

BIBLIOGRAFIA

- „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1986, z. 9-10, poz. 176.
- Adamiak B.(2005), *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*,
w: Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania, [w:]
Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej Jubileuszowi
80-tych urodzin profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń, s. 7 i n.
- Dawidowicz W. (1984), *Z problematyki decyzji organów administracji państwowej*
w świetle orzecznictwa NSA, „Państwo i Prawo”, Nr 10, s. 5 i n.
- Jendrośka J., Adamiak B., *Glosa do wyroku NSA z dnia 27 kwietnia 1981 r.*, SA767/81,
„Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1983, z. 5, poz. 10.
- Miemic W.(2003), *Zakres uprawnienia rady gminy do ustalenia zasad i trybu udzielania*
ulg w spłacaniu należności do których nie stosuje się ordynacji podatkowej,
„Nowe Zeszyty Samorządowe – Opinie Prawne”, nr 6, s. 63 i n.

Bronisław Sitek

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej
im. Alcide De Gasperi w Józefowie

Mała ustawa restrytyzacyjna. Rozważania między polityką a potrzebami społecznymi

Small property restitution law.
Considerations between politics
and social needs

ABSTRACT

Based on the Bierut Decree of 1945 were created the legal basis for the reconstruction the Polish Capital. However, from the very beginning, the ideological premises caused that even though, this legislation made possible the reconstruction of the Capital, it has become a spark of future legal, political and social problem. After 1989, the former owner or their legal successors began to apply for reimbursement of the property taken away from them (article 156, paragraph. 1 of the Code of Administrative Proceedings.) or the payment of compensation (article 160 of the Code of Administrative Proceedings. – repealed in 2004.). No time limit to rely on those provisions meant that society of Warsaw bear the enormous costs of this situation. The small property restitution law of 25 June was a solution to this situation. Unfortunately, the exogenous factors have caused that this law has not entered into force yet until today.

STRESZCZENIE

Na podstawie dekretu Bieruta z 1945 r. stworzono podstawy prawne do odbudowy Stolicy Polski. Jednak od samego początku przesłanki ideologiczne sprawiły, że chociaż ten akt prawny pozwolił na odbudowę Stolicy, to jednak stał się on zarzewiem przyszłego problemu prawnego, politycznego i społecznego. Po 1989 r. dawni właściciele lub ich następcy prawni zaczęli występować o zwrot zabranych im nieruchomości (art. 156 ust. 1 k.p.a.) lub wypłatę odszkodowania (art. 160 k.p.a. – uchylony w 2004 r.). Brak ograniczenia czasowego możliwości powoływania się na te przepisy sprawił, że społeczeństwo warszawskie ponosi ogromne koszty tej sytuacji. Jakimś wyjściem była tzw. mała ustawa reprivatyzacyjna z 25 czerwca 2015 r. Niestety czynniki egzogenne spowodowały, że ustawa ta do dnia dzisiejszego nie weszła w życie.

KEYWORDS: *reprivatisation, nationalization, small property restitution law, the compensation to property, Bierut Decree*

SŁOWA KLUCZOWE: *reprivatyzacja, nacjonalizacja, mała ustawa reprivatyzacyjna, odkodowania majątkowe, dekret Bieruta*

WPROWADZENIE

Rok 2015 przyniósł Polsce nie tylko dość radykalne zmiany polityczne, ale również może mniej zauważalne przeobrażenia w systemie prawa w powiązaniu z ważnymi kwestiami społecznymi. Jedną z nieudanych prób legislacyjnych podjętych w 2015 roku była kwestia przynajmniej częściowego uregulowania nabrzmiałej kwestii zwrotu nieruchomości warszawskich, znacjonalizowanych na podstawie tzw. dekretu Bieruta, o którym będzie jeszcze mowa w dalszej części opracowania.

Jak drażliwa jest sytuacja związana ze zwrotami zabranych nieruchomości świadczy o tym m.in. wysokość środków koniecznych na reparację wówczas wyrządzonych krzywd. W roku 2015 r. m.st. Warszawa miało zabezpieczone w swoim budżecie aż 276 mln PLN na wypłatę odszkodowań. Dodatkowo na odszkodowania przeznaczono 200 mln PLN z bu-

dżetu centralnego. (Dekret Bieruta 2015), a dodatkowo wiele obiektów przeszło do rąk byłych właścicieli, ich spadkobierców lub też osób, które weszły w prawa spadkobierców, nierzadko w drodze nieuczciwych transakcji, o czym media wielokrotnie donosiły. Nadal toczy się ok. 8 tysięcy postępowań z dekretu Bieruta. W większości są to sprawy o zwrot nieruchomości, ale niemało jest też postępowań odszkodowawczych (miliony na odszkodowania w 2013 r.). Do tych liczb dochodzi jeszcze kwestia zwrotu działek czy nieruchomości, które obecnie dla Warszawy są szczególnie ważne, jak np. zwrot obiektów szkolnych, obiektów Akademii Sztuk Pięknych, działki na Placu Defilad itp. Wiele z nieruchomości należących do instytucji publicznych jest ciągle zagrożonych roszczeniami o ich zwrot, m.in. obiekty będące we władaniu Uniwersytetu Warszawskiego, np. Pałac Czerwotyńskich-Uruskich czy Politechniki Warszawskiej, np. niektóre obiekty położone przy ul. Polnej.

Przedstawiona powyżej statystyka i opis problemu pokazuje wadliwość systemu prawnego i orzecznictwa w Polsce. Nakłada się na to wadliwe rozumienie historii Polski i zbyt duże oddziaływanie na decyzje polityków środowisk lobbistycznych powiązanych ze stowarzyszeniami dawnych właścicieli. Ponadto, wśród sędziów orzekających, niektórzy wyrokując kierują się poczuciem sprawiedliwości dziejowej, czyli oddania każdemu co mu niesłusznie zostało zabrane, czyli każdemu kto został skrzywdzony dekretem Bieruta. Rozwiązaniem tego swoistego węzła gordyjskiego była propozycja zawarta w senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, który wpłynął do Sejmu w dniu 10 lutego 2015 r. (druk nr 3195) oraz Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 P46/13.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest przedstawienie tła historycznego tzw. dekretu Bieruta wraz z jego treścią oraz los tzw. małej ustawy reprivatyzacyjnej, zaproponowanej przez Senat RP.

Dekret Bieruta – tło historyczne i ideologiczne

Tzw. dekret Bieruta jest nazwą potoczną, stosowaną zamiennie na określenie dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. 1945 Nr 50 poz. 279), wydanego w dniu 26 sierpnia 1945 r. przez Krajową Radę Narodową, której prezydentem był Bolesław Bierut. Zrozumienie rozwiązań prawnych zawartych w tym dekreście wymaga krótkiego naświetlenia tła historycznego i ideologicznego powojennej Polski.

W wyniku wojny, a zwłaszcza niemieckich zniszczeń dokonanych w odwecie za Powstanie Warszawskie, Warszawa była jednym z najbardziej zburzonych miast działaniami wojennymi. Lewobrzeźna Warszawa została zrujnowana aż w 84%, a dodając do tego zniszczenia dokonane na terenie Warszawy prawobrzeżnej, to w całości Stolica była zburzona w 64% (Davies 1991, s. 592–593).

Powyższe dane pokazują, że leżąca w gruzach Warszawa wymagała dość zdecydowanych działań powojennych władz centralnych i władz samej Warszawy w celu jej odbudowy. Chodziło przy tym nie tylko o zabezpieczenie odpowiednich środków finansowych, ale również i o koncepcję układu architektonicznego – inaczej mówiąc, czy odbudowa Warszawy powinna zmierzać do odtworzenia przedwojennego układu architektonicznego, czy też należałoby nadać miastu nowy kształt? Ostatecznie przeżyły drugie rozwiązania.

Przy tej okazji powstał jednak nowy problem, a mianowicie: jak ma w praktyce wyglądać nowa koncepcja Warszawy? W art. 1 Dekretu ustawodawca ówczesny stwierdził, że przejęcie gruntów na własność m.st. Warszawy dokonuje się *W celu umożliwienia racjonalnego przeprowadzenia odbudowy stolicy i dalszej jej rozbudowy zgodnie z potrzebami Narodu, w szczególności zaś szybkiego dysponowania terenami i szybkiego ich wykorzystania...* Argumentacja ta jest dość logicznie uzasadniona wobec rozmiaru zniszczenia Warszawy i potrzeby jej odbudowy.

Tej argumentacji zawartej w art. 1 Dekretu nie można jednak czytać w oderwaniu od zmian ustrojowych wówczas zachodzących, a mianowicie wprowadzenia do Polski nowego systemu politycznego, tj. socjalizmu, dla którego własność prywatna była formą władania rzeczami typową dla od-

chodzącego do historii kapitalizmu. Wprawdzie w Manifeście Lipcowym z 22 lipca 1944 r. (Załącznik do Dz. U. 1944 Nr 1) nowa władza ludowa obiecała przywrócenie własności, zwłaszcza zrabowanej przez Niemców, to jednak dla ideologii socjalistycznej najważniejsze znaczenie miała własność społeczna. Wyrazem tego był nieco późniejszy zapis w art. 3 ust. 3 Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. (Dz. U. 1952 Nr 33, poz. 232), w którym stwierdzono, że gospodarka planowa opiera się na przedsiębiorcach będących własnością społeczną. Każdy obywatel zobowiązany był do strzeżenia tej własności. W przypadku własności prywatnej była mowa jedynie o własności indywidualnej, a państwo tylko deklarowało wolę jej ochrony (art. 12 Konstytucji z 1952 r.).

Przedstawiona powyżej historia oraz przesłanki ideologiczne towarzyszące wydaniu tzw. dekretu Bieruta pozwalają sformułować następujące twierdzenie: to nie tyle potrzeba odbudowy Warszawy stała się przyczyną nacjonalizacji gruntów warszawskich, lecz przesłanki ideologiczne, służące budowaniu nowego ustroju politycznego w Polsce, legły u podstaw wydania dekretu tak brzemiennego w negatywne skutki dla kolejnych pokoleń.

W konsekwencji silne przekonanie władz komunistycznych w powojennej Polsce o długim panowaniu przyczyniły się do podejmowania decyzji o nacjonalizacji nie tylko gruntów warszawskich, nie licząc się przy tym ze skutkami prawnymi i finansowymi. W Warszawie, na podstawie dekretu Bieruta, zabrano od 20 do 40 tysięcy nieruchomości o wartości szacunkowej na współczesny czas ok. 40 mld PLN. Stanowi to prawie 1/10 budżetu Polski z 2016 r. lub trzykrotność budżetu Warszawy na 2016 roku (Budżet 2016).

Wyplacenie odszkodowania lub zwrot nieruchomości po tylu latach musi jednak rodzić szereg wątpliwości. Pierwsza z nich ma charakter formalno-procesowy, a dotyczy interpretacji przedawnienia roszczenia spadkobierców. Czy po 70. latach powinno być możliwe dochodzenie roszczeń majątkowych? Zwłaszcza, że w prawie karnym nawet karalność zbrodni zabójstwa przedawnia się po 30. latach (art. 101 k.k.). Nie przedawniają się jedynie czyny zaliczane do kategorii „zbrodnie przeciwko ludzkości”. Nie może być zatem właściwe nieprzedawnianie roszczeń cywilnych z wykorzystaniem niejasnych przepisów procedury administracyjnej. Wraz z upływem czasu zmieniają się stosunki społeczne na tyle, że trudno jest

już mówić o możliwości rekompensaty szkody majątkowej czy niemajątkowej. Ta pierwsza bowiem z upływem długiego czasu rekompensuje się pokrzywdzonym w inny sposób, jak np. udział w podziale dóbr powszechnie dostępnych (oświata, służba zdrowia, dotacje i inne), ta druga zaś najczęściej gaśnie wraz z daną osobą. Upływ 70. lat sprawia, że osób bezpośrednio skrzywdzonych dekretem Bieruta jest już niewiele, a także i prawa spadkobierców ulegają wygaszeniu.

Ta dość kuriozalna sytuacja obecnie istniejąca, polegająca na niekończącej się możliwości realizacji roszczeń cywilnoprawnych bez ograniczeń czasowych, wynika z braku cezury czasowej w przypadku stosowania art. 156 i 160 k.p.a., chociaż ten ostatni artykuł został już uchylony w 2004 roku. Podstawę dla stwierdzenia przez sąd nieważności decyzji wydanej na podstawie dekretu Bieruta stanowi art. 156 § 1 pkt. 2) k.p.a. Tym samym otwiera się dawnym właścicielom lub ich prawnym następcom drogę do zwrotu nieruchomości lub wypłaty odszkodowania.

Z kolei na podstawie art. 156 § 2 k.p.a. można dochodzić sądowego stwierdzenia, że decyzja nacjonalizująca została wydana w sprzeczności z prawem. Taka sytuacja ma miejsce wówczas, gdy byli właściciele stosownie do art. 7 ust. 1 dekretu wystąpili w ciągu sześciu miesięcy od zabrania im nieruchomości o ustanowienie dzierżawy wieczystej czy później własności czasowej. Podstawą do roszczenia spadkobierców lub ich prawnych następców była odmowa ustanowienia tego prawa. W orzecznictwie i doktrynie uważa się, że taka decyzja administracyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Ponadto, zwolennicy zwracania nieruchomości spadkobiercom lub ich prawnym następcom wychodzą z założenia, że władze komunistyczne były władzami okupacyjnymi, nie mogły zatem wydawać decyzji administracyjnych prawnie skutecznych. W konsekwencji można wzruszać decyzje tamtej władzy nawet po 70. latach. Analogiczna sytuacja była z art. 160 k.p.a., który stanowił do 2004 r. podstawę do dochodzenia odszkodowania, gdy zwrot nieruchomości stawał się niemożliwy. Ta ostatnia możliwość odpadła, kiedy to 1 września 2004 r. art. 160 k.p.a. został uchylony. Po tej dacie roszczenia dekretowe są wnoszone w trybie art. 156 § 1 pkt 1) i § 2 k.p.a. Brak czasowego ograniczenia możliwości występowania z roszczeniami odszkodowawczymi powoduje niekończące się wypłacanie od-

szkodowań (Ciepla, Sarbiński, Sobczyk-Sarbińska 2013, s. 18-22; Trębicka 2011, s. 44-45; Woś 2004).

Druga wątpliwość jest natury moralnej, a mianowicie: dlaczego wypłatą odszkodowań za szkody wygenerowane przez dekret Bieruta objęte są pokolenia, które nie mają nic wspólnego z podejmowanymi decyzjami przez władze komunistyczne? Czy też, które rodziły się po 1989 roku? Jednocześnie do odpowiedzialności regresowej nie zostali pociągnięci ci, którzy decyzje polityczne w tym zakresie podejmowali. Obecny stan faktyczny jest zatem *sui generis* formą odpowiedzialności zbiorowej.

Nie sposób nie odnieść się do analogicznego innego historycznego wydarzenia, a mianowicie konfiskaty mienia kościelnego i szlacheckiego podczas rewolucji francuskiej. W dniu 10 czerwca 1793 r. Konwent Narodowy wydał pierwszy z tzw. dekretów chłopskich, będący częścią reformy rolnej rewolucji francuskiej. Na mocy tego dekretu chłopci otrzymali na własność użytkowaną przez siebie ziemię. Dopelnieniem tej decyzji było wydanie 17 lipca 1793 r. drugiego dekretu chłopskiego, na mocy którego zezwolono chłopom na spalenie wszelkich dokumentów, które zawierały wykaz praw i przywilejów feudalnych. W ten sposób nie tylko został zniszczony stary system własnościowy, ale również uniemożliwiono dochodzenie jakichkolwiek roszczeń odszkodowawczych. Dekrety chłopskie były formą uwłaszczenia bez odszkodowania. W tym okresie istniał jednak jeszcze inny sposób uwłaszczenia, a mianowicie za odszkodowaniem. W praktyce jednak ten sposób był niezwykle rzadko stosowany przez chłopów, a osoby poszkodowane nie mogły uzyskać rekompensaty. Działania rewolucji zmierzały do ugruntowania nowego systemu politycznego, tj. kapitalizmu. Rozwiązania te miały wpływ na inne kraje europejskie, w tym na Księstwo Warszawskie (Mencel 1993, s. 5-41).

Konfiskata była zjawiskiem występującym również w antycznym Rzymie. Mogła być dokonywana na podstawie represji politycznych, jak i przy okazji realizacji inwestycji celu publicznego, jak np. budowa świątyń, akweduktów czy aren cyrkowych. Pod koniec okresu republikańskiego dość częstą metodą pozbawiania własności były proskrypcje, które polegały na układaniu listy przeciwników państwowych, w praktyce przeciwników grupy rządzącej, która służyła do pozbawienia ich życia i konfiskaty ich majątku, pozbawiając jednocześnie spadkobierców jakichkolwiek praw.

W okresie wcześniejszym stosowano ryt określany łacińskim terminem *consecratio bonorum*, czyli dedykowanie sprawcy przestępstwa, a takim mógł być przeciwnik polityczny, bogom (*homo sacer*), tym samym wyłączenie go z kategorii bytów podlegających *ius humanum*. Konfiskacie podlegał też majątek skazanego (Salerno 1990, s. 12-15). W okresie późniejszym konfiskata majątku była karą dodatkową przy okazji wymierzania kary śmierci (Litewski 2003, s. 99-100).

Powracając do oceny obecnych zwrotów czy wypłat odszkodowań z tytułu wdrożenia tzw. dekretu Bieruta, to pewne moralne dywagacje wynikają również z faktu, że na tej bazie powstał dość duży rynek spekulacyjny. Polega on na tym, że nierzadko niektóre duże kancelarie prawne, ale nie tylko, skupują za niewielkie pieniądze roszczenia, a następnie windykują nieruchomości lub żądają odszkodowania od Skarbu Państwa. Takim najgłośniejszym przykładem z ostatnich lat jest działka zbyta przez spadkobiercę z Danii jednej z bardziej znanych kancelarii prawniczych w Warszawie. M.st. Warszawa nie musiała podejmować decyzji o zwrocie lub odszkodowaniu, bowiem Polska zapłaciła Danii odszkodowanie z tytułu zaboru nieruchomości zaraz po wojnie na podstawie tzw. umów indemnizacyjnych. Dania otrzymała 5,7 mln koron duńskich od rządu PRL. Na podstawie tych umów w aspekcie prawnomiędzynarodowym zwolniła się od wypłaty odszkodowań za zabrane mienie po II wojnie światowej. Tym bardziej niezrozumiała jest decyzja władz m.st. Warszawy o zwrocie tej nieruchomości.

Projekt senacki – mała ustawa reprivatyzacyjna

Projekt ustawy zmieniającej przepisy ustawy o gospodarce i ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy został przygotowany i wniesiony pod obrady Sejmu przez grupę senatorów jako projekt senacki. Projekt ten wpłynął do Sejmu RP w dniu 10 lutego 2015, druk nr 3195. Nabrzmiła sytuacja spowodowana przez rosnącą liczbę roszczeń odszkodowawczych czy roszczeń o zwrot nieruchomości w Warszawie spowodował, że należało wdrożyć szybką ścieżkę legislacyjną. Pośpiechowi towarzyszyła również perspektywa wyborów na jesieni 2015 r. i spodziewana zmiana rządu. Chociaż niewielu wtedy przypuszczało, że dojdzie również do zmiany Prezydenta

RP. Na te czynniki nakładał się bardzo silny lobbing właścicieli nieruchomości warszawskich, widoczny zresztą w mediach (Szpala, Zubik 2015).

Po pierwszym czytaniu projektu w dniu 19 marca 2015 r. i poczynionych poprawkach projekt został skierowany do pracy w Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Skarbu Państwa. Drugie czytanie miało miejsce 23 czerwca 2015 r., po czym przystąpiono natychmiast do trzeciego czytania, które odbyło się 25 czerwca 2015 r. Za przyjęciem ustawy głosowało 283 posłów, 1 był przeciw, a 153 posłów wstrzymało się. Za przyjęciem ustawy głosował cały klub PO, PSL i SLD. Głos wytrzymujący oddali prawie wszyscy posłowie PIS, z wyjątkiem dwóch, którzy głosowali za przyjęciem przez Sejm RP projektu ustawy. W sumie 23 posłów nie brało udziału w głosowaniu, najwięcej z klubu poselskiego PIS, których było 8.

W dniu 26 czerwca projekt przyjęty przez Sejm RP został skierowany do Marszałka Senatu RP i Prezydenta RP. Senat w dniu 10 lipca 2015 r. przyjął projekt bez poprawek. Już 13 lipca 2015 r. projekt został przekazany do Prezydenta RP w celu jego podpisania. W dniu 3 sierpnia 2015 r. urzędujący wówczas Prezydent RP Bronisław Komorowski, pod wpływem nacisku lobbingu ze strony dawnych właścicieli, nie podpisał go i odesłał projekt do Trybunału Konstytucyjnego, aby ten orzekł o konstytucyjności lub niekonstytucyjności tego aktu prawnego.

Szybkie tempo uchwalenia ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy zostało spowodowane już przez fakt, że ówczesny prezydent RP przez 21 dni zastanawiał się co dalej zrobić z tym tekstem.

Kolejnym elementem spowalniającym proces legislacyjny tak potrzebnego aktu prawnego były „perturbacje” polityczne związane z Trybunałem Konstytucyjnym. Sprawa została zarejestrowana pod Sygn. akt Kp 3/15, a wyrok zapadł dopiero 19 lipca 2016 r. TK orzekł w pełnym składzie i postanowił, że:

- 1. art. 1 pkt. ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, w części dotyczącej dodawanego do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1775 i 1777 oraz z 2016 r. poz. 65)*

art. 214a w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy:

a. jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 oraz z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
b. nie jest zgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

2. *Art. 1 pkt 3 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, w części dotyczącej dodanego do ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami art. 214a w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji (strona internetowa TK).*

Ostatecznie ustawa ta została podpisana przez Prezydenta RP w dniu 16 sierpnia 2016 r. i dzień później opublikowana w Dzienniku Ustaw z 2016 r. poz. 1271. Uplłynął prawie miesiąc od momentu, gdy prezydent RP mógł podpisać ustawę i zaoszczędzić publiczne środki wypłacane z tytułu dysfunkcyjności prawa. Zgodnie z art. 4 te same ustawy, ten akt prawny wchodzi w życie po 30 dniach od jego opublikowania, tzn. z dniem 16 września 2016 roku.

Należy też wskazać na wspomniany już wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r. P46/13. Wówczas TK postanowił, że zapis art. 156 § 2 nie jest konstytucyjny, właśnie ze względu na brak ograniczenia czasu możliwości występowania o zwrot nieruchomości lub wypłaty odszkodowania. TK nie wskazał żadnego okresu, lecz jedynie zalecił, aby parlament dokonał wskazania konkretnej cezury czasowej dla dopuszczalności występowania o stwierdzenie nieważności decyzji wydanej z naruszeniem prawa.

Przedstawiona powyżej sytuacja prawna i faktyczna losu tzw. małej ustawy reprivatyzacyjnej pokazuje, że interesy polityczne poszczególnych partii politycznych, interesy grup lobbingowych czy też interesy jednostkowe przeważają nie tylko nad interesem społecznym, ale również nad koniecznością wdrażania zasad dobrej legislacji. Dobra legislacja dąży między innymi do sprawnego i zgodnego z zasadami systemowymi rozstrzygnięcia

ważnych społecznie problemów. A właśnie los nieruchomości warszawskich, ważnych dla społeczeństwa Warszawy, jest zagrożony. Obecna sytuacja prawna uwłacza również zasadom sprawiedliwości społecznej, bowiem konsekwencje tzw. dekretu Bieruta ponosi pokolenie, które nie miało nic wspólnego z decyzjami politycznymi z 1945 roku.

Ponadto jest jeszcze jedna kwestia z tym związana, a mianowicie problem przedawnienia roszczeń odszkodowawczych. Najdłuższy okres przedawnienia roszczeń majątkowych, zgodnie z art. 118 kc wynosi 10 lat. Nie może być też tak, że okres ten jest znoszony przez konstrukcję nielegalnego działania władz PRL, co daje podstawę do wzruszenia właściwie każdej decyzji administracyjnej sprzed 1989 r. Jest to absolutna aberracja prawa. Idąc tym tokiem rozumowania, można by wzruszać nawet decyzje władz carskich z okresu zaborów, czy nawet z okresów wcześniejszych. Art. 417 ust 1 kc nie może też być podstawą do niekończącej się odpowiedzialności Skarbu Państwa.

Istotne założenia projektu małej ustawy reprivatyzacyjnej

Projekt dotyczy uregulowania stanu prawnego nieruchomości objętych dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy przez m.in. przyznanie Skarbowi Państwa i miastu stołecznemu Warszawie prawa pierwokupu niektórych praw i roszczeń określonych w dekreście oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Ustawodawca postanowił, aby do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782) wprowadzić nowy artykuł, tj. 111a. W artykule tym zostało zastrzeżone prawo pierwokupu Skarbu Państwa lub m.st. Warszawie w przypadku sprzedaży:

1. praw i roszczeń określonych w dekreście z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 oraz z 1985 r. Nr 22, poz. 99);
2. roszczeń określonych w art. 214;
3. prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na skutek realizacji roszczeń, o których mowa w pkt 1 i 2.

Przeniesienie praw i roszczeń, o których mowa wcześniej, może dokonać się jedynie na podstawie aktu notarialnego. Wymóg ten jest oczywisty z tej racji, że prawo własności na nieruchomości w świetle prawa polskiego może być przeniesione wyłącznie w formie aktu notarialnego. Prawo pierwokupu wykonuje prezydent m.st. Warszawy. W przypadku, gdy prawa i roszczenia, o których mowa w ust. 1, dotyczą nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodaruje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa lub w stosunku do których prawa właścicielskie wykonuje Agencja Nieruchomości Rolnych, Agencja Mienia Wojskowego albo Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, prawo pierwokupu wykonuje właściwy minister lub agencja.

Dość istotna zmiana została wprowadzona w art. 241 ust. 1 w u.o.g.n., a mianowicie postanowiono, że poprzednim właścicielom, których przejęte przez państwo grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 4 i 5 dekretu Bieruta mogą zostać zwrócone, jeśli w terminie do 31 grudnia 1998 r. zgłosili oni lub ich następcy prawni wnioski o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste. W obowiązującym obecnie jeszcze zapisie jest mowa o możliwości zwrotu jedynie jednej nieruchomości. Ten zapis w projekcie zmieniono na możliwość zwrócenia dawnej własności niezależnie od liczby. W tym przypadku zatem ustawodawca proponuje rozszerzenie przedmiotowe roszczenia poszkodowanych dekretem Bieruta.

Ponadto, zostały dodane dwa kolejne artykuły, tj. 214a i 214b. W art. 214a wprowadzono możliwość odmówienia ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela, zaś w art. 214b ustanowiono możliwość umorzenia postępowania, jeżeli nie jest możliwe ustalenie stron postępowania lub ich adresów. Decyzja o umorzeniu postępowania stanowi podstawę do ujawnienia tytułu własności do nieruchomości Skarbu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w księgach wieczystych prowadzonych dla budynku i dla lokali wydzielonych z tego budynku jako odrębnych nieruchomości oraz do zamknięcia powyższych ksiąg.

Ustawą z 25 czerwca 2015 r. wprowadzone zostały zmiany do ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. (Dz. U. 2015, poz. 583). Do art. 184 został dodany § 3, w myśl którego nie ustanawia się kuratora dla ochrony praw osoby,

jeśli istnieją przesłanki uznania jej za zmarłą. Przepis ten jest ze wszech miar potrzebny i rozsądny, bowiem wiele nieruchomości warszawskich posiada właśnie kuratorów, którzy de facto utrzymują się przez długie lata, właściwie nic nie robiąc lub też na końcu wyłudniają nierzadko tytuł własności nie zawsze legalnie. Proceder z kuratorami został wielokrotnie opisywany w mediach (Szpała, Zubik 2015).

Ważnym rozstrzygnięciem jest postanowienie zawarte w art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r., a mianowicie postanowienia tej ustawy powinny być stosowane w odniesieniu do spraw wszczętych i niezakończonych.

WNIOSKI

Spory polityczne, lobbing różnych grup nacisku, transponowanie do aktów normatywnych, a nierzadko i do orzecznictwa założeń ideologicznych poszczególnych partii politycznych, może powodować marginalizowanie woli dużych grup społecznych, a przede wszystkim może prowadzić do przedkładania interesu grupy trzymającej władzę nad dobrem ogółu. Przykładem takiej sytuacji jest ustawa z 25 czerwca 1015 r., zwana małą ustawą reprivatyzacyjną. Kwestia gruntów warszawskich, mająca swoją przyczynę w tzw. dekrete Bieruta z 1945 r., nie została jak na razie rozwiązana. W konsekwencji m.st. Warszawa i Skarb Państwa, a przede wszystkim społeczeństwo, ponosi olbrzymi ciężar kosztów zwrotu nieruchomości lub wypłaty odszkodowania nierzadko osobom, które weszły w posiadanie roszczenia w sposób niegodziwy. Odpowiedzialnością odszkodowawczą obciążane jest pokolenie, które nie ponosi żadnej winy za obecny stan rzeczy.

Okazją do częściowego rozwiązania kwestii reprivatyzacji, a przynajmniej ograniczenie tego zjawiska opierającego się na art. 156 ust. 1 k.p.a., była właśnie tzw. mała ustawa reprivatyzacyjna. Niestety, ustępujący Prezydent RP Bronisław Komorowski w dniu 3 sierpnia 2015 r. tekst ustawy skierował do Trybunału Konstytucyjnego. Zamieszanie polityczne wokół TK spowodowało, że wyrok w tej sprawie zapadł dopiero w dniu 19 lipca 2016 r. Do dzisiaj, tj 6 sierpnia 2016 r. nie został opublikowany.

Ta sytuacja jest przykładem psucia prawa przez polityków niezależnie od opcji politycznej. Wypłacanie dużych odszkodowań, a także zwrot obiektów publicznych, odbudowanych czy wybudowanych przez społeczeństwo po II wojnie światowej jest przejawem lekceważenia społeczeństwa przez elity polityczne, obecne i minione. Każdy dzień niewejścia ustawy z 25 czerwca 2015 r. jest niesprawiedliwym obciążeniem obecnych i przyszłych pokoleń. Jest to też przestroga dla władz samorządowych, aby interesy indywidualne, często wąskich grup społecznych, nie przesłaniały prawdziwych interesów lokalnych społeczności.

BIBLIOGRAFIA

Źródła prawa

- Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483).
Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. (Dz. U. 1952 Nr 33, poz. 232.),
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. (t.j. Dz. U. 2016 poz. 23)
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782).
Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. 2016 poz. 1271).
Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. 1945 Nr 50 poz. 279).
Manifest Lipcowy z 22 lipca 1944 r. (Załącznik do Dz. U. 1944 Nr 1).

Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r., sygn. akt P46/13 (Dz.U. 2015 r. poz. 702).
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt Kp 3/15 (M.P. 2016 r. poz. 793).

Literatura

- Ciepla H., Sarbiński R.M., Sobczyk-Sarbińska K. (2013). Roszczenia przysługujące byłym właścicielom tzw. gruntów warszawskich: Sposób ich dochodzenia w postępowaniu administracyjnym i sądowym, Wydawnictwo: Wolters Kluwer, Warszawa.
Davies N. (1991). Boże igrzyska. Historia Polski, t. II od roku 1795, tłum. polskie E. Tabakowska, Wydawnictwo: Znak, Kraków.
Dekret Bieruta: Warszawa przeznaczona kolejne miliony na odszkodowania 2015, [w:] wpmoney.pl z 12.03.2015, tekst Online: <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/dekret-bieruta-warszawa-przeznacza-kolejne,105,0,1734761.html> [odczyt: 2.08.2016].
Litewski W. (2003). Rzymski proces karny, Wyd. UJ, Kraków.
Mencel T. (1993). Zniesienie poddaństwa w Księstwie Warszawskim na tle porównawczym, Acta Universitatis Lodzensis, Folia Historica, nr 13, s. 5-41. Tekst Online: <http://dspace.uni.lodz.pl:8080/xmlui/bitstream/handle/11089/14284/>

Prawne aspekty jakości decyzji administracyjnych

Legal aspects of the quality of administrative decisions

STRESZCZENIE

Jakość działań administracji publicznej zależy od szeregu czynników o charakterze prawnym i pozaprawnym. Wyznacznikami takiej jakości, ze względu na zasady państwa prawnego, będą przede wszystkim normy prawne, na podstawie których organy administracji realizują funkcje administracji oraz przypisane im zadania. Jakość administracji publicznej dzieli się na jakość zewnętrzną i jakość wewnętrzną, a miernikami tej jakości będzie głównie kryterium legalności. Pozostałe kryteria oceny jakości są związane ze stylem administrowania. Można do nich zaliczyć, np. sposób załatwienia spraw obywateli i rozstrzygnięcia sporów oraz wykonywania czynności materialno-technicznych, poziom wykształcenia kadr administracji i sposób obsługi petentów, poziom świadczonych usług, działalność informacyjną. Standardy ujęte w przepisach prawa w odpowiedni sposób zabezpieczają prawa jednostek do zapewnienia praworządności działań administracji. Wprowadzone w polskim prawie administracyjnym rozwiązania i instytucje determinują osiągnięcie jakości działań administracji zarówno na etapie postępowania, jak i rozstrzygnięcia administracji. Elementem wpływającym na jakość decyzji administracji jest oprócz zasad postępowania administracyjnego, niewątpliwie wprowadzenie odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych. Niemniej dalsze zwiększanie zakresu tej odpowiedzialności może obniżyć sprawność działania administracji poprzez rezygnację z uproszczonych form załatwiania spraw.

fh13Tadeusz_Mencel5_41.pdf?sequence=1&isAllowed=y [odczyt: 3.08.2016].

Miliony na odszkodowania przez dekret Bieruta (2013) [w:] tvnwarszawa, tekst Online: <http://tvnwarszawa.tvn24.pl/informacje,news,miliony-na-odszkodowania-przez-dekret-bieruta,73902.html> [odczyt: 2.08.2016]

Salerno F. (1990). Dalla "consecratio" alla "publicatio bonorum", Wydawnictwo: Jovene, Napoli.

Szpała I., Zubik M. (2015). Reprywatyzacja bez spadkobierców: „Sprawa Królewskiej”, czyli kurator z Karaibów, [w:] wyborcza.pl z 10.01.2015. tekst Online: http://wyborcza.pl/magazyn/1,143014,17230908,Reprywatyzacja_bez_spadkobiercow___Sprawa_Krolewskiej___html [dostęp: 5/-8/2016].

Trębecka A. (2011). Zwrot wywłaszczonych nieruchomości. Kiedy i na jakich warunkach, Geodeta. Magazyn Informacyjny, 9 (196) wrzesień 2011, s. 40-45.

Woś T. (2004). Wywłaszczanie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości, Wydawnictwo: LexisNexis, Warszawa.

Dokumenty

Budżet 2016 – główne liczby budżetowe, portal internetowy: Miasto Społeczne Warszawa, tekst Online: <http://www.um.warszawa.pl/budzetwpigulce/2016-budzet-glowne-liczby-budzetowe> [odczyt: 2.08.2016].