

STEFAN JACYNO
ADWOKAT

**WAR WSP
DYN ÓLN
SKI- ICY.**

Aleje Ujazdowskie 10, 00-478 Warszawa
tel.: 22 437 82 00, 22 537 82 00
faks: 22 437 82 01, 22 537 82 01
e-mail: stefan.jacyno@wardynski.com.pl

Warszawa, dnia 8 lipca 2016 r.

Szanowny Pan
prof. dr hab. Andrzej Rzepliński
Prezes Trybunału Konstytucyjnego



Trybunał Konstytucyjny
Al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

Do sprawy:
sygn. akt Kp 3/15

Podmiot inicjujący postępowanie:

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

UWAGA!
Termin rozprawy wyznaczony na dzień
19 lipca 2016 r.

Podmiot występujący jako *amicus curiae*:

The World Jewish Restitution Organization
(Światowa Żydowska Organizacja Restytucji)
5 Mapu Street
Jerusalem 94189
Izrael

reprezentowany przez:

adw. Stefana Jacyno

adres do doręczeń:
Wardyński i Wspólnicy sp.k.
Al. Ujazdowskie 10
00-478 Warszawa

WNIOSEK O UMOŻLIWIENIE PRZEDSTAWIENIA STANOWISKA

w sprawie z wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej

Działając w imieniu The World Jewish Restitution Organization (Światowej Żydowskiej Organizacji Restytucji) z siedzibą w Jerozolimie (pełnomocnictwo i dowód uiszczenia opłaty skarbowej oraz dokumenty stowarzyszenia opatrzone klauzulą *apostille* wraz z ich tłumaczeniem przysięgłym na język polski w załączeniu), niniejszym:

- I. wnoszę o umożliwienie przedstawienia stanowiska w sprawie przez The World Jewish Restitution Organization (Światowej Żydowskiej Organizacji Restytucji) z siedzibą w Jerozolimie działającej jako *amicus curiae*;
- II. przedkładam opinię *amici curiae* wraz z jej odpisami.

UZASADNIENIE

The World Jewish Restitution Organization [(Światowa Żydowska Organizacja Restytucji) dalej także jako „Stowarzyszenie” albo „WJRO”] z siedzibą w Jerozolimie pragnie przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu opinię *amici curiae* w sprawie z wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

Znana w praktyce sądów zagranicznych, a w ostatnich latach w kilkudziesięciu sprawach także w Polsce, forma opinii przyjaciela sądu (*amici curiae*) to sposób na wyrażanie przez organizacje pozarządowe poglądu w ramach postępowań sądowych pozostających w związku z ich celami statutowymi. Zgodnie z założeniami opinia przyjaciela sądu ma pomóc sądowi we wszechstronnym i wieloaspektowym rozpatrywaniu sprawy, z uwzględnieniem szczególnych poglądów i argumentów, które nie zawsze mogą być przedstawione przez strony postępowania.

Światowa Żydowska Organizacja Restytucji z siedzibą w Jerozolimie jest powstałą w kwietniu 1993 r. organizacją non-profit, działającą w formie stowarzyszenia założonego pod prawem izraelskim. Jej powstanie jest wynikiem porozumienia czołowych międzynarodowych organizacji działających na rzecz ofiar i pamięci o *Shoah*. Idea powołania Stowarzyszenia narodziła się wraz z pierwszymi przemianami demokratycznymi w Europie Środkowej i Wschodniej, które dały nadzieję na możliwość odzyskania mienia przejętego przez nazistów w czasie II wojny światowej i znacjonalizowanego przez komunistyczne władze poszczególnych państw regionu.

Głównym obszarem działalności WJRO jest prowadzenie negocjacji oraz konsultacji z władzami państw Europy Środkowej i Wschodniej celem podjęcia kroków zmierzających do zwrotu przejętego mienia lub do zapewnienia słusznego odszkodowania, gdy zwrot w naturze jest niemożliwy. Ponadto Stowarzyszenie wspiera indywidualne ofiary Holokaustu w dochodzeniu ich roszczeń reperywatyzyjnych, a także prowadzi działalność charytatywną wobec pozostających w potrzebie ofiar *Shoah*, zamieszkujących w krajach regionu. Tym samym WJRO czuje się umocowana do reprezentowania stanowiska światowej społeczności ofiar Holokaustu co do rozwiązań prawnych dotyczących restytucji mienia w Europie Środkowej i Wschodniej. Warto wspomnieć, że Stowarzyszenie jest jednym z założycieli (obok Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP) Fundacji Ochrony Dziedzictwa Żydowskiego zajmującej się ochroną materialnych relikwów kulturowego dziedzictwa Żydów w Polsce oraz restytucją mienia dawnych gmin żydowskich w Polsce.

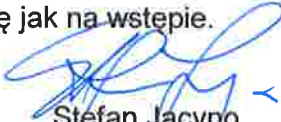
Przekazana do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej ustawa nowelizująca zawiera istotne ograniczenia praw dawnych właścicieli nieruchomości warszawskich (lub ich następców prawnych) przyznanych im na mocy dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy [(Dz. U. 1945 r. nr 50 poz. 279 ze zm.) dalej jako „Dekret warszawski”]. Zgodnie z art. 1 Dekretu warszawskiego w dniu 21 listopada 1945 r. wszystkie grunty warszawskie zostały skomunalizowane. Jednakże dawni właściciele (lub ich następcy prawni) otrzymali możliwość uzyskania prawa użytkowania wieczystego do gruntu dekretowego po spełnieniu warunków z art. 7 Dekretu warszawskiego. Przyjmuje się, że roszczenie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego z art. 7 ust. 2 Dekretu warszawskiego stanowi maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę prawa. Dlatego też sprzeciw dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych) budzi próba znaczącego ograniczenia szans na realizację wspomnianej ekspektatywy, podjęta poprzez uchwalenie ustawy nowelizującej. W ocenie Stowarzyszenia, wobec wciąż rażącego braku kompleksowego uregulowania problematyki roszczeń reperywatyzyjnych, ustawa nowelizująca stanowi formę wtórnego wyłączenia dawnych

właścicieli nieruchomości warszawskich (lub ich następców prawnych), gdyż po pierwszym odjęciu własności w 1945 r. wprowadza się rozwiązania mające na celu wygaszenie ekspektatyw prawa użytkowania wieczystego przyznanych na mocy Dekretu warszawskiego.

Stowarzyszenie dostrzega swój szczególny obowiązek wyrażenia stanowiska wobec nowych i nadzwyczajnych przesłanek umorzenia prawidłowo wszczętych postępowań dekretowych. WJRO uważa bowiem, iż regulacje te w sposób wyjątkowy dotkną dawnych właścicieli nieruchomości warszawskich (lub następców prawnych), którzy nierzadko byli zmuszeni do opuszczenia Polski z uwagi na społeczno-polityczne uwarunkowania okresu powojennego przy jednoczesnej obawie przed ujawnieniem jakichkolwiek form własności prywatnej lub roszczeń do znacjonalizowanego mienia. Dlatego też obecnie wielu mieszkających poza granicami Polski następców prawnych dawnych właścicieli może nawet nie być świadomymi przysługujących im ekspektatyw, jak również - nie rozumiejąc języka polskiego oraz nie mając dostępu do polskich mediów – może nie być w stanie dotrzeć do ogłoszenia o konieczności szybkiego przedstawienia i udowodnienia swych praw do nieruchomości warszawskich. Wreszcie na podkreślenie zasługuje wyjątkowo trudna sytuacja dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych) o żydowskich korzeniach w świetle uchwalonych podstaw umarzania wszczętych postępowań dekretowych. Poza wymienionymi wcześniej problemami dochodzą tu jeszcze bariery związane z koniecznością wszczęcia długich poszukiwań dokumentów i prowadzenia wysoce skomplikowanych postępowań spadkowych. W niektórych takich przypadkach, z uwagi na obiektywne komplikacje dotyczące zagubienia lub zniszczenia dokumentów (w szczególności tych dotyczących spraw warszawskich), dopełnienie takich formalności może okazać się niewykonalne. Z tego względu wielce rozczarowujący jest kierunek obrany przez polskiego ustawodawcę, w którym zamiast wprowadzać ułatwienia dla dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych) w dochodzeniu swych praw do nieruchomości dekretowych, uchwała się nowe nadzwyczajne instrumenty umorzenia wszczętych postępowań dekretowych mające na celu wygaszenie ekspektatyw przyznania prawa użytkowania wieczystego do gruntów warszawskich. W konsekwencji ustawa nowelizująca prowadzi do definitywnego pozbawienia dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych) uprawnień majątkowych przyznanych im przez instrument ekspropriacji, jakim był Dekret warszawski.

Brak jakiegokolwiek formy odszkodowania za tak głęboką ingerencję ustawodawcy w sferę praw majątkowych dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych) budzi poważne wątpliwości WJRO co do zgodności ustawy nowelizującej z Konstytucją. Natomiast w tym, że istotną część grupy dawnych właścicieli nieruchomości warszawskich (lub ich następców prawnych) – wobec blisko czterystutysięcznej społeczności Żydów przedwojennej Warszawy – mogą stanowić ocaleni z *Shoah*, Stowarzyszenie upatruje swe szczególnie umocowane do przedstawienia w niniejszej sprawie stanowiska jako *amicus curiae*.

Mając powyższe na uwadze wnoszę jak na wstępie.


Stefan Jacyno
adwokat

Załączniki:

1. Pełnomocnictwo od WJRO,
2. Dowód uiszczenia opłaty skarbowej od pełnomocnictwa,
3. Dokumenty Stowarzyszenia opatrzone klauzulą apostille wraz z ich tłumaczeniem przysięgłym na język polski,
4. Opinia amici curiae wraz z jej pięcioma odpisami.

STEFAN JACYNO
ADWOKAT

**WAR WSP
DYN ÓLN
SKI+ ICY•**

Aleje Ujazdowskie 10, 00-478 Warszawa
tel.: 22 437 82 00, 22 537 82 00
faks: 22 437 82 01, 22 537 82 01
e-mail: stefan.jacyno@wardynski.com.pl

Warszawa, dnia 8 lipca 2016 r.

Do
Trybunału Konstytucyjnego
Al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

Podmiot inicjujący postępowanie:

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Do sprawy:
sygn. akt Kp 3/15

Podmiot występujący jako *amicus curiae*:

**The World Jewish Restitution Organization
(Światowa Żydowska Organizacja Restytucji)**
5 Mapu Street
Jerusalem 94189
Izrael

reprezentowany przez:

adw. Stefana Jacyno

adres do doręczeń:

Wardyński i Wspólnicy sp.k.
Al. Ujazdowskie 10
00-478 Warszawa

OPINIA AMICI CURIAE

w sprawie z wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej

Działając w imieniu The World Jewish Restitution Organization (Światowej Żydowskiej Organizacji Restytucji) z siedzibą w Jerozolimie w sprawie wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 sierpnia 2015 r. o zbadanie zgodności:

- I. 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. 214a w związku z art. 3 ust. 1 z:
 - 1) art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,
 - 2) art. 21 ust. 2 Konstytucji RP,

- 3) 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;
- II. 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:
 - 1) art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,
 - 2) 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;

niniejszym wskazuję, że:

- I. **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. 214a w związku z art. 3 ust. 1 jest niezgodny z:**
 - 1) art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,
 - 2) art. 21 ust. 2 Konstytucji RP,
 - 3) art. 2 Konstytucji RP poprzez naruszenie wyrażonych w tym przepisie zasad zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych;
- II. **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 jest niezgodny z:**
 - 1) art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,
 - 2) art. 2 Konstytucji RP poprzez naruszenie wyrażonych w tym przepisie zasad zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych.

UZASADNIENIE

- I. **Zarzut niekonstytucyjności art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej w części dotyczącej dodawanego do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami art. 214a w związku z art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej**

Inicjatywa dodania do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami [(Dz. U. 1997 nr 115 poz. 741 ze zm.) dalej jako „**ugn**”] art. 214a stanowi wyraz tendencji polskiego ustawodawcy od lat dążącego do ograniczenia z jednej strony roszczeń odszkodowawczych a z drugiej uprawnień przyznanych przepisami dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy [(Dz. U. 1945 r. nr 50 poz. 279 ze zm.) dalej jako „**Dekret warszawski**”]. Tytułem wstępu warto przypomnieć, że praktyka władz administracyjnych przy stosowaniu (lub też niestosowaniu) przepisów Dekretu warszawskiego była jednoznacznie sprzeczna z zasadami sprawiedliwości społecznej i

zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa¹, ponieważ sprowadzała się do masowego wydawania odmownych decyzji dekretowych z naruszeniem obowiązującego prawa materialnego i podówczas obowiązującej procedury administracyjnej. Wobec uczynienia z Dekretu warszawskiego, wbrew jego fundamentalnej - planistycznej – funkcji, istotnego instrumentu ekspropriacji w Warszawie, na mocy ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości [(Dz. U. 1958 nr 17 poz. 70) dalej jako „ustawa wywłaszczeniowa”] wprowadzono pewne bardzo ograniczone formy rekompensaty za przejście gruntów warszawskich. Nadto na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami [(Dz. U. 1985 nr 22 poz. 99) dalej jako „ugg”] wygaszono roszczenia odszkodowawcze przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 oraz art. 9 Dekretu warszawskiego. W ten sposób, począwszy od ustawy wywłaszczeniowej, systematycznie uchwalano przepisy pogarszające sytuację prawną dawnych właścicieli gruntów warszawskich, co określa się mianem „postępującego wywłaszczenia nieruchomości”². Zjawisko to ma polegać na postępującym ograniczaniu uprawnień bądź też zastępowaniu tych dotychczasowych prawami coraz słabszymi.

Ustawa nowelizująca w omawianym zakresie jest przykładem wspomnianego powyżej procesu, tyle że nie w odniesieniu do szeroko pojmowanych uprawnień odszkodowawczych za przejście własności gruntów warszawskich, lecz wobec uprawnień dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych), którzy skutecznie złożyli wnioski o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy (później prawa własności czasowej, a następnie prawa użytkowania wieczystego) w trybie art. 7 ust. 1 Dekretu warszawskiego. Dodawany do ugn art. 214a wprowadza nadzwyczaj szeroki i otwarty katalog przesłanek odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości warszawskiej na podstawie Dekretu warszawskiego, niezależnie od przesłanki wskazanej w jego art. 7 ust. 2. W wyniku wprowadzenia do ugn art. 214a – na co zwrócił już uwagę Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 28 października 2015 r., sygn. P 6/13 - dojdzie do istotnego ograniczenia możliwości ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na podstawie Dekretu warszawskiego na rzecz dawnych właścicieli nieruchomości warszawskich (lub ich następców prawnych). W konsekwencji - po dodaniu do ugn art. 214a - ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz dawnych właścicieli nieruchomości warszawskich (lub ich następców prawnych) będzie stanowiło szczególnie rzadkie przypadki na tle ogółu spraw, w których doszło do skutecznego złożenia wniosku w trybie art. 7 ust. 1 Dekretu warszawskiego.

Dlatego też, za Wnioskodawcą, należy uznać, iż tak dalece idące ograniczenie wynikających z Dekretu warszawskiego uprawnień dawnych właścicieli nieruchomości warszawskich (lub ich następców prawnych) prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania tej właśnie grupy podmiotów oraz nie odpowiada zasadzie proporcjonalności. Poza tym brak gwarancji odszkodowawczych za odjęcie prawa do ustanowienia użytkowania wieczystego w trybie Dekretu warszawskiego prowadzi do naruszenia art. 21 ust. 2 Konstytucji. Wreszcie dodawany do ugn art. 214a nie koresponduje również z zasadami demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji RP.

1) Zarzut niezgodności z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP

W ocenie The World Jewish Restitution Organization niekonstytucyjność dodawanego do ugn art. 214a wynika z nadmiernej ingerencji ustawodawcy w przyznaną przez Dekret warszawski dawnym właścicielom nieruchomości warszawskich (lub ich następcom prawnym) możliwość przyznania uprawnienia do gruntu po spełnieniu przesłanek opisanych w art. 7 ust. 1 i 2

¹ Zob. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 czerwca 1996 r., sygn. W 19/95.

² Zob.: A. Hetko, *Dekret warszawski – postępujące wywłaszczenie nieruchomości*, Warszawa 2008, s. XXV; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 r., sygn. P 6/13.

Dekretu warszawskiego, skutkującej ograniczeniem takiej możliwości oraz bezzasadnym różnicowaniem pozycji podmiotów uprawnionych. Tak więc dochodzi do ingerencji w chronione - obok własności na gruncie art. 64 Konstytucji - inne prawo majątkowe.

W tym miejscu warto przypomnieć, iż zgodnie z art. 7 ust. 1 Dekretu warszawskiego, dotychczasowi właściciele gruntu lub ich następcy prawni, będący w posiadaniu gruntu, względnie osoby prawa ich reprezentujące, mogli w ciągu sześciu miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowym właścicielom prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Natomiast stosownie do treści art. 7 ust. 2 Dekretu warszawskiego gmina powinna uwzględnić wniosek dekretowy, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela będącego osobą fizyczną da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, zaś w przypadku osób prawnych dodatkowo, gdy takie korzystanie z gruntu nie będzie pozostawało w sprzeczności z celami ustawowymi lub statutowymi takiej osoby prawnej. Zaś na podstawie art. 5 i 8 dekretu, budynki znajdujące się na gruntach przechodzących na własność gminy m. st. Warszawy, a następnie Skarbu Państwa, pozostawały własnością dotychczasowych właścicieli, chyba że organ nie przyznał dotychczasowemu właścicielowi gruntu prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy.

Trybunał Konstytucyjny, analizując charakter prawny art. 7 ust. 2 Dekretu warszawskiego, dostrzegł, iż przywołany przepis nakładał na gminę obowiązek uwzględnienia wniosku dekretowego i tym samym doszedł do wniosku, iż fakt prawidłowego złożenia takiego wniosku skutkował nabyciem przez dawnego właściciela (lub jego następcę prawnego) ekspektatywy prawa do nieruchomości³. Warto dodać, iż w orzecznictwie Sądu Najwyższego roszczenie to uznawane jest za prawo majątkowe, które może być przedmiotem obrotu prawnego i dziedziczenia, mające określoną wartość majątkową, zaś korelatem tego uprawnienia jest obowiązek gminy ustanowienia odpowiedniego prawa do gruntu nieruchomości warszawskiej, jeśli nie zachodzą przesłanki negatywne z art. 7 ust. 2 Dekretu warszawskiego⁴.

Skonstatować zatem wypada, że ekspektatywa ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości warszawskiej w trybie Dekretu warszawskiego stanowi inne prawo majątkowe w rozumieniu art. 64 Konstytucji RP. Zatem zasadnym jest skontrolowanie zgodności ingerencji ustawodawcy w opisane powyżej prawa majątkowe dawnych właścicieli nieruchomości warszawskich (lub ich następców prawnych) z zasadą proporcjonalności oraz zasadą równości.

a) niezgodność z zasadą proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP

Konstytucyjne prawa i wolności nie mają charakteru absolutnego i mogą być ograniczane przez ustawodawcę przy zastosowaniu ogólnej klauzuli ograniczającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Klauzula ta eksponuje podstawową zasadę wyznaczającą granice swobody prawodawcy w ingerowaniu w sposób korzystania z praw i wolności, jaką jest zasada proporcjonalności. Przede wszystkim przywołany przepis zawiera zamknięty katalog wartości, ze względu na które możliwe jest zastosowanie przez ustawodawcę środków ingerujących. Nadto z *explicite* wskazanego w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji wymogu konieczności wyprowadza się ogólną zasadę, iż zastosowane ograniczenie musi być adekwatne do celu poczynionej ingerencji.

³ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13.

⁴ Tak: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., sygn. III CZP 6/03; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 sierpnia 2009 r., sygn. I CSK 26/09; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2013 r., sygn. I CSK 637/12.

Dla przeprowadzenia testu owej proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego⁵ przyjęto trzy kryteria weryfikacji sprowadzające się do odpowiedzi na pytania o to czy: (i) środki zastosowane przez prawodawcę są w stanie doprowadzić do zamierzonych celów (tzw. nakaz przydatności); (ii) środki te są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane (tzw. nakaz konieczności); i wreszcie (iii) ich efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela (tzw. nakaz proporcjonalności *sensu stricto*). Tak więc do przeprowadzenia testu proporcjonalności ograniczenia przyznanych Dekretem warszawskim uprawnień dawnych właścicieli nieruchomości warszawskich (lub ich następców prawnych) należy zidentyfikować cel wprowadzanych środków ingerujących oraz dokonać analizy zgodnie z trzema ww. nakazami weryfikującymi.

Z uwagi na fakt, że ustawa nowelizująca została skierowana do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej, w pierwszej kolejności zasadnym jest odniesienie się do uzasadnienia ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. Autorzy tego projektu wskazali, iż dodawany do ugn art. 214a, niezależnie od treści art. 7 ust. 2 Dekretu warszawskiego, ma na celu uniemożliwienie tzw. zwrotu (czyli ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz dawnych właścicieli lub ich następców prawnych) gruntów, na których realizowane są odpowiednie zadania publiczne. O ile jednak takie uzasadnienie można odnosić do punktu 1 dodawanego do ugn art. 214a, to już pozostałe dodatkowe przesłanki odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego wymagają dalszej analizy dla zdekodowania ich celu i przeprowadzenia testu proporcjonalności.

We wspomnianym pkt. 1) dodawanego do ugn art. 214a podstawą odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego jest przeznaczenie lub wykorzystywanie na cele publiczne szeroko określone w art. 6 ugn. Tego typu regulacja, odnosząca się do realizacji na nieruchomości warszawskiej celów publicznych jako podstawy odmowy ustanowienia prawa do gruntu, nie stanowi *novum* w polskim ustawodawstwie dotyczącym Dekretu warszawskiego. Tożsamą konstrukcją zawierał bowiem art. 51 (po zmianie numeracji 54) ust. 1 ustawy wyłączeniowej, który dopuszczał wydanie odmownej decyzji dekretowej z uwagi na cele uzasadniające wyłączenie, w tym m.in. cele użyteczności publicznej określone w art. 3 ustawy wyłączeniowej. W dodatku w art. 51 (54) ust. 2 ustawy wyłączeniowej przewidziano retroaktywny skutek takiej alternatywnej – pozadekretowej – przesłanki odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, gdyż przywołany przepis nakazywał stosowanie owej przesłanki również do odmownych decyzji dekretowych wydanych przed dniem wejścia w życie ustawy wyłączeniowej. Podstawowym zadaniem takiego uregulowania było wywołanie sanacyjnych skutków dotychczasowej praktyki organów państwa, które – nie zważając na treść art. 7 ust. 2 Dekretu warszawskiego – masowo wydawały odmowne decyzje dekretowe. Na marginesie trzeba odnotować, że pierwsze pozytywne decyzje dekretowe pojawiły się dopiero w 1959 r.⁶ Tak więc regulacja ta, o jednoznacznie regresowym w stosunku do założeń Dekretu warszawskiego charakterze⁷, miała na celu stworzenie podstawy prawnej dla uczynienia z Dekretu warszawskiego – wbrew jego planistycznej funkcji⁸ – podstawowego narzędzia ekspropriacji w Warszawie. Innymi słowy, art. 51 (54) ustawy wyłączeniowej ukonstytuował wyłączeniowy charakter Dekretu warszawskiego. Trzeba jednak zauważyć, że wprowadzenie do systemu prawnego PRL takiej regulacji zostało zrównoważone powołaniem pierwszych form odszkodowania za skutki Dekretu warszawskiego, na co zwrócił również uwagę Trybunał Konstytucyjny uznając, iż „*dokonane ustawą z 1958 r. urealnienie roszczeń odszkodowawczych i rozszerzenie ich*

⁵ Tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1999 r., sygn. K 33/98; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2004 r., sygn. K 33/03.

⁶ Zob. M. Gdiesz, *Rewindykacja gruntów warszawskich*, Warszawa 2012, s. 55.

⁷ Zob. Z. Strus, *Grunty warszawskie*, „Przegląd Sądowy” 2007 nr 10, s. 15.

⁸ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 października 2011 r., sygn. I SA/Wa 168/11, opubl. LEX nr 1235931.

zakresu związane było z ograniczeniem w ustawie - w zestawieniu z postanowieniami dekretu warszawskiego - możliwości ustanowienia prawa rzeczowego na wyłączonej nieruchomości (por. Z. Strus, *Grunty warszawskie, Przegląd Sądowy* 10/2007, s. 14; M. Gdesz, *Rewindykacja...*, s. 55). Ustawodawca przewidział w niej bowiem (art. 54), że odmowa ustanowienia użytkowania wieczystego (własności czasowej) może być uzasadniona nie tylko względami przewidzianymi w dekrecie z 1945 r., lecz także wynikającymi z art. 3 ust. 1 ustawy z 1958 r., tj. gdy nieruchomość jest "niezbędna na cele użyteczności publicznej, na cele obrony Państwa albo dla wykonania zadań określonych w zatwierdzonych planach gospodarczych".⁹ Tym samym stworzenie tak szerokiego – pozadekretowego - katalogu przesłanek odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, usprawiedliwiającego dotychczasową praktykę stosowania przepisów Dekretu warszawskiego, nastąpiło wraz z wprowadzeniem pewnych rozwiązań kompensacyjnych i miało charakter jednorazowy. Ustawodawca nie zdecydował się na powtórzenie takiego uregulowania, ani w ugn, ani w późniejszej ugn.

Niezależnie jednak od powyższych uwarunkowań historycznych dodawanego do ugn art. 214a pkt 1 trzeba stwierdzić, że cel uchwalonej regulacji w postaci zachowania i realizowania zadań publicznych na nieruchomościach warszawskich może być osiągnięty przy zastosowaniu obowiązujących już instytucji prawnych. Należy poprzeć w tym względzie stanowisko Prezydenta RP, który we wniosku wskazuje, że celowi temu skutecznie służyć mogą instrumenty planowania przestrzennego oraz zawierane pomiędzy dawnymi właścicielami (lub ich następcami prawnymi) i podmiotami publicznymi stosowne umowy cywilnoprawne. Przy czym zaznaczyć wypada, że nie jest to rozwiązanie czysto teoretyczne, lecz oparte na konkretnych stanach faktycznych, gdyż nierzadkie są umowy pomiędzy dawnymi właścicielami (lub ich następcami prawnymi) odzyskującymi grunty warszawskie i m. st. Warszawą lub innymi podmiotami publicznymi realizującymi poszczególne zadania publiczne na rzeczonych gruntach. Uzupełniając to stanowisko warto zwrócić jeszcze uwagę, że realizacja przedmiotowych celów jest również możliwa przy wykorzystaniu obowiązującej na gruncie ugn procedury wyłączenia. Jest ona możliwa do wdrożenia w sytuacji, gdy dawni właściciele (lub ich następcy prawni) po zwrocie gruntu warszawskiego (lub nawet jego części) uchylają się od realizowania celu publicznego wskazanego we właściwym planie zabudowy. Jednakowoż podstawowa różnica pomiędzy aktualnie dostępnymi rozwiązaniami oraz dodawanym do art. 214a pkt 1 ugn sprowadza się do skutków finansowych zastosowanych rozwiązań. Otóż umowy cywilnoprawne zawierane pomiędzy dawnymi właścicielami (lub ich następcami prawnymi) są umowami odpłatnymi, zaś przy zastosowaniu procedury wyłączenia z ugn konieczne jest wypłacenie odszkodowania, podczas gdy rozwiązanie, które ma zostać zawarte w art. 214a pkt 1 ugn, nie przewiduje jakiegokolwiek formy rekompensaty za tak dalece idące ograniczenie możliwości ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w trybie Dekretu warszawskiego.

Przechodząc do przesłanki zawartej w dodawanym do ugn art. 214a pkt 2 podkreślić należy, że uchwalone rozwiązanie jest przykładem niezgodności prakseologicznej, ponieważ możliwy do zdekodowania cel w postaci ochrony praw osób trzecich do gruntów warszawskich objętych roszczeniami dekretowymi jest realizowany przy zastosowaniu ogólnych przepisów dotyczących ustanawiania użytkowania wieczystego oraz ich interpretacji zgodnie z dyrektywami wykładni systemowej. Przede wszystkim w przypadku sprzedaży gruntu warszawskiego na rzecz osoby trzeciej nie jest możliwe ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz dawnego właściciela (lub jego następców prawnych), gdyż w myśl art. 232 k.c. prawo użytkowania wieczystego może zostać ustanowione wyłącznie na gruntach należących do Skarbu Państwa albo do jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków. Taka interpretacja stosowana przez organy wydające decyzje o odmowie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu warszawskiego jest powszechnie akceptowana w

⁹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 r., sygn. P 6/13.

orzecznictwie sądowoadministracyjnym oraz piśmiennictwie¹⁰. Z kolei, jeśli w momencie rozpatrywania wniosku dekretowego na gruncie warszawskim ustanowione jest już prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej, to wówczas fakt ten stanowi przeszkodę w realizacji roszczenia dekretowego dawnego właściciela lub jego następców prawnych, gdyż niemożliwe byłoby wtedy ustalenie treści prawa użytkowania wieczystego zgodnie z art. 232-239 k.c. oraz art. 30 i 31 ugn¹¹. Odmienna interpretacja, zgodnie z którą podstawę rozpoznania wniosku dekretowego zawężano by li tylko do art. 7 ust. 2 Dekretu warszawskiego, nadając mu *eo ipso* priorytetowe znaczenie, byłaby wykładnią *contra legem*¹². Dlatego też oddanie gruntu objętego roszczeniami dekretowymi w użytkowanie wieczyste na rzecz osoby trzeciej (podobnie zresztą jak trwale zagospodarowanie gruntu) stanowi przeszkodę w pozytywnym rozpatrzeniu wniosku dekretowego na rzecz dawnego właściciela (lub jego następców prawnych), a występowanie takiej przeszkody jest każdorazowo badane przez organy rozpatrujące wnioski dekretowe.

Podobnie sytuacja wygląda w przypadku przesłanki z dodawanego do ugn art. 214a pkt 3, której celem wydaje się być ochrona majątku publicznego *par excellence*. Tak określony cel uchwalonej podstawy odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych) jest realizowany, i to niezależnie od wartości wzniesionych po dniu 21 listopada 1945 r. budynków na gruntach warszawskich, na podstawie art. 31 ugn, zgodnie z którym oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej zabudowanej następuje z równoczesną sprzedażą położonych na tej nieruchomości budynków i innych urządzeń. Tym samym organy rozpatrujące wnioski dekretowe są zobowiązane ustalić, czy zabudowany po dniu 21 listopada 1945 r. grunt warszawski może zostać oddany w użytkowanie wieczyste z równoczesną sprzedażą takich budynków na rzecz dawnego właściciela (lub jego następców prawnych)¹³. Innymi słowy, oddanie takiego gruntu w użytkowanie wieczyste w trybie Dekretu warszawskiego jest dopuszczalne jedynie pod warunkiem jednoczesnego wykupienia budynku nań posadowionego przez dawnego właściciela (lub jego następców prawnych). Tak więc obowiązujące obecnie uregulowanie zapewniają skuteczniejszą – bo niezależną od wartości budynków – ochronę interesów Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego od uchwalonego rozwiązania co do budynków wzniesionych na gruntach warszawskich po dniu 21 listopada 1945 r.

Z kolei podstawa odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości dekretowej w postaci przeprowadzenia ze środków publicznych odbudowy lub remontu budynku dekretowego zniszczonego podczas wojny więcej niż w 66% z dodawanego do ugn art.214a pkt 4 zdaje się odnosić do kryterium stopnia zniszczenia budynków z ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa (Dz. U. 1947 nr 52 poz. 270). Jednakże uchwalona regulacja pozostaje systemowo niespójna co do określenia budynków, których ów stopień zniszczeń wojennych miałby dotyczyć. Otóż omawiany przepis dotyczy zniszczenia budynków dekretowych, a zatem tych, które ocalały z wojennych zniszczeń, pozostały własnością dotychczasowych właścicieli w myśl art. 5 Dekretu warszawskiego. Natomiast w toku postępowań dekretowych kryterium zniszczenia więcej niż w 66 % stosowano, aby doprowadzić do konkluzji, że tak znikomych pozostałości po budynku nie można uznawać za

¹⁰ Zob.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 2009 r., sygn. I OSK 32/09, publ. LEX nr 745295; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 2009 r., sygn. I OSK 1442/10, opubl. LEX nr 1068412; M. Gdesz, *Rewindykacja...*, s. 169 i n.; H. Ciepla, R.M. Sarbiński, K. Sobczak-Sarbińska, *Roszczenia przysługujące byłym właścicielom tzw. gruntów warszawskich. Sposób ich dochodzenia w postępowaniu administracyjnym i sądowym*, Warszawa 2013, s. 97 i n.

¹¹ Zob.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia 2011 r., sygn. I OSK 696/10, opubl. LEX nr 595341; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 marca 2010 r., sygn. I SA/Wa 2167/09, opubl. LEX nr 604816; M. Gdesz, *Rewindykacja...*, s. 169 i n.; H. Ciepla, R.M. Sarbiński, K. Sobczak-Sarbińska, *Roszczenia...*, s. 97 i n.

¹² Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2010 r., sygn. I OSK 1428/08, LEX nr 595137.

¹³ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 lipca 2010 r., sygn. I SA/Wa 731/10, opubl. LEX nr 673626.

ocalały z wojny budynek w rozumieniu art. 5 Dekretu warszawskiego. W orzecznictwie takie stanowisko poddano krytyce, wskazując, iż celem przywołanej ustawy było wspieranie budownictwa prywatnego, a nie ustalanie praw do budynków, których kwalifikacja następowała – stosownie do treści dekretu z dnia 26 października 1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny (Dz. U. 1945 nr 50 poz. 281) – w oparciu o ocenę władzy budowlanej co do możliwości doprowadzenia budynku do stanu używalności¹⁴. Gdyby zatem przyjmować (choć błędnie), że niemożliwy byłby zwrot nieruchomości dekretowej, jeżeli ze środków publicznych dokonano odbudowy lub remontu nowego – tj. niedekretowego zgodnie z kryterium stopnia zniszczenia – budynku posadowionego na gruncie warszawskim, to wówczas rozwiązanie to byłoby spójne z kontrowersyjnym kryterium przekroczenia 66% zniszczenia jako determinantu nowo odbudowanych po wojnie budynków. Brak natomiast racjonalnego uzasadnienia dla stosowania kryterium ponad 66% zniszczenia budynku dekretowego jako czynnika umożliwiającego zastosowanie nowej przesłanki odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz dawnego właściciela (lub jego następców prawnych). Wydaje się bowiem, że celem omawianej regulacji jest również ochrona majątku publicznego. Jednakże ponownie stwierdzić należy, że dotychczasowa praktyka organów rozpatrujących wnioski dekretowe lepiej chroni interesy Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, gdyż w oparciu o ogólne przepisy k.c. o rozliczeniach nakładów, w decyzjach o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego w trybie Dekretu warszawskiego wskazuje się na konieczność rozliczenia wszelkich nakładów poczynionych na budynkach dekretowych, niezależnie od stopnia ich zniszczenia i wyremontowania. Zaś w przypadku niedokonania owego rozliczenia, podmiotom publicznym pozostaje powszechnie przez nie wykorzystywana droga postępowania cywilnego. Tak więc obowiązujące przepisy i aktualna praktyka pozwalają na odzyskanie przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego kosztów wszelkich nakładów poniesionych po wojnie na budynki dekretowe, podczas gdy omawiany przepis obejmuje ochroną wyłącznie te nakłady, jeżeli dotyczą one budynków dekretowych zniszczonych w 66% podczas wojny.

Odnosząc się zaś do ostatniej z nowych przesłanek odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego z dodawanego do ugn art. 214a pkt 5 dotyczącego niezgodności z prawem i ładem przestrzennym podziału nieruchomości, której tylko część objęta jest roszczeniami dekretowymi, warto przywołać stanowisko Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 grudnia 2014 r. wyrażone podczas prac legislacyjnych nad ustawą nowelizującą. Prezes NSA w oparciu o wypływające z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego¹⁵ wnioski wskazał na treść art. 95 pkt 4 ugn, wedle którego podział nieruchomości celem realizacji roszczeń do nieruchomości może nastąpić niezależnie od postanowień planu miejscowego, a w razie jego braku niezależnie od ustaleń decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Co więcej, Prezes NSA zauważył, że umieszczanie w dodawanym do ugn art. 214a pkt 5 przesłanki zgodności z ładem przestrzennym jest szkodliwe ze względu na fakt, że utrzymywanie ładu przestrzennego w wystarczającym stopniu zapewniają przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003 nr 80 poz. 717 ze zm.). Warto przy tym zauważyć, że jedyną sytuacją, w której podział nieruchomości celem realizacji roszczeń dekretowych byłby niezgodny z prawem jest brak możliwości podzielenia budynku posadowionego na takiej nieruchomości zgodnie z art. 93 pkt 3b ugn (niezależnie od brzmienia art. 95 pkt 4 ugn). Jednak wówczas art. 93 pkt 3b ugn stanowi akceptowaną w orzecznictwie sądowoadministracyjnym¹⁶ i stosowaną przez organy administracji rozpatrujące wnioski dekretowe podstawę odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości warszawskiej w przypadku braku możliwości podziału budynku posadowionego na nieruchomości. W świetle powyższych

¹⁴ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 października 1999 r., sygn. I CKN 108/99, opubl. LEX nr 142595.

¹⁵ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 kwietnia 2008 r., sygn. K 6/05.

¹⁶ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 lipca 2010 r., sygn. I SA/Wa 731/10, opubl. LEX nr 673626.

wywodów bezzasadną wydaje się więc zastosowana przez ustawodawcę koniunkcja w dodawanym do ugn art. 214a pkt 5, gdyż już sama niezgodność z prawem (tj. niemożność dokonania podziału zgodnie z art. 93 pkt 3b ugn) stanowi obecnie wystarczającą podstawę do wydania odmownej decyzji dekretowej. Posłużenie się ową koniunkcją może wynikać z chęci uczynienia z wymagań ładu przestrzennego dodatkowych okoliczności uzasadniających negatywne załatwianie wniosków dekretowych, mimo tego, że zgodnie z art. 56 i 64 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymagania ładu przestrzennego nie mogą stanowić samodzielnej podstawy odmowy realizacji inwestycji, jeżeli jest zgodna z przepisami odrębnymi. Niemniej jednak użycie w omawianym przepisie takiej koniunkcji pozostanie bezzasadne, ponieważ stosowanie przesłanki odmowy z dodawanego do ugn art.214a pkt 5 i tak sprowadzałoby się wyłącznie do kwestii niemożności dokonania podziału budynku wedle art. 93 pkt 3b ugn, która to okoliczność w aktualnym stanie prawnym stanowi podstawę już wydawanych odmownych decyzji dekretowych. W ten sposób wprowadzenie kryterium wymagań ładu przestrzennego pozostanie irrelewantne, albowiem decydujące znaczenie będzie mieć niezgodność podziału z prawem.

Powracając do kryteriów oceny zgodności zaprezentowanej regulacji z zasadą proporcjonalności w pierwszej kolejności wskazać należy, że nowe przesłanki odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz dawnych właścicieli (lub ich następców) nie odpowiadają nakazowi przydatności. Przedstawiona analiza ukazuje bowiem, że adresaci dodawanego do ugn art. 214a (a zatem przede wszystkim organy administracji rozpatrujące wnioski dekretowe) będą mogli nie stosować przepisów wprowadzonych ustawą nowelizującą poprzez wybór innych funkcjonujących obecnie instytucji prawnych lub korzystanie z podstawowych dyrektyw systemowej i celowościowej wykładni aktualnie obowiązujących norm. W dodatku - jak to zostało wykazane - obecnie funkcjonujące rozwiązania zapewniają realizację zakładanych przez ustawodawcę celów w o wiele szerszym zakresie, aniżeli miałyby to miejsce w przypadku wejścia ustawy nowelizującej w życie. W konsekwencji może dojść do sytuacji, w której ustawa nowelizująca ograniczy możliwości realizacji zamierzonych celów w stosunku do aktualnego stanu prawa i praktyki.

Omawiana regulacja nie koresponduje również z nakazem konieczności, gdyż jest sprzeczna z dyrektywą skorzystania przez ustawodawcę ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa ulegną ograniczeniu¹⁷. Trudno bowiem uznać tak dalece idące ograniczenie możliwości ustanowienia na rzecz dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych) prawa użytkowania wieczystego za najmniej dolegliwy środek¹⁸, gdy - jak wynika z dokonanej analizy - dostępne aktualnie instrumenty prawne w identyczny sposób - a w niektórych wypadkach nawet w szerszym zakresie - chronią interesy podmiotów publicznych w odniesieniu do gruntów nieruchomości dekretowych. Przypomnieć zatem należy, że utrzymanie realizacji celów publicznych na gruntach dekretowych możliwe jest przy wykorzystaniu obecnie funkcjonujących instytucji prawnych zapewniających dawnym właścicielom (lub ich następcom prawnym) ekwiwalent finansowy. Zaś w pozostałe przypadki czynią z kwestii rozliczeń pomiędzy podmiotami publicznymi i dawnymi właścicielami kryterium odmownego załatwienia wniosku, podczas gdy aktualne regulacje pozwalają na dokonanie racjonalnego rozliczenia za powojenne budynki lub przeprowadzone remonty i odbudowy bez zamykania uprawnionym drogi do realizacji ekspektatywy z art. 7 ust. 2 Dekretu warszawskiego. Z kolei sprzedaż lub ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu dekretowego na rzecz osób trzecich oraz brak możliwości podziału nieruchomości zabudowanej funkcjonują obecnie jako podstawy odmownego załatwienia wniosku dekretowego. Nie można zatem poczytywać uchwalonej regulacji za najmniej uciążliwy środek ingerujący.

¹⁷ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 1999 r., sygn. K 13/98.

¹⁸ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 marca 2007 r., sygn. K 29/06.

Wreszcie nie sposób uznać, by efekty uchwalonych ograniczeń pozostawały w proporcji do całkowitego uniemożliwienia zrealizowania przez dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych) przysługującej im ekspektatywy prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości dekretowej, zatem by omawiana regulacja pozostawała w zgodzie z nakazem proporcjonalności *sensu stricto*. Przede wszystkim trzeba zwrócić uwagę na niezwykle głęboki poziom ingerencji ustawodawcy, gdyż uchwalona regulacja wprowadza liczne dodatkowe przesłanki odmownego rozpatrzenia wniosku dekretowego, a więc przesłanki prowadzące w konsekwencji do wygaszenia ekspektatywy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego przysługującej licznej grupie dawnych właścicieli (lub następców prawnych). Poza tym stopień realizacji celu uchwalonej regulacji - tj. utrzymanie funkcji publicznych na gruntach dekretowych oraz ochrona majątku publicznego – jest tożsamy lub nawet niższy w stosunku do obowiązujących obecnie rozwiązań nieingerujących tak dalece w sferę uprawnień dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych). Dlatego też nie można stwierdzić, by dodawany do ugn art. 214a odpowiadał nakazowi proporcjonalności *sensu stricto*.

Mając powyższe na uwadze skonstatować trzeba, iż wprowadzane dodawanym do ugn art. 214a pozadekretowe przesłanki odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych) w trybie Dekretu warszawskiego prowadzą do ograniczenia ekspektatywy prawa użytkowania wieczystego. Ekspektatywa ta stanowi inne prawo majątkowe w rozumieniu art. 64 Konstytucji. Natomiast takie ograniczanie innych praw majątkowych nie odpowiada wymogom zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

b) niezgodność z zasadą równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP

W ocenie The World Jewish Restitution Organization zasadnym jest poparcie stanowiska Prezydenta RP o niezgodności dodawanego do ugn art. 214a z zasadą równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Naruszenie zasady równości poprzez zróżnicowanie sytuacji dawnych właścicieli nieruchomości warszawskich (lub ich następców prawnych) nie można również uznać za ingerencję w równą ochronę innych praw majątkowych w rozumieniu art. 64 Konstytucji, która to ingerencja odpowiadałaby opisanym w poprzednim podpunkcie wymaganiom zasady proporcjonalności.

W bogatym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹⁹ odnoszącym się do zasady równości przyjmuje się, że punktem wyjścia przy kontrolowaniu zgodności normy prawnej z tą zasadą jest ustalenie wspólności cechy relewantnej adresatów danej normy w porównywanych sytuacjach, a zatem stwierdzenie podobieństwa owych sytuacji. Należy zatem pochylić się nad przesłanką podobieństwa odnośnej grupy podmiotów objętej działaniem kontrolowanej normy prawnej. W przypadku dodawanego do ugn art. 214a ową cechą relewantną jest status dawnego właściciela nieruchomości warszawskiej (lub jego następców prawnych), który na mocy art. 1 Dekretu warszawskiego został pozbawiony własności gruntu nieruchomości warszawskiej i, zgodnie z art. 7 ust. 1 Dekretu warszawskiego, skutecznie złożył wniosek o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do tego gruntu. Obecnie podmioty charakteryzujące się wyżej opisaną cechą relewantną są traktowane równo przy realizacji ich roszczeń dekretowych. Natomiast uchwalona regulacja doprowadzi do sytuacji, w której nader szerokie spektrum przesłanek odmownego załatwienia wniosku dekretowego skutkować będzie niezwykle zróżnicowaniem wśród podmiotów legitymujących się opisaną cechą relewantną. W konsekwencji duża część podmiotów dotychczas równo traktowanych, po wejściu w życie ustawy nowelizującej w uchwalonym kształcie, znalazłaby się w sytuacji, w której nie byłoby możliwości ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości dekretowej. Pozostała zaś część - choć ze względu na przedmiotowy zakres przesłanek z dodawanego do ugn art. 214a byłaby to zdecydowana mniejszość podmiotów o

¹⁹ Zob.: por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 kwietnia 2008 r., sygn. K 6/08.

cesze relewantnej – nadal będzie mogła mieć usprawiedliwione oczekiwania pozytywnego rozpatrzenia wniosku dekretowego. Na marginesie warto zauważyć, że tak eksponowany przez ustawodawcę upływ czasu doprowadził do sytuacji, w której wyłącznie nieruchomości w żaden sposób niezagospodarowane i niezabudowane, znajdujące się na obszarach, na których nie realizuje się jakichkolwiek celów publicznych, podlegałyby zwrotowi po wejściu w życie ustawy nowelizującej. Tego rodzaju nieruchomości położone w granicach dynamicznie rozwijającej się stolicy występują w znikomej ilości. Tak więc stopień zróżnicowania wprowadzany poprzez komentowaną regulację jest znaczący i spowoduje wyjątkowy wzrost odmownych decyzji dekretowych wydawanych na rzecz większości podmiotów charakteryzujących się cechą relewantną.

Nawiązując z kolei do argumentacji zaprezentowanej w poprzednim podpunkcie trzeba uznać, że wprowadzane przez omawianą regulację zróżnicowanie wśród podmiotów o cesze relewantnej, a zatem ingerencja w równą ochroną innych praw majątkowych, nie koresponduje z kryteriami proporcjonalnego ograniczania praw i wolności konstytucyjnych. Tożsame stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny, kontrolując zróżnicowanie przedmiotowe sytuacji byłych właścicieli w przypadku zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, na których tylko części zrealizowano cel wywłaszczenia, w której to sprawie uznał, że *„należy wskazać na naruszenie zasady równości - poprzez nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji byłych właścicieli (użytkowników wieczystych i in.) w zależności od tego, czy cel wywłaszczenia zrealizowano na całej nieruchomości, czy też jedynie na jej części. Realizacja celu założonego w uzasadnieniu projektu wskazanej nowelizacji wymagałaby równego potraktowania podmiotów obu kategorii.”*²⁰. Choć przytoczone orzeczenie odnosiło się do zwrotów wywłaszczonych nieruchomości, to zasadne są analogie do ustawy nowelizującej, ponieważ tak jak w przypadku krytykowanego podówczas art. 137 ust. 2 ugn, tak dodawany do ugn art. 214a zawiera przedmiotowe kryteria różnicujące sytuację dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych), podczas gdy pewna grupa podmiotów o cesze relewantnej nadal będzie mogła liczyć na ustanowienie prawa użytkowania wieczystego wyłącznie w oparciu o art. 7 ust. 2 Dekretu warszawskiego, niezależnie od przyczyn wskazanych w komentowanej regulacji.

Z powyższych względów różnicujące traktowanie dawnych właścicieli nieruchomości warszawskich (lub ich następców prawnych) w oparciu o przesłanki odmowy z dodawanego do ugn art. 214a uznać należy za nieproporcjonalną ingerencję w równą ochronę innych praw majątkowych w rozumieniu art. 64 Konstytucji.

2) Zarzut niezgodności z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP

Ograniczenia możliwości ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz dawnych właścicieli nieruchomości warszawskich (lub ich następców prawnych) wynikające z dodawanego do ugn art. 214a są nieproporcjonalne i będą skutkowały pozbawieniem uprawnień majątkowych dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych) bez jakiegokolwiek rekompensaty. Tym samym uchwalona regulacja jest z sprzeczną z zasadami wywłaszczenia z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Przede wszystkim wskazać należy, że – tak jak to już wcześniej zostało przedstawione – roszczenie o przyznanie prawa użytkowania wieczystego z art. 7 ust. 2 Dekretu warszawskiego stanowi silnie ukształtowaną ekspektatywę prawa, którą uznawać wypada za inne prawo majątkowe w rozumieniu art. 64 Konstytucji. Dodawany zatem do ugn art. 214a zawierający szeroki katalog przesłanek odmownego rozpatrzenia wniosku dekretowego doprowadzi do istotnego ograniczenia wspomnianej ekspektatywy przyznanej dawnym właścicielom (lub ich następcom prawnym) na mocy Dekretu warszawskiego. Warto przy tym dodać, że utrata ekspektatywy prawa do gruntu nie będzie jedynym skutkiem wprowadzenia nowego katalogu przesłanek odmownego załatwienia wniosku, ponieważ w przypadku

²⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 kwietnia 2008 r., sygn. K 6/05.

nieruchomości zabudowanych budynkiem w rozumieniu art. 5 Dekretu warszawskiego, wraz z wydaniem odmownej decyzji dekretowej (w myśl art. 8 Dekretu warszawskiego) dojdzie również do utraty przez dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych) prawa własności takich budynków. W świetle art. 5 Dekretu warszawskiego własność ta przysługuje dawnym właścicielom (lub ich następcom prawnym) na skutek prawidłowego złożenia wniosku dekretowego. Innymi słowy, przesłanki z dodawanego do ugn art. 214a doprowadzą do pozbawienia znacznej grupy dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych) uprawnień majątkowych. Przy czym nie chodzi tu o ekspropriację, która miała miejsce wraz z wejściem przepisów Dekretu warszawskiego w życie, lecz o – uzasadniające *rationae temporis* badanie ustawy nowelizującej z art. 21 ust. 2 Konstytucji – współczesne odjęcie uprawnień przyznanych dawnym właścicielom (lub ich następcom prawnym) po pozbawieniu ich prawa własności do nieruchomości warszawskich. Tak więc uchwalona regulacja przewiduje wyłączenie, które na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji rozumieć należy jako „przymusowe odebranie wszelkiego rodzaju prywatnych uprawnień majątkowych”²¹. Przywołany przepis uzależnia dopuszczalność wyłączenia od dwóch kryteriów: proporcjonalności oraz gwarancji odszkodowawczych²².

Odnosząc się ponownie do testu proporcjonalności komentowanej regulacji przeprowadzonego przy okazji uzasadnienia zarzutu niezgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji powtórzyć trzeba, iż dodawany do ugn art. 214a nie odpowiada wymogom zasady proporcjonalności. Tak dalece idąca ingerencja w uprawnienia majątkowe dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych) nie jest konieczna wobec przyświecających ustawodawcy celów, które w tym samym, lub nawet szerszym, zakresie są możliwe do osiągnięcia przy zastosowaniu obecnie obowiązujących przepisów. Tym samym uchwalona regulacja nie spełnia kryterium proporcjonalności z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Ustawa nowelizująca nie przewiduje również żadnej rekompensaty za skutki wprowadzenia dodawanego do ugn art. 214a w postaci pozbawienia dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych) ekspektatywy prawa użytkowania wieczystego gruntu nieruchomości dekretowej oraz pozbawienia w niektórych przypadkach prawa własności budynków dekretowych. Taka regulacja jest ewidentnie sprzeczna z wymogiem słusznego odszkodowania z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Poza tym na szczególną uwagę zasługuje enigmatyczne odwołanie się w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej do aktualnie obowiązującego art. 215 ugn jako wskazanie na regulację zapewniającą słuszne odszkodowanie za ograniczenie wynikające z dodawanego do ugn art. 214a. W tym miejscu należy podkreślić, że art. 215 ugn nie realizuje zasady słusznego odszkodowania z art. 21 ust. 2 Konstytucji za ingerencję w sferę praw majątkowych dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych) wprowadzaną dodawanym do ugn art. 214a, gdyż słuszne odszkodowanie powinno stanowić ekwiwalent dobra wyłączonego ustalony na zasadzie pełnego odszkodowania. Tymczasem przyznanie odszkodowania z art. 215 ugn jest ograniczone tak dalece sięgającymi warunkami, że nie sposób byłoby uznać to świadczenie kompensacyjne za możliwy do uzyskania ekwiwalent równoważący utratę ekspektatywy prawa użytkowania wieczystego do gruntu dekretowego na podstawie dodawanego do ugn art. 214a. Przypomnieć wypada, że konstrukcja art. 215 ugn - funkcjonująca już na gruncie ustawy wyłączeniowej, następnie transponowana do ugg i wreszcie przejęta przez ugn – obwarowana jest tak szczególnymi ograniczeniami, że zdecydowana większość podmiotów (podobnie zresztą jak to ma miejsce obecnie), której odmówiono by przyznania prawa użytkowania wieczystego w oparciu o jedną z podstaw z dodawanego do ugn art. 214a, nie byłaby w stanie uzyskać odszkodowania z art. 215 ugn. Odszkodowanie z art. 215 ugn jest znacząco ograniczone przedmiotowo, jak też zawiera istotną cezurę czasową, stąd nie będzie stanowić gwarancji uzyskania odszkodowania za

²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11.

²² Zob. *Ibidem*.

każdy przypadek odmownego załatwienia wniosku dekretowego w oparciu o dodawany do ugn art. 214a.

Co więcej, odszkodowanie z art. 215 ugn stanowi odzwierciedlenie woli polskiego prawodawcy zaprezentowanej po raz pierwszy w ustawie wywłaszczeniowej co do rekompensowania skutków wprowadzenia i stosowania przepisów Dekretu warszawskiego, lecz ograniczającej się wyłącznie do tych skutków, które dotyczyły określonych kategorii własności prywatnej i dawnych właścicieli. Przyjęcie, że odszkodowanie z art. 215 ugn (która to regulacja obrazuje kryteria kategoryzacji własności prywatnej funkcjonujące jeszcze w otoczeniu aksjologicznym ustawy wywłaszczeniowej) mogłoby stanowić formę kompensacji współcześnie dokonywanego przez ustawodawcę pozbawienia dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych) uprawnień majątkowych z Dekretu warszawskiego, nie przystaje do wymogów słusznego odszkodowania z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Na marginesie ponownie przywołać należy dostrzeżoną przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 28 października 2015 r., sygn. P 6/13, zależność pomiędzy pierwotnym odszkodowaniem z art. 215 ugn – czyli uregulowaniami z art. 53 ustawy wywłaszczeniowej a retroaktywnym ograniczeniem praw majątkowych dawnych właścicieli nieruchomości warszawskich (lub ich następców prawnych). Trybunał w przywołanym orzeczeniu doszedł bowiem do wniosku, że wprowadzenie - tożsamej z podstawą odmowy z dodawanego do ugn art. 214a pkt 1 - przesłanki odmowy z art. 51 (54) ustawy wywłaszczeniowej zostało zrównoważone regulacjami odszkodowawczymi z art. 53 ustawy wywłaszczeniowej. Z kolei ustawodawca wprowadzając dodatkową podstawę odmowy w dodawanym do ugn art. 214a pkt 1 - w przeciwieństwie do prawodawcy z okresu PRL – nie zdecydował się na zapewnienie jakiegokolwiek formy zrównoważenia interesów lub rekompensaty na rzecz dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych).

Podsumowując, zawarcie w dodawanym do ugn art. 214a nowych przesłanek odmownego załatwienia wniosków dekretowych doprowadzi do pozbawienia dużej grupy dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych) praw majątkowych w postaci ekspektatywy prawa użytkowania wieczystego gruntu dekretowego oraz w niektórych przypadkach prawa własności budynków dekretowych. Takie współcześnie dokonywane wywłaszczenie z jednej strony nie odpowiada kryteriom zasady proporcjonalności ingerencji w prawa majątkowe, z drugiej strony ustawa nowelizująca nie przewidziała żadnej rekompensaty za takie pozbawienie praw majątkowych. Zaś za słusne odszkodowanie za owe wywłaszczenie nie można uznać świadczenia kompensacyjnego z aktualnie obowiązującego art. 215 ugn. W konsekwencji pozbawienie praw majątkowych dawnych właścicieli nieruchomości warszawskich (lub ich następców prawnych) wprowadzane dodawanym do ugn art. 214a nie odpowiada wymaganiom stawianym współczesnemu wywłaszczeniu przez art. 21 ust. 2 Konstytucji.

3) Zarzut niezgodności z art. 2 Konstytucji RP

The World Jewish Restitution Organization podziela stanowisko Prezydenta o niezgodności dodawanego do ugn art. 214a z zasadami demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji, w tym w szczególności z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz zasadą ochrony praw nabytych.

Na zaprezentowany zakres naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego w głównej mierze wpływa charakter ograniczanych przez ustawodawcę uprawnień dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych). Otóż ponownie zaznaczyć wypada, że roszczenie o przyznanie prawa użytkowanie wieczystego do gruntu nieruchomości warszawskiej z art. 7 ust. 2 Dekretu warszawskiego – ze względu na nałożenie przez ustawodawcę w przywołanym przepisie jednoznacznego i skonkretyzowanego obowiązku na gminę - jest maksymalnie ukształtowaną ekspektatywą prawa do gruntu. Mając z kolei na uwadze fakt, iż maksymalnie

ukształtowane ekspektatywy *per se* podlegają zasadzie ochrony praw nabytych²³, przyjąć należy, że roszczenie z art. 7 ust. 2 Dekretu również objęte jest wspomnianą zasadą. Nadto dodanie do ugn art. 214a doprowadzi do wygaszenia ekspektatyw dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych), wobec których z różnych powodów (w tym również z uwagi na opieszałość organów administracji) roszczenie z art. 7 ust. 2 Dekretu nie zostało jeszcze zrealizowane. Taka zaś ingerencja ustawodawcy nie może budzić zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa. Co więcej, wprowadzenie szerokiego katalogu przesłanek odmownego załatwienia wniosku dekretowego w dodawanym do ugn art. 214a, skutkujących pozbawieniem praw majątkowych dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych) bez jakiegokolwiek rekompensaty, potwierdza zarzuty niezgodności komentowanej regulacji z zasadami demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji.

Warto poczynić jeszcze kilka uwag na temat eksponowanego przez autorów ustawy nowelizującej argumentu upływu czasu, w wyniku którego doszło do powstania nowych relacji faktycznych i prawnych, których ignorowanie i nadawanie priorytetowego znaczenia roszczeniu z art. 7 ust. 2 Dekretu warszawskiego mogłoby doprowadzić do naruszania praw i wolności osób trzecich. Przede wszystkim – jak to już zostało ukazane – aktualnie prawa i wolności osób trzecich są chronione w wystarczającym stopniu. Poza tym przytoczona argumentacja stanowiłaby racjonalne uzasadnienie dla takich zmian w sferze uprawnień dekretowych dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych), które byłyby proporcjonalne i nie prowadziłyby do naruszenia innych praw i wolności gwarantowanych przez Konstytucję. Natomiast tak dalece idące ograniczenie praw majątkowych dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych), wprowadzane przez ustawodawcę bez jakiegokolwiek rekompensaty uznać należy za arbitralną ingerencję w sferę uprawnień majątkowych²⁴, która nie może korespondować z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa i ochrony praw nabytych.

II. Zarzut niekonstytucyjności art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej w części dotyczącej dodawanego do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami art. 214b w związku z art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej

Głównym skutkiem dodawanego do ugn art. 214b będzie wygaszenie postępowań zainicjowanych prawidłowo złożonymi wnioskami dekretowymi przez dawnych właścicieli nieruchomości warszawskich (lub ich następców prawnych), a wraz z nim wygaszenie niezrealizowanych ekspektatyw prawa użytkowania wieczystego.. Wydawanie decyzji o umorzeniu postępowania dekretowego w przypadku upływu terminu 6 miesięcy (od publikacji ogłoszenia) na zgłoszenie swych praw do nieruchomości warszawskiej albo terminu kolejnych 3 miesięcy w przypadku ich nieudowodnienia jest drastycznym rozwiązaniem wobec wszystkich dawnych właścicieli nieruchomości warszawskich (lub ich następców prawnych).

Jak wskazuje się w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej, upływ czasu i brak zainteresowania uprawnionych podmiotów rozpatrzeniem wniosków dekretowych mają uzasadniać wprowadzane ustawą nowelizującą przesłanki umorzenia sprawy dekretowej. Jednakowoż autorzy projektu ustawy nowelizującej, prezentując takie uzasadnienia uchwalonych regulacji, nie dostrzegają tego, że nierozpatrzenie wniosków dekretowych nie wynikało wcale z niefrasobliwości dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych), którzy po skutecznym złożeniu wniosków nie wykazywali żadnej inicjatywy mającej na celu ostateczne zakończenie sprawy dekretowej. Duża liczba niezakończonych jeszcze spraw

²³ Tak: orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04.

²⁴ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04.

wiąże się przede wszystkim z niezgodną z regułami ówczesnego postępowania administracyjnego praktyką organów, ich wieloletnią beczynnością, a także z okolicznościami społeczno-politycznymi oraz ideologią powojennej Polski, w której dawni właściciele (lub ich następcy prawni) musieli ukrywać się lub ukrywać własność prywatną (w tym roszczenia do znacjonalizowanego mienia) lub też z której musieli emigrować.

Powyżej przedstawiony kontekst nakazuje oceniać uchwaloną regulację z punktu widzenia sytuacji znaczącej grupy dawnych właścicieli, którzy – prawidłowo złożony wniosek dekretowy - po wojnie opuścili Polskę (z własnej woli lub ze względu na różne okoliczności), porzucając wszelką nadzieję na realizację ekspektatywy prawa użytkowania wieczystego. W takiej sytuacji znajdują się w szczególności dawni właściciele (lub ich następcy prawni) narodowości żydowskiej, którzy nierzadko byli zmuszeni do ukrywania składników majątku (w tym roszczeń rewindykacyjnych) oraz do opuszczenia Polski, nie oczekując na rozpatrzenie wniosku dekretowego. W takich przypadkach następcy prawni dawnych właścicieli zazwyczaj nie są nawet świadomi przysługującej im ekspektatywy prawa użytkowania wieczystego wynikającej z prawidłowego złożenia wniosku dekretowego. W świetle takich sytuacji 6-miesięczny termin na zgłoszenie swych praw do nieruchomości w sprawie dekretowej od momentu ogłoszenia, które nie będzie faktycznie dostępne lub zrozumiałe dla podmiotów zagranicznych, musi budzić zasadnicze wątpliwości co do szans skutecznej ochrony praw dawnych właścicieli nieruchomości warszawskich (lub ich następców prawnych).

Podobnie odnieść należy się do terminu kolejnych trzech miesięcy na udowodnienie swych praw do nieruchomości, który to nakaz obecnie w większości przypadków traktować trzeba jako obowiązek wykazania następstwa prawnego po dawnych właścicielach nieruchomości warszawskich (lub ich następcach prawnych), którzy skutecznie złożyli wniosek dekretowy. Termin ten dla wielu następców prawnych dawnych właścicieli może okazać się niewykonalny w związku z tym, że udowodnienie następstwa prawnego w wielu sprawach dekretowych wymaga nierzadko wieloletnich poszukiwań dokumentów, niekiedy ich tłumaczenia na język polski oraz przeprowadzenia wielu skomplikowanych postępowań spadkowych. Trzy miesiące to okres, w którym przeprowadzenie zwykłego postępowania spadkowego byłoby niemożliwe nawet dla mieszkających w Polsce następców prawnych dawnych właścicieli, którzy nie wyjechali z kraju po wojnie. Zdecydowanie większe problemy z dotrzymaniem trzymiesięcznego terminu miałiby następcy prawni dawnych właścicieli, którzy musieliby dokonać stosownych legalizacji oraz tłumaczeń zagranicznych dokumentów. Szczególne zaś problemy wystąpiłyby w przypadku następców prawnych dawnych właścicieli żydowskiego pochodzenia, ponieważ przeprowadzenie postępowań spadkowych oraz odnalezienie koniecznych dokumentów wymaga żmudnych poszukiwań, a niekiedy okazuje się wręcz niewykonalne z uwagi na obiektywne trudności dotyczące zaginięcia lub zniszczenia istotnej dokumentacji w czasie wojny (w szczególności w Warszawie). W takich okolicznościach udzielanie trzymiesięcznego terminu na udowodnienie praw do gruntu nieruchomości dekretowej nie daje realnej możliwości ochrony tych praw.

Wreszcie podnieść należy, że dodawany do ugn art. 214b nie odnosi się w żaden sposób do bardzo częstych po stronie dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych) przypadków wielopodmiotowości, kiedy to brak jest danych dotyczących jednego z dawnych współwłaścicieli (lub jego następców prawnych), inni zaś aktywnie uczestniczą w postępowaniu i oczekują na jego zakończenie. Ustawa nowelizująca nie wskazuje w takich przypadkach, czy decyzja o umorzeniu będzie odnosiła się tylko do udziału jednego z tych dawnych współwłaścicieli, którego danych nie sposób ustalić, czy też będzie formalnie kończyła postępowanie dekretowe również wobec tych spośród jego uczestników, którzy aktywnie w nim uczestniczyli, prowadząc do wygaszenia ich praw majątkowych.

Powyższe rozważania wskazują zatem, że przesłanki i procedura umarzania wszczętych postępowań dekretowych nasuwają pytania co do faktycznych założeń ustawy nowelizującej. Wydaje się bowiem, że zamieszczone w omawianej regulacji terminy, służące zapewnieniu

dawnym właścicielom (lub ich następcom prawnym) możliwości zgłoszenia swych praw do nieruchomości dekretowej, będą mogły być wykorzystane – jeśli w ogóle – przez znikomą część uprawnionych. Ustawa nowelizująca jawi się zatem jako regulacja mająca na celu ułatwienie wygaszenia postępowań dekretowych, w których organy administracji mają obecnie trudności z ustaleniem stron oraz ich adresów, lecz nie ze względu na ich brak zainteresowania zakończeniem sprawy, a z uwagi na wieloletnią beczynność i jednoznacznie sprzeczną z regułami procedury administracyjnej praktykę dawnych organów państwa. Z tych powodów konieczne jest pochylenie się nad zgodnością dodawanego do ugn art. 214b z prawem do ochrony innych praw majątkowych w związku z zasadą proporcjonalności oraz zgodności z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

1) Zarzut niezgodności z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP

Wprowadzenie przez dodawany do ugn art. 214b przesłanek umorzenia zawisłych spraw dekretowych z powodu niemożności ustalenia przez organy administracji stron postępowania lub ich adresów doprowadzi do ostatecznego wygaszenia ekspektatyw ustanowienia prawa użytkownika wieczystego do gruntu dekretowego oraz w niektórych przypadkach prawa własności budynków dekretowych przysługujących dawnym właścicielom (lub ich następcom prawnym) w związku ze skutecznym złożeniem wniosku dekretowego. W poprzednim punkcie niniejszej opinii wykazane zostało, że roszczenie z art. 7 ust. 2 Dekretu warszawskiego stanowi maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę prawa, którą należy traktować jako inne prawo majątkowe w rozumieniu art. 64 Konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że doprowadzenie do wygaszenia takiej ekspektatywy na skutek wprowadzenia – nieznanych dotychczas - podstaw umorzenia prawidłowo zainicjowanych postępowań dekretowych stanowi ingerencję ustawodawcy w sferę uprawnień majątkowych dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych). Dopuszczalność takiego ograniczenia praw majątkowych zależy od spełnienia wymagań zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Do przeprowadzenia testu proporcjonalności uchwalonej regulacji konieczne jest zidentyfikowanie celu, jakiemu ma służyć ustawa nowelizująca w przedmiotowym zakresie. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej głównym elementem uzasadniającym przyjęcie uchwalonych rozwiązań była utrata przez dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych) zainteresowania ostatecznym zakończeniem sprawy, która miała przejawiać się przez brak inicjowania przez wnioskodawców działań mobilizujących organy państwa do podjęcia dalszych działań w sprawie. Takie stanowisko jest sprzeczne z podstawowymi założeniami obecnych, czy też obowiązujących w momencie składania wniosków dekretowych, regulacji procedury administracyjnej w Polsce, wedle których obowiązkiem dawnego właściciela (lub jego następców prawnych) było zainicjowanie postępowania dekretowego poprzez skuteczne złożenie wniosku w trybie art. 7 ust. 2 Dekretu. Na takich wnioskodawcach nie spoczywał obowiązek składania dalszych pism lub podań o kontynuowanie postępowania, do którego prowadzenia, i w konsekwencji ostatecznego zakończenia, zobligowane były organy państwa. Co więcej, brak kolejnych działań wnioskodawców w sprawie był niekiedy spowodowany obawą przed ujawnianiem roszczeń do znacjonalizowanego majątku lub też koniecznością opuszczenia kraju (jak to miało miejsce w przypadku dawnych właścicieli o żydowskich korzeniach). Tak więc to nie brak inicjatywy dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych) co do dalszego prowadzenia już raz wszczętego postępowania dekretowego, lecz wieloletnia beczynność i sprzeczna z regułami procedury administracyjnej praktyka organów państwa jest powodem znaczącego upływu czasu od momentu złożenia wniosków w trybie art. 7 ust. 1 Dekretu warszawskiego. Natomiast aktualne trudności związane z ustaleniem stron postępowania lub ich adresów nie mogą stanowić argumentu przemawiającego za uchwaloną regulacją, gdyż dezaktualizacja danych osobowych wnioskodawców lub ich adresów jest naturalną konsekwencją wieloletniej beczynności oraz lekceważącego stosunku organów państwa do wszczętych postępowań dekretowych. W warunkach kilkudziesięcioletniej

bezczyńności organów zobowiązanych do prowadzenia postępowania dekretowego nie można dziwić się dawnym właścicielom (lub ich następcom prawnym), że nie aktualizowali na bieżąco wszelkich zmian co do danych potrzebnych organom do zakończenia postępowania dekretowego. Trudno zatem aktualnie obciążać dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych) winą za negatywne skutki długoletniej bezczynności organów państwa poprzez wprowadzenie ustawą nowelizującą sankcji za wszczęte i nieukończone od lat postępowania w postaci ich umarzenia.

Umorzenie postępowań pozwoleń zaś na swobodne dysponowanie przez podmioty publiczne nieruchomościami dekretowymi, gdyż obrót nimi był ograniczany zgłoszeniem roszczeń dekretowych, które zgodnie z orzecznictwem i praktyką mają pierwszeństwo w realizacji przed wszelkimi innymi roszczeniami. Tym samym celem ustawodawcy jest ułatwienie podmiotom publicznym obrotu nieruchomościami dekretowymi, a zatem uzyskiwanie dochodu z transakcji pomimo niedoprowadzenia do uprzedniego negatywnego (merytorycznego) rozpatrzenia wniosku, a jedynie w związku z umorzeniem postępowania dekretowego z powodów formalnych. Zatem chęć swobody w dysponowaniu nieruchomościami dekretowymi i w konsekwencji chęć otrzymania zysku z ich zbywania nie mieści się w żadnej z wartości konstytucyjnych uzasadniających ograniczanie praw i wolności, enumeratywnie wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na to, że obecnie obowiązujący Kodeks postępowania administracyjnego nakłada na organy administracji obowiązek *ex officio* ustalenia stron postępowania administracyjnego oraz ich adresów stosownie do zasady aktywnego udziału stron w postępowaniu z art. 61 § 4 k.p.a.²⁵, a także wyjaśnienia wszelkich okoliczności faktycznych sprawy zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej z art. 7 i art. 77 k.p.a. Co więcej, przepisy k.p.a. nie zezwalają na zakończenie postępowania w jakiegokolwiek formie w przypadku trudności w ustaleniu ww. kwestii. Dlatego też czynienie z trudności związanych z ustaleniem stron postępowania dekretowego oraz ich adresów budzi wątpliwości co do spójności systemowej komentowanej regulacji. W tym miejscu przypomnieć należy, że decyzję o umorzeniu postępowania, w myśl art. 105 § 1 k.p.a., wydaje się w przypadku, gdy postępowanie okaże się bezprzedmiotowe. Bezprzedmiotowość zachodzi, jeśli zabraknie któregoś z konstytucyjnych elementów sprawy administracyjnej, określonych w art. 1 k.p.a. Nie można uznać, że dodawany do ugn art. 214b dotyczy sytuacji, w której zachodziłaby bezprzedmiotowość sprawy administracyjnej w myśl art. 1 k.p.a., ponieważ, pomimo braku danych wnioskodawcy i jego następców prawnych, wciąż występuje toczące się przed właściwym organem administracji publicznej postępowanie zainicjowane wnioskiem dekretowym w indywidualnej sprawie wnioskodawcy. Wprawdzie dopuszcza się umarzenie postępowania z uwagi na jego bezprzedmiotowość ze względu na śmierć wnioskodawcy, ale tylko w sprawach dotyczących praw ściśle związanych z osobą zmarłej strony. Nie jest to przypadek postępowań dekretowych, albowiem roszczenie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste nie ma charakteru uprawnienia osobistego. Postępowanie dekretowe może z powodzeniem toczyć się przy udziale następców prawnych wnioskodawców. Dlatego niezrozumiałe jest posłużenie się przez ustawodawcę instytucją umorzenia postępowania wobec określonych zasad jej użycia w procedurze administracyjnej i wynikających z niej nakazów dla organów administracji co do ustalenia stron, ich adresów i wyjaśnienia faktycznych okoliczności sprawy.

Na krytykę z punktu widzenia systemowej spójności komentowanej regulacji zasługuje także ustęp 5 dodawanego do ugn art. 214b, który stanowi, że decyzja o umorzeniu postępowania dekretowego jest podstawą wpisu prawa własności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu

²⁵ Tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. I OSK 1280/09, opubl. LEX nr 595027; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 kwietnia 2010 r., sygn. I OSK 913/09, opubl. LEX nr 595606; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 2014 r., sygn. I OSK 2001/14, opubl. LEX nr 1664408.

terytorialnego w księgach wieczystych lub podstawą do zamknięcia takich ksiąg. I w tym przypadku uchwalony przepis nie przystaje do obowiązującego porządku prawnego, ponieważ jest sprzeczny z art. 31 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. 2013 r. poz. 707 ze zm.), który stanowi, że wpisy w księgach wieczystych są dokonywane na podstawie dokumentu. Dokumentem w rozumieniu ww. przepisu może być oczywiście decyzja administracyjna, ale nie każdy jej rodzaj. Podstawą wpisu w księdze wieczystej może być bowiem akt administracyjny stwierdzający wystąpienie zdarzenia z zakresu prawa materialnego, wywołujący skutki w sferze cywilnoprawnej. Chodzi o decyzje, z których bezpośrednio wynikają prawa podmiotu, na rzecz którego ma być dokonany wpis (decyzja o wyłączeniu, stwierdzająca nabycie nieruchomości z mocy prawa itp.). Nie można dokonywać wpisów w księgach wieczystych na podstawie decyzji wywołujących skutki jedynie proceduralne. Za taką należy zaś uznać decyzję o umorzeniu postępowania, która *per se* nie wywołuje żadnych skutków w sferze cywilnoprawnej. Jak bowiem wynika z orzecnictwa sądów administracyjnych, decyzja o umorzeniu postępowania administracyjnego nie jest decyzją merytorycznie rozstrzygającą sprawę administracyjną, a wydanie takiej decyzji zamyka drogę do konkretyzacji praw i obowiązków stron²⁶.

Wreszcie odnieść się należy do przywołanych na poparcie omawianej regulacji w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej, jak również w stanowisku Prokuratora Generalnego, instytucji prawnych ingerujących w konstytucyjne prawa jednostki „niepodejmującej” działań zmierzających do ochrony swoich praw. Jednakowoż podanych przykładów, a zatem: sytuacji wezwania przez ogłoszenie nieznanymi spadkobiercami osoby zmarłej (art. 672-676 k.p.c.), umorzenia zawieszono postępowania cywilnego (art. 182 k.p.c.); nie sposób przyrównywać do zawartej w dodawanym do ugn art. 214b instytucji umorzenia postępowania administracyjnego, albowiem w tych przypadkach uprawnione podmioty – inaczej niż w przypadku dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych) - nigdy nie były znane sądowni i nigdy nie objawiły woli dochodzenia przysługujących im praw. Natomiast w przypadku wszczętych postępowań dekretowych uprawnione podmioty skutecznie zademonstrowały wobec organów państwowych chęć zrealizowania roszczenia z art. 7 ust. 2 Dekretu warszawskiego i tym samym przekazały władzom potrzebne do ostatecznego zakończenia sprawy dane i informacje, a tylko z uwagi na wieloletnią bezczynność organów wnioski dekretowe nie zostały rozpatrzone. W dodatku przywołane powyżej przykłady funkcjonują na gruncie prawa prywatnego, w którym swoboda działania i kształtowania własnej sytuacji prawnej przez podmioty jest zupełnie inaczej skonstruowana, aniżeli w prawie publicznym, gdzie jak to już zostało ukazane, organy administracji mają obowiązek z urzędu ustalać krąg podmiotów zainteresowanych i dbać o poprawność ich danych. Dlatego też przywołane w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej oraz w stanowisku Prokuratora Generalnego przykłady uznać wypada za chybione i nieprzystające do uchwalonej regulacji.

Powracając do oceny zgodności uchwalonej regulacji z kryteriami konstytucyjnej zasady proporcjonalności, podkreślić trzeba, iż celu dodawanego do ugn art. 214b w postaci uzyskania swobody przez podmioty publiczne w rozporządzaniu nieruchomościami dekretowymi nie sposób przypisać do jakiegokolwiek wartości konstytucyjnej wymienionej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nadto omawiana ingerencja ustawodawcy w sferę praw majątkowych dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych), tyle że w tym przypadku poprzez wprowadzanie nadzwyczajnych środków proceduralnych, również nie odpowiada kryterium konieczności. Ustawa nowelizująca w omawianym zakresie doprowadzi bowiem do wygaszenia ekspektatyw prawa użytkowania wieczystego do gruntu przysługujących dawnym właścicielom (lub ich następcom prawnym) bez merytorycznego rozpatrzenia sprawy, a wyłącznie w drodze formalnej decyzji wydanej w oparciu o przepisy mające na celu ułatwić

²⁶ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodka Zamiejscowego w Szczecinie z 5 września 2002 r., SA/Sz 3020/2000, opubl. Lexis nr 360165.

drastyczne zakończenie problematycznych postępowań dekretowych, w których trudności wystąpiły na skutek wieloletniej bezczynności i naruszeń reguł proceduralnych ze strony organów państwa. Tak głębokiej ingerencji ustawodawcy – poprzez wprowadzenie nowych instrumentów proceduralnych - w prawa majątkowe dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych) nie sposób uznać za adekwatne do zamierzonego celu w postaci uzyskania swobody przez podmioty publiczne w rozporządzaniu nieruchomościami dekretowymi. Z tych względów skonstatować wypada, że dodawany do ugn art. 214b ustalający nadzwyczajne przesłanki umorzenia postępowań dekretowych prowadzi do ograniczenia przez ustawodawcę sfery uprawnień majątkowych dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych) wbrew zasadzie proporcjonalności, *eo ipso* jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jeśliby zaś przyjmować, że dodawany do ugn art. 214b wprowadza podstawę umorzenia całego postępowania dekretowego, w którym po stronie dawnych współwłaścicieli (lub ich następców prawnych) występuje wiele podmiotów, spośród których tylko wobec jednego lub kilku nie da się wskazać koniecznych danych, reszta zaś aktywnie uczestniczy w postępowaniu, to omawiana regulacja również nie spełnia wymogu adekwatności w stosunku do zmierzonych celów. Wówczas bowiem pozostali aktywni uczestnicy postępowania dekretowego, zupełnie niezależnie od podejmowanych działań, utraciliby swe uprawnienia dekretowe na skutek braku wiadomości ze strony tylko jednego z dawnych współwłaścicieli (lub jego następców prawnych). W takim ujęciu ustawa nowelizująca ingeruje w prawa majątkowe pozostałych aktywnych uczestników postępowania dekretowego również wbrew zasadzie proporcjonalności.

Na koniec warto jeszcze zauważyć, że autorzy projektu ustawy nowelizującej dostrzegli problem braku proporcjonalności dodawanego do ugn art. 214b, gdyż w jego uzasadnieniu doszli do wniosku, iż organy administracji dysponują obecnie bardzo ograniczonymi instrumentami pozwalającymi im na ustalenie stron postępowania oraz ich adresów, co w szczególności jest uciążliwe w przypadku podmiotów zagranicznych. Jednak pomimo takiej uwagi ustawodawca nie zdecydował się na podjęcie prac legislacyjnych nad możliwością poszerzenia środków ułatwiających organom administracji ustalenie koniecznych danych stron postępowania, lecz wprowadza zakończenie wszczętych postępowań dekretowych skutkujące wygaszaniem przysługujących dawnym właścicielom (lub ich następcom prawnym) ekspektatyw przyznania prawa do nieruchomości dekretowej.

2) Zarzut niezgodności z art. 2 Konstytucji RP

The World Jewish Restitution Organization stoi na stanowisku, że dodawany do ugn art. 214b jest sprzeczny z zasadami państwa prawnego z art. 2 Konstytucji, tj.: z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą ochrony praw nabytych. Jak wspomniano wyżej, roszczenie o przyznanie prawa użytkowania wieczystego z art. 7 ust. 2 Dekretu warszawskiego jest w ocenie Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów maksymalnie ukształtowaną ekspektatywą prawa majątkowego i z tego powodu podlega ochronie rozciąganej przez ww. zasady demokratycznego państwa prawnego. Z uwagi zatem na fakt, że wejście w życie omawianej regulacji – na skutek szczególnych uwarunkowań umarzania wszczętych postępowań dekretowych – doprowadzi do znaczącego ograniczenia możliwości realizacji roszczenia z art. 7 ust. 2 Dekretu warszawskiego, nastąpi wygaszenie znacznej liczby ekspektatyw przyznania prawa użytkowania wieczystego oraz w niektórych przypadkach prawa własności budynków dekretowych, przysługujących dawnym właścicielom (lub ich następcom prawnym). Konsekwencją ustawy nowelizującej będzie więc formalne zakończenie postępowania, nieopowiedzone procedowaniem wniosku dekretowego *meriti*. Taka drastyczna zmiana sytuacji prawnej dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych), powodująca ograniczenie sfery ich uprawnień majątkowych, nie odpowiada wymogom

zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, jak również zasadzie ochrony praw nabytych.

Przywołane zasady nie oznaczają bynajmniej zakazu dokonywania przez prawodawcę zmian w systemie prawnym. Niemniej jednak nakazują one tworzenie takich konstrukcji prawnych, które w praktyce będą umożliwiały podmiotom uprawnionym realizację ich prawa. W tym miejscu na szczególną uwagę zasługuje uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej, a także odpowiadające mu stanowisko Prokuratora Generalnego, gdzie podnosi się, iż umorzenie wszczętych postępowań dekretowych będzie możliwe wyłącznie po dokonaniu ogłoszenia i bezskutecznym upływie 6-miesięcznego terminu, a w niektórych wypadkach jeszcze dodatkowego 3-miesięcznego terminu. Przy czym owo ogłoszenie oraz terminy są prezentowane jako proceduralne gwarancje możliwości zgłoszenia i udowodnienia (i w konsekwencji zrealizowania) przez dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych) praw do nieruchomości dekretowych. Jednakowoż – jak to zostało przedstawione w poprzednim podpunkcie – skuteczność rzeczonego ogłoszenia, a także stosowność długości owych terminów wobec dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych) mieszkających poza Polską, niewładających językiem polskim lub (co szczególności dotyczy osób o żydowskich korzeniach) mających trudności z uzyskaniem właściwych dokumentów i przeprowadzeniem koniecznych postępowań spadkowych, budzi istotne wątpliwości z punktu widzenia efektywności omawianych ram proceduralnych.

Wypada przypomnieć tu stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w sprawie tzw. mienia zabużańskiego, który stwierdził, że „*Tworzenie ram prawnych określonych instytucji nie może całkowicie abstrahować od okoliczności faktycznych oraz realiów gospodarczych, w jakich funkcjonować będą tworzone instytucje prawne. Ustawodawca nie może więc co do zasady doprowadzić do tak istotnego zawężenia możliwości realizacji przyznanego jednostce prawa podmiotowego, że w istocie prowadzi to do powstania swoistego nudum ius, prawa majątkowego, które wskutek tego staje się prawem bezprzedmiotowym i w praktyce pozbawionym wartości majątkowej.*”²⁷. Natomiast tworzone przez ustawodawcę w komentowanej regulacji proceduralne i instytucjonalne ramy umożliwiające uniknięcie umorzenia wszczętych postępowań dekretowych w postaci ogłoszenia i dwóch terminów przyjmują w rzeczywistości charakter iluzorycznych rozwiązań, które stwarzają jedynie pozór ochrony przysługującej dawnym właścicielom (lub ich następcom prawnym) ekspektatyw, które w rezultacie dokonania ogłoszenia oraz bezskutecznego upływu terminów i tak w zdecydowanej większości przypadków zostaną wygaszone. W konsekwencji dojdzie do istotnego zawężenia realizacji uprawnień majątkowych dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych), które przejdą w stan praw bezprzedmiotowych. W tym właśnie względzie komentowana regulacja narusza zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz ochrony praw nabytych z art. 2 Konstytucji.

Z kolei analizując dodawany do ugn art. 214b w warunkach bardzo częstych sytuacji wielopodmiotowości po stronie dawnych współwłaścicieli (lub ich następców prawnych), to omawiana regulacja także nie koresponduje z zasadami zaufania państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych z punktu pozycji tych spośród dawnych współwłaścicieli (lub ich następców prawnych), którzy aktywnie uczestniczyli w postępowaniu dekretowym. Z uwagi bowiem na brak danych o innych dawnych współwłaścicielach (lub ich następcach prawnych), dojdzie umorzenia, a zatem do pozbawienia praw majątkowych również tych uczestników postępowania dekreтового, którzy aktywnie w nim działali i zasadnie oczekiwali na jego pozytywne zakończenie lub chociażby merytoryczne rozpatrzenie złożonego wniosku dekreтового. W konsekwencji, niezależnie od starannych działań poszczególnych współwłaścicieli zmierzających do załatwienia wniosku dekreтового i zakończenia sprawy, dojdzie do pozbawienia praw majątkowych tych spośród dawnych współwłaścicieli (lub ich następców prawnych), którzy aktywnie działali w postępowaniu

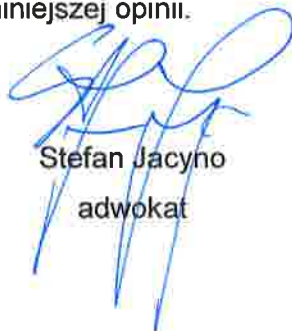
²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02.

dekretowym. Taka ingerencje w sferę praw majątkowych podmiotów ze starannością dbających o swoje interesy nie odpowiada zasadom drugiego stopnia wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawnego ujętej w art. 2 Konstytucji.

III. Podsumowanie

Podsumowując, dodawane do ugn art. 214a i art. 214b prowadzą do pozbawienia dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych) uprawnień majątkowych przyznanych im Dekretem warszawskim, na mocy którego skomunalizowano niegdyś należące do nich grunty. Nadto ustawodawca dokonuje owego ograniczenia praw majątkowych bez wprowadzenia jakichkolwiek gwarancji odszkodowawczych. Tym samym zasadne jest twierdzenie, iż ustawa nowelizująca stanowi wtórną formę wywłaszczenia *sensu largo*, które po raz pierwszy miało miejsce wraz wejściem życie przepisów Dekretu warszawskiego, zaś jego wtórna postać nastąpi wraz z wejściem w życie dodawanych do ugn art. 214a i 214b w uchwalonym kształcie. Co więcej, komentowane regulacje nie uwzględniają trudnej sytuacji faktycznej i prawnej dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych) nieznających języka polskiego i przebywających poza Polską, a w szczególności osób o żydowskich korzeniach, które mają niebywale trudności w uzyskaniu koniecznych dokumentów i przeprowadzeniu potrzebnych postępowań spadkowych. W tym względzie dodawany do ugn art. 214b faktycznie wyklucza możliwość merytorycznego rozpatrzenia wniosku dekretowego i w konsekwencji znacząco obniża szanse na zrealizowanie przysługujących takim osobom ekspektatyw przyznania prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości warszawskich.

Mając powyższe na uwadze, podnoszę niezgodność ustawy nowelizującej z Konstytucją RP w zakresie wskazanym na wstępie niniejszej opinii.



Stefan Jacyno
adwokat