Warszawa, dnia 8 listopada 2017 roku

**Opinia Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie**

**o projekcie ustawy o zrekompensowaniu niektórych krzywd wyrządzonych osobom fizycznym wskutek przejęcia nieruchomości lub zabytków ruchomych**

**przez władze komunistyczne po 1944 r.**

Okręgowa Rada Adwokacka w Warszawie (dalej: „Rada”) pragnie niniejszym przedstawić swoje uwagi i propozycje do projektu ustawy o zrekompensowaniu niektórych krzywd wyrządzonych osobom fizycznym wskutek przejęcia nieruchomości lub zabytków ruchomych  
przez władze komunistyczne po 1944 r.[[1]](#footnote-2)(dalej: „Projekt”).

1. **Uwagi ogólne**

Polska jest jedynym krajem byłego bloku wschodniego, w którym po rozpadzie Związku Radzieckiego nie uchwalono ustawy reprywatyzacyjnej i w którym nie wypłacono słusznych odszkodowań byłym właścicielom za uszczerbki doznane przez nich w związku z bezprawną z reguły i dokonaną bez odpowiedniej rekompensaty nacjonalizacją majątków. Stąd też Okręgowa Rada Adwokacka w Warszawie stała i stoi na stanowisku, że uchwalenie tzw. „dużej” ustawy reprywatyzacyjnej” jest niezbędnym zadaniem legislacyjnym, które wszelako powinno być dokonane z poszanowaniem zarówno praw byłych właścicieli i ich następców prawnych, jak również praw nabytych mieszkańców Warszawy, korzystających w różnorodnych formach z substancji miejskiej.

Należy w związku z tym zauważyć, że Projekt stanowi dobry punkt wyjścia do rozpoczęcia dyskusji nad ostatecznym kształtem tzw. reprywatyzacji, gdyż stanowi kolejną próbę uporządkowania problemów powstałych wokół sytuacji prawnej znacjonalizowanych majątków (głównie nieruchomości). Jednakże nie sposób nie dostrzec, że omawiany Projekt – początkujący proces legislacyjny i dlatego stanowiący wstępną jego fazę, nie jest pozbawiony wad, w szczególności w zakresie przestrzegania standardów wyznaczanych przez Konstytucję RP (dalej: „Konstytucja”), a także przez Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej „EKPC”) czy Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej „KPP”).

Przede wszystkim za niezgodne z zasadą państwa prawnego i z wynikającą z niej zasadą ochrony interesów w toku oraz zasadą ochrony praw słusznie nabytych, a także za naruszające w nieuzasadniony sposób prawo własności, należy uznać przewidziane przez Ustawę umorzenie wszelkich toczących się postępowań oraz wygaszenie wszelkich roszczeń przysługujących dziś byłym właścicielom i ich spadkobiercom. Nawet przy zrozumieniu intencji stojącej za tą propozycją, nie wolno zapominać, że przez ostatnie dekady, gdy żadnej z sił politycznych nie udawało się wprowadzić regulacji rozwiązujących problem znacjonalizowanego mienia, wszczęto setki różnych postępowań. Niektóre z nich trwają od lat 90. i wiążą się ze znacznym wysiłkiem osób wielokrotnie zasłużonych dla Ojczyzny, a bezprawnie pozbawionych swojego majątku, a także ich najbliższych krewnych, spadkobierców. Wprowadzając tę długo wyczekiwaną „ustawę „reprywatyzacyjną”, nie możemy zatem generować nowych krzywd po stronie osób, których rodziny zostały bezprawnie pozbawione majątku bez należytego odszkodowania.

Ponadto dostrzegamy problem ustawowego ograniczenia osób uprawnionych do rekompensaty jedynie do grona spadkobierców zaliczanych do kręgu określonego w art. 931 i art. 932 § 1-3 Kodeksu cywilnego (tj. wyłącznie do dzieci, małżonka i rodziców byłego właściciela). Proponowane ograniczenie narusza zasadę równości i prawo do dziedziczenia. Co więcej, omawiana propozycja legislacyjna zdaje się nie dostrzegać znaczenia doniosłego czynnika czasu. Godzi się bowiem zauważyć, że aktualnie postępowania reprywatyzacyjne są już coraz częściej prowadzone przez wnuków osób, które utraciły majątek i próżno szukać żyjących rodziców byłych właścicieli. Tym samym wskazane rozwiązanie Ustawy czyni z niej *de facto* fikcję, niezdolną rozwiązać problemu o znaczeniu nie tylko prawnym, lecz przede wszystkim społecznym.

Uważamy także, że zasadę równości wobec prawa może również naruszać niejednakowe traktowanie w prawie do rekompensaty, uzależnione od rodzaju przejętego majątku. Co więcej, sądzimy, że Projekt może być niezgodny z EKPC w zakresie, w jakim dyskryminuje potencjalnie uprawnionych ze względu na obywatelstwo, przyznając prawo do rekompensaty jedynie osobom, które w dniu wejścia w życie ustawy pozostają obywatelami polskimi, pomijając przy tym cały kontekst historyczny, emigrację wojenną i powojenną oraz tę późniejszą, związaną z sytuacją polityczną w Polskiej Republice Ludowej. Ignoruje on bowiem w ten sposób fakt, że wiele osób zasłużonych dla Polski nie posiada polskiego obecnie obywatelstwa albo nie posiadają go ich spadkobiercy.

Rozwiązania zawarte w Projekcie nie dają żadnych gwarancji co do czasu realizacji uprawnień do rekompensaty. Użyte w jego tekście niejednoznaczne i enigmatyczne określenie „w miarę możliwości finansowych państwa” oznaczać może w praktyce, że rekompensaty będą wypłacane przez bardzo długi czas, a tym samym przewidziane ustawą prawa staną się iluzoryczne.

Wątpliwości może budzić również krótki termin na zgłoszenie wniosku o przyznanie rekompensaty, który zgodnie z Projektem wynosi 1 rok. Podstawowa wątpliwość, jaką wywołuje takie rozwiązanie, dotyczy przede wszystkim kwestii pragmatycznych. Wprowadzenie tak krótkiego okresu przyniesie skutek odwrotny do zamierzonego. Sprawy reprywatyzacyjne będą się bowiem ciągnąć latami, a rok, w którym przyjdzie wszystkim zgłaszać roszczenia, będzie wyjątkowo pracowity dla sądów. Liczba spraw, jaka w jednym roku może zalać sądy jest niewyobrażalna i trudno oczekiwać, że przynajmniej jedna z nich zostanie zakończona w rozsądnym terminie. Już choćby powyższe względy praktyczne powinny dostatecznie przemawiać za przyjęciem dłuższego (np. trzyletniego) terminu na zgłoszenie wniosku.

Dodatkowo należy zasygnalizować, że aktualnie w Projekcie rekompensata nazywana jest zadośćuczynieniem pieniężnym. Rozumiejąc językowy zamysł projektodawcy, należy jednak zauważyć, że instytucja zadośćuczynienia od lat jest kształtowana przez przepisy prawa cywilnego i bogate orzecznictwo. Zgodnie z ugruntowaną tradycją jurydyczną przyjmuje się, że zadośćuczynienie jest świadczeniem kompensującym uszczerbek niematerialny (tzw. krzywdę), przysługując tylko w sytuacjach wyraźnie wskazanych przez ustawę (art. 4172, 445 § 1, art. 446 § 4 i 448 k.c.), a także niepodających się z oczywistych względów działaniu fundamentalnej zasady pełnego odszkodowania. W związku z tym należy stwierdzić, że bez wątpienia świadczenie, o którym mowa w Projekcie, winno zostać określone mianem odszkodowania, względnie rekompensaty.

Podsumowując powyższe spostrzeżenia natury ogólnej, należy zauważyć, że umorzenie wszelkich trwających postępowań, wygaszenie wielu roszczeń bez słusznego odszkodowania, ograniczenie uprawnionych do wąskiego grona spadkobierców, dyskryminacja byłych właścicieli i ich spadkobierców ze względu na obywatelstwo, nierówne traktowanie w zależności od rodzaju przejętego majątku i wreszcie brak jakichkolwiek gwarancji co do terminu realizacji prawa do rekompensaty, powodują, że omawianego Projektu nie można uznać za zgodny z Konstytucją, EKPC i EPP.

W dalszej części dokumentu zaprezentowane zostaną szczegółowe uwagi, które odnoszą się do podstawowych rozwiązań przedstawionych w Projekcie, a które wymagają szerszego omówienia.

W załączeniu Rada pozwala sobie także przedstawić propozycje i założenia, które jej zdaniem powinny być wzięte pod uwagę przy dalszych pracach nad Ustawą.

1. **Umorzenie trwających postępowań i wygaszenie przysługujących uprawnień**

Zgodnie z art. 75 ust. 1 pkt 1 Projektu*w dniu wejścia w życie Ustawy wygasają̨ wszelkie prawa lub roszczenia wynikające z przejęcia własności lub współwłasności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz innych osób prawnych prawa publicznego na podstawie przepisów, o których mowa w art. 2 pkt 3 i art. 13, także w przypadku przejęcia z naruszeniem tych przepisów albo bez podstawy prawnej, chyba że niniejsza ustawa stanowi inaczej*. Natomiast zgodnie z ust. 3 art. 75 Projektu, *jeżeli w dniu wejścia w życie ustawy toczy się postępowanie administracyjne albo postępowanie sądowe lub sądowo-administracyjne dotyczące praw, roszczeń lub obciążeń, o których mowa w ust. 1, postępowanie podlega umorzeniu. Sąd zwraca stronie cały wpis albo opłatę̨ sądową uiszczoną na podstawie przepisów o kosztach sądowych w sprawach cywilnych lub sądowo-administracyjne.*

Z brzmienia powyższej regulacji wynika, że na mocy Projektu wszelkie roszczenia restytucyjne (m.in. o ustanowienie użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy) oraz roszczenia odszkodowawcze (m.in. na podstawie art. 160 § 1 kpa za szkodę powstałą na skutek wydania decyzji z naruszeniem prawa albo w związku ze stwierdzeniem nieważności takiej decyzji czy na podstawie 417 § 1 k.c. za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej) zostaną wygaszone. Dotyczy to nie tylko tych uprawnień, które mogą powstać w przyszłości (ekspektatyw), ale także tych, które już powstały (choćby wierzytelności o zapłatę odszkodowania). W konsekwencji wszelkie postępowania mające na celu nabycie uprawnień (także w zakresie ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych), jak i te postępowania, które mają na celu realizację przysługujących już uprawnień (realizacja wierzytelności o zapłatę odszkodowania), zostaną umorzone, a prawa do ich dochodzenia wygaszone.

* 1. **Zastrzeżenia konstytucyjne**
     1. **Naruszenie klauzuli demokratycznego państwa prawnego**

Jedną z podstawowych zasad wynikających z zawartej w art. 2 Konstytucji klauzuli demokratycznego państwa prawnego jest zasada zaufania obywateli do państwa. Jest ona uznawana na fundament państwa prawnego[[2]](#footnote-3) i podstawę dla innych zasad, oznacza bowiem przede wszystkim konieczność ochrony i respektowania praw słusznie nabytych i ochrony interesów w toku[[3]](#footnote-4).

**Ochrona praw słusznie nabytych**. *„Waga tej zasady wynika przede wszystkim ze sposobu, w jaki oddziałuje ona na prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne oraz prawa wynikające wyłącznie z ustaw. Konstytucja RP pozostawia ustawodawcy szeroki zakres swobody w kształtowaniu treści tych praw. Zawężeniem tej swobody jest zasada ochrony praw słusznie nabytych. Trybunał Konstytucyjny wyprowadził z zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i prawa również zasadę ochrony praw nabytych. Ustalając znaczenie tej zasady, TK stwierdził, że <<zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych, jak i prywatnych. Poza zakresem stosowania tej zasady znajdują się natomiast sytuacje prawne, które nie mają charakteru praw podmiotowych ani ekspektatyw tych praw>> (wyr. z 22.6.1999 r., K 5/99, OTK 1999, Nr 5, poz. 100; zob. też wyr. TK z: 20.12.1999 r., K 4/99, OTK 1999, Nr 7, poz. 165; 4.1.2000 r., K 18/99, OTK 2000, Nr 1, poz. 1; 21.6.2005 r., P 25/02, OTK-A 2005, Nr 6, poz. 65; 10.4.2006 r., SK 30/04, OTK-A 2006, Nr 4, poz. 42; 7.5.2014 r., K 43/12, OTK-A 2014, Nr 5, poz. 50)”*[[4]](#footnote-5)*.*

Za prawa słusznie nabyte, a tym samym podlegające konstytucyjnej ochronie, należy w szczególności uznać przysługujące byłym właścicielom i ich spadkobiercom wierzytelności o odszkodowanie powstałe w związku z niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej. Przysługują one m.in. z uwagi na wydanie orzeczeń (decyzji) administracyjnych z rażącym naruszeniem prawa (np. decyzji odmawiającej przyznania prawa własności czasowej do nieruchomości warszawskiej) czy w związku z przejęciem nieruchomości na własność Skarbu Państwa z naruszeniem prawa na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Ochronie praw słusznie nabytych podlegają także maksymalnie ukształtowane ekspektatywy (prawa podmiotowe tymczasowe). „*Zdefiniowano je jako wypadki, w których wprawdzie nie doszło do wydania aktu przyznającego prawo ani stwierdzającego przysługiwanie prawa, ale spełnione zostały wszystkie zasadnicze przesłanki warunkujące nabycie takiego prawa, a brak tylko ostatniego etapu decydującego o definitywnym przejściu prawa podmiotowego na oczekującego" (zob. M. Jackowski, Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym, Warszawa 2008, s. 146)”*[[5]](#footnote-6)*.* Trybunał Konstytucyjny uznał także, że *"zasadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte in abstracto zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie. Gdy idzie o ekspektatywy praw (...) - to Trybunał Konstytucyjny - mimo wszystkich trudności jakie tutaj powstają - stanął na stanowisku objęcia ochroną ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają wszystkie zasadniczo przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy”*[[6]](#footnote-7).

Zważywszy więc, że ekspektatywami maksymalnie ukształtowanymi są takie, które zasadniczo spełniają wszystkie przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy, a brak jest tylko ostatniego etapu decydującego o definitywnym przejściu prawa podmiotowego naoczekującego, bez wątpienia należy uznać za taką ekspektatywę przypadek nabycia prawa do odszkodowania na podstawie art. 215 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W związku z powyższym Projekt narusza art. 2 Konstytucji i wyrażoną w nim zasadę ochrony praw słusznie nabytych w zakresie, w jakim wygasza istniejące w dniu wejścia w życie Ustawy prawa słusznie nabyte, m.in. wierzytelności o odszkodowanie, a także ekspektatywy nabycia praw m.in. co do uzyskania prawa użytkowania wieczystego na mocy dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy czy prawa do ustalenia odszkodowania na mocy art. 215 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

**Zasada ochrony interesów w toku.** Z art. 2 Konstytucji wynika także zakaz naruszenia interesów w toku, który zapewnia ochronę jednostki w sytuacjach, w których rozpoczęła ona określone przedsięwzięcia na gruncie dotychczasowych przepisów[[7]](#footnote-8). Za takie przedsięwzięcia można uznać działania mające na celu odzyskanie znacjonalizowanych nieruchomości czy uzyskanie odszkodowania, w szczególności z uwagi na ich rozłożenie w czasie oraz wieloetapowość postępowań reprywatyzacyjnych prowadzonych na podstawie obowiązujących przepisów (nierzadko na osiągniecie ostatecznego celu składa się konieczność przeprowadzenia kilku postępowań administracyjnych, sądowo-administracyjnych i cywilnych), o ile te działania zostały faktycznie podjęte przed wejściem w życie Ustawy. Jeżeli zatem teraz uniemożliwia się realizację tych postępowań, które zostały rozpoczęte przed wejściem w życie nowych przepisów, to takie działanie ustawodawcy powinno być uznane za naruszające zasadę ochrony interesów w toku wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Wracając do samej **zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa** wskazuje się, że ma ona pewne podobieństwo do znanej z prawa prywatnego i prawa międzynarodowego zasady dotrzymywania umów, która równocześnie "*w ustrojach demokratycznych stanowi wykładnik roli państwa i oparcie dla wszystkich stosunków między nim a obywatelami*" (*M. Wyrzykowski*, Uwaga do art. 1, s. 35; wyr. z 19.11.2008 r., KP 2/08, OTK-A 2008, Nr 9, poz. 157)[[8]](#footnote-9), a której konsekwencją jest założenie, że skoro już rozpoczęte zostało określone przedsięwzięcie, a prawo przewidywało, że będzie ono realizowane w pewnym okresie, to obywatel powinien mieć pewność, że będzie mógł ten czas wykorzystać, chyba że zajdą sytuacje szczególne[[9]](#footnote-10). Co więcej, wskazana zasada wymaga, "*by zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniego vacatio legis. Stwarzają one bowiem zainteresowanym podmiotom możliwość przystosowania się do nowej sytuacji prawnej*”.

Podsumowując tę część wątpliwości zgłaszanych pod adresem Projektu, należy raz jeszcze podnieść i podkreślić, że jednostka nie może być zaskakiwania przez takie działania ustawodawcze, które uniemożliwiają jej zrealizowanie uprawnień przysługujących na podstawie dotychczas obowiązującego prawa, szczególnie jeżeli rozpoczęła ich realizację przed wejściem w życie nowych przepisów. Dlatego też Projekt, który nakazuje umorzenie wszelkich trwających postępowań, niewątpliwie narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także wynikającą z niej zasadę ochrony interesów w toku. Co więcej, w zakresie w jakim Projekt wygasza wszelkie uprawnienia, przysługujące byłym właścicielom i ich następcom prawnym w związku z nacjonalizacją ich majątków, narusza także zasadę ochrony praw słusznie nabytych, a tym samym stoi w sprzeczności z art. 2 Konstytucji.

* + 1. **Naruszenie prawa własności**

W zakresie, w jakim wygasza wszelkie prawa lub roszczenia wynikające z przejęcia własności lub współwłasności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz innych osób prawnych prawa publicznego na podstawie wskazanych przepisów nacjonalizacyjnych, stanowiące niewątpliwie prawa majątkowe, Projekt narusza wyrażoną w art. 21 ust. 1 Konstytucji ogólną zasadę ochrony własności.

Pojęcie własności, do którego odnosi się art. 21 Konstytucji, ma charakter autonomiczny i "wykracza poza ujęcie cywilnoprawne", odnosząc się do całokształtu praw majątkowych[[10]](#footnote-11). Nie ulega wątpliwości, że prawa i roszczenia, o jakich mowa w art. 75 ust. 1 pkt 1 Projektu stanowią prawa majątkowe. Zakres zastosowania tego przepisu odnosi się do praw i roszczeń istniejących w dniu wejścia w życie Ustawy. Są to wierzytelności o odszkodowanie, ekspektatywy ustalenia odszkodowania czy roszczenia o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego.

Jak już wyżej podniesiono, art. 21 ust. 1 Konstytucji RP statuuje ogólną zasadę ochrony własności i stanowi ona zasadę prawną ustroju społeczno-gospodarczego. Wyróżnia się trzy jej aspekty: (i)stanowi wyraz zasady ustroju RP; (ii) nakłada określone obowiązki na władze publiczne; (iii) gwarantuje prawa podmiotowe (zob. *L. Garlicki*, Artykuł 21, w: *Garlicki*, Konstytucja, t. 3, s. 5)[[11]](#footnote-12).

Na podkreślenie zasługuje, że dla oceny zgodności z Konstytucją projektowanej Ustawy istotne znaczenie ma także treść art. 64, zgodnie z którym *1.* *Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. 2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. 3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.* W literaturze podkreśla się, że art. 64 Konstytucji gwarantuje jednostce prawa podmiotowe do własności. W odróżnieniu od wyrażonej w art. 21 Konstytucji ochrony własności jako zasady ustrojowej, sformułowanej od strony obowiązków państwa, z art. 64 wynikają konkretne prawa podmiotowe i stanowi on podstawę dla korzystania ze środków przewidzianych dla ich ochrony (ze skargą konstytucyjną włącznie). *„Ochrona własności ma na celu przede wszystkim zabezpieczenie przed naruszaniem istniejącego stanu własnościowego. Natomiast gwarancje tworzone przez prawo podmiotowe dotyczą możliwości posiadania własności przez jednostkę i prawa do spokojnego korzystania z niej. Dają też możliwość ochrony tego posiadania przed ingerencjami ze strony władz publicznych, a zwłaszcza ustawodawcy lub organów wydających akty podustawowe”*[[12]](#footnote-13)*.*

W literaturze podkreśla się także, że konstytucyjne prawo własności jest tzw. prawem obronnym, wyznaczającym określony zakres obowiązków państwa, w tym nienaruszania poprzez działania o charakterze władczym sfery gwarantowanej wolności[[13]](#footnote-14). Jak podkreślał wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny *„utrwalony jest pogląd, wedle którego z nakazu ochrony własności oraz innych praw majątkowych, który statuują art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, wynikają określone obowiązki dla ustawodawcy zwykłego: obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym i obowiązek negatywny powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być ponadto realna. Punktem odniesienia (kryterium weryfikacji tej cechy) musi być skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. wyroki z: 13 kwietnia 1999 r., sygn.* [K 36/98](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mrswglrtgy3donq)*, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40; 12 stycznia 1999 r., sygn.* [P 2/98](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mrswglrtgyzdqoa)*, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 25 lutego 1999 r., sygn.* [K 23/98](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mrswglrtgyzdsoa)*, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25, a także 12 stycznia 2000 r., sygn.* [P 11/98](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mrswglrthe3dioa)*, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3 i 19 grudnia 2002 r., sygn.* [K 33/02](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mrswglrugaydkmjuguya)*, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97)*[[14]](#footnote-15).

Jeżeli zatem Projekt, przez swój art. 75, pozbawia byłych właścicieli bezprawnie znacjonalizowanych majątków i ich następców prawnych nie tylko wymienionych tam praw majątkowych (wygaszenie praw i roszczeń), ale także praw podmiotowych oraz możliwości skorzystania ze środków przewidzianych dla ich ochrony (umorzenie trwających postępowań) przy jednoczesnym braku jakichkolwiek przepisów przejściowych, to niewątpliwie takie działanie ustawodawcy będzie naruszać art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

* 1. **Naruszenie Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka – art. 1 Prot. 1**

Wygaszenie praw i roszczeń oraz umorzenie trwających postępowań nie będzie stanowić jedynie naruszenia Konstytucji, ale także Artykułu 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Zgodnie z jego treścią „*Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być́ pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę̨ oraz zgodnie z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego”*.

Jak podkreślał wielokrotnie Europejski Trybunał Praw Człowieka przedmiotem ochrony są także „roszczenia majątkowe” mieszczące się w zakresie pojęciowym „mienia”, które  *„posiada charakter autonomiczny, którego znaczenie nie ogranicza się do posiadania fizycznych dóbr i nie zależy od formalnej klasyfikacji stosowanej w prawie krajowym. Stąd też, oprócz dóbr fizycznych, niektóre prawa i udziały stanowiące aktywa można również traktować jako "własność", a więc jako "mienie" dla celów tego przepisu (patrz Iatridis przeciwko Grecji [GC], nr 31107/96, § 54, ECHR 1999-II, oraz Beyeler przeciwko Włochom [GC], nr 33202/96, § 100, ECHR 2000-I). Pojęcie "mienia" nie ogranicza się do "mienia aktualnie istniejącego", lecz może obejmować również aktywa, w tym roszczenia, w odniesieniu do których skarżący może twierdzić, że ma co najmniej "uzasadnione oczekiwanie" uzyskania możliwości skutecznego skorzystania z prawa własności (patrz na przykład Książę Lichtensteinu Hans-Adam II przeciwko Niemcom [GC], nr 42527/98, § 83, ECHR 2001-VIII)* [[15]](#footnote-16).

Z uwagi na powyższe umorzenie postępowań i wygaszenie (odjęcie) bez słusznego odszkodowania praw majątkowych istniejących przed dniem wejścia w życie nowych przepisów będzie stanowić także naruszenie art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC.

1. **Ograniczenie kręgu uprawnionych spadkobierców**

Zgodnie z treścią art. 7 ust. 2 Projektu *„W przypadku śmierci osoby uprawnionej będącej w dniu przejęcia nieruchomości jej właścicielem lub współwłaścicielem osobą uprawnioną albo współuprawnioną jest osoba fizyczna, jeżeli jest spadkobiercą albo współspadkobiercą tej osoby, o ile należy do kręgu spadkobierców określonego w art. 931 i art. 932 § 1-3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, 933 i 1132)”.*

Z cytowanego przepisu wynika, że uprawnionymi do rekompensaty mają być jedynie:

1. osoby będące właścicielami oraz współwłaścicielami nieruchomości;
2. ich bezpośredni spadkobiercy, o ile są to dzieci byłego właściciela (bądź zstępni na zasadzie art. 931 § 2 kc), jego małżonek, albo rodzice.

Powyższe oznacza, że krąg spadkobierców byłych właścicieli uprawnionych do rekompensaty został ograniczony jedynie do spadkobierców bezpośrednich Zgodnie z zaprezentowanym Projektem niemożliwe będzie zatem uzyskanie rekompensaty przez dalszych (niebezpośrednich) spadkobierców byłego właściciela, jak choćby przez wnuków, prawnuków, a także bezpośrednich spadkobierców wprawdzie bezpośrednich, lecz niezaliczających się do wskazanego przez projektodawcę kręgu(np. rodzeństwo), oraz ich zstępnych oraz spadkobierców.

* 1. **Zastrzeżenia konstytucyjne – art. 32 oraz 64 ust. 2**

Można poddać rozwadze, czy tak daleko idące ograniczenie kręgu uprawnionych spadkobierców nie narusza prawa do dziedziczenia wynikającego z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji. Z ich treści wynika, że ochrona własności i ochrona dziedziczenia pozostają ze sobą w ścisłym związku. Tak pojęta ochrona dotyczyć musi każdej własności i prawa dziedziczenia. Nadto Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie utożsamiał pojęcie własności z pojęciem mienia, nie ograniczając pojęcia własności do własności w rozumieniu prawa cywilnego[[16]](#footnote-17). Projekt niewątpliwie narusza prawo dziedziczenia w stosunku do wskazanych wyżej podmiotów (i ich spadkobierców), odbierając im prawa i roszczenia przysługujące (istniejące) przed dniem wejścia w życie Ustawy.

Nie powinno jednak budzić wątpliwości, że wykluczenie od możliwości uzyskania rekompensaty spadkobierców byłych właścicieli niemieszczących się w kręgu spadkobierców wymienionych w art. 931 i 932 § 1-3 k.c. narusza art. 32 Konstytucji (zasadę równości) i art. 64 ust. 2 (zasadę równej ochrony prawnej prawa dziedziczenia). W sposób nieuprawniony Projekt dyskryminuje spadkobierców niewymienionych w art. 7 ust. 2 Ustawy, uprzywilejowując zarazem w nieusprawiedliwiony sposób wymienione w przepisie osoby względem innych spadkobierców.

Wypada zauważyć, że zgodnie z orzecznictwem TK *„zasada równości <<polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych),* ***charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu****, mają być traktowane równo, a* ***więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących*** *(…)>> (tak uzas. orzecz. TK z 9.3.1988 r., U 7/87, OTK 1988, Nr 1, poz. 1; a następnie orzecz. TK z 20.12.1994 r., K 8/94, OTK 1994, Nr 1, poz. 43). Formuła ta była i jest powszechnie przyjmowana w dalszych orzeczeniach TK, w tym została w nim przyjęta także po wejściu w życie Konstytucji RP (zob. wyr. TK z: 6.5.1998 r.,* [K 37/97](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mrswglrugq3a)*, OTK 1998, Nr 3, poz. 33; 20.10.1998 r., K 7/98, OTK 1998, Nr 6, poz. 96; 17.5.1999 r.,* [P 6/98](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mrswglrtgy3tama)*, OTK 1999, Nr 4, poz. 76; 21.9.1999 r.,* [K 6/98](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mrswglrtha3demq)*, OTK 1999, Nr 6, poz. 117; 4.1.2000 r.,* [K 18/99](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mrswglrthe3dimq)*, OTK 2000, Nr 1, poz. 1; 18.12.2000 r.,* [K 10/00](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mrswglrrgaydimrqg43a)*, OTK 2000, Nr 8, poz. 298; 21.5.2002 r.,* [K 30/01](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mrswglrugaydinzygm3q)*, OTK-A 2002, Nr 3, poz. 32; 22.2.2005 r.,* [K 10/04](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mrswglrwguydmojygm2q)*, OTK-A 2005, Nr 2, poz. 17; 18.12.2008 r.,* [K 19/07](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mrswglryguytgnbtgazq)*, OTK-A 2008, Nr 10, poz. 182). Z zasady równości wynika więc <<****nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii)****>> (zob. wyr. TK z 18.4.2000 r.,* [K 23/99](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mrswglrugaztmmi)*, OTK 2000, Nr 3, poz. 89)[[17]](#footnote-18).*

Jeżeli zatem zgodnie z Projektem podmioty zawierające się w klasie (kategorii) „spadkobiercy” zostali podzieleni w ten sposób, że niektórym z nich ma przysługiwać prawo do rekompensaty, a innym już nie, to można uznać, że nie są oni traktowani w równy sposób, a tym samym wyrażona w art. 32 Konstytucji zasada równości doznaje poważnego naruszenia.

1. **Nierówne traktowanie w zależności od rodzaju znacjonalizowanego mienia**

Zaprezentowany Projekt w sposób nierówny traktuje podmioty należące do kategorii byłych właścicieli (ich spadkobierców) poprzez nieprzyznanie prawa do rekompensaty w stosunku do tej części (grupy) podmiotów, których mienie zostało znacjonalizowane zgodnie z przepisami, przyznając im prawo do rekompensaty tylko za część nieruchomości, które zostały przejęte z naruszeniem tych przepisów, podczas gdy w innych przypadkach przyznaje uprawnienie do rekompensaty niezależnie od tego, czy nacjonalizacji dokonano w zgodzie z przepisami ówczesnego (będącego podstawą odjęcia prawa własności) prawa.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 4 prawo do rekompensaty nie przysługuje za nieruchomości przejęte na podstawie art. 2 ust. 1 lit. b i lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. poz. 13, z 1946 r. poz. 279, z 1957 r. poz. 172, z 1958 r. poz. 71 i 72 oraz z 1968 r. poz. 6) oraz przepisów wydanych na jego podstawie, chyba że nieruchomość́ została przejęta przez Skarb Państwa lub przez inną osobę̨ prawną prawa publicznego z rażącym naruszeniem prawa albo bez podstawy prawnej.

Oznacza to, że byłym właścicielom majątków ziemskich (ich spadkobiercom), przejętych na podstawie dekretu o przeprowadzaniu reformy rolnej, przysługiwać będzie prawo do rekompensaty tylko w zakresie tych części nieruchomości, które zostały przejęte na własność Państwa niezgodnie z przepisami dekretu. Z reguły chodzi tu o zespoły dworsko-parkowe i pałacowo-parkowe, które dziś mogą być przedmiotem restytucji (bądź odszkodowania) właśnie z uwagi na ich przejęcie niezgodnie z literą ww. dekretu. Innymi słowy, nie tylko nie uzyskają oni prawa do rekompensaty za pozostałą część majątku, ale nadto zostaną oni pozbawieni uprawnień, które im przysługują przed wejściem w życie Ustawy. Z drugiej strony przepisy Projektu nie uzależniają prawa do rekompensaty od niezgodnego z prawem nacjonalizacyjnym (komunalizacyjnym) działania organów władzy państwowej w przypadku nieruchomości przejętych na własność m.st. Warszawy w oparciu o dekret o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, przyznając prawo do rekompensaty za wszystkie nieruchomości przejęte na jego podstawie.

* 1. **Zastrzeżenie konstytucyjne – art. 32**

Wyżej opisana dyskryminacja byłych właścicieli (spadkobierców) nieruchomości, przejętych na podstawie dekretu o przeprowadzaniu reformy rolnej, może świadczyć o naruszeniu art. 32 Konstytucji w zakresie, w jakim nie traktuje ich w sposób równy w porównaniu z właścicielami (spadkobiercami) nieruchomości przejętych na innych podstawach, ograniczając zakres przysługującej im rekompensaty jedynie do części nieruchomości, które zostały przejęte z rażącym naruszeniem prawa albo bez podstawy prawnej.

1. **Dyskryminacja ze względu na obywatelstwo**

Zgodnie z treścią art. 6 ust. 1 pkt 2 Projektu prawo do rekompensaty przysługuje jedynie osobie fizycznej (poza innymi wymogami), będącej obywatelem polskim w dniu wejścia w życie ustawy oraz w dniu złożenia wniosku o rekompensatę.

Należy jednak zwrócić także uwagę na to, że ujawniająca się w Projekcie dyskryminacja ze względu na obywatelstwo ma co najmniej dwa wymiary. Po pierwsze, część nie-obywateli RP, będących jednocześnie spadkobiercami byłych właścicieli znacjonalizowanych majątków (nieruchomości), zostanie pozbawiona (podobnie zresztą jak podmioty będące obywatelami RP) przysługujących im praw i roszczeń, które istniały przed dniem wejścia w życie ustawy, jeżeli zostanie ona uchwalona w brzemieniu Projektu. W tym przypadku dyskryminacja będzie polegać na tym, że w odróżnieniu od obywateli RP nie otrzymają oni prawa do rekompensaty, choć tak samo jak oni zostaną pozbawieni dotychczasowych praw. Po drugie zaś pozostała część nie-obywateli RP, będących jednocześnie spadkobiercami byłych właścicieli znacjonalizowanych nieruchomości, nie otrzyma prawa do rekompensaty na takich zasadach jak przyznane ono zostało obywatelom RP.

* 1. **Naruszenie Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka – art. 14**

Zgodnie z art. 14 EKPC *“Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej Konwencji powinno być́ zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów jak płeć́, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność́ do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź́ z jakichkolwiek innych przyczyn”.*

Zdaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w powyższym zakresie mieści się również zakaz dyskryminacji ze względu na obywatelstwo[[18]](#footnote-19). Jeżeli zatem to obywatelstwo ma być kryterium decydującym o przyznaniu prawa do rekompensaty (niezależnie od tego, czy przed wejściem w życie Ustawy nie-obywatelowi przysługiwały prawa i roszczenia czy też nie), przy jednoczesnej przynależności (razem z obywatelami RP) do tej samej kategorii podmiotów – byłych właścicieli (spadkobierców) znacjonalizowanego mienia, to takie rozwiązanie ustawodawcze należy ocenić jako naruszające art. 14 EKPC.

1. **Brak gwarancji co do daty realizacji uprawnień do rekompensaty**

Zgodnie z treścią art. 31 ust. 1 Projektu rekompensata ma być uiszczana w częściach między uprawnionych proporcjonalnie w stosunku do środków zgromadzonych na ten cel. Zgodnie natomiast z art. 32 części zadośćuczynienia pieniężnego będą uiszczane z Funduszu Rekompensacyjnego, którego przychodami mają być: (i) potrącenia dokonywane na podstawie art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, z wpływów osiąganych ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, czynszu dzierżawnego i najmu – nieruchomości Skarbu Państwa, (ii) środki pochodzące ze sprzedaży 5% akcji należących do Skarbu Państwa w każdej ze spółek powstałych w wyniku komercjalizacji w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz. U. z 2017 r. poz. 1055), (iii) środki pochodzące ze sprzedaży lub zbycia akcji przez jednostkę̨ samorządu terytorialnego lub związek jednostek samorządu terytorialnego, na podstawie art. 4c ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników, (iv) środki pieniężne pochodzące ze spadków, zapisów i darowizn, (v) dotacje z budżetu państwa udzielane w przypadku niedoboru środków wymienionych w pkt 1-4, w kwocie określonej w ustawie budżetowej, (vi) inne przychody.

Powyższe oznacza, że: (i) nie został określony termin, w którym prawo do rekompensaty powinno zostać zrealizowane, (ii) nie została określona minimalna kwota przychodów Funduszu Rekompensacyjnego w danym roku. Powoduje to, że prawo do rekompensaty może okazać się iluzoryczne, skoro może być realizowane przez nieokreślony czas z uwagi na niedostateczną ilość środków zgromadzonych w Funduszu Rekompensacyjnym, co skądinąd w znacznym stopniu uzależnione będzie jedynie od woli władzy wykonawczej.

Ponadto postępowanie o potwierdzenie prawa do rekompensaty może być zainicjowane jedynie wnioskiem złożonym na urzędowym formularzu, który ma być określony rozporządzeniem ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, co z kolei również niepotrzebnie uzależnia możliwość potwierdzenia prawa do rekompensaty od określonych działań władzy wykonawczej.

* 1. **Zastrzeżenie konstytucyjne – art. 2**

W wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasadzie zaufania obywatela do państwa zawiera się także zakaz tworzenia uprawnień pozornych. Jak podkreśla się w literaturze, za naruszenie zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa należy uznać sytuację, w której określone rozwiązanie prawne ma charakter iluzoryczny i pozorny[[19]](#footnote-20). Potwierdził to również Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że ustawodawca nie może tworzyć konstrukcji normatywnych niewykonalnych, stanowiących złudzenie prawa i w konsekwencji dających jedynie pozór ochrony interesów jednostki[[20]](#footnote-21).

Jeżeli zatem, z uwagi na brak ram czasowych, brak określenia minimalnej wysokości przychodów Funduszu Rekompensacyjnego oraz uzależnienie ich od woli władzy wykonawczej, podmioty, które uzyskały potwierdzenie prawa do rekompensaty, nie mogą być pewne co do tego, czy ich prawo w ogóle zostanie zrealizowane i w jakim nastąpi to terminie, to można mieć uzasadnione obawy co do tego, czy przewidziane w Ustawie uprawnienie nie będzie jedynie prawem iluzorycznym i pozornym.

1. **Podsumowanie**

Jakkolwiek za celowe uznać trzeba podjęcie prac nad ustawą reprywatyzacyjną, stawiającą sobie za cel uporządkowanie stanu prawnego znacjonalizowanych nieruchomości, to jednak należy wyraźnie zgłosić oczekiwanie, że ostateczny kształt tej ustawy będzie zgodny z Konstytucją i aktami normatywnymi prawa międzynarodowego, a nadto, że spełni stawiane mu cele, tzn. z jednej strony wyeliminuje istniejące nieprawidłowości, z drugiej zaś zapewni słuszne i sprawiedliwe odszkodowania byłym właścicielom nieruchomości i ich spadkobiercom. Dlatego też projekt, który bez należytego uzasadnienia i zachowania zasady proporcjonalności narusza w tak istotny sposób art. 2, 21, 32, 64 Konstytucji oraz art. 14 EKPC i art. 1 Protokołu 1 do EKPC, należy ocenić w komentowanym zakresie negatywnie.

*Projekt opinii opracował adw. Maciej Górski, członek Izby Adwokackiej w Warszawie,*

\* \* \*

W załączeniu Rada przekazuje projekt założeń ustawy o uregulowaniu praw do gruntów warszawskich przygotowany przez Zespół ds. przygotowania założeń ustawy reprywatyzacyjnej przy Okręgowej Radzie Adwokackiej w Warszawie w lipcu br., który może posłużyć w dalszych pracach nad projektem tzw. „dużej ustawy reprywatyzacyjnej”. Zespół stworzył założenia do ustawy regulującej problem tzw. gruntów warszawskich. Zwracamy uwagę, że niektóre założenia przewidziane w projekcie są uniwersalne i mogą być zastosowane także do nieruchomości znacjonalizowanych na innej podstawie niż „dekret warszawski”.

Załączony projekt przewiduje możliwość (a nawet konieczność) optymalizacji kosztów trwających postępowań reprywatyzacyjnych przy jednoczesnym zachowaniu standardów konstytucyjnych – nie pozbawiając praw i roszczeń obecnie istniejących, ale zachęcając do przejścia na nowe, szybsze i pewniejsze zasady ustalania rekompensat.

Procedura ustalania wysokości rekompensat powinna być maksymalnie uproszczona i dlatego załączony projekt umożliwia ich ustalenie bez konieczności posiłkowania się indywidualną opinią rzeczoznawcy majątkowego, a jedynie przy pomocy tabeli cen jednostkowych, stanowiącej załącznik do ustawy. Korzyścią tego rozwiązania jest szybkość oraz minimalne koszty takiego postępowania.

Choć kwestia finansowania nie została poruszona w opracowanych przez Zespół założeniach, to jednak istnieją rozwiązania, które zostały wypracowane i sprawdzone przez inne kraje borykające się z problemem reprywatyzacji, a które pozwalają na optymalizację kosztów i znaczne ograniczenie zaangażowania środków publicznych. Jedno z takich rozwiązań zostało opracowane i wdrożone w Rumunii, gdzie stworzono fundusz inwestycyjny zamknięty, do którego wniesiono część znacjonalizowanego wcześniej mienia. Jednostki uczestnictwa w tym funduszu zostały rozdysponowane pomiędzy podmioty poszkodowane nacjonalizacją, w udziałach odpowiadających wartości przejętego mienia. Możliwość zbycia jednostek uczestnictwa została zamrożona na kilka lat, do momentu debiutu funduszu na giełdzie papierów wartościowych w Bukareszcie. Obecnie akcje tego funduszu są notowane także na giełdzie londyńskiej. Zdaniem Marka Meyera[[21]](#footnote-22), amerykańskiego prawnika, który był doradcą prezydenta Rumunii w zakresie tego rozwiązania, umiejętne zarządzanie funduszem pozwoliło na podwojenie jego wartości w okresie 10 lat, a tym samym zdecydowane ograniczenie zaangażowania środków publicznych.

*Załącznik*

ZESPÓŁ DS. PRZYGOTOWANIA ZAŁOŻEŃ USTAWY REPRYWATYZACYJNEJ

PRZY OKRĘGOWEJ RADZIE ADWOKACKIEJ W WARSZAWIE

**Projekt założeń ustawy**

**o uregulowaniu praw do gruntów warszawskich**

1. **Cel ustawy**

Podstawowym celem ustawy jest ostateczne uregulowanie praw do nieruchomości, które zostały skomunalizowane na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, w sposób, który pozwoli pogodzić konieczność zrekompensowania byłym właścicielom i ich spadkobiercom utraty mienia z należytą ochroną praw lokatorów, uzasadnioną nienaruszalnością nieruchomości wykorzystywanych na cele publiczne oraz możliwościami finansowymi państwa.

Pomimo upływu 27 lat od transformacji ustrojowej w Polsce problematyka reprywatyzacji gruntów warszawskich nadal pozostaje nieuregulowana, a trwająca tzw. mała, kazuistyczna, sądowa reprywatyzacja doprowadziła do wielu nieprawidłowości. Przede wszystkim jest ona nierówna dla samych uprawnionych (roszczenia restytucyjne i odszkodowawcze są uzależnione od wielu czynników, co powoduje, że nie są one dostępne dla wszystkich byłych właścicieli), a także wywołuje pogłębiające się napięcia społeczne, przede wszystkim na linii uprawnieni spadkobiercy byłych właścicieli – lokatorzy, a do niedawna także w związku ze zwrotami nieruchomości, które były wykorzystywane na cele publiczne.

Należy zauważyć, że nie jest winą lokatorów, że otrzymali przydział w kamienicy obciążonej roszczeniami, z drugiej strony nie jest winą byłych właścicieli, że chcą zrealizować swoje prawa, a brak wyboru co do formy świadczenia (zwykle nie ma możliwości przejścia z roszczenia restytucyjnego na odszkodowawcze) powoduje, że nierzadko wbrew ich celom odzyskują budynki z lokatorami, którzy są pozostawieni przez instytucje państwowe i samorządowe bez należytej ochrony.

Z kolei problem przewlekłości i stopnia skomplikowania postępowań (które trwają nierzadko po kilkadziesiąt lat), zmienne interpretacje przepisów, a na koniec brak pewności co do pozytywnego zakończenia sprawy, doprowadziły do przypadków sprzedaży roszczeń dekretowych z pokrzywdzeniem byłych właścicieli. Niezbędne jest zatem wyeliminowanie tych nieprawidłowości poprzez maksymalne uproszczenie realizacji roszczeń.

Podkreślenia wymaga, że brak aktywności ustawodawcy jest także przejawem jego woli. Dopuszczenie możliwości prowadzenia „małej reprywatyzacji” w oparciu o uprawnienia przysługujące na mocy dekretu warszawskiego i przepisów późniejszych doprowadziły do powstania szeregu „interesów w toku” (postępowania na mocy art. 7 dekretu, art. 214, 215 ugn, art. 160 kpa). Choć, jak zostało wcześniej wskazane, roszczenia do gruntów warszawskich nie przysługują w równej mierze wszystkim byłym właścicielom (ich spadkobiercom), to faktem jest, że aktualnie toczy się około 3.500 postępowań zmierzających do zwrotu nieruchomości, ok. 4.000 postępowań o ustalenie odszkodowania na drodze administracyjnej i zapewne kilkaset, jeśli nie więcej, postępowań o odszkodowanie na drodze cywilnej (na 40.000 wszystkich nieruchomości przejętych dekretem).

Podkreślenia wymaga, że dekret sam w sobie nie był złym prawem i z założenia, o ile byłby prawidłowo wykonany, nie prowadził do przejęcia prywatnego mienia bez odszkodowania. Co prawda zgodnie z jego treścią wszelkie grunty na terenie m.st. Warszawy przeszły na własność Miasta, to jednak dawał on byłym właścicielom możliwość domagania się ustanowienia prawa własności czasowej (dziś użytkowania wieczystego), uprawnienia niemal tak szerokiego jak prawo własności, a we wszystkich tych przypadkach, gdy niemożliwym było przyznanie tego prawa albo właściciele nie złożyli stosownego wniosku, dekret przewidywał odszkodowanie za utraconą własność. Problem jednak w tym, że wnioski o przyznanie prawa własności czasowej, pomimo istnienia przesłanek do ich uwzględnienia, były rozpoznawane odmownie, a odszkodowań nigdy nie wypłacono. Dekret nigdy formalnie nie został uchylony. Specyfika gruntów warszawskich polega więc na tym, że ich byli właściciele nie żądają nadania im nowych uprawnień, a chcą jedynie zrealizowania ich praw, które już wcześniej zostały im dekretem nadane. Ich grunty zostały przejęte nielegalnie nawet w myśl ówczesnego prawa.

Niewątpliwie z uwagi na możliwości finansowe pełna reprywatyzacja, polegająca na pełnej restytucji i pełnym odszkodowaniu, jest niemożliwa. Z tego względu proponuje się zmiarkowanie wysokości należnej rekompensaty oraz optymalizację kosztów projektowanych rozwiązań poprzez system zachęt zezwalających uprawnionym, realizującym już swoje interesy w ramach tzw. „małej reprywatyzacji”, przejścia na szybszy i prostszy tryb ustalania rekompensat.

**II. Założenia ogólne**

**Po pierwsze przyszła ustawa reprywatyzacyjna powinna pozwalać na rozliczenie się z tą grupą byłych właścicieli, którzy wcześniej nie zostali zaspokojeni i którym obecnie nie przysługują żadne roszczenia.** W tym celu powinno im zostać nadane prawo do rekompensaty, stanowiącej część wartości skomunalizowanego wcześniej mienia. Przyszła ustawa powinna stanowić kompromis i uwzględniać możliwości budżetowe państwa, jednak przyznana rekompensata, jeżeli ma być sprawiedliwa (słuszna), nie może być jedynie symboliczna.

**Po drugie niezbędne jest zapewnienie gwarantowanej Konstytucją nienaruszalności interesów w toku.** Przyszła ustawa nie może umniejszać tych praw, których aktualnie dochodzą byli właściciele, tj. odbierać możliwości dochodzenia zwrotu nieruchomości czy odszkodowania na dotychczasowych zasadach, o ile te postępowania zostały wszczęte przed dniem jej wejścia w życie.

**Po trzecie niezbędne jest definitywne uregulowanie kwestii roszczeń na przyszłość.** Niezbędne jest wygaszenie możliwości zgłaszania nowych roszczeń na dotychczasowych zasadach po dniu wejścia w życie nowej ustawy. Podobnie prawo do zgłaszania wniosków o rekompensatę na podstawie nowego prawa powinno zostać ograniczone czasowo, przy czym termin powinien być odpowiednio długi, nie krótszy niż 3-letni.

**Po czwarte ustawa powinna wykluczać konflikty społeczne.** Ostatnie lata pokazały, że dopuszczenie możliwości zwrotu budynków z lokatorami było błędem. Dlatego należy to wykluczyć. Oczywiście ta kwestia będzie dotyczyć jedynie tych spraw, które zostały wszczęte przed dniem wejścia w życie nowej ustawy (wobec wygaszenia możliwości zgłaszania nowych roszczeń o zwrot po dniu wejścia w życie), dlatego mając na uwadze konieczność zachowania interesów w toku, tj. nieumniejszania dotychczasowych praw, proponuje się zastąpić roszczenie restytucyjne roszczeniem odszkodowawczym, które powinno zostać pomniejszone o wartość dokonanych przez państwo nakładów. Podobnie nie powinny podlegać zwrotowi (i) nieruchomości wykorzystywane bądź przeznaczone na realizację celów publicznych, (ii) zabudowane przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego po dniu wejścia w życie dekretu, jeżeli wartość tej zabudowy znacznie przekracza wartość gruntu, (iii) nieruchomości, których zgodnie z obowiązującymi przepisami nie można podzielić w celu realizacji roszczenia, a także te, (iv) na których budynek, o którym mowa w art. 5 dekretu, został odbudowany lub wyremontowany ze środków publicznych w więcej niż 66%. W tych wszystkich wypadkach powinno przysługiwać odszkodowanie. Ustawa powinna też, na takich samych zasadach, uregulować kwestię podmiotów, które w wyniku wejścia w życie w zeszłym roku tzw. „małej ustawy reprywatyzacyjnej”, przewidującej nowe, nieznane wcześniej przesłanki do odmowy zwrotu nieruchomość, zostały pozbawione swoich praw bez żadnego odszkodowania.

**Po piąte postępowanie w przedmiocie ustalenia rekompensaty powinno być maksymalnie uproszczone.** Szybkie postępowanie to brak niepewności po stronie uprawnionych co do wysokości i terminu realizacji przysługujących im uprawnień, a to właśnie niepewność była wielokrotnie przyczyną nieprawidłowości pojawiających się na tle obecnie prowadzonych postępowań. Ponadto im prostsze postępowania, tym: (i) niższe koszty jego obsługi przez aparat urzędniczy, (ii) niższe koszty prowadzenia tych postępowań przez uprawnionych. Dlatego rekompensata nie powinna być ustalana na podstawie indywidualnych wycen, ale na podstawie tabeli wartości jednostkowych, będącej załącznikiem do ustawy, która określałaby wartość 1 m2 gruntu w zależności od położenia i przeznaczenia, według stanu z dnia wejścia w życie dekretu i cen aktualnych. Urzędnik jedynie na podstawie samego wniosku oraz przedłożonych dokumentów mógłby samodzielnie ustalić wysokość należnej rekompensaty. Wartość nieruchomości, będąca podstawą ustalenia rekompensaty, byłaby bowiem równa iloczynowi powierzchni gruntu i ceny jednostkowej określonej ustawą i uzależnionej od położenia i przeznaczenia nieruchomości według ogólnego planu zabudowy m.st. Warszawy z 1931 roku. Ustalenie cen jednostkowych musiałoby zostać powierzone profesjonalistom, np. zespołowi rzeczoznawców majątkowych. W przypadku nieruchomości zabudowanej rekompensata byłaby odpowiednio powiększana.

**Po szóste podmioty dochodzące roszczeń na dotychczasowych zasadach powinny mieć możliwość przejścia na prostsze i szybsze postępowanie o ustalenie rekompensaty, oczywiście pod warunkiem zrzeczenia się dotychczasowych roszczeń.** W tym wypadku rekompensata powinna być odpowiednio wyższa, nie mniej niż o 50%, z uwagi na to, że zasadniczo inna jest sytuacja podmiotu, który rezygnuje z dotychczasowych roszczeń o zwrot czy pełne odszkodowania, od podmiotu, któremu do wejścia w życie nie przysługiwało żadne prawo. Wyższa rekompensata to też poważna zachęta, stkukująca znaczącą optymalizacją kosztów trwających postępowań w związku z przejściem dużej części podmiotów na nowe zasady.

1. **Założenia szczegółowe**
2. zachowuje się interesy w toku poprzez uszanowanie trwających postępowań prowadzonych na podstawie art. 7 dekretu, a także art. 214, 215 ugn i o stwierdzenie nieważności decyzji dekretowych oraz będącym ich następstwem postępowań sądowych o wydanie rzeczy lub zapłatę; za trwające postępowania uznaje się takie, które zostały wszczęte przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, z tym zastrzeżeniem, że w przypadku spraw na podstawie art. 7 dekretu (o ustanowienie użytkowania wieczystego) uznaje się, że jest ona w toku, jeżeli przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zostało wszczęte postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji odmawiającej prawa własności czasowej („Interesy w toku”);
3. ustanowienie użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 dekretu („zwrot nieruchomości”) możliwe jest tylko w zakresie Interesów w toku (trwających postępowań);
4. roszczenia z art. 7 dekretu, art. 214, 215 ustawy o gospodarce nieruchomościami, art. 160 kpa wygasają (za wyjątkiem Interesów w toku) w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy; po tym dniu nie stwierdza się nieważności decyzji dekretowych;
5. w ramach Interesów w toku nie ustanawia się użytkowania wieczystego do gruntu:
   1. zabudowanego budynkiem o dominującej funkcji mieszkalnej, w którym Miasto wynajmuje co najmniej 50% lokali mieszkalnych na rzecz najemców komunalnych, chyba że dojdzie do trójstronnego porozumienia pomiędzy spadkobiercami byłych właścicieli, lokatorami a m.st. Warszawą w zakresie zasad i warunków dalszego najmu lokali mieszkalnych,
   2. przeznaczonego lub wykorzystywanego na cele publiczne,
   3. zabudowanego przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego po dniu wejścia w życie dekretu, jeżeli wartość tej zabudowy znacznie przekracza wartość gruntu,
   4. na którym budynek, o którym mowa w art. 5 dekretu, został odbudowany lub wyremontowany ze środków publicznych w więcej niż 66%,
   5. którego zgodnie z obowiązującymi przepisami nie można podzielić w celu realizacji roszczenia.
6. podmiotowi, któremu odmówiono ustanowienia użytkowania wieczystego w oparciu o powyższe przesłanki przysługuje odszkodowanie według stanu faktycznego i prawnego z daty wejścia w życie dekretu a cen aktualnych;
7. wniosek o odszkodowanie powinien być złożony w terminie roku od dnia uprawomocnienia się decyzji odmawiającej ustanowienia użytkowania wieczystego;
8. byłym właścicielom gruntów warszawskich oraz ich spadkobiercom, którzy w zakresie danej nieruchomości (jej części) do dnia wejścia w życia ustawy nie zostali zaspokojeni poprzez ustanowienie użytkowania wieczystego bądź przyznanie słusznego odszkodowania, przyznaje się prawo do rekompensaty w wysokości [ ] % wartości gruntu;
9. podstawą ustalenia wartości gruntu jest iloczyn liczby metrów kwadratowych gruntu oraz ceny jednostkowej 1 m2 gruntu określonej w tabeli stanowiącej załącznik do ustawy;
10. jeżeli na dzień wejścia w życie dekretu grunt był zabudowany, rekompensatę za grunt powiększa się odpowiednio:
    1. o 10% wartości gruntu, jeżeli budynek posadowiony na gruncie był drewniany,
    2. o 20% wartości gruntu, jeżeli był murowany i nie miał więcej niż 3 kondygnacji,
    3. o 30% wartości gruntu, jeżeli był murowany i miał więcej niż 3 kondygnacje;

o ile wnioskodawca wykaże, że budynek nie został zniszczony; jeżeli był uszkodzony, rekompensatę za budynek obniża się stosownie do stopnia uszkodzenia.

1. wnioskodawca może żądać ustalenia rekompensaty za budynek spełniający art. 5 dekretu, o ile wykaże odpowiednią dokumentacją powierzchnię zabudowy, liczbę kondygnacji budynku oraz jego stan na dzień wejścia w życie dekretu; rekompensata przysługuje w wysokości 40% wartości budynku ustalanej w oparciu o następujący wzór: powierzchnia zabudowy x liczba kondygnacji x 0,75 x cena jednostkowa 1 m2 powierzchni użytkowej budynku określonej w tabeli stanowiącej załącznik do ustawy. Jeżeli budynek był uszkodzony, rekompensatę za budynek obniża się stosownie do stopnia uszkodzenia;
2. podmioty, których interesy w toku zostały zachowane mają prawo skorzystać z prawa do rekompensaty podwyższonej o połowę pod warunkiem zrzeczenia się dotychczasowych roszczeń, uprawnienie przysługuje o ile przed dniem wejścia w życie ustawy:
   1. trwa (aktywne) postępowanie z art. 7 dekretu, o ile wniosek dekretowy był złożony w terminie przez uprawnioną osobę;
   2. został złożony wniosek z art. 215 ugn, postępowanie trwa i zostały spełnione przesłanki do ustalenia odszkodowania na mocy tego przepisu,
   3. został złożony pozew do sądu w oparciu o art. 160 kpa, a w dacie jego wniesienia roszczenie nie było przedawnione i jest uzasadnione;
3. rekompensata podwyższona o połowę przysługuje także w przypadku wszczętego i niezakończonego w dacie wejścia w życie ustawy postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji odmawiającej prawa własności czasowej, o ile wniosek dekretowy został złożony w terminie przez uprawnioną osobę, niezakończenie postępowania nadzorczego było spowodowane naruszeniem art. 35 kpa, a wniosek o stwierdzenie nieważności nie jest oczywiście bezzasadny;
4. organem właściwym jest Wojewoda (we wszystkich dekretowych sprawach administracyjnych – art. 7 dekretu, art. 215 ugn, postępowania o ustalenie rekompensaty oraz odszkodowania na podstawie niniejszej ustawy);
5. wniosek o rekompensatę powinien być złożony w terminie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy; do wniosku powinien być dołączony dokument potwierdzający przysługiwanie prawa własności na dzień wejścia w życie dekretu, powierzchnię gruntu oraz dokumenty potwierdzające następstwo prawne po byłym właścicielu;
6. uprawnienia z tytułu rekompensaty, odszkodowania i ustanowienia użytkowania wieczystego nie mogą się łączyć;
7. w terminie dwóch lat od dnia wejścia w życie ustawy byłym właścicielom i ich spadkobiercom przyznaje się prawo do złożenia wniosku o ustanowienie użytkowania wieczystego do gruntu zabudowanego domem jednorodzinnym oraz „małymi domami mieszkalnymi" (w których jest nie więcej niż 4 lokale mieszkalne), o ile są w ich posiadaniu *a pozostali współuprawnieni wyrażą na to zgodę*; ustanowienie użytkowania wieczystego następuje za czynszem symbolicznym [do ustalenia: możliwość „zwrotu” własności];
8. przyznaje się prawo do pełnego odszkodowania w przypadku odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego na mocy art. 214a ugn, roszczenie przedawnia się z upływem roku;
9. za zobowiązania z tytułu rekompensaty i odszkodowania odpowiada Skarb Państwa;
10. każdy współuprawniony może dochodzić swoich praw niezależnie od pozostałych;

1. Źródło: <https://ms.gov.pl/pl/informacje/news,9903,duza-ustawa-reprywatyzacyjna.html>; [↑](#footnote-ref-2)
2. P. Tuleja, Komentarz do art. 2 Konstytucji [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86, M. Safjan, L. Bosek (red.), wyd. 1, Warszawa, 2016, Legalis – dostęp elektroniczny. [↑](#footnote-ref-3)
3. M.in. orzeczenie TK z: 2.3.1993 r., K 9/92, OTK 1993, Nr 1, poz. 6. [↑](#footnote-ref-4)
4. *P. Tuleja,* op. cit. [↑](#footnote-ref-5)
5. *B. Banaszak*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 2. Wyd. 2, Warszawa 2012, Legalis – dostęp elektroniczny. [↑](#footnote-ref-6)
6. Orzeczenie z 11 lutego 1992 r, sygn. akt K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 93 i nast. [↑](#footnote-ref-7)
7. *P. Tuleja,* op. cit. [↑](#footnote-ref-8)
8. *ibidem;* [↑](#footnote-ref-9)
9. wyr. TK z 25.4.2001 r., K 13/01, OTK 2001, Nr 4, poz. 81; [↑](#footnote-ref-10)
10. wyr. TK z 3.3.2008 r., K 6/05, Legalis, dostęp elektroniczny; wyr. TK z 13.12.2012 r. P 12/11 Legalis, dostęp elektroniczny; [↑](#footnote-ref-11)
11. *K. Zaradkiewicz,* Komentarz do art. 21 Konstytucji [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86, M. Safjan, L. Bosek (red.), wyd. 1, Warszawa, 2016, Legalis – dostęp elektroniczny. [↑](#footnote-ref-12)
12. *B. Banaszak*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 64. Wyd. 2, Warszawa 2012, Legalis – dostęp elektroniczny. [↑](#footnote-ref-13)
13. *K. Zaradkiewicz, op. cit.;* [↑](#footnote-ref-14)
14. wyr. TK z 3.3.2008 r., K 6/05, Legalis, dostęp elektroniczny; [↑](#footnote-ref-15)
15. *SPRAWA P LECHANOW przeciwko POLSCE, Skarga nr 22279/04;* [↑](#footnote-ref-16)
16. Wyr. TK z dnia 25.2.1999 r. K 23/98; [↑](#footnote-ref-17)
17. *L. Bosek, W. Borysiak,* Komentarz do art. 32 Konstytucji [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86, M. Safjan, L. Bosek (red.), wyd. 1, Warszawa, 2016, Legalis – dostęp elektroniczny. [↑](#footnote-ref-18)
18. *DHAHBI PRZECIWKO WŁOCHOM, Skarga nr 17120/09;* [↑](#footnote-ref-19)
19. *P. Tuleja,* op.cit.; [↑](#footnote-ref-20)
20. Wyrok TK z 8.1.2013 r. ([K 18/10](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mrswglrsguydkmrwgi4dq), OTK-A 2013, Nr 1, poz. 2); [↑](#footnote-ref-21)
21. M.Meyer był jednym z prelegentów konferencji zorganizowanej przez ORA w Warszawie w dniu 3 listopada 2016 roku pn. „Reprywatyzacja. Rzeczywistość – Mity – Przyszłość”. [↑](#footnote-ref-22)