



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPL.140.107.2018.ML

Warszawa, 10 stycznia 2019 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

**- o rekompensatach dla byłych
najemców lokali mieszkalnych
w zasobie m. st. Warszawy
pokrzywdzonych brakiem ustawy
reprywatyzacyjnej (druk nr 2772).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Sprawiedliwości do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

(-) Mateusz Morawiecki

Stanowisko Rządu

wobec poselskiego projektu ustawy o rekompensatach dla byłych najemców lokali mieszkalnych w zasobie m. st. Warszawy pokrzywdzonych brakiem ustawy reprivatyzacyjnej (druk nr 2772)

Poselski projekt ustawy określa zasady przyznawania oraz obliczania rekompensaty dla osób uprawnionych do otrzymania rekompensaty z tytułu braku ustawy reprivatyzacyjnej właściwej dla m. st. Warszawy oraz katalog tych osób. Zgodnie z projektowanym art. 2 ustawy jej przepisy mają zastosowanie do osób, które doznały szkody majątkowej w wyniku braku uchwalenia ustawy reprivatyzacyjnej. W uzasadnieniu do projektu ustawy Projektodawca wyjaśnia, iż jego intencją jest wprowadzenie systemowego, trwałego oraz sprawiedliwego rozwiązania, które umożliwi dokonanie wypłat świadczeń pieniężnych tym, którzy doznali szkody majątkowej w wyniku braku ustanowienia odpowiednich regulacji w postaci ustawy reprivatyzacyjnej. W ocenie Projektodawcy objętym niniejszym projektem podmiotom należy się odpowiednia rekompensata za wyrządzoną szkodę majątkową.

W projekcie ustawy zostały określone osoby uprawnione do otrzymania rekompensaty, tryb składania i rozpatrywania wniosków o jej przyznanie, a także sposób obliczania rekompensaty.

Podmiotami, które na gruncie projektowanych przepisów ustawy zostały uprawnione do otrzymania rekompensaty, są osoby spełniające następujące kryteria:

- 1) są lub były najemcami lokali w budynkach przekazanych beneficjentom decyzji administracyjnej o ustanowieniu użytkowania wieczystego do nieruchomości, których podstawę stanowi dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279) oraz art. 214 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121, z późn. zm.), albo przekazanych właścicielom budynków stanowiących w myśl art. 5 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy odrębne od gruntu nieruchomości, a administrowanych dotychczas przez jednostki organizacyjne m. st. Warszawy;
- 2) były najemcą lokalu w zasobie m. st. Warszawy w dniu przekazania budynku;

- 3) w dniu składania wniosku o przyznanie rekompensaty w gospodarstwie domowym średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego nie przekracza minimum dochodowego uprawniającego do otrzymania lokalu z zasobu miasta określanego zgodnie z zasadami i w trybie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1234), przy czym rada m. st. Warszawy może decydować o podwyższeniu kryterium dochodowego dla tych osób;
- 4) nie podpisały umowy najmu lokalu z zasobu m. st. Warszawy lub lokalu w zasobach Towarzystwa Budownictwa Społecznego ze 100% partycypacją miasta po dacie przekazania nieruchomości, o której mowa w ustawie;
- 5) w dniu składania wniosku nie posiadają własności lokalu, własności nieruchomości budynkowej lub jej części, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu lub spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu oraz nie zbyły tych praw w terminie 1 roku przed dniem złożenia wniosku.

Zgodnie z poselskim projektem ustawy wniosek o przyznanie rekompensaty jest składany przez osoby uprawnione do Prezydenta m. st. Warszawy w terminie roku od dnia wejścia w życie ustawy i jest on rozpoznawany w trybie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, z późn. zm.).

Poselski projekt ustawy określa ponadto sposób naliczania rekompensaty dla byłych najemców lokali mieszkalnych w zasobie m. st. Warszawy pokrzywdzonych brakiem ustawy reprivatyzacyjnej. Zgodnie z projektowanym w ustawie rozwiązaniem kwota należnej beneficjentom rekompensaty ma charakter ryczałtowy i jest obliczana jako iloczyn okresu wypowiedzenia umowy najmu lokalu (trzy lata) – a więc maksymalnego ustawowego okresu wypowiedzenia – ilości miesięcy w roku (12), powierzchni użytkowej wynajmowanego lokalu oraz 3% wartości odtworzeniowej lokalu obowiązującej na dzień składania wniosku. W uzasadnieniu do projektu ustawy Projektodawca wskazuje, iż zgodnie z poczynionymi szacunkami rekompensata obliczona według ww. wzoru dla mieszkania o pow. 60 m² wynosi na dzień przedstawienia niniejszego projektu ustawy 32.162 zł.

Jednocześnie w myśl projektowanych przepisów ustawy środki na wypłatę rekompensat pochodzą z dwóch źródeł, tj. z Funduszu Reprivatyzacji, o którym mowa w art. 56 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz. U. z 2017 r. poz. 1055 oraz z 2018 r. poz. 702) oraz ze środków zgromadzonych na skutek zwrotu nienależnych świadczeń w trybie art. 31 ustawy z dnia

9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 718 oraz z 2018 r. poz. 431 i 1716), dalej „ustawa o Komisji do spraw reprivatyzacji”. Zgodnie z projektowanym art. 13 ust. 1 decyzja o wypłacie bądź odmowie wypłaty rekompensaty jest wydawana przez Prezydenta m. st. Warszawy.

Uwagi do poselskiego projektu ustawy

I. Mając na uwadze, iż projektowane przepisy dotyczą możliwości przyznawania, według zaproponowanego wzoru, rekompensaty m. in. osobom, które są lub były najemcami lokali w budynkach przekazanych beneficjentom decyzji reprivatyzacyjnych wydawanych przez Prezydenta m. st. Warszawy (art. 4 projektu), należy zauważyć, iż kwestia możliwości dochodzenia przez osoby zajmujące lokal w nieruchomości warszawskiej będącej przedmiotem decyzji reprivatyzacyjnej nie tylko odszkodowania za szkodę majątkową – jak w projektowanym akcie – ale również zadośćuczynienia za poniesioną krzywdę, została szczegółowo uregulowana w ustawie o Komisji do spraw reprivatyzacji.

Zgodnie z art. 33 ustawy o Komisji do spraw reprivatyzacji osobie zajmującej lokal w nieruchomości warszawskiej będącej przedmiotem decyzji reprivatyzacyjnej, której dotyczy decyzja, o której mowa w ustawie, przysługuje od m. st. Warszawy odszkodowanie za poniesioną szkodę lub zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, jeżeli wobec tej osoby zastosowano uporczywie lub w sposób istotnie utrudniający korzystanie z lokalu groźbę bezprawną, przemoc wobec osoby lub przemoc innego rodzaju lub podwyższono czynsz albo inne opłaty za używanie lokalu w stosunku do czynszu określonego na podstawie art. 8 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, jeżeli spowodowało to istotne pogorszenie jej sytuacji materialnej.

Przepis ten zawiera zatem katalog osób, którym przysługuje odszkodowanie lub zadośćuczynienie oraz przesłanki ich przyznania. W przeciwieństwie do projektowanej regulacji, ustawa o Komisji do spraw reprivatyzacji nie wprowadza ograniczenia w postaci ryczałtowej kwoty, lecz przewiduje możliwość ubiegania się o odszkodowanie w pełnej wysokości odpowiadającej wartości poniesionej szkody. Ponadto w porównaniu z ustawą o Komisji do spraw reprivatyzacji projektowany akt zawęża możliwość dochodzenia rekompensaty wyłącznie do odszkodowania za uszczerbek majątkowy – ustalany ryczałtowo z uwzględnieniem powierzchni lokalu i jego wartości odtworzeniowej. Niezasadna jest zatem ponowna i węższa od istniejącej regulacja kwestii odszkodowania bądź tworzenia nowego

rodzaju odszkodowania (rekompensata), tym bardziej, iż według projektowanej ustawy będzie ono ustalane matematycznie, bez uwzględnienia rzeczywistego uszczerbku majątkowego poniesionego przez najemców, określonego znacznie szerzej w art. 33 ustawy o Komisji do spraw reprivatyzacji, co może doprowadzić do powstania po stronie wnioskujących poczucia niesprawiedliwości i krzywdy. Ponadto projektowana ustawa nie przewiduje – odmiennie niż art. 34 ust. 6 ustawy o Komisji do spraw reprivatyzacji – możliwości dochodzenia niezaspokojonej części roszczenia w drodze postępowania cywilnego, co może pozbawić najemców wyrównania doznanego uszczerbku w całości.

Wątpliwości budzi także proponowany termin do składania wniosku określony w art. 5 projektu, tj. rok od dnia wejścia w życie ustawy. Należy bowiem zauważyć, iż prawa najemców lokali położonych w nieruchomościach, których dotyczyć będą decyzje reprivatyzacyjne wydane po dniu wejścia w życie projektowanej ustawy, mogą zostać znacznie ograniczone lub najemcy zostaną pozbawieni możliwości dochodzenia rekompensaty.

II. Zgodnie z projektowanym art. 8 ust. 1 i 2 ustawy organ weryfikując oświadczenie o braku podstaw do wyłączenia objęciem rekompensatą może zwrócić się do organów podatkowych, sądów prowadzących księgi wieczyste, organów prowadzących ewidencje oraz innych właściwych organów i jednostek z wnioskiem o weryfikację zawartych w oświadczeniu twierdzeń, jak również z wnioskiem o udostępnienie pełnych informacji, jakie w ocenie organu niezbędne są dla prawidłowego rozpoznania wniosku. Niniejsze organy zobowiązane są na mocy przepisów projektowanej ustawy do udzielenia wszystkich niezbędnych, objętych wnioskiem informacji w terminie 10 dni od dnia otrzymania wniosku. Zgodnie z wyjaśnieniami zawartymi w uzasadnieniu do projektu powyższa regulacja stanowić ma narzędzie pozwalające na weryfikację przez m. st. Warszawa zasadności złożonych wniosków, co ma uniemożliwiać pobieranie nienależnych rekompensat.

Nie kwestionując zasadności proponowanej regulacji należy wskazać, że sądy wieczystoksięgowe na mocy ww. projektowanych przepisów zostają sprowadzone do roli organu pomocniczego dla jednostki samorządu terytorialnego, podczas gdy są one powołane do wykonywania zadań z zakresu ochrony prawnej. Zgodnie z art. 12 pkt 6 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 23, z późn. zm.) sąd rejonowy dzieli się na wydziały, w tym wydział ksiąg wieczystych ustanowiony do prowadzenia ksiąg wieczystych. Do zadań tego wydziału należy rozpatrywanie spraw w postępowaniu wieczystoksięgowym o założenie księgi wieczystej i o wpis w księdze wieczystej na podstawie ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych

i hipotece (Dz. U. z 2018 r. poz. 1916) i jakkolwiek – zgodnie z art. 23 niniejszej ustawy – prowadzenie ksiąg wieczystych należy do właściwości sądów rejonowych, to jednak do udzielania informacji z centralnej bazy danych ksiąg wieczystych uprawniona jest wyłącznie Centralna Informacja Ksiąg Wieczystych z ekspozyturami przy wydziałach sądów rejonowych prowadzących księgi wieczyste (art. 36⁴ ust. 1 ustawy).

Weryfikacja zawartych w oświadczeniu twierdzeń w oparciu o przesłanki wskazane w art. 4 projektu w odniesieniu do sądów wieczystoksięgowych dotyczyłaby jedynie pkt 5, tj. ustalenia, że wnioskodawcy w dniu składania wniosku nie posiadają własności lokalu, własności nieruchomości budynkowej lub jej części, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu lub spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu oraz nie zbyli tych praw w terminie 1 roku przed dniem złożenia wniosku, poprzez ustalenie numeru księgi wieczystej dla osób wpisanych w dziale II. Należy zauważyć, iż są to niewątpliwie czynności techniczne, które nie są objęte kognicją sądu wieczystoksięgowego, zaś ciężar ich wykonania spoczywałby na pracownikach sekretariatu, aż nadto obciążanych bieżącymi obowiązkami. Trudno bowiem znaleźć umocowanie w obowiązującym porządku prawnym do podejmowania przez orzekających w wydziałach referendarzy sądowych czynności niezwiązanych z ochroną prawną, sprowadzających się do wykonywania zadań z zakresu administracji. Zaznaczenia wymaga również, że dziesięciodniowy termin do udzielenia informacji w odniesieniu do sądu może mieć charakter wyłącznie instrukcyjny.

III. Zgodnie z art. 9 ust. 1 poselskiego projektu ustawy osoba składająca nieprawdziwe oświadczenia i dane, o których mowa w projekcie ustawy, w celu uzyskania nienależnego świadczenia, podlega odpowiedzialności karnej zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1600). Należy zauważyć, iż konstrukcja projektowanego przepisu jest niejasna i nie precyzuje zakresu odpowiedzialności karnej. Wydaje się, iż Projektodawcy może chodzić o podleganie odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia na podstawie art. 233 § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny. Warunkiem podlegania takiej odpowiedzialności jest precyzyjne uprzedzenie osoby składającej wniosek o przyznanie rekompensaty, iż jest on składany pod rygorem takiej odpowiedzialności. Projektowany przepis takiego pouczenia nie zawiera, zaś w samym projekcie brak jest obowiązku podpisania oświadczenia o stosownym pouczeniu. Jednocześnie projektowany przepis mógłby odnosić się do art. 286 § 1 ustawy – Kodeks karny dotyczącego oszustwa albo do art. 271 ustawy – Kodeks karny dotyczącego poświadczania nieprawdy w dokumencie. Należy zatem uznać, iż zakres odpowiedzialności karnej za naruszenie przepisów ustawy nie został

precyzyjnie określony. Tego rodzaju konstrukcja łamie regułę *nullum crimen sine lege certa*, nakazującą ustawodawcy ściśle wskazanie obowiązków, których ewentualne naruszenie może prowadzić do odpowiedzialności karnej.

Reasumując, projektowane przepisy w dużej mierze stanowią powtórzenie unormowań ustawy o Komisji do spraw restryktyzacji, a ponadto obarczone są błędem braku precyzji. Funkcjonowanie obok siebie dwóch aktów prawnych regulujących tę samą materię budzi istotne wątpliwości interpretacyjne co do ich wzajemnej relacji i jako takie należy je uznać za niezasadne w świetle reguł prawidłowego tworzenia prawa.

Mając na uwadze powyższe Rząd negatywnie opiniuje projekt ustawy.