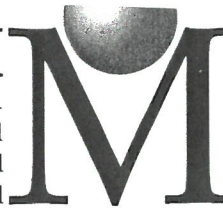


UNIA METROPOLII POLSKICH



Biuro Unii Metropolii Polskich: Pałac Kultury i Nauki, p.1801(XVIII p.), skr.poczt. 43, Plac Defilad 1
00-901 Warszawa, tel. 22-656 76 16, fax 22-656 60 18, e-mail: biuro@metropolie.pl, www.metropolie.pl

Prezes Zarządu: ul. Sukiennice 9, 50-107 Wrocław, tel. 71-777 82 01, kancelaria.prezydenta@um.wroc.pl

Sekretarz Zarządu: Pl.Armii Krajowej 1, 70-456 Szczecin, tel. 91-424 52 04, prezydent@um.szczecin.pl

BIALYSTOK BYDGOSZCZ GDANSK KATOWICE KRAKOW LUBLIN LODZ POZNAN RZESZOW SZCZECIN WARSZAWA WROCLAW

Warszawa, 11 stycznia 2019 r.

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu RP

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na Pana pismo w sprawie przedłożenia przez Unię Metropolii Polskich opinii do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa oraz zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (druk nr 3070), przesyłam w załączeniu uwagi m.st. Warszawy do przedmiotowego projektu.

Z poważaniem

DYREKTOR BIURA
UNII METROPOLII POLSKICH

Igor Zachariasz

WYDZIAŁ PREZYDIALNY

L.dz.

Data wpływu 15.01.2019



ZASTĘPCA PREZYDENTA MIASTA STOŁECZNEGO WARSZAWY

pl. Bankowy 3/5, pok. 127, 00-950 Warszawa
tel. 22 443 10 14, 22 443 10 15
sekretariat.prabiej@um.warszawa.pl, www.um.warszawa.pl

Warszawa, 04. 01. 2019 r.

Uwagi m.st. Warszawy do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa oraz zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami

Po zapoznaniu się z projektem zmian w ustawie o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych, m.st. Warszawa wskazuje, że przedstawione propozycje:

- nie rozwiązują spornej kwestii wypłaty odszkodowań i zadośćuczynień przyznanych przez Komisję Weryfikacyjną, w szczególności nie tworzą przejrzystej i bezstronnej ścieżki formalno – prawno – organizacyjnej rozstrzygania tych kwestii, co powoduje, że decyzje KW w tej mierze będą nadal zaskarżane przez miasto, a wypłata odszkodowania lub zadośćuczynienia może być możliwa dopiero wówczas, gdy decyzja dotycząca konkretnej nieruchomości stałaby się prawomocna, a zatem po jej kontroli sądowoadministracyjnej. W praktyce, oznacza to że ustawa w tym brzmieniu nie zawiera rozwiązań, które przyspieszyłyby wypłatę odszkodowań i uporządkowały ten proces.
- nie chronią w sposób wystarczający interesów mieszkańców m.st. Warszawy i majątku miasta – z tego powodu konieczne wydaje się rozważenie zamieszczenia w ustawie zapisów dotyczących zmian w Kodeksie Postępowania Administracyjnego, które ograniczą żądania zwrotu nieruchomości w ściśle określonych przypadkach.

W szczególności:

1/ projekt powinien uwzględnić szereg postulatów podnoszonych w debacie na temat reprivatyzacji i formułowanych zarówno przez KW, jak i przedstawicieli m.st. Warszawy, służących ochronie interesów majątkowych m.st. Warszawy:

- ograniczenie do 30 lat terminu, w jakim możliwe jest stwierdzanie nieważności decyzji
- zmiana art. 156 par. 2 Kodeksu Postępowania Administracyjnego (uniemożliwiłoby to podważanie decyzji nacjonalizacyjnych wydawanych przed 1989 rokiem, co uniemożliwiłoby dalsze żądania zwrotu nieruchomości)

- uprawnienie Komisji w zakresie możliwości uwzględnienia skargi na orzeczenie Komisji do czasu zamknięcia rozprawy przed WSA - dodanie w ustawie o KW w art. 38 pkt 6 w brzmieniu: "Przepisu art. 54 par. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie stosuje się. Komisja może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę na orzeczenie w całości lub w części do zamknięcia rozprawy przez Wojewódzki Sąd Administracyjny. W przypadku skargi na orzeczenie, uwzględniając skargę w całości lub w części, Komisja uchyla zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i

wydaje nowe orzeczenie.”. Zapis ten umożliwi KW korektę wydanych postanowień co do których m.st. Warszawa wniosło uzasadnione merytorycznie skargi, i wyeliminuje z nich wady merytoryczne i formalne.

- zaproponowana przez wnioskodawców treść art. 36 a, 36b, 36c jest z punktu widzenia interesów m.st. Warszawy niemożliwa do zaakceptowania, rodzi też olbrzymie ryzyko dla działalności samej Komisji. Przepisy te powodują bowiem możliwość zmian przez Komisję już wydanych i zaskarżonych do sądu administracyjnego orzeczeń i w konsekwencji nawarstwianie się środków zaskarżenia. Stwarza to ryzyko, że decyzje Komisji nigdy nie staną się prawomocne. Poza oczywistym naruszeniem zasady pewności obrotu i stałości decyzji administracyjnych projektowane zapisy umożliwią Komisji dopuszczenie do sytuacji, w której niemożliwa będzie sądowa kontrola wydanych decyzji, w każdej bowiem chwili, pod dowolnym pretekstem Komisja będzie mogła wznawiać własne postępowania i orzekać ponownie.

- mając na uwadze jedną z najistotniejszych z punktu widzenia długofalowego interesu m.st. Warszawy kwestii spornych (co do których toczy się spór sądowy) z Komisją, a mianowicie badania posiadania przez „dekretowego” właściciela nieruchomości, należy uznać, że poprzez zapisy w art. 30 KW nie zamierza wycofać się z zapisanego w ustawie poglądu, a wręcz przeciwnie - wzmacnia go dalszymi zapisami. M.st. Warszawa stoi na stanowisku, że badanie posiadania nieruchomości przez właściciela nie wynika, ani z przepisów dekretu, ani z całego dotychczasowego 70-letniego dorobku doktryny i orzecznictwa (poza odosobnionymi poglądami wyrażonymi ostatnio). Przyjęcie, że faktycznie należało badać posiadanie przez „dekretowego” właściciela nieruchomości powoduje uznanie, że niemalże cała dotychczasowa reprivatyzacja (decyzje wydawane przez Prezydenta m.st. Warszawy) są obarczone błędem skutkującym koniecznością uchylecia decyzji. Dalszym skutkiem takiego złożenia jest przekształcenie dużej części rozstrzygniętych już w formie zwrotu spraw reprivatyzacyjnych w roszczenia odszkodowawcze. Drugim skutkiem przyjęcia takiego poglądu jest niemożność prawidłowego procedowania w przyszłości. Nie sposób ustalić po 70 latach, czy właściciel w konkretnie określonej dacie „posiadał” nieruchomość, zwłaszcza, że dotychczasowe orzecznictwo Komisji raczej utrudnia, niż ułatwia zrozumienie, co Komisja uważa za „treść” posiadania.

W ocenie m.st. Warszawy wymóg badania posiadania przez właściciela dekretowego nie może się ostać, zwłaszcza w takim znaczeniu (treści tego prawa), jaki nadaje mu KW (jako miejsce zamieszkania „przebywania” właściciela nieruchomości). Pomijając skomplikowane prawne aspekty sprawy (np. brak wynikającego z przepisów prawa i doktryny wymogu posiadania nieruchomości przez właściciela rozumianego jako „przebywanie” na nieruchomości, pominięcie ugruntowanego poglądu, że przemijająca przeszkoda nie pozbawia posiadania, itd.), pogląd taki nie przystaje, ani do realiów lat czterdziestych XX wieku (zniszczenia wojenne, przebywanie właścicieli poza Warszawą wynikające z ich ówczesnych losów), ani do brzmienia dekretu, ani do ugruntowanej przez kilkadziesiąt lat linii orzeczniczej i doktryny (nawet pojedyncze i odosobnione głosy postulujące badanie posiadania przez właściciela nie nadają mu takiej treści jak chce tego KW), ani obecnego rozumienia pojęcia praworządności. Gdyby bowiem przyjąć, że na podstawie obecnie wprowadzonych przepisów istnieje wymóg badania posiadania przez właściciela, to oznaczałoby to, że ci z wnioskodawców dekretowych, których sprawy załatwiono wcześniej są w lepszej sytuacji prawnej i faktycznej niż ci, których wnioski nie zostały dotychczas rozpoznane.

Należy też mieć na względzie pozorne jedynie korzyści wynikające z przyjęcia rozwiązania dotyczącego badania posiadania nieruchomości przez właściciela dekretoowego, celem – w przypadku jego nieustalenia, wydawania decyzji odmownej. Po pierwsze zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami procedury administracyjnej, w przypadku braku dowodu przeciwnego organ musi przyjąć rozwiązanie korzystne dla strony, a zatem w przypadku braku możliwości przeprowadzenia dowodu wyraźnie stwierdzającego brak posiadania na dany dzień (który miał miejsce 70 lat temu) organ będzie musiał przyjąć, że posiadanie istniało. Po drugie i istotniejsze) odmowa zwrotu nieruchomości oparta na przesłance braku posiadania nie spowoduje wygaśnięcia roszczenia, przekształci się ono w roszczenie odszkodowawcze, niezależnie od tego, czy będzie to roszczenie oparte o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, czy roszczenie dochodzone przed sądem powszechnym. Ustawodawca nie powinien promować rozwiązań skutkujących obciążeniami, które będą musiały być pokryte ze środków publicznych, nie szacując wysokości tych zobowiązań, ani nie wskazując źródeł ich finansowania.

2/ Projekt nie zawiera rozwiązań, które umożliwiłyby wypłatę przyznawanych odszkodowań i zadośćuczynień, i przyjęcie go w takim brzmieniu będzie nadal skutkowało zaskarżaniem decyzji odszkodowawczych wobec lokatorów przez m.st. Warszawa. Dlatego szczególnego rozważenia wymagają zapisy dotyczące tych kwestii.

Według m.st. Warszawa, w obecnym stanie prawnym niemożliwa jest wypłata przez miasto odszkodowań/zadośćuczynień na podstawie dotychczasowych decyzji Komisji, co do których istnieją istotne zastrzeżenia w indywidualnych sprawach, a dodatkowo, co najistotniejsze decyzje te są „pochodną” decyzji merytorycznych dotyczących poszczególnych nieruchomości. Istotnym problemem jest również niewskazanie w sposób nie budzący wątpliwości prawnej podstawy wypłaty przez m.st. Warszawa odszkodowań w sposób, który nie naruszałby dyscypliny finansów publicznych.

Oznacza to, że wypłata odszkodowania lub zadośćuczynienia byłaby możliwa dopiero wówczas, gdy decyzja dotycząca konkretnej nieruchomości stałaby się prawomocna, a zatem po kontroli sądowoadministracyjnej.

Dlatego rozważenia przez Ustawodawcę wymagają:

- zmiana zasad ustalania i wypłaty odszkodowania - zmiana art. 33 ustawy o KW, w ten sposób, aby odpowiedzialność odszkodowawcza wynikająca z decyzji wydanych przez Komisję była przeniesiona z m.st. Warszawy na Skarb Państwa (np. powołany do tego celu Fundusz Sprawiedliwości) lub też na beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnych i ich następców wraz z jednoczesnym przejęciem źródeł finansowania. Innym możliwym rozwiązaniem jest ustalenie, że faktycznie pokrzywdzone decyzjami reprivatyzacyjnymi osoby będą zaspokajane ryczałtowo przez m.st. Warszawa, ale po zbadaniu przesłanek pokrzywdzenia przez miasto, które utworzyłoby w tym celu rodzaj programu mieszkaniowego, z finansowaniem wskazanym w ustawie.

- zmiana art. 33 ustawy o Komisji Weryfikacyjnej (KW) poprzez inną redakcję zakresu podmiotowego komu przysługuje odszkodowanie (obecnie zapis brzmi „osobie zajmującej lokal w nieruchomości warszawskiej.....”, co powoduje, że w ocenie miasta większość przyznanych odszkodowań jest nienależna) oraz doprecyzowanie przesłanek w zakresie przedmiotowym (np. odszkodowanie nie przysługuje osobom posiadającym prawo do innego lokalu, własnościowego lub spółdzielczego) i podmiotowym (np. czy odszkodowanie dotyczy

rodziny czy poszczególnych osób zamieszkujących lokal – jedno odszkodowanie na lokal czy na osobę) oraz ujednolicenie i doprecyzowanie zasad ustalania wysokości odszkodowania.

- rozwiązanie problemu „pochodności” decyzji o odszkodowaniu lub/i zadośćuczynieniu od decyzji KW dotyczącej reprivatyzacji danej nieruchomości. ~~Decyzje odszkodowawcze~~ zależne są od decyzji KW dotyczącej nieruchomości warszawskiej – jeśli decyzja ta nie utrzyma się przed sądem, oznacza to, że automatycznie upada decyzja dotycząca odszkodowania.

- ograniczenie wypłaty odszkodowań i zadośćuczynień osobom, które nie powinny w chwili wydawania decyzji reprivatyzacyjnej korzystać z lokalu komunalnego, bo nie miały do tego prawa, mogłoby rozwiązać dodanie w art. 33 zapisu „Odszkodowanie lub zadośćuczynienie nie przysługuje, w sytuacji, gdy wnioskodawca, jego małżonek, osoba pozostająca faktycznie we wspólnym pożyciu lub inna osoba zgłoszona do wspólnego zamieszkiwania, na dzień poprzedzający wydanie decyzji reprivatyzacyjnej posiadała własność lub współwłasność lokalu, własność budynku mieszkalnego lub jego części lub gdy posiadała spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego, a także, gdy zbyła te prawa w okresie 5 lat (*minimum*) przed wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej”.

- o ile to Komisja ma nadal być organem wydającym decyzje odszkodowawcze, konieczne jest badanie przez KW stanu faktycznego mającego wpływ na wydanie decyzji, i dodanie w uw art. 34 dodanie zapisu, jako ust. 2a lub 3: „Komisja przed wydaniem decyzji o przyznaniu odszkodowania lub zadośćuczynienia bada w centralnej bazie danych ksiąg wieczystych, czy wnioskodawca, jego małżonek, osoba pozostająca faktycznie we wspólnym pożyciu lub inna osoba zgłoszona do wspólnego zamieszkiwania, przed wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej posiadała własność lub współwłasność lokalu, własność budynku mieszkalnego lub jego części lub czy posiadała spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego, dla którego prowadzona była księga wieczysta”.

3/ Zaproponowane w nowelizacji ustawy zmiany w ustawie o gospodarce nieruchomościami wymagają uwzględnienia poniższych kwestii:

- tzw. mała ustawa reprivatyzacyjna wprowadzająca zmiany w ustawie o gospodarce nieruchomościami została zbadana przez Trybunał Konstytucyjny, który mimo kontrowersji uznał, iż jest ona zgodna z ustawą zasadniczą. Wprowadzanie obecnie zmian w tej ustawie, zaproponowanych w nowelizacji, ponownie otwiera dyskusję w tym zakresie. Powoduje to, że orzeczenia wydawane na podstawie zmienionych przepisów będą mogły być podważane również z punktu widzenia ich konstytucyjności.

- w art. 214 a pkt 6 należałoby zastanowić się, czy zapis ten (o wyłączeniu możliwości zwrotu nieruchomości, w sytuacji zajmowania lokalu przez lokatora) jest wystarczająco precyzyjny. W ocenie m.st. Warszawy należałoby z tego przepisu wyłączyć wyraźnie domy jednorodzinne zajmowane przez następców prawnych właścicieli i ich rodziny.

- zapis art. 214 a pkt 7 jest zbędny i rodzi wątpliwości interpretacyjne. Obecnie obowiązująca ustawa daje możliwość odmowy zwrotu zabytku. Sformułowanie „osoba uprawniona” winno być zastąpione sformułowaniem „osoba, na rzecz której Prezydent m.st. Warszawy zamierza w drodze decyzji administracyjnej w oparciu o przepisy dekretu (...) ustanowić prawo użytkowania wieczystego nieruchomości/prawo własności nieruchomości”. Wątpliwości budzi, na jakiej podstawie i w oparciu o jakie przesłanki organ administracji miałby badać, czy osoba jest, czy nie jest w stanie ponieść kosztów utrzymania nieruchomości. Nie ma

ograniczeń dla osób, na rzecz których orzeka się zwrot nieruchomości, w zaciąganiu zobowiązań kredytowych zabezpieczonych zwróconą nieruchomością, ani zbycia tej nieruchomości.

- art. 214 a pkt 8 jest zbędny, gdyż obecnie obowiązujące przepisy umożliwiają odmowę zwrotu nieruchomości. Przepis wprowadza niepotrzebny chaos, nie wiadomo co oznacza „szczególne znaczenie nieruchomości dla nauki lub kultury narodowej”, jaki organ i na podstawie jakich przesłanek miałby dokonywać tej oceny,

- art. 21 a pkt 9 jest zbędny, obecnie obowiązujące przepisy są wystarczające (cel publiczny, niemożność dokonania podziału zgodnego z ładem przestrzennym). Przepis nie definiuje pojęcia kompleksu wypoczynkowego lub rekreacyjnego, natomiast, co do terenu zieleni, to obecnie obowiązujące przepisy pozwalają na odmowę zwrotu takiej nieruchomości (funkcja publiczna),

- art. 214 a ust 2 jest zbędny, obecnie obowiązujące przepisy (funkcja publiczna i niemożność podziału zgodnie z ładem przestrzennym) są wystarczające by odmówić zwrotu;

4/ Rozważenia Ustawodawcy wymagają również inne szczegółowe rozwiązania wprowadzone do poszczególnych zapisów projektu zmian w ustawie o Komisji Weryfikacyjnej:

- art. 10 ust. 1 pozwala KW procedować w składzie, w którym nie zasiadają członkowie komisji wskazani przez partie opozycyjne – co stwarza ryzyko dla postrzegania przez opinię publiczną reprezentatywności tego organu.

- art. 31 ust. 6: proponowana zmiana powodować będzie jedynie narastanie zadłużenia osób obciążonych decyzjami finansowymi KW i prawdopodobnie spowoduje nieskuteczność egzekucji. Część osób obciążonych decyzjami finansowymi Komisji na skutek upływu lat utraciła uzyskane środki, obecnie komornik ściąga z tych osób jedynie drobne kwoty. Obciążenie zasądzonych należności odsetkami nie spowoduje większej skuteczności egzekucji.

- nie jest precyzyjne, czy dodany w art. 38 ustęp 6 dotyczy zwolnienia z opłat egzekucyjnych tylko Komisji, czy też również miasta; kwestia ponoszenia opłat i kosztów egzekucyjnych jest również w projekcie kwestią niewyjaśnioną i sporną,

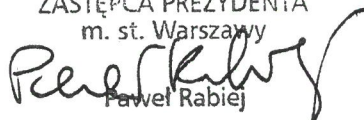
- brak w art. 40e ustalenia, kto będzie wierzycielem w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, legitymowanym do wystawienia tytułu egzekucyjnego (dot. przejmowania nieruchomości przez miasto po decyzji Komisji). Wydawać by się mogło że taki tytuł egzekucyjny powinna wystawiać Komisja, co w świetle art. 5 ustawy egzekucyjnej może budzić wątpliwości a tym samym brak jest pewności kto miałby być inicjatorem takiego postępowania (wierzycielem).

- zmiana zasad dotyczących odpowiedzialności urzędniczej - zmiana par. 7 art. 41 ustawy o KW - „Do postępowania dotyczącego odpowiedzialności osoby, o której mowa w ust. 2, stosuje się przepisy ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. z 2016 r. poz. 1169). Decyzja określona w ust. 1 zastępuje wniosek, o którym mowa w art. 7 ust. 1 tej ustawy.

Powodowałoby to, że do urzędnik za wydawane decyzje reprivatyzacyjne ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą w kwocie podwyższonej (12 ,a nie 3 miesięczne wynagrodzenia), natomiast mają zastosowanie przepisy umożliwiające urzędnikowi obronę, które w obecnej ustawie o KW są wyłączone.

- zmiana art. 37b ust. 2 ustawy o KW poprzez dopuszczenie m.st. Stołecznego Warszawy do udziału w postępowaniu ogólnym. Obecnie m.st. Warszawa nie bierze udziału w postępowaniach ogólnych i nie ma możliwości zadawania pytań świadkom, co ogranicza możliwość wykorzystania wiedzy posiadanej przez m.st. Warszawa w prowadzonych przed KW postępowaniach.

ZASTĘPCA PREZYDENTA
m. st. Warszawy


Paweł Rabej