



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 2 lutego 2022 r.

BADK.DPK.133.2.2022

P10-92/21	Data wpływu petycji 28 grudnia 2021 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 31 stycznia 2022 r.

USTAWA O GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI

TEMAT

**WPROWADZENIE PRZEPISÓW ODSZKODOWAWCZYCH
ZA NIERUCHOMOŚCI PRZEJĘTE NA PODSTAWIE DEKRETU
Z 26.10.1945 R. O WŁASNOŚCI I UŻYTKOWANIU GRUNTÓW
NA OBSZARZE M. ST. WARSZAWY**

WNOSZACY PETYCJE: petycja indywidualna

Osoba fizyczna.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Autor petycji wnosi o podjęcie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej wprowadzenia do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami przepisów odszkodowawczych za nieruchomości przejęte na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy.

Autor wskazał, że przepisy te miałyby zastosowanie wobec osób objętych działaniem art. 214a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Przepisy miałyby odpowiadać zasadzie pełnego odszkodowania w związku z rozszerzeniem przesłanek nacjonalizacyjnych/wywłaszczeniowych w oparciu o wskazaną nowelizację ustawy o gospodarce nieruchomościami i naprawę wyrządzonych krzywd legalnym właścicielom lub ich następcom prawnym prawowitych właścicieli.

UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:

Autor petycji wskazał, że przyjmowane w kolejnych dekadach regulacje dotyczące zasad gospodarowania nieruchomościami ograniczały uprawnienia byłych właścicieli nieruchomości warszawskich. W tym kontekście autor wymienił art. 214a ustawy o gospodarce nieruchomościami, który jest przedmiotem petycji.

Zdaniem autora petycji, dodany nowelizacją z 25 czerwca 2015 r. art. 214a ustawy o gospodarce nieruchomościami 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 przesłanek odmownych. W ocenie autora petycji szczególnie bulwersujące są pkt 2, 3, 6, 8, 9, 10 i 11, w których prawo własności podporządkowane jest prawom zależnym i okolicznościom faktycznym.

Autor petycji podniósł również, że w dekrecie 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. W nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami nawet nie przewidziano żadnych przepisów odszkodowawczych.

STAN PRAWNY:

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.) w **art. 214a** stanowi, że 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:

- przeznaczenie lub wykorzystywanie na cele określone w art. 6;
- sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste na rzecz osób trzecich;
- 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; 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%;
- 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 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy;
- 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);
- przeznaczenie nieruchomości na cele nauki, oświaty i kultury; 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);
- 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;
- przeszkody powodujące, iż ustanowienie użytkowania wieczystego oraz własności budynku lub innego urządzenia powodowałyby sprzeczność z przeznaczeniem społeczno-gospodarczym tych praw;
- niemożność pogodzenia z prawidłowym ukształtowaniem stosunków sąsiedzkich;

- przeznaczenie lub wykorzystanie nieruchomości na cele użyteczności publicznej (ust. 1). Przepis ust. 1 stosuje się także w przypadku, gdy wyłączenia, o których mowa w ust. 1, dotyczą części gruntu, budynku albo ich części składowych (ust. 2).

Dekret z dnia 26 października 1945 r o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. nr 50, poz. 279 ze zm.) w **art. 7** stanowi, że dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie - użytkownicy gruntu mogą w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną (ust. 1).

Gmina uwzględni wniosek, 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 (ust. 2).

W razie uwzględnienia wniosku gmina ustali, czy przekazanie gruntu nastąpi tytułem wieczystej dzierżawy, czy na prawie zabudowy, oraz określi warunki, pod którymi umowa może być zawarta (ust. 3).

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 (ust. 4).

W razie niezgłoszenia wniosku, przewidzianego w ust. 1, lub nieprzyznania z jakichkolwiek innych przyczyn dotychczasowemu właścicielowi wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy, gmina obowiązana jest uiszczyć odszkodowanie w myśl art. 9 (ust. 5).

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

Artykuł 214a u.g.n. dodany został nowelizacją z 25.06.2015 r., a jego zadaniem było pierwotnie umożliwienie wydawania decyzji o odmowie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela gruntu, niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, w przypadkach wymienionych w tym przepisie.

Po zmianach dokonanych z dniem 20.10.2020 r. przepis ten nakazuje odmówić nie tylko oddania gruntu w użytkowanie wieczyste w przypadkach w nim wymienionych, ale

także – z tych samych przyczyn – art. 214a (a po zmianach w art. 214a ust. 1 u.g.n.) powiększył liczbę tych przypadków od 20.10.2020 r. Przed wprowadzeniem omawianego art. 214a decydujące dla orzekania o zwrocie nieruchomości były przesłanki dekretowe, toteż wyroki sądów administracyjnych nakazywały organom administracji publicznej dokonywanie także zwrotów nieruchomości niezbędnych do realizacji ich zadań statutowych bądź sprzecznych z założeniami urbanistyczno-planistycznymi¹.

Generalnie tak skonstruowany przepis art. 214a u.g.n. powoduje, że jeśli spełniona jest którakolwiek z przesłanek wymienionych w tym artykule w pkt 1–5, można odmówić ustanowienia prawa wieczystego użytkowania na rzecz poprzedniego właściciela lub jego następców prawnych bez badania, czy spełnione zostały przesłanki wymienione w art. 7 ust. 2 dekretu².

INFORMACJE DODATKOWE:

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 3 sierpnia 2015 r., 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.

Prezydent zauważył, że choć dodany art. 214a do ustawy został wprowadzony jako zmiana ustawy o gospodarce nieruchomościami, to należy jednak uznać, że stanowi 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.

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 art. 2 Konstytucji, oraz nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Autor petycji podzielił pogląd przedstawiony we wniosku Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego, że szczególnie istotnym jest zarzut dotyczący niezgodności art. 214a u.g.n. z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 21 ust. 2 Konstytucji. Zaznaczył, że choć Trybunał Konstytucyjny nie zgodził się z tym zarzutem Prezydenta, tak jednak podzielił jego pogląd co do płynącego z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji postulatu majątkowej rekompensaty ustawowej ingerencji w prawa majątkowe.

¹ Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2021;

² Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, wyd. V, WKP 2018.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził bowiem: „gdyby ustawodawca wykonał obowiązek wynikający z wyroku o sygn. akt SK 41/09 i uzupełnił normę wynikającą z art. 215 ust. 2 u.g.n. o treść wymaganą przez Konstytucję, osobom objętym hipotezą art. 214a u.g.n., które w wyniku zastosowania tego przepisu utracą władanie gruntem lub własność budynku, przysługiwałoby odszkodowanie. Brak podstawy prawnej tych roszczeń jest skutkiem niewykonania przez ustawodawcę wyroku TK z 13 czerwca 2011 r. o sygn. akt SK 41/09.

Jak wskazał autor petycji, „legislacyjne pominięcie”, przytoczone przez TK, do dzisiaj nie zostało naprawione. Także w postanowieniu z 28 października 2015 r. (sygn. akt P 6/13) Trybunał krytycznie ocenił brak przepisów regulujących zasady rekompensaty uszczerbków majątkowych, będących następstwem powojennych aktów nacjonalizacji (komunalizacji). Jednocześnie stwierdził jednak, że z Konstytucji nie wynika obowiązek naprawienia tych szkód wg zasady pełnego odszkodowania. Podtrzymując dotychczasowe stanowisko Trybunał Konstytucyjny wskazał, że gdyby ustawodawca wykonał obowiązek wynikający z wyroku w sprawie SK 41/09, osobom objętym hipotezą art. 214a u.g.n., które – wskutek zastosowania tego przepisu – utracą władanie gruntem i własność budynku, przysługiwałoby odszkodowanie. Kompleksowe unormowanie rekompensat nie powinno jednak obejmować byłych właścicieli, którzy w przeszłości otrzymali odszkodowanie wypłacone na podstawie jednej z umów odszkodowawczych (tzw. umów indemnizacyjnych), które władze polskie w latach 1948–1971 zawarły z 14 państwami. Zgodnie z postanowieniem TK z 24 października 2000 r. (sygn. akt SK 31/99), przyjęcie takiej rekompensaty wyczerpuje roszczenia byłego właściciela z tytułu pozostawionego w Polsce mienia³.

OPRACOWAŁA

Joanna Maria Leśniarek

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz

³ Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami ..., op. cit., str. 4