



NACZELNA RADA ADWOKACKA

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 00, 22 505 25 01, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 1 września 2020 r.

Pan
Senator Aleksander Pociąg
Przewodniczący
Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji

NRA.12-ST-1.25.2018

W związku z planowanym procedowaniem przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji **poselskiego projektu 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; druk senacki nr 194)** uprzejmie przesyłam opinię prawną w przedmiocie zgodności tego projektu z Konstytucją RP oraz prawem Unii Europejskiej, przygotowaną przez adw. Macieja Obrębskiego.

Adwokat prof. dr hab. Robert Zawłocki

*Przewodniczący Komisji Legislacyjnej
przy Naczelnej Radzie Adwokackiej*

Obrebski Adwokaci i Radcowie Prawni
ul. Podgórna 4/9B, 61-829 Poznań

Opinia prawna

w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP
oraz prawem Unii Europejskiej
poselskiego projektu ustawy
o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji
reprzywatywacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich,
wydanych z naruszeniem prawa oraz ustawy o gospodarce
nieruchomościami (druk sejmowy nr 420; druk senacki 194)

Poznań, 16 sierpnia 2020 r.

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów	2
Przedmiot opinii	4
Zastrzeżenia	4
I. Opis Projektu Ustawy	6
§ 1. Uwagi ogólne.....	6
§ 2. Ratio legis nowelizacji.....	6
§ 3. Prezentacja projektowanych rozwiązań	7
§ 3.1. Proponowane w Projekcie zmiany w ustawie o Komisji:.....	7
§ 3.2. Proponowane w Projekcie zmiany w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.....	10
§ 3.3. Przepisy intertemporalne zawarte w Nowelizacji:.....	12
II. Analiza zgodności Projektu z Konstytucją RP	12
§ 1. Analiza nowelizowanych przepisów Ustawy o gospodarce nieruchomościami.....	14
§ 2. Analiza przepisów intertemporalnych zawartych w Projekcie	28
§ 3. Podsumowanie	30
III. Ocena zgodności Projektu z prawem UE	31
IV. Podsumowanie praktycznych konsekwencji przyjęcia Nowelizacji.....	35
V. Konkluzje.....	35

Wykaz ważniejszych skrótów

Użyte w niniejszej Opinii skróty lub określenia oznaczają:

Dekret, Dekret Bieruta – dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. 1945 nr 50 poz. 279); tzw. Dekret Bieruta;

dzień sporządzenia opinii – dzień uwzględniający stan faktyczny oraz prawny będący podstawą wydania niniejszej opinii – tj. 16 sierpnia 2020 r.;

EKPCz – Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. nr 61 poz. 284 ze zm.);

ETPCz – Europejski Trybunał Praw Człowieka;

Fundusz Reprywatyzacji – fundusz, o którym mowa w art. 56 ustawy 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; dalej także: ustawa o komercjalizacji) ;

Karta Praw Podstawowych UE, Karta – Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 30 marca 2010 r. (Dz. Urz. UE. C 2010 nr 83);

K.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.);

Komisja – Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (wedle brzmienia art. 3 ust. 1 Ustawy z dnia 9 marca 2017 r.);

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz 483 z późn. zm.);

K.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320);

K.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. 256)

Opinia – niniejsza opinia;

Projekt – poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami, będący przedmiotem niniejszej opinii - druk sejmowy nr 420 (w opinii również jako **Nowelizacja**);

Projektodawca – grupa 26 posłów Prawa i Sprawiedliwości, autorów omawianego Projektu (w opinii również jako **Wnioskodawcy**);

Rada – Naczelna Rada Adwokacka, jako zlecająca Opinię;

TK – Trybunał Konstytucyjny;

TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej;

UE – Unia Europejska;

Ustawa o ochronie praw lokatorów, u.o.p.l. - ustawa 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);

Ustawa o gospodarce nieruchomościami, u.g.n – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65);

Ustawa z dnia 9 marca 2017 r., Ustawa o Komisji – ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2018 r. poz. 2267).

Wniosek dekretowy – wniosek o przyznanie prawa użytkowania wieczystego złożony na podstawie art. 7 ust. 1 Dekretu. Należy wspomnieć, iż zgodnie z art. 23 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2020 r. poz. 139), w przypadku uwzględnienia tego wniosku po 1 stycznia 2019 r., jeżeli dotyczy on gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe, przenosi się na wnioskodawcę prawo własności tego gruntu.

Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest zgodność z Konstytucją RP oraz prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy 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, druk senacki 194), zwanego w dalszej części opinii również „Projektem”. Ponadto, opinia będzie miała na celu wskazanie praktycznych konsekwencji implementacji projektowanych zmian do polskiego systemu prawnego.

Zastrzeżenia

- I. Niniejsza opinia została sporządzona na zlecenie Komisji Legislacyjnej Naczelnej Rady Adwokackiej. Opinia dotyczy wybranych regulacji Projektu, zasługujących w opinii Rady na szczególną uwagę. Nie stwierdza się zatem, iż pozostałe projektowane zmiany pozostają w zgodzie z wzorcami konstytucyjnymi oraz przepisami o rodowodzie wspólnotowym.
- II. Opinia została przygotowana i opracowana według najlepszej wiedzy posiadanej przez sporządzającego, niemniej, poglądy oraz linia orzecznicza zarówno Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej mogą ulec zmianie. Nie jest zatem wykluczone, iż przedstawione konkluzje odnośnie zgodności Projektu z Konstytucją RP oraz prawem Unii Europejskiej nie zostaną przez wymienione organy podzielone.
- III. Opinia uwzględnia stan projektu na dzień sporządzania opinii, tj. po trzecim czytaniu projektu i uchwaleniu Projektu na 16. posiedzeniu Sejmu RP w dniu 14 sierpnia 2020. Koncentrując się zatem na pierwotnym tekście Projektu, opiniujący wskazuje na zmiany w komentowanych przepisach naniesione w toku procesu legislacyjnego. Ze względu na przyjęcie w tym ostatnim czytaniu Projektu - z

uwzględnieniem jedynie nielicznych z poprawek zgłoszonych w toku procesu legislacyjnego - opiniujący pragnie zwrócić szczególną uwagę na doniosłość podnoszonych w opinii zastrzeżeń.

- IV. Nadto, opinia odnosi się również do rozwiązań przejściowych (intertemporalnych), przewidzianych w art. 4–6 oraz 8 Projektu. Zawiera wreszcie sygnalizację niektórych problemów prawnych (w postaci luk prawnych czy też kolizji przepisów), których rozstrzygnięcie - zdaniem opiniującego – może powodować trudności w praktyce obrotu prawnego.
- V. Należy wskazać także, iż opinia nie dotyczy oceny konstytucyjności pierwotnej wersji Ustawy z dnia 9 marca 2017 r., a jedynie regulacji objętych Nowelizacją w przedstawionym przez Wnioskodawców kształcie. Nie ulega jednak wątpliwości, że sama Ustawa z 9 marca 2017 r. budzi szereg zastrzeżeń co do jej zgodności z Konstytucją i prawem Unii Europejskiej.
- VI. Projekt – druk sejmowy nr 420, druk senacki 194 - bazuje w dużej części na rozwiązaniach poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji restrykcyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa oraz zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 30 listopada 2018 roku (druk sejmowy nr 3070, złożony w VIII kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej), częściowo modyfikując jego założenia, a także (przede wszystkim w przypadku Ustawy o gospodarce nieruchomościami) dodatkowo poszerzając przesłanki odmawiające ustanowienia użytkowania wieczystego. Zastrzeżenia podniesione do projektu objętego drukiem nr 3070, znajdują częściowe zastosowanie także do Projektu objętego niniejszą Opinią.
- VII. Konkluzją opinii jest, zdaniem opiniującego, iż proponowane w Projekcie zmiany w ustawie o gospodarce nieruchomościami doprowadzą faktycznie do zatrzymania procesu restrykcyjnego w odniesieniu do nieruchomości warszawskich.

I. Opis Projektu Ustawy

§ 1. Uwagi ogólne

- (1) Projekt został wniesiony dnia 15 czerwca 2020 roku na ręce Marszałek Sejmu przez grupę 26 posłów Prawa i Sprawiedliwości. Do reprezentacji wnioskodawców został upoważniony poseł Paweł Lisiecki. Projekt wpłynął do Sejmu dnia 15 czerwca 2020 roku, a dnia 17 czerwca 2020 roku skierowano Projekt do I czytania w komisjach, kierując Projekt do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. II czytanie na posiedzeniu Sejmu miało miejsce dnia 15 lipca 2020 roku. Projekt został uchwalony w III czytaniu na posiedzeniu Sejmu dnia 14 sierpnia 2020 roku.
- (2) W uzasadnieniu Projektu wskazano, iż nie jest on objęty prawem Unii Europejskiej i nie pociąga za sobą negatywnych skutków finansowych dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Należy jednak zasygnalizować, iż umorzenie postępowań zainicjowanych sprzeciwem m.st. Warszawy może dlań spowodować negatywne skutki finansowe. Nadto, zamierzone Projektem skrajne ograniczenie roszczeń Dekretowych, prowadzące *de facto* do ich wygaszenia, może spowodować nieprzewidziane konsekwencje odszkodowawcze dla Skarbu Państwa.

§ 2. Ratio legis nowelizacji

- (3) Celem wprowadzanych Projektem zmian, jak wskazują Wnioskodawcy w jego uzasadnieniu, jest zapewnienie sprawniejszego działania Komisji w realizacji jej ustawowych zadań, co doprowadzić ma do zapobieżenia niezgodnej z interesem publicznym sytuacji, w której osoby, na rzecz których wydano bezprawnie decyzję reprivatyzacyjną, pozostaną wzbogacone o nienależne im środki pieniężne.

- (4) Z lektury całości uzasadnienia wyływa natomiast wniosek, iż głównym ratio legis Projektu jest ochrona **interesu indywidualnego byłych oraz obecnych lokatorów nieruchomości warszawskich**, objętych potencjalnie bądź faktycznie procesem reprivatyzacji.
- (5) Wnioskodawcy zamierzają osiągnąć te cele przede wszystkim poprzez umorzenie wszystkich pozostających w toku postępowań sądowych zainicjowanych sprzeciwem m. st. Warszawy od decyzji Komisji, przyznających odszkodowanie bądź zadośćuczynienie lokatorom nieruchomości warszawskich. Gmina m. st. Warszawy zostanie także pozbawiona uprawnienia do składania tych sprzeciwów w przyszłości. Zmieniony zostanie podmiot odpowiedzialny za realizację roszczeń odszkodowawczych, którym ma zostać Fundusz Reprivatyzacyjny (obecnie m. st. Warszawa). Nie będzie także możliwe ustanowienie kuratora dla osób nieznanymi z miejsca pobytu w postępowaniu inicjowanym wnioskiem dekretowym. Co więcej, do realizacji opisanych wyżej celów ma doprowadzić także **rozszerzenie katalogu przesłanek uzasadniających odmowę przyznania użytkowania wieczystego i w konsekwencji zwrotów nieruchomości warszawskich na rzecz beneficjentów i ich następców prawnych**.
- (6) Nie kwestionując licznych nadużyć, wynikłych podczas prowadzonej na podstawie Dekretu Bieruta reprivatyzacji (opisanych szczegółowo w raporcie Komisji z jej działalności w okresie od 11 maja 2017 r. do 10 września 2019 r.), opiniujący pragnie podkreślić, iż celem projektowanych zmian, niewyrażonym wprost, a wynikającym z analizy praktycznych konsekwencji wprowadzenia Projektu, jest także faktyczne zatrzymanie procesu reprivatyzacji gruntów warszawskich.

§ 3. Prezentacja projektowanych rozwiązań

§ 3.1. Proponowane w Projekcie zmiany w ustawie o Komisji:

- (7) Projektowane zmiany odnoszą się w części do przepisów regulujących funkcjonowanie Komisji w aspekcie ustrojowym i proceduralnym. Przewiduje się, między innymi,

uchylenie przepisu przyznającego Komisji uprawnienia prokuratora (art. 3 ust. 4 ustawy o Komisji) oraz umożliwienie Przewodniczącemu Komisji i jego zastępcy udzielenie pełnomocnictwa do reprezentacji Komisji adwokatowi lub radcy prawnemu (art. 4a ust. 4 ustawy o Komisji).

(8) Jednocześnie, ograniczono możliwość wszczynania postępowania rozpoznawczego przed Komisją z uwagi na brak uprawdopodobnienia przesłanki posiadania, gdy z podjętych czynności sprawdzających wynika, że przesłanka ta została spełniona. Co więcej, jeśli decyzja reprivatyzacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne, postępowanie rozpoznawcze będzie wszczynane jedynie w przedmiocie nałożenia obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia (art. 15 ust. 2). Dookreślono także rodzaje rozstrzygnięć, jakie mogą być wydawane przez Komisję, także poprzez uchylenie przepisu przewidującego uprawnienie Komisji do rozpoznania wniosku dekretowego (art. 29 ust. 1 pkt 6 ustawy o Komisji). Wydanie przez Komisję decyzji skutkującej uchyleniem decyzji reprivatyzacyjnej powoduje powstanie z mocy prawa obowiązku m. st. Warszawy lub Skarbu Państwa do przejęcia zarządu nad przedmiotową nieruchomością warszawską, który to obowiązek dotychczas był fakultatywny i zależny od treści decyzji Komisji. Osoba, na rzecz której wydano decyzję reprivatyzacyjną, jej następca prawny albo dotychczasowy zarządca zostaną zobowiązani z mocy prawa do niezwłocznego wydania nieruchomości (art. 40e ust. 1).

(9) Nadto, projektowane zmiany skutkują poszerzeniem 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, bądź postępowania egzekucyjnego, dotyczącego nieruchomości warszawskiej (art. 26a ust. 1). Dalsza część zmienianych Nowelizacją regulacji dotyczy wprowadzenia możliwości uchylenia zabezpieczenia w postaci wpisu w księdze wieczystej ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu rozpoznawczym przed Komisją, w sytuacji, gdy stało się ono zbędne w toku czynności sprawdzających (art. 24a ust. 2).

- (10) Nowelizacja poszerza także katalog podmiotów obowiązanych do zwrotu równowartości nienależnego świadczenia o osoby, które nabyły prawa lub roszczenia, o których mowa w art. 7 Dekretu, a następnie dokonały ich zbycia lub przeniesienia pod tytułem darmym (art. 31 ust. 1 pkt 2a). Projekt kreuje także domniemanie, iż nabywca tych roszczeń pozostawał w złej wierze także przed nabyciem decyzji reprivatyzacyjnej (art. 31 ust. 1a). Zwrot nienależnie pobranych świadczeń ograniczony będzie odtąd co najmniej 30-dniowym terminem, a pobrane środki zostaną przekazane na Fundusz Reprivatyzacyjny (art. 32 ust. 1).
- (11) Lokatorom, którzy ponieśli szkodę bądź zostali pokrzywdzeni z uwagi na wydanie decyzji reprivatyzacyjnej, odszkodowanie bądź zadośćuczynienie wypłacać będzie odtąd Skarb Państwa (dotychczas m. st. Warszawa). Poszerza się także katalog przesłanek uprawniających do tego świadczenia, także o przesłankę trwałej lub czasowej niemożności korzystania z nieruchomości warszawskiej lub jej części (art. 33 ust. 1 pkt 1). Osoba poszkodowana bądź pokrzywdzona będzie mogła złożyć wniosek o przyznanie odszkodowania bądź zadośćuczynienia w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji Komisji wydanej na podstawie art. 29 ust. 1 (art. 34 ust. 2), a skutek doręczenia decyzji będzie miał miejsce w ciągu 7 dni od dnia ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 34 ust. 2a). Zmieniane projektem przepisy wyłączają możliwość złożenia sprzeciwu od decyzji Komisji przyznającej odszkodowanie bądź zadośćuczynienie przez m. st. Warszawę (art. 34 ust. 3).
- (12) Przyznano także miesięczną dietę członkom Społecznej Rady, dotychczas wykonującym pracę nieodpłatnie, którą to zmianę należy ocenić pozytywnie (art. 8a ustawy o Komisji).
- (13) Projekt przewiduje także wyłączenie zastosowania przepisów k.p.a. dotyczących milczącego załatwienia sprawy, a także przepisu art. 156 § 2 k.p.a., który wyłącza możliwość stwierdzenia nieważności decyzji, gdy od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne (art. 38 ust. 1). Komisji przyznano nadto uprawnienia wierzyciela w postępowaniu

egzekucyjnym w zakresie zabezpieczeń i obowiązków wynikających z decyzji i postanowień Komisji (art. 38 ust. 3).

§ 3.2. Proponowane w Projekcie zmiany w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami

(14) Najistotniejszą zmianą wynikającą z nowelizacji Ustawy o gospodarce nieruchomościami, w kształcie zaproponowanym przez Wnioskodawców, jest wprowadzenie dalszych ograniczeń dla pozytywnego rozpoznania wniosku o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 ust. 1 Dekretu (art. 214a u.g.n.). Odmowa uwzględnienia wniosku dekretowego będzie bowiem możliwa - oprócz dotychczas istniejących - także w następujących przypadkach:

- ze względu na 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% (obecnie w 66%);
- gdy nie będzie możliwe dokonanie zgodnego z prawem i ładem przestrzennym podziału nieruchomości, której części dotyczy roszczenie;
- gdy jeden z lokali objętych decyzją dekretową będzie zajmowany przez lokatora w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l. (co najmniej jednego w obrębie całej nieruchomości);
- gdy osoba uprawniona nie będzie w stanie uprawdopodobnić, 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 budowlanego¹;
- gdy nieruchomość jest przeznaczona na cele nauki, oświaty i kultury;
- gdy grunt położony jest 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);

¹ Na etapie prac legislacyjnych przyjęto poprawkę usuwającą tę przesłankę z Projektu.

- gdy na gruncie, budynku lub ich części ustanowiono lub przeniesiono na rzecz osób trzecich praw rzeczowych albo oddanie nieruchomości lub jej części do odpłatnego korzystania, a więc w przypadku ustanowienia umowy najmu bądź dzierżawy w odniesieniu przynajmniej do części nieruchomości;
- gdy ustanowienie użytkowania wieczystego oraz własności budynku lub innego urządzenia spowodowałby sprzeczność z przeznaczeniem społeczno-gospodarczym tych praw;
- gdy nie jest możliwe pogodzenie użytkowania wieczystego nieruchomości z prawidłowym ukształtowaniem stosunków sąsiedzkich;
- gdy nieruchomość przeznaczona jest na inne niż określone w art. 6 u.g.n. cele użyteczności publicznej².

(15) Co więcej, Projekt przewiduje umorzenie postępowań inicjowanych wnioskiem dekretowym, gdy pomimo wezwania przez organ wnioskodawcy bądź jego następców prawnych do uczestnictwa w postępowaniu przez ogłoszenie, do sprawy nie wpłynęło, w przeciągu ostatnich 30 lat od dnia złożenia wniosku, żadne inne pismo pochodzące od strony oprócz tego wniosku (art. 214b ust. 2). Co więcej, Nowelizacja przewiduje, że wnioskodawca oraz jego ewentualni następcy prawni nie mogą być reprezentowani przez kuratora spadku lub kuratora dla osoby nieznanej z miejsca pobytu (art. 214 b ust. 2a). Zgodnie z Projektem, nie będzie możliwe ustanowienie użytkowania wieczystego na rzecz osoby, która nabyła swoje prawa od kuratora ustanowionego dla osoby nieznanej z miejsca pobytu bądź od kuratora spadku, jeśli nie było podstaw dla ich ustanowienia (art. 214c). Natomiast o decyzji odmownej ustanowienia użytkowania wieczystego wnioskodawcy będą dowiadywać się w drodze obwieszczenia (art. 214b ust. 6).

² W ostatecznej wersji Projektu, przyjętej po trzecim czytaniu, przesłanka ta otrzymała brzmienie: „przeznaczenie lub wykorzystanie nieruchomości na cele użyteczności publicznej.” Należy podkreślić, iż stanowi to powtórzenie istniejącego już art. 214a pkt 1 u.g.n., zgodnie z którym przesłanką odmowną ustanowienia użytkowania wieczystego jest „przeznaczenie lub wykorzystywanie na cele określone w art. 6”. Zamiarem Wnioskodawców jest zatem objęcie tym przepisem także nieruchomości przeznaczone na cele inne niż w art. 6 u.g.n., pozostawiając swobodnemu uznaniu organu administracyjnego dookreślenie, o jakich celach publicznych może być w tym zakresie mowa.

§ 3.3. Przepisy intertemporalne zawarte w Nowelizacji:

(16) Przepisy intertemporalne zawarte są w art. 5 - 9 Nowelizacji. Warto zwrócić uwagę na przepis art. 6 ust. 2 (w wersji pierwotnej art. 5 Projektu), który przewiduje umorzenie z mocy prawa, z chwilą wejścia w życie Nowelizacji, wszystkich postępowań sądowych o odszkodowanie bądź zadośćuczynienie, zainicjowanych sprzeciwem m. st. Warszawy, co sprawi, że decyzje przyznające odszkodowanie lub zadośćuczynienie, od których został złożony ten sprzeciw, uważać się będzie z mocy prawa za ostateczne i prawomocne (art. 7 Projektu; w wersji pierwotnej art. 6 Projektu).

(17) Można zwrócić także uwagę na dość krótki, bo 14-dniowy, termin na przekazanie nienależnie pobranych świadczeń, o których mowa w ustawie o Komisji, przez m.st. Warszawa na rzecz Funduszu Reprywatyzacji (art. 5 Projektu w wersji pierwotnej art. 7 Projektu). Koresponduje to z 30-dniowym terminem na wypłatę odszkodowań i zadośćuczynień z Funduszu przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych z tytułu decyzji, które nabrały na podstawie Nowelizacji waloru ostateczności (art. 8 Projektu; w wersji pierwotnej art. 7 Projektu). Pojawia się jednak wątpliwość, czy w przypadku ewentualnego opóźnienia w realizacji tego obowiązku przez m.st. Warszawę, powyższe świadczenia nie zostaną wypłacone bezpośrednio z Funduszu, który to Fundusz w założeniu miał służyć celom związanym z zaspokajaniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa (*vide* art. 56 ust. 1 ustawy o komercjalizacji).

II. Analiza zgodności Projektu z Konstytucją RP

(18) Jakkolwiek należy podzielić przekonanie Projektodawców o konieczności zapewnienia efektywnej wypłaty odszkodowań oraz zadośćuczynień dla osób poszkodowanych i pokrzywdzonych w wyniku nieprawidłowości powstałych w toku wydawania decyzji reprywatyzacyjnych, zauważyć trzeba, iż proponowane w Nowelizacji rozwiązania, przewidujące faktyczne wygaszenie roszczeń związanych z gruntami warszawskimi, stoją w sprzeczności z konstytucyjną zasadą

proporcjonalności. W szczególności, Projektodawcy uznają za konieczne dla wypłaty tych odszkodowań i zadośćuczynień jednocześnie wygaszenie roszczeń z Dekretu Bieruta, nie zauważając, że oba postępowania – tj. ustanawiające użytkowanie wieczyste na nieruchomościach warszawskich oraz postępowanie przed Komisją, przyznające odszkodowanie bądź zadośćuczynienie ofiarom reprivatyzacji – to postępowania osobne, z osobnym postępowaniem dowodowym.

(19) Nowelizowane przepisy przewidują natomiast określone rozwiązanie generalne w zakresie sprawy reprivatyzacji w Polsce, przynajmniej w odniesieniu do gruntów warszawskich, poprzez cząstkowe regulacje, pozbawiające praktycznej doniosłości istniejące przepisy umożliwiające pozytywne załatwienie wniosków dekretowych (w szczególności poprzez rozszerzenie przesłanek odmownych wydania decyzji reprivatyzacyjnej na podstawie art. 214a u.g.n.). Należy natomiast oczekiwać, by wola ustawodawcy w zakresie zakończenia bądź kontynuowania procesu reprivatyzacji w Polsce została zmanifestowana w sposób bezpośredni, tj. poprzez przyjęcie ogólnej regulacji zawierającej jasne kryteria realizacji roszczeń. Proponowane przepisy należy w związku z tym uznać przede wszystkim za naruszające zasadę proporcjonalności, poprzez naruszenie istoty praw regulacją ograniczanych.

(20) Ponadto, wątpliwe z punktu widzenia standardów konstytucyjnych praw jednostek samorządu terytorialnego są również przepisy intertemporalne przewidziane w Projekcie, prowadzące do retroaktywnego działania przepisów w nim przewidzianych – w szczególności przewidujące umorzenie z mocy prawa toczących się obecnie postępowań sądowych. Niezgodne z prawem do sądu mogą być natomiast regulacje, przewidujące skutek doręczenia decyzji odmownej ustanowienia użytkowania wieczystego po upływie 14 dni od dnia obwieszczenia w Biuletynie Informacji Publicznej.

(21) Podsumowując, opisane w § 3 opinii regulacje budzą szereg wątpliwości odnośnie ich zgodności z wyrażonymi w treści Ustawy Zasadniczej zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz prawa do sądu. Natomiast poprzez naruszenie zasady

zaufania obywateli do państwa oraz zakazu retroakcji, a także poprzez używanie niedookreślonych zwrotów i pominięcie kryteriów ich zastosowania, zdają się godzić w zasadę demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP).

§ 1. Analiza nowelizowanych przepisów Ustawy o gospodarce nieruchomościami

- (22) Odnosząc się do zmienianych Nowelizacją przepisów, szczególną uwagę należy zwrócić na nowelizowane przepisy Ustawy o gospodarce nieruchomościami, w szczególności na sposób redakcji przesłanek odmownych wydania decyzji ustanawiającej użytkowanie wieczyste na nieruchomościach warszawskich, dodawanych Projektem do art. 214a u.g.n. Wypada zwrócić uwagę, iż przesłanki te, dotychczas fakultatywne, stały się obecnie obligatoryjne.
- (23) Ustawa znacznie poszerza katalog tych przesłanek, wprowadzając do art. 214a u.g.n. punkty od 6-12, poddając w wątpliwość proporcjonalność tych ograniczeń względem celu, jakim ma być ochrona osób poszkodowanych w wyniku nieprawidłowości mających miejsce w trakcie procesu reprivatyzacji.
- (24) Należy zauważyć w szczególności, iż objęte Projektem przesłanki odmowne znajdują zastosowanie nie tylko w sytuacji, gdy dotyczą całej nieruchomości warszawskiej, ale także, gdy dotyczą nawet niewielkiej części gruntu, budynku czy części składowej nieruchomości. Prowadzi to zatem do sytuacji, w której nawet ustanowienie dzierżawy na niewielkim fragmencie gruntu – przykładowo na kiosk czy reklamę – będzie mogło stanowić przesłankę uniemożliwiającą pozytywne rozpoznanie wniosku dekretowego. Podobnie, wystarczy, że na fragmencie nieruchomości będzie się znajdował niewielki pas trawnika, by odmówić restytucji gruntu byłym właścicielom, pokrzywdzonym z tytułu wywłaszczenia na podstawie dekretu Bieruta. Ostatecznie zatem zwrotowi podlegać będą mogły jedynie pustostany, a istnienie takowych w kręgu nieruchomości podlegających zwrotowi należy poddać w zdecydowaną wątpliwość.

(25) Odnosząc się natomiast szczegółowo do wprowadzanych nowelizacją przesłanek odmownych, stwierdzić można co następuje.

- a. Nowelizowany art. 214a pkt 4 zmniejsza poziom zniszczeń nieruchomości warszawskich, który uprawnia do odmowy ustanowienia nań użytkowania wieczystego. Odtąd nie tylko nieruchomości w większej części zniszczone w trakcie działań wojennych i odbudowane nie będą podlegały zwrotowi byłym właścicielom, ale także takie, które były zniszczone w 50%. Zgodnie z uzasadnieniem Projektu: „(...) określenie poziomu zniszczeń na 66% powodowało nie objęcie zakresem przedmiotowej regulacji prawnej znacznej liczby budynków, które uległy masowemu niszczeniu w związku z działaniami wojennymi. Budynki te były często zniszczone w stopniu uniemożliwiającym korzystanie z nich, natomiast nie mieściły się w ustawowym progu”. Ratio legis tego przepisu jest zatem ograniczenie katalogu nieruchomości podlegających zwrotowi. Nowelizacja prowadzi zatem jedynie do ograniczenia ilości nieruchomości, które mogą podlegać zwrotowi, nie wskazując dla uzasadnienia tego ograniczenia konkurencyjnego prawa, które należy poddać ochronie, prowadząc tym samym do naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji.

- b. Kolejną przesłanką odmowną jest zajmowanie lokalu przez lokatora w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l. Zgodnie z tym przepisem, lokatorem jest najemca lokalu lub osoba używająca lokal na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności. „Ta szeroka definicja, odnosząca się także – w zakresie orzekania o eksmisji i prawie do lokalu socjalnego (obecnie – do najmu socjalnego lokalu) do dotychczasowych lokatorów, tj. osób, które utraciły przysługujący im tytuł do lokalu (por. uchwałę Sądu Najwyższego z 15.11.2001 r., III CZP 66/01, OSNC 2002/9, poz. 109), obejmuje zarówno osoby, które korzystają (lub korzystały) z prawa do lokalu na podstawie umowy użyczenia (lub stosunków prawnorodzinnych, np. art. 281 k.r.o.), jak i te, które mają (lub miały) status quasi-właścicielski, jak w przypadku spółdzielczych własnościowych praw do lokali mieszkalnych (por. uchwały Sądu Najwyższego: z 13.06.2003 r., III CZP 36/03, OSNC 2004/4, poz. 52; z

13.06.2003 r., III CZP 40/03, OSNC 2004/6, poz. 89, oraz z 23.09.2004 r., III CZP 50/04, OSNC 2005/9, poz. 154). Zreasumowania dorobku orzeczniczego dokonał Sąd Najwyższy w uchwale z 15.11.2018 r., III CZP 49/18 (Biul. SN 2018/11, s. 7), w której potwierdził, że osoba korzystająca z lokalu mieszkalnego na podstawie umowy użyczenia zawartej z najemcą lokalu bez zgody wynajmującego wymaganej przez art. 688² k.c. jest lokatorem w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l. (...)" (za: Dziczek Roman, *Komentarz do ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego*, [w:] *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów*, wyd. VII, WKP 2020). Wymaga zatem podkreślenia, iż tak szerokie zakreślenie podmiotów będące lokatorami w myśl u.o.p.l. dotyczy także osób, które użytkują lokal bez zgody wynajmującego. Natomiast objęcie opisywaną przesłanką także części nieruchomości powodować może sytuację, w której zajęcie choćby jednego pomieszczenia przez osobę, której lokal jedynie użyczono, spowoduje odmowę ustanowienia użytkownika wieczystego dla całej nieruchomości dla następcy prawnego jej byłego właściciela. Omawiana regulacja budzi również wątpliwości względem konieczności ograniczenia wynikającego z zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ możliwe jest zachowanie praw lokatorów w mniej dolegliwy byłych właścicieli, których prawo jest jednocześnie ograniczane. Nie rozważono bowiem przykładowo, możliwości zgłoszenia ewentualnych naruszeń Komisji, a także – co zdaje się przeczyć ratio legis Projektu – odrzucono na etapie prac nad Projektem poprawkę przewidującą udział lokatorów w postępowaniu przed Komisją. Można zastanowić się także, czy uprawnione jest – co zdaje się wynikać z uzasadnienia nowelizacji - zakładanie złej wiary w traktowaniu lokatorów przez uprawnionych z tytułu roszczeń dekretowych.

- c. Odnosząc się natomiast do wymogu 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 to obostrzenie uznać za niezgodne z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji, prowadzące w istocie do naruszenia prawa własności. W szczególności, ograniczenie to należy uznać za nieuprawnione w sytuacji, gdy zniszczenie bądź zaniedbanie nieruchomości warszawskich częstokroć spowodowane było działaniem (bądź zaniechaniem) Skarbu Państwa bądź m.st. Warszawy. Zatem niemożność wykonywania swojego prawa przez spadkobierców byłych właścicieli nieruchomości stanowi nadmierny obowiązek, naruszający wymóg adekwatności płynący z konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Co więcej, nieznane pozostają kryteria spełnienia przesłanki tego uprawdopodobnienia. Jeśli zamierzeniem spadkobiercy jest, przykładowo, uzyskanie dotacji na renowację odzyskanej nieruchomości, w jaki sposób uprawdopodobnić ma jej uzyskanie? Uwagi te zostały jednak uwzględnione na etapie prac legislacyjnych i przesłanka ta została usunięta w brzmieniu Projektu przyjętym w trzecim czytaniu (co może świadczyć o szybkości prowadzonych prac nad Projektem). Na marginesie można jedynie przypomnieć, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zauważa się, iż *„jednym z podstawowych składników prawa własności jest możliwość pobierania pożytków, która wprowadzić może być przez ustawodawcę regulowana i ograniczana (m.in. ze względu na socjalny kontekst korzystania z własności oraz na obowiązki, jakie własność rodzi wobec ogółu), a w skrajnych wypadkach nawet przejściowo wykluczana, jeśli jednak ustawodawca stawia właściciela w sytuacji, w której jego własność musi mu przynosić straty, a zarazem nakłada nań obowiązekłożenia na utrzymanie przedmiotu tej własności w określonym stanie, to można mówić o ograniczeniu naruszającym „istotę” prawa własności (tak w wyroku z dnia 17 maja 2006 roku o sygn. K 33/05). Przyjęcie opisywanej przesłanki w proponowanym przez Wnioskodawców kształcie doprowadziłoby do wypełnienia kryteriów tak opisywanego naruszenia.*

- d. W odniesieniu do przesłanki 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) należy zauważyć, iż kreuje ona możliwość odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego w sytuacji, gdy na nieruchomości zlokalizowane są: „tereny urządzone wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, pełniące funkcje publiczne, a w szczególności parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe, cmentarze, zieleń towarzysząca drogom na terenie zabudowy, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom, dworcem kolejowym oraz obiektom przemysłowym”. Zatem przy założeniu, że dla odmowy pozytywnego rozpoznania wniosku dekretowego wystarczy spełnianie tej przesłanki wystarczy położenie jednego z ww. elementów zieleni miejskiej jedynie na niewielkiej części nieruchomości, w postaci, przykładowo, trawnika („zieleń towarzysząca drogom na terenie zabudowy”). Przesłanki tego rodzaju nie można uznać za legitymizującą tak znaczące naruszenie prawa własności oraz modelu jego ochrony wynikającej z art. 64 ust. 1-3 Konstytucji.

- e. W przypadku przesłanki odmownej w postaci ustanowienia lub przeniesienia 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 – należy zauważyć, iż dla ograniczenia prawa własności ustawodawca przyznaje prymat ochronie jeszcze innym prawom rzeczowym na nieruchomości (lub jej części!), przykładowo w postaci umowy dzierżawy. Ograniczenie to należy uznać za niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Aby zwrócić nieruchomość, nieruchomość warszawska musiałaby być pustostanem, a grunt, na której byłaby położona – niewydzierżawiona. Tym samym chronić się będzie także dzierżawców, którzy dzierżawią – nawet przez niedługi okres czasu – jedynie niewielki fragment całej nieruchomości.
- f. Kolejną z przesłanek - przeszkody powodujące, iż ustanowienie użytkowania wieczystego oraz własności budynku lub innego urządzenia powodowałby

sprzeczność z przeznaczeniem społeczno-gospodarczym tych praw – należy uznać za niezgodną z zasadą poprawnej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Wypełnienie treścią zawartą w niej klauzuli generalnej zostanie pozostawione całkowicie organowi administracyjnemu. Trzeba oczywiście zauważyć, iż klauzula społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa ma swoje liczne odpowiedniki w prawie cywilnym (m.in. art. 5, 54, 140, 143, 144 K.c.), a także prawie pracy (art. 8 K.p.). W doktrynie prawa cywilnego wskazuje się, że: *„Ograniczenie prawa własności ze względu na społeczno-gospodarcze przeznaczenie rzeczy (...) odnosi się do funkcji ekonomicznej prawa własności, łącząc tym samym interes społeczny z interesem indywidualnym. Nie jest możliwe jednoznaczne określenie treści tej klauzuli ze względu na to, że własność może pełnić różne funkcje w zależności od rodzaju rzeczy będącej przedmiotem własności. Nierzadko ograniczenie prawa własności ze względu na społeczno-gospodarcze przeznaczenie rzeczy pokrywa się z ograniczeniami wynikającymi z przepisów prawa. Do ważniejszych ograniczeń prawa własności ze względu na społeczno-gospodarcze przeznaczenie nieruchomości należy zaliczyć wertykalne i horyzontalne ograniczenie prawa własności. Granice horyzontalne są ustalane zgodnie z przepisami prawa geodezyjnego. W przypadku granic wertykalnych nieruchomości polski system prawa nie zna koncepcji własności, która obejmowałaby bez ograniczeń to wszystko, co jest pod (kopaliny, gazy, woda) lub nad gruntem (słup powietrza). Ograniczenia te wynikają z prawa górniczego, geologicznego, wodnego i lotniczego”* (Ciszewski Jerzy (red.), Nazaruk Piotr (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, WKP 2019). Wypada natomiast wyrazić wątpliwość, czy treść tej przesłanki odpowiada intencji jej wprowadzenia do u.g.n. przez Projektodawców. W orzecznictwie łączy się bowiem tę przesłankę także z możliwością realizacji uprawnień właścicielskich zgodnie z wolą właściciela. Jak wskazał Sąd Najwyższy: *„Zgodnie z art. 143 k.c., społeczno-gospodarczego przeznaczenia gruntu nie wyznacza sposób, w jaki z gruntu dotychczas korzystano, ale sposób, w jaki właściciel faktycznie i potencjalnie zgodnie z przepisami prawa i planem zagospodarowania przestrzennego może zgodnie ze swoją wolą z gruntu korzystać. Wymieniony przepis traktuje zatem o społeczno-gospodarczym przeznaczeniu gruntu w rozumieniu abstrakcyjnym, co oznacza, że*

odwołanie się do społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości należy rozumieć jako wskazanie na uprawnienie właściciela do nieskrępowanego korzystania z tej nieruchomości w zakresie - a więc także na wysokość i głębokość - z reguły dostępnym (potencjalnie możliwym do wykorzystania) właścicielowi, w granicach zakreślonych przez prawo.”³ Oznacza to, że skrajnie niedookreślone są sytuacje, kiedy pozytywne rozpoznanie wniosku dekretoowego miałyby być z wykonywaniem prawa własności sprzeczne, skoro spowoduje ono umożliwienie realizacji praw przez właściciela. Doprowadzi to także do sytuacji, w której adresaci normy w tym przepisie wyrażonej nie będą mieli możliwości ukształtowania swojego postępowania na przyszłość. Takie działanie ustawodawcy prowadzi do pozostawienia wypełnienia treścią tego przepisu – a więc ukształtowania wiążącej linii orzeczniczej w sprawach gruntów warszawskich – organom administracji, co należy uznać za niezgodne z zasadą zaufania obywateli do państwa. Przesłanka społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa – o rodowodzie cywilnoprawnym – ma swoje orzecznictwo ukształtowane przez sądy powszechne. Za niepożądaną należy uznać sytuację, w której w odniesieniu do gruntów warszawskich zostanie ukształtowana zgola odmienna (i niemożliwa do przewidzenia) jej interpretacja. Zatem jako wybitnie uznaniowa i subiektywna, przesłanka ta może także zostać odmiennie zinterpretowana przez sądy administracyjne, co doprowadzi do niewielkiej trwałości wydawanych na jej podstawie decyzji.

- g. Podobne zarzuty postawić można kolejnej wprowadzanej Nowelizacją przesłance odmownej, tj. „niemożności pogodzenia z prawidłowym ukształtowaniem stosunków sąsiedzkich”. Jak podnosi się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, wymóg właściwego ukształtowania stosunków sąsiedzkich – o cywilnoprawnym rodowodzie – odnosi się przede wszystkim do kwestii immisji (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 marca

³ Na tak rozumianą treść klauzuli społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa powołują się także sądy administracyjne. Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 marca 2018 r. o sygn. II OSK 1213/16.

2018 r. o sygn. II OSK 1213/16). Zastanawia, w jaki sposób ta przesłanka miałaby podlegać ocenie jeszcze przed zmianą po stronie właściciela nieruchomości warszawskiej. Przesłanka ta, podobnie jak poprzednia, pozostaje niedookreślona i dopuszczająca arbitralne rozstrzygnięcia organu administracyjnego, który miałby decydować o dookreśleniu jej treści. Obawa tej arbitralności pojawia się przede wszystkim, gdy zauważy się fakt, iż o kształcie stosunków sąsiedzkich orzekać będzie Prezydent m.st. Warszawy w odniesieniu do nieruchomości sąsiadującą z gruntem należącym do gminnego zasobu własności miasta. Co więcej, za naruszającą bezpośrednio art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji należy uznać sytuację, w której podmioty pokrzywdzone przejęciem nieruchomości na podstawie Dekretu Bieruta mają ponosić negatywne skutki ewentualnego zakłócenia stosunków sąsiedzkich, które to zakłócenie powstało właśnie ze względu na działania nacjonalizacyjne ówczesnego prawodawcy.

- h. Ostatnią przesłanką jest *„przeznaczenie lub wykorzystanie nieruchomości na inne niż określone w art. 6 cele użyteczności publicznej”*, w trzecim czytaniu zmienione na: *„przeznaczenie lub wykorzystanie nieruchomości na cele użyteczności publicznej”*. Jak już wskazywano, stanowi ona de facto powtórzenie obowiązującego już art. 214a pkt 1, który mówi o przeznaczeniu nieruchomości na cele wskazane w art. 6 u.g.n., wymieniającym szczegółowo cele uznawane za publiczne w rozumieniu tej ustawy (wymienionych w 10 punktach; pkt 10 zawiera także odesłanie do innych ustaw). Należy pamiętać, iż dodatkowe określenie celów publicznych znalazło się w projektowanym art. 214a pkt 7, który przewiduje odmowę ustanowienia użytkowania wieczystego, gdy nieruchomość została przeznaczona *„na cele nauki, oświaty i kultury”*. Proponowana regulacja art. 214a pkt 12 u.g.n. jest natomiast zbędna, pogłębiając wadliwość legislacyjną Projektu. Natomiast w zakresie zastosowania tego przepisu w praktyce stwierdzić można, iż określenie jakie cele ustawodawca ma na myśli, pozostawione zostało swobodnemu uznaniu organu administracyjnego.

(26) Oznacza to, że proponowana Projektem redakcja art. 214a u.g.n. odbiera praktyczną doniosłość przepisowi art. 214 u.g.n. Prawo przyznane tym przepisem staje się iluzoryczne, a wprowadzane przesłanki odmowne do art. 214a u.g.n. spowodują faktyczny skutek uchylenia art. 214 u.g.n.. Proponowane zmiany w sposób skrajny naruszają konstytucyjną ochronę prawa własności, legalizując subiektywne działania organów, których kontrola zostanie *de facto* uniemożliwiona. Wydaje się także, iż opisanymi wyżej przesłankami kreuje się nadmierne obowiązki dowodowe względem spadkobierców przeddekretowych właścicieli nieruchomości warszawskich. Jak natomiast wskazał TK w wyroku z dnia 27 maja 2002 roku o sygn. K 20/01: *„Jeżeli ustawodawca nakazał wykonywanie obowiązku, którego realizacja pociąga za sobą niekonieczne, a przez to nieproporcjonalnie uciążliwe skutki w stosunku do jego uzasadnienia, stanowi to pewne ograniczenie wolności (art. 31 ust. 1 Konstytucji) niezależnie od tego, czy jest to również ingerencja w konkretne, chronione przez Konstytucję wolności i prawa”*.

(27) Opisana tak jak powyżej regulacja stoi w oczywistej sprzeczności do zasady proporcjonalności, prowadząc do faktycznej niemożności wykonania swojego prawa przez podmioty uprawnione na podstawie dekretu Bieruta. Prowadzi to tym samym do nadmiernej ingerencji w prawo własności wynikające z art. 64 ust. 3 Konstytucji, pozostawiając także nadmierny margines oceny dla stosującego powyższe przesłanki organu.

(28) Tymczasem należy zauważyć, co podkreśla się także w doktrynie, iż kompetencję wypełniania treścią zwrotów niedookreślonych powinno się przyznawać sądom, obdarzonym przymiotem niezawisłości i bezstronności. Natomiast powinno zmierzać się do ograniczenia sytuacji, w których swoboda interpretacji tych zwrotów pozostawiana jest organom administracyjnym. Jak zaznacza E. Łętowska: *„Nie jest bez znaczenia, jakiemu podmiotowi przyznaje się kompetencję wypełniania treścią zwrotów niedookreślonych. Istnienie zwrotów niedookreślonych daje organom stosującym prawo (z reguły powinno to dotyczyć sądów) większą swobodę i kompetencję interpretacyjną. Przykładowo, powinno się unikać operowania takimi zwrotami, gdy kompetencję do ich dookreślenia w procesie stosowania prawa będą miały organy administracji - za trafniejsze*

uwaga się tu kierowanie jej do sądu. Ten cieszy się bowiem cechami bezstronności i niezawisłości, a także jest wyposażony w lepsze gwarancje proceduralne, chroniące przed arbitralnością” (Łętowska E., *Interpretacja a subsumpcja zwrotów niedookreślonych i nieostrych*, Państwo i Prawo 2011/7-8/17-29). Wypada natomiast zauważyć, iż wprowadzane nowelizacją u.g.n. przesłanki odmowne wydania decyzji staną się przedmiotem oceny Prezydenta m.st. Warszawy, a także weryfikacji (pod kątem ich spełnienia podczas wydawania decyzji ustanawiających użytkowanie wieczyste) przez Komisję reprivatyzacyjną.

(29) Trzeba mieć na uwadze, iż opisana powyżej działalność interpretacyjna organów administracyjnych - która z konieczności będzie musiała zostać podjęta w wyniku przyjęcia przepisów w projektowanym kształcie - stanie się także przedmiotem oceny w ramach nadzoru judykacyjnego dokonywanego przez sądy administracyjne.

(30) Nadto, sposób użycia oraz redakcja niedookreślonych przesłanek rzutuje na kwestię kontroli ich konstytucyjności. *„W praktyce (także polskiego Trybunału Konstytucyjnego) można napotkać próby inicjacji takiej kontroli w odniesieniu do przepisów zawierających zwroty niedookreślone (nieostre). Za wzorzec kontroli służy tu art. 2 Konstytucji, zaś zarzut jest formułowany jako naruszenie zasad rzetelnej legislacji, z uwagi na brak dostatecznej określoności i dostatecznej pewności prawa”* (Łętowska E., *Interpretacja a subsumpcja zwrotów niedookreślonych i nieostrych*, Państwo i Prawo 2011/7-8/17-29; podobnie w uzasadnieniu wyroku TK z dnia 18 lutego 2004 roku o sygn. P 21/02). Uznaje się, że dopuszczalny margines nieostrości przepisu ma źródło w celowym powierzeniu sądom możliwości sytuacyjnego reagowania. *„Gdyby natomiast zarzut dotyczył zwrotu niedookreślonego wypełnianego praktyką organu administracji, kryteria oceny konstytucyjności byłyby z pewnością surowsze, ponieważ i gwarancje proceduralne są wówczas słabsze, jakkolwiek tu również istnieje sądowa ochrona, choć ograniczona do oceny legalności”* (*Ibidem*).

(31) Wymaga podkreślenia, iż nakaz określoności przepisów prawnych, rozumiany jako wymaganie sformułowania tych przepisów w sposób zapewniający dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych, traktować należy jako jeden z elementów zasady ochrony zaufania obywatela do państwa, wynikający z art. 2

Konstytucji. „Znalazło to [powiązanie wymogu określoności przepisów prawnych z zasada zaufania obywateli do państwa – przyp. M.O.] już wyraz we wcześniejszych rozstrzygnięciach Trybunału Konstytucyjnego (zob. orzeczenia z dnia 19 czerwca 1992 r. o sygn. U 6/92, z dnia 1 marca 1994 r. o sygn. U 7/93, 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94) i ta linia orzecznicza zasługuje na całkowitą akceptację” (za uzasadnieniem wyroku TK z dnia 17 października 2000 roku o sygn. SK 5/99). W wyroku z dnia 28 października 2009 roku o sygn. Kp 3/0923, podsumowującym dotychczasowy dorobek orzeczniczy w tej materii Trybunał Konstytucyjny (w pełnym składzie) zauważył, że: „Norma konstytucyjna nakazująca zachowanie odpowiedniej określoności regulacji prawnych ma charakter zasady prawa. Nakłada to na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę” (Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2015). Należy pamiętać, iż zasada ta jest nie tylko jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji, ale stanowi ona także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wynikający z art. 2 Konstytucji (por. np. wyroki z dnia 28 października 2009 roku o sygn. K 32/08; z dnia 29 maja 2012 roku o sygn. SK 17/09 oraz z dnia 29 lipca 2014 roku o sygn. P 49/1).

- (32) Nadto, co już podkreślano, istnieje silny związek między wymogiem określoności przepisów wprowadzających ograniczenia dla konstytucyjnych praw i wolności a spełnieniem kryteriów tych ograniczeń wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji. „Naruszenie zasady poprawnej legislacji w niektórych sprawach może pociągać za sobą nie tylko niezgodność kwestionowanej regulacji z art. 2 Konstytucji, ale również z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Związek taki może mieć miejsce w wypadku, gdy chodzi o przepisy odnoszące się wprost do praw i wolności obywateli. Istotą unormowania zawartego w art. 31 ust. 3 Konstytucji jest bowiem określenie przesłanek, których spełnienie jest koniecznym warunkiem dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostki (wyrok z dnia 21 kwietnia 2009 roku o sygn. K 50/07)” (Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*.

Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym, Warszawa 2015). Jak wskazuje się w orzecznictwie TK, zasada określoności w sposób szczególny odnosi się do tych przepisów prawnych, które naruszają lub ograniczają prawa i wolności obywatelskie (tak w wyroku z dnia 15 stycznia 2009 roku o sygn. K 45/07).

(33) Standardami, jakie musi spełniać zgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenie praw i wolności, są wymóg adekwatności (tj. czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków), wymóg konieczności (tj. czy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana) oraz wymóg proporcjonalności *sensu stricto* (tj. efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela; por. orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 roku o sygn. K 11/94). Ograniczenia, które tych wymogów nie spełniają, należy uznać za nadmiernie ingerujące w istotę ograniczanego prawa. Każdorazowo należy zatem rozważyć, czy tego samego celu nie można było osiągnąć przy użyciu mniej uciążliwych dla obywatela środków (por. wyroki z dnia 12 stycznia 2000 roku i sygn. P 11/98 oraz z dnia 3 października 2000 roku o sygn. K 33/99).

(34) Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazywał, że *„jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładające-go mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza Konstytucję”* (por. przykładowo wyroki z dnia 12 stycznia 2000 roku o sygn. P 11/98 oraz z dnia 9 lipca 2009 r. SK 48/05).

(35) W przypadku prawa własności, konieczność stosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji do oceny tych naruszeń zasygnalizowany został przez Trybunał w wyroku z dnia z dnia 12 stycznia 1999 roku o sygn. P 2/98: *„Analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczania praw (w tym prawa własności) wskazuje, że w przypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 traktować należy wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń*

tego prawa". Potwierdza to także analiza materiałów źródłowych (por. Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 1995 r., nr XXXVII).

- (36) Wydaje się, iż w przypadku analizowanego Projektu alternatywne sposoby ochrony praw lokatorów nie zostały poddane pod rozwagę, nie wyważono też adekwatnie obu wartości (tj. ochrona praw spadkobierców byłych właścicieli nieruchomości oraz ochrony praw lokatorów), przyznając prymat tylko jednej z nich. Wydaje się o tym świadczyć brak udziału osób, którym przysługują roszczenia dekreto-owe na etapie konsultacji społecznych i prac nad projektem. Należy zastanowić się, czy wyważenie to jest w pełni adekwatne w świetle orzeczenia TK, który zaznaczył, iż przyznanie prymatu ochronie osób użytkujących lokale na podstawie umów najmu bądź innych nie jest oczywiste: *„Przerzucenie ciężaru dofinansowania najmu wyłącznie na jedną grupę społeczną, jaką stanowią właściciele budynków mieszkalnych, także zostało uznane za niekonstytucyjne, gdyż nie tylko na nich ciąży obowiązek solidaryzmu i pomocy słabszym”* (por.: wyroki z: dnia 2 października 2002 roku o sygn. K 48/01 oraz z dnia 17 maja 2006 roku o sygn. K 33/05).
- (37) Przede wszystkim jednak wymaga podkreślenia, iż skutkiem w tak skrajnie niedookreślony sposób zredagowanych przepisów będzie w szczególności niewielka trwałość wydanych na podstawie tak niejasnych przesłanek decyzji odmownych, prowadząc do ich masowego uchylania w drodze ich kontroli sądowno-administracyjnej.
- (38) Warto wspomnieć, iż nie rozumie się pod tymi uwagami przyzwolenia na nierzadkie przypadki wykorzystywania, tzw. handlu roszczeniami i podejmowanie działań mających na celu faktyczną eksmisję lokatorów. Wydaje się jednak, że proponowana regulacja narusza istotę przyznanego art. 214 u.g.n. prawa i nie stanowi wyrazu odpowiedniego wyważenia obu wartości. Można byłoby bowiem rozważyć rozwiązania alternatywne, które bez nowelizacji u.g.n. prowadziłyby do ochrony praw lokatorów, np. obowiązek informowania lokatorów o toczącym się postępowaniu i udzielenie im uprawnienia do uczestnictwa w postępowaniu przed Komisją.

- (39) Wypada także zauważyć, co nie wybrzmiało dostatecznie na etapie dotychczasowych prac legislacyjnych nad Projektem, iż efektywna ochrona praw lokatorów nie musi być w żadnym wypadku powiązana z jednoczesnym wygaszeniem roszczeń dekretowych.
- (40) Należy natomiast zauważyć, iż Nowelizacja nakłada niewspółmiernie ciężkie obowiązki na osoby uprawnione z tytułu roszczeń dekretowych także poprzez wyłączenie możliwości ustanowienia kuratora dla osoby nieznanej z miejsca pobytu. Ze względu na okoliczności wydania Dekretu, wymóg powzięcia wiedzy co do miejsca pobytu wszystkich osób uprawnionych, należy uznać za nieadekwatnie dolegliwy (i niejednokrotnie niemożliwy do zrealizowania). Wyklucza to także prawo tych osób do sądu. Jak zauważa W. Chróścielewski, *„Postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji dotychczasowej [odmawiającej przyznania użytkownika wieczystego – przyp. M.O.], jak i będące jego następstwem postępowanie dotyczące ustanowienia prawa własności czasowej lub prawa zabudowy toczyły się z reguły wiele lat po złożeniu wniosku w tym przedmiocie. Należało więc ustalić krąg stron postępowania, co nie było i nie jest zadaniem prostym z uwagi na upływ czasu, a w konsekwencji śmierć stron będących osobami fizycznymi i konieczność ustalenia ich następców prawnych, a także likwidację lub przekształcenia osób prawnych. Trzeba przy tym pamiętać o zjawisku migracji ludności, zwłaszcza po 1956 r. i 1968 r. Trudności potęguje również fakt, że dużo ludzi, którzy opuścili terytorium Polski, zmieniali nazwiska, upraszczając ich pisownię lub powracając do wcześniej używanych przez przodków nazwisk bądź po prostu przyjmując nowe nazwiska pozwalające im lepiej asymilować się ze społecznością nowego miejsca zamieszkania”* (Chróścielewski Wojciech, *Niektóre zagadnienia związane z funkcjonowaniem Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich*, ZNSA 2018/1/9-26)”. Instytucja kuratora sądowego miała rekompensować te trudności. Wypada zauważyć nadto, iż Projekt przewiduje także wprowadzenie do u.g.n. przepisu art. 214c, zgodnie z którym: *„Odmawia się oddania gruntu w użytkowanie wieczyste 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.”*. Wydaje się to dostatecznym zabezpieczeniem, by

instytucja kuratora sądowego nie była wykorzystywana do realizacji niezgodnych z prawem celów (jak ustanawianie kuratora dla osoby nieżyjącej).

(41) Na koniec należy także zwrócić uwagę na zawartą w przyjętym w trzecim czytaniu Projekcie nowelizację w art. 214b u.g.n., poprzez dodanie do istniejącego przepisu dodatkowego ustępu 6. Zgodnie z nowelizowanym brzmieniem tego przepisu, Prezydent m.st. Warszawy będzie zawiadamiać o wydaniu decyzji odmawiającej ustanowienia użytkownika wieczystego w drodze obwieszczenia. Skutek doręczenia decyzji nastąpi w terminie 14 dni od obwieszczenia. Wymaga podkreślenia, iż jest to jedna z najistotniejszych decyzji w procesie reprivatyzacji gruntów warszawskich. Osoba, która nie zauważy w Biuletynie Informacji Publicznej wzmianki o wydaniu decyzji, nie będzie mogła jej zaskarżyć, a nawet w przeciwnym razie, na jej zaskarżenie będzie mieć na to tylko 28 dni (14 od obwieszczenia + 14 dnia na złożenie odwołania w myśl art. 129 § 2 K.p.a.) od obwieszczenia. Należy zauważyć, iż może to prowadzić do niemożności wykonania prawa do sądu w myśl art. 45 ust. 1 Konstytucji, poprzez nakładanie na uprawnionego do zaskarżenia decyzji nieadekwatnie uciążliwego obowiązku stałego informowania się o treści Biuletynu Informacji Publicznej, od którego to zaskarżenie jest zależne.

(42) Zauważyć można także, iż powyższa regulacja ma charakter cząstkowy w odniesieniu do rozwiązania problematyki dotyczącej gruntów warszawskich. Pozornie nie odnosi się ona do rozwiązania kwestii reprivatyzacji w Polsce, ale faktycznie takie rozwiązanie przewiduje. Jej wejście w życie prowadzić będzie zatem do dalszego rozproszenia problemów związanych z procesem reprivatyzacji w Polsce, w miejscach niezbędnej kompleksowej regulacji.

§ 2. Analiza przepisów intertemporalnych zawartych w Projekcie

(43) W przypadku przepisów intertemporalnych zawartych w Projekcie warto zwrócić uwagę na przepis art. 6 ust. 2, na podstawie którego podlegają umorzeniu z mocy prawa wszczęte i niezakończone do dnia wejścia w życie Nowelizacji postępowania

sądowe o odszkodowanie lub zadośćuczynienie, wszczęte wskutek wniesienia sprzeciwu wyłącznie przez m.st. Warszawę na podstawie art. 34 ust. 3 ustawy o Komisji. Przepis korespondować ma z art. 1 pkt 11 lit. c Projektu⁴, którym pozbawia się m.st. Warszawa możliwości złożenia sprzeciwu od decyzji Komisji przyznającej odszkodowanie bądź zadośćuczynienie z tytułu wymienionych w art. 33 ustawy o Komisji sytuacji, związanych z naruszeniami mającymi miejsce w toku procesu reprivatyzacji.

(44) Powyższy przepis oznacza, że z mocy prawa Gmina m.st. Warszawa stanie się stroną przegraną wszystkich postępowań dotyczących odszkodowania bądź zadośćuczynienia będących w toku. Przepis ten należy uznać za mogący pozostawać w sprzeczności z art. 165 ust. 2 w zw. z art. 165 ust. 2, jako pozbawiający Gminę możliwości sądowej ochrony swoich praw majątkowych, w sytuacji, gdy takie prawo zostało już Gminie ustawowo przyznane. Jak wskazuje się w doktrynie: „*Jednostka samorządu terytorialnego może domagać się sądowej ochrony (a w szczególności tzw. dostępu do sądu) na podstawie art. 165 ust. 2 Konstytucji (...) (Tuleja Piotr (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, WKP 2019)*” Należy zauważyć w szczególności, iż nie rozważono na etapie prac legislacyjnych takiej metody wypłaty odszkodowań, która nie prowadziłaby do jednoczesnego umorzenia pozostających w toku postępowań sądowych.

(45) Projektodawca nie wyjaśnił przy tym, ażeby takie odstępstwo od zakazu retroaktywności prawa było konieczne do realizacji wartości konstytucyjnej, uznanej w danym wypadku za ważniejszą od wartości chronionej zakazem retroakcji. Nie wskazuje też na konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, której realizacja nie jest możliwa bez naruszenia zakazu retroaktywności prawa, co jest zaś konieczne w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (tak przykładowo w wyrokach z dnia 12 maja 2009 r. o sygn. P 66/07, z dnia 1 grudnia 2007 r. o sygn. P 43/07 czy z dnia 19 marca 2007 r. o sygn. K 47/05 oraz z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00 ; podobnie

⁴ W brzmieniu ustalonym po trzecim czytaniu, nowelizującym art. 34 ust. 3 i 4.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 5 czerwca 2013 r., IV SA/Po 261/13). Wydaje się bowiem, że istnieje możliwość pogodzenia wypłaty odszkodowań lokatorom z sądowym rozpoznaniem złożonych już sprzeciwów.

(46) W świetle powyższych rozważań, regulacja w proponowanym przez Wnioskodawców kształcie budzi znaczne wątpliwości z punktu widzenia jej zgodności z gwarancjami konstytucyjnymi wynikającymi z przyznania Gminie osobowości prawnej i tym samym umożliwienia jej prawa do obrony komunalnych praw majątkowych.

§ 3. Podsumowanie

(47) W omawianym Projekcie przewidziano rozwiązania, które z pewnością można określić jako budzące wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją RP. Projektodawca w uzasadnieniu Projektu wskazał przy tym, iż jego głównym celem jest realizacja interesu społecznego oraz indywidualnego osób zamieszkujących na podstawie dotychczasowych umów najmu lokali mieszkalnych w nieruchomościach objętych procesem reprivatyzacji. Wydaje się jednak, iż Projektodawca nie tylko nie wyważył odpowiednio realizacji tego celu z naruszanymi tym samym prawami spadkobierców byłych właścicieli nieruchomości warszawskich, lecz nawet nie wykazał istnienia związku między nimi. Nie podniesiono przede wszystkim na etapie prac legislacyjnych, iż dla zaspokojenia roszczeń odszkodowawczych lokatorów nieruchomości warszawskich nie jest konieczne jednoczesne uniemożliwienie realizacji roszczeń dekretowych.

(48) Stwierdzić można, iż kolejna cząstkowa regulacja mająca na celu rozwiązanie spraw związanych z reprivatyzacją, tym razem poprzez wygaszenie roszczeń byłych właścicieli gruntów warszawskich, staje się kolejnym z wyrazów zaniechania ustawodawczego w zakresie kompleksowej regulacji tego zagadnienia. Przytoczyć można w tym miejscu fragment uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 roku o sygn. P 6/13: „Ustawodawca, nie czyniąc nic poza kopiowaniem w u.g.n. rozwiązań wypracowanych pod rządami ustaw z 1958

r. i 1985 r., dał wyraz braku woli ustanowienia przepisów reprivatyzacyjnych. Zaniechanie unormowania tej kwestii jest faktem notoryjnie znanym i dość powszechnie krytykowanym. Uwadze prawodawcy nie mogło ujść to, że w Polsce jako jedynym kraju z byłego bloku państw socjalistycznych do dziś nie uchwalono ustawy reprivatyzacyjnej. O "świadomości" ustawodawcy w tym względzie świadczy chociażby liczba projektów ustaw reprivatyzacyjnych wniesionych do Sejmu (np. 8 projektów w Sejmie II kadencji)."

(49) Powyższą sytuację należy ocenić negatywnie, gdyż, jak stwierdził Trybunał w tym samym postanowieniu: „*Jak słusznie odnotował Trybunał w uchwale o sygn. W 19/95, obecna sytuacja prawna byłych właścicieli tzw. gruntów warszawskich jest skutkiem zaniechań ustawodawcy i organów stosujących prawo, "wbrew literze i założeniom dekretu z 1945 roku".*

III. Ocena zgodności Projektu z prawem UE⁵

(50) W uzasadnieniu Projektu wprost wskazano, iż nie jest on objęty prawem UE. Powyższe twierdzenie znalazło potwierdzenie w opinii Biura Analiz Sejmowych. Już na wstępie zaznaczyć jednak należy, że wbrew twierdzeniu autorów Projektu, zakres proponowanej regulacji jest objęty prawem UE i może budzić wątpliwości co do swojej zgodności z prawem UE.

(51) Omawianemu Projektowi postawić można przede wszystkim zastrzeżenia w zakresie jego zgodności z art. 17 i 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Ponadto, jako wzorzec kontroli wskazać można także art. 6 oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka w związku z art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. nr 90 poz. 864/30).

⁵ Wskazuję, iż niniejszy rozdział stanowi powtórzenie tez wyrażonych w uwagach wyrażonych w Opinii Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 7 stycznia 2019 roku do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa oraz zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 30 listopada 2018 roku (druk sejmowy nr 3070). Ze względu na tożsamość materii obu projektów, należy uznać, iż uwagi zawarte w niniejszym rozdziale pozostają aktualne.

(52) Zgodnie z art. 17 Karty Praw Podstawowych UE: „Każdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny.”

(53) Wydaje się, iż wyrażone w Projekcie cele stanowią wyraz ochrony interesu publicznego, zwłaszcza główny z nich, jakim jest ochrona praw lokatorów zamieszkujących lokale w nieruchomościach warszawskich. Niemniej jednak konieczne jest, by omawiana regulacja spełniała wymóg proporcjonalności. Test proporcjonalności uważa się zaś za niespełniony, jeśli zmierzający do ochrony interesu publicznego cel ustawy da się osiągnąć za pomocą innych, mniej restrykcyjnych środków (*less restrictive measures*) (por. wyrok z dnia 23 września 2003 r., C-452/01, sprawa *Ospelt and Schlössle Weissenberg Familienstiftung*, pkt 41). Za naruszający tak rozumiany test proporcjonalności należy rozumieć ograniczenie prawa własności poprzez wprowadzenie przesłanki odmownej ustanowienia użytkownika wieczystego w proponowanym brzmieniu art. 214a pkt 6-9, która prowadząc faktycznie do wykluczenia wszystkich wnioskodawców, ma charakter restryktywny dla realizacji prawa własności uprawnionych. Należy szczególnie podkreślić, że tego typu regulacja wpłynie negatywnie na realizację roszczeń także tych ze spadkobierców właścicieli byłych nieruchomości warszawskich, którzy w dobrej wierze pragną odzyskać nieruchomości swoich przodków, a ich działania nie mają na celu naruszenia słuszenie nabytych praw lokatorów zamieszkujących w nieruchomościach warszawskich.

(54) Pojęcie mienia w myśl art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁶, będącego konwencyjnym odpowiednikiem art. 17 Karty, odnosi się

⁶ W brzmieniu: „Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu

bowiem zarówno do istniejącego mienia, jak i do wartości majątkowych, w tym także wierzytelności i roszczeń, w związku z którymi dana osoba może twierdzić, że ma przynajmniej uprawnione oczekiwanie ich realizacji (Nowicki Marek Antoni, *Komentarz do Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, [w:] *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do art. 17 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. VII, Warszawa 2017). Oceniając więc zgodności komentowanych regulacji z art. 1 Protokołu, stwierdzić więc można, że w zakresie każdej ingerencji w spokojne korzystanie z mienia prawo krajowe musi zapewniać ochronę przed arbitralną ingerencją w prawa majątkowe (tak np. w wyrokach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach *Capital Bank AD v. Bułgaria* z dnia 24 listopada 2005 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 49429/99, § 134 czy *Zlinsat, spol. s r.o. v. Bułgaria* z dnia 15 czerwca 2006 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 57785/00, § 98⁷). Z tak rozumianą zasadą stać może w sprzeczności art. 214a pkt 7 u.g.n. w projektowanym brzmieniu, który nie wyszczególnia przesłanek, jakie należy wypełnić dla uprawdopodobnienia jego realizacji w konkretnej sprawie. Na marginesie wspomnieć można także orzecznictwo ETPCz wykluczające taką ingerencję w prawo własności, które spowoduje zaprzeczenie jej istocie. Jak stwierdził Trybunał w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce*: „w niniejszej sprawie władze, poprzez nakładanie kolejnych ograniczeń na wykonywanie prawa zaliczania przez Skarżącego oraz poprzez stosowanie praktyk, które uczyniły to prawo faktycznie niewykonalnym i bezużytecznym, sprawiły, że stało się ono pozorem prawa oraz zniweczyły jego istotę” (wyrok ETPCz z dnia 28 września 2005 r. w sprawie *Broniowski v. Polska*, skarga nr 31443/96, §185). W tym kontekście rozpatrywać można art. 214a pkt 6 u.g.n., który doprowadzić może do faktycznej niemożności dochodzenia roszczeń gwarantowanych przez art. 7 ust. 1 Dekretu.

korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych”; Protokół nr 1 i nr 4 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. oraz sporządzony w Strasburgu dnia 16 września 1963 r. (Dz. U nr 36 poz. 175/1).

⁷ Za: Marek Antoni, *Komentarz do Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, [w:] *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. VII, Warszawa 2017.

(55) Oceniając natomiast zgodność z prawem unijnym wprowadzającego odstępstwo od zakazu retroakcji art. 6 ust. 2 Projektu, należy stwierdzić, iż „zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału [Sprawiedliwości] zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań stanowi część unijnego porządku prawnego i musi być przestrzegana podczas stosowania regulacji unijnych przez państwa członkowskie. Zasada ta sprzeciwia się temu, by nowelizacja uregulowania krajowego pozbawiała osobę uprawnioną ze skutkiem wstecznym prawa, które nabyła ona na podstawie wcześniejszego uregulowania (tak w wyroku TSUE z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie C-107/10 Enel Maritsa Iztok 3, Zb.Orz. s. I-3873, pkt 39; tak również opinia rzecznika generalnego Juliane Kokott przedstawiona w 13.10.2011 r. w sprawie C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i in.*, pkt 107).

(56) Na marginesie można wspomnieć także, iż w dokumencie Agenda 2000, który stanowił istotny punkt w ramach przygotowywań do przyjęcia do Unii Europejskiej nowych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, w części szczegółowej, poświęconej Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do kwestii własności wyraźnie wskazano, iż jakkolwiek prawo własności jest w Polsce zagwarantowane, to jednak pozostaje do rozwiązania kwestia rekompensaty dla osób wywłaszczonych przez nazistów oraz władze komunistyczne (Agenda 2000, *Opinia Komisji Europejskiej o wniosku Polski o członkostwo w Unii Europejskiej*, s. 11.). Agenda 2000 stanowiła niejako punkt wyjścia do dalszych badań nad stanem polskich przygotowań do akcesji, czego wyrazem były coroczne raporty zawierające ocenę przygotowań do akcesji, zwracano w nich uwagę na problem reprivatyzacji, a ten sporządzony w 2002 roku wskazywał, iż istnieje możliwość dochodzenia roszczeń przed sądem, a orzecznictwo – jakkolwiek procesy bywają długie i skomplikowane - dla byłych właścicieli wydaje się być korzystne (2002 *Regular report on Poland's Progress Towards Accession*, s. 29-30). Wejście w życie proponowanych przepisów należy rozpatrywać w kontekście spójności z powyższymi założeniami i rozumieć jako przekreślenie tendencji w nich wskazywanej.

IV. Podsumowanie praktycznych konsekwencji przyjęcia Nowelizacji

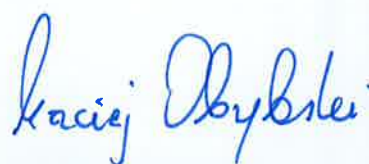
(57) Podsumowując powyższe uwagi do Projektu, należy stwierdzić, iż przyjęcie nowelizacji w obecnym kształcie doprowadzi do sytuacji, w której zatrzymany zostanie proces reprivatyzacji polegający na przyznawaniu użytkownika wieczystego lub prawa własności na podstawie wniosku z art. 7 ust. 1 Dekretu poprzez objęcie przesłanką odmowną (w projektowanym art. 214a pkt 6-12) zdecydowanej większości nieruchomości warszawskich. Ocennej decyzji organów administracyjnych, a także samej Komisji, pozostawiony zostanie szeroki pas nieostrości użytych w Nowelizacji klauzul. Co więcej, do spełnienia części opisywanych przesłanek może doprowadzić swoim działaniem gmina m.st. Warszawa, niezainteresowana zwrotem niektórych z nieruchomości. Przykładowo, ustanowienie na części nieruchomości dzierżawy doprowadzi do niemożności zwrotu całej tej nieruchomości. Co więcej, należy zdecydowanie podkreślić, iż decyzje odmowne wydawane przez organ rozpoznający wnioski dekretowe, a także późniejsze decyzje weryfikacyjne Komisji, mogą nie ostać się w inicjowanej następczo kontroli sądownoadministracyjnej, ze względu na możliwość ich odmiennej interpretacji przez sądy orzekające w sprawie.

V. Konkluzje

- I. Po przeanalizowaniu Projektu, w szczególności projektowanego brzmienia przepisów Ustawy o gospodarce nieruchomościami, należy stwierdzić, iż objęte są one działaniem prawa Unii Europejskiej i mogą pozostawać z nim w częściowej sprzeczności.
- II. Co więcej, projektowane przepisy, a w szczególności: 1) regulacje wprowadzające szerokie ograniczenia wykonywania prawa własności w postaci z użyciem zwrotów niedookreślonych, prowadzące do faktycznego uniemożliwienia realizacji roszczeń Dekretowych, a także 2) wyłączające możliwość ustanawiania kuratora sądowego w sprawach dekretowych oraz 3) powodujące umorzenie z mocy prawa toczących się postępowań sądowych, prowadzą do naruszenia

wynikających z zasady państwa prawnego zasady proporcjonalności i pewności prawa, a także zasady niedziałania prawa wstecz, ochrony praw słusznie nabytych czy prawa do sądu i tym samym pozostają niezgodne z Konstytucją RP, w zakresie, w jakim przedstawiono to w niniejszej Opinii.

- III. Należy zauważyć, iż skutek w postaci ochrony praw lokatorów objętych procesem reprivatyzacji nieruchomości warszawskich można byłoby osiągnąć w sposób, który nie prowadziłby do zakwestionowania istoty praw osób uprawnionych z tytułu roszczeń dekretowych. Wprowadzana Projektem możliwość złożenia przez Komisję wniosku o zawieszenie postępowania o eksmisję oraz postępowania egzekucyjnego, a także obligatoryjne przejęcie w zarząd nieruchomości warszawskiej przez m.st. Warszawa (lub Skarb Państwa) wydaje się zabezpieczać te prawa w sytuacji uchylecia decyzji dekretowej przez Komisję.
- IV. Nadto, projektowana regulacja zmierza do rozwiązania problemu reprivatyzacji w Polsce poprzez częściową regulację wpadkową, która to kwestia domaga się kompleksowego jej uregulowania. Należy zauważyć, iż zalecanym działaniem byłoby podejście z refleksją do kwestii wypłacania odszkodowań lokatorom, które to postępowanie nie musi być zależne od jednoczesnego wygaszenia roszczeń dekretowych.



Maciej Obrębski
adwokat