

# Jan Czerwiakowski

---

## Kilka zagadnień wybranych z zakresu gospodarki terenami w Warszawie

---

Palestra 5/1(37), 42-49

---

1961

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

JAN CZERWIAKOWSKI

## Kilka zagadnień wybranych z zakresu gospodarki terenami w Warszawie

Spraw terenowych w Warszawie na ogół unikają pióra prawników. Co najmniej jednym z powodów tego jest to, że ogólnikowe, nieprecyzyjne sformułowania dekretu z dnia 26.X.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279) dają pole do różnych interpretacji, przy czym praktyka stosowania tych przepisów w ciągu kilkunastu lat obowiązywania dekretu nie była jednolita. Do tej pory brak wyraźnych wytycznych przez właściwe władze i zarazem dostępnych ogółowi zainteresowanych w różnych podstawowych sprawach, co warunkowałoby wykonanie dekretu. Nie sprzyja to — rzecz jasna — prawidłowemu ułożeniu się stosunków pomiędzy obywatelem a Państwem.

W artykule niniejszym wybrałem kilka zagadnień o dużej aktualności praktycznej, które oczekują do tej pory na ostateczne rozstrzygnięcie.

### **I. Sprawa przyznawania prawa własności czasowej na terenach objętych działaniem dekretu z dnia 26. X. 1945 r.**

Jak wiadomo, na zasadzie art. 1 tego dekretu wszystkie grunty na obszarze m. st. Warszawy w granicach istniejących w dacie wejścia w życie dekretu przeszły na własność *Gminy* m. st. Warszawy, a następnie stały się własnością Państwa na zasadzie art. 32 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130). Dekret z dnia 26.X.1945 r. zastrzegł jednak, że dotychczasowi właściciele gruntu, prawni następcy właściciela lub osoby prawa jego reprezentujące, a nawet użytkownicy gruntu, mogą

w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia gruntu w posiadanie przez *Gminę* zgłosić wnioski o przyznanie na tym gruncie dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy za czynszem symbolicznym. Zaznaczyć należy marginesowo, że prawo wieczystej dzierżawy i prawo zabudowy zostało zastąpione prawem własności czasowej z mocy art. XXXIX § 2 przepisów wprowadzających prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych.

Terminy zgłaszania wniosków o przyznanie prawa własności czasowej od dawna minęły, ponieważ wszystkie grunty warszawskie zostały objęte w posiadanie przez *Gminę* m. st. Warszawy w r. 1948 i 1949 na podstawie ogłoszeń publicznych, dokonanych na mocy rozporządzenia Min. Odbudowy z dnia 27.I.1948 r. w sprawie obejmowania w posiadanie gruntów przez *Gminę* m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 6, poz. 43). Niemniej jednak wpłynęły w powyższym okresie 6 miesięcznym i zostały opłacone należycie (3 000 zł w dawnej walucie) liczne wnioski dotychczasowych właścicieli o przyznanie im prawa własności czasowej. Zasadniczym zatem zagadnieniem w kwestii wykonania dekretu z dnia 26.X.1945 r. jest właśnie sprawa załatwienia wspomnianych wniosków o przyznanie prawa własności czasowej.

Dekret nie pozostawił tej sprawy całkowicie swobodnemu uznaniu władz administracyjnych, a w art. 7 ust. 2 zapowiedział nawet, że *Gmina* uwzględni wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, a ponadto jeśli chodzi o osoby prawne — gdy użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w myśl planu zabudowania nie pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej. Nie podlega dyskusji, że tereny przeznaczone według planów urbanistycznych na ulice, ogrody publiczne, dworce kolejowe, lotniska itp. nie mogą być przyznane dotychczasowym właścicielom na prawie własności czasowej, odmowne przeto załatwienie wniosku byłoby w tych wypadkach w pełni uzasadnione. Już jednak sprawy terenów przeznaczonych pod mieszkaniowe budownictwo blokowe albo terenów na cele przemysłowe lub handlowe budziły w swoim czasie wątpliwości prawne. Decyzje odmawiające przyznania prawa własności czasowej dotychczasowym właścicielom były przedmiotem licznych odwołań w toku postępowania administracyjnego. Dzisiaj zagadnienie to ma już raczej charakter historyczny, ponieważ ustawa z dnia 26.II.1951 r. o budynkach i lokalach nowo wybudowanych lub odbudowanych (Dz. U. Nr 10, poz. 75), znosząca w zasadzie wyłączenia spod kwaterunku, w praktyce całkowicie zahamowała budownictwo blokowe przez osoby prywatne,

a ponadto rozwój przemysłu i handlu państwowego i spółdzielczego prawie wyłączył budownictwo przemysłowe i handlowe osób prywatnych.

Uregulowanie formalne omawianej sprawy nastąpiło częściowo w art. 51 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. Nr 17, poz. 70), który przewiduje, że poprzedniemu właścicielowi gruntu może być odmówione prawo własności czasowej — niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 7 ust. 2 dekretu — także ze względu na cele określone w art. 3 ustawy. Następnie w myśl art. 3 ustawy wywłaszczenie, a więc również odmowa prawa własności czasowej są dopuszczalne, jeżeli wywłaszczona nieruchomość jest ubiegającemu się o wywłaszczenie niezbędna na cele użyteczności publicznej, na cele obrony Państwa albo dla wykonania zadań określonych w zatwierdzonych planach gospodarczych. Na obszarze miasta lub osiedla może być również wywłaszczona nieruchomość lub kompleks nieruchomości niezbędny dla planowej realizacji na ich terenie budownictwa ogólnomiejskiego i zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego.

Pomimo tak szeroko określonych możliwości odmawiania prawa własności czasowej, w dalszym ciągu pozostały sprawy wątpliwe, dotyczące głównie działek budowlanych przeznaczonych w planach na niskie budownictwo mieszkaniowe.

Według kształtującej się praktyki Wydziału Gospodarki Terenami Prezydium Stołecznej Rady Narodowej dotychczasowy właściciel ma prawo jedynie do jednej działki, wyznaczonej zgodnie z aktualnymi planami na jego dawnym terenie. Jeżeli na tym terenie powstało kilka działek, to pozostałymi działkami dysponuje swobodnie Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej, które przydziela je — przez Komisję Kwalifikacyjną do Spraw Indywidualnego Budownictwa Mieszkaniowego — za odpłatnością, ustaloną obecnie na kwotę od 105 zł do 210 zł od metra kwadratowego za okres 50 lat. Na tym tle powstaje wiele sporów w postępowaniu administracyjnym, szczególnie wtedy, gdy dotychczasowy właściciel ma większą rodzinę i ubiega się o przyznanie mu oddzielnych działek dla dorosłych dzieci.

W konsekwencji jak dotychczas w pełni uwzględniane jest jedynie prawo dotychczasowego właściciela do uzyskania na swoim dawnym terenie jednej działki pod budowę domu jednorodzinnego albo też działki, na której został już zbudowany dom jednorodzinny. Niewątpliwy postęp stanowi fakt, że właściwe władze przystąpiły już do realizacji tego prawa i że wydano szereg orzeczeń o przyznaniu prawa własności czasowej oraz zawarto odpowiednie umowy notarialne.

Pomimo to niepodobna uznać, żeby poruszone zagadnienie zostało już w ten sposób w pełni rozstrzygnięte. Przemawia za tym praktyka Wydziału Gospodarki Terenami Prezydium Stołecznej Rady Narodowej w zakresie przejmowania na własność Państwa budynków prywatnych nie mających charakteru domów jednorodzinnych. W szczególności jeśli by przyjąć, że Państwo zamierza przyznać prawo własności czasowej tylko w stosunku do działek już zabudowanych (domy jednorodzinne) lub przeznaczonych pod budowę takich domów, to konsekwentnie należałoby oczekiwać przejścia wszystkich pozostałych domów na własność Państwa i w administrację państwową. Jak wiadomo jednak, dotychczas to nie nastąpiło, a nawet akcja upaństwowienia domów na podstawie art. 8 dekretu z dnia 26.X.1945 r. została wstrzymana poza wypadkami, gdy upaństwowienie domu podyktowane jest względami czysto urbanistycznymi. Do roku 1958 toczyła się nawet akcja zwrotu niektórych domów przejętych w administrację państwową na podstawie art. 8 dekretu, przy czym zwroty dotyczyły budynków mieszkalnych różnych wielkości, z tym zastrzeżeniem, że były one usytuowane zgodnie z aktualnymi opracowaniami urbanistycznymi. Zwroty były dokonywane w drodze uchyleń — na zasadzie odpowiednich przepisów rozp. Prez. Rzecz. z 1928 r. o postępowaniu administracyjnym — orzeczeń o odmowie prawa własności czasowej, przy czym sprawa ostatecznego przyznania tegoż prawa pozostała otwarta. Akcja ta została przerwana, jednakże liczne nie rozpatrzone wnioski o zwrot nieruchomości nie zostały załatwione odmownie.

## **II. Sprawa nieruchomości, co do których nie złożono wniosków o własność czasową**

Oddzielne zagadnienie stanowią nieruchomości, co do których osoby uprawnione nie złożyły we właściwym czasie przewidzianych art. 7 dekretu wniosków o własność czasową. Przewidziana przez dekret sankcja w związku z niezłożeniem wniosku jest niezwykle surowa. Mianowicie art. 8 dekretu przewiduje, że w razie nieprzyznania dotychczasowemu właścicielowi gruntu na prawie własności czasowej budynek przechodzi na własność Skarbu Państwa; ma to zastosowanie również wtedy, gdy wnioski o przyznanie prawa własności czasowej w ogóle nie wpłynęły. Stan taki wytworzył się względem b. wielu nieruchomości, i to zarówno w stosunku do nieruchomości przeznaczonych w planach urbanistycznych na użyteczność publiczną, pod budownictwo przemysłowe lub mieszkaniowo-blokowe, jak i w stosunku do terenów przeznaczonych

pod domki jednorodzinne, a nawet z wybudowanymi takimi domkami. W związku z tym praktyka zmierzała początkowo do złagodzenia surowości przepisu i przywracania na zasadzie rozp. Prez. Rzeczp. z 1928 r. o postępowaniu administracyjnym terminów do złożenia wniosków. Ostatnio jednak Min. Gospodarki Komunalnej ustaliło wykładnię, że termin do złożenia wniosku o własność czasową, jako termin ustawowy, nie podlega przywróceniu w trybie rozp. Prez. Rzeczp. o postępowaniu administracyjnym. Zagadnienie zatem wystąpiło w całej swej ostrości.

Konsekwentne wykonanie przepisów dekretu prowadzi do uznania wszystkich budynków znajdujących się na gruntach, co do których nie złożono wniosków o własność czasową, za budynki państwowe oraz do przejęcia tych budynków w administrację państwową, a następnie (ewentualnie) — do sprzedania domów jednorodzinnych dotychczasowym właścicielom. Można mieć wątpliwości, czy tego rodzaju rozwikłanie sprawy jest w pełni prawidłowe. W każdym razie zachodzi oczywista konieczność powzięcia ostatecznych decyzji, ponieważ stan obecny, przy którego istnieniu budynki stanowiące formalnie własność państwową są administrowane przez osoby prywatne, jest prawnie nie do utrzymania. Stan taki wpływa również szkodliwie na eksploatację budynków.

### **III. Obrót prawami do nieruchomości na terenie objętym upaństwowieniem gruntów**

Sprawa powyższa była również traktowana w okresie obowiązywania dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy. Pierwotnie obrót nieruchomościami położonymi na gruntach upaństwowionych był dokonywany bez żadnych ograniczeń, przy czym władze hipoteczne wpisywały nawet nabywców do wykazów hipotecznych jako właścicieli, opierając się na rękojmi wiary publicznej, która rzekomo chroniła nabywców wobec niewpisania do ksiąg hipotecznych uprawnień *Gminy* m. st. Warszawy, wynikających z cyt. dekretu. Praktyka ta uległa wprawdzie potem zmianie, jednakże ustępowanie praw przez dotychczasowych właścicieli było w dalszym ciągu dokonywane w formie notarialnej, przy czym notariusze domagali się złożenia dowodu wniesienia i opłacenia w terminie wniosku o własność czasową, a także nowonabywcy nie byli wpisywani do wykazu hipotecznego. Obecnie ustępowanie praw przez dotychczasowych właścicieli w formie notarialnej

jest uzależnione od przedstawienia specjalnego zaświadczenia Wydziału Gospodarki Terenowej Prezydium Stołecznej Rady Narodowej, dotyczącego stanu prawnego nieruchomości. W braku takiego zaświadczenia notariusze aktów nie sporządzają.

Można mieć wątpliwości, czy tego rodzaju ograniczenia obrotu prawami dotychczasowych właścicieli są w świetle dekretu uzasadnione. Ponieważ nie ma żadnych zakazów co do ustępowania prawa własności czasowej i dotychczasowy właściciel po zawarciu umowy o prawo własności czasowej może swoje prawa sprzedać, nie wydaje się rzeczą słuszną ograniczenie ustępowania praw przed zawarciem umowy o prawo własności czasowej, a to tym bardziej, że okres od wydania dekretu do zawarcia pierwszych umów rozciągnął się nadmiernie.

Ograniczenie uprawnień dotychczasowych właścicieli znalazło ponadto wyraz w ustalaniu wysokości czynszu za prawo własności czasowej. Jak wiadomo, z mocy art. 7 cyt. dekretu dotychczasowy właściciel ma prawo do otrzymania swego dawnego gruntu na prawie własności czasowej za czynszem symbolicznym, który to czynsz został następnie określony na ryczałtową kwotę 1 000 zł za cały czas trwania umowy. Nabywcy praw dotychczasowego właściciela nie korzystają, jak o tym świadczy aktualna praktyka, z uprawnień do ryczałtowej jednorazowej opłaty, lecz są obowiązani przy zawieraniu umów o prawo własności czasowej do płacenia normalnego czynszu, a więc w takiej wysokości, w jakiej płacą osoby obce, które otrzymały przydział działki bezpośrednio od *Gminy*, nie będąc nabywcami praw dotychczasowych właścicieli.

#### IV. Odszkodowania

Do jednej z najbardziej zaniedbanych spraw należy zagadnienie odszkodowań za upaństwowione na podstawie przepisów dekretu z dnia 26.X.1945 r. grunty i budynki. Odszkodowanie to miało być wypłacone w papierach wartościowych według zasad ustalonych w rozporządzeniu wykonawczym (art. 9 cyt. dekretu). Rozporządzenie powyższe nie ukazało się dotychczas, zainteresowani zaś, ludzie częstokroć starsi i bez środków do życia, otrzymują odpowiedź, że do wypłaty odszkodowania brak podstaw prawnych. Sytuacja byłych właścicieli nieruchomości w Warszawie jest zatem gorsza niż sytuacja wszystkich innych właścicieli nieruchomości na terenie Polski, którym w razie wywłaszczenia przysługują prawa do odszkodowania na podstawie przepisów ustawy

z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. Nr 17, poz. 70).

Nadmienić jednak należy, że ustawa z 12 marca 1958 r. ma w pewnym ograniczonym zakresie zastosowanie także do nieruchomości położonych na upaństwowionych gruntach w Warszawie. W szczególności art. 50 ust. 1 ustawy przewiduje wypłatę odszkodowań — na zasadach tej ustawy — za gospodarstwa rolne, sadownicze i warzywnicze, jeżeli ich poprzedni właściciele lub następcy prawni tych osób prowadzący wymienione gospodarstwa pozbawieni zostaną użytkowanych gruntów po wejściu w życie ustawy, tj. po dniu 5 kwietnia 1958 r.

Również odszkodowanie na zasadach tej ustawy przysługuje za domy jednorodzinne i jedną działkę budowlaną pod budowę domu jednorodzinnego, które przejdą po wejściu w życie ustawy na własność Państwa na podstawie dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (art. 50 ust. 2).

Podkreślić należy pewną nieścisłość redakcji art. 50 ust. 2 cyt. ustawy, ponieważ działki budowlane nie mogły przejść na własność Państwa po dniu 5 kwietnia 1958 r., skoro wszystkie grunty w Warszawie w dawnych granicach przeszły na własność *Gminy* m. st. Warszawy w dniu 21 listopada 1945 r. na podstawie art. 1 dekretu z dnia 26.X.1945 r., własnością zaś Państwa stały się dnia 13.IV.1950 r. na zasadzie ustawy z 23 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej.

Nie może ulegać żadnej wątpliwości, że wspomniane przepisy, dotyczące jedynie niektórych nieruchomości na obszarze dawnej Warszawy i regulujące zresztą wypłatę odszkodowań za obiekty przejmowane po dniu 5 kwietnia 1958 r., nie stanowią ogólnego uregulowania sprawy odszkodowań. Przekonywa o tym brzmienie art. 50 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 1958 r., wyraźnie podkreślającego moc obowiązującą art. 9 dekretu z dnia 26.X.1945 r., który zatem w dalszym ciągu czeka na wykonanie.

W ramach tego szkicowego omówienia problemu odszkodowań należy wspomnieć o przepisie art. 7 ust. 3 dekretu z dnia 26.X.1945 r. Przepis ten zapewnia dotychczasowym właścicielom, których wnioski o prawo własności czasowej zostaną załatwione odmownie, prawo otrzymania od *Gminy* gruntów zastępczych „w miarę posiadania zapasu gruntów”. To uprawnienie nie zostało zrealizowane. Nawet wtedy, gdy Państwo dysponowało gruntami przeznaczonymi pod niskie budownictwo mieszkaniowe, były one tak przydzielane przez Komisje Kwalifikacyjne do Spraw Indywidualnego Budownictwa Mieszkaniowego, że przy wyborze



kandydatów nie brano pod uwagę, czy kandydat utracił grunty na obszarze Warszawy wskutek odmowy przyznania prawa własności czasowej.

Wszystkie przytoczone uwagi prowadzą do wniosku, że zagadnienie gruntów i budynków w Warszawie w dawnych granicach czeka ciągłe na ostateczne uporządkowanie. Jest to sprawa niewątpliwie niezmiernie trudna i skomplikowana, jednakże nie jest ona nierozwiązalna, czego najlepszym dowodem jest uregulowanie w skali ogólnopaństwowej sprawy wywłaszczeń w ustawie z dnia 12 marca 1958 r.

---

## NOWOŚCI WYDAWNICTWA PRAWNICZEGO

### *JUŻ UKAZAŁA SIĘ W SPRZEDAŻY KSIĄŻKA:*

**Gol E., Litwin J., Nawrocki J., Olechnowicz M. — ROSYJSKO-POLSKI SŁOWNIK PRAWNICZY.** Pod red. L. Hochberga i J. Litwina. Str. 450. Opr. pł. Cena zł 30.—

Słownik zawiera wyrazy i zwroty frazeologiczne, które bądź mają specjalne znaczenie w rosyjskim języku prawniczym, bądź są używane w literaturze jurystycznej jako terminy fachowe. Ponieważ słownik ogólny z natury rzeczy nie wystarcza do pokonania wszystkich trudności językowych napotykanych zwykle przez czytelnika przy studiowaniu obcej literatury naukowej lub źródeł prawa — autorzy poszerzyli swój słownik specjalistyczny o niektóre zwroty lub wyrazy z innych dziedzin języka, częściej spotykane w literaturze prawniczej. Praca zawiera ponadto wykaz literowych skrótów nazw urzędów i instytucji radzieckich.