



BROŃMY RAZEM NASZYCH MIESZKAŃ

Warszawa, 18 lipca 2021 r.

Komitet Obrony Praw Lokatorów
e-mail: obronalokatorow@gmail.com

Opinia Komitetu Obrony Praw Lokatorów dotycząca Ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Druk 437).

Ustawa wprowadza bardzo potrzebne uregulowanie gwarantujące trwałość dawnych decyzji administracyjnych, a co za tym idzie stabilność stosunków prawnych w nieruchomościach objętych tymi decyzjami.

Przepisy Art. 1 Ust. 2 oraz Art. 2 Ust. 2 Ustawy są niezbędną częścią tego aktu prawnego. Wprowadzają one zasadę odmowy wszczęcia lub umorzenia z mocy prawa postępowań administracyjnych w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia po upływie 30 lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji lub postanowienia. Jest to warunkiem koniecznym, by mogły zostać ostatecznie uregulowane stosunki prawne w nieruchomościach objętych Dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Usunięcie tych zapisów oznaczałoby utrzymanie niepewności prawnej dla dziesiątek tysięcy lokatorów, uniemożliwiając im planowanie przyszłych działań i narażając ich na zagrożenie z powodu braku możliwości prowadzenia remontów w zajmowanych przez nich nieruchomościach.

Ustawa ta jednak nie zastępuje niezwykle potrzebnej Ustawy reprivatyzacyjnej.

Uzasadnienie

1) Usunięcie stanu niepewności prawnej

Lokatorzy zamieszkujący nieruchomości objęte Dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, które zostały objęte wnioskiem dekretowym na podstawie art. 7 w/w dekretu i w sprawie których toczą się postępowania o uznanie nieważności decyzji administracyjnych żyją w stanie braku bezpieczeństwa prawnego.

Lokatorzy, którzy otrzymali przydział lokali gminnych w lokalizacjach wybranych przez Gminę i bez wiedzy, czy w przyszłości staną się one przedmiotem procesu reprivatyzacyjnego, nie byli w stanie w racjonalny sposób zaplanować swoich przyszłych działań. Postępowania trwające wiele dekad z jednej strony pozbawiają ich pewności co do przyszłego statusu zamieszkiwanych przez nich lokali oraz trwałości umów najmu wiążących ich z Gminą, a z drugiej strony nie pozwalają administracji samorządowej na dokonywanie koniecznych inwestycji w budynkach, które z racji na swój wiek stwarzają coraz większe zagrożenie dla życia i zdrowia mieszkańców.

Utrzymanie stanu niepewności prawnej lokatorów, przez utrzymanie biegu postępowań administracyjnych trwających całe dekady stanowi jawne naruszenie zasady ochrony praw nabytych.

Art. 2 Konstytucji zawierający klauzulę demokratycznego państwa prawnego należy, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, do fundamentalnych przepisów konstytucyjnych określających podstawowe i szczególnie chronione cechy ustrojowe RP. Stanowi on niezwykle ważną dyrektywę w zakresie stanowienia prawa dla organów władzy publicznej. W wyroku z 4 stycznia 2000 r., K. 18/99 stwierdzono, że u podstaw praw nabytych znajduje się dążenie do zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego i umożliwienia jej racjonalnego planowania przyszłych działań. Do zasad tych należy zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przez nie prawa, z której wynikają liczne dalsze zasady szczegółowe, m. in. zasada poszanowania praw nabytych. U podstaw poszanowania praw nabytych znajduje się dążenie do zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego i umożliwienia jej racjonalnego planowania przyszłych działań. Taka była też motywacja wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r. Sygn. akt P 46/13, w którym TK orzekł, iż Art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.) w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2) Wpływ Ustawy na możliwość usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych

Postępowanie przed Komisją do spraw reprivatyzacji nieruchomości pozostaje dla lokatorów jedyną dostępną drogą administracyjną umożliwiającą im dochodzenie roszczeń związanych ze szkodami, jakich doznali w wyniku podwyższania czynszów i tzw. „czyszczenia kamienic” w nieruchomościach zreprivatyzowanych.

Dzieje się tak dlatego, że lokatorzy nie są stroną w postępowaniach dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych dotyczących nieruchomości znacjonalizowanych na podstawie Dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Wynika to z orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego, które konsekwentnie stoi na stanowisku, iż najem lokalu nie rodzi prawa strony w postępowaniach administracyjnych prowadzonych w trybie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279). W tej kwestii warto przywołać wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 8 lutego 2006 r., sygn. I OSK 427/05 (opubl.

LEX nr 194358), z dnia 8 lutego 2007 r., sygn. I OSK 1110/06 (opubl. LEX nr 362467), jak również z dnia 8 maja 2008 r., sygn. I OSK 743/07 (opubl. LEX nr 421384). Stronami w postępowaniu administracyjnym toczącym się w trybie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy są: poprzedni właściciel gruntu, jego spadkobiercy bądź następcy prawni, aktualni właściciele bądź użytkownicy wieczysti gruntu, bądź inne osoby posiadające tytuł prawnorzeczowy do gruntu. Najem lokalu jako stosunek obligacyjny nie został zatem zakwalifikowany do zamkniętego katalogu podmiotów, którym przysługuje prawo strony w postępowaniach administracyjnych dotyczących reprivatyzacji nieruchomości warszawskich.

Wprowadzane przez Ustawę zmiany nie mają wpływu na możliwość usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, jeśli upłynęło 10 lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia tych decyzji.

Wynika to wprost z Art. 38 Ust. 1 Ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, który wyłącza stosowanie Art. 156 ust. 2 Kodeksu Postępowania Administracyjnego ze spraw objętych postępowaniem Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości. Według zasady Lex posterior generalis non derogat legi priori specialis – ustawa ogólna późniejsza nie uchyla ustawy szczególnej wcześniejszej. Oznacza to, że nowelizacja Kodeksu Postępowania Administracyjnego nie ma wpływu na zakres spraw, którymi może zajmować się Komisja.

Należy jednak podkreślić, że rozwiązanie to nie jest satysfakcjonujące prawnie, gdyż w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r. Sygn. akt P 46/13 każda decyzja o odmowie przyznania własności czasowej następcom prawnym dawnych właścicieli powinna pozostać w obrocie prawnym po upływie 10 lat i tworzyć skutki prawne dla lokatorów w postaci zagwarantowania trwałości umowy najmu, którego stroną jest Gmina i zachowania jego właściwości, takich jak regulowana wysokość czynszu właściwa dla lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy.

Ustawa o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa wprowadza możliwość uzyskiwania przez lokatorów odszkodowań na drodze administracyjnej za podwyżki czynszów, ale tylko gdy doszło do naruszenia prawa.

Zgodnie z Art. 3 ust. 2 w/w Ustawy:

„Zadaniem Komisji jest wyjaśnianie nieprawidłowości i uchybień w działalności organów i osób prowadzących postępowania w przedmiocie wydawania decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich oraz występowanie do właściwych organów w razie stwierdzenia w toku postępowania przed Komisją istnienia okoliczności sprzyjających wydawaniu decyzji reprivatyzacyjnych z naruszeniem prawa lub popełnianiu przestępstw bądź utrudniających ich ujawnianie.”

Sytuacja ta wprowadza zróżnicowanie w sytuacji prawnej lokatorów nieruchomości, które zostały zreprivatyzowane z naruszeniem prawa, a lokatorów, którzy mieszkają w zreprivatyzowanych nieruchomościach, gdzie do takich naruszeń prawa nie doszło.

Art. 33 ust. 1 pkt. 2 i Art. 33 ust. 2 pkt. 2 Ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa wprowadzają możliwość uzyskania odszkodowania i zadośćuczynienia w przypadku podwyższenia czynszu albo innych opłat. Możliwe to jest jednak jedynie w przypadku gdy wszczęto i zakończono postępowanie rozpoznawcze w wyniku uprawdopodobnienia, że decyzja reprivatyzacyjna została wydana z naruszeniem prawa.

Lokatorzy powinni mieć możliwość otrzymania odszkodowań na jednolitych zasadach w związku z utrzymaniem w obrocie prawnym decyzji odmowy przyznania własności czasowej następcom prawnym dawnych właścicieli nieruchomości znacjonalizowanych na mocy Dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Niezależnie od tego, czy doszło do naruszeń prawa, lokatorzy byli narażeni na podwyżki czynszów związane z przekazaniem umów najmu prywatnym właścicielom i naruszeniem ich praw nabytych przez niekonstytucyjne w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r. Sygn. akt P 46/13 wzruszenie trwałości umów najmu o charakterze najmu komunalnego, których stroną była Gmina.

Jednak lokatorzy nieruchomości zreprivatyzowanych po upływie znacznego czasu od decyzji odmowy przyznania własności czasowej następcom prawnym dawnych właścicieli, jeśli nie doszło do naruszenia prawa, nie mogą się spodziewać możliwości uzyskania na drodze administracyjnej odszkodowania za podwyżki czynszów i utratę statusu lokatorów zasobu mieszkaniowego zasobu Gminy.

W sposób oczywisty narusza to Art. 32. ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zakresie równego traktowania wszystkich obywateli przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny, także ze względu na przebieg postępowania reprivatyzacyjnego.

Oznacza to, że nadal istnieje konieczność wprowadzenia ustawowego mechanizmu uzyskiwania odszkodowań przez lokatorów wszystkich nieruchomości objętych reprivatyzacją, których komentowana Ustawa nie rozwiązuje.

Podsumowanie

Nowelizacja Kodeksu Postępowania Administracyjnego w formie zaproponowanej w Druku 437 jest konieczna i potrzebna. Realizuje ona postanowienia Trybunału Konstytucyjnego i przywraca bezpieczeństwo prawne dziesiątkom tysięcy mieszkańców nieruchomości objętych postępowaniami reprivatyzacyjnymi w Warszawie. Nie rozwiązuje ona jednak nierówności obywateli wobec prawa w zakresie możliwych do uzyskania na drodze administracyjnej odszkodowań dla lokatorów. Takie rozwiązanie powinno się znaleźć w kompleksowej Ustawie reprivatyzacyjnej.

Komitet Obrony Praw Lokatorów