



S U W

STACHURA URBANŃSKA WASYLUK  
KANCELARIA ADWOKACKA  
SPÓŁKA JAWNA



03980200374121  
RPW/24234/2020 P  
2020-09-04

Warszawa, dnia 3 września 2020 r.

**Adwokat Jan Stachura**  
**„Stachura, Urbańska, Wasyluk.**  
**Kancelaria Adwokacka” Sp. j.**  
ul. Wilcza 8 lok. 3  
00-532 Warszawa

**Szanowny Pan Aleksander Pocięj**  
**Przewodniczący Senackiej Komisji Praw**  
**Człowieka, Praworządności i Petycji**

**Kancelaria Senatu**  
ul. Wiejska 6/8  
00-902 Warszawa

**Dotyczy: druku nr 420 - ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. 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.**

*Szanowny Panie Senatorze,*

Zwracam się do Pana jako Senatora, Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, oraz jako Adwokata, któremu zagadnienia związane ze stosowaniem przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279) dalej określany jako: „Dekret Warszawski” nie są obce, z uwagi na uprzednią pracę zawodową w Kancelarii Adwokackiej Pocięj, Dubois i Wspólnicy.

Mój list dotyczy ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. 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 (dalej określanej również jako: „Ustawa Nowelizująca”) w zakresie zmiany art. 214a Ustawy o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 65), określanej dalej jako „u.g.n.” i odnosi się jedynie do zasadniczych i fundamentalnych kwestii, które nasuwają się po zapoznaniu się z ustawą i jej uzasadnieniem.

### 1) **Kwestia sprzeczności Ustawy z uzasadnieniem**

W pierwszej kolejności chciałbym zwrócić uwagę na rażącą sprzeczność Ustawy Nowelizującej w zakresie zmiany art. 214a u.g.n z uzasadnieniem ustawy.

Przepis art. 3 pkt 1 Ustawy Nowelizującej wprowadza zmianę art. 214a ust. 1 pkt 1-12 u.g.n. Nowe brzmienie art. 214a ust. 1 pkt 1-12 wskazuje przypadki, w których odmowa oddania gruntu w użytkowanie wieczyste będzie zawsze obligatoryjna.

Rażąca sprzeczność przedstawia się w tym, że uzasadnienie ustawy mówi o fakultatywnej możliwości odmowy oddania gruntu w użytkowanie wieczyste, co wynika ze s. 26-27 uzasadnienia. Przykładowo: „*omawiane zmiany legislacyjne, dają w takim przypadku organowi rozpoznającemu wniosek dekretowy fakultatywną możliwość odmowy jego uwzględnienia*”. W dalszej części uzasadnienia projekt rozszerza też znacznie katalog podstaw umożliwiających wydanie odmowy: „*Organ, niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 7 ust. 2 Dekretu, mógłby więc odmówić wnioskodawcy prawa użytkowania wieczystego*”, jak również: „*w celu ochrony takich budynków ustanowiono więc możliwość odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz osoby uprawnionej*”.

W pkt 15 uzasadnienia ustawy, dotyczącym nowego brzmienia art. 214a u.g.n., jako powód wprowadzenia (fakultatywnych) ograniczeń w ustanawianiu prawa użytkowania wieczystego wskazuje się na niejednokrotne - skrótowo rzecz ujmując - niewłaściwe zachowanie właściciela budynku przez gnębienie lokatorów uciążliwymi remontami, nieuzasadnionymi podwyżkami czynszu, odcinaniu dostępu do mediów, itd. Nie można jednak czynić tak daleko idącego założenia, że takie zachowania mają miejsce w każdym wypadku i dotyczą każdego budynku. Zatem możliwość fakultatywnej odmowy jest logicznym następstwem wywodów zawartych w uzasadnieniu ustawy, z których wynika, że istnieje obawa, że właściciel - mówiąc skrótowo - będzie utrudniał korzystanie z nieruchomości najemcom kwaterunkowym i innym użytkownikom lokalu. Jednak realność wystąpienia takich

przesłanek powinna być ustalona w każdym przypadku oddzielnie i od poczynionych ustaleń powinna zależeć treść decyzji.

Przyjęcie w takim przypadku obligatoryjnej odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, które przewiduje Ustawa Nowelizująca, oznaczałoby, że organ z góry zakłada takie zachowania po stronie osoby uprawnionej, nie mając ku temu żadnych realnych przesłanek.

Nie jest wykluczone, że znaczna część posłów, głosując, opierała się na samym uzasadnieniu projektu, które w sposób bardziej czytelny od samej ustawy przedstawia m. in. motywy ustawodawcy. Trudno spodziewać się, aby posłowie porównywali treść uzasadnienia z treścią ustawy. Mieli przecież prawo mieć pełne zaufanie, że uzasadnienie będzie precyzyjnie - choć opisowo - omawiać Ustawę Nowelizującą.

Na marginesie chciałbym podnieść, że okoliczności wyłączające zwrot, w świetle Ustawy Nowelizującej, dotyczą również całości budynku, choćby okoliczności uzasadniające odmowę dotyczyły nawet jednego lokalu, co również nie jest uzasadnione.

## **2) Kwestia zgodności z Konstytucją RP**

Chciałbym również zwrócić uwagę na to, że przepis art. 3 pkt 1 Ustawy Nowelizującej w zakresie zmiany art. 214a ust. 1 pkt 1-12 u.g.n. rażąco narusza art. 21 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 21 Konstytucji, *Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia oraz wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.*

Przepis art. 3 pkt. 1 Ustawy Nowelizującej w zakresie zmiany art. 214a ust.1 pkt 1-12 u.g.n., rozszerza obligatoryjne przesłanki odmowy przyznania prawa użytkowania wieczystego. Brak możliwości ustanowienia użytkowania wieczystego do gruntu w znacznej części, a nawet w większości, dotyczyć będzie nieruchomości zabudowanej.

W tym miejscu należy podkreślić, że budynki niezniszczone albo nieuszkodzone i nadające się do odbudowy, zgodnie z art. 5 Dekretu Warszawskiego, stanowią własność dotychczasowych właścicieli - tak stanowi powołany przepis, a co bardzo istotne, decyzje ustanawiające prawo użytkowania wieczystego, wydawane w trybie Dekretu Warszawskiego, dotyczące wyłącznie nieruchomości gruntowej.

W każdej decyzji ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego do gruntu zabudowanego budynkiem, który przetrwał wojnę, znajduje się stwierdzenie, że budynek spełniający przesłanki z art. 5 Dekretu Warszawskiego, stanowi odrębny od gruntu przedmiot własności i jako taki jest własnością osób uprawnionych. Zatem oznacza to, że decyzja pozytywna – ustanawiająca prawo użytkowania wieczystego, nie dotyczy budynku, zaś decyzja negatywna – odmawiająca ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, skutkuje odebraniem nieruchomości budynkowej, która do czasu stwierdzenia ostateczności decyzji, była własnością uprawnionych. Przykładowo wskazuję fragment uzasadnienia, znajdujący się w decyzjach zwrotowych: **„Budynek zgodnie z art. 5 dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy, stanowi odrębną od gruntu nieruchomość pozostającą własnością następców prawnych dotychczasowych właścicieli hipotecznych.”**

**W przypadku wejścia w życie nowelizacji art. 214a u.g.n., decyzja odmawiająca przyznania prawa użytkowania wieczystego nieruchomości zabudowanej budynkiem, spełniającym wymogi art. 5 Dekretu Warszawskiego, będzie miała skutki wywłaszczenia.**

**Natomiast wywłaszczenie zgodnie z art. 21 Konstytucji RP jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Tymczasem Ustawa Nowelizująca w żadnym punkcie nie reguluje kwestii odszkodowania.**

Niezależnie od powyższego, jeżeli przyjmiemy, że motywy Ustawy Nowelizującej są słuszne, to do zgodności z art. 21 Konstytucji RP, wymagane jest spełnienie drugiej przesłanki – przyznanie słusznego odszkodowania.

Przepisy Ustawy Nowelizującej całkowicie pomijają tę kwestię. Natomiast w uzasadnieniu Ustawy Nowelizującej, w przedostatnim akapicie, czytamy, że ustawa nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Innymi słowy ustawodawca, mało tego, że nie uregulował kwestii odszkodowań w Ustawie Nowelizującej, to jasno zapowiedział, że w przyszłości żadne odszkodowania wypłacane nie będą.

Nie sposób podstawy odszkodowania wywodzić z art. 215 u.g.n., jak to uczynił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. Kp 3/15, przy rozważaniu zgodności z konstytucją tzw. „Małej ustawy reprivatyzacyjnej”, bowiem art. 215a u.g.n. dotyczy konkretnych stanów faktycznych, ponadto ustawodawca nie rozszerzył przesłanek przyznania odszkodowania odnośnie nieruchomości zabudowanych przed majem

1958 r., a co bardzo istotne, art. 215 u.g.n., dotyczący odszkodowania za działkę gruntu, nie przewiduje odszkodowania za budynek.

### 3) Podsumowanie

Na zakończenie chciałbym podnieść, że przesłanki odmowy oddania nieruchomości wymienione w art. 3 ust. 1 Ustawy Nowelizującej w zakresie zmiany art. 214a ust. 1 pkt 10, 11 są nieprecyzyjne, nie zawierają żadnych kryteriów stosowania i w zasadzie mogą być zastosowane w każdym przypadku i w każdej sprawie.

Reasumując, w mojej ocenie, o ile, wyłączenie możliwości oddania nieruchomości w części zajętej przez najemców kwaterunkowych, można - w ostateczności - uzasadnić konstytucyjnym obowiązkiem państwa i gminy zapewnienia lokali mieszkalnych, to zupełnie niezrozumiałe jest wyłączenie zwrotu nieruchomości w zakresie pustostanów, lokali użytkowych i lokali mieszkalnych, wynajętych na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Z przyczyn o których mowa powyżej, uważam, że Pan Senator doprowadzi do wnikliwej dyskusji nad projektem Ustawy Nowelizującej i rozważy czy podane przeze mnie argumenty, niewyczerpujące całości zagadnienia, są słuszne. Poddaję również pod rozagę Pana Senatora, zwrócenie się do Senackiej Komisji Ustawodawczej, w celu zweryfikowania trafności argumentów przedstawionych w moim liście.

Z poważaniem  
Jan Piłsudski

Do wiadomości:

- 1) Marszałka Senatu Tomasza Grodzkiego;
- 2) Zastępcy Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Marka Plury;
- 3) Zastępcy Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Michała Seweryńskiego;
- 4) Zastępcy Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Lidii Staroń;
- 5) Przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Zygmunta Frankiewicza;
- 6) Zastępcy Przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Marka Komorowskiego;
- 7) Zastępcy Przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Wadima Tyszkiewicza.