

Zamiast reprivatyzacji utrata majątku

27 lutego 2015 | Prawo | Lech Żyżylewski Piotr Gołaszewski

Najnowsza propozycja Senatu zmierza do przesuniętej w czasie nacjonalizacji. Występujący z roszczeniami będą się spotykać z odmową - alarmują eksperci.

Dyskusje o warszawskiej reprivatyzacji trwają już 26 lat. Najświeższym ich owocem jest senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy - Kodeks rodzinny i opiekuńczy (dalej: projekt), który wpłynął do Sejmu 10 lutego 2015 r. Propozycja Senatu może wpłynąć na stosowanie dekretu z 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy.

Nie jest naszym zamiarem podejmowanie dyskusji na płaszczyźnie idei i historii warszawskiej reprivatyzacji, choć nie sposób nie dostrzec, że w uzasadnieniu projektu nadmiernie wyeksponowano wątek ochrony interesu publicznego, jakby to roszczenia dekretowe - a nie sam dekret i jego bezprawne stosowanie w przeszłości - były źródłem wszelkiego zła. Chcemy się odnieść do konkretnych rozwiązań zawartych w projekcie, które budzą wątpliwości.

Piętrzące się wątpliwości

Projekt rozszerza regulacje ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczące prawa pierwokupu, które miałyby objąć sprzedaż praw i roszczeń dekretowych, a także sprzedaż prawa użytkowania wieczystego ustanowionego w trybie dekretu. Ta propozycja, choć nie budzi obiekcji, nasuwa jednak pytanie o jej skuteczność. Nietrudno wskazać na inne niż sprzedaż umowy - darowizny, zamiany - które pozwolą uniknąć prawa pierwokupu. Nie pomoże tu także wprowadzenie obligatoryjnej formy aktu notarialnego, która była już stosowana w dotychczasowym obrocie. Dowodem nieszczelności proponowanych rozwiązań jest zupełne pominięcie w projekcie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego ustanowionego w trybie dekretu w prawo własności, na co pozwalają - i to w wielu wypadkach nieodpłatnie - przepisy ustawy z 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Trudno racjonalnie wytłumaczyć, dlaczego przedmiotem pierwokupu ma być prawo użytkowania wieczystego ustanowione w trybie dekretu, ale już nie prawo własności powstałe z (nieodpłatnego) przekształcenia „dekretowego” prawa użytkowania wieczystego.

Za pomniejsze można uznać wątpliwości dotyczące ewentualnego zbiegu prawa pierwokupu, które miałby wykonywać właściwy minister, np. z prawem pierwokupu wynikającym z zabytkowego charakteru nieruchomości, co na terenie dekretowym nie jest rzadkością, wykonywanym przez prezydenta m.st. Warszawy. Podobnie jest z przewidzianym w projekcie wymogiem terminowego złożenia do akt sądowych lub administracyjnych umowy sprzedaży praw i roszczeń dekretowych. Nie wiadomo, o akta jakich konkretnie postępowań chodzi.

Zdecydowanie dalej idące obiekcje wzbudza projektowane rozszerzenie przesłanek negatywnego załatwienia wniosku dekretowego, które - ponieważ ma dotyczyć również spraw wszczętych wcześniej (czyli wszystkich) - wydaje się niekonstytucyjne. Takie rozwiązanie narusza zasadę ochrony praw słusznie nabytych. Argumentacji dostarcza wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10

kwietnia 2006 r. (SK 30/06), w którym m.in. czytamy, że „sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją winna być poddana takim przepisom przejściowym, by mogły mieć one czas na dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie wcześniejszej regulacji w przeświadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny”.

Wywłaszczenie bez pieniędzy

Ponadto trudno uznać za spełniające wymogi konstytucyjne ograniczenie się przez projektodawców - w razie negatywnego załatwienia wniosku dekretowego - do mechanizmu odszkodowawczego przewidzianego w art. 215 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Odwołanie się w uzasadnieniu projektu do tej normy jest nieporozumieniem, skoro wiadomo, że kształt tego przepisu wyznacza obecnie zakresowy wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 czerwca 2011 r. (SK 41/09), wskazujący jedynie na pominięcie prawodawcze, a więc należący do kategorii orzeczeń kontrowersyjnych z punktu widzenia praktyki obrotu prawnego. Co jednak najistotniejsze, ponieważ art. 215 nie obejmuje wszystkich sytuacji przewidzianych w nowym art. 214a ustawy, konkluzja jest prosta: projekt przewiduje wywłaszczenie bez odszkodowania (i to nie zawsze na cel publiczny), a przynajmniej dopuszcza taką możliwość.

Rzuca się w oczy również to, że projekt wprowadza uznanie administracyjne przy rozpoznawaniu wniosków dekretowych („można odmówić”), choć art. 7 dekretu jest przepisem związanym („gmina uwzględni”). Do tego w proponowanej regulacji jest wiele pojęć nieostrych, co tworzy ogólne wrażenie bardzo szerokiej swobody prezydenta m.st. Warszawy przy negatywnym załatwianiu wniosków dekretowych i oznacza ograniczenie kontroli sądowej w tym zakresie (skoro odmowne decyzje dekretowe będą miały charakter uznaniowy).

Na koniec zwracamy uwagę na ewidentne niedostatki propozycji umarzania w drodze decyzji postępowań prowadzonych w trybie dekretu, w których pomimo ogłoszenia nie zgłoszą się we właściwym terminie uprawnione osoby. Sama koncepcja ogłoszeń jest nieuczciwa wobec osób mieszkających za granicą, których wśród potencjalnych dekretowców nie brak i które nie będą miały szansy dowiedzenia się o ogłoszeniu. Jeśli ogłoszenia rzeczywiście mają spełnić swoją funkcję (a nie być kolejną fikcją), powinny być rozpowszechniane również w głównych językach obcych w mediach zagranicznych i za pośrednictwem polskich placówek dyplomatycznych.

Interesujące jest również to, komu i w jaki sposób prezydent m.st. Warszawy ma doręczyć decyzję o umorzeniu postępowania, gdy... nikt uprawniony nie zgłosi się w odpowiedzi na ogłoszenie. Projekt nie daje możliwości zastosowania art. 49 kodeksu postępowania administracyjnego, a więc decyzji umarzającej postępowanie nie będzie komu i jak doręczyć, choć jest to niezbędne, by weszła ona do obrotu prawnego.

CV

Autorzy są prawnikami z kancelarii Domański Zakrzewski Palinka

Rzeczpospolita

© Wszystkie prawa zastrzeżone