



Warszawa, 31 sierpnia 2020 r.



03980200373057
RPW/23947/2020 P
2020-09-01

ZYGMUNT FRANKIEWICZ
Przewodniczący Samorządu Terytorialnego i
Administracji Państwowej
ul. Wiejska 6
00-902 Warszawa

do wiadomości:

1. Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
Senatu RP
2. Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji
Państwowej Senatu RP

Szanowny Panie Marszałku, Wysoka Izbo!

Nasze stanowisko kierujemy w związku z przekazaniem Senatowi RP przez Sejm RP uchwalonej przez Sejm RP na 16. posiedzeniu w dniu 14 sierpnia 2020 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 (dalej jako „Ustawa”). Prosimy o interwencję Senatu w tej sprawie i głębokie przemyślenie rozwiązań proponowanych przez Sejm, które w naszej ocenie są rażąco niekonstytucyjne.

Chcielibyśmy zwrócić szczególną uwagę Wysokiej Izby na następujące kwestie:

1. Niekonstytucyjność rozwiązań proponowanych w Ustawie

Uchwalona przez Sejm Ustawa jest wysoce wątpliwa konstytucyjnie z wielu przyczyn. Jej uregulowania prowadzą do faktycznego zablokowania zwrotów tzw. nieruchomości dekretowych na terenie Warszawy na rzecz prawowitych właścicieli czy ich następców prawnych. Nowe, wprowadzane Ustawą, przesłanki do odmowy zwrotu nieruchomości

mają w wielu przypadkach charakter generalny (jak np. wskazana w projektowanym art. 214a ust. 1 pkt 10) ustawy o gospodarce nieruchomościami przesłanka przeszkody powodującej, iż ustanowienie użytkowania wieczystego oraz własności budynku lub innego urządzenia powodowałaby sprzeczność z przeznaczeniem społeczno-gospodarczym tych praw, czy też w wskazana w pkt 11) przesłanka niemożności pogodzenia zwrotu z prawidłowym ukształtowaniem stosunków sąsiedzkich), a w konsekwencji nie spełniają standardów stawianych demokratycznemu państwu prawa.

Ponadto, przesłanką do odmowy zwrotu nieruchomości w naturze ma być także okoliczność zajmowania nieruchomości przez chociażby jednego lokatora. W przypadku kamienic, w których znajduje się wiele lokali odbieranie właścicielom prawa do żądania zwrotu nieruchomości (czy chociażby pozostałej, niezamieszkałej części) z uwagi na jej zajmowanie przez chociażby jednego lokatora jest rozwiązaniem nieproporcjonalnym i zupełnie nieuzasadnionym. W uzasadnieniu Ustawy trudno znaleźć wytłumaczenie, dlaczego zajmowanie chociażby jednego lokalu z kilkunastu czy kilkudziesięciu ma od razu powodować całkowite uniemożliwienie odzyskania zabranej przed laty nieruchomości. Takie rozwiązanie może stanowić również pole do nadużyć – Ustawa nie wskazuje chociażby jak długo przed ostatecznym rozpoznanem sprawy nieruchomość ma być zajmowana przez lokatorów oraz nie zakłada weryfikacji lokatorów zamieszkujących w nieruchomości, czy spełniają kryteria Ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego z dnia 21 czerwca 2001 r. oraz wydanych na jej podstawie uchwał Rady m.st. Warszawy.

Z konstytucyjnej zasady proporcjonalności i ochrony prawa własności (art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP) wynika przecież, że ograniczenia prawa własności, czy prawa użytkowania wieczystego mogą być ustanawiane tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty tych praw i tylko wtedy gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i wolności publicznej albo wolności i praw innych osób. Każdorazowa ingerencja w te prawa musi mieć charakter racjonalny i pozostawać w odpowiedniej proporcji do tych ww. celów.

Proponowana Ustawa stoi w jaskrawej sprzeczności zarówno z Konstytucją Rzeczypospolitej Polski, jak również z Europejską Konwencją Praw Człowieka, którą Polska podpisała w 1993 roku, a która również gwarantuje ochronę prawa własności.

Pomysłodawcy Ustawy patrzą na wciąż nieuregulowany w naszym prawie problem reprivatyzacji jedynie z punktu widzenia lokatorów, całkowicie przy tym pomijając słuszne interesy właścicieli i ich następców prawnych. Działalność tzw. Komisji weryfikacyjnej pogłębiła jedynie podziały społeczne, spolaryzowała społeczeństwo i wytworzyła medialnie zniekształcony obraz rzeczywistości. Komisja w każdym swoim działaniu bezrefleksyjnie stawiała tezę „dobry lokator, zły właściciel”. W swoich działaniach Komisja całkowicie utraciła z pola widzenia właścicieli i ich często dramatyczne rodzinne historie, którzy to właściciele przecież w znakomitej większości nie mieli żadnych związków z żadną „mafią reprivatyzacyjną”. Właścicieli, którzy są tak naprawdę ofiarami systemu komunistycznego i dekretu Bieruta, którzy starają się jedynie dochodzić przysługujących im

praw. To przecież właściciele zostali bezprawnie pozbawieni swojej własności, i to bez żadnego odszkodowania.

Ustawa tworzy natomiast nowe, nieznanie nawet dekretowi Bieruta, przesłanki do odmowy ustanowienia użytkownika wieczystego na wcześniej zabranej nieruchomości. Ogranicza w ten sposób jeszcze bardziej prawa właścicieli i ich następców prawnych i *de facto* wywłaszcza ich bez żadnego odszkodowania. **Takie uregulowania podważają natomiast konstytucyjną zasadę ochrony prawa własności.** Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP, każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Zgodnie zaś z ust. 2 tego artykułu, własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Co więcej, jak wynika z art. 21 Konstytucji, **Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia, a wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem** (zasada ta jest powtórzona chociażby w art. 112 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Projektowane Ustawą rozwiązania tych zasad nie tylko nie urzeczywistniają, ale wręcz stoją do nich w kontrze.

Co więcej, proponowane Ustawą rozwiązania prowadzą do nieuzasadnionego różnicowania obywateli wobec prawa w sytuacjach podobnych. Ustawodawca zupełnie nie zauważa tego, że postępowania dekretowe są długotrwałe i toczą się zazwyczaj wiele lat. Abstrahując od krzywd moralnych i głębokiego poczucia niesprawiedliwości, właściciele czy ich następcy prawni często ponieśli już bardzo znaczące koszty finansowe w procesie odzyskiwania ich własności. Wszystkie działania beneficjentów dokonywane były w oparciu o zaufanie do Państwa i prawa. Dekret Bieruta wciąż nie został przecież uchylony. Teraz natomiast właściciele mają być postawieni w sytuacji, w której wszystkie ich działania i słusnie dochodzone prawa staną się w jednej chwili bezprzedmiotowe.

Należy także podkreślić, że część postępowań dekretowych została już zakończona, a w konsekwencji część kamienic została już zwrócona w naturze czy zostały przekazane nieruchomości zamienne, czy wypłacone odszkodowania. Dlaczego więc sytuacja osób, których postępowania zostały szybciej zakończone ma być korzystniejsza od sytuacji osób, które wciąż czekają na rozstrzygnięcie? Prowadzi to do nieuprawnionego różnicowania sytuacji obywateli znajdujących się w sytuacjach podobnych, a więc **jest zaprzeczeniem konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, o której mowa w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.** Takie różnicowanie jest tym bardziej krzywdzące z uwagi na to, że nierozpoznanie danej sprawy przez organy administracji często spowodowane jest opieszałością czy niedbalstwem urzędu (wielu właścicieli legitymuje się stosownymi wyrokami sądowymi). Dlaczego to zatem obywatel ma ponosić z tego tytułu negatywne konsekwencje?

Nie może także umknąć uwadze, że proponowane rozwiązania dotyczą wyłącznie nieruchomości warszawskich. To zatem roszczenia repriwatywacyjne obejmujące nieruchomości położone w Warszawie są tak istotnie ograniczane. Takie działania ustawodawcy także stanowią o zaprzeczeniu zasady równości i potwierdzają konieczność

rozpoczęcia prac nad rozwiązaniami systemowymi dotyczącymi całościowo problemu restryktywizacji w Polsce.

Proponowane Ustawą rozwiązania wprowadzane są pod pretekstem ochrony lokatorów. Projektodawca jednak zupełnie nie uwzględnia rzeczywistości tzw. spraw dekretowych i złożoności problemów w tych sprawach występujących.

2. Brak rozwiązań systemowych dla rynku najmu lokali komunalnego

Ustawa bezrefleksyjnie i absolutnie stawia prawa lokatorów (wynikające przecież ze stosunku zobowiązaniowego) ponad prawa właścicieli, a więc ponad prawo użytkowania wieczystego czy prawo własności (czyli prawa rzeczowe). Dokonywane przez projektodawcę zmiany mogłyby być natomiast rozważane tylko wtedy, jeżeli mielibyśmy do czynienia z rozwiązaniami systemowymi, które likwidowałyby równocześnie patologie na rynku najmu lokali komunalnym.

Na przykładzie kamienicy przy ul. Schroegera 72 w Warszawie, której jesteśmy współwłaścicielkami, a której stan prawny wciąż pozostaje ostatecznie nieuregulowany, wiele z tych patologii rynku najmu lokali komunalnych skupia się jak w soczewce. Czy bowiem zamierzeniem racjonalnego ustawodawcy powinno być to, aby możliwość rescytacji nieruchomości na rzecz dawnego właściciela czy jego prawowitych następców prawnych była zablokowana przez to, że znajdujące się w tej nieruchomości lokale są zajmowane przez osoby, które w ogóle nie spełniają kryteriów do otrzymania lokalu komunalnego, bo osiągają wysokie kilkudziesięcienne miesięczne dochody albo są właścicielami innych nieruchomości mieszkalnych? Albo nawet wręcz tam nie zamieszkują i podnajmują – bezprawnie – te lokale osobom trzecim? Czy ochroną ma być objęty lokator, wobec którego wydano wyrok eksmisyjny (z uwagi na niepłacenie czynszu) jeszcze w czasie, gdy kamienicą administrowało Miasto i jedynie wskutek tego, że zamurował drzwi wejściowe i nielegalnie przebił się do sąsiedniego lokalu uniemożliwił egzekucję komorniczą? Czy to właśnie takie osoby mają być pod szczególną ochroną Państwa? Czy takie osoby powinny otrzymać od Skarbu Państwa odszkodowania, i to pomimo że nie doświadczyły ze strony właścicieli żadnych szykan czy przemocy, a podwyżka czynszu (jedna), co potwierdził sąd, była dokonana w sposób zgodny z ustawą o ochronie praw lokatorów?

Wprowadzenie rozwiązań systemowych dotyczących rynku najmu lokali komunalnych powinno więc niewątpliwie uwzględniać interesy lokatorów, ale również interesy właścicieli, w tym jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca powinien mieć na uwadze także to, aby budynki nie ulegały dalszej degradacji. Proponowane uregulowania tych wymogów nie spełniają.

Uzasadnienie Ustawy wskazuje, że zamysłem projektodawcy było rozwiązanie problemów lokatorskich kosztem słusznych praw (w tym zwłaszcza prawa własności) właścicieli. Należy zauważyć, że **proponowane Ustawą uregulowania wcale problemów lokatorskich nie rozwiązują**. Ustawodawca zapomina bowiem chociażby, że większość tzw. nieruchomości dekretowych o wciąż nieuregulowanym stanie prawnym jest w złym, a czasem nawet katastrofalnym stanie technicznym – zamieszkiwanie w takich nieruchomościach może wiązać się z zagrożeniem zdrowia, a nawet życia lokatorów – że wiele z lokali komunalnych

zajmowane jest przez osoby nieuprawnione, w tym takie, które mają od lat niezrealizowane przez gminy wyroki eksmisyjne, że wiele lokali jest w katastrofalnym stanie w związku z brakiem dbałości o nie przez lokatorów oraz o tym, że właściciele nie ustaną w dochodzeniu swoich praw, co będzie oznaczało kolejne lata degradacji nieruchomości.

Zamiast odbierać nieruchomości właścicielom Ustawodawca powinien przeprowadzić pogłębioną analizę ekonomiczno-społeczną i przyjąć rozwiązania, które uwzględniają prawa i lokatorów, i właścicieli, np. zapewnienie dopłat komunalnych dla osób najuboższych, dotychczas zajmujących lokale w tych nieruchomościach (dla osób, które rzeczywiście nie są w stanie samodzielnie pokryć czynszu ustalonego zgodnie z przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów, czyli ustalonego w sposób umożliwiający właścicielowi utrzymanie nieruchomości w należyтым stanie technicznym) oraz rygorystyczną weryfikację uprawnień lokatorów zajmujących lokale komunalne.

Polska nie jest jedynym krajem w Europie, który musi rozwiązać problemy związane z brakiem mieszkań komunalnych – z ich budowaniem nie nadążają nawet dużo zamożniejsze niż Polska kraje. Przyjęte przez większość z nich rozwiązania zakładają (owszem) wykorzystanie zasobów mieszkań prywatnych do realizacji potrzeb społecznych, ale w sposób, który nie narusza prawa własności gwarantowanego nie tylko konstytucjami państwowymi, ale również Europejską Konwencją Praw Człowieka. Mieszkania są wynajmowane od właścicieli przez Samorzady, które później podnajmują je lokatorom komunalnym. Rodziny o najniższych dochodach mogą liczyć na dopłaty do czynszu. Takie rozwiązanie eliminuje konflikty pomiędzy właścicielami a lokatorami, bo stroną podpisującą umowy najmu z właścicielami są właściwe jednostki samorządowe, których ustawowym obowiązkiem jest zabezpieczenie mieszkań dla osób spełniających kryteria. To jednostki samorządu dokonują rozliczeń z właścicielem. Lokator nie ma więc żadnego powodu do konfliktu z właścicielem.

Wszystkie te rozwiązania wymagają analizy prawnej i ekonomicznej. Dotyczą one przecież ważkich zagadnień mających wpływ na chronione konstytucyjnie prawa. Jak wynika to z lektury Ustawy, przed jej uchwaleniem przez Sejm, taka analiza w ogóle nie została przeprowadzona, co dyskwalifikuje przyjęcie tej Ustawy.

3. Niekonstytucyjność sposobu wypłaty odszkodowań na rzecz lokatorów

Wiele zastrzeżeń natury konstytucyjnej budzi także obecny, jak i projektowany Ustawą sposób wypłaty przez Komisję weryfikacyjną odszkodowań na rzecz lokatorów. Wprowadzanie dalszych mechanizmów ochrony osób zajmujących (często bezprawnie) warszawskie kamienice jest tym bardziej niepokojące, że brak jest tak naprawdę obiektywnych kryteriów przyznawania tych odszkodowań. Z uwagi na przyjętą konstrukcję postępowania w tym zakresie, twierdzenia lokatorów często nie są weryfikowane, co w konsekwencji może prowadzić do wielu nadużyć.

Proponowane Ustawą uregulowanie są tym bardziej niepokojące mając na względzie to, że w świetle przepisów ustawy o Komisji weryfikacyjnej (art. 6), jej członkowie są zwolnieni z jakiegokolwiek odpowiedzialności. Prowadzić to może do wielu nadużyć. Tym bardziej zatem projektowane Ustawą zniesienie *de facto* możliwości poddania jakiegokolwiek kontroli sądowej

decyzji odszkodowawczych Komisji jest niebezpieczne. Ustawa znosić ma możliwość złożenia sprzeciwu od takiej decyzji odszkodowawczej przez m.st. Warszawa, a ponadto wskazuje, że nawet jeżeli w toku postępowania sądownoadministracyjnego okaże się, że badana przez Komisję decyzja reprivatyzacyjna była jednak prawidłowa (a należy podkreślić, że znakomita większość kontrolowanych przez sądy administracyjne decyzji Komisji została uchylona), to i tak ma to nie wpływać w żaden sposób na wypłacone już przez Komisję odszkodowania. To szerokie pole do nadużyć i to za publiczne pieniądze.

Nie można się bowiem zgodzić z twierdzeniem wnioskodawców Ustawy, że nie ma ona wpływu na finanse Państwa. Przecież w sytuacji, gdy dana decyzja Komisji weryfikacyjnej nakazująca obowiązek zwrotu nienależnego świadczenia przez beneficjenta decyzji reprivatyzacyjnej zostanie uchylona przez sąd, konieczne będzie dokonanie zwrotu wpłaconych środków na rzecz beneficjenta. Tym samym zatem Komisja nie będzie dysponować środkami na wypłatę odszkodowań na rzecz lokatorów z pieniędzy beneficjentów, a będzie musiała pokrywać je ze środków budżetu Państwa. **Gospodarowanie publicznymi pieniędzmi powinno natomiast następować ze szczególną dbałością i na podstawie jasnych kryteriów.**

Inna rzecz, że jeżeli w toku kontroli sądownoadministracyjnej zostanie wyeliminowana z obrotu decyzja Komisji stwierdzająca naruszenia w toku postępowania dekretoowego, to budzi uzasadnione wątpliwości to, czy w takiej sytuacji lokatorzy wciąż powinni być uprawnieni do otrzymania odszkodowań. Jeżeli bowiem proces reprivatyzacji był dokonany na podstawie i w granicach prawa, to czy takie legalne działania mogą być źródłem szkody?

4. Niekonstytucyjność przepisów dotyczących nakazania przejęcia zarządu

Wysoce kontrowersyjne i niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa są także przepisy Ustawy odnoszące się do nakazania przejęcia zarządu nad nieruchomościami, co do których decyzje wydaje, a nawet już wydała Komisja weryfikacyjna. Co jest zupełnie nieakceptowalne, **wprowadzane Ustawą zmiany mają mieć charakter retroaktywny, a więc odnosić się do spraw, które już zostały rozstrzygnięte przez Komisję.** Wprowadzany przez Ustawę obowiązek przejęcia *ex lege* zarządu nad daną nieruchomością przez m.st. Warszawa jest nieproporcjonalny, bezzasadny, nieadekwatny i wbrew pozorom niekorzystny nie tylko dla właścicieli, ale także i dla m.st. Warszawa. Powodować to będzie tylko dalsze spory, które w żaden sposób nie będą służyły osobom zamieszkującym nieruchomości, jak i samym kamienicom. Na przykładzie naszej sprawy widać, że m.st. Warszawa nie jest zainteresowane i nie posiada na ten cel odpowiednich środków, aby ratować znajdujące się w często katastrofalnym stanie nieruchomości. Żaden urzędnik nie zdecyduje się na wydanie publicznych pieniędzy na nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym, która w niedalekiej przyszłości będzie mogła wrócić w prywatne ręce.

Taki stan prawnego zawieszenia może powodować natomiast zagrożenie zdrowia, a nawet życia mieszkańców tych kamienic. Tych aspektów wnioskodawcy Ustawy w ogóle nie zauważają.

Szanowny Pani Marszałku, Wysoka Izbo!

Przedstawione przez nas problemy są jedynie zarysem złożoności problemów i zagadnień występujących w tzw. sprawach dekretowych. Nie są to problemy jednostkowe, ale dotyczące ogromnej liczby warszawskich przedwojennych kamienic. Tym samym nakreślone przez nas kwestie dotyczą bardzo szerokiej, szacowanej nawet na kilkadziesiąt tysięcy, grupy dawnych właścicieli i ich następców prawnych. Jest to więc znaczna grupa obywateli, której praw projektodawca Ustawy zdaje się w ogóle nie zauważać.

Brak całościowego, systemowego uregulowania tzw. spraw dekretowych prowadzić będzie do jeszcze większego bałaganu prawnego, patologii i naruszenia konstytucyjnych praw dziesiątek tysięcy osób. Prosimy więc, aby Senat odrzucił Ustawę i zaapelował o rozpoczęcie prac nad systemowymi rozwiązaniami problemu reprivatyzacji w Polsce.

Prosimy o prace nad rozwiązaniami, które będą uwzględniały nie tylko (jak ma to miejsce teraz) interesy lokatorów, ale także słuszne interesy właścicieli pozbawionych własności swoich nieruchomości, jednostek samorządu terytorialnego czy wreszcie Skarbu Państwa. Podjęcie takich prac będzie zatem zasadne nie tylko w interesie właścicieli nieruchomości czy lokatorów, ale w ogóle w interesie publicznym.

Wierzymy, że Senat to odpowiednie miejsce do pogłębionych refleksji prawnych uwzględniających prawa i interesy wszystkich grup społecznych.

Przedstawiciel
Ahmen
E. Kanyche