



RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROKURATOR GENERALNY

PG VII G 025/46/15

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 28.04.2015

Do druku nr 3195

Warszawa, dnia 28.04 2015 r.

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz.

Data wpływu 29.04.2015

Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze

W odpowiedzi na pismo z dnia 20 lutego 2015 r., nr GMS-WP-173-38/15, dotyczące senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, przekazanego do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, t.j., z późn. zm.), uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Podstawowym celem projektowanej regulacji jest przeciwdziałanie nieakceptowanym społecznie sytuacjom ustanawiania prawa wieczystego użytkowania do nieruchomości na rzecz następców prawnych osób wywłaszczonych na mocy dekretu z dnia 26 września 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawa (Dz. U. Nr 50, poz. 279, z późn. zm. – zwanego dalej dekretem warszawskim), w sytuacji, gdy nieruchomość wykorzystywana jest na realizację celów publicznych (szpitale, ośrodki zdrowia, szkoły, teatry itp.). W tym zakresie projektodawcy zakładają możliwość wprowadzenia podstawy do odmowy ustanowienia prawa wieczystego użytkowania na rzecz następców prawnych. W odniesieniu zaś do nieruchomości, wobec których prawo wieczystego użytkowania zostało już ustanowione, jak również w odniesieniu do innych praw oraz roszczeń do

tych nieruchomości zakłada się wprowadzenie prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa lub miasta stołecznego Warszawy. Proponuje się również wprowadzenie podstawy do umorzenia postępowania administracyjnego zainicjowanego wnioskiem o ustanowienie prawa wieczystego użytkowania nieruchomości, na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, w sytuacji gdy organ wezwał wnioskodawcę oraz jego ewentualnych następców prawnych do uczestnictwa w postępowaniu przez ogłoszenie, a w sprawie „*nie wpłynęło żadne inne pismo pochodzące od strony*”. Podstawą umorzenia będzie również sytuacja, jeżeli w terminie sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia nikt nie zgłosił swych praw albo zgłoszący je, nie udowodnił ich w terminie kolejnych trzech miesięcy lub nie wskazał swego adresu.

Dokonując oceny przedłożonego projektu, należy stwierdzić, że stanowi on próbę rozwiązania jednego z najbardziej aktualnych społecznie problemów dotyczących nieuregulowanej sytuacji prawnej licznych nieruchomości położonych na obszarze miasta stołecznego Warszawy, w znacznej części wywołanych wejściem w życie dekretu warszawskiego. Niezależnie od oceny przedłożonej propozycji należy stwierdzić, że projekt jedynie wyrywkowo dotyczy wskazanego problemu, odnosząc się wyłącznie do nieruchomości, które obecnie wykorzystywane są na cele społecznie użyteczne. Nie stanowi on zatem kompleksowej regulacji dotyczącej poruszonego problemu. Wyrykowość regulacji nie jest jednak jej jedynym mankamentem, bowiem przedłożony projekt nasuwa zasadnicze wątpliwości natury konstytucyjnej.

Podstawowym problemem natury konstytucyjnej jest projektowane rozwiązanie dotyczące odmowy ustanowienia na rzecz właściciela gruntu lub jego następcy prawnego prawa użytkowania wieczystego, w sytuacji, gdy nieruchomość wykorzystywana jest na zaspokojenie celów publicznych, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 t.j., z późn. zm.). Projektodawcy nie przewidują jednocześnie kompensaty z tytułu odmowy ustanowienia prawa wieczystego użytkowania; tym samym w sposób ostateczny następuje pozbawienie właścicieli nieruchomości i ich następców prawnych

jakichkolwiek praw do tych nieruchomości, co jednak szczególnie istotne następuje to bez należnej kompensaty. Tego rodzaju zabieg legislacyjny należy uznać za formę wywłaszczenia, która jest dopuszczalna na cele publiczne, ale jedynie za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji).

Należy wyraźnie podkreślić, że podstawowym założeniem dekretu warszawskiego było pozbawienie wszystkich właścicieli gruntów na obszarze m.st. Warszawy przysługującego im prawa własności do tych gruntów. Przewidziana w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego możliwość ustanowienia na rzecz wywłaszczonych właścicieli i ich następców prawnych wieczystego użytkowania gruntów była swoiście rozumianą kompensatą z tytułu wywłaszczenia, przyznaniem pewnego prawa do wywłaszczonej nieruchomości, choć zdecydowanie mniej silnego niż prawo własności. Należy przy tym zauważyć, że jakakolwiek zmiana normatywna odnosząca się do uprawnień przewidzianych w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego dotyczy w istocie wywłaszczenia i podlega wszystkim standardom konstytucyjnym odnoszącym się do wywłaszczenia, w tym zwłaszcza wynikającym z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Nie ma przy tym znaczenia okoliczność, że wywłaszczenie zostało już dokonane (zrealizowało się). Projektowane regulacje są bowiem w przedmiocie wywłaszczenia, a ściślej rzecz ujmując prawnie określonych następstw jego dokonania, zawartych w akcie prawnym, na podstawie którego wywłaszczenie to nastąpiło. Nie można bowiem uznać dekretu warszawskiego za wykonany w zakresie uprawnień określonych w art. 7 ust. 1 tego dekretu, a pozostających w ścisłym związku z dokonaniem wywłaszczeniem. Warto zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny pod pojęciem wywłaszczenia rozumie wszelkie pozbawienie własności, bez względu na jego formę, a więc nie tylko na podstawie decyzji administracyjnej, ale również w drodze regulacji ustawowej, na podstawie której decyzja administracyjna ma być wydana (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 1990 r., o sygn. K 1/90). Podstawowym zarzutem pod adresem opiniowanego projektu jest modyfikacja uregulowań normatywnych dotyczących wywłaszczenia przewidzianych dekretem warszawskim w sposób sprzeczny z obowiązującym w tym zakresie standardem konstytucyjnym.

Należy przy tym zauważyć, że prawnie irrelevantna jest okoliczność, że modyfikacja dokonywana jest w innym akcie prawnym – w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Projektowane rozwiązania nie przewidują odpowiedniej kompensaty z tytułu wywłaszczenia nieruchomości, mimo że ustawa zasadnicza przewiduje „słuszne odszkodowanie”, a więc odszkodowanie ekwiwalentne, bowiem tylko takie nie narusza istoty odszkodowania za przejętą własność. Zauważyć należy, że przepis art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518, t.j., z późn. zm.) ma ograniczony zakres podmiotowy, co stało się przyczyną stwierdzenia jego zakresowej niekonstytucyjności w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2011 r. (OTK ZU(A) z 2011 r., Nr 5, poz. 40). W wyniku wprowadzenia przedmiotowej regulacji nie wszystkie zatem podmioty będą mogły uzyskać należną kompensatę. Podnieść przy tym należy, że w stanowisku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. SK 41/09, Trybunał, powołując się na konieczność proporcjonalnego wyważenia kolidujących wartości konstytucyjnych – z jednej strony respektowania prawa do odszkodowania, z drugiej konieczności zachowania równowagi budżetowej i uwzględnienia możliwości finansowych państwa, wskazał na możliwość przyznania odszkodowania w niepełnej wysokości za wywłaszczone nieruchomości tzw. dekretem warszawskim.

Warto zwrócić uwagę, że proponowane rozwiązania mogą również budzić wątpliwości w perspektywie konstytucyjnej zasady równości (art. 32 Konstytucji), bowiem radykalnie różnicuje się sytuacje obywateli, których wywłaszczone nieruchomości aktualnie służą celom publicznym i tych, których nieruchomości pozbawione są tego przeznaczenia – pierwszym odmawiając kompensaty, drugim zaś przyznając prawo wieczystego użytkowania gruntu. To naruszenie konstytucyjnej zasady równości ma oczywiście charakter wtórny, wynikający z proponowanego modelu wywłaszczenia bez słusznego odszkodowania.

Podsumowując tę część analizy, należy wyraźnie podkreślić, że wszelka modyfikacja regulacji odnoszących się do dekretu warszawskiego w części, w jakiej nie został on zrealizowany, dotyczy w istocie wywłaszczenia i musi odpowiadać standardom stanowienia norm kompetencyjnych w tym zakresie, zaś projektowana

regulacja czyni zadość wyłącznie jednej z obowiązujących przesłanek – wywłaszczenia na cele publiczne, pomijając zupełnie standard odszkodowania za wywłaszczenie. Z tego tytułu analizowana regulacja budzi wątpliwości co do zgodności z ustawą zasadniczą. Niezależnie od powyższej uwagi należy wyraźnie podkreślić, że problem następstw prawnych tzw. dekretu warszawskiego, w tym ewentualnych roszczeń wywłaszczonych właścicieli nieruchomości lub ich następców prawnych, wymaga kompleksowej regulacji, zapewniającej uporządkowanie wszelkich zagadnień związanych z tym problemem.

W pozostałym zakresie projektowana regulacja nie budzi istotniejszych zastrzeżeń.

Z pozdrowieniami

Wz
PIERWSZY ZASTĘPCA
PROKURATORA GENERALNEGO
Marek Jamrogowicz