



## Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy

plac Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa, tel. (022) 443 10 00, 443 10 01, faks (022) 443 10 02  
www.um.warszawa.pl

GK-P.0160.222.2015.WP

Warszawa, 14 września 2015 r.

### Trybunał Konstytucyjny

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	
KANCELARIA	
wpl. dnia	21. 09. 2015
L.dz. ....	3064 L. zał. ....

#### sygn akt Kp 3/15

W odpowiedzi na pismo Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 sierpnia 2015r. sygn. akt Kp 3/15 oraz w związku z wnioskiem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 sierpnia 2015r. o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy:

I. art. 1 pkt 3 w części dotyczącej dodawanego do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015r. 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. 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 –

## **przedstawiam następujące stanowisko:**

- I. art. 1 pkt 3 w części dotyczącej dodawanego do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015r. poz. 782) art. 214a w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy – jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i z art. 31 ust. 3, art. 21 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji;
- II. 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 ustawy, o której mowa w pkt I – jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji.

## **UZASADNIENIE**

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego, w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji RP z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 1 pkt 3 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy z podanymi w *petitum* wniosku wzorcami kontroli konstytucyjnej.

Zdaniem wnioskodawcy przepis art. 1 pkt 3 w części dotyczącej dodawanego do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r o gospodarce nieruchomościami [dalej jako: ugn] art. 214a w związku z art. 3 ust. 1 kwestionowanej ustawy narusza art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i z art. 31 ust. 3 oraz art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Ponadto Prezydent RP podniósł, iż kwestionowany przepis godzi w zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, niedziałania prawa wstecz oraz ochrony praw nabytych, wywodzone z art. 2 ustawy zasadniczej.

W uzasadnieniu przedstawił szereg zarzutów pod adresem kwestionowanego przepisu art. 214a ugn, w tym w szczególności, że wprowadza on szeroki zakres okoliczności stanowiących podstawy odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego ze względu na przeznaczenie bądź wykorzystywanie nieruchomości na cel publiczny (art. 214a pkt 1) lub zmierza do „ochrony podmiotów rozpatrujących wnioski

dekretowe przed koniecznością rozwiązywania często skomplikowanych stanów faktycznych i prawnych związanych z zagospodarowaniem terenów objętych działaniem dekretu warszawskiego” (art. 214a pkt 2-5). Ponadto zdaniem wnioskodawcy przepis ten „odbiera prawo do uzyskania odszkodowania w razie nie dokonania restytucji”. Z kolei ograniczenia praw byłych właścicieli nim wprowadzone są sprzeczne z zasadą równości określoną w art. 32 ust. 1 oraz zasadą proporcjonalności określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z tą ostatnią dlatego, że „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)”.

W ocenie Prezydenta RP przepis art. 1 pkt 3 w części dotyczącej dodawanego do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r o gospodarce nieruchomościami art. 214b w związku z art. 3 ust. 1 kwestionowanej ustawy narusza art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 21 ust. 2 Konstytucji oraz godzi w zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, niedziałania prawa wstecz oraz ochrony praw nabytych, wywodzone z art. 2 ustawy zasadniczej.

W uzasadnieniu do tej części wniosku został przypomniany przepis art. 105 Kodeksu postępowania administracyjnego [dalej jako: Kpa] jako właściwa podstawa dokonywania umorzeń postępowań administracyjnych oraz obowiązek organu stosowania „innych środków prawnych i faktycznych” niż ogłoszenia, które będą zmierzały do ustalenia danych personalnych i adresów uprawnionych osób. Ponadto wnioskodawca podniósł, iż kwestionowana norma prawna ma na celu w istocie „zapewnienie możliwości łatwego zakończenia postępowania przez prowadzące je organy”. Przy tym brak jakiegokolwiek aktywności wnioskodawcy dekretowego przez 65 lat trwania tego postępowania oraz w okresach wskazanych w kwestionowanym przepisie określił jako brak „szczególnej aktywności strony postępowania”, która nie powinna zwalniać organu od dalszego jego prowadzenia. Wskazał ponadto, że „proponowana 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.” W podsumowaniu Prezydent RP stwierdził, iż kwestionowany przepis „w niedostatecznym stopniu chroni prawa majątkowe osób uprawnionych zgodnie z regulacjami dekretu warszawskiego” a przy tym „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.”

Z treścią wniosku Prezydenta RP oraz jego uzasadnieniem nie sposób się zgodzić. Przede wszystkim należy wyrazić opinię, iż przedmiotowy wniosek zawiera generalną wadę w postaci nie uwzględnienia chronionego Konstytucją, interesu publicznego, którym kierował się ustawodawca, uchwalając przedmiotową ustawę.

Na wstępie należy podkreślić, iż uzasadnieniem senackiego projektu ustawy (druk senacki nr 772S) w zakresie dodawanego art. 214a ugn jest przede wszystkim konieczność ochrony terenów wykorzystywanych obecnie na cele publiczne, położonych w centralnej części m.st. Warszawy, objętej działaniem dekretu z dnia 26 października 1945r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279) [dalej jako: dekret] przed roszczeniami reprivatyzacyjnymi [dalej jako: roszczenia dekretowe]. W szczególności chodzi o ochronę „gruntów zajmowanych przez szpitale, ośrodki zdrowia, szkoły, przedszkola, żłobki, teatry, muzea bądź wykorzystywanych dla celów sportu, rekreacji i wypoczynku, na których znajdują się boiska sportowe, parki i skwery”. Do tej listy można dodać siedziby władz państwowych, urzędów administracji publicznej, w tym ministerstw, siedziby państwowych służb, inspekcji i straży oraz przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych.

Przepis ten ogranicza realizację wniosków o przyznanie praw do gruntów objętych działaniem dekretu, jednakże jego wprowadzenie jest adekwatne, konieczne i proporcjonalne ze względu na interes publiczny, polegający przede wszystkim na potrzebie ochrony zrealizowanych inwestycji celu publicznego, które aktualnie służą ogółowi mieszkańców Warszawy lub nawet ogółowi społeczeństwa. Regulacja ta jest niezbędna dla realizacji zadań publicznych wykonywanych przez gminę m.st. Warszawa oraz przez liczne organy władzy i administracji rządowej szczebla centralnego, wojewódzkiego i powiatowego zlokalizowane

na terenie m.st. Warszawy objętym działaniem dekretu. Przyjęcie tej regulacji znajduje ponadto oparcie w klauzuli ochrony porządku publicznego, o której stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji, rozumianego co najmniej jako konieczność zapewnienia właściwego funkcjonowania instytucji publicznych w demokratycznym państwie i ochrony tych instytucji przed zachowaniami prowadzącymi do zakłócenia ich działalności.

Niezależnie od powyższego omawiany przepis będzie służył ochronie własności komunalnej albowiem obecny stan prawny, gdy gmina m.st. Warszawy ma co do zasady obowiązek realizować wszelkie roszczenia dekretowe zgłoszone względem stanowiących jej własność nieruchomości, z wyjątkiem tych zajętych pod drogi publiczne i cmentarze, budzi poważne wątpliwości co do zgodności art. 7 ust. 2 dekretu z art. 165 ust. 1 oraz 167 ust. 1 i 2 Konstytucji. Ustrojodawca w art. 165 ust. 1 Konstytucji RP traktuje bowiem własność komunalną jako podstawową gwarancję samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz gwarancję osobowości prawnej samorządu, w szczególności jako gwarancję podmiotowości prawnej gmin. Własność przysługująca gminom odgrywa szczególną rolę i ma znaczenie ustrojowe. Należy ją postrzegać przede wszystkim jako instrument realizacji zadań publicznych i ochrony interesów zbiorowych społeczności lokalnej. Własność komunalna została przyznana jednostkom samorządu nie dla ich dowolnego użytku, lecz z przeznaczeniem wykorzystywania jej na cele publiczne, w szczególności zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej.

Z kolei uzasadnieniem dla senackiego projektu ustawy w zakresie projektowanego art. 214b ustawy o gospodarce nieruchomościami jest nie tyle „ułatwienie w zamknięciu spraw administracyjnych” czy „zapewnienie możliwości szybkiego zakończenia rozpatrywanych spraw” jak ujął to w swym wniosku Prezydent RP ale przede wszystkim wykreowanie samej możliwości zakończenia postępowań administracyjnych poprzez ich umorzenie w sytuacjach, gdy ani wnioskodawca ani jego następcy prawni przez okres 65 lat nie interesowali się wnioskiem o ustanowienie prawa wieczystej dzierżawy/prawa zabudowy/prawa

własności czasowej do gruntu określonej nieruchomości formalnie złożonym w latach 1947-1949r. i nie jest możliwe ustalenie personaliów i adresów tych osób, pomimo podjętych w tym zakresie czynności.

Przepis ten również znajduje oparcie w klauzuli porządku publicznego. Jego celem jest ostateczne uregulowanie stanu prawnego nieruchomości stanowiących własność publiczną. Regulacja ta ma usunąć wieloletni stan niepewności m.in. co do własności budynków na gruntach warszawskich, objętych zakresami przedmiotowymi wniosków dekretowych, które formalnie zostały w imieniu byłych właścicieli złożone, lecz którymi nikt się nie interesował na przestrzeni lat 1947/1949-2015. Wnioski tego rodzaju blokują możliwość racjonalnego gospodarowania nieruchomościami zarówno zabudowanymi jak i nie zabudowanymi przez ich publicznych właścicieli. Fakt złożenia takich wniosków stawia zawsze pod znakiem zapytania możliwość wydatkowania środków publicznych na inwestycje związane z tymi nieruchomościami – zawsze bowiem może zgłosić się jakaś osoba, która wykaże swoje następstwo prawne po tego rodzaju wnioskodawcach (oraz kuratorzy takich osób, o czym bardziej szczegółowo w dalszej części) a wówczas odzyskanie tych środków, wyłożonych na majątek prywatny, przez np. gminę może okazać się niemożliwe.

Przechodząc do oceny poszczególnych zarzutów zgłoszonych we wniosku, należy w pierwszej kolejności przytoczyć treść art. 1 pkt 3 oraz art. 3 ust. 1 kwestionowanej ustawy:

*„Art. 1. W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782) wprowadza się następujące zmiany:*

*[...]*

*3) po art. 214 dodaje się art. 214a i art. 214b w brzmieniu:*

*„Art. 214a. Można odmówić ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela gruntu w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 7 ust. 2 tego dekretu, także ze względu na:*

- 1) przeznaczenie lub wykorzystywanie na cele określone w art. 6;*
- 2) sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste na rzecz osób trzecich;*

3) zabudowę przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego dokonaną po dniu wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, której wartość przenosi znacznie wartość zajętego na ten cel gruntu;

4) odbudowę lub remont, dokonany ze środków publicznych, budynków, o których mowa w art. 5 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, zniszczonych w latach 1939–1945 więcej niż w 66%;

5) 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 z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy.

**Art. 214b.** 1. W sprawach dotyczących rozpatrzenia wniosków, o których mowa w art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy umarza się postępowanie, jeżeli nie jest możliwe ustalenie stron postępowania lub ich adresów.

2. Podstawa umorzenia, o której mowa w ust. 1, zachodzi 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 oprócz wniosku, o którym mowa w ust. 1. Organ wydaje decyzję o umorzeniu postępowania, jeżeli w terminie sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia nikt nie zgłosił swych praw albo zgłosiwszy je, nie udowodnił ich w terminie kolejnych trzech miesięcy lub nie wskazał swego adresu.

3. Ogłoszenie zawiera:

1) imię, nazwisko oraz ostatnie znane organowi miejsce zamieszkania wnioskodawcy;

2) informację o złożonym wniosku;

3) wskazanie nieruchomości objętej złożonym wnioskiem;

4) wezwanie, aby wnioskodawca lub jego następcy prawni w terminach, o których mowa w ust. 2 zdanie drugie, zgłosili i udowodnili swe prawa, gdyż w przeciwnym razie postępowanie zostanie umorzone.

4. Ogłoszenie zamieszcza się w dzienniku o zasięgu ogólnokrajowym a ponadto w prasie lokalnej obejmującej swym zasięgiem miejsce ostatniego zamieszkania wnioskodawcy, a także na okres 30 dni na stronie internetowej właściwego urzędu.

*5. Decyzja o umorzeniu postępowania stanowi podstawę do ujawnienia tytułu własności do nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w księgach wieczystych prowadzonych dla budynku i dla lokali wydzielonych z tego budynku jako odrębnych nieruchomości oraz do zamknięcia powyższych ksiąg.”*

*[...]*

**Art. 3. 1.** *Do spraw wszczętych i niezakończonych stosuje się przepisy niniejszej ustawy.”*

Stanowisko względem zarzutów sformułowanych we wniosku Prezydenta RP zostanie przedstawione z powołaniem się na ich kolejność i oznaczenie tam zawarte.

**Zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez art. 214a dodany do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami**

Na wstępie należy zaznaczyć, iż co do zasady prawidłowo przedstawiona we wniosku historia regulacji prawnych odnoszących się do tzw. gruntów warszawskich w jednym z elementów nie znajduje oparcia w rzeczywistym stanie prawnym. Otóż nie ma podstaw twierdzenie, że obecnie obowiązująca ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami wprowadziła kolejne ograniczenia uprawnień byłych właścicieli w stosunku do wcześniejszych ustaw, tj. ustawy z dnia 12 marca 1958r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. z 1974r. Nr 10, poz. 64 ze zm.) oraz ustawy z dnia 29 kwietnia 1985r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991r. Nr 30 poz. 127 ze zm.). W istocie ugn w art. 214 i 215 przejęła jedynie rozwiązania zawarte już wcześniej w art. 82 i 83 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Nastąpiło to zgodnie z konstytucyjną zasadą ochrony praw słusznie nabytych. Jak wskazuje uzasadnienie do projektu ugn, przepisy te jako dotyczące „rekompensat za tzw. grunty warszawskie” „mają ułatwić transformację przepisów dotychczas obowiązującej ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości do przepisów o gospodarce nieruchomościami”. Wprowadzie obecnie obowiązująca ustawa nie wprowadziła rozszerzenia podstaw do ubiegania się o odszkodowanie za tzw. grunty warszawskie, jednakże nie można



zasadnie twierdzić, iż ograniczyła te prawa. (Stan braku rozszerzenia podstaw do ubiegania się o odszkodowanie Trybunał Konstytucyjny uznał za niekonstytucyjny w wyroku z dnia 13 czerwca 2011r. sygn.akt SK 41/09, jednakże jest to odrębna kwestia, która będzie poruszona w dalszej części niniejszego stanowiska).

Zdaniem Prezydenta m.st. Warszawy uchwalony przepis art. 214a nie dotyczy bezpośrednio prawa własności ani innego prawa majątkowego ale jedynie ekspektatywy uzyskania prawa użytkowania wieczystego, którą przewiduje art. 7 ust. 1-2 dekretu warszawskiego. Prawo własności gruntów tzw. dekretowcy utracili bowiem na mocy art. 1 dekretu warszawskiego z dniem jego wejścia w życie, tj. 21 listopada 1945r. Przy czym ekspektatywy tej nie można określić jako tzw. ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej, ponieważ jej los jest uzależniony od przeznaczenia danej nieruchomości w aktualnie obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego. Z kolei plany miejscowe ulegają zmianom lub są uchylane i ewentualnie zastępowane nowymi. Inne plany zagospodarowania przestrzennego (wówczas zwane planami zabudowy) obowiązywały w latach 1947-1949, gdy były składane wnioski dekretowe. Inne plany obowiązywały w latach 50-60 ub.wieku, gdy wnioski dekretowe były (w przeważającej mierze) rozpatrywane po raz pierwszy przez Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy. Oczywiście inne plany obowiązują obecnie a często tych planów brak. Stwierdzenie, że przesłanka planistyczna jest przez nieruchomość spełniona, następuje dopiero w uzasadnieniu decyzji administracyjnej wydawanej przez Prezydenta m.st. Warszawy na podstawie art. 7 ust. 1-2 dekretu. Dopiero zatem z chwilą, gdy stanie się ostateczna ta decyzja (zwana dekretową), można mówić o ekspektatywie maksymalnie ukształtowanej, chronionej przez Trybunał Konstytucyjny w utrwalonym już orzecznictwie.

Nie mamy zatem w tym przypadku do czynienia z klasycznym wywłaszczeniem ale z jedną z postaci roszczeń związanych z komunalizacją a następnie (od 1950r.) nacjonalizacją gruntów warszawskich. Inną postacią tego roszczenia jest roszczenie odszkodowawcze przewidziane w obecnie obowiązującym art. 215 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami, które będzie się aktualizowało na skutek wydania decyzji odmownej na podstawie przesłanek określonych w art. 214a tej ustawy.

Innymi słowy Prezydent m.st. Warszawy nie będzie wywłaszczał byłych właścicieli gruntów warszawskich, wydając odmowne decyzje dekretowe w oparciu o art. 214a, ale będzie dokonywał oceny: czy dopuszczalne jest ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz poprzednich właścicieli nieruchomości (już wcześniej wywłaszczonych) w świetle zapisów nowego art. 214a, przy uwzględnieniu zmian jakie zaszły w zakresie stanu prawnego, przeznaczenia lub zagospodarowania nieruchomości w okresie prawie 70 lat od wejścia w życie dekretu warszawskiego. Jeżeli na skutek powyższej analizy zostanie wydana decyzja odmowna, strona takiej decyzji będzie mogła wystąpić z wnioskiem o odszkodowanie na podstawie art. 215 ugn.

Wyraz „każdy” zawarty w przepisie art. 64 ust. 2 Konstytucji sugeruje równą ochronę własności i praw majątkowych osób prywatnych i osób prawa publicznego (np. jednostek samorządu terytorialnego). W wyroku z 19 grudnia 2002 r., K. 33/2002, LexisNexis nr 358496 (OTK-A 2002, nr 7, poz. 97), Trybunał Konstytucyjny wykluczył dopuszczalność zróżnicowania ochrony własności ze względu na charakter podmiotu tego prawa, a potwierdził to stanowisko w wyroku z 6 października 2004 r., SK 23/2002, LexisNexis nr 369487 (OTK-A 2004, nr 9, poz. 89).

Należy też podkreślić, iż istotną wartością, chronioną przez Konstytucję i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, jest własność komunalna. Własność ta w przypadku kolizji z roszczeniem dekretowym winna mieć pierwszeństwo po pierwsze dlatego że jest własnością a zatem pełnym prawem do rzeczy (w odróżnieniu od roszczenia dekretowego) a po drugie – własność ta służy celom publicznym.

Warto przytoczyć w tym miejscu fragment uzasadnienia wyroku TK z dnia 13 marca 2014 sygn.akt P 38/11 dotyczący istoty własności komunalnej:

*„Własność komunalna nie została przyznana j.s.t. dla ich dowolnego użytku. Przysługująca j.s.t. własność nieruchomości zawsze musi być podporządkowana zadaniom publicznym, które gmina ma realizować (por. wyrok TK z 21 października 2008 r., sygn. P 2/08, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 139). Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne (art. 163 Konstytucji). Zadania publiczne wykonywane przez j.s.t. na gruntach znajdujących się we własności komunalnej, w tym na nieruchomościach nabytych w drodze wywłaszczenia, służą zaspokajaniu*

potrzeb wspólnoty samorządowej (por. wyrok TK z 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17). Z jednej strony wpływa to na akceptację wielu ograniczeń w sposobie wykonywania tej własności, ale z drugiej strony, nakazuje wzmocnić pozycję samorządu w sytuacjach możliwej utraty mienia przeznaczonego do wykonywania zadań publicznych.”

Należy również zacytować inne fragmenty uzasadnienia powyższego wyroku TK: „4.5. W ocenie Trybunału ustawowy nakaz zwrotu nieruchomości wywłaszczonych, przejętych przez j.s.t. w procesie komunalizacji, **na których obecnie i w chwili żądania zwrotu zrealizowano cel wywłaszczenia**, nie daje się pogodzić z konstytucyjną zasadą samodzielności j.s.t. (art. 165 ust. 1 Konstytucji), zarówno w aspekcie finansowania, jak i wykonywania przez samorząd zadań publicznych.

[..]

5.3. Trybunał Konstytucyjny nie odnalazł w treści art. 21 ust. 2 Konstytucji argumentów, które stanowiłyby przeciwwagę dla konieczności ochrony interesów publicznych właścicieli wywłaszczonych nieruchomości, na których, w chwili złożenia wniosku o zwrot, planowany cel wywłaszczenia już zrealizowano. Rację ma sąd pytający, że **nie jest zasadne przyznanie w tej sytuacji pierwszeństwa poprzednim właścicielom w odzyskaniu nieruchomości, na których został już zrealizowany cel publiczny (np. infrastruktura szkoły podstawowej)**. Płynące z orzecznictwa przykłady świadczą o tym, że niewątpliwie korzystne dla byłych właścicieli wsteczne stosowanie terminu 10 lat od chwili wywłaszczenia, niezależnie od tego, czy cel wywłaszczenia zrealizowano, czy nie, prowadzi nieraz do absurdalnych rozstrzygnięć. Taki stan prawny wpływa w szczególności niekorzystnie na majątek gminy i uszczupla dochody przeznaczone na realizację zadań publicznych (art. 165 ust. 1 Konstytucji). W świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji brak jest jednak podstaw dla regulacji przyznającej w sposób wsteczny prawo do zwrotu nieruchomości najpierw wywłaszczonych, a następnie skomunalizowanych, które zostały już zagospodarowane zgodnie z celem wywłaszczenia i które dotychczas (tj. do 22 września 2004 r.) z tego powodu nie podlegały zwrotowi.”

Ponadto, Trybunał Konstytucyjny uznał **prymat ochrony własności komunalnej** względem uprawnień nadawanych przez ustawodawcę innym podmiotom w wyrokach: z dnia 20 listopada 1996r. sygn.akt K 27/95; z dnia 12 kwietnia 2000r. sygn.akt K 8/98; z dnia 9 grudnia 2008r. sygn.akt K 61/07; z dnia 26 stycznia 2010r. sygn.akt K 9/08 oraz z dnia 10 marca 2015r. sygn.akt K 29/13.

Powyższe uwagi należy odnieść odpowiednio do własności służącej Skarbowi Państwa.

Prezydent RP we wniosku podnosi, że przesłanka wydania decyzji odmownej określona w art. 7 ust. 2 dekretu na płaszczyźnie normatywnej jak i w praktyce rozpatrywania wniosków dekretowych „jest rozumiana wężiej niż cel publiczny wynikający z ustawy o gospodarce nieruchomościami, do którego odwołuje się nowy przepis art. 214a ugn”.

Z tą oceną należy się zgodzić. Jednakże należy podnieść, co już zostało zasygnalizowane wyżej, że stan taki budzi poważne wątpliwości, co do konstytucyjności art. 7 ust. 2 dekretu. W istocie obecnie mamy do czynienia z zachwianiem równowagi pomiędzy interesami prywatnymi niewielkiej grupy osób a interesem publicznym na korzyść tych pierwszych. Obrazują to chociażby znane z mediów sprawy roszczeń zgłoszonych względem nieruchomości, na których są od wielu lat zlokalizowane i funkcjonujące publiczne placówki szkolne: przy ul. Twardej 8/12 (Dwujęzyczne Gimnazjum Nr 42); przy ul. Niecałej 14 (Szkoła Podstawowa Nr 75); przy ul. Elektoralnej 5/7 (XVII Liceum Ogólnokształcące im. A. Frycza-Modrzewskiego) czy przy ul. Foksal (XVIII Liceum Ogólnokształcące im. Jana Zamojskiego).

Przy tym wobec braku ustawy reprivatyzacyjnej Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie (jako organ II instancji) oraz sądy administracyjne czują się w obowiązku przy rozstrzyganiu spraw z tego zakresu do dokonywania odwrotnej, tj. maksymalnie rozszerzającej wykładni art. 7 ust. 2 dekretu, co również przyczyniło się do ukształtowania obecnej sytuacji, w której podmioty publiczne nie mają skutecznych instrumentów prawnych, których zastosowanie mogłoby służyć obronie funkcjonujących publicznych placówek oświatowych i wszelkich innych instytucji i terenów, przy pomocy których realizują zadania publiczne, przed roszczeniami dekretowymi (*de facto* jedynie za wyjątkiem gruntów zajętych pod drogi publiczne i cmentarze).

W przypadku szkół zlokalizowanych przy ul. Niecałej 14 i ul. Elektorальной 5/7 gmina była zmuszona do sięgnięcia po instrument prawny w postaci uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących te pojedyncze nieruchomości (tzw. „mikroplany”). Uchwalenie tych planów w świetle ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz utrwalonego stanu zabudowy na tym terenie było całkowicie zbyteczne. Jedynym celem ich uchwalenia było podjęcie próby ratowania istniejących publicznych placówek oświatowych ale tylko przed możliwością ich komercyjnego wykorzystania. Przykładowo w sprawie dotyczącej boiska szkolnego należącego do Zespołu Szkół Samochodowych Nr 2 przy ul. Jana Pawła II 69 teren szkolny w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego posiada przeznaczenie: **„teren usług publicznych oświaty”**. **Pomimo takiego zapisu SKO w Warszawie dwukrotnie uchylało odmowne decyzje Prezydenta m.st. Warszawy, w istocie nakazując pozytywne rozpatrzenie wniosku. Skutkiem tego Prezydent m.st. Warszawy był zobowiązany do wydania decyzji o ustanowieniu użytkowania wieczystego do działki, na której jest zlokalizowane boisko szkolne.** (kopia decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 27/GK/DW/2014 z dnia 07.02.2014 r. dotycząca tej sprawy w załączeniu).

W tym miejscu należy dodać, że aktualnie są rozpatrywane wnioski dotyczące samych tylko zidentyfikowanych nieruchomości zajętych przez publiczne placówki oświaty i wychowania w liczbie 81, zaś 21 wniosków dotyczy terenów, na których funkcjonują ogólnodostępne parki. Skala tych roszczeń jest ogromna, w szczególności jeżeli się pamięta, że dotyczą one jedynie kilku centralnych dzielnic m.st. Warszawy, objętych działaniem dekretu.

Uchwalony przepis art. 214a pkt 1 ugn ma tę sytuację zmienić, obejmując ochroną grunty przeznaczone lub wykorzystywane na cele publiczne.

Dalej Prezydent RP podnosi, że „odwołał się do przesłanki przeznaczenia lub wykorzystywania na cele publiczne w rozumieniu art. 6 ugn jest bardzo szerokie” ale nie przedstawia argumentów na rzecz ograniczenia katalogu celów publicznych, ze względu na które kwestionowany art. 214a pkt 1 ugn, warto byłoby pozostawić w porządku prawnym chociażby w części. Z lektury treści uzasadnienia wniosku wynika, że zdaniem wnioskodawcy żaden cel publiczny spośród wymienionych w art. 6 ugn nie jest godzien ochrony prawnej. Liczą się tylko i wyłącznie wnioski

byłych właścicieli a potrzeby obecnej wspólnoty mieszkańców tworzących gminę m.st. Warszawa oraz szerzej potrzeby ogółu społeczeństwa, który pośrednio również korzysta z gruntów warszawskich poprzez zlokalizowanie na nich i funkcjonowanie instytucji o charakterze ogólnokrajowym, nie są istotne i muszą ustąpić przed roszczeniem dekretowym.

Z powyższym stanowiskiem nie można się zgodzić. Opiera się ono na założeniu absolutnego prymatu indywidualnych interesów pewnej grupy osób względem interesu publicznego a także na założeniu prymatu roszczenia (rozumianego jako oczekiwanie prawne) względem własności komunalnej i skarbowej.

Truizmem jest bowiem stwierdzenie, że prawo własności nie jest prawem absolutnym. Wręcz przeciwnie, we współczesnych systemach prawnych – jak podkreśla TK – bez względu na model ustrojowy państwa, charakter polityki prowadzonej przez państwo czy tradycje respektowania wolności i praw człowieka – dominująca część prawa dotyczy różnego rodzaju interwencji państwa w sferę szeroko pojmowanego prawa własności” (wyrok TK z dnia 8 października 2007r. sygn.akt K 20/07). W związku z tym „ocena wszelkich regulacji dotyczących prawa własności nie sprowadza się [...] do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane” (wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999r. sygn.akt P 2/98).

Powyższa uwaga dotycząca prawa własności, ze zwielokrotnioną mocą odnosi się do roszczeń dekretowych skierowanych względem nieruchomości, stanowiących przedmiot własności komunalnej lub skarbowej, w szczególności tych wykorzystywanych na cele publiczne, służących bieżącej realizacji zadań publicznych.

Równość ochrony prawnej odniesiona w art. 64 ust. 2 Konstytucji zarówno do prawa własności jak i do innych praw majątkowych, nie oznacza, że zakres tej ochrony w każdym przypadku jest tożsamy. Równość ta dotyczy praw należących do tej samej kategorii (wyrok TK z dnia 10 lipca 2006r. sygn.akt 37/04). W treści tego przepisu zostało wyeksponowane prawo własności i tylko temu prawu poświęcono regulację art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Oznacza to co do zasady, że w „w razie konfliktu pomiędzy prawami majątkowymi różnych typów, konstytucyjnie możliwe i konieczne staje się przyznanie priorytetu prawu własności, jako posiadającemu szczególny walor i status konstytucyjny” (por. L.Garlicki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, uwagi do art. 64, s. 9).

W każdym razie ochrona własności nie może być słabsza aniżeli ochrona innych praw majątkowych, korzystających z ochrony konstytucyjnej (wyrok TK z dnia 30 października 2001r. sygn.akt K 33/00). Ustawodawca może szerzej ingerować w sferę tych ostatnich, ponieważ ich treść jest węższa niż prawa własności (wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2007r. sygn.akt SK 49/05).

Uwaga wnioskodawcy dotycząca tego, że „zastosowanie nowych zasad byłoby możliwe również do terenów, które dopiero w przyszłości mogłyby zostać przeznaczone na cele publiczne” nie jest trafna. Również w obecnie obowiązującym porządku prawnym, zgodnie z jednolitym w tej kwestii orzecnictwem sądów administracyjnych, przesłanka określona w art. 7 ust. 2 dekretu jest badana w oparciu o postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wydawania decyzji. Tak więc najczęściej bywa tak, jak to już zostało zasygnalizowane wyżej, że inne plany miejscowe obowiązywały w latach 1947-1949, gdy wnioski były składane, inne plany w latach 50-60-tych, gdy były rozpatrywane po raz pierwszy, inne w okresie 1990-2003r. (z dniem 31 grudnia 2003r. większość planów obowiązujących na przedmiotowym terenie wygasła na mocy art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) a inne plany obowiązują obecnie. Zgodnie ze wskazanym przepisem oraz orzecnictwem sądowo-administracyjnym wniosek dekretowy w określonych przedziałach czasowych, w jednym okresie mógł być załatwiony odmownie a w innym okresie pozytywnie – w zależności od zapisów akurat obowiązującego planu.

Prezydent RP zwrócił uwagę, że „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". Uwaga ta jest nietrafna w zakresie sugestii, że nowelizacja ugn w omawianym tu zakresie, leży tylko w interesie organów rozpatrujących wnioski dekretowe, polegającym na ułatwieniu im pracy.

Przepis art. 214a pkt 2 stanowi wyraz poszanowania zasady pewności obrotu prawnego oraz stabilizacji sytuacji prawnej osób fizycznych i prawnych, którym służy obecnie prawo własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości, będących przedmiotem wniosku podlegającego rozpoznaniu w trybie art. 7 dekretu. Należy bowiem dążyć do zadośćuczynienia słusznym roszczeniom byłych właścicieli nieruchomości warszawskich, jednakże nie za cenę wyrządzenia nowych krzywd obecnym właścicielom i użytkownikom wieczystym przedmiotowych nieruchomości, w tym właścicielom lokali mieszkalnych, z którymi są związane udziały w nieruchomości wspólnej obejmującej prawo własności budynku, z którego te lokale zostały wyodrębnione oraz prawo użytkowania wieczystego gruntu, na którym ten budynek został wybudowany. Na podobnym stanowisku stoją obecnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oraz Naczelny Sąd Administracyjny, które rozpatrują skargi następców prawnych byłych właścicieli gruntów warszawskich na decyzje Prezydenta m.st. Warszawy wydawane w trybie art. 7 dekretu. (Dominującą obecnie linię orzecznictwa sądowo-administracyjnego w tym zakresie zapoczątkował wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 września 2009 r. sygn. akt I OSK 32/09.) Powyższe uwagi nabierają również szczególnego znaczenia w kontekście treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja b.r. w sprawie sygn. P 46/13 dotyczącego niezgodności z art. 2 Konstytucji przepisu art. art. 156 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy.

Przesłanka odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego ze względu na sprzedaż nieruchomości lub oddanie w użytkowanie wieczyste osobom trzecim jest zgodna z Konstytucją RP. Należy bowiem wskazać, że o ile treść powołanego art. 7 ust. 2 dekretu nie zawiera przesłanki pozostawiania danej nieruchomości własnością gminy m.st. Warszawy lub Skarbu Państwa, o tyle charakter, skutki prawnorzeczowe i przedmiot decyzji wydawanej na podstawie powołanego



art. 7 ust. 2 dekretu oraz cel tego przepisu wskazują, iż dawne prawo wieczystej dzierżawy i prawo zabudowy, odpowiadające wskutek kolejnych zmian ustawowych obecnemu prawu użytkowania wieczystego gruntu, może być ustanowione na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu jedynie wówczas, gdy grunt ten stanowi własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego albo związku takich jednostek, zgodnie z art. 232 Kc. Nie jest bowiem prawnie dopuszczalne ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na nieruchomości gruntowej stanowiącej własność innych podmiotów, skoro stanowi ono prawną formę długotrwałego korzystania jedynie z nieruchomości stanowiących własność wskazanych wyżej podmiotów publicznoprawnych. Przepisy dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy dopuszczają zaś przywrócenie prawnej możliwości korzystania z nieruchomości warszawskich przez ich byłych właścicieli i ich następców prawnych jedynie poprzez ustanowienie na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego.

Nie sposób zatem zaakceptować poglądu, że w sprawach dekretowych priorytetowe znaczenie ma językowa wykładnia art. 7 ust. 2 dekretu, która prowadziłaby do uznania, że w przypadku gdy zachodzi przesłanka zgodności korzystania z gruntu z jego przeznaczeniem według planu zagospodarowania przestrzennego, przesądzająca o przyznaniu użytkowania wieczystego byłym właścicielom bądź ich następcom prawnym przepis ten należy stosować zgodnie z jego dosłownym brzmieniem niezależnie od osoby właściciela gruntu. Nie można więc w tym miejscu nie dostrzegać znaczenia wykładni systemowej i podstawowej dyrektywy tej wykładni, która zakazuje wykładni prowadzącej do sprzeczności norm wewnątrz systemu prawa.

Zgodnie natomiast z art. 232 Kc. prawo użytkowania wieczystego może być ustanowione wyłącznie na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa albo własność jednostki samorządu terytorialnego. Nie ulega więc wątpliwości, że przyjęcie dosłownej interpretacji przepisu kreującego prawo użytkowania wieczystego (art. 7 ust. 2 dekretu) pozostaje w sprzeczności z art. 232 Kc.; jest więc wykładnią *contra legem*. W polskim systemie prawnym na chwilę obecną nie jest dopuszczalne ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na nieruchomości gruntowej stanowiącej własność innych podmiotów niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Z kolei punkt 3 przepisu art. 214a stanowi pożądane rozwiązanie skomplikowanych sytuacji prawnych panujących np. na często wielohektarowych terenach rolnych objętych działaniem dekretu, na których zostały wybudowane po 1945r. rozległe osiedla domów wielorodzinnych, między innymi takie jak osiedla „Czerniaków”, „Stegny” czy „Służew” na Mokotowie. Miałby on również zastosowanie do pojedynczych nieruchomości, na których istnieje powojenna zabudowa, której wartość znacznie przynosi wartość zajętego na ten cel gruntu. Obecnie w przypadku, gdy zachodzą przesłanki do ustanowienia użytkowania wieczystego do gruntu, określone w art. 7 dekretu, ale budynek posadowiony na tym gruncie został wybudowany po wojnie, dochodzi do sytuacji, w której konieczna jest sprzedaż takiego budynku przez m.st. Warszawa lub Skarb Państwa na rzecz byłych właścicieli gruntu, zgodnie z art. 31 ugn. Przy czym sprzedaż ta z przyczyn ekonomicznych leżących po stronie osób wnioskujących o zwrot nieruchomości okazuje się być utrudniona lub wręcz niemożliwa. (Trudno wyobrazić sobie np. sprzedaż 11-piętrowego, 5-klatkowego bloku z wielkiej płyty na rzecz następców prawnych dawnych właścicieli gruntów, na których ten blok się znajduje.) Powoduje to wraz z innymi czynnikami trwały stan niemożności zakończenia postępowania dekretowego ostateczną, zgodną z prawem i wykonalną decyzją, czyli do swoistego pata prawnego. Wnioskodawcy dekretowi bowiem często woleliby otrzymać odszkodowanie na podstawie art. 215 ugn lub art. 160 Kpa, jednakże aby przejść do trybu odszkodowawczego, najpierw konieczne jest zakończenie rozpoznawania wniosku dekretowego, czego z kolei nie można dokonać, ponieważ nie zachodzi przesłanka z art. 7 ust. 2 dekretu (ponieważ da się pogodzić korzystania z gruntu z jego przeznaczeniem w planie miejscowym „pod zabudowę mieszkaniową”). Oczywiście konstrukcja przepisu nawiązuje do treści art. 231 § 1 Kc.

Natomiast punkt 4 przepisu art. 214a należy rozumieć jako propozycję rozwiązania problemów, jakie powstają przy rozpoznawaniu wniosków byłych właścicieli gruntów warszawskich, na których są posadowione budynki, które po pierwsze zostały całkowicie lub w znacznym stopniu zniszczone w czasie wojny a po drugie zostały odbudowane w całości lub w znacznej części ze środków publicznych. Budynki te często są posadowione na fundamentach budynków przedwojennych lub „wykorzystują” w swej konstrukcji piwnice takich budynków ale np. począwszy od poziomu gruntu zostały wybudowane ze wspomnianych

środków publicznych. Wskazany w projekcie stopień zniszczenia budynków nawiązuje do regulacji zawartej w ustawie z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa (Dz.U. Nr 52, poz. 270) oraz do faktu, iż w bardzo wielu przypadkach, w okresie powojennym, w odniesieniu do nieruchomości warszawskich był on urzędowo określany, co znajduje odzwierciedlenie w dostępnej dokumentacji archiwalnej i co będzie umożliwiało weryfikację tej przesłanki przy rozpoznawaniu wniosków złożonych w trybie dekretu (w dokumentacji Biura Odbudowy Stolicy sporządzonej w ramach szczegółowej inwentaryzacji zniszczeń wojennych Warszawy każdej nieruchomości przypisana została jedna z dziesięciu kategorii od „budynek całkowicie zniszczony” do „budynek zachowany”, łącznie z rozróżnieniem, czy budynek był murowany, czy drewniany).

Punkty 3 i 4 art. 214a to przepisy, których celem jest ochrona mienia komunalnego i Skarbu Państwa znacznej wartości w postaci budynków wzniesionych ze środków publicznych na publicznych gruntach. Budynki te były wznoszone co do zasady w okresie, gdy wnioski złożone do gruntów objętych działaniem art. 1 zostały już rozpatrzone (odmownie). Innymi słowy najpierw były załatwiane - odmownie - wnioski dekretowe a następnie przystępowano do realizacji inwestycji. Tak więc państwowe jednostki organizacyjne wznosiły budynki, w tym budynki użyteczności publicznej, na gruntach państwowych w dobrej wierze. Z dniem 27 maja 1990r. w wyniku reaktywacji samorządu terytorialnego gminy warszawskie nabyły z mocy prawa te nieruchomości. Okazało się jednak, że wiele z nich gminy warszawskie a obecnie gmina m.st. Warszawa muszą oddać byłym ich właścicielom. Gmina m.st. Warszawa, jako jedyna w Polsce musi płacić za ten „nieodpłatnie” nabyty od Skarbu Państwa majątek jego poprzednim właścicielom (art. 215 ugn w części odnoszącej się do należących obecnie do m.st. Warszawy nieruchomości). Należy tu wręcz mówić o istotnych wadach prawnych nieruchomości, w które Państwo wyposażyło samorząd warszawski u jego zarania.

Wreszcie projektowany punkt 5 przepisu art. 214a obejmuje swą hipotezą przypadki, gdy grunt pochodzący z dawnej nieruchomości hipotecznej został uregulowany wraz z innymi sąsiednimi gruntami w nowej księdze wieczystej a zatem stanowi obecnie jedynie część nieruchomości, która to nieruchomość została zabudowana lub w inny sposób trwale zagospodarowana w okresie

powojennym. Bardzo często dokonanie podziału tej obecnie istniejącej nieruchomości w celu wydzielenia z niej części gruntów, które mają zostać zwrócone na rzecz następców prawnych dawnych właścicieli, nie jest możliwe ze względu na usytuowanie budynków na gruntach pochodzących z więcej niż jednej dawnej nieruchomości hipotecznej oraz braku pionowych płaszczyzn tworzonych przez ściany oddzielenia przeciwpożarowego usytuowane na całej wysokości budynku od fundamentu do przykrycia dachu albo przez ściany usytuowane na całej wysokości budynku wyraźnie dzielące budynek na dwie odrębnie wykorzystywane części (art. 93 ust. 3b nowelizowanej ustawy) albo przebiegu takich pionowych płaszczyzn, zgodnie z którymi można byłoby dokonać podziału budynku, w innym miejscu niż granica dawnej nieruchomości hipotecznej podlegająca „odtworzeniu”.

Przesłanka określona w art. 214a pkt 5 ugn jest zgodna z Konstytucją RP. Dekret przewiduje szczególny, bo dwu-etapowy administracyjno- a następnie cywilno-prawny tryb ustanawiania prawa użytkowania wieczystego. To kreowanie prawa użytkowania wieczystego w drodze m.in. administracyjno-prawnej stwarza obecnie problem z określeniem zakresu decyzji dekretowej, a mianowicie czy jest dopuszczalne rozstrzygnięcie o odmowie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na podstawie ogólnych zasad regulujących użytkowanie wieczyste. Te ogólne zasady określają art. 232-242 Kc. oraz przepisy ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Od czasu wejścia w życie dekretu minęło już prawie 70 lat. Na tę regulację prawną zaczęły „nakładać się” następane uregulowania prawne, np. ustawowa regulacja instytucji użytkowania wieczystego zawarta w przepisach Kodeksu cywilnego (art. 233-235), a także przepisy ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Taki stan prawny powoduje w wielu przypadkach dotyczących gruntów objętych dekretem kolizję uprawnień różnych podmiotów do ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do tego samego gruntu nieruchomości warszawskiej. Należy podkreślić, że nie ma prawnej możliwości wyłączenia przepisów dekretu z obowiązującego systemu prawa. Jednak obecne przepisy tego aktu należy rozpatrywać z uwzględnieniem jego miejsca w całym systemie prawa, którego jest częścią (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 marca 2006 r., sygn. akt I Sa/Wa 1149/05;

wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 września 2014 r., sygn. akt I SA/Wa 2271/13; wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 maja 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 2081/12, czy wyrok NSA z dnia 26 września 2011 r., sygn. akt I OSK 696/10).

Jak już wskazano, art. 7 ust. 2 dekretu w stosunku do dawnych właścicieli formułuje tylko dwie przesłanki, których spełnienie nakazuje gminie uwzględnić wnioski o przyznanie prawa użytkowania wieczystego (złożenie wniosku w ustawowym terminie oraz zgodność korzystania z gruntu z jego przeznaczeniem według planu zabudowania). Nie oznacza to jednak, że łączne spełnienie tych przesłanek umożliwia w każdym przypadku prawnie skuteczne ustanowienie prawa użytkowania wieczystego. Wykładni art. 7 ust. 2 dekretu nie można bowiem dokonywać w oderwaniu od pozostałych norm prawnych, w tym również ust. 3 tego samego artykułu. Zgodnie z nim w przypadku uwzględnienia wniosku o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego gmina obowiązana jest określić warunki, pod którymi umowa może być zawarta. Dlatego też organ rozstrzygający o zasadności wniosku dekretowego musi rozważyć, czy stan prawny gruntu oraz znajdującego się na nim budynku pozwala na wydanie decyzji o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego oraz umożliwia jej wykonanie przez określenie warunków zawarcia umowy, o której mowa w art. 7 ust. 3 dekretu. Zważając, że decyzja trwale niewykonalna w dniu jej wydania obarczona jest wadą skutkującą stwierdzeniem jej nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 5 K.p.a. Podział pionowy budynku na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste (art. 235 Kc.) jest dopuszczalny wraz z podziałem gruntu tylko w taki sposób, że linia podziału budynku odpowiada linii podziału działki i przebiega przez istniejącą w całości lub w znacznej części ścianę budynku dzieląc go na regularne i samodzielne części stanowiące odrębne budynki (tak m.in. w uchwale SN z dnia 23 stycznia 2007 r., sygn. akt III CZP 136/06). Jeśli więc budynki wykraczają poza granice gruntu, to musi istnieć możliwość wydzielenia z nich samodzielnego obiektu budowlanego w granicach mającego powstać prawa użytkowania wieczystego. Sytuacja, gdy na nieruchomości znajduje się część budynku, a pozostała część znajduje się na działce sąsiedniej, doprowadziła w praktyce oraz judykaturze do ukształtowania się dodatkowej - pozadekretowej - przesłanki odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego. W tym miejscu zauważyć należy, iż wprowadzenie przesłanki odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego ze względu na brak możliwości dokonania zgodnego z prawem podziału

nieruchomości, której jedynie część jest przedmiotem roszczenia określonego w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu, jest wyłącznie powtórzeniem dorobku judykatury (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1874/10 Lex nr 1131490). Wejście w życie art. 214a pkt 5 ugn. pozwoli zaś na jednoznaczne uregulowanie przedmiotowej kwestii, co również pozytywnie wpłynie na pewność obrotu prawnego oraz stabilizację orzeczeń sądowych.

Przesłanka braku możliwości podziału nieruchomości w celu realizacji roszczenia dekretowego ze względu na jego niezgodność z zasadą ładu przestrzennego, określona również w omawianym punkcie 5 przepisu art. 214a ustawy, nawiązuje do definicji „ładu przestrzennego” zawartej w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz.U. z 2012r., poz. 647 ze zm.), której art. 2 pkt 1 stanowi: „Ilekcroc w ustawie jest mowa o: 1) „ładzie przestrzennym” - należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.” Projektowany przepis obejmuje swym zakresem stany faktyczne, w których obecnie jest możliwy zwrot części gruntów pochodzących z dawnych nieruchomości hipotecznych, jednakże ich powierzchnia lub kształt (np. pas gruntu o szerokości 2. m i długości 40 m.) albo ich usytuowanie (np. plac zabaw zlokalizowany pomiędzy blokami powojennego osiedla domów wielorodzinnych stanowiącego funkcjonalną całość, fragment placu lub terenu zieleni publicznej, itp.) rodzą poważne ryzyko, że po ich „zwrocie”, następcy prawni byłych właścicieli będą dążyć do zmiany ich przeznaczenia, mającej na celu uzyskanie korzyści ekonomicznych z odzyskanej nieruchomości. Wobec częstej sytuacji, że zwracane grunty leżą na obszarach miasta nie objętych obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego, realizacja tych zamierzeń skutkuje często naruszeniem ładu przestrzennego.

Sądy administracyjne przychylają się również do ocen stanów faktycznych, o których mowa w punkcie 5 kwestionowanego przepisu, wymagając jednak przeprowadzenia formalnej procedury podziałowej (art. 92 i n. ugn) zakończonej wynikiem negatywnym, (przy czym wymóg taki wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nawet w odniesieniu do gruntu dawnej nieruchomości hipotecznej, którego część wraz z gruntami sąsiednimi została zabudowana

budynkiem szkoły, tzw. „tysiąclatki” i *prima facie* było oczywiste, że budynku zgodnie z prawem nie da się podzielić według płaszczyzn wyznaczonych przez granice dawnej nieruchomości hipotecznej).

Potrzeba zapewnienia ładu przestrzennego została uznana za objętą zasadą ochrony porządku publicznego, o której mowa w art. 31 ust.3 Konstytucji w wyroku TK z dnia 12 stycznia 1999r., sygn.akt P 2/98).

Uchwalony przepis art. 214a, jeżeli wejdzie w życie, będzie skutkował ochroną interesu publicznego, ponadto - z korzyścią dla byłych właścicieli - stworzy jednoznaczne podstawy prawne dla wydania decyzji odmownych, co uprości i przyspieszy postępowania dekretowe a w dalszej kolejności umożliwi byłym właścicielom wystąpienie z roszczeniami odszkodowawczymi, unormowanymi w art. 215 ugn i art. 160 Kpa.

Całkowicie bezpodstawne jest twierdzenie zawarte we wniosku o tym, że kwestionowany przepis „odbiera prawo do uzyskania odszkodowania w razie nie dokonania restytucji”. Przepis ten nie odbiera prawa do odszkodowania, ponieważ kwestia odszkodowania nie stanowi jego przedmiotu. Również art. 7 ust. 2 dekretu nie normuje prawa do odszkodowania. Podstawę roszczeń odszkodowawczych w obrębie spraw związanych z działaniem dekretu stanowią przepisy art. 215 ugn i art. 160 Kpa, których kwestionowany przepis nie modyfikuje w żaden sposób.

### **Zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie wynikającej z tego przepisu zasady proporcjonalności**

Jak wynika z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego „łączna analiza wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji prowadzi do wniosku, że wyrażają one koncepcję interesu publicznego jako ogólnego wyznacznika granic wolności i praw jednostki” (wyrok TK z dnia 22 marca 2002r. sygn.akt SK 2/01). Kwestionowany przepis art. 214a ugn ma na celu ochronę interesu publicznego, w szczególności znajduje oparcie w poszanowaniu zasady „porządku publicznego” określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przesłanka ta mieści w sobie niewątpliwie „postulat takiego

ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwi normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej (wyroki TK sygn.akt P 2/98 oraz K 27/00). Trybunał przyjmował, że jest to pojemna przesłanka, w której mieszczą się działania związane z ochroną środowiska, zdrowia i moralności publicznej (wyrok TK 26 marca 2002r. sygn.akt SK 2/01), bowiem „porządek publiczny zakłada organizację społeczeństwa, która jest oparta na wartościach przez to społeczeństwo podzielanych” (wyrok TK z dnia 25 czerwca 2005r. sygn.akt P 25/02).

Ponadto przepis zmierza do ochrony „wolności i praw innych osób”, wskazanych ogólnie w art. 31 ust. 3 oraz wyszczególnionych w innych przepisach Konstytucji. Przykładowo chroni prawo do nauki, w tym udzielanej nieodpłatnie w szkołach publicznych, określone w art. 70 Konstytucji czy też wolność korzystania z dóbr kultury, wymienioną w art. 73 Konstytucji (por. wyrok TK z dnia 8 października 2007r., sygn.akt K 20/07), jeżeli chodzi o opiekę nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki.

Przepis art. 214a jest adekwatny do zamierzonego celu. Na jego podstawie będzie możliwe odmowne załatwianie wniosków byłych właścicieli gruntów warszawskich skierowanych względem nieruchomości, które są przeznaczone lub wykorzystywane na cele publiczne, względem nieruchomości stanowiących własność osób trzecich lub stanowiących przedmiot prawa użytkowania wieczystego tych osób oraz względem pozostałych kategorii nieruchomości objętych jego hipotezą.

Przesłanki w nim wskazane są określone precyzyjnie. Ich katalog jest zamknięty. Dotyczy to także, wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, punktu 1 tego przepisu. Cele publiczne, określone w art. 6 ugn, ze względu na które zgodnie z prawem można wywłaszczyć prawo własności nieruchomości, stanowią bowiem katalog zamknięty. W istocie nie zmienia tej konstatacji treść przepisu art. 6 pkt 10, który stanowi odesłanie do przepisów innych ustaw. *„Cele publiczne wymienione w katalogu zamieszczonym w art. 6 u.g.n. nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Dotyczy to także art. 6 pkt 10 – czyli celów publicznych określonych w innych ustawach. Tak więc katalogu tego nie można uznawać za przykładowy. Cel publiczny nie zależy od uznania jakichkolwiek organów, lecz od przepisów ustawy. Nie każde zatem zamierzenie, którego rezultat dałoby się nawet zakwalifikować jako „dotyczący ogółu, służący ogółowi ludzi, przeznaczony, dostępny*



*dla wszystkich; ogólny, powszechny, społeczny, nieprywatny", może być uznane za cel publiczny w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, lecz tylko takie, które mieści się w katalogu celów publicznych zawartym w art. 6 u.g.n. lub zostało w innej ustawie uznane za cel publiczny."* (tak Bończak-Kucharczyk E., Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, publ. LEX, 2014).

Przepis ten ogranicza możliwość pozytywnego rozpoznawania wniosków dekretowych do zakresu niezbędnego dla osiągnięcia celów ustawy. Pozostawia nadal w porządku prawnym możliwość pozytywnego rozpatrywania wniosków dekretowych złożonych w odniesieniu do wszelkich gruntów warszawskich z wyjątkiem kilku ich kategorii. W szczególności nadal jest i będzie możliwe pozytywne rozpatrywanie wniosków w odniesieniu do szeroko rozumianej kategorii nieruchomości przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe.

Przepis ten jest konieczny, ponieważ nie ma w obowiązującym porządku prawnym regulacji chroniących przed roszczeniami dekretowymi zrealizowane i służące ogółowi mieszkańców inwestycje celu publicznego, inne niż drogi publiczne (art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych).

Uchwalony przepis art. 214a miałby ogromne znaczenie dla ochrony porządku publicznego, bardzo podobne w skutkach do w/w art. 2a ustawy o drogach publicznych. Najlepiej to twierdzenie naświetli fragment uzasadnienia wyroku Naczelnego sądu Administracyjnego z dnia 11 marca 2015r. sygn.akt I OSK 1441/13, wydanego w sprawie dotyczącej roszczenia dekretowego skierowanego do gruntu obecnie zajętego pod drogę publiczną (załatwionego odmownie) i podane w nim dalsze orzecznictwo tego sądu w podobnych sprawach:

*„Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie dokonał prawidłowej wykładni art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Jak podniesiono w zaskarżonym wyroku powołany przepis formułuje dwie przesłanki, których spełnienie nakazuje gminie uwzględnić wnioski o przyznanie prawa użytkowania wieczystego – złożenie w ustawowym terminie wniosku dekretowego oraz zgodność korzystania z gruntu z jego przeznaczeniem według planu zabudowania (obecnie planu zagospodarowania przestrzennego). Sąd słusznie stwierdził, że powyższe nie oznacza jednak, że spełnienie wskazanych warunków prowadzi będzie*

w każdym przypadku do ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu. Podzielić należy pogląd, że wykładni art. 7 ust. 2 dekretu nie można dokonywać w oderwaniu od pozostałych norm prawnych składających się na obowiązujący w dacie rozstrzygnięcia sprawy system prawa, a zwłaszcza od przepisów wykluczających z powszechnego obrotu prawnego pewne kategorie gruntów. Wojewódzki Sąd Administracyjny odwołał się do treści art. 2a ustawy o drogach publicznych i zasadnie uznał, że z normy zawartej w tym przepisie wynika, że własność dróg publicznych nie może być przypisana innym podmiotom niż podmioty publicznoprawne w tym przepisie wymienione. W konsekwencji przedstawionych wywodów, odwołujących się do orzecznictwa Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych Sąd pierwszej instancji przyjął, że niedopuszczalność zmiany właściciela publicznego drogi na osobę prywatną wyłącza także możliwość ustanowienia na gruncie zajęтым pod drogę publiczną prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób fizycznych. W pełni podzielając powyższe stanowisko odnotować należy, że pogląd tego rodzaju utrwalony jest nie tylko w orzecznictwie dotyczącym rozstrzygnięcia wniosków dekretowych (np. wyrok NSA z 10 maja 2013 r., I OSK 2391/11), ale także w sprawach o zwrot wywłaszczonej nieruchomości (np. wyrok NSA z 12 lutego 2009 r., I OSK 361/08) czy w sprawach stwierdzenia nieważności decyzji wywłaszczeniowej, która w zakresie, w jakim wywłaszczona z rażącym naruszeniem prawa nieruchomość stanowi obecnie drogę publiczną ograniczona być musi do rozstrzygnięcia, że zaskarżona decyzja, która spowodowała nieodwracalne skutki prawne wydana została z naruszeniem prawa. (np. wyrok NSA z 21 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 2246/12).”

Odnosząc się do kolejnych uwag zawartych we wniosku, należy podnieść, iż nie są z oczywistych względów skuteczne instrumenty z zakresu prawa cywilnego w postaci możliwości zawierania umów cywilnoprawnych. Do zawarcia umowy jest potrzebna zgodna wola obu stron. Gdy takiej woli brak po stronie byłych właścicieli do umowy dojść nie może.

Z kolei „instrumenty z zakresu planowania przestrzennego”, również wymienione we wniosku to ewentualnie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Jednakże ich skuteczność ogranicza się jedynie do tego, że były (nowy) właściciel będzie zobowiązany do korzystania ze „zwróconej” nieruchomości zgodnie z planem (np. jak w podanym wyżej przykładzie będzie mógł realizować

„publiczne usługi oświaty”) ale na podstawie planów miejscowych nie jest możliwe wydanie ostatecznej decyzji odmownej. Tym bardziej (czysto hipotetyczne) wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (przewidzianej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) z pewnością nie byłoby wystarczające w kontekście treści art. 7 ust. 2 dekretu. Idąc dalej należy stwierdzić, iż nie jest możliwe dokonanie „wywłaszczenia” roszczenia dekretowego ani też praw ustanowionych w wyniku jego realizacji. W świetle jednolitego orzecznictwa sądów i stanowiska doktryny, potwierdzających zasadę uprzedniości wywłaszczenia względem rozpoczęcia realizacji inwestycji, określoną w art. 112 ust. 3 ugn, zgodne z prawem wywłaszczenie nie jest też możliwe w sytuacji, gdy inwestycja ta jest już zrealizowana. Tak więc, jeżeli hipotetycznie m.st. Warszawa zostałaby zmuszone do sprzedania na rzecz byłych właścicieli budynku szkoły publicznej wraz z oddaniem gruntu pod nim w użytkowanie wieczyste, następnie nie mogłoby tej nieruchomości odzyskać dla dalszej realizacji zadań publicznych w trybie procedury wywłaszczeniowej.

Wreszcie należy podkreślić, iż ograniczenie czy też pozbawienie możliwości pozytywnego rozpatrywania wniosków dekretowych nie rodzi dla byłych właścicieli skutku w postaci utraty prawa bez odszkodowania albowiem będą oni mogli ubiegać się o odszkodowania w trybie art. 215 ugn lub art. 160 Kpa.

### **Zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji w zakresie wynikającej z tego przepisu zasady równości**

Jak to już wyżej zostało podniesione, nietrafna jest uwaga wnioskodawcy, że na skutek uchwalenia nowego prawa część byłych właścicieli „zostanie pozbawiona nie tylko możliwości przyznania im prawa do nieruchomości lecz nawet prawa do uzyskania stosownego odszkodowania”. Przepis nie odnosi się do odszkodowań a zatem nie może ich ograniczać. Co do pozbawienia „możliwości przyznania prawa do nieruchomości” należy podkreślić po pierwsze, że była to tylko możliwość a nie prawo rzeczowe lub jego ekspektatywa maksymalnie ukształtowana a po drugie możliwość ta w wielu przypadkach była iluzoryczna, ze względu chociażby na wskazane wyżej trwałe rozdysponowanie gruntów na rzecz osób trzecich czy taką powojenną zabudowę gruntów, w wyniku

której obecnie nie jest możliwe pozytywne rozpoznanie wniosków dekretowych. Należy bowiem pamiętać, że organ rozpatrujący wniosek dekretowy jest obowiązany wydać decyzję wykonalną a zatem również uwzględniającą aktualny stan prawny i faktyczny nieruchomości. Nakaz taki zawarty jest w art. 156 § 1 pkt 5 Kpa *a contrario*, który stanowi: „Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która: (...) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały;”. Decyzja tego rodzaju ma bowiem charakter konstytutywny i podlega wykonaniu poprzez zawarcie umowy w formie aktu notarialnego i wiążącego się z nią wpisu do księgi wieczystej.

Zasada równości określona w art. 32 ust. 1 Konstytucji nie jest naruszona kwestionowanym przepisem. Odmowa ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w oparciu o przesłanki wskazane w art. 214a, przy braku specjalnej regulacji odszkodowawczej, będzie skutkować zrównaniem sytuacji prawnej osób, wobec których orzeczono odmowę z sytuacją prawną osób, którym odmówiono ustanowienia tego prawa na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu lub na podstawie innych przepisów (np. art. 2a ustawy o drogach publicznych) oraz osób, które nigdy nie złożyły wniosków o przyznanie tego prawa. Wszystkie te grupy byłych właścicieli będą mogły ubiegać się na równych prawach o odszkodowania na podstawie art. 215 ugn.

Znaczna liczba osób, wobec których zostaną w przyszłości wydane decyzje odmowne na podstawie nowych przepisów, i tak w obowiązującym porządku prawnym otrzymałyby decyzje odmowne z przyczyn opisanych wyżej. Nic się w ich sytuacji nie zmieni, z wyjątkiem tego, że szybciej zakończą się dotyczące ich wnioski postępowania administracyjne a zatem szybciej będą mogli wystąpić z roszczeniami odszkodowawczymi.

### **Zarzut naruszenia art. 21 ust. 2 Konstytucji**

W tej części wnioskodawca powtórzył zarzuty dotyczące braku „wykazania przez ustawodawcę aby poprzez wprowadzenie tej normy był realizowany cel publiczny, który nie jest możliwy do zrealizowania w inny sposób”, względem

których stanowisko zostało zajęte powyżej. Z nowych zarzutów należy przytoczyć zarzut równoczesnego „nieprzewidzenia żadnych regulacji kompensacyjnych czy też odszkodowawczych” w kwestionowanym przepisie.

Brak w projekcie ustawy szczególnej regulacji odszkodowawczej związanej z przyszłym stosowaniem art. 214a ugn w mojej ocenie nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji, ponieważ w obowiązującym porządku prawnym funkcjonują przepisy, na podstawie których byli właściciele gruntów warszawskich powszechnie i z powodzeniem korzystają. Są to art. 215 ugn i art. 160 Kpa.

Przepis art. 215 ugn był przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego dokonanej w wyroku z dnia 13 czerwca 2011 (sygn. akt SK 41/09), w którym zostało stwierdzone niekonstytucyjne pominięcie ustawodawcze w zakresie przyznania prawa do odszkodowań dawnym właścicielom działek przeznaczonych pod zabudowę inną niż jednorodzinna. Wyrok ten dotychczas oczekuje na realizację przez parlament.

Dodać należy istotną okoliczność, którą wniosek pominął milczeniem, a mianowicie tę, iż obecnie w Trybunale oczekuje na rozpatrzenie pytanie prawne WSA w Warszawie dotyczące przepisu art. 215 ust. 2 ugn (sygn. P 6/13) a w szczególności zawartej w nim przesłanki przyznania odszkodowania w postaci „pozbawienia poprzedniego właściciela możliwości władania działką po dniu 5 kwietnia 1958r.”

Stanowisko Sejmu z dnia 30 stycznia 2014r przedstawione w tej ostatniej sprawie jest takie: *„art. 215 ust. 2 ustawy w zakresie w jakim uzależnia prawo do odszkodowania za działkę, która przed dniem wejścia w życie dekretu mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, od pozbawienia poprzedniego właściciela możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958r jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust.1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.”* Podobne jest stanowisko Prokuratora Generalnego z dnia 30 maja 2014r.

Jeżeli dojdzie do stwierdzenia niekonstytucyjności części przepisu obejmującej w/w przesłankę w postępowaniu o sygn. akt P 6/13 oraz do wykonania wyroku TK z dnia 13 czerwca 2011r. sygn.akt SK 41/09 przepis art. 215 ust. 2 ugn będzie

mógł stanowić podstawę ubiegania się o odszkodowanie w odniesieniu do przeważającej części nieruchomości położonych na terenie m.st. Warszawy ograniczonym zasięgiem działania dekretu.

Gdyby zaś obecnie w kwestionowanej ustawie pojawiła się specjalna regulacja odszkodowawcza, która miałaby zastosowanie w sytuacjach odmowy ustanowienia użytkownika wieczystego na podstawie art. 214a, przepis taki mógłby się spotkać z zarzutem niezgodności z konstytucyjną zasadą równości określoną w jej art. 32 ust. 1. Stanowiłby bowiem podstawę przywileju dla części byłych właścicieli, których wnioski były załatwione na podstawie nowego przepisu.

W tym miejscu należy też podkreślić, iż w bardzo wielu sprawach – po stwierdzeniu nieważności odmownych decyzji dekretowych wydanych w latach PRL na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 Kpa) oraz uzyskaniu ponownych odmownych decyzji dekretowych – strony występują do sądów cywilnych z pozwami o odszkodowanie za uszczerbek majątkowy, jaki poniosły na skutek wydania bezprawnych odmownych decyzji dekretowych w latach PRL. Sądy cywilne powszechnie te odszkodowania zasądzają, kwestią sporną w tych procesach pozostaje jedynie wysokość należnego odszkodowania. Przy czym odszkodowania te często opiewają na wielomilionowe kwoty, co ma związek z aktualnymi rynkowymi cenami nieruchomości położonych w Warszawie, w tym np. lokali mieszkalnych, gdy idzie o odszkodowania za sprzedane przez Państwo lub gminę mieszkania. Przełomowa dla „udroźnienia” postępowań w tym trybie jest uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011r (sygn.akt III CZP 112/10), której punkt I brzmi następująco: *„Do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a.”*

O opisanej powyżej regulacji w swym wniosku Prezydent RP nie uczynił najmniejszej wzmianki.

Pominięcie przez Prezydenta RP faktu toczącego się przed Trybunałem postępowania o sygn.akt P 6/13 oraz nie uwzględnienie treści art. 160 Kpa mógł mieć wpływ na wstąpienie z przedmiotowym wnioskiem i argumentację w nim zaprezentowaną.

Taki niekorzystny wpływ mogła mieć również opinia Prezydenta RP na temat aktualnej wykładni art. 215 ugn. Nie znajduje bowiem oparcia w orzecznictwie sądów administracyjnych zapoczątkowanym w latach 2006-2007 i konsekwentnie kontynuowanym do chwili obecnej teza o tym, że odszkodowanie wynikające z art. 215 ugn będzie możliwe do uzyskania przez stosunkowo nieliczną grupę byłych właścicieli.

Sądy administracyjne wielokrotnie potwierdziły w swym orzecznictwie, iż zgodnie z art. 215 ust. 2 ugn. przepisy tej ustawy dotyczące odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości stosuje się odpowiednio m.in. do działki, która przed dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne. Sformułowanie „mogła być przeznaczona” nie jest równoważne sformułowaniu „była przeznaczona”. Zakres sformułowania „mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne” jest znacznie szerszy od zakresu sformułowania „była przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne”, gdyż obejmuje zarówno działki przeznaczone przed wejściem w życie dekretu pod budownictwo jednorodzinne jak i działki, dla których prawo miejscowe i ogólnokrajowe nie przewidywało zakazu takiej zabudowy. Przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia z dnia 9-05-2007 r. w sprawie o sygn. akt I OSK 615/06 stwierdził, że położenie nieruchomości wg planu zabudowania m.st. Warszawy z 1931 r. w strefie IVa o zabudowie zwartej do 4 kondygnacji i uprawnieniu do zabudowania 50% powierzchni działki *„nie wyklucza możliwości zabudowy jednorodzinnej, a tym samym i przeznaczenia nieruchomości pod budownictwo jednorodzinne zwłaszcza, że plan zawierał wielkości maksymalne, a nie minimalne. Trudno również z zapisów w/w planu wyprowadzić zakaz zabudowy jednorodzinnej.”* Podobnie tenże Sąd w wyroku z dnia 1 lutego 2008 r. w sprawie o sygn. akt I OSK 35/07 a także Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 9 grudnia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 1298/08, z dnia 8 sierpnia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 518/08, z dnia 23 czerwca 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 269/08, z dnia 6 lutego 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 1701/07, z dnia 4 lipca 2006 r. oraz sygn. akt I SA/Wa 117/06. Sądy administracyjne konsekwentnie podnosiły też, że *„przepisy obowiązujące przed dniem wejścia w życie dekretu nie zawierały definicji domu jednorodzinnego, nie były zatem określone „rozmiary” domu, który mógł spełniać taką funkcję”* (tak np. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada

2007 r., sygn. akt I OSK 1487/06 i Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyrokach z dnia 14 lutego 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 785/05 i z dnia 27 lutego 2007 r. oraz sygn. akt I SA/Wa 2122/06). Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 lutego 1998 r., sygn. akt IV SA 176/97 stwierdził, że „zabudowa zwarta nie uzasadniała przyjęcia, że teren nie był przeznaczony pod budownictwo jednorodzinne, oraz że budynek 4 kondygnacyjny traci charakter domu jednorodzinnego” (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny z dnia 21 czerwca 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 2179/05).

Należy zaznaczyć, że Prezydent RP w swoim wniosku błędnie cytuje Wiceprezydenta m.st. Warszawy Andrzeja Jakubiaka reprezentującego to Miasto w roku 2011 na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie SK 41/09, który jakoby miał poinformować Trybunał, iż art. 215 ust. 2 ugn. dotyczy zaledwie ok. 20% ogółu nieruchomości przejętych na podstawie dekretu. W rzeczywistości (zgodnie z protokołem z rozprawy – str. 53) udzielił on odpowiedzi na pytanie Przewodniczącej składu orzekającego Trybunału „Jaka część tych gruntów przejętych przez państwo, tak powiedzmy ogólnie, na podstawie dekretu to były grunty pod budownictwo jednorodzinne albo przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne, a jaka część to były inne cele i inna zabudowa?”. Cytowana odpowiedź Wiceprezydenta m.st. Warszawy dotyczy więc jedynie gruntów już znajdujących się pod budownictwem jednorodzinnym oraz które były przeznaczone pod takie budownictwo, ale **nie obejmuje gruntów, które mogły być przeznaczone** pod budownictwo jednorodzinne, stosownie do wyżej opisanej wykładni art. 215 ust. 2 ugn. w obecnym brzmieniu stosowanej przez sądy administracyjne.

Za bezpodstawne należy też uznać twierdzenie, co do tego że „ogromna większość nieruchomości przejętych na mocy dekretu warszawskiego została przejęta przed tą datą [tzn. 5 kwietnia 1958r.], co oznacza, że nie podlegają one pod dyspozycję normy art. 215 ugn.”. W latach 2011-2014 zostało wydanych 415 decyzji ustalających odszkodowanie oraz 84 decyzje odmawiające przyznania odszkodowania z uwagi na niespełnienie przesłanki dot. pozbawienia faktycznej możliwości władania nieruchomością po dniu 5 kwietnia 1958 r. Opierając się na powyższych danych przyjąć można, że utrata możliwości faktycznego



władania po dniu 5 kwietnia 1958 r., wystąpiła w ok. 80% przypadków. W związku z tym, że dotychczasowe wnioski składane były w oparciu o obowiązującą treść przepisu art. 215 ugn, uznać należy, że liczba spraw w których utrata możliwości faktycznego władania nieruchomością nastąpiła przed dniem 5 kwietnia 1958 r., wynosi ok. 20%. Kwoty odszkodowań wypłaconych w latach 2003-2014 kształtowały się następująco:

**decyzje ustalające odszkodowanie w trybie art. 215 u.g.n.**

<b>rok</b>	<b>liczba</b>	<b>kwota odszkodowania w zł.</b>
2003	19	7 764 982,55
2004	19	4 686 708,00
2005	31	9 682 731,00
2006	36	14 944 431,53
2007	24	24 342 715 ,72
2008	27	12 149 702,00
2009	32	33 033 575,00
2010	42	40 263 382,00
2011	93	234 998 883,96
2012	111	182 202 950,19
2013	30	14 991 240,50
2014	181	255 573 723,55
<b>suma</b>	<b>645</b>	<b>834 635 026,00</b>

W 2015 roku do dnia dzisiejszego wydanych zostało 159 decyzji ustalających odszkodowanie w trybie art. 215 w/w ustawy na łączną kwotę: 250.516.866,10 zł. Do dnia dzisiejszego w 497 sprawach zostały wydane wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Warszawie zobowiązujące Prezydenta do rozpatrzenia spraw w terminach wyznaczonych przez Sąd. W 426 sprawach minął już termin wyznaczony przez Sąd na załatwienie sprawy (szacowana kwota jaka będzie potrzebna na realizację tych spraw to ok. 1.400.000.000,00 zł.).

Dzięki ustawie z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2013 r., poz. 1643) m.st. Warszawa uzyskało dotację celową na lata 2014-2016 w kwocie do 200.000.000 zł. rocznie. Ze wskazanych wyżej danych wynika, iż to cenne wsparcie jest niestety głęboko niewystarczające w stosunku do potrzeb.

Powyższe dane świadczą także o skali wykorzystywania przez uprawnionych możliwości dochodzenia odszkodowań za grunty warszawskie w trybie art. 215 ust. 2 ugn. w obecnym brzmieniu.

Ponadto Prezydent RP powołuje się w tej części na uzasadnienie wyroku TK z dnia 13 czerwca 2011r. sygn.akt SK 41/09 dla poparcia swoich twierdzeń. Tymczasem Trybunał nie dokonał tak jednostronnej oceny art. 215 ugn, jak to sugeruje wnioskodawca. W uzasadnieniu wyroku czytamy m.in.:

*„Bez względu na decyzję ustawodawcy co do ograniczonego bądź kompleksowego uregulowania problemu odszkodowania za utraconą własność, dochowanie wymogów konstytucyjnych w obecnej sytuacji, jak wspomniano – skomplikowanej pod względem faktycznym i prawnym, nie musi polegać na przyjęciu zasady pełnego odszkodowania.*

*Należy pamiętać, że obecny stan faktyczny i częstokroć skomplikowany stan prawny nieruchomości utraconych na podstawie dekretu warszawskiego to nie tylko efekt niejednolitej polityki ustawodawcy, lecz także rezultat powojennych decyzji politycznych podejmowanych na masową skalę, których konsekwencji nie można odwrócić, a nawet w pełni im zadośćuczynić, bez szkody dla interesu powszechnego. Skutki takie, mimo że nawet po wielu latach należy oceniać w sposób jednoznaczny z punktu widzenia naruszenia praw jednostki, powinny być jednak oceniane w sposób szczególny z punktu widzenia aksjologii konstytucyjnej (zob. wyrok w sprawie SK 22/01). Nie bez znaczenia dla tej oceny jest między innymi to, że pełne zaspokojenie roszczeń odszkodowawczych osób (ich następców prawnych), które utraciły własność nieruchomości na podstawie dekretu warszawskiego, mogłoby powodować w konsekwencji również masowe naruszenie praw konstytucyjnych innych osób.”*

Ponadto w tym zakresie należy powołać się na następujące wyroki Trybunału, w których wzorcem kontroli był art. 21 ust. 2 Konstytucji a kontrola wypadła **na korzyść interesu publicznego**: por. w szczególności: wyrok z dnia 13 grudnia 2012r. sygn.akt P 12/11; wyrok z dnia 24 kwietnia 2014r. sygn.akt SK 56/12; wyrok z dnia 16 października 2012r. sygn.akt K 4/10; wyrok z dnia 20 lipca 2004r. sygn. akt SK 11/02 oraz wyrok z dnia 14 marca 2000r. sygn.akt P 5/99.

### **Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji**

W tym zakresie Prezydent RP podniósł, że zakwestionowana ustawa z dnia 25 czerwca 2015r. wprowadziła z mocą wsteczną nowe regulacje dotyczące możliwości znacznego ograniczenia uprawnień wnioskodawców, którzy złożyli wnioski dekretowe (art. 3 ust. 1 ustawy). Zdaniem wnioskodawcy „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”.

Również po stwierdzeniu nieważności odmownych decyzji dekretowych wydanych w okresie PRL mamy do czynienia z kontynuacją postępowań dekretowych wszczętych wnioskami z lat 1947-1949. Stąd, art. 3 ust. 1 dotyczy po prostu wszystkich spraw dekretowych. To znaczy zarówno tych, w których wniosek nigdy nie został rozpoznany, tych w których jest rozpoznawany ponownie po stwierdzeniu nieważności wcześniejszych decyzji odmownych jak i tych, w których jeszcze toczy się lub dopiero w przyszłości zostanie wszczęte postępowanie nieważnościowe. W tym kontekście nie można zatem zarzucić ustawie nierównego traktowania poszczególnych grup byłych właścicieli, którzy złożyli wnioski dekretowe w latach 1947-1949.

Na wstępie należy podkreślić, iż ochrona praw nabytych (a zatem tym bardziej roszczeń czy możliwości uzyskania prawa do gruntu publicznego) nie oznacza nienaruszalności tych praw, nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych (por. wyrok TK z dnia 24 października 2000r. sygn.akt SK 7/00).

Zasada ta dotyczy również prawa własności: „ochrona własności nie może mieć charakteru absolutnego. Ocena wszelkich regulacji dotyczących prawa własności nie sprowadza się więc do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczone” (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/99, OTK ZU Nr 1/2000). Jeżeli więc istnieją dostatecznie legitymowane konstytucyjnie przesłanki do zmiany poprzedniej regulacji prawnej, to dopuszczalna jest ingerencja w prawa nabyte czy, tym bardziej, w ekspektatywy tych praw lub prawne oczekiwania na pozytywne rozpatrzenie wniosku o prawo do gruntu.

Istotne powody uchwalenia kwestionowanej ustawy wskazane w uzasadnieniu projektu senackiego oraz rozwinięte, wyjaśnione i uszczegółowione w niniejszym piśmie w pełni usprawiedliwiają ingerencję ustawodawcy w obecny stan (trudno tu posłużyć się terminem „porządek”) prawny.

Jak już bowiem zostało to wcześniej wskazane, roszczenie dekretowe nie stanowi ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej, ponieważ jest uzależnione od ustaleń aktualnego na dzień rozpatrzenia wniosku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. A plany te na przestrzeni 70 lat od wejścia dekretu w życie oczywiście ulegały licznym zmianom, o czy wyżej była już mowa.

Niezasadne jest też twierdzenie wnioskodawcy jakoby do powstania tej ekspektatywy było niezbędne tylko złożenie wniosku dekretowego i spełnienie dwóch przesłanek, tj. zgodności z planem zabudowy i w przypadku osób prawnych zgodności korzystania z gruntu z zakresem jej zadań ustawowych lub statutowych. Zakłada ono, iż wniosek dekretowy podlegał i podlega rozpoznaniu merytorycznemu tylko w oparciu o plan miejscowy obowiązujący w dniu jego złożenia, co nie jest zgodne zarówno z poglądami sądów administracyjnych jak i doktryny prawa. Ponadto należy pamiętać, iż w przepisie art. 7 ust. 1 dekretu jest też zawarta przesłanka posiadania nieruchomości przez dotychczasowego właściciela, bądź jego następców prawnych, co winno być także badane w postępowaniu dekretowym.

Ponadto nie można zasadnie twierdzić, iż w art. 7 ust. 2 dekretu ustawodawca „nie posłużył się zwrotami niedookreślonymi (...) lecz wprowadził jednoznaczne, konkretnie określone uprawnienie osób, które złożyły wnioski dekretowe”. Wystarczy przytoczyć kluczowy fragment przepisu: „*Gmina uwzględni wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela **da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania,***” Czy ocenianie przez organ administracji, czy korzystanie z gruntu „da się pogodzić” z „przeznaczeniem gruntu w planie” można uznać za jednoznaczną przesłankę rozstrzygnięcia wniosku dekretowego? Czy takie brzmienie rzeczywiście eliminuje element uznaniowości organu decyzyjnego?

Ponownie należy podkreślić, iż przedmiotowa regulacja jest uzasadniona wartością konstytucyjną, którą jest „porządek publiczny”. Stanowi bowiem ujęcie w przepisy prawa pozytywnego materii związanej z rozpatrywaniem wniosków złożonych w latach 1947-1949 w trybie dekretu we współczesnym otoczeniu prawnym. Od dnia wejścia w życie dekretu minęło bowiem już prawie 70 lat, odbudowa miasta stołecznego Warszawy, która była głównym celem wydania dekretu, została ukończona, zmienił się ustrój Państwa i system społeczno-gospodarczy. Jak podniósł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w jednym ze swych orzeczeń dotyczących „spraw dekretowych”: „**Nie ma prawnej możliwości wyizolowania przepisów dekretu z 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy z obowiązującego systemu prawa.** Niewątpliwie w założeniach twórców tego aktu nie miał on obowiązywać przez ponad półwiecze. Jednak skoro taka okazała się rzeczywistość, to należy przepisy dekretu rozpatrywać z uwzględnieniem jego miejsca w całym systemie prawa, którego akt ten jest częścią. Brak jest bowiem podstaw prawnych do całkowitego wyalienowania tej regulacji prawnej z systemu prawa. Wobec tego, że dekret, tak jak każda obowiązująca regulacja prawna, stanowi element systemu prawa obowiązującego w Polsce, to nie można jego przepisów analizować, rozumieć i stosować w oderwaniu od pozostałych norm tego systemu.”.

Należy również podkreślić, iż z przyczyn wskazanych w punktach 1-5 projektowanego przepisu art. 214a wiele spraw dekretowych nie mogło dotychczas ulec zakończeniu albo na skutek orzecznictwa sądów administracyjnych, opierającego się jedynie na literalnym brzmieniu przepisu art. 7 ust. 2 dekretu, uległo zakończeniu w sposób wywołujący wysokie, negatywne koszty społeczne. Wiązały się one przede wszystkim z koniecznością zwrotu na rzecz byłych właścicieli (ustanawiania prawa użytkowania wieczystego) nieruchomości wykorzystywanych, często od kilkudziesięciu lat, na cele publiczne (np. oświatowe, ochrony zdrowia), gruntów na których powstała nowa zabudowa ze środków publicznych oraz gruntów na których są zlokalizowane budynki, których powojenna odbudowa (lub nadbudowa czy rozbudowa) nastąpiła ze środków publicznych. Wiele zaś spraw dekretowych z powyższych przyczyn nie zostało zakończonych, co uniemożliwia Miastu prowadzenie racjonalnej gospodarki gruntami a także zasobem lokalowym w zakresie sprzedaży lokali mieszkalnych, usytuowanych w budynkach znajdujących się na gruntach objętych roszczeniami dekretowymi.

Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa to nie tylko zaufanie tzw. „dekretowców” co do tego, że wszystkie złożone przez nich wnioski dekretowe zostaną załatwione pozytywnie bez względu na jakiegokolwiek zmiany prawne lub faktyczne, po upływie prawie 70 lat od wprowadzenia dekretu warszawskiego, bez uwzględnienia zniszczeń Miasta, jego odbudowy i rozbudowy przeprowadzonej przez państwo o innym systemie politycznym i społeczno-gospodarczym (oraz w sytuacji, gdy żadna grupa byłych właścicieli, objętych nacjonalizacją do dzisiaj nie doczekała się wydania aktów prawnych, na podstawie których mogłaby się ubiegać o zwrot nieruchomości w naturze) ale również zaufanie tysięcy lokatorów warszawskich domów i kamienic, którzy często zamieszkują je od końca wojny, zaufanie rodziców, że ich dzieci będą spokojnie uczęszczać do wybranego przedszkola czy szkoły publicznej, na lekcjach WF korzystać z boiska szkolnego a po lekcjach bawić się na publicznym placu zabaw oraz zaufanie samego Miasta, że inwestycje celu publicznego nie są zagrożone roszczeniami byłych właścicieli gruntów, na których zostały one zrealizowane i że nadal będą mogły służyć wszystkim jego mieszkańcom.

Należy w tym miejscu dodać, że m.st. Warszawa nie jest następcą prawnym gminy, która na skutek wejścia w życie dekretu stała się właścicielem nieruchomości (por. n.p. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 5 marca 2014r. sygn. akt I ACa 1157/13 lub wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 grudnia 2011r. sygn.akt I ACa 1124/11). Stąd skutki wieloletnich zaniechań legislacyjnych ustawodawcy w zakresie reprivatyzacji nie powinny obciążać dzisiejszej gminy m.st. Warszawa ponad rozsądną miarę. Wniosek Prezydenta RP, jeżeli okazałby się skuteczny, w skrajnym przypadku może doprowadzić do sytuacji, że Warszawa będzie musiała prawdopodobnie oddać na rzecz byłych właścicieli jeszcze co najmniej 82 nieruchomości wykorzystywanych na cele publiczne związane z oświatą i wychowaniem oraz ponad 20 parków publicznych, nie mówiąc o nieruchomościach wykorzystywanych na inne cele publiczne.

Konieczne jest również podkreślenie, iż wiele roszczeń dekretowych „odżyło” na skutek stwierdzenia nieważności odmownych decyzji dekretowych wydanych ponad 50 lat wcześniej. Pomimo, że art. 156 § 2 Kpa ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.) w zakresie, **w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Tak orzekł Trybunał konstytucyjny w wyroku z dnia 12 maja 2015r. sygn.akt P 46/13. Choć powyższe orzeczenie Trybunału zapadło na kanwie sprawy, w której były właściciel został pokrzywdzony stwierdzeniem nieważności postanowienia o przywróceniu terminu na złożenie wniosku dekretowego, to jednak motywy, które legły u podstaw tego wyroku oraz wzgląd na okoliczność, iż odmowne decyzje dekretowe z lat PRL wraz z decyzjami komunalizacyjnymi stanowią tytuł prawny obecnej gminy m.st. Warszawy do przedmiotowych nieruchomości, wskazują, iż w istocie w świetle zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji nie powinno dochodzić do stwierdzenia nieważności tych decyzji po upływie 50-60 lat od ich wydania. Gdyby ten wyrok Trybunału Konstytucyjnego zapadł w 1. połowie lat 90-tych ub. wieku nie doszłoby w przedmiotowym zakresie do anomalii prawnych, którym ma przeciwdziałać uchwalona ustawa. Należy nawet pokusić się o uwagę,

iż być może pod naciskiem byłych właścicieli gruntów warszawskich doszło do uchwalenia ustawy reprivatyzacyjnej, obejmującej choćby tylko kwestię uregulowania skutków wywołanych przez dekret warszawski.

**Zarzut niezgodności art. 1 pkt 3 w części dotyczącej dodawanego do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015r. 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 oraz 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.**

Zakwestionowany przepis art. 214b ugn należy ocenić jako próbę rozwiązania kolejnego problemu związanego z rozpoznawaniem wniosków dekretowych. W wielu przypadkach zachodzi bowiem sytuacja tego rodzaju, iż w latach 1947-1949r. został zgłoszony wniosek o przyznanie prawa do gruntu, który nie został rozpatrzony w okresie PRL a którego obecnie już rozpatrzyć się nie da z uwagi na niemożność ustalenia stron postępowania wraz z ich adresami. Ściśle rzecz biorąc wnioski takie rozpatrzyć można z udziałem kuratorów ustanowionych dla osób nie znanych z miejsca pobytu ale to rozwiązanie pociąga za sobą kolejne problemy, o czym niżej.

Ze względu na tryb administracyjny właściwy dla rozpatrzenia wniosków dekretowych zachodzi konieczność przyjęcia, iż postępowanie administracyjne wszczęte takim wnioskiem od kilkadziesiąt lat formalnie jest w toku a zatem winno ono ulec zakończeniu w formie przewidzianej Kodeksem postępowania administracyjnego tj. przez wydanie decyzji administracyjnej. W obecnym stanie prawnym nie ma zatem podstaw by uznać, iż roszczenie dekretowe zgłoszone we wniosku uległo przedawnieniu. Skutki tego stanu są często takie, że nieruchomość od ponad 60-lat nie ma gospodarza. Miasto nie może racjonalnie gospodarować nieruchomością ze względu na zgłoszone roszczenia, z kolei Prezydent m.st. Warszawy, jako organ prowadzący postępowanie dekretowe nie może rozpoznać wniosku zgłoszonego przez byłego właściciela, ponieważ ten (oprócz złożenia wniosku) nie przejawiał już żadnego zainteresowania sprawą, nie jest znany jego aktualny adres lub tożsamość i adresy jego następców prawnych.



Mało budujące skutki takich sytuacji są widoczne przede wszystkim na przykładzie nieruchomości zabudowanych niszczącymi śródmiejskimi kamienicami. Interwencja ustawodawcy w tym zakresie jest uzasadniona również z tej przyczyny, iż od przemian ustrojowych w naszym kraju upłynęło już **ćwierćwiecze** a zatem okres wystarczający do podjęcia swobodnej decyzji i rozpoczęcia działań zmierzających do „odzyskania” w naturze lub otrzymania odszkodowania pieniężnego za nieruchomości objęte działaniem dekretu warszawskiego przez następców prawnych byłych właścicieli. Jeżeli takich decyzji lub działań - polegających chociażby na złożeniu jednego podania zawierającego żądanie zwrotu nieruchomości - dotąd osoby te nie podjęły, to należy przyjąć, iż zachowanie to wyraża dostatecznie ich wolę i może stanowić podstawę zakończenia postępowania jego umorzeniem.

Należy w tym miejscu dodać, iż rozwiązanie to jest korzystne zarówno dla m.st. Warszawy, mieszkańców budynków posadowionych na gruntach objętych takimi roszczeniami jak i podmiotów trzecich takich jak spółdzielnie mieszkaniowe, spółki Skarbu Państwa, spółki miejskie, czy wieloletni posiadacze lub dzierżawcy gruntów, którym służą do przedmiotowych nieruchomości roszczenia określone w przepisach prawa (art. 200-208 ugn, art. 35 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o spółdzielniach mieszkaniowych), które nie mogły dotąd zostać zrealizowane z uwagi na zgłoszone roszczenia dekretowe, mające zgodnie z przeważającym orzecznictwem sądowym pierwszeństwo realizacji.

Jednocześnie rozwiązania tego nie można uznać za niekorzystne dla następców prawnych dawnych właścicieli, którzy ewentualnie zgłosiliby się już po przeprowadzeniu procedury określonej w proponowanym przepisie i umorzeniu postępowania dekretowego. Mogliby oni bowiem wystąpić z roszczeniami odszkodowawczymi, których podstawa jest określona w przepisie art. 215 ugn, o którym była już wyżej mowa.

Odnosząc się do zarzutów szczegółowych zgłoszonych przez Prezydenta RP należy uznać, iż nie są one trafne. Również w tym zakresie ich istota opiera się na przyznaniu bezwzględnego prymatu wnioskowi dekretowemu nad interesem

publicznym i wszelkimi innymi względami takimi jak znaczny upływ czasu (ok. 66-68 lat) od złożenia wniosku, którym nikt się nie interesuje, względy społeczne czy gospodarcze.

W szczególności należy podnieść, iż aby zastosować art. 105 Kpa co do zasady jest konieczne ustalenie, kto wystąpił z podaniem albo kto jest następcą prawnym tej osoby oraz jaki jest jego adres. Jeżeli tego nie da się ustalić - a tak właśnie bardzo często bywa po upływie prawie 70 lat od złożenia podania - to art. 105 Kpa zgodnie z prawem nie można zastosować.

W wielu sprawach były stosowane „inne środki prawne i faktyczne” w celu ustalenia danych personalnych i adresów osób, które złożyły wnioski, jednak nie przyniosło to rezultatów.

Nie chodzi też o „zapewnienie możliwości łatwego zakończenia postępowania przez prowadzące je organy” ani o wymaganie jakoby zawarte w tym przepisie „szczególnej aktywności strony postępowania”, która nie powinna zwalniać organu od dalszego jego prowadzenia. Jeżeli wnioskodawca oraz jego następcy prawni nie interesują się wnioskiem o ustanowienie praw do gruntu, którego skutkiem jest utrzymanie się w prawie własności budynku posadowionego na takim gruncie, to z pewnością może to oznaczać, iż z różnych względów nie są oni zainteresowani samą nieruchomością. To nie jest sytuacja niespotykana nawet w przypadkach dotyczących nieruchomości o uregulowanym stanie prawnym. Takie sytuacje są opisane w art. 172 Kodeksu cywilnego. Jeżeli właściciel nie interesuje się własną nieruchomością to po upływie 20-stu lub 30-lat może dojść do jej zasiedzenia przez inne osoby.

Odnosząc się do kwestii „mechanizmu umożliwiającego zakończenie postępowań dotyczących istotnych wartości dla obywateli”, zdaniem Prezydenta RP „zbyt prostego”, to należy podnieść, iż regulacja art. 214b jest wzorowana na przepisach art. 672-676 Kodeksu postępowania cywilnego dotyczących procedury wzywania nieznanymi spadkobierców do zgłoszenia się i udowodnienia swych praw do spadku w toku postępowania o stwierdzenie nabycia spadku. W sytuacjach, gdy po takim ogłoszeniu nieznanymi spadkobiercy się nie zgłaszają, są po prostu pomijani a sąd stwierdza nabycie spadku na rzecz tych spadkobierców, którzy się zgłosili. W postępowaniach spadkowych też może chodzić

o „istotne wartości dla obywateli” ale jeżeli obywatele ci nie interesują się losami spadkobiercy ani ich majątkiem, to w majestacie prawa są pomijani. Nikt dotąd nie kwestionował tych przepisów przed Trybunałem Konstytucyjnym jako zawierających „zbyt prosty mechanizm”.

Dodać należy, że często wnioski dekretowe były składane przez pełnomocników (w tym adwokatów), którzy załączali odpisy pełnomocnictw nie zawierające odtworzenia podpisu mocodawcy (pod tekstem wniosku był nawias a nim znak „-” zamiast podpisu mocodawcy) lub również jego rzeczywistego adresu. Wnioski te należy oceniać jako złożone zgodnie jedynie z domniemaną wolą mocodawcy, z którym pełnomocnik tak naprawdę nie miał kontaktu (być może mocodawca nie pozostawał przy życiu), a nawet nie znał jego adresu, co było związane ze skutkami wojny. Organy w latach 40-50-tych nie zweryfikowały tych pełnomocnictw a dziś jest to już niemożliwe z uwagi na znaczny upływ czasu - sami pełnomocnicy często również już nie żyją.

Obecny stan „zawieszenia” czy może „wiecznej tymczasowości” służy jedynie wąskiej grupie osób zawodowo zajmujących się skupowaniem, odprzedażą i egzekwowaniem roszczeń. Ponadto obecny stan jest tylko o tyle korzystny społecznie, że mówiąc kolokwialnie daje pracę zastępom prawników. W postępowaniach dekretowych coraz częściej zgłaszają się kuratorzy ustanowieni przez sądy dla osób nieznanych z miejsca pobytu, o których istnieniu świadczą jedynie dokumenty pochodzące sprzed 1939r. lub nabywcy roszczeń dekretowych od pełnomocników osób zamieszkałych od lat za granicą, przez co zwiększa się ryzyko dostania się nieruchomości w ręce osób nie będących następcami prawnymi dawnych właścicieli. W przypadkach tych los lokatorów mieszkań jest często najtrudniejszy a Skarb Państwa i m.st. Warszawa pozywane są o wysokie odszkodowania z wielu podstaw prawnych.

Informacje o złożonych wnioskach dekretowych względem poszczególnych nieruchomości są pozyskiwane (wymuszane prawnie od Urzędu m.st. Warszawy) przez wyspecjalizowane podmioty między innymi przy wykorzystaniu przepisów ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej tylko po to, by było możliwe dalsze prowadzenie intratnej działalności.

Tych wszystkich względów nie wziął pod uwagę Prezydent RP. Występując z przedmiotowym wnioskiem, stanął po stronie niewielkiej grupy obywateli, nie znajdując argumentów przemawiających za opowiedzeniem się po stronie ogółu mieszkańców m.st. Warszawy.

Mając powyższe na uwadze, należy wyrazić nadzieję, iż Wysoki Trybunał Konstytucyjny przy rozpatrywaniu przedmiotowej sprawy będzie miał na uwadze nie tylko interesy poprzednich właścicieli nieruchomości warszawskich i ich następców prawnych ale również interes publiczny.

**PREZYDENT  
MIASTA STOLECZNEGO WARSZAWY**

  
**Hanna Gronkiewicz-Waltz**

załącznik:

kopia decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 27/GK/DW/2014 z dnia 07.02.2014 r.