



Warszawa, 9 września 2020 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami

(druk nr 194)

I. Cel i przedmiot ustawy

Jednym z podstawowych celów przedmiotowej nowelizacji, w myśl uzasadnienia do projektu ustawy, jest zapewnienie sprawniejszego działania Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, zwanej dalej „Komisją”, w realizacji jej ustawowych zadań. Wprowadzane zmiany w ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, w opinii autorów, będą kompleksowo przeciwdziałały przewlekłości postępowań toczących się przed Komisją oraz zwiększą zaufanie obywateli do Komisji i wydawanych przez nią rozstrzygnięć.

Proponowane zmiany dotyczące funkcjonowania Komisji przewidują w szczególności:

- 1) usunięcie przepisu przyznającego Komisji uprawnienia prokuratorskie, w wyniku czego do zadań Komisji będzie należało jedynie wyjaśnianie nieprawidłowości i uchybień w działalności organów i osób prowadzących postępowania w przedmiocie wydawania decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich i występowanie do właściwych organów w razie stwierdzenia w toku postępowania przed Komisją istnienia okoliczności sprzyjających wydawaniu decyzji reprivatyzacyjnych z naruszeniem prawa lub popełnianiu przestępstw bądź utrudniających ich ujawnianie;

- 2) umożliwienie Przewodniczącemu Komisji lub jego zastępcy udzielania pełnomocnictwa adwokatowi lub radcy prawnemu do reprezentowania Komisji przed sądami powszechnymi, sądami administracyjnymi, Sądem Najwyższym, Trybunałem Konstytucyjnym oraz zagranicznymi organami sądowymi;
- 3) ograniczenie możliwości wszczynania postępowania rozpoznawczego z uwagi na brak uprawdopodobnienia przesłanki posiadania, gdy z podjętych czynności sprawdzających wynika, że przesłanka ta została spełniona. Ponadto proponuje się, aby postępowanie rozpoznawcze wszczynane było tylko w przedmiocie nałożenia obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia, w przypadku gdy w wyniku przeprowadzonych czynności sprawdzających ustalono, że w związku z wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej doszło do nieodwracalnych skutków prawnych;
- 4) wprowadzenie dodatkowej przesłanki uchylenia zabezpieczenia w postaci wpisu w księdze wieczystej ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu rozpoznawczym przed Komisją w przypadku zbędności takiego zabezpieczenia dla prawidłowego toku czynności sprawdzających oraz rozszerzenie kompetencji Komisji o uprawnienie do wystąpienia do sądu o zawieszenie postępowania o eksmisję w odniesieniu do osoby zajmującej lokal w nieruchomości warszawskiej będącej przedmiotem decyzji reprivatyzacyjnej lub postępowania egzekucyjnego dotyczącego nieruchomości warszawskiej;
- 5) uporządkowanie i usystematyzowanie przepisów w zakresie kompetencji orzeczniczych Komisji, poprzez doprecyzowanie rozstrzygnięć, w ten sposób, że na mocy art. 29 ust. 1 pkt 3a Komisja wydaje decyzję, w której stwierdza nieważność decyzji reprivatyzacyjnej lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego lub w przepisach szczególnych, ponadto wskazano, że Komisja wydaje decyzję stwierdzającą wydanie z naruszeniem prawa decyzji reprivatyzacyjnej, która wywołała nieodwracalne skutki prawne, wraz z podaniem okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić;
- 6) poszerzenie dotychczasowego katalogu przesłanek obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia nie tylko o kryterium przedmiotu nabycia prawa lub roszczenia do nieruchomości o których mowa w art. 7 „dekretu Bieruta”, ale również o kryterium podmiotu, od którego nastąpiło nabycie – oprócz

wskazanego dotychczas beneficjenta decyzji reprivatyzacyjnej, dodano następcę prawnego beneficjenta tej decyzji, który najpierw nabył owe prawa lub roszczenia, a następnie dokonał ich zbycia lub przeniesienia praw pod tytułem darmym. Ponadto wprowadza się domniemanie złej wiary, przypisanie nabywcom praw i roszczeń, także wtedy, gdy do nabycia doszło przed wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej. Ustawa przewiduje także, iż obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia dokonywany będzie w terminie nie krótszym niż 30 dni od dnia wydania stosownej decyzji przez Komisję, a w przypadku nieuiszczenia kwoty zwrotu, w terminie wskazanym w decyzji, wprowadzono obowiązek zapłaty odsetek ustawowych za opóźnienie;

- 7) wprowadzenie modyfikacji z zakresie sporządzania protokołu z rozpraw i posiedzeń Komisji, a także kompleksowe uregulowanie kwestii zwolnienia Komisji od kosztów egzekucyjnych i opłat komorniczych.

Zmiany w ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa przewidują także modyfikację modelu wypłaty odszkodowań i zadośćuczynień dla poszkodowanych lokatorów nieruchomości warszawskich objętych decyzjami reprivatyzacyjnymi. W miejsce m.st. Warszawy wprowadza się Skarb Państwa, jako podmiot obowiązany do wypłaty. Dochody z tytułu zwrotu równowartości nienależnego świadczenia, administracyjnych kar pieniężnych lub zwrotu spełnionego bądź wyegzekwowanego świadczenia będą należne Skarbowi Państwa i przekazywane na Fundusz Reprivatyzacji, o którym mowa w art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników. Poszerzono również katalog przesłanek uprawniających do odszkodowania o przesłankę trwałej lub czasowej niemożności korzystania z nieruchomości warszawskiej. Osoba pokrzywdzona lub poszkodowana będzie mogła złożyć wniosek o odszkodowanie lub zadośćuczynienie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji Komisji, o której mowa w art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Skutek doręczenia decyzji nastąpi w terminie 7 dni od dnia jej ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Wypłata następować będzie ze środków Fundusz Reprivatyzacji. Ponadto zmieniane przepisy wyłączają możliwość wniesienia sprzeciwu od decyzji w przedmiocie przyznania odszkodowania lub zadośćuczynienia przez m. st. Warszawę.

Natomiast zmiany wprowadzane niniejszą nowelizacją w przywołanej ustawie o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (art. 2) są konsekwencją omawianej zmiany modelu wypłaty odszkodowań i zadośćuczynień.

W ustawie z dnia 9 marca 2017 r. przewiduje się także zmianę art. 40e, zgodnie z którą w przypadku wydania decyzji, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2–3 tej ustawy, gmina albo Skarb Państwa z mocy prawa są obowiązane do przejęcia zarządu nieruchomością warszawską lub jej odpowiednią częścią na zasadach określonych w art. 184a–186a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Natomiast osoba, na rzecz której wydano decyzję reprivatyzacyjną, jej następca prawny albo dotychczasowy zarządca obowiązani są niezwłocznie wydać nieruchomość lub jej odpowiednią część gminie albo Skarbowi Państwa, a także dopełnić wszelkich czynności niezbędnych do prawidłowego przejęcia i prowadzenia zarządu.

Zmiana ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa przewiduje także ustanowienia miesięcznej diety dla członków Społecznej Rady, działającej przy Komisji,

Następna grupa przepisów odnosi się do zmian wprowadzanych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (art. 3). Przede wszystkim przewiduje się zmianę w brzmieniu art. 214a tej ustawy, polegającą na modyfikacji dotychczasowej treści ust. 1 pkt 4 oraz wprowadzenie w punktach 6–12 dodatkowych, obligatoryjnych przesłanek odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości na rzecz osoby uprawnionej, o której mowa w art. 7 ust. 1 „dekretu Bieruta”. Ponadto zmiana przewiduje dodanie w art. 214a ust. 2, regulacji rozszerzającej przesłanki odmowy, o których mowa w ust. 1 w nowym brzmieniu na części gruntu, budynku albo ich części składowych.

Proponowane w art. 3 nowelizacji zmiany przewidują w szczególności także, iż wnioskodawca oraz jego ewentualni następcy prawni nie mogą być reprezentowani przez kuratora spadku lub kuratora dla osoby nieznanej z miejsca pobytu (dodawany art. 214b ust. 2a) oraz, że nie będzie możliwe ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz osoby, która nabyła prawo lub roszczenie od kuratora reprezentującego osobę uprawnioną ustanowionego, dla osoby nieznanej z miejsca pobytu, jeżeli nie było podstaw do jego ustanowienia albo od kuratora spadku lub z naruszeniem przepisów o dziedziczeniu, w tym przepisów dotyczących dziedziczenia spadków wakujących lub nieobjętych (dodawany art. 214c).

Wprowadza się także regulacje, zgodnie z którą o wydaniu decyzji w trybie art. 214b ustawy o gospodarce nieruchomościami Prezydent m. st. Warszawy zawiadamiać będzie w drodze ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej (dodawany ust. 6 w art. 214b).

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 8 i art. 9 mających wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy (druk sejmowy nr 420) pochodził z przedłożenia poselskiego i był przedmiotem prac sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu projektu ustawy Komisja wniosła o jego przyjęcie (druk sejmowy nr 451). Zaproponowane przez Komisję poprawki nie zmieniały w sposób istotny przedłożonego projektu ustawy.

W trakcie drugiego czytania na 14. posiedzeniu Sejmu w dniu 15 lipca 2020 r. zgłoszono 26 poprawek (druk sejmowy nr 451-A). Komisja wniosła o przyjęcie jedynie części z nich. Zarekomendowane poprawki m.in. przewidywały uzupełnienie projektu ustawy o nowelizację ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników, wprowadzenie 30-dniowego okresu *vacatio legis* dla niektórych regulacji przejściowych (art. 8 i art. 9).

Sejm uchwalił ustawę na 16. posiedzeniu w dniu 14 sierpnia 2020 r., w brzmieniu proponowanym przez Komisję.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 1 pkt 11 lit. e noweli, art. 34 ust. 7. W proponowanym brzmieniu art. 34 ust. 7 ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa przewiduje się, że odpis decyzji o przyznaniu odszkodowania lub zadośćuczynienia doręcza się Funduszowi Reprivatyzacji. Należy podkreślić, iż wskazany fundusz celowy, nie posiada osobowości prawnej, to jedynie rachunek bankowy, którym dysponuje odpowiedni minister. Ponadto mając na uwadze brzmienie art. 5 ustawy nowelizującej należy zapewnić spójność terminologiczną w ramach ustawy. W art. 34 w ust. 7 i w art. 5 noweli ustawodawca odnosi się do tego samego pojęcia, inaczej jednak je określając. Należy także uwzględnić, że

podstawowym wymaganiem, które muszą spełniać odesłania jest możliwie największa precyzja. W przedmiotowych przepisach należy doprecyzować odesłanie.

Propozycje poprawek:

– w art. 1 w pkt 11 w lit. e, w ust. 7 z zdaniu drugim wyrazy „Funduszowi Reprywatyzacji” zastępuje się wyrazami „dysponentowi Funduszu Reprywatyzacji, o którym mowa w art. 56 ust. 1 z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz. U. z 2019 r. poz. 2181 oraz z 2020 r. poz. 284 i 875)”;

– w art. 5 wyrazy „art. 56 ustawy” zastępuje się wyrazami „art. 56 ust. 1 ustawy”.

2) art. 1 pkt 12 lit. c noweli, art. 37a ust. 4. Przepis ust. 4 w art. 37a przewiduje, że protokół z czynności lub posiedzenia Komisji podpisuje jej przewodniczący. Natomiast zgodnie ze zdaniem drugim w ust. 4, podpis osoby wezwanej oraz osób biorących udział w czynności nie jest wymagany. Wydaje się, że zdanie drugie w ust. 4 nie stanowi *novum* normatywnego, a jedynie powtarza to co i tak wynika treści zdania pierwszego.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 12 w lit. c, w ust. 4 skreśla się zdanie drugie;

3) w art. 3 noweli, art. 214a ust. 1 pkt 7, 8 i 12. Zmiana art. 214a ustawy o gospodarce nieruchomościami wprowadza obligatoryjne przesłanki odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości na rzecz osoby uprawnionej, o której mowa w art. 7 ust. 1 „dekretu Bieruta”. W pkt 7, 8 i 12 przewiduje się, iż odmawia się oddania gruntu w użytkowanie wieczyste ze względu na:

– przeznaczenie nieruchomości na cele nauki, oświaty i kultury (pkt 7),

– 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 (pkt 8),

– przeznaczenie lub wykorzystanie nieruchomości na cele użyteczności publicznej (pkt 12).

Analizując wskazane powyżej przesłanki odmowne, należy wziąć pod uwagę brzmienie pkt 1 w ust. 1 art. 214a, zgodnie z którym odmawia się oddania gruntu w użytkowanie

wieczyste ze względu na przeznaczenie lub wykorzystywanie na cele określone w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Art. 6 określa cele publiczne w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami. Szczególnie istotny jest pkt 10 tego przepisu, zgodnie z którym celami publicznymi są „inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach”. Mając na uwadze treść pkt 10 w art. 6, należy podnieść, iż przesłanki odmowne zawarte w proponowanych pkt 7, 8 i 12 w art. 214a, stanowią *superfluum* ustawowe, i być przejawem nadregulacji ustawodawcy. O ile przesłanki zawarte w pkt 7 i 8 mogą stanowić tzw. wzmocnienie ustawowe i wyraźne podkreślenie o jakie nieruchomości lub grunty chodzi ustawodawcy, o tyle przesłanka zawarta w pkt 12, wydaje się być zbędna, a jej pozostawienie w ustawie prowadzić może do powstania wątpliwości interpretacyjnych, co powoduje, że wydaje się być niepotrzebna.

- 4) art. 9 i art. 10. Zgodnie z art. 9 przepis art. 40e ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się także do decyzji wydanych przez Komisję do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich na podstawie art. 40e ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1 przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy. Przepis art. 10 przewiduje, że art. 9 wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia ustawy. Podkreślenia wymaga, iż art. 40e w brzmieniu proponowanym nowelizacją wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy. Z powyższego wynika, iż regulacja przejściowa wejdzie w życie 16 dni później, niż przepis prawa materialnego, do którego się odnosi. Należy zadać pytanie czy wskazany brak korelacji był zamierzony przez ustawodawcę. W odniesieniu do regulacji art. 9 należy zauważyć, iż przepis ten ma charakter retroaktywny, i jak podkreślono w opinii Biura Analiz Sejmowych z dnia 22 czerwca 2020 r. do poselskiego projektu ustawy (druk sejmowy nr 420), powinien być rozpatrywany przez pryzmat obowiązywania wywodzonego z treści art. 2 Konstytucji zakazu stanowienia prawa z mocą wsteczną.

Mirosław Reszczyński

Główny legislator