

Jan Czerwiakowski

Uprawnienia byłych właścicieli gruntów w M. St. Warszawie - wczoraj i dzisiaj

Palestra 29/9(333), 18-27

1985

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

JAN CZERWIAKOWSKI

UPRAWNIENIA BYŁYCH WŁAŚCICIELI GRUNTÓW W M. ST. WARSZAWIE — WCIERAJ I DZISIAJ

W roku bieżącym mija 40 lat od wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy.¹ Większość mieszkańców Warszawy urodziła się już po wydaniu tego dekretu i ich własne doświadczenia nie sięgają do przyczyn i bezpośrednich następstw tego doniosłego dla odbudowy i rozbudowy miasta aktu prawnego. Nie tylko jednak ta rocznica skłania do zatrzymania uwagi na problematyce wspomnianego dekretu. Dekret bowiem obowiązuje nadal, ale przy okazji uchwalenia wielkiego aktu legislacyjnego obejmującego zagadnienia gospodarki gruntami i wywłaszczeń,² ustawodawca poświęcił dekretowi dwa przepisy (art. 89 i art. 90), można by powiedzieć: tylko dwa artykuły, ale zawierające postanowienia ważne, kładące kres wielu wahaniom. To również skłania do ponownej oceny dekretu po dokonaniu wymienionego „zabiegu legislacyjnego”.

Używam zwrotu „zabieg legislacyjny”, a nie nowelizacja, ponieważ formalnie tekst dekretu nie uległ zmianie, a tylko w ciągu długich minionych lat pewne postanowienia dekretu zdezaktualizowały się na skutek innych aktów prawnych.³ Podejmowano również próbę uregulowania ważnego zagadnienia zwrotu b. właścicielom nieruchomości, co do których nie wpłynęły wnioski przewidziane w dekrete w odpowiednim terminie,^{4,5} a także unormowano odmiennie niż w dekrete sprawę odszkodowań za pewne kategorie nieruchomości, które określiłbym jako uprzywilejowane.⁶ Ustawodawca jednak nie uznał za potrzebne wprowadzenia zmian do tekstu dekretu, traktując być może swe rozstrzygnięcia jako prowizoryczne.

Według treści dekretu z 1945 r. wszystkie grunty w m. st. Warszawie przeszły na własność gminy, a następnie — po zniesieniu związków samorządu terytorialnego — na własność Skarbu Państwa.⁷ Praktyka wyjaśniła, że dekret dotyczy jedynie obszaru Warszawy w dawnych jej granicach z dn. 21.XI.1945 r. (data wejścia w życie dekretu),⁸ a własność terenów przyłączonych do stolicy po wydaniu dekretu nie została podważona. Jednym aktem uregulował ustawodawca w sposób szczególny własność gruntów w Warszawie odmiennie niż we wszystkich innych miastach Polski.

¹ Dz.U. z 1945 r. Nr 50, poz. 279 z późn. zm.

² Ustawa z dn. 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99).

³ Por. J. Czerwiakowski: Gospodarka terenami w miastach i osiedlach, „Palestra” nr 10/1961.

⁴ Uchwała Rady Ministrów z dn. 27 stycznia 1965 r. w sprawie oddania niektórych terenów na obszarze m.st. Warszawy w wieczyste użytkowanie (Mon. Pol. Nr 6, poz. 18).

⁵ Por. J. Czerwiakowski: Oddawanie terenów w Warszawie w wieczyste użytkowanie, „Palestra” nr 6/1965.

⁶ Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości — art. 53 i 54 (Dz. U. z 1972 r. Nr 10, poz. 64 i z 1982 r. Nr 11, poz. 79).

⁷ Ustawa z dnia 20.III.1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. z 1950 r. Nr 14, poz. 130).

⁸ Obszar ten wynosił 14.148 ha — patrz: Andrzej Poczobutt-Odlanicki: Gospodarka terenami w Warszawie, PWN 1979 (Red.).

Urbanistyka i polityka różnie w różnych okresach wpływały na sposób wykonania dekretu z 1945 r., żeby ostatecznie — w drodze ustawy wyżej cytowanej — przyznać głos względem gospodarczym. Nie jest tajemnicą, że wiele ocalałych budynków warszawskich w wyniku przepisów dekretu znalazło się w sytuacji szczególnej, przeszły bowiem na własność Skarbu Państwa, a nie ustanowiono nad nimi administracji państwowej. Wobec braku należytej administracji budynki te niszczały i narzucała się od dawna konieczność podjęcia co do nich właściwych decyzji.

Ażebymy ocenić dokonane zmiany na podstawie omawianej ustawy, należy przypomnieć treść dekretu i przesłedzić jego wykonanie. Dekret był jednym z najbardziej kontrowersyjnych aktów prawnych okresu powojennego. Zrodził się z myśli postępowych urbanistów, którzy już w okresie przedwojennym (przed 1939 r.) postulowali znaczne zwiększenie zasobów gruntów miejskich niezbędnych dla miasta Warszawy ze względu na jego potrzeby, a także dla wprowadzenia na przyszłość racjonalnej polityki terenowej. Prezydent m. st. Warszawy Stefan Starzyński w swoich przemówieniach wskazywał na nikły zasób gruntów miejskich i wszelkimi sposobami, czasem niekonwencjonalnymi, starał się o powiększenie tego zasobu. Notoryczną praktyką przedwojennego Zarządu Miejskiego było domaganie się od właścicieli gruntów dokonywania na rzecz gminy darowizn gruntów pod ulice przy okazji załatwiania przez urzędy miejskie jakichkolwiek spraw, dotyczących nieruchomości zainteresowanych właścicieli.

Nieobce idei komunalizacji gruntów było również rażące zjawisko bogacenia się właścicieli gruntów miejskich na skutek inwestycji komunalnych, do których kosztów właściciele odpowiednio się nie przykładali. Miały temu zapobiec opłaty adiacenckie, szeroko w okresie przedwojennym postulowane, nigdy jednak w życie nie wprowadzone. Te idee natknęły się w okresie powojennym na problemy odbudowy stolicy, zniszczonej przez hitlerowskiego okupanta. Oczywiście było dla każdego, że odbudowa miasta w nowym kształcie urbanistycznym i architektonicznym bez komunalizacji gruntów byłaby uwikłana w nie kończące się postępowania wywłaszczeniowe i musiałaby ulec znacznemu opóźnieniu.

Dekret stwierdzał wejście gruntów warszawskich na własność gminy m. st. Warszawy z dniem wejścia jego w życie, a więc bez potrzeby przeprowadzania jakiegokolwiek szczególnego postępowania. Z mocy samego prawa grunty warszawskie stały się własnością gminy, chociaż przez długi jeszcze czas wpisy hipoteczne wskazywały na inny stan prawny. Artykuł 4 dekretu stanowił, że terminy i tryb obejmowania przez gminę m. st. Warszawy gruntów ustali w rozporządzeniu Minister Odbudowy w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej. Ważną tę sprawę unormowało pierwotnie rozporządzenie Ministra Odbudowy z dnia 7 kwietnia 1946 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej w sprawie obejmowania gruntów w posiadanie przez gminę m. st. Warszawy.⁸

Procedura przewidziana przez to rozporządzenie wymagała spełnienia przez organy miejskie wielu formalności (ogłoszenia, zejścia na grunt, przeprowadzenia badań hipotecznych) i praktycznie uniemożliwiała Zarządowi Miejskiemu dyspozycję gruntami na cele odbudowy i rozbudowy miasta w szybkim terminie.

Dotychczasowi właściciele gruntów według art. 7 ust. 1 dekretu mogli w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntów przez gminę zgłosić wniosek • przyznanie im na gruncie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Gmina miała uwzględniać wniosek, jeżeli korzystanie z gruntów przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić

⁸ Dz. U. z 1946 r. Nr 16, poz. 112.

z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, a jeśli chodzi o osoby prawne, to ponadto wtedy, gdy użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w myśl planu zabudowania nie pozostaje w sprzeczności z zasadami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej (art. 7 ust. 2 dekretu).

Dekret uregulował również sprawę budynków stwierdzając, że istniejące budynki pozostają własnością dotychczasowych właścicieli (art. 5 dekretu) i dokonał w ten sposób wyjątku od ogólnej zasady prawa *superficies solo cedit*. Budynki te miały przejść jednak na własność gminy w razie niegłoszenia odpowiedniego wniosku lub w razie odmownego załatwienia wniosku (art. 8 dekretu). Okazało się następnie, że to postanowienie sprawiło wiele kłopotów administracji miejskiej rządzenie Ministrów Administracji Publicznej i Skarbu. Rozporządzenie takie nigdy wodawce.⁹

Dekret przewidywał w art. 9 wypłatę odszkodowania za grunty i budynki w miejskich papierach wartościowych, przy czym zasady i sposób ustalenia odszkodowania oraz przepisy o emisji papierów wartościowych miało ustalić rozporządzenie. Nie ukazało się. Dekret był atakowany przez dawnych właścicieli nieruchomości i spowodowało po 46 latach konieczność zajęcia się sprawą ra nowo przez ustawodawców, którzy z dużą dozą słuszności czuli się pokrzywdzeni, jako potraktowani gorzej niż właściciele gruntów w innych miastach. Argumentowali, że nie tylko okupant uszkodził lub zniszczył ich budynki, ale nowa władza pozbawia ich własności gruntów.

Dzisiaj w retrospektywie minionego okresu, kiedy emocje już osłabły, najzgorzalsi przeciwnicy dekretu muszą się zgodzić z tym, że zniszczona Warszawa nie stałaby się Warszawą dzisiejszą bez wydania i zastosowania przepisów omawianego dekretu.

W pierwszym powojennym okresie odbudowa miasta ograniczała się do odbudowy budynków uszkodzonych oraz budowy sklepów (lokali użytkowych). W latach 1945—1947 powstała Warszawa parterowa realizowana przez dawnych właścicieli lub też z ich upoważnienia, a potrzeba dyspozycji terenami miejskimi nie występowała ze szczególną ostrością. Tymczasem jednak posuwały się prace nad planami urbanistycznymi miasta i nie można było oćwlekać budowy Warszawy w nowym jej kształcie. Niezbędna była realna i szybka dyspozycja terenami na potrzeby zarówno budownictwa uspołecznionego jak i prywatnego. Te przesłanki leżały u podłoża nowej aktywnej polityki terenowej władz miasta, opartej na przepisach dekretu.

Rada Narodowa m. st. Warszawy powzięła w dniu 18 listopada 1947 r. uchwałę gruntów budowlanych na terenie m. st. Warszawy oraz w sprawie opłat za czynności w sprawie wydania promes na zawieranie umów o prawo własności czasowej do nieruchomości Zarządu Miejskiego w zakresie dysponowania gruntami.¹⁰ Uchwała ta upoważniała Zarząd Miejski do wydawania promes zawierających przyrzeczenie — w imieniu gminy m. st. Warszawy — zawarcia umowy o prawa własności czasowej do gruntów budowlanych na terenie m. st. Warszawy i upoważniających — z zachowaniem praw osób trzecich — do objęcia gruntów w posiadanie i wzniesienia budowy. Warunkiem promesy miało być zobowiązanie otrzymującego promesę do wzniesienia w określonym terminie budowli zgodnie z opracowanym przez właściwe władze projektem planu zagospodarowania przestrzennego i z zachowaniem przepisów budowlanych. Umowa o prawo własności czasowej do gruntu miała być zawarta po wzniesieniu budowli i po uprawomocnieniu się planu zagospodarowania

⁹ Uchwała SN z dnia 30.XI.1972 r. III CZP 77/72, OSNCP z 1973 r., nr 7—8.

¹⁰ Dziennik Urzędowy Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy z 1948 r. Nr 18.

przestrzennego na warunkach uchwalonych przez Miejską Radę Narodową. Uchwalała w dalszym ciągu ustanawiała opłaty od wydawanych promes oraz od wniosków o własność czasową.

Promesa stanowiła w istocie rzeczy zobowiązanie cywilnoprawne gminy m. st. Warszawy jako właściciela gruntu i mogła być źródłem odpowiedzialności gminy bądź następnie Skarbu Państwa w razie niedotrzymania ich zobowiązania. W poszczególnych wypadkach dochodziło zresztą do spraw sądowych.^{11,12}

Wymienioną wyżej uchwałę uzupełniła uchwała Rady Narodowej m. st. Warszawy z dnia 12 maja 1948 r. w sprawie wzywania dotychczasowych właścicieli gruntów, położonych na obszarach objętych prawomocnym planem zagospodarowania przestrzennego, do złożenia zobowiązań zagospodarowania gruntów.¹³ Zarząd Miejski został w tej uchwale upoważniony do wzywania byłych właścicieli do podjęcia budowy pod rygorem odmowy przyznania im prawa własności czasowej.

Na podstawie powyższych uchwał Prezydent m. st. Warszawy wydał zarządzenie z dnia 21.X.1948 r.,¹⁴ w których podano do wiadomości zasady wykorzystania gruntów miejskich. Według tego zarządzenia każda inwestycja budowlana na terenie gminy wymagała zgody gminy m. st. Warszawy jako właściciela wszystkich gruntów w m. st. Warszawie. Zarząd Miejski załatwiał zgłoszone wnioski na podstawie prawomocnego lub opracowywanego przez Biuro Odbudowy Stolicy planu zagospodarowania przestrzennego. Uwzględniając wniosek Zarząd Miejski — zależnie od okoliczności — a) wydawał wnioskodawcy promesę, przyrzekając zawarcie umowy o własność czasową na zasadach przewidzianych w uchwale Rady Narodowej m. st. Warszawy z dnia 12 maja 1948 r., b) stwierdzał, że zamierzona inwestycja budowlana jest zgodna z polityką budowlaną Zarządu Miejskiego, i ustalał dopuszczalny termin użytkowania tej inwestycji.

Zarząd Miejski podjął jednocześnie starania o zmianę cyt. rozporządzenia z 1946 r. w sprawie obejmowania gruntów w posiadanie przez gminę m. st. Warszawy, które okazało się nieodpowiednie dla ówczesnych warunków. Aparat administracyjny Zarządu Miejskiego m. st. Warszawy dokonał wielkiego wysiłku w zakresie obejmowania terenów według wymienionego wyżej rozporządzenia, czego dowodzą obwieszczenia dotyczące setek nieruchomości zamieszczone w Dziennikach Urzędowych Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego w 1947 r. Niemniej był to tryb powolny i nie dość skuteczny, opóźniał uruchomienie przewidzianej przez dekret procedury składania przez dotychczasowych właścicieli nieruchomości wniosków o prawo własności czasowej. To z kolei powodowało, że Zarząd Miejski nie miał należytego rozeznania, na których spośród dawnych właścicieli może liczyć w procesie odbudowy miasta.

Zabiegi Zarządu Miejskiego m. st. Warszawy dały rezultat i dnia 27 stycznia 1948 r. ukazało się nowe rozporządzenie Ministra Odbudowy, wydane w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej, w sprawie obejmowania w posiadanie gruntów przez gminę m. st. Warszawy.¹⁵ Według tego rozporządzenia obejmowanie gruntów następuje w drodze ogłoszeń Zarządu Miejskiego, podanych do publicznej wiadomości przez zamieszczenie w organie urzędowym Zarządu Miejskiego m. st. Warszawy i w jednym z poczytnych pism codziennych wydawanych w Warszawie oraz przez rozplakatowanie. Grunty uważa się za objęte w posiadanie z dniem wydania numeru organu urzędowego Zarządu Miejskiego, w którym za-

11 Wyrok SN z dnia 16.V.1977 r. I CR 83/77, OSNCP z 1978 r. nr 4, poz. 71.

12 Por. J. Czerwiakowski: PUG z 1949 r. nr 6.

13 Dziennik Urzędowy Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy z 1948 r. nr 25.

14 Dziennik Urzędowy Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy z 1948 r. nr 23.

15 Dziennik Ustaw z 1948 r. Nr 7, poz. 43.

mieszczono ogłoszenie. Rzeczywiście, na podstawie kilku takich ogłoszeń opublikowanych w sposób podany w rozporządzeniu Zarząd Miejski dokonał formalności objęcia gruntów warszawskich w posiadanie i wtedy zaczęły masowo napływać wnioski dotychczasowych właścicieli nieruchomości o prawo własności czasowej. Nad gruntami obejmowanymi w posiadanie nie była ustanawiana administracja miejska, lecz pozostawały one we władaniu dawnych właścicieli. Powodowało to oczywiście pewne komplikacje prawne.¹⁶

Wymienione wyżej akty normatywne pozwoliły na dysponowanie gruntami przez Zarząd Miejski, a ściślej — przez powołany do tego celu organ, tj. Wydział Polityki Budowlanej Zarządu Miejskiego, zarówno na rzecz inwestorów uspołecznionych jak i na rzecz osób prywatnych.

Współpraca organów miejskich w zakresie dyspozycji gruntami z Biurem Odbudowy Stolicy, popularnie zwanym BOS, tworzyła w tym okresie Warszawę dnia dzisiejszego. Warszawa powstawała po zniszczeniu wojennym w rzetelnej kooperacji urbanistów i administracji miejskiej, a na cotygodniowych zebraniach Komisji Koordynacyjnej omawiano aktualne problemy dyspozycji terenami.

Zbliżał się jednak czas, gdy polityka wkroczyła do procesu odbudowy i zakłóciła go na długie lata. Niezbędnym warunkiem skłonienia osób prywatnych do użycia swych środków i sił na budowę było zagwarantowanie inwestorom nie zakłóconego korzystania z wyników ich nakładów. Wiedział o tym ustawodawca Polski międzywojennej, wyłączając nowo wznoszone budynki spod działania ustawy o ochronie lokatorów. Miały to również na uwadze władze po ostatniej wojnie, gdy zapewniły wyłączenie spod przepisów kwaterunkowych domów nowo wybudowanych i mieszkań powstałych w wyniku gruntownej naprawy. Jednakże ustawa z dnia 26 lutego 1951 r. o budynkach i lokalach nowo wybudowanych lub odbudowanych¹⁷ poddała przepisom o publicznej gospodarce lokalami i o najmie lokali budynki i lokale wyłączone dotychczas spod tych przepisów jako nowo wybudowane lub gruntownie naprawione. Jednym pociągnięciem pozbawiono wówczas prywatnych inwestorów nabytych w dobrej wierze praw.

Nie można tego faktu rozpatrywać w oderwaniu od innych decyzji gospodarczych z tego okresu, dotyczących systemu gospodarowania w zakresie handlu i przemysłu. Pomimo wszystko dzisiaj, po tylu minionych latach, należy przyjąć, że przez uchylene tak zwanych „wyłączeń” popełniono ogromny błąd społeczny i gospodarczy. Ruch budowlany prywatny zamarł, skończyło się wydawanie promes przez Zarząd Miejski i trzeba było czekać parę lat (1953—1954), ażeby budownictwo mieszkaniowe ze środków prywatnych rozpoczęło odradzać się w formie spółdzielczej. Tymczasem dekret był wykorzystywany przez Zarząd Miejski do dysponowania terenami w Warszawie głównie na rzecz jednostek gospodarki uspołecznionej, w tym również na budownictwo Zakładu Osiedli Robotniczych, który został powołany do prowadzenia uspołecznionego budownictwa mieszkaniowego. Prywatne nieruchomości warszawskie były przejmowane na własność Skarbu Państwa już nie tylko z motywów urbanistycznych, ale w sytuacjach podyktowanych ówczesną polityką. Ukształtowała się wtedy umowna granica 20 izb, powyżej której budynki w Warszawie, na podstawie przepisów dekretu, przejmowane były na własność Państwa (nawet w razie złożenia przez dawnego właściciela wniosku o własność czasową) i przekazywane w administrację państwową.

W tym okresie powstał nowy problem, mianowicie problem nieruchomości, co do których właściciele nie złożyli wniosku o przywrócenie własności. Różne były

¹⁶ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11.III.1971 r. III CZP 99/70, OSNCP z 1972 r. nr 2, poz. 1.

¹⁷ Dz. U. Nr 10, poz. 75.

tego powody, przede wszystkim jednak było to spowodowane rozproszeniem Polaków po wojnie, zgonami właścicieli, brakiem postępowań spadkowych, zaginięciem dokumentów itp. Wielu właścicieli zgłaszało się do władz miejskich już po upływie sześciomiesięcznego terminu do zgłoszenia wniosku i domagało się przyjęcia wniosku po terminie, przytaczając różne rzeczowe usprawiedliwienia opóźnienia terminu. Zarząd Miejski, uznając te racje w szczególnie usprawiedliwionych wypadkach, przywracał termin do zgłoszenia ówczesnego wniosku, spotkało się to jednak ze stanowczym sprzeciwem ze strony Urzędu Rady Ministrów, który stanął na formalnie słusznym stanowisku, że termin ustawowy nie może być przywrócony, i dlatego uznał za nieważne wcześniejsze decyzje Zarządu Miejskiego przywracające termin. Wytworzyła się wtedy osobliwa sytuacja prawna. Budynki, co do których nie złożono wniosków, przeszły na własność Skarbu Państwa, natomiast Skarb Państwa nie przejmował tych budynków w administrację, gdy nie przekraczały 20 izb, i pozostawiał je we władaniu dotychczasowych właścicieli. Powód tego był prosty: aparat miejski nie był w stanie ustanowić skutecznej administracji nad tak dużą liczbą niezbyt wielkich i z reguły niedochodowych nieruchomości.¹⁸

Powszechnie oczekiwano na jakieś racjonalne i praworzadne rozstrzygnięcie. Półowiczne załatwienie tej sprawy przyniosła uchwała nr 11 Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 1965 r. w sprawie oddania niektórych terenów na obszarze m. st. Warszawy w wieczyste użytkowanie.⁴ Uchwała ta przewidywała oddanie w wieczyste użytkowanie dotychczasowym właścicielom niektórych kategorii nieruchomości, mimo że nie złożyli w terminie przewidzianym w dekrecie stosownych wniosków. Uchwała dotyczyła możliwości uzyskania jednej działki budowlanej przeznaczonej pod budowę domu jednorodzinnego, jednej działki zabudowanej domem jednorodzinnym bądź też jednej działki zabudowanej małym domem mieszkalnym, jednej działki zabudowanej budynkiem przeznaczonym na warsztat rzemieślniczy. Poza tym uchwała dotyczyła gospodarstw rolnych, sadowniczych i warzywniczych.

Omawiana uchwała nie obejmowała w zasadzie domów przekraczających wielkością domy jednorodzinne, ponieważ domy z wyodrębnionymi hipotekami w Warszawie były rzadkością. Stąd w dalszym ciągu otwarta pozostała sprawa dużej liczby domów w granicach 7—20 izb, które formalnie przeszły na własność Skarbu Państwa i nie mogły być zwrócone właścicielom. Różne były losy tych domów. W niektórych wypadkach organy administracyjne wykorzystywały tytuł własności Skarbu Państwa i sprzedawały lokale w takich domach najemcom z krzywdą dla właścicieli. Zdarzały się także zupełnie osobliwe sytuacje, gdy były właściciel, który po zniszczeniu budynku w czasie wojny dom odbudował, wykupywał ten dom od Skarbu Państwa, ponieważ utracił tytuł własności wobec zaniedbania złożenia wniosku.

Archiwa władz administracyjnych różnych szczebli od najniższych do najwyższych zawierają bardzo wiele skarg, zażaleń oraz podań pokrzywdzonych właścicieli. Dotyczyły te podania nie tylko zwrotu budynków, ale również ustawowo przyrzeczonych, a nie zapłaconych odszkodowań. Na wszystkie te interwencje nadchodziła stereotypowa odpowiedź: „załatwiono odmownie z powodu braku podstaw prawnych” i była to odpowiedź przynajmniej z punktu widzenia formalnoprawnego prawidłowa.

Zamysł dekretu zamnifestowany w jego artykule 1, według którego służyć on miał jak najszybciej odbudowie Warszawy, został wypaczony. Z naciskiem należy podkreślić, że w pierwszym okresie wykonania dekretu nie miał on służyć ma-

¹⁸ Por. J. Czerwiakowski: Kilka zagadnień wybranych z zakresu gospodarki terenami w Warszawie, „Palestra” nr 1/1961.

sowemu przejęciu budynków warszawskich na własność gminy czy też Skarbu Państwa ani szczególnie pozbawieniu właścicieli własności bez obiecanego odszkodowania. Zarząd Miejski przy wydawaniu promes pobierał wówczas opłaty od użytkowników, które miały służyć do gromadzenia funduszu zabezpieczającego odszkodowania. Bieg dalszych wydarzeń był inny, niż przewidywali autorzy dekretu i jego pierwsi wykonawcy.

Ustawodawca w roku 1985 nie podjął trudnego zadania kompleksowego i sprawiedliwego rozwiązania całej skomplikowanej problematyki skomunalizowanych czy znacjonalizowanych gruntów starej Warszawy. Według niezbyt dobrej tradycji nie dokonano ani opracowania nowego tekstu dekretu, ani nawet jego znowelizowania w taki sposób, który związałby konstruktywnie dekret z ogólnym systemem wywłaszczenia nieruchomości na potrzeby Państwa. Ustawa rozwiązała poza tekstem dekretu jedynie dwa nabrzmiałe zagadnienia, a mianowicie sprawę odszkodowań i sprawę zwrotu niektórych kategorii nieruchomości.

Według art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości z dniem wejścia w życie ustawy wygasają prawa do odszkodowania za przyjęte przez Państwo grunty i budynki i inne części składowe nieruchomości przewidziane w dekrecie z 1945 r. Dawni właściciele lub ich następcy prawni z goryczą dowiedzieli się o wygaśnięciu uprawnień, które nigdy nie zostały — w świetle przepisów dekretu — zaspokojone. Wydaje się, że trafniejsze byłoby uchylenie przepisów dekretu dotyczących odszkodowań aniżeli formułowanie sztucznej koncepcji wygaśnięcia nigdy nie zrealizowanych uprawnień.

Ustawodawca poszedł swoistą drogą. Stwierdził wygaśnięcie prawa do odszkodowań na podstawie dekretu, natomiast w art. 90 przyznał byłym właścicielom niektórych tylko kategorii nieruchomości odszkodowania na zasadach ustawy z r. 1985. Są to byli właściciele gospodarstw rolnych lub ich następcy prawni, pozbawieni faktycznego władania gospodarstwem po dniu 5.IV.1958 r., właściciele domów jednorodzinnych, które przeszły na własność Państwa po 5.IV.1958 r., oraz właściciele działek gruntu, które przed wejściem w życie dekretu mogły być przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciele lub ich następcy prawni zostali pozbawieni władania nimi po 5.IV.1958 r.

Oczywiście data 5.IV.1958 r. — to data wejścia w życie cyt. wyżej ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, która to ustawa w art. 53 ust. 1 i ust. 2 przyznawała odszkodowania za wymienione rodzaje nieruchomości. Ustawa z 1985 r. nic nowego do tej sprawy nie wniosła i nie spełniła też zapowiedzi zawartej w art. 53 ust. 3 cyt. ustawy z 1958 r., według którego Rada Ministrów może postanowić stosowanie przepisów ustawy dotyczących odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości do domów jednorodzinnych oraz jednej działki budowlanej pod budowę domu jednorodzinnego, które przeszły na własność Państwa na podstawie dekretu przed wejściem w życie ustawy.

Rozstrzygnięcie ustawodawcy jest szczególnie dotkliwe dla właścicieli tego rodzaju uprzywilejowanych nieruchomości, których własność przeszła na Skarb Państwa przed 5.IV.1958 r. lub też zostały one objęte przez właściwe organy przed 5.IV.1958 r. Jest to data umowna nie nawiązująca do żadnych zdarzeń, które mogłyby uzasadniać różne traktowanie osób pozbawionych swych praw przed tą datą lub w terminie późniejszym. Są to jednak wszystko rozważania historyczne. Brzmienie ustawy jest kategoriyczne i dawni właściciele gruntów i budynków w Warszawie — poza wyjątkiem przewidzianym w art. 90 ustawy — odszkodowań nie otrzymają.

Natomiast ustawa załatwia w art. 89 ust. 2 sprawę nieruchomości, co do których nie złożono w terminie wniosków przewidzianych w dekrete. Ustawa otwiera nowy termin dla byłych właścicieli nieruchomości do składania wniosków, których uwzględnienie łączyć się będzie ze zwrotem budynków znajdujących się na gruncie. Termin ten upływa z dniem 31.XII.1988 r. Ten przywilej przyznany został poprzednim właścicielom działek zabudowanych domami jednorodzinnymi i małymi domami mieszkalnymi oraz — co jest szczególnie doniosłe — właścicielom domów, w których liczba izb nie przekracza dwudziestu. Jest to ta sama liczba, którą w swoim czasie uznano za graniczną przy obejmowaniu domów przez administrację miejską. Tę samą liczbę znajdujemy w przepisach określających wielkość tzw. małych domów mieszkalnych. Prawo zgłoszenia wniosku przysługuje również poprzednim właścicielom w odniesieniu do domów, w których przed 21 listopada 1945 r. została wyodrębniona własność poszczególnych lokali. Są to w Warszawie sytuacje wyjątkowe. Wnioski te mogą składać spółdzielnie mieszkaniowe, i to bez względu na wielkość budynku, który się znajdował na gruncie stanowiącym własność spółdzielni. Ponieważ sprawa nieruchomości spółdzielni mieszkaniowych w Warszawie została załatwiona uchwałą nr 311 Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1965 r.,¹⁹ przeto zamieszczenie w ustawie uprawnień dla spółdzielni do składania wniosków wydaje się raczej zbędne.

Aby wyczerpać temat, należy dodać, że przepisy art. 89 ust. 2 stosuje się odpowiednio do obiektów sakralnych, klasztorów, domów zakonnych i innych obiektów kościelnych, użytkowanych w całości przez b. właścicieli (instytucje kościelne) lub ich następców prawnych.

Wnioski, jak to wyżej podkreślono, mogą dotyczyć m. in. gruntów, na których stoją budynki o liczbie izb nie przekraczającej dwudziestu. To istotne postanowienie ustawy pozwoli na uporządkowanie problemu domów warszawskich, które nie miały charakteru domów jednorodzinnych, a obejmowały do dwudziestu izb i przeszły na własność Skarbu Państwa wobec niezłożenia wniosków w terminie przewidzianym w dekrete. Będzie to miało duże znaczenie gospodarcze. Duża liczba domów średniej wielkości uzyska wreszcie zainteresowanych ich stanem właścicieli, a Państwo zostanie zwolnione od obowiązku eksploatacji i konserwacji obiektów, czego wykonać nie było w stanie.

Ustawa nie wprowadza ograniczeń liczby lokali w budynku, co pozwoli na jego zwrot bez względu na układ wewnętrzny lokali. Ustawa nie wyklucza również zwrotu budynków zawierających lokale użytkowe. Obojętne jest przy tym, czy budynek jest zajęty przez najemców czy też przez poprzedniego właściciela, a także w czyjej znajduje się administracji.

Prawo do składania wniosków przysługuje nie tylko poprzednim właścicielom, ale także następcom prawnym, a więc zarówno nabywcom praw w obrocie, jak i spadkobiercom testamentowym i ustawowym. Ustawa zasadnie nie przejęła ograniczeń przewidzianych w uchwale nr 11 Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1965 r., która w § 2 ust. 3 stwierdzała, że spośród następców prawnych z tytułu dziedziczenia wieczyste użytkowanie terenów może być ustanowione wyłącznie na rzecz małżonka, zstępnych i wstępnych.

Jak już wyżej wspomniano, art. 89 ust. 2 ustawy nie stosuje się do gruntów oddanych uprzednio osobom trzecim w użytkowanie. W tym miejscu przypomnieć należy, że według art. 8 i nast. ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach z roku 1961²⁰ teren państwowy mógł być przekazywany jednostce państwo-

¹⁹ Monitor Polski z 1965 r. Nr 71, poz. 406.

²⁰ Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159; z 1972 r. Nr 27, poz. 193; z 1974 r. Nr 14, poz. 18.

wej lub organizacji społecznej w użytkowanie w drodze decyzji właściwego do spraw gospodarki komunalnej i mieszkaniowej organu. Przyjąć należy, że właśnie tego rodzaju użytkowanie ma na myśli art. 89 ust. 2. Ustawodawca uznaje w ten sposób fakty dokonane, a prawa nabyte przez osoby trzecie nie mogą być kwestionowane. Dodać wreszcie należy, że zwrotowi na rzecz osoby fizycznej podlega tylko jedna nieruchomości, a o przyznaniu prawa wieczystego użytkowania i o zwrocie budynku orzeka terenowy organ administracji państwowej stopnia podstawowego.

Wylczenie obiektów przewidzianych do zwrotu zawarte w art. 89 ustawy nie obejmuje działki nie zabudowanej i gospodarstwa rolnego, wobec czego tego rodzaju nieruchomości nie podlegają zwrotowi. Należy tu zaznaczyć, że uchwała nr 11 Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 1965 r. dopuszczała składanie wniosków w dodatkowym sześciomiesięcznym terminie (§ 3 uchwały) b. właścicielom uprzywilejowanych nieruchomości, a między innymi właścicielom placów nie zabudowanych i gospodarstw rolnych. Pominięcie tych kategorii nieruchomości w ustawie nie stanowi niedokładności redakcyjnej. W innych przepisach ustawa operuje pojęciem działki nie zabudowanej i gospodarstwa rolnego, pominięcie więc tych nieruchomości w art. 89 ustawy wskazuje na to, że ustawodawca nie zamierzał preferować ich właścicieli. Zamierzeniem ustawodawcy było zabezpieczenie budynków mieszkalnych przed dalszą dewastacją, a nie to, by sprawiedliwie potraktować byłych właścicieli nieruchomości warszawskich.

Szczególnie dyskusyjną kwestię stanowią kryteria, według których władze są obowiązane do podejmowania decyzji o zwrocie budynków i ustanawianiu wieczystego użytkowania. Ustawa zawiera postanowienia wyłączające od zwrotu pewne budynki, jak to wyżej zostało podkreślone, ale nie wskazuje, jakimi przesłankami powinny się kierować władze w tych wypadkach, gdy zwrot jest dopuszczalny. Jest rzeczą wykluczoną, żeby w tych sprawach mogła być stosowana dowolna wykładnia, ale nawet swobodne uznanie władzy jest, moim zdaniem, ograniczone.

Dekret z 1945 r. w sposób kategoryczny stwierdzał w art. 7 ust. 2, że gmina uwzględni wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, co wskazuje na to, że tylko powołanie się na postanowienia planu urbanistycznego mogłoby powodować odmowne załatwienie wniosku. Ten stan prawny uległ pewnej zmianie w świetle art. 54 cyt. ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, który przewiduje, że poprzedniemu właścicielowi gruntu, który na podstawie dekretu przeszedł na własność Państwa, może być odmówione prawo użytkowania wieczystego tego gruntu — niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 7 ust. 2 dekretu — także ze względu na cele określone w art. 3 nin. ustawy. Wymieniona jednak ustawa z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości łącznie z art. 53 i 54 utraciła moc na podstawie art. 100 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (z dniem 1 sierpnia 1985 r.), wobec tego należy przyjąć, że obowiązuje nadal art. 7 ust. 2 dekretu w pierwotnym brzmieniu i każda odmowna decyzja co do zwrotu nieruchomości i ustanowienia prawa wieczystego użytkowania musi być uzasadniona przeznaczeniem terenu w planach zagospodarowania przestrzennego. Nie będzie to takie proste, ponieważ plany określają przeznaczenie terenu, a tylko pośrednio mogą wskazywać na użytkownika. W każdym wypadku władza będzie musiała odpowiedzieć w decyzji na pytanie, czy korzystanie z gruntu przez osobę fizyczną da się pogodzić z przeznaczeniem nieruchomości w planach. Osta-

teczone wyjaśnienie tej kwestii da zapewne orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, do którego te sprawy niewątpliwie z czasem dotrą.

Decyzje władzy oparte na art. 89 ustawy należy ocenić na gruncie przepisów rozdziału III ustawy, a w szczególności przepisu art. 28. Przepis ten zastrzega, że nieruchomości nabyta od Państwa nie może być zbyta przed upływem pięciu lat od oddania gruntu w użytkowanie wieczyste. Dotychczasowa praktyka notarialna kształtowała się w ten sposób, że przy ustanawianiu prawa wieczystego użytkowania na rzecz byłych właścicieli zamieszczano w umowie klauzulę o zakazie zbycia nieruchomości przez pięć lat. Praktyka ta była oparta na art. 14 ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach z 14 lipca 1961 r., który zawierał postanowienie analogiczne do postanowienia art. 28 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Nasuwa się jednak pytanie, czy praktyka ta jest zasadna.

Ustanowienie wieczystego użytkowania na rzecz dotychczasowego właściciela nieruchomości nie może być, moim zdaniem, traktowane jako pierwotne nabycie przez niego nieruchomości od Skarbu Państwa. Wieczyste użytkowanie ustanowione w trybie dekretu jest prawem niejako zastępczym za własność terenu i gdyby ustawodawca chciał ograniczyć b. właścicieli w dysponowaniu tym prawem, to zamieściłby odpowiednią klauzulę w samym dekrete. Tymczasem w dekrete ograniczenia takiego nie ma. Zakaz zbycia uniemożliwiłby ponadto dawnemu właścicielowi, który uzyskał zwrot budynku, ustanowienie odrębnych „hipotek lokalowych”, co łączyć się musi ze zbyciem części nieruchomości. Przekreśliłoby to możliwość celowego wykorzystania zwracanych budynków, które stałyby się darem o wątpliwej wartości, a ich prawidłowe zagospodarowanie i wyłączenie spod szczególnego trybu najmu odsunęłoby się ponownie w przyszłość. Nie oznacza to, oczywiście, że w aktach notarialnych ustanawiających prawo wieczystego użytkowania na rzecz byłych właścicieli lub ich następców prawnych nie mogą być zamieszczone warunki dotyczące sposobu korzystania, a nawet wykonania pewnych robót budowlanych, ponieważ warunki takie będą zgodne z art. 7 ust. 5 dekretu.

Następne zagadnienie, które powstaje w związku ze zwrotem budynków dawnym właścicielom lub następcom prawnym, będzie stanowić sprawa wymiaru podatku dochodowego. Jak wiadomo, od podatku tego zwolnione są osoby, które zbywają swoją nieruchomość po upływie 10 lat od dnia nabycia.²¹ W tej kwestii podtrzymuję swoje stanowisko, że uzyskanie zwrotu budynku i uzyskanie prawa wieczystego użytkowania przez dawnego właściciela nie może być traktowane jako nabycie nieruchomości. Zwrot taki jest przywróceniem praw właścicieli, a w konsekwencji datę nabycia należy odnieść w zasadzie do okresu przedwojennego. Zwrot budynku powinien nastąpić wraz z jednoczesnym ustanowieniem wieczystego użytkowania gruntu.

Wreszcie dodać należy, że stosownie do art. 82 ust. 3 ustawy zwróconego budynku będzie wraz z działką podlegać prawu pierwokupu na rzecz Państwa.

Ustawa zamyka pełen niejasności okres dotyczący działania dekretu z 26.X.1945 r. w przeszłości. Ustawodawca wybrał drogę realizmu i wypada tylko postulować, żeby władze administracyjne nie uległy pokusom ograniczenia zwrotu nieruchomości w imię pozornych interesów społecznych. Nie można jednak nie zauważyć, że decyzje podjęte przez Sejm VIII kadencji przyszyły o całe dziesięciolecia za późno, zwłoka ta przyczyniła się poważnie do żalospnego technicznego stanu budynków warszawskich.

²¹ Ustawa z dnia 14.III.1985 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym (Dz. U. Nr 12, poz. 51).