Warszawa, dn.

SENAT RZECZYPOSPOLTEJ POLSKIEJ

PETYCJA

W oparciu o ustawę o petycjach w powiązaniu z:

- Art. 63 Konstytucji
- Art. 2 Konstytucji
- Art. 7 Konstytucji
- Art. 21 Konstytucji
- Art. 30
- Art. 31 ust. 3
- Art. 32 ust. 1
- Art. 64 Konstytucji
- Art. 77 Konstytucji
- Art. 221 k.p.a.
- Art. 6 k.p.a.
- Art. 7 k.p.a.

wnoszę PETYCJĘ do Senatu R.P. odnośnie:

1. Zmiany przepisów dotyczących opłaty stosunkowej wymaganej w przypadku wnoszenia pozwu o **odszkodowanie powiązane z restytucją własności**. Aktualnie wysokość tej opłaty wynosi 5% wartości, przy czym nie mniej niż 30 zł i nie więcej niż **100 tys. zł** (art. 13 ust. 2 Ustawy z dnia 28 lipca 2005r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Dz. U. 2005 Nr 167poz. 1398 – dalej: „ustawa o kosztach sądowych").

2. W sprawach związanych z odszkodowaniem powiązanym z restytucją własności nieruchomości wywłaszczonej i niewykorzystanej na cel wskazany w akcie wywłaszczeniowym, oczekuję od ustawodawcy:
a) zwolnienia z opłaty stosunkowej lub,
b) wprowadzenie do ustawy o kosztach sądowych wpisu stałego w wysokości jeden tysiąc złotych w każdej instancji.

UZASADNIENIE

Główna teza 1: **Prawo własności stanowi chronione prawo podmiotowe na gruncie współczesnego prawa polskiego i międzynarodowego. Naruszenie zaś tego prawa przez państwo nakłada na nie obowiązek naprawienia szkody, który powinien zostać zrealizowany w drodze:**

a) restytucji (przywrócenia stanu sprzed wywłaszczenia);
b) ekwiwalentu np. nieruchomości zamiennej;
c) odszkodowania w pieniądzu.

Główna teza 2: **Jako wzorce kontroli parlamentarnej autor petycji wskazuje: art. 2 („zasady sprawiedliwości społecznej"), art. 21 oraz art. 64 Konstytucji.**

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż petycja dotycząca przedmiotowej materii ma oparcie w art. 2 – zasada sprawiedliwości społecznej, art. 21 ust. 2 - , art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 (ochrona własności, prawo do dziedziczenia) Konstytucji.

Nowy projekt ustawy o kosztach sądowych zakłada podwyższenie tych opłat: stawka minimalna podwyższona zostanie z 30 do 100 zł, a maksymalna ze 100 000 do 500 000 zł. Zatem nawet **pięciokrotnie wzrosną opłaty sądowe**. Zmiana **zmierza do utrudnienia w dostępie do sądów** dla najbiedniejszych i gorzej sytuowanych, a nawet średnio zamożnych, byłych właścicieli nieruchomości lub ich następców prawnych.

Konkludując: przyjęcie przez parlament aktualnej nowelizacji ustawy o kosztach sądowych, będzie skutkowało po prostu pozbawieniem roszczeń odszkodowawczych określonej, arbitralnie dobranej grupy uprawnionych, a zarazem faktyczne zwolnienie podmiotów publicznych z obowiązków nałożonych bezpośrednio w samej Konstytucji, w szczególności w art. 2oraz 77. Ponadto, jeśli ten przepis wejdzie w życie w przedstawionej formie, może oznaczać zahamowanie praw i wolności obywatelskich , w tym, m.in. realizacji prawa do odszkodowania za naruszenie instytucji zwrotu nieruchomości wywłaszczonych (art. 77 Konstytucji).

Transformacja ustrojowa w Polsce wykreowała wiele licznych kontrowersji, albowiem doszło do procesu częściowej konwersji władzy politycznej we władzę ekonomiczną, czyli do tzw. uwłaszczenia nomenklatury.

Klasycznym przykładem uwłaszczenia nomenklatury, są zmiany, jakie zaszły po 1989 roku w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych, które uwłaszczyły się na gruntach Skarbu Państwa w oparciu o ustawę z dnia 29 września 1990 roku o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1990 *r*. Nr 79, poz. 464), a na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, uległy komercjalizacji, a część z nich także prywatyzacji. Wprawdzie art. 2 ust. 1 powołanej wyżej ustawy z 29.09.1990 r. zawierał wzmiankę w zdaniu drugim, iż: „Nie narusza to praw osób trzecich", to jednak wojewodowie wydający decyzje deklaratoryjne potwierdzające uwłaszczenie się konkretnego podmiotu z mocy prawa, nie weryfikowali, czy wystąpiły przesłanki do odmowy uwłaszczenia, ze względu na:

1) naruszenie przepisów ustawy o uwłaszczeniu, tj. art. 2 ust. 1;
2) niezrealizowanie celu wywłaszczenia przez beneficjenta wywłaszczenia (przedsiębiorstwo państwowe) wskazanego w akcie wywłaszczeniowym;
3) podanie i potwierdzenie przez beneficjenta wywłaszczenia fikcyjnych faktów - we wniosku o uwłaszczenie - o rzekomej zabudowie nieruchomości zgodnie z decyzją o lokalizacji inwestycji, stanowiącej załącznik do wniosku o wywłaszczenie (zob. ustawa z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości);
4) art. 17 ust. 3 Ustawy z 24 października 1974 r. (Dz. U. nr 38, poz. 229), który nakazywał: ***„Tereny zbędne do realizacji inwestycji inwestor będący jednostką gospodarki uspołecznionej jest obowiązany przekazać do dyspozycji właściwego terenowego organu administracji państwowej".***

Kierując się powyższym, autor petycji stawia uzasadnioną oraz usprawiedliwioną tezę, iż **obowiązkiem parlamentu funkcjonującego w demokratycznym państwie prawa**, które zobowiązało się do urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej, jest naprawienie krzywd jakich doznali byli właściciele nieruchomości wywłaszczonych, na których nie został zrealizowany cel wywłaszczenia, i które były przedmiotem rozporządzenia przez Skarb Państwa nieruchomościami wywłaszczonymi z naruszeniem prawa, z uwzględnieniem normy prawnej zawartej w art. 229 (negatywna przesłanka restytucji własności) obowiązującej od 1 stycznia 1998 r. ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej: „u.g.n."). Stosowanie tego przepisu oraz prawidłowość jego wykładni, jest bardzo częstą osią sporu, albowiem sądy administracyjne przyjęły wykładnię, że posłużenie się przez ustawodawcę w art. 229 u.g.n. sformułowaniem "roszczenie nie przysługuje", powoduje niemożliwość załatwienia sprawy zgodnie z wnioskiem strony domagającej się zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, a tym samym organ rozpoznający wniosek złożony w trybie art. 136 ust. 3 u.g.n., nie podlega merytorycznemu załatwieniu (zob. np. Wyrok NSA z 2017-07-19, sygn. akt I OSK 2652 / 15). W tym miejscu należy dodać, że poprzedni właściciel lub jego spadkobiercy, nie dysponują innym instrumentem (poza art. 136 ust. 3 u.g.n.) prawnym **do uzyskania urzędowego potwierdzenia zbędności / niezbędności wywłaszczonej nieruchomości na cel wywłaszczenia.**

Podniesienia także wymaga, iż obowiązująca w orzecznictwie sądów administracyjnych wykładnia art. 229 u.g.n. stanowi rażące naruszenie prawa chroniącego własność/ekspektatywę majątkową oraz rażące naruszenie praworządności, albowiem instytucja zwrotu nieruchomości oparta w szczególności na konstrukcji prawnej art. 136 ust. 1 – 3 u.g.n. oraz art. 137 ust. 1 – 2 u.g.n. jest gwarancją konstytucyjnej

zasady ochrony własności i zapewnia byłemu właścicielowi nieruchomości wywłaszczonej pozyskania informacji czy wywłaszczona nieruchomość została wykorzystana na cel ustalony w decyzji wywłaszczeniowej, bądź umowie ekspropriacyjnej, stosownie do definicji zbędności uregulowanej w art. 137 u.g.n.

W sytuacji gdy starosta uzna, że postępowanie jest bezprzedmiotowe ze względu na wystąpienie przesłanek wskazanych w art. 229 u.g.n., **poprzedni właściciel nieruchomości wywłaszczonej pozostaje w niewiedzy co do historii nieruchomości w aspekcie realizacji celu publicznego** (zob. art. 21 ust. 2 Konstytucji), po odjęciu prawa własności aktem władczym lub po przejściu prawa własności na Skarb Państwa w trybie umowy ekspropriacyjnej.

Tym samym umorzenie postępowania restytucyjnego w związku z hipotezą zawartą w art. 229 u.g.n. jest równoznaczne z **pogwałceniem dyspozycji art. 21 Konstytucji, który dopuszcza stosowanie instytucji wywłaszczenia tylko na cele publiczne i tylko wówczas gdy konkretna nieruchomość jest niezbędna na określony cel.** W tym miejscu należy dodać, że instytucja zwrotu nieruchomości jest pochodną samej instytucji wywłaszczenia. Natomiast w okolicznościach gdy upada causa - prawnie istotna przyczyna dokonania czynności prawnej w postaci odjęcia prawa motywowana realizacją celu publicznego, **poprzedni właściciel jest ustawowo legitymowany do uzyskania informacji, czy cel zrealizowany na wywłaszczonej nieruchomości odpowiada celowi określonemu w akcie wywłaszczeniowym.**

Umarzanie restytucyjnego procesu administracyjnego w oparciu o art. 105 § 1 k.p.a., pomija fakt, iż właściwą sankcją za naruszenie instytucji wywłaszczenia jest odpowiedzialność odszkodowawcza (zob. art. 77 Konstytucji). Prawo do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (roszczenie o przeniesienie własności nieruchomości) ma charakter majątkowy, **zatem niemożność zrealizowania tego prawa musi być traktowana jako szkoda majątkowa** (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 sierpnia 2005 r. I CSK 130/05 niepubl.).

W kontekście powyższego, rodzi się usprawiedliwione pytanie, czy stosowanie art. 229 u.g.n. w powiązaniu z art. 105 § 1 k.p.a. prowadzi do sytuacji, w której kwestia wykorzystania lub niewykorzystania nieruchomości na cel wywłaszczenia, uregulowana wprost w ustawie zasadniczej jako jeden z warunków dopuszczalności wywłaszczenia (art. 21 ust. 2), ustąpić musi przed dodatkową, nieprzewidzianą w Konstytucji przesłanką negatywną. **W konsekwencji, fakt niezrealizowania na nieruchomości celu publicznego nie wystarcza do uwzględnienia roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości**, i to pomimo istnienia w tym zakresie wyraźnej normy konstytucyjnej. Stąd też wnoszący petycję stoi na stanowisku, iż **przewidziane w art. 229 u.g.n. ograniczenie praw wynikających z ochrony prawa własności nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia.** Stanowisko składającego petycje ma także oparcie w art. 2 Konstytucji, albowiem istnieje wiele przypadków wskazujących, iż wywłaszczyciel nie zrealizował celu publicznego, a w wyniku rażących naruszeń:

- **prawa wywłaszczeniowego,**
- **prawa budowlanego,**
- **prawa o planowaniu przestrzennym**

oraz w rezultacie przekształceń własnościowych w oparciu o prawo ustanowione prze ustawodawcę, który wyznawał zasadę, iż państwo nie potrzebuje mienia publicznego, wykreowana została kasta beneficjentów, która żeruje na mieniu poprzednich właścicieli.

Klasycznym przykładem jest grunt na którym posadowione jest TESCO przy ul. Górczewskiej w Warszawie. Wywłaszczono ponad 8 ha pod bazę remontowo - warsztatową, a po 13 latach od wywłaszczenia budowa bazy została przerwana i nigdy nie oddana do użytkowania. Po 4 latach od przerwania budowy bazy (cel publiczny), wybudowane częściowo obiekty zaczęto adoptować na potrzeby sklepu wielobranżowego HIT. Beneficjenci pobierają czynsz dzierżawny za 8 ha gruntu oraz za halę główną wybudowaną w 50% ze środków należących do Skarbu Państwa. Według pobieżnego szacunku obecna wartość tej nieruchomości oscyluje wokół kwoty 170.000.000 zł. Beneficjenci nie wnieśli nawet złotówki na realizację inwestycji, albowiem adaptacje budowlane były dokonywane ze środków HIT a następnie TESCO.

Złoty biznes beneficjentów III RP. Zasadne jest więc pytanie, **czy w świetle art. 2 Konstytucji, beneficjenci, o których mowa wyżej powinni być ustawowo chronieni, albowiem działali w dobrej wierze**??? Czy beneficjenci pozyskania mienia publicznego nie mieli świadomości, że ustawa z 12 marca 1958 r., a następnie ustawa z 29 kwietnia 1985 r., dopuszczała wywłaszczenie tylko na cele publiczne. Nie mieli także

wiedzy, że wymogi ustawowe do złożenia wniosku wywłaszczeniowego, obligowały do załączenia aktów administracyjnych, takich jak: decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji oraz decyzja o zatwierdzeniu planu realizacyjnego, która jednocześnie stanowiła promesę uzyskania pozwolenia na budowę. Do tego należy dodać, iż inwestycje publiczne były realizowane z pieniędzy publicznych. **W takich okolicznościach mógłbym się zgodzić z poglądem, że beneficjenci wywłaszczenia działali w dobrej wierze ale pod warunkiem, że byli oni analfabetami.**

Ubocznie należy dodać, iż w sytuacji ustanowienia użytkowania wieczystego po dniu 31 grudnia 1997 r., przeszkoda w dochodzeniu zwrotu nieruchomości nie ma charakteru definitywnego i może zostać usunięta w drodze rozwiązania stosunku użytkowania wieczystego, np. w trybie art. 240 k.c. Takiej możliwości nie ma natomiast w stanach faktycznych objętych zakresem stosowania art. 229 u.g.n. Przepis ten bowiem, w razie spełnienia przesłanek w nim wskazanych, całkowicie zamyka byłemu właścicielowi i jego spadkobiercy drogę do dochodzenia roszczenia restytucyjnego z art. 136 ust. 3 u.g.n.
Wnoszący petycję ocenia, iż przepis art. 229 u.g.n. jest niezgodny z zasadą sprawiedliwości społecznej w demokratycznym państwie prawa (art. 2 Konstytucji) poprzez to, że uzależnia zwrot wywłaszczonej nieruchomości od zaistnienia zdarzeń prawnych, z którymi do tej pory prawo nie wiązało takich skutków. Na gruncie art. 69 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.) poprzedni właściciel lub jego następca prawny miał bowiem prawo żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości także w wypadku, gdy ustanowione zostało prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i osoba ta nie zrealizowała celu, na który wywłaszczono nieruchomość (zob. np. **wyrok SN z 28 maja 2014 r., sygn. akt V CSK 400/13**).

Obowiązujący art. 229 u.g.n. działający z mocą wsteczną, i zarazem sanujący niejednokrotnie wadliwość nabycia:

- prawa własności nieruchomości;
- prawa użytkowania wieczystego,

wyklucza zwrot wywłaszczonych nieruchomości sprzedanych lub oddanych w użytkowanie wieczyste przed 1 stycznia 1998 r., **ale nie przewiduje żadnego roszczenia o odszkodowanie.**
Konstatacja jest oczywista: **regulacje prawne w demokratycznym państwie prawa nie powinny bezwzględnie zamykać drogi do odzyskania nieruchomości wywłaszczonej lub uzyskania za nią odszkodowania** (zob. art. 77 ust. 1 Konstytucji).

Załączam listę osób zainteresowanych wniesieniem niniejszej petycji: