejętą na mocy dekretu z dnia 26 października 1945 roku nieruchomość.

Ponadto art. 21 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przewiduje, że wyłączenie dopuszczalne jest jedynie na cele publiczne. Tymczasem przesłanki obligatoryjnej odmowy ustanowienia użytkownika wieczystego w przeważającej części w ogóle nie są celami publicznymi, dotyczy to zwłaszcza:

- 1) zabudowy przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego dokonanej po dniu wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, której wartość przenosi znacznie wartość zajętego na ten cel gruntu;
- 2) odbudowy lub remontu, dokonanego ze środków publicznych, budynków, o których mowa w art. 5 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, zniszczonych w latach 1939-1945 więcej niż w 50%;
- 3) braku możliwości dokonania zgodnego z prawem i ładem przestrzennym podziału nieruchomości, której części dotyczy roszczenie, o którym mowa w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy;
- 4) zajmowania lokalu przez lokatora w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 611);
- 5) braku uprawdopodobnienia przez osobę uprawnioną, że jest w stanie ponieść koszty utrzymania nieruchomości, wykonania obowiązków wynikających z przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami lub dostosowania nieruchomości bądź jej części do stanu zgodnego z przepisami prawa budowlanego;
- 6) przeznaczenia nieruchomości na cele nauki, oświaty i kultury – przynajmniej w niektórych przypadkach;
- 7) położenia gruntu w ramach publicznego kompleksu wypoczynkowego lub rekreacyjnego lub terenów zieleni w rozumieniu art. 5 pkt 21 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2020 r. poz. 55 i 471);
- 8) oddania nieruchomości lub jej części do odpłatnego korzystania, w szczególności na podstawie umowy najmu lokalu mieszkalnego – bez względu na czas trwania stosunku cywilnoprawnego z osobą trzecią;
- 9) sprzeczności z przeznaczeniem społeczno-gospodarczym własności lub użytkowanie wieczystego;
- 10) niemożności pogodzenia z prawidłowym ukształtowaniem stosunków sąsiedzkich;

Ponadto należy wskazać, że prawo ekspektatywy nabycia prawa użytkownika wieczystego w trybie dekretu z dnia 26 października 1945 roku jest chronione w pełni na mocy art. 21

Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 2013 roku sygn. akt I SA/Wa 370/13, legalis nr: 782803. Wobec czego odjęcie tego prawa może odbyć się jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Słusznym odszkodowaniem, czyli takim, dzięki któremu wywłaszczony będzie w stanie odtworzyć rzecz którą utracił. Ochrona praw lokatorów nie jest interesem publicznym, jest *de facto* interesem majątkowym gminy m. st. Warszawa odpowiedzialnej, na mocy przepisu art. 75 Konstytucji oraz art. 4 Ustawy o ochronie praw lokatorów za dostarczenie lokali zamiennych. Natomiast warto zaznaczyć, że z ochroną własności łączy się przyznanie każdemu prawa do wynagrodzenia szkody, która została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny wydając wyroki w dniu 4 grudnia 2001 roku (sygn. akt SK 18/00) i w dniu 23 września 2003 roku (sygn. akt K 20/02).

Nie bez znaczenie pozostaje również fakt, że prawo do najmu lokalu komunalnego jest prawem „słabszym” od prawa własności przysługującym dawnym właścicielom nieruchomości warszawskich oraz posiada przemijający charakter. Jest instytucją stworzoną w celu czasowej ochrony oraz pomocy osobom w trudnej życiowej i materialnej sytuacji – po ustaniu tych trudności, stosunek najmu lokalu komunalnego powinien ulegać rozwiązaniu, w przypadku, gdy lokator uzyska prawo do innego lokalu w obrębie gminy lub jego sytuacja materialna ulegnie poprawie. Prawo do lokalu komunalnego nie może być zatem stawiane wyżej niż prawo własności, które i tak na gruncie obowiązujących obecnie przepisów prawa podlega szeregowi ograniczeń.

Ustawodawca zakłada, że ujawnione w toku niektórych postępowań reprivatyzacyjnych niewłaściwe i niezgodne z prawem praktyki będą miały miejsce również w przypadku przyszłych decyzji reprivatyzacyjnych, uzasadniając tym konieczność wprowadzenia obligatoryjnych przesłanek wydania decyzji odmownej ustanowienia prawa użytkowania wieczystego poprzez wprowadzenie Projektowaną ustawą nowego brzemienia art. 214a ust. 1 pkt 1-13, pozbawiając dawnych właścicieli nieruchomości warszawskich możliwości dochodzenia swoich roszczeń.

Wprowadzenie niejednoznacznej i nieprecyzyjnej przesłanki zawartej w Projekcie ustawy w otrzymującym brzmienie art. 214a ust. 1 pkt. 6 Ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 2 Projektu ustawy) dotyczącej braku uprawdopodobnienia przez uprawnionego, że jest w stanie ponieść koszty utrzymania nieruchomości, może prowadzić do naruszenia art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i wywodzącą się z niego wprost zasadę określoności przepisów.

Dodatkowo określenie takiej przesłanki prowadzić może do złamania zasady równości wobec prawa oraz zasady sprawiedliwości społecznej.

Należy bowiem pamiętać, że to w wyniku bezprawnego działania władz komunistycznych, łamiących postanowienia dekretu z dnia 26 października 1945 roku */naruszenia te powszechnie polegały wywłaszczaniu gruntów, które nie były przeznaczone na cel odbudowy Warszawy ze zniszczeń wojennych, a wraz z gruntami władze komunistyczne de facto przejmowały również budynki posadowione na tych gruntach, czym naruszono art. 1, 7 oraz 5 dekretu z dnia 26 października 1945 roku/*, doszło do zubożenia właścicieli, poprzez bezprawne pozbawienie ich prawa własności - nie mogli oni przez dziesięciolecia korzystać ze swojej własności, zgodnie z jej przeznaczeniem. Zaś ustawodawca w demokratycznym państwie prawnym zamierza Projektowaną ustawą wprowadzić niejako cenzus majątkowy nie precyzując nawet w jaki sposób mianoby określać zdolność uprawnionego do ponoszenia kosztów utrzymania nieruchomości.

### **Sprzeczność z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i wynikającej z niego zasad prawidłowej legislacji, ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.**

Przesłanki obligatoryjnej odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego w postaci:

- 1) sprzeczności z przeznaczeniem społeczno-gospodarczym własności lub użytkowanie wieczystego;
- 2) niemożności pogodzenia z prawidłowym ukształtowaniem stosunków sąsiedzkich.

Przepisy te z jednej strony określają nakaz wydania decyzji związanej, z drugiej – posługują się zwrotami, których znaczenia – w rozważanym kontekście nie można zrekonstruować w sposób jednoznaczny. Nawet w uzasadnieniu nie podjęto próby wyjaśnienia, o jakie przypadki stosunków sąsiedzkich chodzi. Czy jest to np. problemy tzw. immisji niematerialnych, czy też tylko tego, że sąsiadowi „nie podoba się” osoba, która miałaby odzyskać zabrany przez komunistów grunt. Ta druga wykładnia byłaby nie do pogodzenia z porządkiem prawnym, w sytuacji, gdy sąsiad nie ma żadnych praw rzeczowych na zwracanej nieruchomości. To samo dotyczy przesłanki sprzeczności z przeznaczeniem społeczno-gospodarczym własności bądź użytkowanie wieczystego.

### **Sprzeczność projektu z art. 165 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**

Zgodnie z art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej (ust.



2). Projektowana zmiana art. 214a ustawy o gospodarce nieruchomościami narusza powyższy przepis w odniesieniu do m. st. Warszawy, ponieważ:

- w sposób sztywny i nieproporcjonalnie szczegółowo określa zasady gospodarowania majątkiem jednostki samorządu terytorialnego,
- narusza samodzielność w sferze majątkowej m. st. Warszawy.

Rozwiązanie to zwiększa również presję odszkodowawczą na budżet m. st. Warszawy oraz budżet państwa osób, którym odmówiono by prawa użytkowania wieczystego. Tymczasem miastu może bardziej opłacać się w niektórych przypadkach zwrot gruntu uprawnionemu, niż wypłacanie odszkodowania. Z tego względu niezasadna jest zmiana fakultatywnej odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego na formę obligatoryjną.

#### **IV. Podsumowanie**

Reasumując, już samo wprowadzenie w 2016 roku art. 214a do Ustawy o gospodarce nieruchomościami znacząco ograniczyło, w niektórych przypadkach wręcz uniemożliwiło dawnym właścicielom bądź ich następcom prawnym możliwość realizowania swoich roszczeń wynikających z przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 roku i przysługujących im praw własności, dalsze rozszerzenie katalogu przesłanek całkowicie uniemożliwi dochodzenie roszczeń wobec nieruchomości zabudowanych oraz innych spełniających przesłanki określone w Projekcie ustawy. Proponowany Projekt ustawy zakłada *de facto* uwłaszczenie się gminy m. st. Warszawa na majątku dawnych właścicieli nieruchomości warszawskich, poprzez wygaszenie przysługujących im roszczeń na podstawie nabytego prawa ekspektatywy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, bez zagwarantowania prawa do słusznego odszkodowania.

Dalsze poszerzanie katalogu przesłanek określonych w art. 214a Ustawy o gospodarce nieruchomościami może doprowadzić w praktyce do naruszenie przez Państwo Polskie ustawy zasadniczej oraz wiążących umów międzynarodowych. W naszej ocenie Proponowane w Projekcie ustawy zmiany są sprzeczne w Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz prawem Europejskim, prowadząc niejako do obejścia gwarantowanego prawa własności, naruszając w wielu aspektach zasady przyjęte w demokratycznym państwie prawnym poprzez naruszenie ochrony praw słuszenie nabytych.

Mając na uwadze powyższe – proponowane zmiany ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości

warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami nie powinny znaleźć się wśród przepisów obowiązujących.

### **Propozycje rozwiązań legislacyjnych**

Przewidziane projektem wyłączenie uprawnień w ocenie Zrzeszenia „Dekretowiec” jest niedopuszczalne w świetle przytoczonych przepisów Konstytucji RP oraz art. 1 – Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Nie mniej jednak, gdyby rozważać ich uchwalenie, to zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji niezbędne byłoby równoczesne zagwarantowanie odpowiedniego mechanizmu odszkodowawczego w szczególności poprzez:

- zapewnienie mechanizmu przyznawania gruntów zamiennych (jest to rozwiązanie najtańsze, zwłaszcza, że obecna powierzchnia Warszawy jest wielokrotnie większa niż obszar w granicach obowiązywania dekretu z dnia 26 października 1945 roku), lub
- jednoznaczne przyznanie prawa do odszkodowania, na zasadach określonych w przepisach o gospodarce nieruchomościami za nieruchomość, wobec której na podstawie art. 214a odmówiono ustanowienia użytkownika wieczystego, lub
- rozszerzenia na nieruchomości dekretowe odpowiedniego stosowania przepisów o zwrocie wyłączonej nieruchomości – na co zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 lipca 2016 roku sygn. akt Kp 3/15.

### **V. Wnioski**

Niniejszym działając w imieniu i na rzecz Zrzeszenia Osób Dotkniętych Skutkami Dekretu Warszawskiego – „Dekretowiec”, na podstawie art. 241 Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. tj. (Dz.U. z 2020 r. poz. 256), wnosimy o zmianę Projektu ustawy poprzez wykreślenie z niego art. 2 w proponowanym brzmieniu.

**Opiniowany w obecnym kształcie Projekt zmiany art. 214a ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi będący próbą wyłączenia osób uprawnionych z ich praw podmiotowych stanowi bardzo groźny precedens – paradoksalnie, nie tylko dla osób pokrzywdzonych Dekretem Warszawskim, ale również dla interesów Państwa Polskiego:**

- **po pierwsze, Projekt ustawy stanowi odmowę wykonania współcześnie istniejących zobowiązań państwa lub samorządu terytorialnego, co negatywnie rzutuje na jego wiarygodność, jako dłużnika np. w stosunkach kredytowych z innymi wierzycielami;**

**- po drugie, próba wygaszenia zobowiązań wobec własnych obywateli – w tym przypadku zaistniałych w związku ze zniszczeniami wojennymi – osłabia argumentację Państwa Polskiego dotyczącą np. reparacji wojennych od innych państw.**

Jednocześnie wzywamy więc ustawodawcę do niezwłocznego przystąpienia do prac dotyczących ustawy reprivatyzacyjną regulującej w sposób kompleksowy oraz zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i prawem międzynarodowym, stosunków własnościowych na obszarze m. st. Warszawy oraz regulacją zobowiązań wynikających z dekretu z dnia 26 października 1945 roku.

Z wyrazami szacunku

*Zarząd Zrzeszenia Osób Dotkniętych Skutkami Dekretu Warszawskiego – „Dekretowiec”*

*Zbigniew Lisiecki*

*Ryszard Grzesiła*

*Michał Hornung*

*prezes zarządu*

*członek zarządu*

*członek zarządu*

*W załączeniu:*

- 1. odpis zaświadczenia Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 3 kwietnia 2020 roku dotyczącego sposobu reprezentacji Zrzeszenia Osób Dotkniętych Skutkami Dekretu Warszawskiego – „Dekretowiec”;*
- 2. opinia prawna dotycząca sytuacji lokatorów w lokalach komunalnych w Warszawie w kontekście zwracania przez m. st. Warszawa budynków spadkobiercom dawnych właścicieli, sporządzona przez prawników współpracujących ze Zrzeszeniem Osób Dotkniętych Skutkami Dekretu Warszawskiego – „Dekretowiec”.*