

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 10 grudnia 2014 r.

w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o uregulowaniu praw do niektórych nieruchomości na terenie miasta stołecznego Warszawy

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa istnieje potrzeba ustawowego uregulowania tej problematyki. Jednakże po zapoznaniu się z przedłożonym projektem ustawy o uregulowaniu praw do niektórych nieruchomości na terenie miasta stołecznego Warszawy, Krajowa Rada Sądownictwa zgłasza następujące uwagi:

- 1) projekt nie spełnia oczekiwań w zakresie prawidłowej legislacji, zawiera liczne błędy językowe, gramatyczne i interpunkcyjne oraz błędy w oznaczeniach jednostek redakcyjnych i odesłaniach do innych aktów prawnych (np. w art. 4 projektu ustęp pierwszy został oznaczony cyfrą rzymską, natomiast kolejne ustępy cyframi arabskimi, analogicznie w art. 5 projektu); w art. 4 ust. 1 pkt 1 projektu posłużono się zwrotem „nieruchomość hipoteczna” co jest mylące, albowiem nie ma nic wspólnego z hipoteką, a w punkcie 2 tego przepisu użyto słowa „nic” zamiast „nie” (analogicznie w art. 20 pkt 1 projektu); w art. 4 ust. 5 projektu jest odesłanie do „ust. j pkt 3”, przy czym w projekcie nie występuje „ust j pkt 3”; w art. 7 ust. 1 projektu zamieszczono odesłanie do „ust. 7 ust. 1 dekretu”, przy czym w dekreecie przepis taki nie istnieje (najprawdopodobniej chodziło o „art. 7 ust. 1 dekretu); w art. 9 ust. 4 projektu użyto zwrotu „W przypadku, gdy przejęła nieruchomość była objęta (...)”; w art. 10 w środku zdania posłużono się symbolem „%” zamiast zwrotem słownym; w art. 14 ust. 1 projektu ostatnie zdanie rozpoczyna się z małej litery (najprawdopodobniej omyłkowo wstawiono kropkę zamiast przecinka), a ponadto w tym postanowieniu użyto słowa „sic” zamiast „się”; w art. 16 projektu zamiast oznaczenia „ust. 1” użyto litery „ł”, a następne ustępy ponumerowano cyframi arabskimi (analogicznie w art. 17 projektu z tą różnicą, że zamiast litery „ł” użyto litery „i”; w art. 19 ust. 4 projektu zamiast spójnika „lub” użyto zwrotu „lub”);
- 2) niezrozumiałe wydają się postanowienia art. 3 ust. 1 pkt 2 projektu ustawy, z którego wynika, że świadczenia z ustawy nie przysługują osobie, której mienie zostało przejęte przez państwo polskie bez odszkodowania, skoro zaspokojenie roszczeń tej grupy osób stanowi główny cel projektowanej ustawy;

- 3) dwunastomiesięczny termin zawity na składanie wniosków o przyznanie świadczeń przewidzianych w ustawie, liczony od dnia wejścia w życie ustawy, wydaje się być zbyt krótki, w szczególności gdy uwzględni się liczbę uprawnionych i charakter posiadanych przez nich roszczeń. Rada zwraca również uwagę na ryzyko wystąpienia „pułapki ustawowej” polegającej na tym, że roszczenia mają być zgłaszane na formularzu urzędowym opracowanym przez Prezesa Rady Ministrów i ogłoszonym w formie rozporządzenia, przy czym w ustawie nie został określony termin wydania takiego rozporządzenia. Zatem nie można wykluczyć sytuacji, że formularz nie zostanie opracowany w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie lub zostanie opracowany pod koniec tego terminu, co w konsekwencji istotnie utrudni lub uniemożliwi zgłaszanie roszczeń. Opierając się na dotychczasowych regulacjach legislacyjnych warto zwrócić uwagę np. na art. 73 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.), w którym ustawodawca przewidział aż pięcioletni termin zawity na zgłaszanie roszczeń odszkodowawczych, który w praktyce w wielu przypadkach okazał się niewystarczający;
- 4) rozwiązanie, zgodnie z którym prawo użytkowania wieczystego nieruchomości ma powstawać na mocy decyzji administracyjnej uznać należy za dyskusyjny w świetle spójności systemu prawnego. Zgodnie z art. 27 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste następuje w drodze umowy zawartej w formie aktu notarialnego i dla swej skuteczności wymaga konstytutywnego wpisu do księgi wieczystej. Obecnie spory dotyczące użytkowania wieczystego należą do kompetencji sądów powszechnych, natomiast po wprowadzeniu projektowanej zmiany część spośród nich będzie należała postępowania administracyjnego, a w konsekwencji do kompetencji sądów administracyjnych. Jedynym kryterium rozróżniającym będzie forma ustanowienia użytkowania wieczystego;
- 5) ograniczenie przewidziane w art. 17 ust. 2 projektu ustawy, zgodnie z którym w ramach odszkodowania nie będzie możliwości przyznania uprawnionemu (za jego zgodą i dopłatą) nieruchomości, której wartość przewyższa kwotę przysługującego mu roszczenia może doprowadzić do marginalizacji tej formy odszkodowania, choć jak się wydaje byłaby ona najmniej uciążliwa dla Skarbu Państwa i m.st. Warszawy, a z punktu widzenia praw obywatela czyniłaby omawianą instytucję bardziej realną;

- 6) w art. 18 projektu ustawy przewidziane zostały trzy źródła finansowania roszczeń przewidzianych w ustawie, do których zaliczono z jednej strony środki znajdujące się w dyspozycji Skarbu Państwa, zaś z drugiej środki własne m.st. Warszawy. Z przedstawionej regulacji nie wynika w jakiej kolejności i proporcji finansowanie będzie odbywało się ze środków Skarbu Państwa, a w jakiej ze środków m.st. Warszawy. Brak regulacji ustawowej w tym zakresie może rodzić istotne problemy praktyczne związane z wypłatą świadczeń określonych w ostatecznych decyzjach administracyjnych. Mogą zatem powstawać na tej płaszczyźnie spory pomiędzy zobowiązanymi organami, co w rezultacie osłabi zaufanie obywateli do państwa;
- 7) trudno znaleźć racjonalne wytłumaczenie dla rozwiązania przewidzianego w art. 26 projektowanej ustawy, zgodnie z którym użytkowanie wieczyste nieruchomości ustanowione w celu realizacji roszczeń przewidzianych w ustawie przekształca się następnie z mocy prawa w prawo własności i podlega z urzędu wpisowi do księgi wieczystej. Skoro w założeniu projektodawcy uprawniony do rekompensaty ma uzyskać ostatecznie prawo własności nieruchomości, to należy zastanowić się nad zasadnością ustanawiania użytkowania wieczystego. Rozważań w tym zakresie nie zawiera uzasadnienie projektu;
- 8) zgodnie z art. 20 ust. 2 projektowanej ustawy skreślony zostaje art. 21 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w którym zdefiniowany został zasób nieruchomości Skarbu Państwa. Trudno stwierdzić czemu ma służyć ta zmiana, poza tym że zaburzy istniejący porządek prawny. Takie rozwiązanie jest jednym z najbardziej niebezpiecznych zabiegów legislacyjnych. Uzasadnienie projektu ustawy milczy na ten temat;
- 9) rozwiązanie przewidziane w art. 21 projektowanej ustawy, zgodnie z którym właściwy organ będzie zobowiązany wydać decyzję o wygaśnięciu roszczeń niezgłoszonych w terminie 12 miesięcy od wejścia ustawy w życie z jednej strony wydaje się co do zasady nieracjonalne, a z drugiej może okazać się niewykonalne i bardzo kosztowne. Projektodawca nie wyjaśnia kto i w jakim trybie miałby zebrać informacje dotyczące osób, które – pomimo takiego uprawnienia – nie złożyły w terminie wniosku o przyznanie rekompensaty, a pamiętać należy, że zgodnie z dyspozycją art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego w decyzji należy obligatoryjnie oznaczyć stronę, której ona dotyczy. Jest to warunek konstrukcyjny decyzji administracyjnej.

W ocenie Rady wejście ustawy w życie z dniem 1 marca 2015 r. może mieć negatywny wpływ na wykonanie budżetu państwa oraz budżetu m.st. Warszawy, które zostały już

zaprojektowane i zapewne nie uwzględniają wydatków związanych z uchwaleniem projektowanej ustawy, a należy mieć na uwadze, że z szacunków projektodawcy wynika, że mowa jest o 15 miliardach złotych. Na marginesie należy podkreślić, że również tych danych nie można uznać za wiarygodne, bowiem w uzasadnieniu projektu nie wskazano żadnych źródeł tych informacji.