



Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, dnia 3 sierpnie 2015 r.

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

| | |
|------------------------|--------------|
| TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY | |
| KANCLARIA | |
| wpi. dnia | 03. 08. 2015 |
| L.dz. 2732 | L. zał. |

Wniosek

Na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy.

Ustawie tej zarzucam:

- I. niezgodność art. 1 pkt 3 w części dotyczącej dodawanego do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782) art. 214a w związku z art. 3 ust. 1 z :
 - art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - art. 21 ust. 2 Konstytucji,
 - art. 2 Konstytucji poprzez naruszenie wyrażonych w tym przepisie zasad zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, niedziałania prawa wstecz oraz ochrony praw nabytych;
- II. niezgodność art. 1 pkt 3 w części dotyczącej dodawanego do ustawy, o której mowa w pkt I art. 214b w związku z art. 3 ust. 1 z :
 - art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

- art. 2 Konstytucji poprzez naruszenie wyrażonych w tym przepisie zasad zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, niedziałania prawa wstecz oraz ochrony praw nabytych.

U z a s a d n i e n i e

Na posiedzeniu w dniu 25 czerwca 2015 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Uchwalona ustawa jest efektem prac parlamentu nad senackim projektem ustawy (druk sejmowy nr 3195), wniesionym do łaski marszałkowskiej w dniu 10 lutego 2015 r.

Z uzasadnienia projektu wynika, że celem ustawy nowelizującej jest wprowadzenie nowych regulacji zmieniających zasady wykonywania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, pozostających w związku z regulacjami wynikającymi z dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 oraz z 1985 r. Nr 22, poz.99), (dalej „dekret warszawski”). Nowe regulacje obejmują m. in. wprowadzenie ograniczeń odnośnie możliwości dokonywania zwrotu nieruchomości objętych działaniem dekretu warszawskiego oraz umożliwienie zakończenia przez organy administracji publicznej części postępowań związanych z rozpatrywaniem wniosków złożonych w trybie dekretu warszawskiego. Wskazano przy tym, iż wprowadzenie ograniczeń odnośnie możliwości dokonywania zwrotu nieruchomości objętych działaniem dekretu warszawskiego jest w opinii projektodawców uzasadnione koniecznością ochrony terenów wykorzystywanych na cele publiczne. Z kolei wprowadzenie regulacji umożliwiających zakończenie przez organy administracji publicznej części postępowań związanych z rozpatrywaniem wniosków złożonych w trybie dekretu warszawskiego ma spowodować ułatwienie w zamknięciu spraw administracyjnych, w których brak jest działania

ze strony wnioskodawców, którzy złożyli wnioski na podstawie dekretu warszawskiego.

Zdaniem autorów projektu obowiązujące dotychczas regulacje nie zapewniają wystarczającej ochrony nieruchomości wykorzystywanych na cele publiczne, jak również nie zapewniają możliwości szybkiego zakończenia rozpatrywanych spraw.

W toku prac nad projektem ustawy, który był rozpatrywany przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisję Skarbu Państwa, podnoszone były wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją (patrz: stenogram z posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Skarbu Państwa z dnia 10 czerwca 2015 r. – Biuletyn nr 4656/VII). Treść projektu była ponadto przedmiotem opinii prawnej sporządzonej przez Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu wskazującej na wątpliwości konstytucyjne odnośnie procedowanego projektu (opinia BAS z dnia 8 czerwca 2015 r.). Również w części opinii przedstawionych do projektu przez instytucje zewnętrzne wskazywano na wątpliwości dotyczące zachowania przez wprowadzane regulacje należytych standardów konstytucyjnych (opinia Prezesa NSA z dnia 30 grudnia 2014 r., opinia Krajowej Rady Notarialnej z dnia 20 grudnia 2014 r., opinia Ministra Skarbu Państwa z dnia 12 stycznia 2015 r., opinia Prokuratora Generalnego z dnia 28 kwietnia 2015 r.)

Pomimo tego ani na etapie prac w Sejmie ani na etapie prac w Senacie nie zostały do projektu wprowadzone istotne zmiany uwzględniające podnoszone uwagi dotyczące niekonstytucyjności proponowanych rozwiązań. Z wypowiedzi parlamentarzystów pracujących nad projektem wynikało, iż są oni świadomi braku zgodności proponowanych rozwiązań z ustawą zasadniczą.

I. Zarzut niezgodności art. 1 pkt 3 w części dotyczącej dodawanego do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782) art. 214a w związku z art. 3 ust. 1 z :

- art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i z art. 31 ust. 3 Konstytucji,***
- art. 21 ust. 2 Konstytucji,***
- art. 2 Konstytucji poprzez naruszenie wyrażonych w tym przepisie zasad zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, niedziałania prawa wstecz oraz ochrony praw nabytych.***

1. Zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Art. 64 ust. 1 Konstytucji stanowi, iż każdy ma prawo do własności i innych praw majątkowych. Z kolei art. 64 ust. 2 statuuje zasadę, iż własność i inne prawa majątkowe podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

Tak więc zgodnie z art. 64 ust. 2 wszystkie prawa majątkowe podlegają ochronie prawnej. Oznacza to, iż ustawodawca nie tylko powinien stanowić regulacje prawne w sposób zapewniający ochronę prawną praw majątkowych, lecz również ma obowiązek powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które te prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też prawa te ograniczać.

Dekret warszawski, ogłoszony 21 listopada 1945 r. i od tego dnia obowiązujący, stanowił w art. 1, że w celu umożliwienia racjonalnego przeprowadzenia odbudowy stolicy i dalszej jej rozbudowy zgodnie z potrzebami Narodu, w szczególności zaś szybkiego dysponowania terenami i właściwego ich wykorzystania, wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy przechodzą z dniem jego wejścia w życie na własność gminy m.st. Warszawy. Przepis ten wyjaśniał cel komunalizacji, który ma znaczenie dla interpretacji przepisów dekretu. Pozwala bowiem przyjąć, że dekret warszawski miał charakter planistyczny, a nie nacjonalizacyjny, czego potwierdzeniem jest jego

art. 7 ust. 2, w którym byłym właścicielom przyznano prawo do otrzymania gruntu w wieczystą dzierżawę lub prawo zabudowy za opłatą symboliczną. Prawo to musiało być uwzględnione przez gminę (później Skarb Państwa), chyba że korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela nie dało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania. Z perspektywy czasu można stwierdzić, że uprawnienie to pozostało jedynie na papierze, a organy administracji czyniły wszystko, aby jego realizację za wszelką cenę utrudnić, a raczej wręcz uniemożliwić (zob. S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2006, s. 325).

Art. 7 dekretu warszawskiego przyznał dotychczasowemu właścicielowi gruntu, jego prawnym następcom lub osobom go reprezentującym, a także użytkownikom gruntu prawo do złożenia w ciągu sześciu miesięcy od dnia objęcia gruntu w posiadanie przez gminę wniosku o ustanowienie na tym gruncie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Gmina miała obowiązek uwzględnić wniosek, jeśli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela można było pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania (w wypadku osoby prawnej - ponadto, gdy użytkowanie nie było sprzeczne z jej zadaniami ustawowymi lub statutowymi). Było to jedyne kryterium przyznania prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy. Uwzględniając wniosek, gmina ustalała, pod jakim tytułem nastąpi przekazanie gruntu, oraz określała warunki zawarcia umowy. Jeśli wniosek nie był uwzględniany, gmina, zgodnie z art. 7 ust. 4 dekretu warszawskiego, zobowiązana była zaofiarować uprawnionemu na tych samych warunkach dzierżawę wieczystą gruntu równej wartości użytkowej bądź prawo zabudowy na takim gruncie, o ile posiadała zapas gruntów. Prawo wieczystej dzierżawy oraz prawo zabudowy zostały zastąpione w 1946 r. prawem własności czasowej, a od 1961 r. - prawem użytkowania wieczystego.

Jeśli chodzi o własność budynków oraz innych przedmiotów znajdujących się na gruntach warszawskich, to zgodnie z art. 5 dekretu warszawskiego, rzeczy te

tymczasowo pozostawały własnością dotychczasowych właścicieli, jako wyjątek od zasady superficies solo cedit. Budynki te stawały się własnością m.st. Warszawy dopiero z chwilą bezskutecznego upływu terminu złożenia wniosku o ustanowienie dzierżawy wieczystej albo prawa zabudowy albo z chwilą prawomocnego oddalenia takiego wniosku (art. 8 dekretu warszawskiego).

W razie niezgłoszenia wniosku albo nieprzyznania dotychczasowemu właścicielowi z jakichkolwiek powodów prawa wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy gmina zobowiązana była uiszczyć odszkodowanie, stosownie do art. 7 ust. 5 dekretu warszawskiego. Zgodnie z art. 8 dekretu warszawskiego odszkodowanie należało się także za wszystkie budynki, które przeszły na własność gminy. Odszkodowanie, unormowane w art. 9 dekretu warszawskiego, miało być ustalane przez miejską komisję szacunkową w wysokości skapitalizowanej wartości czynszu dzierżawnego (opłaty za prawo zabudowy) gruntu tej samej wartości użytkowej albo - w odniesieniu do budynków - ich wartości. Odszkodowanie miało być wypłacane w miejskich papierach wartościowych. Prawo do żądania odszkodowania powstawało po upływie sześciu miesięcy od dnia objęcia gruntu w posiadanie przez m.st. Warszawę i wygasało po upływie lat trzech od tego terminu. Skład i tryb postępowania miejskiej komisji szacunkowej, zasady oraz sposób ustalania odszkodowania oraz przepisy o emisji papierów wartościowych miały zostać określone w rozporządzeniu, którego jednak nigdy nie wydano (art. 9 dekretu warszawskiego).

Kolejno przyjmowane regulacje dotyczące zasad gospodarowania nieruchomościami (a więc ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.), ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) oraz ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami wprowadzały stopniowo istotne ograniczenia

uprawnień byłych właścicieli nieruchomości warszawskich odejmując im prawo do możliwości uzyskania zwrotu nieruchomości lub uzyskania odszkodowania za utracone nieruchomości. Tak więc regulacje przyjmowane w powyższych aktach prawnych były tak kształtowane, iż zasadne jest uznanie, że wobec byłych właścicieli nieruchomości warszawskich nastąpiło "postępujące wywłaszczenie nieruchomości", polegające na rozciągniętym w czasie odejmowaniu własności, w którym kolejne prawa lub sfery uprawnień są odbierane sukcesywnie albo są zastępowane przyznaniem praw coraz słabszych (zob. A. Hetko, Dekret warszawski - postępujące wywłaszczenie nieruchomości, Warszawa 2008). Również praktyka przyjmowanych rozstrzygnięć w decyzjach dotyczących rozpatrzenia wniosków dekretowych była skrajnie niekorzystna dla byłych właścicieli. Jak wskazano w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2013 r., sygn. akt I CSK 404/11 *„nie można pominąć faktów historycznych, tj. okoliczności, że pierwsze decyzje uwzględniające wnioski dekretowe byłych właścicieli wydano dopiero w 1959 r. Mimo zamierzonego przez ustawodawcę planistycznego charakteru dekretu z dnia 26 października 1945 r., jego celem było racjonalne przeprowadzenie odbudowy stolicy i dalsza jej rozbudowa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 stycznia 1999 r., IV SA 135/98, niepubl.), a więc charakteru, który uwzględniał również interesy byłych właścicieli, wykonanie uczyniło z niego akt nacjonalizacyjny. Wskazuje to wprost na intencjonalny charakter zachowania władzy, której działanie bezprawne naruszyło nie tylko te, mające charakter gwarancyjny, normy dekretu, ale która swoje działanie bezprawne uczyniła środkiem uwalniającym ją od obowiązku respektowania interesów byłych właścicieli w sformalizowanym postępowaniu, którego wynik nie musiał być dla władzy pewny.”* Można tu również wskazać na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w uchwale z dnia 18 czerwca 1996 r. (sygn. akt W 19/95) wskazujące, iż *„byli właściciele tzw. gruntów warszawskich nie zostali potraktowani przez władze publiczne w sposób zgodny z zasadami*

sprawiedliwości społecznej oraz z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa”.

Przyjęty w uchwalonej ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. przepis art. 214a ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej „ugn”) jest kolejną próbą ograniczenia uprawnień byłych właścicieli poprzez wprowadzenie bardzo znaczącego rozszerzenia przesłanek odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego w porównaniu do stanu prawnego wynikającego z dekretu warszawskiego. Przesłankami tymi wg ustawy przyjętej w dniu 25 czerwca 2015 r. są: przeznaczenie lub wykorzystywanie na cele publiczne w rozumieniu art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami; sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste na rzecz osób trzecich; zabudowa przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego dokonana po dniu wejścia w życie dekretu warszawskiego, której wartość przenosi znacznie wartość zajętego na ten cel grunt; odbudowa lub remont, dokonany ze środków publicznych, budynków o których mowa w art. 5 dekretu warszawskiego, zniszczonych w latach 1939–1945 więcej niż w 66%; brak możliwości dokonania zgodnego z prawem i ładem przestrzennym podziału nieruchomości, której jedynie część jest przedmiotem roszczenia określonego w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego.

Przypomnieć należy, iż zgodnie z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego dotychczasowym właścicielom gruntu, ich prawnym następcom, jeżeli złożyli w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy, przysługuje roszczenie ustanowienia na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego. Zgodnie z art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego odmowa uwzględnienia wniosku może nastąpić tylko wówczas gdy korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela nie da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, a jeżeli chodzi o osoby prawne - ponadto, gdy użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w

myśl planu zabudowania pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej. Taka przesłanka zarówno na płaszczyźnie normatywnej jak i w praktyce rozpatrywania wniosków dekretowych jest rozumiana wężej niż cel publiczny wynikający z ustawy o gospodarce nieruchomościami, do którego odwołuje się nowy przepis art. 214a ugn.

Nowy przepis art. 214a ugn został wprawdzie wprowadzony jako zmiana ugn, należy jednak uznać, iż stanowi on *de facto* zmianę zasad dekretu warszawskiego, jako że dotyczy określenia procedury rozpatrywania wniosków dekretowych oraz przesłanek odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na skutek nie uwzględnienia wniosku dekretowego.

Należy przy tym wskazać, iż przepis ten wprowadza nieznane dotychczas przesłanki odmowy uwzględnienia wniosków dekretowych na rzecz osób uprawnionych, w sytuacji gdy toczące się postępowania nie zostały dotychczas zakończone zgodnie z prawem, poprzez wydanie rozstrzygnięcia indywidualnego o przyznaniu lub odmowie przyznania uprawnienia na rzecz wnioskodawcy. Dodatkowo fakt niezakończenia postępowania wynika często z mających przez lata miejsce niewłaściwych działań uprawnionego organu władzy publicznej.

Należy więc wskazać, iż w stosunku do wcześniej złożonych wniosków w trybie dekretu warszawskiego kwestionowana ustawa z mocą wsteczną wprowadza nowe przesłanki umożliwiające organowi wydanie decyzji odmownej w sprawie przyznania prawa użytkowania wieczystego w wyniku rozpoznania wniosku dekretowego. Istotne jest bowiem, iż na mocy art. 3 ust. 1 uchwalonej ustawy przepisy te znajdą zastosowanie do spraw wszczętych i nie zakończonych przed dniem wejścia w życie przyjętej obecnie ustawy.

Jako uzasadnienie dla przyjęcia takich przepisów wskazano, iż obecnie obowiązujące regulacje wynikające z dekretu warszawskiego nakazują dokonywanie zwrotów również takich nieruchomości, które są niezbędne do

realizacji zadań publicznych przez m. st. Warszawa lub przez Skarb Państwa (patrz uzasadnienie do druku sejmowego nr 3195).

Należy jednak zauważyć, iż dodany przepis art. 214a określa szeroki zakres okoliczności stanowiących podstawy odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego. Już samo odwołanie się do przesłanki przeznaczenia lub wykorzystywania na cele publiczne w rozumieniu art. 6 ugn jest bardzo szerokie. Art. 6 ugn określa bowiem 17 sposobów wykorzystania nieruchomości, które mogą być uznane jako wykonywane w celach publicznych, a ponadto w pkt 10 wprowadza dodatkowo otwarty katalog wskazując na inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach. Dodać należy, iż przyjęty art. 214a ugn w pkt 1 stanowi, iż odmowa uwzględnienia wniosku dekretowego jest możliwa ze względu na przeznaczenie lub wykorzystywanie na cele publiczne. Takie sformułowanie oznacza, iż zastosowanie nowych zasad byłoby możliwe również do terenów, które dopiero w przyszłości mogłyby zostać przeznaczone na cele publiczne. Wprowadzono w ten sposób otwarty katalog przesłanek oznaczających, iż pojawiające się w przyszłości nowe stany faktyczne mogą jeszcze bardziej ograniczyć prawa byłych właścicieli. Ponadto przesłanki określone w art. 214a pkt 2-5 nie są już związane z ochroną celów publicznych. Przyjąć raczej należy, iż są one związane z chęcią ochrony podmiotów rozpatrujących wnioski dekretowe przed koniecznością rozwiązywania często skomplikowanych stanów faktycznych i prawnych związanych z zagospodarowaniem terenów objętych działaniem dekretu warszawskiego.

Powyższe oznacza, że zaskarżona regulacja art. 214a wprowadza istotne pogorszenie sytuacji prawnej i faktycznej byłych właścicieli poprzez ograniczenie możliwości uzyskania przez nich uprawnień przysługujących im zgodnie z obecnie obowiązującym stanem prawnym.

Należy więc uznać, iż wprowadzenie tak szerokiego ograniczenia możliwości uzyskania prawa użytkowania wieczystego przez byłych właścicieli wywłaszczonych nieruchomości, którym ustawodawca uprzednio przyznał prawo do żądania ustanowienia użytkowania wieczystego na wywłaszczonej nieruchomości, na dodatek bez wprowadzenia możliwości uzyskania stosownej rekompensaty, stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony własności i innych praw majątkowych dekodowanej na podstawie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, wedle którego z nakazu ochrony własności oraz innych praw majątkowych, który statuują art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, wynikają określone obowiązki dla ustawodawcy zwykłego: obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym i obowiązek negatywny powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być ponadto realna. Punktem odniesienia (kryterium weryfikacji tej cechy) musi być skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. wyrok z dnia 3 kwietnia 2008 r. sygn. K 6/05 i przywołane tam wyroki z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98; 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98; 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, a także 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98 i 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02).

Należy tu zauważyć, iż zgodnie z art. 64 Konstytucji wprowadzane ograniczenia nie mogą naruszać istoty praw. Oznacza to, iż wprowadzane ograniczenia nie mogą dotyczyć podstawowych uprawnień składających się na treść prawa czyli nie mogą niweczyć podstawowych uprawnień składających się na treść prawa. Tymczasem uchwalona ustawa wprowadza bardzo istotne ograniczenia możliwości korzystania przez osoby uprawnione z posiadanych

praw dotyczących ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, a więc silnego prawa związanego z możliwością korzystania z nieruchomości.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, iż zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego prawo do odszkodowania jest niewątpliwie samodzielnym prawem podmiotowym o normatywnej postaci roszczenia, stanowiącym inne prawo majątkowe w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji i jako takie podlega odrębnej ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji (tak np. wyrok TK z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09). Jednocześnie roszczenie odszkodowawcze jest emanacją kompensacyjnej ochrony majątkowego prawa podmiotowego, która wchodzi w grę wówczas, gdy ochrona restytucyjna tego prawa nie jest możliwa. Oznacza to, iż nadmierne ograniczanie roszczeń odszkodowawczych przysługujących z tytułu naruszenia prawa majątkowego stanowi nieuprawnioną ingerencję w przysługującą temu prawu ochronę.

Powyższe oznacza, iż zakwestionowana norma art. 214a ugn dokonuje naruszenia wyrażonej w art. 64 ust. 1 i 2 konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności i innych praw majątkowych zarówno poprzez zbyt głęboką ingerencję w prawo do uzyskania świadczenia restytucyjnego (w postaci ustanowienia prawa użytkowania wieczystego) jak i poprzez odebranie prawa do uzyskania odszkodowania w razie nie dokonania restytucji.

- Naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie wynikającej z tego przepisu zasady proporcjonalności.

Prawo własności nie jest w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prawem absolutnym i podlega ograniczeniom. Konstytucja w art. 31 ust. 3 określa ogólne zasady ograniczenia wolności i praw. Przepis ten wskazuje, iż wprowadzenie ograniczeń jest możliwe wyłącznie z uwagi na wyliczone enumeratywnie wartości, czyli: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, środowisko, zdrowie publiczne, moralność publiczna czy wolności i

prawa innych osób. Dodatkowo należy podkreślić, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że katalog przesłanek wymienionych w art. 31 ust. 3 ma charakter zamknięty i nie może być interpretowany rozszerzająco (zob. wyrok z dnia 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98).

Tak więc z normy art. 31 ust. 3 wynika zasada proporcjonalności rozumiana jako nakaz podejmowania środków adekwatnych do założonych celów. Wprowadzane ograniczenia nie powinny ponadto przekraczać niezbędnego zakresu. Niezbędność ta oznacza skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa ulegną ograniczeniu.

Zgodnie z przyjętymi zasadami uznaje się więc, iż ograniczenia praw i wolności powinny być wprowadzane w zakresie adekwatnym do zamierzonego celu, jedynie w niezbędnym zakresie i tylko wówczas gdy nie można zrealizować zamierzonych celów przy zachowaniu praw właścicieli.

Zakres kwestionowanych regulacji art. 214a nie jest adekwatny do deklarowanego celu ich przyjęcia. Deklarowanym celem było przyjęcie regulacji zapewniających możliwość niezmiennego korzystania z określonych nieruchomości wykorzystywanych na cele publiczne przez jednostki władzy publicznej. Tymczasem w zakwestionowanym przepisie art. 214a przesłanki odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego zostały określone w tak szerokim i otwartym zakresie, iż nie może być on uznany ani za adekwatny ani za niezbędny do osiągnięcia deklarowanego celu. Regulacja ta ingeruje zbyt głęboko w sferę konstytucyjnych praw jednostki, a ponadto nie można uznać aby wprowadzane tu ograniczenie praw byłych właścicieli następowało w bezpośrednim związku z koniecznością ochrony wartości enumeratywnie wskazanych w art. 31 ust. 3. Ponadto można wskazać, iż deklarowany cel, a więc zapewnienie realizacji celów publicznych jest możliwy do osiągnięcia poprzez inne instytucje prawne, pozwalające na zachowanie praw osób uprawnionych (np. poprzez wykorzystanie instrumentów z zakresu planowania

przestrzennego czy w drodze zawarcia umów cywilnoprawnych dotyczących nabycia praw od osób uprawnionych).

Można więc zasadnie uznać, iż wprowadzenie w nowej ustawie tak szerokiego spektrum przesłanek do odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego stanowi naruszenie normy art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie naruszenia proporcjonalności i nienaruszalności istoty prawa przy ograniczaniu konstytucyjnych praw i wolności.

- Naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji w zakresie zasady równości.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada równości polega na tym, iż wszyscy adresaci norm prawnych charakteryzujący się daną cechą relewantną mają być traktowani równo. Zasada równości ma charakter uniwersalny w tym znaczeniu, iż musi być przestrzegana we wszystkich sferach życia – zarówno politycznym, społecznym jak i gospodarczym. Również w zakresie ochrony własności i innych praw majątkowych podlegają one, zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji, równej dla wszystkich ochronie prawnej. Art. 64 ust. 2 Konstytucji trzeba przy tym traktować jako jedno ze szczegółowych odniesień ogólnej zasady równości do poszczególnych dziedzin życia. Z tego względu musi on być interpretowany i stosowany w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Tak więc wzorcami kontroli odnośnie zakwestionowanej regulacji art. 214a ugn są normy art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Mamy tu bowiem do czynienia nie tylko z prawem do równego traktowania ale również ze skonkretyzowanym prawem do równej ochrony określonych praw o charakterze majątkowym, tj. prawa do nieruchomości oraz prawa do odszkodowania.

Żadne kryterium nie może być podstawą do niesprawiedliwych różnicowań podmiotów z danej grupy. Każdy powinien być bowiem traktowany jak inne osoby znajdujące się w analogicznej sytuacji.

Wprowadzenie nowych regulacji w kształcie przyjętym w ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. spowodowałoby tymczasem sytuację, w której znacznie zostaną zróżnicowane uprawnienia osób pozostających dotychczas w tożsamej sytuacji, tj. tych które zostały pozbawione własności na mocy dekretu warszawskiego, złożyły w pełni właściwie wnioski dekretowe i oczekiwały na otrzymanie rozstrzygnięcia w ich sprawach. Część osób bowiem w dalszym ciągu będzie uprawnionych do otrzymania pozytywnego dla nich rozstrzygnięcia w postaci ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, część zaś na skutek uchwalenia nowego prawa zostanie pozbawiona nie tylko możliwości przyznania im prawa do nieruchomości lecz nawet prawa do uzyskania stosownego odszkodowania.

Można więc uznać, iż zakwestionowana ustawa wprowadza nieuzasadnione zróżnicowanie osób uprawnionych na podstawie dekretu warszawskiego, a więc w grupie osób posiadających cechę relewantną. Dodatkowo nowe regulacje odnoszą się do trwających już od wielu lat postępowań. W wyniku wprowadzenia kwestionowanych regulacji znaczna część osób dotychczas uprawnionych nie będzie mogła skorzystać z posiadanych uprawnień, tak więc ich sytuacja ulegnie istotnemu pogorszeniu na skutek rozszerzenia przesłanek odmowy uwzględnienia wniosków dekretowych. Istotne przy tym jest, iż ustawodawca nie wykazał istnienia bezspornie niemożliwych do ochrony w inny sposób wartości konstytucyjnych, uzasadniających odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Ponadto wprowadzane ograniczenia ustalono w tak szerokim zakresie oraz w sposób naruszający tak podstawowe prawa jednostki (określone w art. 2, art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji), iż nie sposób uznać, że postulowany cel wprowadzenia ograniczeń pozostaje w odpowiedniej proporcji do wprowadzonych ograniczeń.

W moim przekonaniu takie zróżnicowanie sytuacji prawnej byłych właścicieli gruntów warszawskim należy uznać za naruszenie wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości.

2. Zarzut niezgodności z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 21 Konstytucji Rzeczpospolita Polska chroni własność, a wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano, iż wywłaszczenie w znaczeniu konstytucyjnym powinno być ujmowane szeroko, jako wszelkie ograniczenie bądź pozbawienie przysługującego podmiotowi prawa przez władzę publiczną. W trakcie prac nad ustawą w Sejmie wskazywano na wynikającą z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasadę, iż nie każdy cel publiczny uzasadnia dokonanie wywłaszczenia. Wywłaszczenie powinno być stosowane wyłącznie w sytuacjach koniecznych, ponieważ ma charakter wyjątkowy i szczególny. Ponadto wywłaszczenie powinno być uzasadnione celami publicznymi, przy tym jest dopuszczalne jedynie wówczas gdy celów tych nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych. Dodatkowo dopuszczalność takiego pozbawienia praw jest możliwe jedynie za słusznym odszkodowaniem. Powinno to pozwolić osobie, której prawa ograniczono na odtworzenie jej sytuacji majątkowej w porównaniu do stanu przed ograniczeniem jej praw. Można wskazać w tym miejscu, iż Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 21 marca 2003 r., sygn. III CZP 6/03 uznał, iż pozycja osoby, której przysługuje roszczenie związane ze złożeniem wniosku dekretowego jest porównywalna z pozycją wierzyciela w stosunku zobowiązaniowym. Sąd Najwyższy postrzega bowiem przewidzianą w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego konstrukcję prawną jako istniejący po stronie gminy (państwa) cywilnoprawny obowiązek majątkowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, któremu to obowiązkowi odpowiada cywilnoprawne uprawnienie majątkowe byłego właściciela gruntu

do domagania się ustanowienia tego prawa. Oznacza to, iż Sąd Najwyższy uznał uprawnienie wynikające z dekretu warszawskiego za bardzo silne uprawnienie, którego niezrealizowanie wiąże się z kwalifikowanym uszczerbkiem, uprawniającym do dochodzenia odszkodowania.

Należy tu również zgodzić się z oceną wyrażoną w opinii Prokuratora Generalnego z dnia 28 kwietnia 2004 r., sygn. PG VII G 025/46/15 wskazującą, iż jakakolwiek zmiana normatywna odnosząca się do uprawnień przewidzianych w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego dotyczy w istocie wyłączenia i podlega wszelkim standardom konstytucyjnym, w tym zwłaszcza wynikającym z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Nie ma przy tym znaczenia okoliczność, że wyłączenie zostało już dokonane (zrealizowało się). Przyjęte regulacje dotyczą bowiem prawnie określonych następstw dokonania wyłączenia. Nie można również uznać dekretu warszawskiego za wykonany w zakresie uprawnień wynikających z jego art. 7 ust. 1, a pozostających w ścisłym związku z dokonaniem wyłączeniem.

Analizując rozwiązania zakwestionowanej ustawy można mieć wątpliwości czy którakolwiek z przesłanek określonych w art. 21 ust. 2 Konstytucji została spełniona przez wprowadzoną normę art. 214a ugn. Brak jest bowiem jednoznacznego wykazania aby poprzez wprowadzenie tej normy był realizowany cel publiczny, który nie jest możliwy do zrealizowania w inny sposób. Ponadto pomimo wprowadzenia regulacji art. 214a ugn statuującej nowe przesłanki odmowy realizacji wniosków dekretowych nie przewidziano równocześnie żadnych regulacji kompensacyjnych czy też odszkodowawczych. Oznacza to wykreowanie sytuacji, w której znaczna część osób posiadających dotychczas określone uprawnienia na podstawie dekretu warszawskiego w wyniku przyjęcia nowych regulacji w sposób ostateczny zostanie pozbawiona tak posiadanego prawa jak i uprawnień kompensujących utratę posiadanych praw.

Tak więc również ze względu na to, że nie przewidziano w zakwestionowanej ustawie możliwości otrzymania świadczeń kompensacyjnych dla byłych właścicieli niezbędne stało się skonfrontowanie nowych regulacji z wzorcem określonym w art. 21 ust. 2 Konstytucji.

W tym miejscu należy przypomnieć, iż uprawnienie wynikające z dekretu warszawskiego jest uprawnieniem bardzo silnie ukształtowanym. Na skutek jego realizacji osoba uprawniona otrzymuje prawo użytkowania wieczystego, stanowiące w powszechnym odczuciu prawo niemal tak silne jak prawo własności i umożliwiające pełne, niemal nieograniczone prawo do korzystania z nieruchomości.

Tymczasem w zakwestionowanej ustawie nie zawarto żadnych regulacji dotyczących możliwości przyznania świadczeń odszkodowawczych w razie odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego na podstawie nowo wprowadzanych przesłanek. Nie można również uznać, iż podstawę taką stanowiłaby norma prawna zawarta w art. 215 ust. 2 ugn.

Przepis art. 215 ugn wprowadził (analogicznie jak art. 83 wcześniej obowiązującej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce nieruchomościami i wywłaszczaniu nieruchomości) możliwość uzyskania odszkodowania przez byłych właścicieli lub ich następców prawnych, którzy utracili nieruchomości określone w tym przepisie na podstawie dekretu warszawskiego.

Istotne jest przy tym wskazanie, iż ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce nieruchomościami i wywłaszczaniu nieruchomości w art. 89 ust. 1 (art. 82 wg tekstu jednolitego) wygasła prawo do odszkodowania za przejęte przez państwo grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości, przewidzianego w art. 7 ust. 4 i 5 i art. 8 dekretu warszawskiego, wprowadzając rozwiązania szczególne odnoszące się do odszkodowań za nieruchomości warszawskie. Obecny art. 215 ugn stanowi właśnie kontynuację tych szczególnych rozwiązań odszkodowawczych.

Reasumując wg obecnego stanu prawnego, od dnia 1 sierpnia 1985 r. zostały wygaszone przepisy związane z dekretem warszawskim dotyczące odszkodowań za nieruchomości przejęte na mocy dekretu warszawskiego.

Tak więc obecnie możliwość przyznania odszkodowania za nieruchomości przejęte na mocy dekretu warszawskiego jest uregulowana jedynie w art. 215 ugn. Przepis ten wyraźnie jednak określa sytuacje, w których odszkodowanie takie może zostać przyznane. I tak możliwość taka dotyczy jedynie gospodarstw rolnych przejętych na mocy dekretu warszawskiego (ust. 1) oraz domów jednorodzinnych, które przeszły na własność państwa i działek, które przed dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego mogły być przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne (ust. 2). Dodatkowo przepis ten wprowadza cezurę czasową, stanowiąc, iż odszkodowanie za powyższe kategorie nieruchomości może zostać przyznane jedynie wobec tych nieruchomości, których władania byli właściciele zostali pozbawieni po dniu 5 kwietnia 1958 r.

Oznacza to, iż ze względu na zakres przedmiotowy (przeznaczenie nieruchomości) jak i cezurę czasową pozbawienia byłych właścicieli możliwości władania nieruchomościami, odszkodowanie wynikające z art. 215 ugn będzie możliwe do uzyskania przez stosunkowo nieliczną grupę byłych właścicieli.

Można tu wskazać na wyrok WSA w Warszawie z dnia 21.09.2006 r. (sygn. akt I SA/WA 357/06): *„Przepis art. 215 ugn przesądza, że chodzi o zaspokojenie roszczeń tylko tych poprzednich właścicieli lub ich następców prawnych, którzy spełniają wszystkie wymienione (w tym artykule) przesłanki. Niespełnienie którejkolwiek powoduje brak podstaw do odszkodowania. Dla byłych właścicieli, którzy nie są uprawnieni w art. 215 ugn nie przewidziano możliwości ubiegania się o odszkodowanie za utracone grunty.”*

Ponadto można wskazać na wyrok NSA z dnia 24.4.2008 r. (sygn. akt I OSK 701/07): „*Orzecznictwo sądownoadministracyjne generalnie wyklucza możliwość rozszerzającej wykładni tego przepisu (art. 215 ugn) i obejmowania zakresem jego działania wszelkich nieruchomości, które zostały wywłaszczone.*”

Przypomnieć należy, że regulacja określona w art. 215 ust. 2 była już przedmiotem kontroli konstytucyjności. I tak w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 41/09 Trybunał orzekł, iż dotychczasowy art. 215 ust. 2 ugn w zakresie w jakim pomija stosowanie przepisów o odszkodowaniach w stosunku do nieruchomości które przeszły na własność Państwa na podstawie dekretu warszawskiego innych niż przeznaczone na cele budownictwa jednorodzinne, jest niezgodny z Konstytucją (w zakresie art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3). Trybunał uznał więc, iż obecne brzmienie art. 215 ust. 2 ugn jest niepełne i stanowi pominięcie legislacyjne, które powinno być skorygowane przez ustawodawcę.

Trybunał orzekł, iż wskazanie w przepisie art. 215 ust. 2 ugn tylko jednej kategorii nieruchomości, odnośnie których przysługiwałoby dawnym właścicielom odszkodowanie stanowi nierówność i jest nieuprawnionym różnicowaniem byłych właścicieli.

W świetle ww. wyroku Trybunału z dnia 13 czerwca 2011 r. właściwym jest objęcie co do zasady możliwością uzyskania odszkodowania przez byłych właścicieli wszystkich kategorii nieruchomości przejętych na podstawie dekretu warszawskiego.

Trybunał Konstytucyjny wskazał w uzasadnieniu wyroku, iż wyrok Trybunału nie oznacza objęcia bezpośrednio skutkami odszkodowawczymi innych nieruchomości niż wskazane w przepisie art. 215 ust. 2 ugn. Rolą ustawodawcy jest wprowadzenie odpowiedniej zmiany tego przepisu, co nie zostało jednak dotychczas zrealizowane.

Oznacza to, iż ani zakwestionowane regulacje ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. ani też dotychczasowe regulacje ugn nie zapewniają możliwości uzyskania odszkodowania przez osoby, wobec których dokonano by odmowy realizacji wniosku dekretowego na podstawie nowych przepisów.

Dodatkowo należy wskazać, iż przepis art. 215 ugn obejmuje swoją dyspozycją jedynie sytuacje utraty posiadania nieruchomości po dniu 5 kwietnia 1958 r. Tymczasem ogromna większość nieruchomości przejętych na mocy dekretu warszawskiego została przejęta przed tą datą, co oznacza, że nie podlegają one pod dyspozycję normy art. 215 ugn. Zauważyć należy, iż Trybunał będąc związanym zakresem skargi nie badał w sprawie sygn. SK 41/09 innych przesłanek art. 215 ugn określających zakres możliwości dochodzenia odszkodowania, w tym w szczególności zasadności wprowadzonej w tym przepisie cezury czasowej, tj. ograniczenia możliwości dochodzenia odszkodowania jedynie do nieruchomości, których władania byli właściciele zostali pozbawieni po dniu 5 kwietnia 1958 r.

Dla zobrazowania zakresu ilościowego problemu można wskazać, iż z informacji przedstawionej w toku rozprawy przed Trybunałem w sprawie SK 41/09 przez Wiceprezydenta Warszawy wynika, że art. 215 ust. 2 ugn dotyczy zaledwie ok. 20 % ogółu nieruchomości przejętych na podstawie dekretu. Oznacza to, iż nieruchomości objęte hipotezą art. 215 ust. 2 ugn, a zatem domy jednorodzinne i działki pod budowę takich domów stanowią jedynie nieznaczną część nieruchomości objętych dekretem warszawskim. Można przy tym dodać, iż nieruchomości spełniające dyspozycję art. 215 ust. 1 ugn (a więc nieruchomości rolne) będą stanowiły jeszcze bardziej znikomy odsetek nieruchomości objętych działaniem dekretu warszawskiego.

Warto podkreślić, iż ustawodawca pomimo obowiązku uregulowania stanu prawnego zgodnie z orzeczeniami Trybunału w żadnym zakresie nie wykonał dyspozycji wniosków wynikających z wyroku Trybunału w sprawie SK 41/09.

Prowadzi to do utrzymywania niekonstytucyjnego stanu prawnego, a dodatkowo wprowadza jeszcze dalej idące ograniczenia uprawnień byłych właścicieli, prowadzące do wyzucia ich z posiadanych dotychczas uprawnień.

Należy więc uznać, iż regulacje wprowadzone w art. 214a ugn prowadzą do naruszenia normy art. 21 ust. 2 Konstytucji stanowiącej, iż wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie za słusznym odszkodowaniem.

Przyjęty przepis wprowadza bowiem znacznie szerszy katalog przesłanek odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego, a ponadto nie zapewnia możliwości uzyskania właściwego odszkodowania w razie negatywnego rozpoznania wniosku dekretowego. Tak więc dotychczasowi właściciele i ich następcy prawni na skutek uchwalenia nowych regulacji w sposób ostateczny utracą posiadane prawa do nieruchomości, ponadto co szczególnie istotne bez wprowadzenia jakiegokolwiek kompensaty za utracone prawa. Zakwestionowane regulacje modyfikują więc uregulowania normatywne dotyczące wywłaszczenia przewidziane dekretem warszawskim w sposób sprzeczny z obowiązującymi w tym zakresie standardami konstytucyjnymi.

3. Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji.

Zakwestionowana ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. wprowadza z mocą wsteczną nowe regulacje dotyczące możliwości znacznego ograniczenia uprawnień wnioskodawców, którzy złożyli wnioski dekretowe. Istotne jest bowiem, iż na mocy art. 3 ust. 1 uchwalonej ustawy przepisy te znajdują zastosowanie do spraw wszczętych i nie zakończonych przed dniem wejścia w życie przyjętej obecnie ustawy.

Takie stosowanie przepisu przejściowego budzi wątpliwości odnośnie zachowania standardów wynikających z art. 2 Konstytucji w zakresie statuowanych tym przepisem zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady niedziałania prawa wstecz oraz zasady ochrony praw nabytych.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ochrona zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa jest oczywistą cechą demokratycznego państwa prawa. Z zasady tej Trybunał wywodzi dalsze szczegółowe reguły odnoszące się w szczególności do sytuacji, w której mamy do czynienia z wieloma następującymi po sobie zmianami stanu prawnego. Ustawodawca dokonując kolejnych zmian stanu prawnego, nie może stracić z pola widzenia interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed zmianą stanu prawnego. Oznacza to przede wszystkim zakaz wstecznego działania prawa, w każdym razie gdy oddziałuje ono w sposób niekorzystny na prawa podmiotowe nabyte zgodnie z obowiązującymi dotychczas przepisami. Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wyraża się w takim stanowieniu prawa by nie stawało się ono pułapką dla obywateli i aby mogli oni układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie są narażeni na negatywne skutki wynikające z przyjęcia nowego prawa.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że skutki retrospektywnego działania nowego prawa należy oceniać z punktu widzenia konstytucyjnych zasad państwa prawnego, w tym ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku, oraz że nowe prawo nie powinno naruszać tych zasad (por. wyroki TK z: 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98; 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98; 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99; 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00; 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04.). Także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreślono, że bezpośrednie działanie nowego prawa nie powinno prowadzić do pogorszenia sytuacji prawnej osób, które pod rządem poprzedniego prawa wystąpiły o realizację przysługujących im wówczas uprawnień, a przed zmianą prawa nie doczekały się ich realizacji wskutek przewlekłego prowadzenia przez organy administracji postępowania administracyjnego i wydawania nieprawidłowych decyzji (por. wyroki NSA w Warszawie z 24 września 2008 r., sygn. akt I OSK 1341/07 oraz 24 września 2008 r., sygn. akt I OSK 1369/07; uchwały NSA z 21

lutego 2000 r., sygn. akt OPS 6/99 oraz z 12 marca 2001 r., sygn. akt OPS 14/00, jak również wyrok NSA z 26 lutego 2003 r., sygn. akt V SA 1131/02).

Tak więc zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce. Jednocześnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się pogląd o konieczności objęcia ochroną jako praw nabytych także tzw. ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia prawa pod rządami danej ustawy, bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy (por. wyroki z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99 i z 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98). Potrzeba objęcia ochroną takich ekspektatyw w ramach zasady ochrony praw nabytych dotyczy w szczególności ekspektatywy nabycia prawa własności ale i innych praw majątkowych, zwłaszcza prawa użytkowania wieczystego.

Z uwagi na to, że art. 7 dekretu warszawskiego nie pozostawiał uznaniu administracyjnemu realizacji wniosku dekretowego, złożenie wniosku w terminie oraz spełnianie tylko dwóch warunków przyznania prawa użytkowania wieczystego należy traktować jako powstanie maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy jego nabycia. Ustawodawca przy konstruowaniu normy art. 7 dekretu warszawskiego nie posłużył się zwrotami niedookreślonymi, tj. nie pozostawił organowi możliwości uznaniowości w rozstrzygnięciu spraw pozostających w związku z dyspozycją art. 7, lecz wprowadził jednoznaczne, konkretnie określone uprawnienie osób, które złożyły wnioski dekretowe. Tak więc ocena spełnienia przesłanek wynikających z dekretu warszawskiego i przyznania w wyniku tego stosownego prawa nie jest dyskrecjonalnym uprawnieniem organu rozpatrującego wnioski dekretowe. Zasadne jest w tym miejscu przypomnienie, iż w powyżej przytoczonej uchwale Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r. sygn. III CZP 6/03 wskazano nawet na jeszcze silniejszy charakter roszczenia wynikającego z dekretu warszawskiego, poprzez przyjęcie, iż roszczenie wynikające z faktu złożenia wniosku w trybie dekretu

warszawskiego statuuje wnioskodawcę jako wierzyciela w stosunku zobowiązaniowym.

Bezpośrednie działanie nowego prawa doprowadziłoby więc do pogorszenia sytuacji prawnej osób, które pod rządem poprzedniego prawa wystąpiły o realizację przysługujących im uprawnień i nabyły co najmniej maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę nabycia prawa użytkowania wieczystego. Osoby te nie doczekały się realizacji swojego uprawnienia pod rządem starego prawa, zaś nowa ustawa doprowadziłaby do „wygaszenia” przysługującej im ekspektatywy.

Utrwalone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jest ponadto stanowisko, iż wprowadzanie nowych regulacji z naruszeniem zasady niedziałania prawa wstecz może być dopuszczalne jedynie w wyjątkowych sytuacjach, z uwagi na konieczność ochrony innej zasady konstytucyjnej, gdy jednocześnie ochrona tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa. Tymczasem odnośnie regulacji art. 214a nie można w ogóle wskazać jaka szczególna wartość konstytucyjna miałyby być chroniona przez regulacje wprowadzane ze skutkiem wstecznym.

Zachodzą więc uzasadnione wątpliwości co do zgodności rozwiązania wynikającego z art. 214a ugn, przyjętego w art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. z art. 2 Konstytucji w zakresie wyprowadzanych z tej normy zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą niedziałania prawa wstecz, jak również zasadą ochrony praw nabytych.

II. Zarzut niezgodności art. 1 pkt 3 w części dotyczącej dodawanego do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782) art. 214b w związku z art. 3 ust. 1 z :

- art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,***
- art. 2 Konstytucji poprzez naruszenie wyrażonych w tym przepisie zasad zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, niedziałania prawa wstecz oraz ochrony praw nabytych.***

Można mieć zasadnicze wątpliwości odnośnie konstrukcji przyjętego w ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. przepisu art. 214b ugn dotyczącego umorzenia postępowania, jeżeli „nie jest możliwe ustalenie stron postępowania lub ich adresów”. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym umorzenie postępowania administracyjnego jest możliwe na podstawie art. 105 Kpa w razie gdy postępowanie stało się bezprzedmiotowe. Doktryna jest jednak zgodna, iż okoliczność śmierci wnioskodawcy czy osoby uprawnionej nie stanowi o bezprzedmiotowości postępowania (może tak być jedynie w zakresie praw i roszczeń osobistych). Nie wydaje się również aby brak danych takiej osoby mógł stanowić o bezprzedmiotowości postępowania. Może ponadto być uznana za niewystarczającą przyjęta w art. 214b ust. 1 ugn przesłanka braku możliwości ustalenia stron postępowania lub ich adresów. Zgodnie z ustawą przesłanka ta jest odniesiona bowiem jedynie do uprzedniego zamieszczenia przez organ stosownego ogłoszenia, podczas gdy są możliwe inne środki prawne i faktyczne zmierzające do ustalenia powyższych danych.

W uzasadnieniu wyroku SN z dnia 9 listopada 1995 r., III ARN 50/95, OSNAPiUS 1996, nr 11, poz. 150, sformułowano fundamentalną tezę, że ze względu na ustrojową zasadę prawa strony do merytorycznego rozpatrzenia jej żądania w postępowaniu administracyjnym i prawa do rozstrzygnięcia sprawy decyzją, art. 105 § 1, przewidujący tzw. obiektywną bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego, nie może być interpretowany rozszerzająco. Powyższy przepis ma bowiem zastosowanie tylko w tych sytuacjach, gdy w świetle prawa materialnego i ustalonego stanu faktycznego brak sprawy administracyjnej mogącej być przedmiotem postępowania (por. wyrok SN z dnia 20 stycznia 2011 r., III SK 20/10, w którym stwierdzono, że: *"Ze względu na ustrojową zasadę prawa strony do merytorycznego rozpatrzenia jej żądania w postępowaniu administracyjnym i prawa do rozstrzygnięcia sprawy decyzją art. 105 § 1 k.p.a. nie może być interpretowany rozszerzająco. Przepis ten ma*

bowiem zastosowanie tylko w tych sytuacjach, w których w świetle prawa materialnego i ustalonego stanu faktycznego brak jest sprawy administracyjnej mogącej być przedmiotem postępowania. Oznacza to, że postępowanie administracyjne, inaczej niż postępowanie cywilne, staje się bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a. tylko wtedy, gdy brak jest sprawy administracyjnej, która może być załatwiona decyzją, nie zaś wtedy, gdy wydanie decyzji staje się zbędne").

Przyjęta regulacja art. 214b ugn oznacza stworzenie istotnego ułatwienia dla organów władzy publicznej w rozpatrywaniu spraw wymagających znacznego nakładu czynności niezbędnych do podejmowania przez te organy. Tymczasem system prawa powinien stwarzać gwarancje ochrony dla uprawnionych że ich sprawy będą rozpatrywane w sposób zapewniający poszanowanie ich praw. Zasada ta została wyrażona w art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: Kpa) wskazującym, iż w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Oznacza to, iż normy prawne wprowadzane w zakresie dotyczącym rozpatrywania spraw obywateli przez organy władzy publicznej powinny być konstruowane w sposób możliwie maksymalnie gwarantujący ochronę tych praw, a nie jedynie zapewniający możliwość łatwego zakończenia postępowania przez prowadzące je organy. Również norma art. 77 § 1 Kpa wskazuje, iż organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Oznacza to, iż zgodnie z zasadą oficjalności organy administracji publicznej są zobowiązane z urzędu podejmować działania zmierzające do wyczerpującego wyjaśnienia sprawy, w tym również zebrania materiału dowodowego. Nie powinno więc tworzyć się regulacji wprowadzających zasadę, iż brak szczególnej aktywności strony postępowania zwalnia organ od

obowiązku prowadzenia takiego postępowania. Należy przy tym wskazać, iż zakwestionowana regulacja wprowadza zbyt prosty mechanizm umożliwiający zakończenie postępowań dotyczących istotnych wartości dla obywateli. Nie można więc zgodzić się, iż użyte przez ustawodawcę środki są proporcjonalne do wartości, które mogą być naruszone przez stosowanie nowych regulacji.

Dodatkowo przesłanką uzasadniającą negatywną ocenę tej regulacji jest okoliczność, iż takie ukształtowanie normy art. 214b ugn może w praktyce oznaczać utratę możliwości uzyskania należnego prawa użytkownika wieczystego lub należnego odszkodowania przez osoby uprawnione, których wnioski nie zostaną rozpoznane wobec umorzenia postępowania na podstawie nowych regulacji. Należy bowiem uznać, iż regulacja ta będzie w istocie uniemożliwiać rozpatrzenie spraw obywateli, którzy złożyli stosowne wnioski. Tak więc kwestionowany przepis w niedostatecznym stopniu chroni prawa majątkowe osób uprawnionych zgodnie z regulacjami dekretu warszawskiego.

Jak wskazano powyżej nowo wprowadzane regulacje mogą doprowadzić do utraty praw posiadanych przed wprowadzeniem tych regulacji, przez osoby uprawnione zgodnie z dekretem warszawskim. Dodatkowo zgodnie z art. 3 ust. 1 kwestionowanej ustawy przepis art. 214b ugn ma być stosowany do spraw wszczętych przed uchwaleniem nowych regulacji. Oznacza to, iż aktualnie toczące się postępowania byłyby procedowane na podstawie nowych przepisów, znacznie pogarszających sytuację wnioskodawców. Należy przy tym wskazać, iż ustawodawca nie wykazał aby wprowadzenie z mocą wsteczną rozwiązań znacznie ograniczających prawa osób uprawnionych na podstawie dekretu warszawskiego miało na celu ochronę innych, ważniejszych wartości konstytucyjnych.

W pełni zasadne odnośnie tej regulacji pozostają więc argumenty wskazane powyżej w pkt I wniosku odnośnie kwestionowanego art. 214a ugn, w zakresie naruszenia przez wprowadzaną regulację art. 214b ugn praw podmiotowych

przysługujących wnioskodawcom, którzy złożyli wnioski w trybie dekretu warszawskiego oraz w zakresie naruszenia standardów konstytucyjnych wynikających z art. 64 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 oraz z art. 2 Konstytucji.

Reasumując należy uznać, iż regulacje wprowadzone w art. 214b ugn będą skutkowały pozbawieniem osób uprawnionych ich praw majątkowych, tj. możliwości ustanowienia użytkowania wieczystego lub uzyskania odszkodowania, naruszając tym samym zasady ochrony własności i praw majątkowych wywodzone z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Regulacja ta poprzez użycie środków nadmiernie ograniczających prawa obywateli narusza ponadto zasadę proporcjonalności wynikającą z normy art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto norma art. 214b z uwagi na sposób jej oddziaływania na prawa osób uprawnionych narusza zasady wynikające z normy art. 2 Konstytucji (zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę niedziałania prawa wstecz i zasadę ochrony praw nabytych).

Mając na względzie podniesione w uzasadnieniu wniosku wątpliwości, wnoszę o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy.



Bronisław Komorowski