



Warszawa, dnia 6 października 2015 r.

**PG VIII TK 93/15**

**Kp 3/15**

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	07. 10. 2015
L.dz. ....	L. zał. ....

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku z wnioskiem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, złożonym w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, w części dotyczącej dodawanego do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 782) art. 214a, w związku z art. 3 ust. 1, z:
  - art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,
  - art. 21 ust. 2 Konstytucji RP,
  - art. 2 Konstytucji RP – poprzez naruszenie wyrażonych w tym przepisie zasad zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, niedziałania prawa wstecz oraz ochrony praw nabytych;
- 2) art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, w części dotyczącej dodawanego do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami art. 214b, w związku z art. 3 ust. 1, z:
  - art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,

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

– na podstawie art. 56 pkt 5 w związku z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1064) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) art. 1 pkt 3 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, w części dotyczącej dodawanego do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 782) art. 214a, w zakresie, w jakim nie przewiduje odszkodowania w przypadku odmowy 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, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i z art. 31 ust. 3, art. 21 ust. 2 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 1 pkt 3 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, w części dotyczącej dodawanego do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami art.

**214b, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z, wyrażonymi w art. 2 Konstytucji RP, zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, niedziałania prawa wstecz oraz ochrony praw nabytych.**

### Uzasadnienie

Prezydent RP, na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji, wystąpił z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 1 pkt 3 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, zwanej dalej ustawą nowelizującą, w części dotyczącej dodawanych do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 782), zwanej dalej u.g.n., art. 214a i art. 214b, ze wskazanymi w petitum wniosku wzorcami konstytucyjnymi.

Konstytucyjne wątpliwości nasuwają Wnioskodawcy wprowadzane na mocy ustawy nowelizującej do ustawy o gospodarce nieruchomościami nowe rozwiązania, dotyczące ustalenia w art. 214a u.g.n. katalogu przyczyn odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela gruntu warszawskiego, przejętego na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.), zwanego dalej dekretem lub dekretem warszawskim, oraz dotyczące podstawy umorzenia postępowania zainicjowanego wnioskiem dekretowym (art. 214b u.g.n.) w zakresie, w jakim będą one miały zastosowanie do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej (art. 3 ust. 1 tejże ustawy).

Na wstępie wniosku Prezydent omówił rozwiązania dekretu warszawskiego i wskazał, że na mocy tego aktu prawnego byłym właścicielom gruntów warszawskich przyznane zostało, po uprzednim złożeniu przez zainteresowanych stosownego wniosku, prawo do otrzymania, przejętego przez gminę, gruntu w wieczystą dzierżawę z symbolicznym czynszem lub prawo jego zabudowy za symboliczną opłatą. Te prawa byłych właścicieli musiały zostać przez gminę (później Skarb Państwa) uwzględnione, chyba że korzystanie z gruntu przez uprawnionych nie dało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania. Dla osób prawnych dodatkowym warunkiem uzyskania wymienionych praw do przejętego gruntu było, aby jego użytkowanie nie kolidowało z ustawowymi lub statutowymi zadaniami osoby prawnej. Dekret przewidywał również prawo byłych właścicieli do odszkodowania w przypadku nieprzyznania prawa do wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy albo niezłożenia w terminie stosownego wniosku dekretowego.

Prezydent podkreślił również, iż dekret miał charakter planistyczny, a nie nacjonalizacyjny, zaś niezrealizowanie, przyznanych dekretem, praw byłych właścicieli gruntów warszawskich spowodowane było tym, iż, w praktyce, ówczesne organy administracji uniemożliwiały to uprawnionym.

W następnych latach, w wyniku kolejnych rozwiązań, dotyczących zasad gospodarki nieruchomościami, uprawnienia przyznane dekretem były stopniowo ograniczane. Byłym właścicielom gruntów warszawskich odjęte zostało prawo do zwrotu nieruchomości i prawo do odszkodowania.

Dodany przez art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej do ustawy o gospodarce nieruchomościami art. 214a rozszerza - w porównaniu do stanu prawnego przewidzianego dekretem warszawskim - przesłanki odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego. Stanowi to, w ocenie Wnioskodawcy, nie tylko kolejną próbę ograniczenia uprawnień byłych właścicieli gruntów warszawskich, ale również, *de facto*, zmianę zasad dekretu warszawskiego, także w stosunku do

wniosków złożonych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej (art. 3 ust. 1 tej ustawy).

Przepis ten bowiem nie tylko rozszerza zakres okoliczności stanowiących podstawę odmowy uwzględnienia wniosku, ale też, przewidując w pkt 1, iż odmowa uwzględnienia wniosku dekretowego jest możliwa „ze względu na przeznaczenie lub wykorzystywanie gruntu na cele publiczne”, może skutkować tym, że zastosowanie nowych reguł będzie możliwe także w stosunku do terenów, które dopiero w przyszłości mogłyby zostać przeznaczone na cele publiczne.

W ocenie Prezydenta, taka regulacja wprowadza otwarty katalog przesłanek odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego, oznaczających, że pojawiające się w przyszłości nowe stany faktyczne mogą jeszcze bardziej ograniczyć prawa byłych właścicieli gruntów warszawskich (ich następców prawnych).

Z kolei, przesłanki wymienione w art. 214a pkt 2-5 u.g.n. nie mają na celu ochrony interesu publicznego i, zdaniem Wnioskodawcy, są raczej „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” (str. 10 wniosku).

Zdaniem Prezydenta, wprowadzenie przez ustawodawcę w art. 214a u.g.n. tak szerokiego katalogu przyczyn ograniczenia uprzednio przyznanej możliwości uzyskania przez byłych właścicieli prawa użytkowania wieczystego na gruntach przejętych na podstawie dekretu stanowi naruszenie zasady ochrony własności i innych praw majątkowych, gdyż ingerencja w prawo do uzyskania świadczenia restytucyjnego w postaci ustanowienia tego prawa jest głęboka, a nadto odebrane jest prawo do uzyskania odszkodowania w razie niedokonania restytucji.

Wprowadzone ograniczenie prawa własności i innych praw majątkowych, w ocenie Wnioskodawcy, nie spełnia wymagań zasady proporcjonalności.

Zakres regulacji art. 214a u.g.n. nie jest bowiem adekwatny do deklarowanego celu tego rozwiązania, którym było przyjęcie regulacji zapewniającej możliwość niezmienionego korzystania z określonych nieruchomości wykorzystywanych na cele publiczne przez jednostki władzy publicznej. Tymczasem, określone w art. 214a u.g.n. przesłanki odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego mają charakter otwarty i nie są ani adekwatne, ani niezbędne dla realizacji wskazanego celu. Cel ten może być natomiast osiągnięty poprzez inne instytucje prawne, pozwalające na zachowanie praw osób uprawnionych, np. poprzez wykorzystanie instrumentów z zakresu planowania przestrzennego lub zawierania umów dotyczących nabycia praw od osób uprawnionych. Ponadto, w ocenie Wnioskodawcy, ingerencja w sferę praw konstytucyjnych jednostki jest zbyt głęboka i nie pozostaje w bezpośrednim związku z koniecznością ochrony wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z kolei, niezgodność art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej, w części dotyczącej art. 214a u.g.n., z art. 32 ust. 1 Konstytucji polega na tym, iż przepis ten różnicuje dotychczasowe uprawnienia osób, pozostających pod rządami przepisów dotychczasowych w takiej samej sytuacji: na mocy dekretu warszawskiego zostały one pozbawione własności, złożyły stosowne wnioski dekretowe i oczekiwały na rozstrzygnięcie sprawy (cecha relewantna). Część osób uprawnionych, charakteryzujących się opisaną cechą wspólną, w wyniku uchwalenia ustawy nowelizującej zostanie natomiast pozbawiona nie tylko możliwości uzyskania prawa do nieruchomości, ale także prawa do otrzymania stosownego odszkodowania.

Zróznicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych, jakie ma miejsce na gruncie art. 214a u.g.n., w ocenie Wnioskodawcy, nie znajduje uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych i nie jest proporcjonalne.

Zdaniem Prezydenta, zakwestionowany przepis pozostaje również w sprzeczności z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Niezgodność art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej (w części dotyczącej art. 214a u.g.n.) ze wskazanym wzorcem kontroli polega na tym, że nie można wykazać, aby poprzez wprowadzenie tej normy realizowany był cel publiczny, który nie może być osiągnięty w inny sposób. Niezależnie od tego, ustawodawca nie przewidział dla podmiotów, których prawa majątkowe zostały w niej ograniczone, możliwości uzyskania stosownej rekompensaty. Oznacza to, że została wykreowana sytuacja, w wyniku której znaczna część osób, legitymujących się dotychczas określonymi uprawnieniami, zostanie, w ostateczny sposób, pozbawiona nie tylko posiadanych praw, ale również uprawnień kompensujących ich utratę.

Art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej Prezydent zarzuca również naruszenie zasady ochrony praw nabytych.

Złożenie w terminie stosownego wniosku dekretowego oraz spełnienie pozostałych warunków przyznania prawa użytkowania wieczystego (art. 7 dekretu warszawskiego) należy traktować jako powstanie maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy nabycia prawa użytkowania wieczystego, podlegającej ochronie art. 2 Konstytucji. Bezpośrednie działanie nowego prawa (tj. art. 214a u.g.n.) doprowadziłoby do pogorszenia sytuacji prawnej osób, które pod rządami prawa dotychczasowego wystąpiły o realizację przysługujących im nabytych uprawnień. Doszłoby zatem do ingerencji w prawa nabyte, i to ze skutkiem wstecznym.

Zarzut niezgodności z art. 64 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji Prezydent skierował również do art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej w części dotyczącej art. 214b u.g.n., wskazując, iż argumentacja uzasadniająca niekonstytucyjność art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej, w części dotyczącej art. 214a u.g.n., zachowuje aktualność w odniesieniu do zarzutów skierowanych do tegoż przepisu ustawy nowelizującej, w części dotyczącej art. 214b u.g.n.

Jednocześnie Wnioskodawca podniósł, że przepis art. 214b u.g.n. oznacza stworzenie dla organów władzy publicznej ułatwień w rozpatrywaniu spraw wymagających znacznego nakładu czynności niezbędnych przy podejmowaniu decyzji.

Zdaniem Prezydenta, ustawodawca nie powinien tworzyć regulacji wprowadzających zasadę, iż brak szczególnej aktywności strony postępowania zwalnia organ z obowiązku prowadzenia postępowania. Dotyczy to zwłaszcza przypadków tych postępowań, które mają na celu realizację praw majątkowych.

Z uwagi na to, że zarzuty skierowane przez Prezydenta do art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej dotyczą naruszenia maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy żądania nabycia prawa majątkowego (art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2 Konstytucji) oraz ogólnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji), to merytoryczna ocena zaskarżonych przepisów w płaszczyźnie takich wzorców konstytucyjnych wymaga, w pierwszej kolejności, analizy dotychczasowych regulacji dotyczących sytuacji prawnej byłych właścicieli tzw. gruntów warszawskich. Dla oceny kwestionowanych przepisów zasadnicze znaczenie ma bowiem kontekst historyczny obecnej sytuacji prawnej tej grupy osób.

Przypomnieć zatem należy, iż, stosownie do art. 1 dekretu warszawskiego, celem tego aktu prawnego było umożliwienie „racjonalnego przeprowadzenia odbudowy stolicy i dalszej jej rozbudowy zgodnie z potrzebami Narodu, w szczególności zaś szybkiego dysponowania terenami i właściwego ich wykorzystania”. W wyniku działań wojennych bowiem, jak wynika z danych statystycznych z 1946 r., „całkowitemu zniszczeniu w Warszawie uległo 11 229 budynków (44%), liczba budynków poważnie zniszczonych nadających się do odbudowy wyniosła 8879 (15,2%), a lekko lub



w ogóle nieuszkodzonych było 10 390 (40,8%) budynków (por. A. Poczobut-Odlanicki, *Gospodarka terenami w Warszawie*, Warszawa 1979). Nie ulega wątpliwości, że odbudowa zniszczeń wymagała nie tylko przemyślanego planu i skoordynowanych działań, ale przede wszystkim kompromisu pomiędzy interesem prywatnym a publicznym. Takim celom miały służyć nowe regulacje prawne” (H. Ciepła, R. M. Sarbiński, K. Sobczyk-Sarbińska, *Roszczenia przysługujące byłym właścicielom tzw. gruntów warszawskich. Sposób ich dochodzenia w postępowaniu administracyjnym i sądowym*, system informatyczny Lex 2013).

Realizacja założonego celu dekretu polegała na tym, że wszelkie grunty na obszarze m. st. Warszawy przeszły na własność gminy m. st. Warszawy z dniem jego wejścia w życie, tj. z dniem 21 listopada 1945 r. (art. 1 dekretu).

W art. 5 dekretu zostało jednocześnie wprowadzone czasowe odstępstwo od zasady *superficies solo cedit*. Przepis ten stanowi, iż „[b]udynki oraz inne przedmioty, znajdujące się na gruntach, przechodzących na własność gminy m. st. Warszawy, pozostają własnością dotychczasowych właścicieli, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej”.

Odejmując własność gruntów warszawskich, dekret przyznał jednocześnie dotychczasowym właścicielom, ich prawnym następcom, będącym w posiadaniu gruntu, osobom reprezentującym ich prawa, a także użytkownikom gruntów oddanych w zarząd i użytkowanie, uprawnienie do zgłoszenia – w terminie 6 miesięcy od dnia objęcia przez gminę gruntu w posiadanie – wniosku o ustanowienie na tym gruncie, na rzecz jego dotychczasowego właściciela, prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną (art. 7 ust. 1 dekretu).

Z kolei, gmina zobowiązana została do uwzględnienia takiego wniosku, „jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, a jeżeli chodzi o osoby prawne - ponadto, gdy użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w

myśl planu zabudowania nie pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej” (art. 7 ust. 2 dekretu).

W razie uwzględnienia wniosku dekretowego gmina obowiązana była do ustalenia, czy przekazanie gruntu nastąpi tytułem wieczystej dzierżawy, czy na prawie zabudowy, oraz do określenia warunków, pod którymi może być zawarta umowa (art. 7 ust. 3 dekretu). Jeśli zaś wniosek nie został uwzględniony, to wówczas gmina zobowiązana była do zaofiarowania „uprawnionemu, w miarę posiadania zapasu gruntów - na tych samych warunkach dzierżawę wieczystą gruntu równej wartości użytkowej, bądź prawo zabudowy na takim gruncie” (art. 7 ust. 4 dekretu).

Jeśli dotychczasowemu właścicielowi gruntu nie zostało przyznane prawo wieczystej dzierżawy lub prawo zabudowy, to wówczas wszystkie położone na tym gruncie budynki przechodziły na własność gminy, zaś gmina miała zapłacić właścicielowi odszkodowanie za budynki, nadające się do użytkowania lub naprawy (art. 8 dekretu).

Gmina została zobowiązana do uiszczenia odszkodowania, o którym mowa w art. 9 dekretu, również w przypadku niezłożenia wniosku o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy, a także wówczas, gdy dotychczasowemu właścicielowi „z jakichkolwiek innych przyczyn” nie zostało przyznane prawo wieczystej dzierżawy lub prawo zabudowy (art. 7 ust. 5 dekretu).

Prawo do żądania odszkodowania, zgodnie z art. 9 ust. 2 dekretu, powstawało po upływie 6 miesięcy od dnia objęcia przez gminę m. st. Warszawy gruntu w posiadanie i wygasało po upływie 3 lat od tego terminu.

Procedurę obejmowania gruntów w posiadanie przez gminę początkowo regulowały przepisy rozporządzenia Ministra Odbudowy z dnia 7 kwietnia 1946 r. o obejmowaniu gruntów w posiadanie przez gminę m. st. Warszawy (Dz. U. z 1946 r. Nr 16, poz. 112). Zgodnie z § 8 ust. 1 tego rozporządzenia, grunt uważało się za objęty przez gminę m.st. Warszawy w posiadanie, w

rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu, z dniem dokonania przez Zarząd Miejski, w organie urzędowym Zarządu Miejskiego, ogłoszenia o sporządzonym protokole oględzin. Procedura ta została następnie uproszczona przepisami rozporządzenia Ministra Odbudowy z dnia 27 stycznia 1948 r. o obejmowaniu gruntów w posiadanie przez gminę m. st. Warszawy (Dz. U. z 1948 r. Nr 6, poz. 43). Na mocy § 3 tego aktu, datą objęcia gruntu w posiadanie jest data wydania numeru organu urzędowego Zarządu Miejskiego, w którym zamieszczono ogłoszenie o objęciu w posiadanie.

Odnotować również należy, iż w art. 9 ust. 3 dekretu zostało zawarte upoważnienie dla Ministra Odbudowy do określenia, w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej i Skarbu, w rozporządzeniu, składu i trybu postępowania miejskiej komisji szacunkowej, zasad i sposobu ustalania odszkodowania oraz przepisów o emisji papierów wartościowych, przeznaczonych na ten cel.

Ta delegacja dekretu do wydania rozporządzenia nie została wykonana i, tym samym, jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 marca 2008 r., sygn. akt I CSK 441/07, „prawo do odszkodowania z dekretu w rzeczy samej było martwe” (system informatyczny Lex nr 494162).

Podkreślić należy, iż, na co trafnie wskazuje Prezydent, zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w orzecznictwie przyjmuje się, że dekret warszawski, co wynika z treści jego art. 1 w zw. z art. 7 ust. 2, nie miał charakteru nacjonalizacyjnego, lecz planistyczny [*vide* - H. Ciepla i in., *op. cit.*; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 stycznia 1999 r., sygn. akt IV SA 135/98, system informatyczny Lex nr 47376; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2011 r. w sprawie o sygn. SK 41/09, OTK ZU(A) z 2011 r. Nr 5, poz. 40].

Następnie, na mocy art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130 ze zm.), stosownie do którego „majątek dotychczasowych związków samorządu

terytorialnego z mocy prawa staje się majątkiem Państwa”, grunty warszawskie przeszły na własność Skarbu Państwa.

Kolejnym aktem, który miał wpływ na sytuację prawną byłych właścicieli gruntów warszawskich, była ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.), zwana dalej ustawą wywłaszczeniową z 1958 r.

Na mocy art. 53 ust. 1 ustawy wywłaszczeniowej z 1958 r. (art. 50 według pierwotnego oznaczenia) część byłych właścicieli uzyskała prawo do odszkodowania za przejęte grunty warszawskie. Odszkodowanie przysługiwało poprzednim właścicielom (ich następcom prawnym) gospodarstw rolnych, sadowniczych i warzywniczych, pod warunkiem że ich poprzedni właściciele lub następcy prawni tych osób, prowadzący wymienione gospodarstwa, zostali pozbawieni użytkowania wymienionych gruntów po wejściu w życie tej ustawy, tj. po dniu 5 kwietnia 1958 r.

Przepis ten miał również zastosowanie „odpowiednio do domów jednorodzinnych i jednej działki budowlanej pod budowę domu jednorodzinnego, które przejdą po wejściu w życie niniejszej ustawy na własność Państwa na podstawie dekretu” (warszawskiego) [art. 53 ust. 2 ustawy wywłaszczeniowej z 1958 r.].

Jednocześnie w stosunku do wymienionych wyżej gruntów zostało wyłączone stosowanie art. 9 dekretu warszawskiego (art. 53 ust. 4 ustawy wywłaszczeniowej z 1958 r.).

Z kolei, w art. 54 ustawa wywłaszczeniowa z 1958 r. (art. 51 według pierwotnego oznaczenia) zostało wprowadzone ograniczenie – w stosunku do regulacji dekretu – prawa do ustanowienia własności czasowej gruntu.

Art. 54 ust. 1 tejże ustawy stanowił bowiem, że „[p]oprzedniemu właścicielowi gruntu, który na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279) przeszedł na własność Państwa, może być odmówione prawo

własności czasowej tego gruntu, stosownie do przepisów tego dekretu niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 7 ust. 2 tego dekretu, także ze względu na cele określone w art. 3 niniejszej ustawy”. Przepis miał zastosowanie „również do przypadków, gdy odmowa własności czasowej na podstawie przepisów dekretu wymienionego w ust. 1 nastąpiła przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy” (art. 54 ust. 2 tej ustawy).

Odmowa ustanowienia własności czasowej na gruntach warszawskich, niezależnie od okoliczności wymienionych w art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, początkowo – na mocy ustawy wywłaszczeniowej z 1958 r. – mogła mieć zatem miejsce także wówczas, gdy nieruchomości była niezbędna na cele użyteczności publicznej, na cele obrony Państwa albo dla wykonania zadań określonych w zatwierdzonych planach gospodarczych, albo dla planowej realizacji na ich terenie budownictwa ogólnomiejskiego i zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego (art. 3 ustawy wywłaszczeniowej z 1958 r. w pierwotnym brzmieniu). Od dnia 9 lutego 1961 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o zmianie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. Nr 5, poz. 32), nowelizującej wymieniony art. 3, odmowa mogła dotyczyć również nieruchomości, która miała zostać przeznaczona dla organizacji spółdzielczych i dla organizacji kółek rolniczych, o ile było to uzasadnione interesem społecznym lub państwowym.

Odnosić w tym miejscu należy, iż prawo wieczystej dzierżawy i prawo zabudowy, na mocy art. XXXIX § 1 dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych (Dz. U. Nr 57, poz. 321 ze zm.) zostało przekształcone w prawo własności czasowej. To prawo, z kolei, na mocy ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159 ze zm.), zostało przekształcone w prawo użytkowania wieczystego (art. 40 ust. 1 tej ustawy).

W kolejnych latach wprowadzane były rozwiązania, mające na celu łagodzenie skutków niedochowania przez byłych właścicieli gruntów warszawskich terminu do złożenia wniosku dekretowego.

Uchwałą Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 1965 r. w sprawie oddania niektórych terenów na obszarze m. st. Warszawy w użytkowanie wieczyste (M. Pol. Nr 6, poz. 18) niektóre grunty położone na obszarze m. st. Warszawy w granicach z dnia wejścia w życie dekretu warszawskiego mogły zostać oddane dotychczasowym właścicielom lub ich następcom prawnym w wieczyste użytkowanie, pomimo że nie złożyli wniosków o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy, zabudowy lub własności czasowej w terminie przewidzianym w dekrecie, jeżeli spełnione były warunki określone w tej uchwale.

Oddanie w użytkowanie wieczyste dotyczyło gruntów stanowiących: „1) jedną działkę budowlaną przeznaczoną pod budowę domu jednorodzinnego, 2) jedną działkę zabudowaną domem jednorodzinnym, 3) jedną działkę zabudowaną małym domem mieszkalnym w rozumieniu ustawy z dnia 28 maja 1957 r. o wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokalami domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielni mieszkaniowych (Dz. U. z 1962 r. Nr 47, poz. 228), 4) jedną działkę zabudowaną budynkiem przeznaczonym na warsztat rzemieślniczy, 5) gospodarstwo rolne, sadownicze i warzywnicze” (§ 1 pkt 1 wymienionej uchwały).

Następne regulacje, dotyczące omawianego zagadnienia gruntów warszawskich, były zawarte w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99 ze zm.), zwanej dalej ustawą wywłaszczeniową z 1985 r.

Na mocy art. 89 ust. 1 tej ustawy (według pierwotnego oznaczenia, zmienionego w tekście jednolitym tej ustawy, opublikowanym w Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, na oznaczenie art. 82 ust. 1) z dniem wejścia w życie ustawy, tj. z dniem 1 sierpnia 1985 r., wygasły „prawa do odszkodowania za

przejęte przez Państwo grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości, przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 i art. 8” dekretu warszawskiego.

Podkreślić jednak należy, że w literaturze wskazuje się, iż wygaszeniu na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy wywłaszczeniowej z 1985 r. „mogła co najwyżej ulec tylko część wcześniej powstałych roszczeń, nie zaś roszczenia, które mogły powstać później” (H. Ciepła i in., *op. cit.*). Również w orzecznictwie przyjmuje się, że przepis ten „nie mógł spowodować wygaśnięcia praw, które powstałyby dopiero po rozpatrzeniu wniosku dekretowego (także po uprzednim stwierdzeniu nieważności odmownej decyzji dekretowej). Chodzi tu o prawa przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 dekretu” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2008 r., sygn. akt I CSK 235/08, system informatyczny Lex nr 548744).

Ustawa wywłaszczeniowa z 1985 r. przyznała też niektórym byłym właścicielom gruntów warszawskich możliwość uzyskania użytkowania wieczystego na przejętych nieruchomościach.

Warunkami ustanowienia prawa wieczystego użytkowania było złożenie - w terminie do dnia 31 grudnia 1988 r. - wniosku oraz zabudowanie gruntu budynkiem opisanym w art. 82 ust. 2 tejże ustawy.

Zgodnie z art. 82 ust. 2 ustawy wywłaszczeniowej z 1985 r. (pierwotnie oznaczonym jako art. 89 ust. 2), „[p]oprzedni właściciele działek zabudowanych domami jednorodzinnymi, małymi domami mieszkalnymi i domami, w których liczba izb nie przekracza 20, a także domami, w których przed dniem 21 listopada 1945 r. została wyodrębniona własność poszczególnych lokali, oraz domami, które stanowiły przed tym dniem własność spółdzielni mieszkaniowych, lub ich następcy prawni mogą zgłosić w terminie do dnia 31 grudnia 1988 r. wnioski o oddanie wymienionych gruntów w użytkowanie wieczyste”.

Ustawa wywłaszczeniowa z 1985 r., podobnie jak jej poprzedniczka z 1958 r., dla niektórych byłych właścicieli gruntów warszawskich również przewidziała prawo do odszkodowania.

Na mocy art. 83 ust. 1 tejże ustawy (pierwotnie oznaczonego jako art. 90 ust. 1) odszkodowanie mogli uzyskać byli właściciele (ich następcy prawni) gospodarstw rolnych leżących na gruntach, które przeszły na własność Skarbu Państwa na mocy dekretu warszawskiego, „jeżeli ich poprzedni właściciele lub następcy prawni tych właścicieli, prowadzący gospodarstwo, zostali pozbawieni faktycznego władania wspomnianym gospodarstwem po dniu 5 kwietnia 1958 r.”.

Odszkodowanie to mogli również otrzymać byli właściciele „domu jednorodzinnego, jeżeli przeszedł on na własność Państwa po dniu 5 kwietnia 1958 r., oraz (...) działki, która przed dniem wejścia w życie dekretu (...) mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r.” (art. 83 ust. 2, poprzednio oznaczony jako art. 90 ust. 2, tejże ustawy).

W wyniku uznania przez Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 29 września 1989 r. w sprawie o sygn. K 2/88, art. 90 ust. 2 ustawy wywłaszczeniowej z 1985 r. za niezgodny z art. 18 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (OTK z 1989 r. Nr 1, poz. 1), ustawą z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.), do art. 90 ust. 2 ustawy wywłaszczeniowej z 1985 r. (według pierwotnego oznaczenia) dodane zostało zdanie drugie, stosownie do którego poprzedni właściciele (ich następcy prawni), o których mowa w tym przepisie, w ramach odszkodowania mogli otrzymać w użytkowanie wieczyste działkę pod budowę domu jednorodzinnego.

W następnych latach byłym właścicielom przyznane zostało prawo pierwszeństwa nabycia gruntu warszawskiego.



Na mocy art. 1 pkt 26 wymienionej wyżej ustawy z dnia 29 września 1990 r. w art. 28 ust. 4 ustawy wywłaszczeniowej z 1985 r. zostało nadane nowe brzemienne. Przepis ten stanowił, że „[b]yli właściciele nieruchomości przejętych na rzecz Skarbu Państwa mają pierwszeństwo w ich nabyciu, jeżeli zaoferują cenę równą wartości tej nieruchomości ustalonej w sposób określony w art. 44”.

Następnie, w wyniku nowelizacji art. 28 ust. 4 tejże ustawy dokonanej na mocy art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 9, poz. 29), od dnia 1 stycznia 1991 r. pierwszeństwo nabycia nieruchomości przyznane zostało także spadkobiercom.

Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami powieliła rozwiązania ustawy wywłaszczeniowej z 1985 r. odnoszące się do omawianego problemu.

Na mocy art. 34 ust. 1 pkt 2 u.g.n. byłemu właścicielowi (jego spadkobiercom) przysługuje prawo pierwszeństwa nabycia zbywanej nieruchomości, której był poprzednim właścicielem.

Ponadto, niektórzy z nich mogą uzyskać zwrot jednej przejętej nieruchomości.

Stosownie do art. 214 u.g.n.:

„1. Poprzednim właścicielom, których prawa do odszkodowania za przejęte przez państwo grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości, przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 i art. 8 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 oraz z 1985 r. Nr 22, poz. 99), wygasły na podstawie przepisów ustawy wymienionej w art. 241 pkt 1, jeżeli zgłosili oni lub ich następcy prawni w terminie do dnia 31 grudnia 1988 r. wnioski o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste, może zostać zwrócona jedna nieruchomość.

2. Zwrot nieruchomości, o którym mowa w ust. 1, przysługuje poprzednim właścicielom działek zabudowanych domami jednorodzinnymi, małymi domami mieszkalnymi i domami, w których liczba izb nie przekracza 20, oraz domami, w których przed dniem 21 listopada 1945 r. została wyodrębniona własność poszczególnych lokali, a także domami, które stanowiły przed tym dniem własność spółdzielni mieszkaniowych.
3. O przyznaniu prawa użytkowania wieczystego gruntów i o zwrocie budynków orzeka właściwy organ.
4. Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio do obiektów sakralnych, klasztorów, domów zakonnych i innych obiektów kościelnych, użytkowanych w całości przez byłych właścicieli lub ich następców prawnych. Jeżeli obiekty te są użytkowane tylko w części, przepis ust. 2 stosuje się wyłącznie w granicach faktycznego władania.
5. Przepisu ust. 2 nie stosuje się do gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste osobom innym niż byli właściciele oraz do gruntów oddanych w użytkowanie.”.

Niektórym grupom byłych właścicieli gruntów warszawskich (ich spadkobiercom) przysługuje również prawo do odszkodowania.

Zgodnie z art. 215 u.g.n. bowiem:

- „1. Przepisy ustawy dotyczące odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości stosuje się odpowiednio do odszkodowania za gospodarstwo rolne na gruntach, które na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy przeszły na własność państwa, jeżeli ich poprzedni właściciele lub następcy prawni tych właścicieli, prowadzący gospodarstwo, zostali pozbawieni faktycznego władania wspomnianym gospodarstwem po dniu 5 kwietnia 1958 r.
2. Przepisy ustawy dotyczące odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości stosuje się odpowiednio do domu jednorodzinnego, jeżeli przeszedł on na własność państwa po dniu 5 kwietnia 1958 r., oraz do działki, która przed

dniem wejścia w życie dekretu wymienionego w ust. 1 mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r. W ramach przyznanego odszkodowania poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni mogą otrzymać w użytkowanie wieczyste działkę pod budowę domu jednorodzinnego.”.

Przypomnieć w tym miejscu należy, iż przepis art. 215 ust. 2 u.g.n. był przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w powołanej wyżej sprawie o sygn. SK 41/09.

W wyroku w tej sprawie, z dnia 13 czerwca 2011 r., Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż przepis ten „w zakresie, w jakim pomija stosowanie przepisów tej ustawy dotyczących odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości do nieruchomości, które przeszły na własność gminy m.st. Warszawy lub państwa na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279), innych niż domy jednorodzinne, jeżeli przeszły one na własność państwa po 5 kwietnia 1958 r., i działek, które przed dniem wejścia w życie powołanego dekretu mogły być przeznaczone pod budownictwo inne niż jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciele lub ich następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nimi po 5 kwietnia 1958 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (*op. cit.*).

Obecnie status prawny byłych właścicieli gruntów warszawskich jest zróżnicowany.

Problem ten obszernie omówił Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej wyroku w sprawie o sygn. SK 41/09 i stwierdził, że wśród byłych właścicieli gruntów warszawskich są osoby, „które złożyły stosowne wnioski o

przyznanie prawa do gruntu w przewidzianych terminach i wnioski te nie zostały do tej pory rozpatrzone. Są też osoby, które złożyły stosowne wnioski w przewidzianych terminach i którym odmówiono prawa do gruntu lub odszkodowania. Część z tych osób aktualnie doprowadziła na podstawie art. 156 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.) do wzruszenia orzeczeń o nieprzyznaniu prawa do gruntu lub odszkodowania albo postępowania w tej kwestii toczą się przed organami administracji i sądami. Ostateczne decyzje o stwierdzeniu nieważności orzeczeń odmawiających przyznania prawa do gruntu powodują usunięcie tych orzeczeń z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*. W efekcie przywrócony zostaje taki stan prawny nieruchomości, jak gdyby wniosek dekretowy nigdy nie został rozpatrzony. Budynki, zgodnie z art. 5 dekretu warszawskiego, stają się ponownie własnością poprzednich właścicieli (ich następców prawnych), a do rozpatrzenia pozostaje wniosek o przyznanie prawa własności czasowej (obecnie prawa użytkowania wieczystego). Ponadto są również osoby, które nie złożyły w terminie wniosku o przyznanie prawa do gruntu i w ramach dotychczasowych możliwości prawnych nie ubiegały się o przyznanie jakichkolwiek uprawnień w stosunku do gruntów i budynków. Są również osoby, które zostały - przynajmniej częściowo - zaspokojone na podstawie dekretu warszawskiego czy regulacji późniejszych (zob. A. Hetko, s. 101, M. Górski, *op. cit.*, s. 101 i n.)” (*op. cit.*).

Zróznicowanie to jest nie tylko skutkiem działania samego dekretu, ale również licznych zmian stanu prawnego. Nie ulega wątpliwości, na co wskazał Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej wyroku w sprawie o sygn. SK 41/09, że «aktualna sytuacja prawna gruntów warszawskich jest wynikiem regulacji sprzed ponad 60 lat. Wszczęty przez ustawę z 1958 r. proces regulacji zastępczych (w stosunku do przepisów dekretu warszawskiego) doprowadził do utworzenia autonomicznego zespołu norm, które bez żadnego uzasadnienia zróznicowały sytuację byłych właścicieli nieruchomości warszawskich pod

względem prawa do wywłaszczonych nieruchomości i odszkodowania za nie. W piśmiennictwie proces, który ukształtował sytuację prawną tych osób, określa się mianem "postępującego wywłaszczenia nieruchomości", polegającego na rozciągniętym w czasie odejmowaniu własności, w którym kolejne prawa lub sfery uprawnień są odbierane sukcesywnie albo są zastępowane przyznaniem praw coraz słabszych» (*op. cit.*).

Ustawa nowelizująca z dnia 25 czerwca 2015 r. stanowi próbę częściowego rozwiązania problemów, jakie powstają na tle spraw dotyczących gruntów warszawskich. Wprowadza ona do ustawy o gospodarce nieruchomościami nowe regulacje, m. in. przyznające Skarbowi Państwa i miastu stołecznemu Warszawie prawo pierwokupu praw i roszczeń wynikających z dekretu, roszczeń, o których mowa w art. 214 u.g.n., oraz prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na skutek realizacji tych roszczeń (art. 111a u.g.n. dodany na mocy art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej), a także ograniczające możliwość zwrotu niektórych gruntów warszawskich (art. 214a i art. 214b u.g.n.).

Zdaniem projektodawców ustawy nowelizującej, obecne regulacje, dotyczące zwrotu gruntów przejętych na podstawie dekretu warszawskiego (tj. art. 7 ust. 2 dekretu), uniemożliwiają lub znacznie utrudniają „podmiotom publicznoprawnym takim jak Skarb Państwa, m.st. Warszawa czy Samorząd Województwa Mazowieckiego realizację zadań ustawowych bądź statutowych nałożonych na te podmioty w zakresie ochrony zdrowia, edukacji, rozwoju kultury fizycznej, zrównoważonego zagospodarowania przestrzennego. Powyższa norma (tj. art. 7 ust. 2 dekretu) nakazuje bowiem ustanowienie na rzecz następców prawnych dawnych właścicieli hipotecznych prawa użytkowania wieczystego do 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” (uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej, Druk Nr 3175 Sejmu RP VII Kadencji).

Zapobieżeniu właśnie takim sytuacjom również mają służyć art. 214a i art. 214 b, dodawane do ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Pierwszy z wymienionych przepisów, dodawanych do ustawy o gospodarce nieruchomościami na mocy art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej, ma następujące brzmienie:

„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. 3 pkt 1 ustawy nowelizującej, w części dotyczącej art. 214a u.g.n., został poddany przez Wnioskodawcę konstytucyjnej kontroli w związku z art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej, który brzmi:

„Do spraw wszczętych i niezakończonych stosuje się przepisy niniejszej ustawy”.

Art. 214a u.g.n. zawiera katalog przesłanek odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego na gruntach warszawskich na rzecz poprzedniego właściciela (jego następcy prawnego), niezależnych od wymienionych w art. 7 ust. 2 dekretu.

Niewątpliwie, wraz z wejściem w życie art. 214a u.g.n. katalog podstaw odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego o ustanowienie użytkowania wieczystego – w stosunku do przepisów dekretu – ulegnie rozszerzeniu i w ten sposób niektórym byłym właścicielom gruntów warszawskich (ich następcom prawnym) zostanie ograniczona możliwość realizacji wniosków dekretowych w postaci ustanowienia na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego na gruncie stanowiącym ich własność w dniu wejścia w życie dekretu warszawskiego.

Pod adresem tych regulacji Prezydent sformułował zarzut niezgodności z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 32 ust. 1 i z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, z art. 21 ust. 2 i z art. 2 Konstytucji RP.

Naruszenia ochrony własności i innych praw majątkowych przez art. 1 pkt 3 w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej, w części dotyczącej art. 214a u.g.n., Wnioskodawca upatruje w tym, że przepis ten wprowadza nowe przesłanki odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego na gruntach warszawskich oraz że dla takich przypadków nie jest przewidziana rekompensata. Ponadto, zdaniem Prezydenta, sformułowanie zawarte w art. 214a u.g.n. pkt 1 – „przeznaczenie lub wykorzystywanie na cele publiczne określone w art. 6” oznacza, że zastosowanie nowych zasad w przyszłości może być możliwe w stosunku do terenów, które w przyszłości mogłyby zostać

przeznaczone na cele publiczne. Przepis ten wprowadza zatem otwarty katalog przesłanek ingerencji w prawa majątkowe. Z kolei, przesłanki wymienione w art. 214 pkt 2-5 u.g.n. nie są związane z ochroną celów publicznych.

Odnosząc się do tych zarzutów, na wstępie należy zauważyć, iż Konstytucja, gwarantując poszanowanie i równą dla wszystkich ochronę własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji), nie ukształtowała tych praw jako praw absolutnych. Ograniczenia własności są dopuszczalne, gdy są wprowadzane w drodze ustawy i nie naruszają prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji). Ograniczenia własności, a także innych praw majątkowych, są dopuszczalne również wówczas, gdy nie pozostają w sprzeczności z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Podkreślić natomiast należy, iż „zakres ochrony własności i innych praw majątkowych nie jest tożsamy. Z istoty innych niż własność praw, których treść jest węższa od treści własności i które nie mogą być uznawane za własność w znaczeniu konstytucyjnym, wynika, w szczególności, że ustawodawcy przysługuje kompetencja do szerszej ingerencji w ich zakres i ukształtowaną normatywnie treść” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie o sygn. SK 49/05, OTK ZU(A) z 2007 r. Nr 4, poz. 39].

Z kolei, wskazana jako wzorzec kontroli rozwiązania kwestionowanego w pkt I petitum wniosku, zasada równiej dla wszystkich ochrony praw majątkowych (w art. 64 ust. 2 Konstytucji) oznacza, że ochrona praw majątkowych nie może być różnicowana pod względem podmiotowym. Zasada ta «stanowi pochodną ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 32 konstytucji. W tym też względzie ocena jej respektowania wyjść winna poza materialne kryteria ograniczania praw i wolności wymienione w art. 31 ust. 3 konstytucji. Z drugiej jednak strony wymaga ona zawsze rozważenia, czy dokonane w konkretnej sytuacji zróżnicowanie ochrony prawnej danej kategorii podmiotów da się uzasadnić z punktu widzenia zasady "równości praw" (równości w prawie), kształtowanej także przez wspomniane wyżej przesłanki» (wyrok



Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2000 r. w sprawie o sygn. K. 33/99, OTK ZU z 2000 r. Nr 6, poz. 188). Art. 64 ust. 2 Konstytucji „nie wyklucza zróżnicowań o charakterze jednoznacznie przedmiotowym, związanych z odmiennością sytuacji faktycznych lub prawnych. Zróżnicowanie to może z mocy ustawy zostać oparte m. in. na kryterium różnej wartości przedmiotu sporu (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2004 r. w sprawie o sygn. SK 23 /02, OTK ZU(A) z 2004 r. Nr 9, poz. 89].

Również zasada równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) nie ma charakteru absolutnego. Konstytucyjnie dopuszczalne są wyjątki od tej zasady, pod warunkiem, że: 1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania, 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych [*vide* – wyrok z dnia 3 lipca 2007 r. w sprawie o sygn. SK 1/ 06, OTK ZU(A) z 2007 r. Nr 7, poz. 73].

Z kolei, art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej, także wskazany przez Prezydenta jako wzorzec kontroli kwestionowanego w tym punkcie *petitum* wniosku przepisu, dopuszcza odjęcie własności i innych praw majątkowych (wywłaszczenie) jedynie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Konsekwencją tej normy konstytucyjnej, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jest zwrot własności, wówczas gdy cel publiczny, na który wywłaszczono nieruchomość, nie został zrealizowany albo gdy nieruchomość nie jest konieczna dla jego realizacji. W takich sytuacjach bowiem państwo, zatrzymując wywłaszczoną nieruchomość, „osiągałoby korzyści majątkowe kosztem swoich obywateli. Tymczasem instytucja wywłaszczenia nie może prowadzić do przysporzenia wywłaszczycielowi korzyści zarobkowych lub fiskalnych, dopóki nie zostanie

zrealizowany cel wywłaszczenia. Z tych przyczyn z konstytucyjnej gwarancji ochrony prawa własności wynika prawo powrotnego nabycia nieruchomości przez jej poprzedniego właściciela, jeżeli nie zrealizowano na niej pierwotnego celu wywłaszczenia” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie o sygn. P 12/11, OTK ZU(A) z 2012 r. Nr 11, poz. 135)].

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości obejmuje nie tylko restytucję prawa własności, ale również prawa użytkowania wieczystego, a także ograniczonych praw rzeczowych. «[P]ojęcie własności, do którego odnosi się art. 21 Konstytucji, ma charakter autonomiczny i "wykracza poza ujęcie cywilnoprawne" (całokształt praw majątkowych). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, wedle którego z nakazu ochrony własności oraz innych praw majątkowych, który statuują art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, wynikają określone obowiązki dla ustawodawcy zwykłego: obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym i obowiązek negatywny powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być ponadto realna. Punktem odniesienia (kryterium weryfikacji tej cechy) musi być skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje» [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 kwietnia 2008 r. w sprawie o sygn. K 6/05, OTK ZU(A) z 2008 r. Nr 3, poz. 41].

Podkreślić jednak należy, iż niniejsza sprawa dotyczy gruntów warszawskich, a więc sytuacji, w której skutek przejęcia własności przez gminę, a następnie Skarb Państwa (naruszenie istoty prawa własności poprzez jej odjęcie) nastąpił przed kilkudziesięcioma laty. Miał więc miejsce w okresie przypadającym przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r.

Z tego względu, zdarzeń tych nie można oceniać przez pryzmat obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej, co, w rezultacie, oznacza, że z norm Konstytucji z 1997 r., w tym z art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej, nie można wywodzić obowiązku m. st. Warszawy zwrotu byłym właścicielom (ich następcom prawnym) gruntów przejętych na podstawie dekretu warszawskiego.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 13 czerwca 2011 r. w sprawie o sygn. SK 26/09, wydanym w pełnym składzie Trybunału, «Konstytucja nie zawiera własnych przepisów intertemporalnych, a zatem - zgodnie z zasadą ogólną - powinna być stosowana na przyszłość. W konsekwencji nawet uznanie możliwości bezpośredniego stosowania przez sądy jej art. 77 ust. 1 nie zmienia oceny, że przepis ten nie odnosi się do okresu przedkonstytucyjnego (por. E. Łętowska, glosa do wyroku SN z 15 maja 2000 r., sygn. II CKN 293/00, "Orzecznictwo Sądów Polskich" 2000, nr 12, poz. 188, s. 633). Przeciwno jego retroaktywnemu stosowaniu przemawia konieczność ochrony wartości konstytucyjnych, jakimi są równowaga budżetowa oraz zasada równości wobec prawa w kontekście historycznym (por. M. Ziółkowski, glosa do wyroku SN z 19 maja 2009, sygn. III CZP 139/08, "Państwo i Prawo" 2011, z. 3, s. 130). Zwraca się uwagę, że "Sytuacja, w której wznowienia dotyczyłyby np. decyzji od 1948 r. wydaje się groźna dla funkcjonowania całego systemu prawnego, naruszając leżące u jego podstaw zasady pewności obrotu, zaufania do prawa i domniemania legalności" (J. Mordwiłko-Osajda, Uwagi na tle wyroku TK w sprawie K 20/02, [w:] Prawo intertemporalne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, Warszawa 2010, s. 60). Trybunał Konstytucyjny już kilkakrotnie zajął stanowisko, że zdarzenie, które nastąpiło przed wejściem w życie Konstytucji nie może być podstawą zarzutu naruszenia konstytucyjnego prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. W ocenie Trybunału bowiem, zanim nastąpiła konstytucjonalizacja prawa podmiotowego do odszkodowania, ustawodawca, "dywersyfikując hipotezy

norm określających wypadki, w których dochodzi do wyrządzenia szkody przez władzę publiczną (...) - korzystał ze swej konstytucyjnie niekwestionowanej swobody decyzyjnej" (wyrok z 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76, pkt 4.9. uzasadnienia; tak samo wyrok z 1 września 2006, sygn. SK 14/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 97, pkt 4.1. uzasadnienia; por też postanowienie z 9 czerwca 2010 r. sygn. Ts 308/08 (w składzie jednoosobowym, OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 428), przywoływany już wcześniej wyrok sygn. SK 34/08, postanowienie z 16 listopada 2010 r., sygn. Ts 308/08 (w składzie trzyosobowym, OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 429)" [OTK ZU(A) z 2011 r. Nr 5, poz. 46].

Ta wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego dotyczyła wprawdzie, wyrażonego w art. 77 ust. 1 Konstytucji, prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, argumentacja przedstawiona w cytowanym wyroku zachowuje jednak aktualność w sprawach dotyczących ingerencji we własność gruntów, jaka miała miejsce na podstawie przepisów dekretu warszawskiego.

Ochrona własności, gwarantowana przez art. 21 ust. 2 Konstytucji, również jest bowiem ograniczona pod względem czasowym.

Wynikający z tej normy konstytucyjnej obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości «odnosi się (...) tylko do ustawodawstwa wywłaszczeniowego, które zostaje ustanowione na gruncie obowiązywania obecnej Konstytucji (a być może - biorąc pod uwagę zbieżność treści obecnego art. 21 ust. 2 Konstytucji i art. 7 ust. 2 poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych - też na gruncie obowiązywania "nowelizacji grudniowej" z 1989 r.). Nie formułowały go natomiast wcześniejsze przepisy konstytucyjne, a zasada zwrotu miała jedynie rangę ustawową» (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r. w sprawie o sygn. SK 22/01, OTK ZU z 2001 r. Nr 7, poz. 216).

Podkreślić przy tym należy, iż, „obowiązująca regulacja konstytucyjna pozostawia ustawodawcy szeroką swobodę normowania zasad zwrotu nieruchomości wywłaszczonych. Obowiązek dopuszczenia w ustawodawstwie zwrotu nieruchomości w określonych sytuacjach nie zawsze musi oznaczać obowiązek dokonania zwrotu. W szczególności nieruchomość wywłaszczona na określony cel publiczny nie musi zostać zwrócona w sytuacji, w której jest ona niezbędna dla realizacji innego celu publicznego, który również uzasadnia wywłaszczenie. Istotne znaczenie dla sposobu ukształtowania prawa do uzyskania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości ma ponadto czynnik czasu i konieczność zapewnienia trwałości ukształtowanych stosunków i sytuacji prawnych” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie o sygn. SK 43/07, OTK ZU(A) z 2008 r. Nr 10, poz. 175].

Niewątpliwie, jak słusznie wskazuje Prezydent, byłym właścicielom gruntów warszawskich (ich następcom prawnym), którzy w terminie przewidzianym w art. 7 ust. 1 dekretu złożyli wniosek dekretowy o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy, i jednocześnie w ich przypadku spełniony jest warunek, o którym mowa w art. 7 ust. 2 dekretu, przysługuje roszczenie o ustanowienie prawa wieczystego użytkowania na gruncie przejętym na podstawie dekretu.

Podkreślić jednak ponownie należy, iż źródła owego roszczenia „o zwrot nieruchomości przejętej na podstawie dekretu” w postaci ustanowienia na rzecz byłego właściciela (następcy prawnego) prawa użytkowania wieczystego nie stanowi przepis art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Charakter tego roszczenia był przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. P 46/13.

Pytanie prawne, które zainicjowało postępowanie sprawie o sygn. P 46/13, skierowane zostało w związku z rozpoznawaniem przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie skargi na decyzję z roku 2011, stwierdzającą nieważność decyzji z roku 1948 o przywróceniu byłemu właścicielowi terminu

do złożenia wniosku dekretowego, w wyniku której to decyzji wniosek dekretowy został złożony w terminie.

W wyroku w tej sprawie z dnia 12 maja 2015 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż „nałożenie na gminę obowiązku uwzględnienia wniosku w okolicznościach określonych w art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego oznaczało, iż ustawodawca nadał - wyrażonemu przez złożenie stosownego wniosku - żądaniu ustanowienia praw do gruntu charakter ekspektatywy (roszczenia o przeniesienie określonego prawa do nieruchomości rozstrzyganego w trybie administracyjnym)” [OTK ZU(A) z 2015 r. Nr 5, poz. 62]. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „[s]kutkiem decyzji z 1948 r. oraz złożenia wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego było przyznanie jej adresatowi całkowicie ukształtowanej ekspektatywy nabycia (*de facto* - częściowego odzyskania) prawa do gruntów w trybie art. 7 ust. 2-4 dekretu warszawskiego” (*op. cit.*).

Przysługujące byłym właścicielom gruntów warszawskich (następcom prawnym) roszczenie (ekspektatywa prawa) o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na przejętym gruncie warszawskim ma charakter majątkowy.

Omawiane roszczenie dotyczy jednak „innego prawa majątkowego”, w rozumieniu art. 64 Konstytucji, i, podobnie jak owe inne prawa majątkowe, podlega ochronie art. 64 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej.

Nie oznacza to więc, że owo roszczenie ma charakter absolutny. Podobnie jak i inne prawa majątkowe, może ono podlegać ograniczeniom, zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Stosownie do tego przepisu ustawy zasadniczej, ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych są dopuszczalne przy zachowaniu ustawowej formy ograniczeń oraz gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Wnioskodawca nie wykazał, że poszczególne przesłanki odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego, enumeratywnie wymienione w art. 214a u.g.n., nie spełniają wymagań art. 31 ust. 3 Konstytucji i że stanowią one niekonstytucyjne kryteria różnicowania ochrony prawa majątkowego.

Ogólnie zatem stwierdzić należy, iż ocena przesłanek, o których mowa w art. 214a u.g.n., prowadzi do wniosku, że mają one na celu realizację wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, uzasadniających wprowadzenie przez ustawodawcę ograniczeń omawianego roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego, stanowiących jednocześnie uzasadnienie dla oceny przyjętych kryteriów różnicujących ochronę prawa majątkowego jako konstytucyjne.

Realizacja celów wymienionych w art. 6 u.g.n. (art. 214a pkt 1 u.g.n.), leży niewątpliwie w interesie publicznym. Przykładowo bowiem wskazać można, iż w art. 6 u.g.n. jest mowa o przeznaczaniu gruntów pod budowę dróg publicznych, rowerowych, wodnych, a także łączności publicznej i sygnalizacji (pkt 1), pod linie kolejowe oraz ich budowę i utrzymanie (pkt 1a), na potrzeby ochrony środowiska, w tym budowę i utrzymywanie sieci transportowej dwutlenku węgla (pkt 2a), pod budowę publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania (pkt 3), czy też obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacji i utrzymywaniu wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (pkt 4).

Z kolei, przesłanka odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego, wymieniona w art. 214a pkt 2 u.g.n., na celu ochronę własności i innych praw majątkowych osób trzecich (art. 64 Konstytucji). Przesłanki wymienione w punkcie 3 i 4 służą mają zaś ochronie finansów publicznych, w pkt 5 –

zapobieżeniu niezgodnemu z prawem i ładu przestrzennym podziałowi nieruchomości. W tych przypadkach zatem chodzi również o ochronę wartości konstytucyjnych.

Wymienione w art. 214a u.g.n. przyczyny odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz byłego właściciela gruntu w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu, niezależne od przyczyn wymienionych w art. 7 ust. 2 tego aktu prawnego, ocenić więc należy jako służące ochronie wartości, uzasadniających wprowadzenie ograniczeń roszczeń o charakterze majątkowym, w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji. Potrzeba zapewnienia ochrony takich wartości może również stanowić uzasadnienie dla przyjętych w art. 214a u.g.n. kryteriów zróżnicowania ochrony roszczeń majątkowych.

Odnosząc się do zarzutu, iż zawarty w art. 214a pkt 1 u.g.n. katalog przesłanek odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego jest katalogiem otwartym, to należy zauważyć, iż, wobec treści art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej, przepis ten, ograniczający możliwość ustanowienia użytkowania wieczystego na gruntach warszawskich w określonych sytuacjach, będzie miał zastosowanie do tych spraw zainicjowanych wnioskiem dekretowym, które do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej nie zostały zakończone wydaniem ostatecznej decyzji w sprawie zwrotu gruntu przejętego na mocy dekretu warszawskiego, tj. wydaniem, na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu, decyzji w sprawie przyznania prawa użytkowania wieczystego.

Decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu ma charakter konstytucyjny, tj. przyznaje prawo użytkowania wieczystego z chwilą, gdy decyzja stanie się ostateczna (*vide* – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 stycznia 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 2286/11, system informatyczny Lex nr 1274151). Ograniczenia ustanawiania użytkowania wieczystego, o których mowa w art. 214a u.g.n., będą mogły więc mieć zastosowanie wyłącznie w sprawach tych byłych właścicieli gruntów warszawskich (ich następców prawnych), którzy spełniali warunki określone w



art. 7 ust. 2 dekretu i nie legitymują się ostateczną decyzją o przyznaniu prawa użytkowania wieczystego.

Konstytutywny charakter decyzji, wydawanej na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu, oznacza, iż kształtuje ona stosunek prawny na dzień jej wydania, co, z kolei, rodzi nakaz stosowania przepisów obowiązujących w chwili jej wydania. Decyzja ta nie stwierdza więc „istnienia prawa użytkowania wieczystego w przeszłości. Prawo to zostaje ustanowione z dniem wydania ostatecznej decyzji w sprawie. „Stwierdzenie istnienia prawa użytkowania wieczystego w przeszłości musiałoby wynikać i mieć wyraźną podstawę prawną w przepisach prawa materialnego, których dekret nie zawiera (wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2013 r., I SA/Wa 2286/11, LEX nr 1274151)” (E. Buczek, M. Kopeć, *Komentarz do art.7 dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy*, system informatyczny Lex).

Z uwagi na to, że omawiane decyzje są wydawane na podstawie stanu prawnego, obowiązującego w dacie ich wydania, to również przewidziane w art. 214a u.g.n. „przeznaczenie lub wykorzystywanie na cele określone w art. 6”, w tym przeznaczenie „na inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach” (art. 6 pkt 10 u.g.n.), jest ustalane według stanu na dzień wydania decyzji w sprawie dotyczącej ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz byłego właściciela. Nie można więc podzielić poglądu, że z art. 214a pkt 1 u.g.n. wynika, iż zawiera otwarty katalog przyczyn odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela gruntu warszawskiego.

Niewątpliwie w przypadku wprowadzania ograniczeń konstytucyjnych praw majątkowych, jak słusznie podnosi Prezydent, ustawodawca powinien podejmować środki adekwatne do zakładanych celów, w niezbędnym zakresie i tylko wówczas, gdy celów tych nie można zrealizować przy zachowaniu praw byłych właścicieli.

Nie wydaje się jednak, aby można było powiedzieć, że normy konstytucyjne nie pozwalają ustawodawcy na ustanawianie ograniczenia roszczenia żądania ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz byłego właściciela gruntu warszawskiego i że jedynym konstytucyjnie dopuszczalnym środkiem realizacji celów wymienionych w art. 214a u.g.n. powinno być wykorzystywanie instrumentów z zakresu planowania przestrzennego czy też zawierania z byłymi właścicielami umów cywilnoprawnych.

Obecna ustawa zasadnicza, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie o sygn. SK 26/14, pozostawia bowiem ustawodawcy szeroką swobodę normowania zasad zwrotu nieruchomości wywłaszczonych i „obowiązek dopuszczenia w ustawodawstwie zwrotu nieruchomości w określonych sytuacjach nie zawsze musi oznaczać obowiązek dokonania zwrotu (...) Istotne znaczenie dla sposobu ukształtowania prawa do uzyskania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości ma ponadto czynnik czasu i konieczność zapewnienia trwałości ukształtowanych stosunków i sytuacji prawnych (wyrok o sygn. SK 43/07, tezy powtórzone m. in. w wyroku o sygn. SK 7/13)” (str. 29 odpisu wyroku doręczonego Prokuratorowi Generalnemu).

W niniejszej sprawie to właśnie znaczny upływ czasu od przejęcia gruntów warszawskich na mocy dekretu ma zasadnicze znaczenie dla pozytywnej oceny przesłanek określonych w art. 214a u.g.n. W okresie kilkudziesięciu lat, jakie upłynęły od tego zdarzenia, niewątpliwie mogły nastąpić nie tylko zmiany stanu faktycznego, ale i stanu prawnego tych nieruchomości, których to zmian, bez uszczerbku dla interesu publicznego czy też praw majątkowych osób trzecich, nie powinno się odwracać.

Przypomnieć w tym miejscu należy stanowisko wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej wyroku w sprawie o sygn. SK 41/09, iż konsekwencji decyzji politycznych podejmowanych na masową skalę w poprzednim okresie ustrojowym i niejednolitej polityki ustawodawcy „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 spowodować w konsekwencji również masowe naruszenie praw konstytucyjnych innych osób” (*op. cit.*).

Ta wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego odnosiła się wprawdzie do problemu odszkodowań za niektóre utracone grunty warszawskie, lecz zachowuje ona aktualność również w niniejszej sprawie. Dotyczy ona bowiem takich nieruchomości, które w dacie wydawania decyzji mogły już być wcześniej zagospodarowane lub przeznaczone na cele publiczne albo nabyte przez osoby trzecie w dobrej wierze, albo, w całości lub w części, zabudowane za środki publiczne i niekiedy wartość takich budynków znacznie przekracza wartość gruntu.

Dla pozytywnej oceny przesłanek zawartych w art. 214a u.g.n. znaczenie ma również i ten argument, że ustawodawca, ingerując w uprawnienia majątkowe byłych właścicieli gruntów warszawskich (ich następców prawnych), zapewnił proceduralne gwarancje ochrony omawianych roszczeń byłych właścicieli gruntów warszawskich (ich następców prawnych). Decyzje te podlegają bowiem kontroli sądowej.

Ponadto podkreślić należy, iż konstytucyjna ocena rozwiązania przyjętego w 214a u.g.n. ma miejsce w trybie kontroli prewencyjnej, specyfiką której „jest przede wszystkim silniej zarysowane domniemanie konstytucyjności, wynikające głównie z tego, że badanie zgodności z Konstytucją przepisów zakwestionowanych w tym trybie może polegać tylko na

ocenie tekstu przepisu, ponieważ na tak wczesnym etapie nie jest możliwa pełna ocena, jaki kształt przybierze badana treść w procesie jej stosowania (...) orzeczenie wydane w trybie kontroli uprzedniej nie wyklucza kontroli następczej, skoro pełna ocena zgodności z Konstytucją możliwa jest po zbadaniu sposobu wejścia przepisów w życie i ustaleniu następstw ich stosowania wobec podmiotów, do których są adresowane” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2009 r. w sprawie o sygn. Kp 8/09, OTK ZU(A) z 2009 r. Nr 11, poz. 164].

Nie można również podzielić poglądu, że zakwestionowane rozwiązanie jest niezgodne z zasadą *lex retro non agit*, wywodzoną z art. 2 Konstytucji

Istotę zasady niedziałania wstecz «można sprowadzić do twierdzenia, że "nie należy stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (rozumianych sensu largo), które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych" (powołane orzeczenie w sprawie o sygn. U 1/86). Innymi słowy, "ustawa działa z mocą wsteczną, kiedy początek jej stosowania pod względem czasowym ustalony został na moment wcześniejszy, aniżeli ustawa stała się obowiązująca (została nie tylko uchwalona, lecz także prawidłowo ogłoszona w organie publikacyjnym)"» [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie o sygn. Kp 2/08, OTK ZU(A) z 2008 r. Nr 9, poz. 157].

W przypadku omawianej regulacji z art. 1 pkt 3 w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej chodzi natomiast o nakaz zastosowania nowego prawa do stosunków prawnych, które zostały nawiązane pod rządami dawnych przepisów.

Zakwestionowane przepisy nie pozostają w sprzeczności z zasadą *lex retro non agit*.

Znajdują one bowiem zastosowanie *pro futuro* do sytuacji prawnych zastanych w chwili wejścia w życie ustawy nowelizującej i nie wywołują skutków dla stosunków i sytuacji prawnych, w zakresie, w jakim istniały one przed wejściem w życie zakwestionowanej regulacji.

Mają one zatem charakter retrospektywny.

Zasada retrospektywności nie jest zaś objęta, „wynikającym z art. 2 Konstytucji zakazem wstecznego działania prawa (por. wyrok z 31 marca 1998 r., sygn. K. 24/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 13). Przyjęcie innego stanowiska oznaczałoby nadmierne ograniczenie swobody władzy ustawodawczej w kształtowaniu i zmianach treści prawa oraz dostosowywaniu go do zmian społecznych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 kwietnia 2006 r. w sprawie o sygn. K 11/04, OTK ZU(A) z 2006 r. Nr 4, poz. 40].

Odrębny problem, jaki pojawia się w związku z rozwiązaniem przyjętym w art. 214a u.g.n., jak trafnie podnosi Prezydent, dotyczy rekompensat dla byłych właścicieli gruntów warszawskich (ich następców prawnych), na rzecz których, z przyczyn wymienionych w tym przepisie, nie będzie mogło zostać ustanowione prawo użytkowania wieczystego na nieruchomości przejętej na podstawie dekretu warszawskiego.

Z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej wynika, że „projektowana regulacja nie pozbawia dawnych właścicieli lub ich następców prawnych prawa do odszkodowania” za nieruchomości utracone na podstawie dekretu, gdyż mogą oni wystąpić z roszczeniami odszkodowawczymi na podstawie art. 215 u.g.n.” (uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej, *op. cit.*).

Należy jednak zauważyć, iż przepis art. 215 u.g.n. przewiduje, że prawo do odszkodowania za wyłączone nieruchomości stosuje się odpowiednio do odszkodowania za gospodarstwo rolne na gruntach, które przeszły na własność państwa na podstawie dekretu, jeżeli ich poprzedni właściciele lub następcy prawni tych właścicieli, prowadzący gospodarstwo, zostali pozbawieni

faktycznego władania wspomnianym gospodarstwem po dniu 5 kwietnia 1958 r. (ust. 1), a także do domu jednorodzinnego, jeżeli przeszedł on na własność państwa po dniu 5 kwietnia 1958 r., oraz do działki, która przed dniem wejścia w życie dekretu mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r. W ramach przyznanego odszkodowania poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni mogą otrzymać w użytkowanie wieczyste działkę pod budowę domu jednorodzinnego (ust. 2).

Jak już wyżej wskazano, art. 215 ust. 2 u.g.n., w przedstawionym brzmieniu, był przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. SK 41/09, zainicjowanej skargą konstytucyjną, wniesioną w związku z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, oddalającym skargę kasacyjną skarżących od wyroku WSA w Warszawie oddalającego skargę na decyzję odmawiającą przyznania odszkodowania za przejęty na podstawie dekretu udział w wysokości  $\frac{1}{2}$  własności gruntu oraz budynek wielorodzinny posadowiony na gruncie, rozdysponowane następnie na cele publiczne (pod drogę).

W wyroku w tej sprawie Trybunał Konstytucyjny, orzekając o zakresowej niekonstytucyjności art. 215 ust. 2 u.g.n., wskazał jednocześnie, iż art. 215 ust. 2 u.g.n. stanowi obecnie „wyłączną podstawę roszczeń odszkodowawczych za wyłączone nieruchomości warszawskie. Prawo do odszkodowania za przejęte przez państwo grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości, przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 oraz art. 8 dekretu warszawskiego, wygasło bowiem z dniem wejścia w życie u.g.g. na podstawie art. 82 ust. 1 u.g.g. Potwierdza to orzecznictwo sądów administracyjnych, zgodnie z którym art. 215 ust. 2 u.g.n. jest samodzielną normą prawną regulującą sprawy odszkodowań w określonych tam stanach faktycznych i prawnych. Tak orzekł NSA również w sprawie skarżących w wyroku z 11 września 2007 r., sygn. akt I OSK 942/06,

podtrzymując wyrok WSA w Warszawie odmawiający skarżącemu odszkodowania za nieruchomości wyłączone na podstawie dekretu warszawskiego z tego względu, że nie była ona zabudowana budynkiem jednorodzinny (organy administracji ustaliły, że w Ogólnym planie zabudowania m.st. Warszawy z 11 sierpnia 1931 r. przewidziana była na tym terenie zabudowa zwarta, czterokondygnacyjna). NSA przyznał w uzasadnieniu, że art. 215 ust. 2 u.g.n. istotnie prowadzi do zawężenia praw odszkodowawczych właścicieli innych nieruchomości niż wskazane w nim, jednak zaznaczył, że wprowadzone w nim ograniczenia, w kontekście obecnej regulacji art. 214 i art. 215 u.g.n. oraz poprzedniej regulacji art. 82 u.g.g., muszą być uznane za wyraz polityki państwa ograniczającej zakres jego odpowiedzialności na drodze administracyjnej, a do oceny polityki ustawodawcy NSA nie jest powołany” (*op. cit.*).

Zauważyć również należy, iż prawo byłych właścicieli gruntów warszawskich do odszkodowania zostało w art. 215 u.g.n. ograniczone datą graniczną przejęcia gruntów warszawskich - po dniu 5 kwietnia 1958 r.

Na skutek przyjęcia w art. 215 u.g.n. takiej daty byli właściciele gruntów, o których mowa w tym przepisie, przejętych przed przez gminę przed tym dniem, tj. dniem wejścia w życie ustawy wyłączeniowej z 1958 r., nie są uprawnieni do odszkodowania.

Problem związany z wyznaczeniem przez art. 215 ust. 2 u.g.n. daty, po której nastąpiło przejęcie nieruchomości, tj. po dniu 5 kwietnia 1958 r., jest obecnie przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, zainicjowanego pytaniem prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (sprawa o sygn. P 6/13). Zarazem art. 215 u.g.n. nie został dotychczas zmieniony przez ustawodawcę.

Z uwagi więc na obowiązującą treść art. 215 u.g.n., po wejściu w życie ustawy nowelizującej część byłych właścicieli gruntów warszawskich, do których będzie mieć zastosowanie art. 214a u.g.n., nie będzie mogła uzyskać

odszkodowania z tytułu odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego. W obecnym stanie prawnym dotyczyć to będzie zarówno byłych właścicieli nieruchomości przejętych przed dniem 5 kwietnia 1958 r., jak i byłych właścicieli gruntów innych niż nieruchomości, o których mowa w art. 215 u.g.n., przejętych po dniu 5 kwietnia 1958 r.

W rezultacie uznać należy, iż przewidziana w art. 214a u.g.n. ingerencja w prawa majątkowe, w zakresie, w jakim nie przewiduje rekompensat z tytułu ustawowej przeszkody w realizacji roszczeń o ustanowienie użytkowania wieczystego, o których mowa w art. 214a u.g.n., jest nadmierna.

Uzasadnia to stanowisko, że przepisy zakwestionowane w punkcie pierwszym petitum wniosku, w zakresie, w jakim nie przewidują takiej rekompensaty, są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Ponadto, jak słusznie podnosi Prezydent, takie rozwiązanie ustawy nowelizującej prowadzi również do podważenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie oznacza, oczywiście, niezmienności prawa.

Zasada ta natomiast „wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, aby podmioty mogły układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie narażają się na prawne skutki, których nie mogły przewidzieć w momencie podejmowania decyzji, oraz w przekonaniu, że ich działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Ustawodawca nie powinien podważać ufności w sprawiedliwość i racjonalność swoich działań” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie o sygn. K 29/13, OTK ZU(A) z 2015 r. Nr 3, poz. 28].

Zasada ta obejmuje swoim zakresem również – wskazaną jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie – zasadę ochrony praw nabytych.



Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasadą ochrony praw nabytych są objęte zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji, jak i prawa nabyte *in abstracto* na podstawie ustawy, a także maksymalnie ukształtowane ekspektatywy praw, tj. takie, które spełniają zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy.

Ochrona praw nabytych nie oznacza jednak nienaruszalności tych praw, gdyż zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki. Odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych „jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r. w sprawie o sygn. K 5/99, OTK ZU z 1999 r. Nr 5, poz. 100).

W przypadku omawianej regulacji ma miejsce ingerencja w ukształtowaną ekspektatywę prawa do nabycia prawa użytkowania wieczystego gruntu przejętego na podstawie dekretu. Ingerencję tę, jak już wyżej wskazano, ocenić należy jako konstytucyjnie dopuszczalną, z uwagi na znaczny upływ czasu od przejęcia gruntów warszawskich oraz potrzebę zapewnienia obecnie ochrony innym wartościom konstytucyjnym.

Należy jednak podkreślić, że osoby, którym roszczenia te przysługują, mogły, zwłaszcza w okresie ostatnich ponad 25 lat, oczekiwać, że ich roszczenia zostaną uwzględnione. Pozbawienie niektórych z tych osób możliwości realizacji tych roszczeń – bez odszkodowania – ocenić należy jako niezgodne z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Z tych względów uznać należy, iż art. 1 pkt 3 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej, w części dotyczącej dodawanego do ustawy o gospodarce nieruchomościami art. 214a, w zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje odszkodowania w przypadku odmowy 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, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i z art. 31 ust. 3, art. 21 ust. 2 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Na mocy ustawy nowelizującej, przepis art. 214a ma zostać dodany do ustawy o gospodarce nieruchomościami, co uzasadniałoby wniosek, iż w sprawach, o których mowa w tym przepisie, powinny mieć – odpowiednio – zastosowanie przepisy tejże ustawy, dotyczące odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości.

Formułując powyższe stanowisko o zakresowej niekonstytucyjności kwestionowanego rozwiązania, bez odwołania się do wskazanych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczących odszkodowań, Prokurator Generalny ma jednak na uwadze pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej wyroku w sprawie o sygn. SK 41/09, iż obecnie konsekwencjom dekretu nie można „w pełni zadośćuczynić, bez szkody dla interesu powszechnego (...) 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 (...) ustawodawcy potrzebny jest odpowiednio długi czas na dokonanie stosownych zmian będących konsekwencją niniejszego wyroku. Do ustawodawcy należy decyzja, czy zmiany te powinny ograniczyć się do ustanowienia przepisów usuwających orzeczoną niekonstytucyjność, czy też wskazana byłaby regulacja kompleksowa, całościowo obejmująca problematykę nieruchomości warszawskich utraconych na podstawie dekretu warszawskiego, w szczególności w zakresie zasad, trybu przyznawania i wysokości odszkodowania (...) Regulacja tej materii wymaga również proporcjonalnego wyważenia wartości konstytucyjnych: z jednej strony respektowania prawa do

odszkodowania dla tych, którzy utracili własność nieruchomości, z drugiej zaś strony konieczności zachowania równowagi budżetowej i uwzględnienia możliwości finansowych państwa” (*op. cit.*).

Nie można natomiast podzielić zarzutów sformułowanych pod adresem art. 1 pkt 3 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej, w części dotyczącej dodawanego do ustawy o gospodarce nieruchomościami art. 214b.

Artykuł ten ma następującą treść:

- „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.”.

Stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej, przepis ten ma zastosowanie do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Art. 214b ust. 1 u.g.n. wprowadza procesowe przesłanki umorzenia postępowania w sprawie zainicjowanej wnioskiem dekretowym: niemożność ustalenia stron postępowania lub ich adresów. Skutkiem prawomocnej decyzji wydanej na podstawie art. 214b ust. 1 u.g.n. będzie zamknięcie drogi do konkretyzacji roszczenia w postaci ustanowienia użytkownika wieczystego na gruncie warszawskim.

Jak słusznie zauważa Wnioskodawca, regulacja art. 214b u.g.n. stanowi odstępstwo od przesłanek umorzenia postępowania określonych w art. 105 Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie bowiem z art. 105 k.p.a., postępowanie może zostać umorzone w całości lub w części, gdy z jakiegokolwiek przyczyny stało się ono bezprzedmiotowe w całości lub w części (§ 1) albo jeśli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz gdy nie jest to sprzeczne z interesem społecznym (§ 2).

Nie można jednak podzielić stanowiska, że rozwiązanie przyjęte w art. 214b u.g.n. w sposób nadmierny ogranicza ochronę własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji) z tego powodu, że z mocą wsteczną pozbawia byłych właścicieli gruntów warszawskich ich dotychczasowych praw, ingerując w ten sposób w prawa nabyte, co, w konsekwencji, prowadzi do naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, celem art. 214b u.g.n. jest umożliwienie zakończenia tych postępowań administracyjnych, wszczętych wnioskami dekretowymi, w których wnioskodawcy od czasu złożenia wniosku nie kontaktowali się w żaden sposób z organem prowadzącym postępowanie. „W wielu przypadkach zachodzi bowiem sytuacja tego rodzaju, iż w latach 1947–1949 został zgłoszony wniosek o przyznanie prawa do gruntu, który nie został rozpatrzony w okresie PRL, a którego obecnie nie da się rozpatrzeć z uwagi na niemożność ustalenia stron postępowania wraz z ich adresami. Przepis ten ma na celu ostateczne uregulowanie stanu prawnego nieruchomości objętych dekretem warszawskim wobec braku zainteresowania stron bądź ich następców prawnych. Umożliwi to m.st. Warszawie i Skarbowi Państwa racjonalne gospodarowanie mieniem stanowiącym ich własność bądź – w przypadku budynków – pozostających w ich administracji. Proponowane rozwiązanie jest korzystne zarówno dla m.st. Warszawy, mieszkańców budynków posadowionych na gruntach objętych roszczeniami dekretowymi, jak i podmiotów trzecich takich jak spółdzielnie mieszkaniowe, spółki Skarbu Państwa, spółki miejskie czy wieloletni posiadacze lub dzierżawcy gruntów, którzy mają do przedmiotowych nieruchomości roszczenia, które nie mogły dotąd zostać zrealizowane z uwagi na mające pierwszeństwo realizacji roszczenia dekretowe” (uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej, *op. cit.*).

Regulacja art. 214b ust. 1 u.g.n. służyć ma zatem ochronie wartości konstytucyjnych, jakie stanowią, o czym była już mowa wyżej, interes

publiczny oraz prawa majątkowe osób trzecich, jak i usunięciu stanu niepewności podmiotów obecnie legitymujących się prawami do gruntu. Ochrona takich wartości może uzasadniać wprowadzanie ograniczeń w stosunku do roszczeń majątkowych niektórych byłych właścicieli gruntów warszawskich.

Nie można również podzielić poglądu, iż omawiana ingerencja ma charakter nadmierny.

Należy bowiem zauważyć, iż z brzmienia art. 214b ust 1 u.g.n. – nie można ustalić stron postępowania lub ich adresów – wynika, iż umorzenie postępowania na podstawie tego przepisu dotyczyć może tylko takich postępowań, w których byli właściciele (ich następcy prawni) od kilkudziesięciu lat od złożenia wniosku nie wykazują zainteresowania odzyskaniem nieruchomości przejętej dekretem warszawskim.

Podzielić należy stanowisko wyrażone przez Prezydenta m. st. Warszawy w piśmie z dnia 30 grudnia 2014 r., skierowanym w toku prac legislacyjnych nad projektem ustawy nowelizującej do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP, że «od przemian ustrojowych w naszym kraju upłynęło już ćwierćwiecze, a zatem okres wystarczający do podjęcia 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» (pismo dostępne na stronie internetowej Sejmu RP przy druku sejmowym Nr 3175).

Dla pozytywnej oceny art. 214b u.g.n., podobnie jak dla omawianego wyżej art. 214a u.g.n., znaczenie ma również i ten argument, że ustawodawca, dokonując, w ustępie pierwszym tego przepisu, ingerencji w uprawnienia majątkowe byłych właścicieli gruntów warszawskich (ich następców prawnych),

zapewnił proceduralne i instytucjonalne gwarancje ochrony omawianych roszczeń byłych właścicieli gruntów warszawskich (ich następców prawnych).

Postępowanie na podstawie art. 214b ust. 1 u.g.n. może bowiem zostać umorzone dopiero po uprzednim wezwaniu wnioskodawcy (jego następcy prawnego) – poprzez ogłoszenie 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, wraz z informacją o skutku braku odpowiedzi na wezwanie, tj. umorzeniu postępowania – do zgłoszenia i udowodnienia swych praw w terminie 6 miesięcy, a i to pod warunkiem, że oprócz wniosku dekretowego nie wpłynęło żadne inne pismo pochodzące od strony (jej ewentualnych następców prawnych). Decyzja o umorzeniu postępowania może zaś zostać wydana dopiero w sytuacji, gdy w terminie sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia nikt nie zgłosił swych praw albo, zgłoszwszy je, nie udowodnił ich w terminie kolejnych trzech miesięcy lub nie wskazał swego adresu (art. 214b ust. 2, 3 i 4 u.g.n.).

Ponadto, decyzje wydane na podstawie art. 214b u.g.n. podlegają kontroli sądowej na zasadach ogólnych.

Na marginesie zauważyć również należy, iż regulacje prawne ingerujące w konstytucyjne prawa jednostki „niepodejmującej” działań zmierzających do ochrony swoich praw są znane polskiemu ustawodawcy.

Wskazać można przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, ograniczające prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), które przewidują umorzenie zawieszzonego postępowania, jeżeli w ciągu roku od postanowienia o zawieszeniu nie został złożony wniosek o jego podjęcie, w razie niestawiennictwa powoda, gdy powód nie żądał rozpoznania sprawy w jego nieobecności, a pozwany nie zgłosił wniosku o rozpoznanie sprawy, jak też braku lub wskazania złego adresu powoda albo niewskazania przez powoda w wyznaczonym terminie adresu pozwanego (art. 182 § 1 w zw. z art. 177 § 1 pkt 5 i 6 k.p.c.). W Kodeksie postępowania cywilnego zawarte są również przepisy

ograniczające prawo dziedziczenia (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji), zgodnie z którymi, w przypadku, gdy w wyznaczonym terminie, biegnącym od daty ogłoszenia przez sąd wezwania spadkobierców w sprawie o stwierdzenie nabycia spadku, nikt ze spadkobierców nie zgłosił się albo zgłosiwszy się, nie udowodnił swych praw do spadku, sąd wydaje postanowienie stwierdzające nabycie spadku przez spadkobierców, których prawa zostały ustalone (art. 672 – 676 k.p.c.). Wymienić też można instytucję zasiedzenia, tj. przejścia własności na rzecz jej samoistnego posiadacza po upływie czasu wyznaczonego ustawą (art. 172 k.c.).

Z tych względów, art. 1 pkt 3 w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej, w części dotyczącej dodania art. 214b u.g.n., nie można zarzucić niezgodności z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przepis art. 1 ust. 3 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej, w części dotyczącej dodania art. 214b u.g.n., nie pozostaje w sprzeczności również z zasadą ochrony praw nabytych oraz z zasadą *lex retro non agit*.

W odniesieniu do tych zarzutów wniosku zachowuje aktualność przedstawiona wyżej argumentacja, uzasadniająca zgodność art. 1 pkt 3 w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej, w części dotyczącej dodawanego art. 214a u.g.n., ze wskazanymi zasadami, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji.

Podobnie bowiem, jak w przypadku rozwiązania przyjętego w art. 214a u.g.n., można powiedzieć, iż ingerencja w omawiane roszczenia jest dopuszczalna, gdyż, z jednej strony, ma ona na celu ochronę wartości konstytucyjnych, z drugiej zaś – ma miejsce w stosunku do roszczeń powstałych przed kilkudziesięciu laty, zaś osoby zainteresowane dotychczas nie dochodziły ich ochrony.

Przepis art. 214b u.g.n. w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej, podobnie jak art. 214a u.g.n. w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej, nie



wywołuje skutków dla stosunków i sytuacji prawnych, w zakresie, w jakim istniały one przed ich wejściem w życie, gdyż wprowadza określoną procedurę *pro futuro*.

Rozwiązanie to ma zatem także charakter retrospektywny, co, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, oznacza, iż nie pozostaje ono w sprzeczności z zasadą *lex retro non agit*.

Z uwagi zaś na to, że sprzeczność art. 1 ust. 3 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej, w części dotyczącej art. 214b u.g.n., z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa Wnioskodawca wiąże z naruszeniem zasady ochrony praw nabytych oraz zasady *lex retro non agit*, to ocena, iż rozwiązanie to jest zgodne z wymienionymi zasadami uzasadnia stanowisko, iż jest ono również zgodne z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Art. 1 pkt 3 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej, w części dotyczącej dodawanego do ustawy o gospodarce nieruchomościami art. 214b, jest więc zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji RP zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, niedziałania prawa wstecz oraz ochrony praw nabytych.

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego