



RZECZPOSPOLITA POLSKA

Warszawa, 21.08.2012 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-549056-IV/07/AK

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Pan
Sławomir Nowak
Minister Transportu, Budownictwa
i Gospodarki Morskiej

Szanowny Panie Ministrze

Pismem z dnia 13 czerwca 2012 r., znak: RPO-549056-IV/07/AK, Rzecznik Praw Obywatelskich zasygnalizował Ministrowi Skarbu Państwa problem wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 41/09. We wspomnianym wyroku Trybunał stwierdził, że art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) w zakresie, w jakim pomija stosowanie przepisów tej ustawy dotyczących odszkodowań za wyłączone nieruchomości do nieruchomości, które przeszły na własność gminy m.st. Warszawy lub państwa na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.), innych niż domy jednorodzinne, jeżeli przeszły one na własność państwa po 5 kwietnia 1958 r., i działek, które przed dniem wejścia w życie powołanego dekretu mogły być przeznaczone pod budownictwo inne niż jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciele lub ich następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nimi po 5 kwietnia 1958 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z przepisami dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, właścicielowi, któremu nie przyznano prawa wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy, albo który nie zgłosił w ogóle takiego wniosku, przysługiwało odszkodowanie za wyłączonej nieruchomość i wszystkie budynki nadające się do użytkowania lub naprawy położone na gruncie, które przeszły na własność gminy. Odszkodowanie miało być wypłacane na podstawie przepisów rozporządzenia, które nie zostało jednak nigdy wydane. Późniejsze regulacje prawne zawarte w ustawie z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wyłączenia nieruchomości i w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości miały rekompensować ten brak, jednak tylko w zakresie ograniczonym, bo jedynie w stosunku do byłych właścicieli domów jednorodzinnych i działek przeznaczonych pod budownictwo jednorodzinne przejętych po dniu 5 kwietnia 1958 r. Dodatkowo w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. ustawodawca definitywnie wygasił prawo do odszkodowania za grunty i budynki przewidziane w dekrecie warszawskim.

Utrzymał jednocześnie szczególną regulację z ustawy z dnia 12 marca 1958 r. w odniesieniu do właścicieli domów jednorodzinnych i działek przeznaczonych pod zabudowę jednorodzinną. W efekcie powyższych regulacji określona kategoria osób, to jest byli właściciele nieruchomości innych niż domy jednorodzinne i działki przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne, wyłączeni po dniu 5 kwietnia 1958 r., zostali całkowicie pozbawieni prawa do odszkodowania z tytułu pozbawienia własności nieruchomości.

Aktualnie problematyka odszkodowań za grunty warszawskie uregulowana jest w art. 214 i 215 ugn. Art. 215 ust. 2 ugn jest powtórzeniem dotychczasowych regulacji dotyczących odszkodowania za dom jednorodzinny i działkę przeznaczoną pod zabudowę jednorodzinną. Trybunał zwrócił uwagę, że regulacje te były pochodną założeń ustrojowych PRL wyrażonych w konstytucji z 1952 r., polegających na zróżnicowaniu form własności według kryterium przedmiotowego i podmiotowego oraz intensywności jej ochrony. Zasadnicze zmiany w tym zakresie następowały wraz z przemianami ustrojowymi od 1989 r., a ich ostatecznym wyrazem są przepisy Konstytucji z 1997 r. Obecnie własność ma charakter jednolity i uniwersalny, bez względu na to, do kogo należy i jaką spełnia funkcję. Wyraża to art. 64 ust. 2 Konstytucji gwarantujący równą dla wszystkich ochronę własności i innych praw majątkowych.

Oceniając zgodność art. 215 ust. 2 ugn z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Trybunał stwierdził, że wspólną cechą byłych właścicieli domów jednorodzinnych i działek przeznaczonych pod zabudowę jednorodzinną oraz byłych właścicieli pozostałych nieruchomości warszawskich jest to, że zostali oni pozbawieni własności na podstawie dekretu warszawskiego i nie uzyskali prawa wieczystej dzierżawy, w związku z czym dekret przyznawał im odszkodowanie. Art. 215 ust. 2 ugn przyznaje jednak odszkodowanie wyłącznie byłym właścicielom domów jednorodzinnych i działek przeznaczonych pod zabudowę jednorodzinną wyłączonym po dniu 5 kwietnia 1958 r. Trybunał ocenił, że pozbawienie odszkodowania byłych właścicieli określonej kategorii nieruchomości warszawskich nie znajduje racjonalnego uzasadnienia na gruncie konstytucyjnych gwarancji równej ochrony własności.

Mając na uwadze powyższe Trybunał orzekł o tym, co w przepisie zostało przez ustawodawcę pominięte, a zgodnie z Konstytucją powinno być unormowane. Skutkiem wyroku nie jest zatem utrata mocy obowiązującej pominiętej treści, bo takiej mocy w ogóle ona nie posiada. Formalnie wyrok nie wywołuje zatem samoistnie żadnych skutków prawotwórczych, polegających na ustanowieniu nowej normy prawnej. Zobowiązuje on jednak ustawodawcę do ustanowienia regulacji prawnych niezbędnych dla realizacji norm konstytucyjnych.

Mając na uwadze powyższe Rzecznik podniósł, że nie da się wykluczyć, iż byli właściciele nieruchomości warszawskich (ich następcy prawni), wystąpią z pozwami odszkodowawczymi na drogę sądową, opierając swe roszczenia bądź na podstawie art. 417¹ § 1 kodeksu cywilnego, bądź też bezpośrednio na podstawie art. 215 ugn (art. 7 dekretu warszawskiego), o treści „zrekonstruowanej” wyrokiem Trybunału. Pomimo bowiem tego, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego zdaje się przeważać stanowisko o niedopuszczalności wywodzenia roszczeń z tej kategorii orzeczeń Trybunału (por. zwłaszcza wyroki Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2009 r., sygn. akt II UK 408/08 i z dnia 8 lipca 2010 r., sygn. akt II CSK 3/10), kwestia ta jest nadal przedmiotem wątpliwości i sporów. W szczególności może się okazać, że

w indywidualnych sprawach rozpatrywanych przez sądy, poszczególne składy orzekające zreinterpretują art. 215 ugn w zgodzie z Konstytucją i wyrokiem Trybunału, czego skutkiem będzie zasądzanie odszkodowań - nawet w aktualnym stanie prawnym. Dodatkowo Rzecznik wskazał, że osobnym problemem jest niejasność sytuacji prawnej dawnych właścicieli nieruchomości warszawskich (ich następców prawnych) w zakresie przysługującego im majątkowego prawa do odszkodowania, która to niejasność prawa sama w sobie stanowi naruszenie gwarancji ustanowionych w Konstytucji RP.

W odpowiedzi na powyższe wystąpienie Rzecznika Minister Skarbu Państwa w piśmie z dnia 27 czerwca 2012 r., które Pan Minister otrzymał do wiadomości, wskazał, że w Jego ocenie w świetle przepisów ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.) inicjatywa ustawodawcza w zakresie nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami przysługuje Panu Ministrowi. Istotnie zgodnie z art. 9a ust. 1 pkt 7 ww. ustawy sprawy gospodarki nieruchomościami wchodzi w skład działu budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa. Z kolei stosownie do § 1 ust. 2 pkt 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz.U. Nr 248, poz. 1494) Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, kieruje działem administracji rządowej budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa.

Mając na uwadze powyższe działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), uprzejmie proszę Pana Ministra o przedstawienie Rzecznikowi informacji o ewentualnie podjętych pracach legislacyjnych w sprawie uzupełnienia luki prawnej wskazanej przedmiotowym wyrokiem Trybunału.

Z poważaniem

[Podpis]
 Rzecznik Praw Obywatelskich
 Stanisław Pruch
 Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich