

KANCELARIA SENATU



03980200549625  
RPW/29443/2021 P zał.  
2021-12-28 rej. Bronisz Karol

**Pan Andrzej Duda**  
**Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej**  
Kancelaria Prezydenta RP  
Ul. Wiejska 10, 00-489 Warszawa

*Paweł Mendel*

#### Wniosek

na podstawie art. 63 Konstytucji w związku z art. 241 i art. 242 Kodeksu postępowania administracyjnego, dotyczący podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie przyjęcia przepisów ustanawiających odszkodowanie za nieruchomości przejętych bezprawnie na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (dalej: „dekret warszawski”)

Działając w imieniu wielu moich Klientów zwracam się z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do przyjęcia przepisów odszkodowawczych mających zastosowanie wobec osób objętych działaniem art. 214a u.g.n. zgodnie ze zmianą dokonaną tej ustawy, która w sposób twórczy rozwinęła art. 7 dekretu warszawskiego w sposób niewyobrażalny nawet dla Bolesława Bieruta.

I.

Zgodnie z art. 63 Konstytucji „każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.” Ustawą określającą tryb rozpatrywania wniosku jest Kodeks postępowania administracyjnego, bowiem: „przepisy skargowo-wnioskowe znajdują zastosowanie nie tylko do postępowania przed organami administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym i funkcjonalnym, lecz także do postępowania przed wszelkimi innymi organami państwowymi (...)” (zob. *Janowicz*, KPA. Komentarz, 1992, s. 43). Zgodnie z KPA przedmiotem wniosku mogą być w szczególności (m.in.) **sprawy ochrony własności (art. 241 KPA)**, a adresatem takiego wniosku powinny być organy właściwe ze względu na przedmiot wniosku (art. 242 KPA). O sposobie załatwienia wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę

(art. 242 ust. 2 KPA). Organem właściwym ze względu na przedmiot wniosku, tj. propozycję zmian legislacyjnych mających na celu ochronę własności, jest podmiot posiadający inicjatywę ustawodawczą. Zgodnie z art. 118 Konstytucji inicjatywę ustawodawczą posiada kilka instytucji, stąd wielu adresatów, z Prezydentem Rzeczypospolitej na czele.

Ze względu na przedmiot niniejszego pisma, którym jest postulat zmiany przepisów prawa, pismo może zostać uznane za petycję. Zmiana przepisów prawa stanowi bowiem jeden z dopuszczalnych przedmiotów petycji. Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, o tym, czy pismo jest petycją decyduje treść żądania, a nie jego forma zewnętrzna. W takim przypadku zastosowanie znajdzie art. 10 ust. 1 ustawy o petycjach, zgodnie z którym petycja powinna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia. Z kolei, zgodnie z art. 13 ustawy o petycjach podmiot rozpatrujący petycję zawiadamia podmiot wnoszący petycję o sposobie jej załatwienia wraz z uzasadnieniem

II.

Zgodnie z art. 1 *dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy* (dalej: „dekret warszawski”), z dniem jego wejścia w życie (czyli z dniem 21 listopada 1945 r.) wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy przeszły na własność gminy m.st. Warszawy. Z kolei, art. 7 dekretu warszawskiego przyznał dotychczasowemu właścicielowi gruntu, jego prawnym następcom lub osobom go reprezentującym, a także użytkownikom gruntu prawo do złożenia w ciągu sześciu miesięcy od dnia objęcia gruntu w posiadanie przez gminę wniosku o ustanowienie na tym gruncie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Gmina miała obowiązek uwzględnić wniosek, jeśli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela można było pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, a w przypadku osoby prawnej - również gdy użytkowanie nie było sprzeczne z jej zadaniami ustawowymi lub statutowymi). W razie uwzględnienia wniosku gmina ustalała, pod jakim tytułem nastąpi przekazanie gruntu, oraz określała warunki zawarcia umowy. Jeśli wniosek nie był uwzględniany, gmina zobowiązana była zaofiarować uprawnionemu na tych samych warunkach dzierżawę wieczystą gruntu równej wartości użytkowej bądź prawo zabudowy na takim gruncie, o ile posiadała zapas gruntów. Należy zaznaczyć, że prawo wieczystej dzierżawy oraz prawo zabudowy zostały zastąpione w 1946 r. prawem własności czasowej, a od 1961. r.- prawem użytkowania wieczystego.

Dekret uchwalony w latach Polski Ludowej zawierał **dwie (2)** konkretne przesłanki odmowne dla osób fizycznych - brak wniosku złożonego w terminie lub jeżeli korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela nie da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, a jeżeli chodzi o osoby prawne - ponadto, gdy użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w myśl planu zabudowania nie pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej.

Warunek wskazany w art. 7 ust. 5 dekretu warszawskiego zezwalający na odmowę przyznawania dotychczasowemu właścicielowi wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy z jakichkolwiek innych przyczyn już na początku III Rzeczypospolitej uznawany był za bezprawny, nawet bez konieczności odwołania się do Trybunału Konstytucyjnego.

Przyjmowane w następnych dekadach regulacje dotyczące zasad gospodarowania nieruchomościami ograniczały uprawnienia byłych właścicieli nieruchomości warszawskich. W tym kontekście należy wymienić przepis, którego postulat zmiany jest przedmiotem niniejszego wniosku – tj. art. 214a ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej: „ugn”, dodawanego do ugn ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy.

Dodany w ugn. art. 214a znacząco rozszerzył katalog przesłanek odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego w porównaniu do stanu prawnego wynikającego z dekretu warszawskiego.

Nowelizacja dekretu przyjęta w Polsce wolnej od komunizmu przewiduje **dwanaście (12)** przesłanek odmownych :

*Odmawia się oddania gruntu w użytkowanie wieczyste lub przeniesienia prawa własności gruntu na rzecz osoby uprawnionej, o której mowa w 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, 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 50%;*
- 5) brak możliwości dokonania zgodnego z prawem i ładem przestrzennym podziału nieruchomości, której części dotyczy roszczenie, o którym mowa w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy;*
- 6) zajmowanie lokalu przez lokatora w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 611 oraz z 2021 r. poz. 11 i 1243);*

- 7) *przeznaczenie nieruchomości na cele nauki, oświaty i kultury;*
- 8) *położenie gruntu w ramach publicznego kompleksu wypoczynkowego lub rekreacyjnego lub terenów zieleni w rozumieniu art. 5 pkt 21 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2021 r. poz. 1098);*
- 9) *ustanowienie lub przeniesienie na rzecz osób trzecich praw rzeczowych na gruncie, budynku lub ich części albo oddanie nieruchomości lub jej części do odpłatnego korzystania, w szczególności na podstawie umowy najmu lokalu mieszkalnego - bez względu na czas trwania stosunku cywilnoprawnego z osobą trzecią;*
- 10) *przeszkody powodujące, iż ustanowienie użytkowania wieczystego oraz własności budynku lub innego urządzenia powodowałyby sprzeczność z przeznaczeniem społeczno-gospodarczym tych praw;*
- 11) *niemożność pogodzenia z prawidłowym ukształtowaniem stosunków sąsiedzkich;*
- 12) *przeznaczenie lub wykorzystanie nieruchomości na cele użyteczności publicznej.*

Szczególnie bulwersujące są pkt 2, 3, 6, 8, 9, 10 i 11, gdzie prawo własności podporządkowane jest prawom zależnym i okolicznościom faktycznym.

Należy wskazać, że w dekreście warszawskim istniał art. 7 ust. 4 i art. 9 ust. 3 przewidujący w przypadku nieuwzględnienia wniosku, gmina zaofiaruje uprawnionemu, w miarę posiadania zapasu gruntów - na tych samych warunkach dzierżawę wieczystą gruntu równej wartości użytkowej, bądź prawo zabudowy na takim gruncie i Minister Odbudowy w porozumieniu z Ministrami Administracji Publicznej i Skarbu określi w rozporządzeniu skład i tryb postępowania miejskiej komisji szacunkowej, zasady i sposób ustalania odszkodowania oraz przepisy o emisji papierów wartościowych, przeznaczonych na ten cel.

W nowelizacji u.g.n żadnych przepisów odszkodowawczych nawet nie przewidziano.

W dniu 3 sierpnia 2015 r. Prezydent RP, korzystając ze swojego uprawnienia określonego w art. 122 ust. 3 Konstytucji, przed podpisaniem ustawy skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy. We wniosku Prezydent zarzucił art. 214a w związku z art. 3 ust. 1 niezgodność z:

- art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i z art. 31 ust. 3 Konstytucji
- art. 21 ust. 2 Konstytucji
- art. 2 Konstytucji

Ponadto, Prezydent zarzucił dodawanemu do ugn art. 214b w związku z art. 3 ust. 1 niezgodność z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz niezgodność z art. 2 Konstytucji.

Prezydent zauważył, że choć dodawany art. 214a do ugn został wprowadzony jako zmiana ugn, tak należy jednak uznać, że stanowi on *de facto* zmianę zasad dekretu warszawskiego ponieważ dotyczy określenia procedury rozpatrywania wniosków dekretowych oraz przesłanek odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na skutek nie uwzględnienia wniosku dekretowego.

W odniesieniu do pierwszego zarzutu, tj. niezgodności dodawanego art. 214a do ugn z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, Prezydent argumentował, że w stosunku do wcześniej złożonych wniosków w trybie dekretu warszawskiego kwestionowana ustawa z mocą wsteczną wprowadza nowe przesłanki umożliwiające organowi wydanie decyzji odmownej w sprawie przyznania prawa użytkowania wieczystego w wyniku rozpoznania wniosku dekretowego. Zdaniem Prezydenta, wprowadzenie tak szerokiego ograniczenia możliwości uzyskania prawa użytkowania wieczystego przez byłych właścicieli wywłaszczonych nieruchomości, którym ustawodawca uprzednio przyznał prawo do żądania ustanowienia użytkowania wieczystego na wywłaszczonej nieruchomości, na dodatek bez wprowadzenia możliwości uzyskania stosownej rekompensaty, stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony własności i innych praw majątkowych wywodzącej się z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Drugi zarzut dotyczył niezgodności art. 214a ugn z art. 21 Konstytucji. Zgodnie z art. 21 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska chroni własność, a wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Prezydent przytoczył orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, z którego wynika, że Rzeczpospolita Polska chroni własność, a wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Wywłaszczenie powinno być uzasadnione celami publicznymi, przy tym jest dopuszczalne jedynie wówczas gdy celów tych nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych. Dodatkowo dopuszczalność takiego pozbawienia praw jest możliwe jedynie za słusznym odszkodowaniem.

Jak argumentował Prezydent, ustawodawca nie przewidział żadnych regulacji kompensacyjnych czy też odszkodowawczych, a to znaczy, że znaczna część osób posiadających dotychczas określone uprawnienia na podstawie dekretu warszawskiego zostanie w wyniku przyjęcia nowych regulacji ostatecznie pozbawiona posiadanego prawa i uprawnień kompensujących jego utratę. Nie można uznać, iż podstawą roszczeń odszkodowawczych będzie art. 215 ustawy o gospodarce nieruchomościami, regulujący w aktualnym stanie prawnym możliwość przyznania odszkodowania za nieruchomości przejęte na mocy dekretu warszawskiego. Odszkodowanie wynikające z tego przepisu, ze względu na

jego zakres przedmiotowy (przeznaczenie nieruchomości), jak i cezurę czasową pozbawienia byłych właścicieli możliwości władania nieruchomościami, będzie bowiem dostępne stosunkowo nielicznej grupie byłych właścicieli. W konsekwencji, art. 214a ustawy o gospodarce nieruchomościami prowadzi do naruszenia art. 21 ust. 2 Konstytucji, stanowiącego, iż wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie za słusznym odszkodowaniem (i gdy jest dokonywane na cele publiczne).

W odniesieniu do trzeciego zarzutu, tj. niezgodności dodawanego art. 214a do ugn z art. 2 Konstytucji Prezydent zauważył, że dodawany art. 214a do ugn budzi wątpliwości jeśli chodzi o zachowanie standardów wynikających z art. 2 Konstytucji w zakresie statuowanych tym przepisem zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady niedziałania prawa wstecz oraz zasady ochrony praw nabytych.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 lipca 2016 r. (sygn. akt Kp 3/15) orzekł, że dodawany art. 214a do ugn jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 oraz z art. 2 Konstytucji, oraz nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Należy zaznaczyć, że zdanie odrębne do wyroku zgłosiło troje sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

W dniu 16 sierpnia 2016 r. Prezydent RP podpisał ustawę z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy.

W dniu 20 października 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ustawa ta w sposób znaczący zmieniła art. 214a ugn, rozszerzając katalog przestępstw odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego o kolejnych siedem przestępstw.

### III.

Należy podzielić argumenty Prezydenta RP podniesione we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 sierpnia 2015 r.; szczególnie istotnym jest zarzut dotyczący niezgodności art. 214a ugn z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Warto zaznaczyć, że choć Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 lipca 2016 r. nie zgodził się z tym zarzutem Prezydenta, tak jednak podzielił pogląd Prezydenta co do płynącego z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji postulat majątkowej rekompensaty ustawowej ingerencji w prawa majątkowe. Trybunał Konstytucyjny stwierdził bowiem: „gdyby ustawodawca wykonał obowiązek wynikający z wyroku o sygn. SK 41/09 i uzupełnił normę wynikającą z art. 215 ust. 2 ugn o treść wymaganą przez Konstytucję, osobom objętym hipotezą art. 214a ugn, które w wyniku zastosowania tego przepisu utracą władanie gruntem lub własność budynku,



przysługiwałyby odszkodowanie. Brak podstawy prawnej tych roszczeń jest skutkiem niewykonania przez ustawodawcę wyroku TK z 13 czerwca 2011 r. o sygn. SK 41/09 (...). TK nie dysponuje innymi (bardziej skutecznymi) instrumentami prawnymi, poza stwierdzeniem niekonstytucyjności pominięcia legislacyjnego, za pomocą których mógłby wpłynąć na aktywność ustawodawcy. TK wyczerpał zatem przysługujące mu w ramach kompetencji możliwości doprowadzenia unormowania do stanu zgodności z Konstytucją." (pkt 5.2.1 uzasadnienia do wyroku o sygn. Kp 3/15).

„Legislacyjne pominięcie”, przytoczone przez Trybunał Konstytucyjny, do dzisiaj nie zostało naprawione.

Zrealizowanym natomiast działaniem legislacyjnym było przyjęcie ustawy z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami, która znacznie rozszerzyła katalog przesłanek odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego. Nowe przesłanki odwołują się do praw mniejszej wagi (art. 214a ust. 1 pkt 6, 9, 12 ugn) lub są dalece nieprecyzyjne, umożliwiając ich zastosowanie w niemal każdej sytuacji (art. 214a ust. 1 pkt 10, 11 ugn).

Należy podkreślić, że z przyjętych rozwiązań najbardziej radowali się ci, którzy w dobie PRL uzyskali lokale kwaterunkowe i dzisiaj wobec braku zwrotów nieruchomości w naturze będą mogli uwłaszczyć się i przejąć na własność przydzielonych lokali za symboliczne kwoty. W ten sposób głównymi beneficjentami zmian prawa w wolnej Polsce, w znacznej części okazali byli promineneci lub ich spadkobiercy, a legalni właściciele z II Rzeczypospolitej zostali wywłaszczeni bez żadnego odszkodowania.

Porównując dokonania legislacyjne z mrocznego okresu komunizmu i tych przyjętych pod rządami Zjednoczonej Prawicy trudno odnaleźć różnicę, mimo pięknych deklaracji o ochronie prawa własności i prawa dziedziczenia w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obowiązującej od 1 stycznia 1998 r.

Chciałbym przywołać również art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c.

Wnioskuje zatem o podjęcie działań legislacyjnych mających na celu wprowadzenie do ugn przepisów odszkodowawczych odpowiadających zasadzie pełnego odszkodowania w związku z rozszerzeniem przesłanek nacjonalizacyjnych/wywłaszczeniowych w oparciu o wskazaną nowelizację u.g.n. i naprawę wyrządzonych krzywd legalnym właścicielom lub ich następcom prawnym prawowitych właścicieli.

Demokratycznego państwa prawa nie można budować na legalizowaniu bezprawia.

To jest nie tylko kwestia prawa, ale i przyzwoitości.

Proszę o przekazanie mi informacji o podjętych działaniach.

Z uwagi na możliwość uruchomienia inicjatywy legalizacyjnej wniosek ten kieruję również do innych osób sprawujących wysokie funkcje w naszym Państwie licząc na odwagę chociaż jednej z nich.

Otrzymują :

**Pani Elżbieta Witek**

Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

**Pan Tomasz Grodzki**

Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

**Pan Mateusz Morawiecki**

Prezes Rady Minister

**Pan Jacek Sasin**

Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Aktywów Państwowych

**Pan Tadeusz Kościński**

Minister Finansów

**Pan Zbigniew Ziobro**

Minister Sprawiedliwości