

Warszawa, dnia 27.01. 1988 r.

Rz 50 / 2 / 8 / 88

Do Prezydium
Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

Warszawa

Na podstawie art.17 ust.3 w związku z art.14 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 45 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich /Dz.U.Nr 21, poz.123/ zwracam się z uprzejmą prośbą do Prezydium Sejmu o spowodowanie podjęcia inicjatywy ustawodawczej przez stosowną komisję lub grupę posłów co do wystąpienia do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z wnioskiem o nowelizację ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości /Dz.U. Nr 22, poz.99, zm. Dz.U. z 1987 r. Nr 21, poz.124/ w tym kierunku że "uchyla się art.89 ust.1 tej ustawy, wedle którego to przepisu uznano za wygasłe prawa do odszkodowania za przyjęte przez Państwo grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości, przewidziane w art.7 ust.4 i 5 i art.8 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st.Warszawy /Dz.U. Nr 50, poz. 279/".

Uzasadnienie

I. Stosownie do art.1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st.Warszawy /Dz.U. Nr 50, poz.279/ wszelkie grunty na obszarze m.st.Warszawy w jej ówczesnych granicach przeszły z dniem wejścia w życie dekretu na własność gminy m.st.Warszawy, z mocy zaś art.32 ustawy z dnia 20 marca 1952 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej /Dz.U. Nr 14, poz.130/ grunty te stały się z mocy prawa majątkiem Państwa. W konsekwencji Skarb Państwa przejął prawa i obowiązki wynikające z dekretu dla ówczesnego samorządu m.st.Warszawy. Jeżeli chodzi o budynki oraz inne przedmioty, znajdujące się na przejętych gruntach to w zasadzie pozostawały one własnością dotychczasowych właścicieli /art.5/. Właściciele, ich prawni następcy będący w posiadaniu gruntu lub osoby prawa ich reprezentujące mogli w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez organy administracji miasta zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi

prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawo zabudowy z opłatą symboliczną /art.7 ust.1/. Prawo wieczystej dzierżawy oraz prawo zabudowy przekształciło się z kolei w prawo własności czasowej, a następnie w prawo użytkowania wieczystego. W razie nieprzyznania dotychczasowemu właścicielowi gruntu wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy wszystkie budynki położone na gruncie przechodziły na własność Państwa. **Przejęcie gruntów jak również położonych na nich budynków nie miało jednakże następować bez jakiegokolwiek ekwiwalentu.** Przepisy dekretu przewidywały bowiem wypłatę odszkodowania w papierach wartościowych dotychczasowym właścicielom za grunty oraz za budynki w razie niezgłoszenia wniosku o przyznanie wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy, a także w razie odmowy uwzględnienia takiego wniosku /art.7 ust.5, art.8 i 9/.

Stosownie do art.9 ust.9 dekretu Minister Odbudowy w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej i Skarbu mieli określić w rozporządzeniu wykonawczym tryb postępowania, zasady i sposób ustalania odszkodowania oraz przepisy o emisji papierów wartościowych przeznaczonych na ten cel. **Rozporządzenie takie jednakże przez okres przeszło czterdziestu lat się nie ukazało, w związku z czym złożone wnioski o odszkodowanie nie zostały dotychczas przez organy administracyjne załatwione.**

Zaznaczyć należy, że urzeczywistnienie zasady odszkodowania, przewidzianej w art.9 dekretu w pewnym zakresie i to w odniesieniu do niektórych tylko kategorii nieruchomości znalazło swój wyraz w art.53 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości /Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz.64 i z 1982 r. Nr 11, poz.79/. W szczególności przepis ten stanowił, że przepisy ustawy wywłaszczeniowej dotyczące odszkodowania stosuje się odpowiednio do odszkodowania za gospodarstwa rolne, sadownicze i warzywnicze na gruntach, które na podstawie dekretu z dnia 26.X.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy przeszły na własność Państwa, jeżeli poprzedni właściciele lub następcy prawni tych osób, prowadzący wymienione gospodarstwa pozbawieni zostaną użytkowania wspomnianych gruntów po wejściu w życie tej ustawy, a więc po dniu 5 kwietnia 1958 r. Podobna zasada została przyjęta jeżeli chodzi o odszkodowanie za domy jednorodzinne i jedną działkę budowlaną pod budowę domu jednorodzinnego, które przeszły bądź przejdą po

wejściu w życie ustawy wywłaszczeniowej na własność Państwa na podstawie omawianego dekretu. Równocześnie stosownie do art.53 ust.3 ustawy wywłaszczeniowej z 1958 r. Rada Ministrów mogła w drodze rozporządzenia rozciągnąć zasady odszkodowania przewidziane w tej ustawie do domów jednorodzinnych oraz jednej działki budowlanej pod budowę domu rodzinnego, które przeszły na własność Państwa na podstawie dekretu przed dniem 5 kwietnia 1958 r. Rozporządzenie takie jednakże nie zostało wydane.

Tak więc w odniesieniu do wymienionych wyżej kategorii gruntów i budynków wyłączono stosowanie art.9 dekretu z dnia 26 X 1945 r. i przyjęto korzystniejsze zasady odszkodowania przewidziane w ustawie wywłaszczeniowej. Odszkodowanie takie miał obowiązek ustalać właściwy organ administracji państwowej bez względu na to, czy ich poprzedni właściciel lub następcy prawni złożyli w odpowiednim terminie wnioski o przyznanie im prawa własności czasowej /obecnie użytkowania wieczystego/ i czy do chwili pozbawienia ich użytkowania nieruchomości zostało im przyznane prawo własności czasowej do gruntu.

Dla całości stanu prawnego przed wejściem w życie ustawy z dnia 29 kwietnia 1965 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości /Dz.U. Nr 22, poz. 99/ dodać należy, że uchwała nr 11 Rady Ministrów z dnia 27 stycznia ¹⁹⁶⁵ r. w sprawie oddania niektórych terenów na obszarze m.st. Warszawy w wieczyste użytkowanie /Mon.Pol. Nr 6, poz. 18/, /nie mająca zresztą oparcia ustawowego/ upoważniła właściwe organy administracji do oddawania w wieczyste użytkowanie dotychczasowym właścicielom lub ich następcom prawnym określonych ściśle gruntów, mimo że osoby te nie złożyły w wymaganym terminie przewidzianym w dekrecie z dnia 26 X 1945 r. wniosków o przyznanie im prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy.

Sprawa gruntów warszawskich została obecnie unormowana w art.89 i 90 ustawy z dnia 22 kwietnia 1965 r. /Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm./, przy czym jak wynika z tych przepisów chodziło o ostateczne uporządkowanie niezakończonych dotychczas kwestii. W szczególności ^a /ustawa uznała za wygasłe prawa do odszkodowania za przejęte przez Państwo nieruchomości przewidzianego w art.7 ust. 4 i 5 i art.8 dekretu, b/ przewidywała możliwość przyznania prawa użytkowania wieczystego i zwrotu budynków jednorodzinnych /i innych podobnych, jak odrębna własność lokali czy domy spółdzielcze/ poprzednim właścicielom lub ich następcom prawnym,

o ile złożą w terminie do 31 grudnia 1988 r. odpowiednie wnioski, z tym że na rzecz osoby fizycznej może być dokonany zwrot tylko jednej nieruchomości. Nie dotyczy to jednakże tych gruntów, które zostały oddane w użytkowanie wieczyste osobom innym niż byli właściciele oraz gruntów oddanych w użytkowanie, o/ powtórzyła w art. 90 przyjęte już uprzednio we wspomnianym wyżej art. 53 ustawy z dnia 12 marca 1953 r. o zasadach i trybie wyłączenia nieruchomości zasady co do odszkodowania za niektóre nieruchomości.

II. Przyjęta w ustawie z dnia 22 kwietnia 1985 r. regulacja prawna budzi poważne zastrzeżenia i to tak z punktu widzenia prawnego, jak również społecznego /moralno-etycznego/, a więc zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. Podkreślić należy, że przewidziane w przepisach dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy odszkodowanie za przejęte na rzecz Skarbu Państwa grunty i budynki dotyczyło wszelkich nieruchomości, a więc nieruchomości stanowiących tak własność osobistą, jak również własność indywidualną.

Art. 18 Konstytucji zapewnia całkowitą ochronę oraz prawo dziedziczenia własności osobistej obywateli. Oceniając w świetle tej konstytucyjnej zasady art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r., którego treść w ortatecznym wyniku prowadzi do pozbawienia obywateli przewidzianego dekretem z dnia 26.X.1945 r. odszkodowanie za przejęte przez Państwo nieruchomości stanowiące własność osobistą, dojść należy do wniosku, że powołany przepis w tym zakresie godzi w konstytucyjną zasadę ochrony tej własności.

Zauważyć należy, że wprowadzanie w przepisach art. 89 ust. 2 oraz art. 90 ust. 2 ustawy wprowadzone unormowania nawet korzystniejsze w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność osobistą aniżeli to przewidywały przepisy dekretu z dnia 26.X.1945 r. niemniej jednak regulacja ta nie obejmuje całej wchodzącej w grę własności osobistej. W szczególności wyłączeniu bez odszkodowania z mocy ustawy ulegają wszystkie działki budowlane i domy jednorodzinne, których władanie faktycznie zostało objęte osobom uprawnionym przed dniem 5 kwietnia 1956 r., a nie może być już im przywrócone. Dodatkowo należy podkreślić, że przepis art. 90 ust. 2 ustawy wykazuje pewną niekonsekwencję, skoro nie objęto nim pozostałych nieruchomości zaliczonych również do własności osobistej, m.in. lokali w małych domach mieszkalnych, mimo że stanowią one - jak to wynika z art. 133 § 1 Kodeksu cywilnego - przedmiot takiej własności.

Przyjęte w art. 99 ust. 2 i art. 90 ust. 2 ustawy rozwiązanie jest również sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości obywateli wobec prawa /art. 67 ust. 2 Konstytucji/. W świetle bowiem istniejącego obecnie stanu prawnego obywatele, którzy nawet nie złożyli swego czasu wniosku o przyznanie im prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy, mają możliwość zwrotu nieruchomości, o ile należy ona do kategorii wymienionych w art. 99 § 2 ustawy i nie została oddana w użytkowanie wieczyste innym osobom względnie oddana w użytkowanie. Z kolei właściciele domów jednorodzinnych i jednej działki budowlanej, jeżeli zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania po dniu 5 kwietnia 1958 r. mają prawo do odszkodowania i to na zasadach przewidzianych przy wywłaszczeniu nieruchomości /art. 90 ust. 2/. Uprawnienie to, jak już wskazano wyżej, nie obejmuje pozostałych nieruchomości, stanowiących również przedmiot własności osobistej. Natomiast ci wszyscy obywatele, właściciele nieruchomości stanowiących przedmiot własności osobistej, którzy w zaufaniu do zawartych w dekreście z dnia 26 X 1945 r. postanowień złożyli wnioski o przyznanie im prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy, a których wnioski nie zostały uwzględnione, jak również ci, którzy w określonym terminie wniosków takich nie złożyli, zostali pozbawieni przewidzianego w art. 9 dekretu odszkodowania. Złożone zaś przez nich wnioski o należne odszkodowanie nie zostały dotąd uwzględnione, przede wszystkim dlatego, że przez okres prawie 40 lat nie została wydane rozporządzenie wykonawcze, określające tryb i zasady tego odszkodowania.

Tego rodzaju rozwiązanie trudno uznać za zgołne z zasadą równego traktowania obywateli znajdujących się w analogicznej sytuacji faktycznej jak również z zasadami sprawiedliwości społecznej.

Jeżeli chodzi o grunty i budynki położone na obszarze m. st. Warszawy w jej domnych granicach, a mające charakter własności indywidualnej, ich ochronę w myśl art. 17 Konstytucji określają obowiązujące ustawy. W świetle więc tego przepisu niezasadniony byłby pogląd, że rozwiązanie przyjęte w art. 99 ust. 1 ustawy z dnia 29.IV.1985 r. jest z tą zasadą sprzeczne. Ustawodawca bowiem jest władny w drodze zwykłej ustawy wprowadzić określone ograniczenia własności indywidualnej. Przykładem tego mogą być przepisy, które uregulowały w sposób ostateczny stosunki własnościowe w rolnictwie z uwagi na znaczny upływ czasu od wejścia w życie przepisów o reformie rolnej. **Upływ czasu nie może i nie**

6

powinien jednakże stanowić podstawy do wydania przepisów ograniczających prawo własności indywidualnej w sytuacji, gdy niezłatwienie przewidzianych w danej ustawie zobowiązań wynika z bezczynności organów władzy lub administracji. Oceniając rozwiązanie przyjęte w art.89 ust.1 ustawy również w odniesieniu do tej kategorii własności uznać je należy za godzące w założenia Konstytucji i przepisy praktyki odnośnych organów państwa. W nadwzlanej na prośbę Rzecznika Praw Obywatelskich opinii prof.dr hab. Jerzy Ignatowicz podkreśla, że na ostateczne, budzące społeczny sprzeciw rozwiązanie sprawy złożył się cały łańcuch wadliwego działania lub braku działań właściwych. Do nich zaliczyć należy: 1/ przekazanie przez dekret z 1945 r. realizacji zasad wypłaty odszkodowania - i to w bardzo szerokim zakresie, bo łącznie z emisją papierów wartościowych i określeniem wysokości odszkodowania - do rozporządzenia wykonawczego ministerialnego, mimo że chodziło nie o materię wykonawczą lecz o regulację meritum zagadnienia, 2/ rażąca opieszałość Ministra Odbudowy /jego następców/, która doprowadziła do tego, że wymienione rozporządzenie wykonawcze nie zostało wydane lat czterdzieści. Tego rodzaju postępowanie można zakwalifikować jako naruszające normę art.42 ust.2 Konstytucji, w myśl którego ministrowie w celu wykonania ustaw wydają na ich podstawie rozporządzenia. Kategoryczny zwrot "wydają" oznacza obowiązek wykonania tej czynności, oczywiście w rozsądnym terminie, 3/ w pewnym zakresie dostrzec można brak właściwej ingerencji Rady Ministrów w kierunku doprowadzenia do wykonania przepisów dekretu z 1945 r. Podobną opinię wyraża prof. dr hab. Leszek Garlicki, podkreślając że z punktu widzenia społecznego /moralno-etycznego/ zarówno blisko czterdziestoletnie powstrzymanie się ministra od wydania rozporządzenia przewidzianego dekretem z 1945 r. jak i art.89 ust.1 ustawy z 29.IV.1985 r. budzą istotne wątpliwości i mogą być uznane za naruszenie zasad współzycia i sprawiedliwości społecznej. Obaj autorzy wskazują ponadto, że ostateczny sposób załatwienia sprawy odszkodowań przyznanych byłym właścicielom gruntów warszawskich, i to w roku 1985 jest dla obywateli niezrozumiały, ponieważ - jak się zdaje - brak jest istotnych motywów /społecznych, ekonomicznych, politycznych/, któreby tak drastyczny przepis, jakim jest art.89 ust.1 ustawy usprawiedliwiały.

Podkreślić należy, że jak wynika z licznych publikacji w środkach masowego przekazu /prasie, radiu, telewizji/ jak również wniosków, które wpłynęły do organów państwowych, a także które wpływają do biura Rzecznika Praw Obywatelskich, rozwiązanie przyjęte w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. spotkało się ze społeczną dezaprobatą. W szczególności wskazać należy na uchwałę nr 194 Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 29 X 1987 r. co do wystąpienia do Rady Państwa z wnioskiem o uchylenie art. 89 ust. 1 ustawy z 1985 r., pisma z dnia 2 I 1988 r. Klubu Poselskiego Stronnictwa Demokratycznego skierowane w omawianej sprawie do Rzecznika Praw Obywatelskich, pismo w tej samej sprawie Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 10 XII 1987 r., pismo Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego - Rada Warszawska, wypowiedzi Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i grupy sędziów tego Sądu.

Przepis art. 1 ust. 3 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich określa trzy przesłanki zakresu jego działania: 1/ sprawa musi się wiązać z ochroną praw i wolności obywateli, 2/ dojść w niej musiało do naruszenia prawa, a także zasad współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej, 3/ naruszenie to było wynikiem działania lub zaniechania organów obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych praw i wolności.

Przedstawione wyżej argumenty dotyczące regulacji prawnej przyjętej w art. 89 ust. 1, a także w art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 29 IV 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości uzasadniają moim zdaniem - w świetle założeń ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich i zakresu jego zadań - wystąpienie w rozważanej sprawie z wnioskiem do Prezydium Sejmu o podjęcie właściwej inicjatywy ustawodawczej zgodnie z przedstawionym na wstępie wnioskiem.

Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr hab. Ewa Łętowska