

Jan Czerwiakowski

Oddawanie terenów w Warszawie w wieczyste użytkowanie

Palestra 9/6(90), 29-34

1965

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.

Oddawanie terenów w Warszawie w wieczyste użytkowanie

Ogólnikowe sformułowania dekretu z dnia 26.X.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. N. Nr 50, poz. 279) umożliwiały w różnych okresach jego odmienne interpretowanie i stosowanie. Niemniej jednak w ciągu ostatnich lat nagromadziło się tyle zagadnień wątpliwych i tyle częstego słusznego niezadowolenia, że stała się oczywistą konieczność jakiegoś uregulowania sprawy w skali ogólnej przez wydanie aktu normatywnego, który by w stosunku do nieruchomości warszawskich ustalił dokładniej, jakie w tej kwestii są uprawnienia Wydziału Gospodarki Terenami i czego mogą oczekiwać dawni właściciele. Aktem tym jest uchwała nr 11 Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 1965 r. w sprawie oddawania niektórych terenów na obszarze m. st. Warszawy w wieczyste użytkowanie (Monitor Polski Nr 6, poz. 18). Jak wynika ze wstępu do tej uchwały została ona wydana „w celu uporządkowania stanu prawnego terenów i położonych na nich domów jednorodzinnych, małych domów mieszkalnych oraz gospodarstw rolnych, sadowniczych i warzywniczych w granicach m. st. Warszawy z 1945 r.”

Czy rzeczywiście nastąpiło całkowite uporządkowanie spraw związanych z przejęciem w granicach dawnej Warszawy z 1945 r. terenów i budynków na podstawie cyt. dekretu z dnia 26 października 1945 r.? Uchwała daje rozwiązanie wielu ważnych zagadnień, i to trzeba zapisać na jej dobro, niemniej jednak pozostawia zagadnienie odszkodowań bez odpowiedniego uregulowania. Stanowi to jej niewątpliwy brak.

Najistotniejsza treść uchwały to przepisy określające, jakie nieruchomości mogą być oddane w wieczyste użytkowanie dotychczasowym właścicielom lub ich następcom prawnym. Są to według § 1 uchwały następujące nieruchomości:

1. jedna działka budowlana przeznaczona pod budowę domu jednorodzinnego,
2. jedna działka zabudowana domem jednorodzinnym,
3. jedna działka zabudowana małym domem mieszkalnym,
4. jedna działka zabudowana budynkiem przeznaczonym na warsztat rzemieślniczy,
5. gospodarstwo rolne, sadownicze i warzywnie.

Zaznaczyć należy, że według dekretu z dnia 26 października 1945 r. istniał obowiązek uwzględnienia wniosków o przyznanie dotychczasowym właścicielom prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela dało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania. Art. 54 prawa wywłaszczeniowego dopuścił odmawianie prawa własności czasowej (pojęcie wieczystej dzierżawy i prawa zabudowy zostało zastąpione od 1.I.1947 r. pojęciem prawa własności czasowej) również ze względu na cele określone w art. 3 prawa wywłaszczeniowego, a więc wówczas, gdy nieruchomość była niezbędna na cele użyteczności publicznej, obrony Państwa, do wykonywania zadań określonych w zatwierdzonych planach gospodarczych, do planowej realizacji na obszarze miasta lub osiedla budownictwa ogólnomiejskiego i zorganizowanego budownictwa

mieszkaniowego, a ponadto na potrzeby organizacji spółdzielczej oraz organizacji kółek rolniczych.

Uchwała nr 11 Rady Ministrów poszła inną drogą i zamiast tego, by ustalić, kiedy prawo wieczystego użytkowania może być dotychczasowemu właścicielowi odmówione (prawo wieczystego użytkowania zastąpiło prawo własności czasowej w r. 1961), wyliczyła wypadki, kiedy to prawo może być przyznane. Dla jasności sytuacji tego rodzaju ujęcie jest korzystniejsze dla byłych właścicieli. Niestety, uchwała wprowadza w dalszym ciągu pewne ograniczenia, oparte na sformułowaniach bardzo ogólnikowych (§ 2 ust. 2).

Rozważając przepis § 1 uchwały, należy zwrócić uwagę na to, że oddanie w wieczyste użytkowanie może dotyczyć tylko jednej działki budowlanej pod budowę domu jednorodzinnego. Wynika stąd, że ci dawni właściciele, którzy posiadali kilka działek lub też — co zdarzało się częściej — jedną działkę nadającą się w ramach aktualnych planów urbanistycznych do zabudowania dwoma lub więcej domami jednorodzinnymi (budynki bliźniacze, szeregowe), otrzymają jedynie plac pod jeden segment na warunkach ulgowych przewidzianych w uchwale. Nie wyłącza to oczywiście strań o przydział drugiego segmentu np. przez gospodarzo usamodzielnionych członków rodziny dawnego właściciela. Jednakże nawet w razie uwzględnienia tych wniosków działka byłaby przyznana na warunkach odpłatności a więc nie za opłatą symboliczną, lecz za opłatą według stawek liczonych od metra kwadratowego powierzchni działki. Zaznaczyć należy, że opłata symboliczna ustalona przez władze miejskie wynosi 1 000 zł, płatne jednorazowo.

Dotychczasowym właścicielom mogą być przyznawane działki zabudowane małymi domami mieszkalnymi w rozumieniu ustawy z dnia 28 maja 1957 r. o wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokalami domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielni mieszkaniowych (Dz. U. z 1962 r. Nr 47, poz. 228). Z przepisów tych wynika, że mały dom mieszkalny składa się z dwóch do czterech lokali mieszkalnych, stanowiących własność spółdzielni budownictwa mieszkaniowego lub odrębną własność różnych osób, przy czym w tekście jednolitym ustawy, opublikowanym w obwieszczeniu Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 lipca 1962 r. (Dz. U. z 1962 r. Nr 47, poz. 228), znalazło się zastrzeżenie, że ustanowienie odrębnej własności lokali w domach już wybudowanych powoduje wyłączenie spod publicznej gospodarki lokalami tylko wtedy, gdy budynki te stanowią własność Państwa i zostaną przez Państwo sprzedane z ustanowieniem odrębnej własności lokali. Niemniej wyłączenie spod publicznej gospodarki lokalami zachowały te małe domy mieszkalne, w których odrębna własność została ustanowiona przed znowelizowaniem w r. 1962 cyt. ustawy.

Mogą być zatem oddane w wieczyste użytkowanie dotychczasowym właścicielom lub ich następcom prawnym działki zabudowane budynkami do 20 izb, w których odrębna własność hipoteczna 2—4 lokali została ustanowiona do dnia 6 lipca 1962 r. Odpadłaby w tych warunkach możliwość ustanowienia wieczystego użytkowania na działkach zabudowanych domami poniżej 20 izb, ale nie podzielonymi we właściwym czasie, co szczególnie miało miejsce w stosunku do domów zbudowanych na działkach, co do których nie wpłynęły we właściwym czasie wnioski przewidziane dekretem z dnia 26 października 1945 r. Czyżby wobec tego budynki takie, zazwyczaj kłopotliwe i kosztowne w administracji, nie mogły być zwracane lub pozostawiane dotychczasowym właścicielom? Wydaje się, że rozwiązanie sprawy daje omawiana ustawa w tym punkcie, który zapewnia wyłączenie spod publicznej gospodarki lokalami budynków sprzedawanych przez Państwo z jednoczesnym ustanowieniem odrębnej własności lokali (art. 1 ust. 4 cyt. ustawy z dnia 28 maja

1957 r.), a ponieważ zwracanie budynków, co do których nie złożono wniosków, może być przyrównane do sprzedaży tych budynków na warunkach uprzywilejowanych, przeto można sądzić, że nie ma w zasadzie przeszkód prawnych do pozytywnego załatwienia wniosków dotychczasowych właścicieli w omawianej sprawie.

W stosunku do dotychczasowej praktyki Wydziału Gospodarki Terenami nowość stanowi zapowiedziane przyznawanie wieczystego użytkowania dotychczasowym właścicielom działki, zabudowanej budynkiem przeznaczonym na warsztat rzemieślniczy. Podkreślić jednak należy pewien brak koordynacji w tym zakresie między uchwałą nr 11 a przepisami ustawy z dnia 28 maja 1957 r. o wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokalami domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielni mieszkaniowych. Ustawa ta przewiduje wyłączenie spod publicznej gospodarki lokalami domów jednorodzinnych, które oprócz lokalu mieszkalnego o powierzchni nie przekraczającej 110 m kw. obejmują pomieszczenie użytkowe, konieczne jako warsztat pracy do wykonywania zawodu (art. 3 ust. 4 pkt 2). Nie przewiduje się natomiast wyłączenia spod publicznej gospodarki lokalami budynków wyłącznie przeznaczonych na warsztat rzemieślniczy. Byłoby rzeczą celową rozważenie możliwości objęcia wyłączeniem tego rodzaju budynków, co z jednej strony gwarantowałoby korzystanie z tych budynków tym dawnym właścicielom, którym zostałyby one zwrócone, a z drugiej strony zachęcałoby do budowania nowych.

Tereny budowlane mogą być według uchwały oddawane w wieczyste użytkowanie w granicach powierzchni przewidzianej w normatywach urbanistycznych pod budowę domów jednorodzinnych lub małych domów mieszkalnych. Normatywy te są określone w zarządzeniu Przewodniczącego Komitetu Budownictwa Urbanistyki i Architektury z dnia 3 grudnia 1962 r. w sprawie wytycznych w zakresie wyznaczania terenów pod niskie budownictwo mieszkaniowe oraz normatywu zabudowy tych terenów (Monitor Polski Nr 86, poz. 408). Wymienione w uchwale tereny nie mogą być oddawane w wieczyste użytkowanie, jeżeli plan zagospodarowania przestrzennego lub wstępnie ustalone założenia tego planu przewidują inne przeznaczenie terenu. Jest to rozstrzygnięcie logiczne, niepodobna bowiem oddać w wieczyste użytkowanie terenów, co do których wiadomo, że będą musiały być przejęte przez Państwo na potrzeby, jakie są przewidziane w planach urbanistycznych. Względy jednak gospodarcze nakazywałyby szukanie jakiegoś uregulowania sytuacji prawnej budynków mieszkalnych użytkowanych na cele mieszkalne, przez dotychczasowych właścicieli, które są usytuowane na terenach w planach perspektywicznych przeznaczonych na cele niemieszkalne. Jeśli dawny właściciel złożył wniosek o przyznanie własności czasowej we właściwym terminie, to można by po przestaniu na nierozstrzygnięciu tego wniosku tak długo, aż potrzeby inwestycyjne nie będą tego wymagały. Jeżeli jednak wniosek nie został złożony i wskutek tego budynek przeszedł na własność Skarbu Państwa, a obecnie nie może być oddany ze względu na przepis § 2 ust. 1 uchwały, to należy znaleźć jakieś prawne wyjście co do pozostawienia budynku w użytkowaniu dotychczasowego właściciela.

Uchwała w § 2 ust. 1 zawiera dodatkowe zastrzeżenie co do oddawania dotychczasowym właścicielom terenów określonych w § 1 uchwały. Chodzi mianowicie o tego rodzaju wypadki, gdy nastąpiło już zbycie terenu przez Państwo na rzecz innych osób. Rzecz jasna, zbycie terenu przekreśla możliwość oddania tego terenu dotychczasowemu właścicielowi, jednakże w tym wypadku szczególnie jasnkrawo zarysowuje się konieczność uregulowania problemu odszkodowań, którym uchwała nr 11, niestety, w ogóle się nie zajmuje.

Wreszcie pełną swobodę decyzji daje Wydziałowi Gospodarki Terenami w spra-

wach oddawania terenów dotychczasowym właścicielom § 2 ust. 2 uchwały, który pozwala na zatrzymanie terenów potrzebnych na cele użyteczności publicznej, na cele obrony Państwa, do wykonywania zadań określonych w zatwierdzonych planach gospodarczych albo na inne potrzeby publiczne. Jeżeli wziąć pod uwagę, że, jak to już poprzednio przytoczono, nie mogą być oddawane w wieczyste użytkowanie te tereny, co do których plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje inne przeznaczenie terenu, przy czym plan ten powinien uwzględniać potrzeby użyteczności publicznej, obrony Państwa oraz zadania planów gospodarczych, to można mieć wątpliwości, czy tak szerokie i ogólnikowe sformułowania § 2 ust. 2 uchwały były niezbędne.

Odrębne zagadnienie stanowi kwestia, komu mogą być oddawane tereny i budynki, określone w § 1 uchwały. Uchwała wymienia jako uprawnionych dotychczasowych właścicieli lub ich następców prawnych, przy czym spośród następców prawnych z tytułu dziedziczenia wieczyste użytkowanie terenu może być ustanowione wyłącznie na rzecz małżonka, zstępnych lub wstępnych spadkodawcy. Biorąc za podstawę literalne brzmienie uchwały, należałoby dojść do wniosku, że prawo do otrzymania terenu na warunkach ulgowych mają również te osoby, które w drodze aktów między żyjącymi nabyły uprawnienia właścicieli nieruchomości warszawskich z daty wejścia w życie dekretu z dnia 26.X.1945 r. Wiadomo jednak, że praktyka Wydziału Gospodarki Terenami Prezydium Stołecznej Rady Narodowej do chwili obecnej szła w innym kierunku i nie uznawała uprawnień tych osób, aczkolwiek były one oparte na brzmieniu art. 7 ust. 2 dekretu i stwierdzone aktami notarialnymi, których w ciągu 20 lat obowiązywania dekretu dużo notariusze sporządzili. Czy praktyka ta ulegnie obecnie rewizji?

Nie jest także jasne, dlaczego uchwała wyłączyła od uprawnień do otrzymania w wieczyste użytkowanie terenu i do zwrotu własności budynku innych spadkobierców poza małżonkiem, zstępnymi lub wstępnymi spadkodawcy dotychczasowego właściciela.

Szczególnością doniosłość mają postanowienia uchwały dotyczące tych nieruchomości, co do których w terminach, wyznaczonych stosownie do art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r., nie zostały złożone wnioski o przyznanie, jak to przewidywał dekret, „prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną”. Jak wiadomo, według art. 8 cyt. dekretu, w razie nieprzyznania dotychczasowemu właścicielowi gruntu wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy, wszystkie budynki położone na gruncie przechodziły na własność gminy (obecnie Skarbu Państwa), niezłożenie zatem w terminie wniosku powodowało automatycznie przejście budynków znajdujących się na gruncie na własność gminy (Skarbu Państwa), dotychczasowemu zaś właścicielowi pozostawało jedynie prawo do odszkodowania. Ponieważ w praktyce wypłata odszkodowań następuje jedynie w nielicznych wypadkach na podstawie art. 53 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94), przeto konsekwencją niezłożenia wniosku we właściwym terminie była utrata zarówno praw do nieruchomości, jak i praw do odszkodowania.

W licznych wypadkach przewidziane w dekrecie wnioski nie wpłynęły w terminie i wskutek tego gmina m. st. Warszawy, a następnie Skarb Państwa stały się właścicielami wielu nieruchomości, których własnością bynajmniej nie były zainteresowane. Stąd paradoksalna sytuacja, ciągnąca się już przez wiele lat, że budynki formalnie stanowiące własność państwową nie były obejmowane przez administrację państwową, pozostawały one nadal w rękach osób prywatnych, zazwyczaj dawnych właścicieli, którzy je konserwowali i użytkowali, traktując —

praktycznie — jako własne. Często dopiero wówczas, gdy zachodziła konieczność dokonania jakiegoś aktu prawnego, np. sprzedaży, darowizny, a najczęściej wyłączenia spod publicznej gospodarki lokalami, okazywało się, że użytkownik nie jest właścicielem budynku i nie ma praw do nieruchomości, ponieważ we właściwym czasie nie wniósł opłaty, wynoszącej w dawnej walucie 3 000 zł.

W niektórych wypadkach praktyka starała się zaradzić temu stanowi rzeczy, i właściwe władze — po przeprowadzeniu skrupulatnego postępowania, a w szczególności po stwierdzeniu, że nieruchomość nie jest niezbędna dla gospodarki społecznej — przywracały (na podstawie przepisów obowiązującego wówczas rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym) terminy do złożenia wniosków o przyznanie prawa własności czasowej. Praktyka ta uległa jednak zahamowaniu, ponieważ przyjął się następnie pogląd, że termin do składania wniosków, jako termin ustawowy, nie podlega przywróceniu w ramach przepisów postępowania administracyjnego. Sprawa znalazła się zatem w pełnym impasie i od szeregu lat dawni właściciele, obecni użytkownicy i administratorzy bez tytułu prawnego, oczekiwali dość długo na jej rozwiązanie w postaci jakiegoś generalnego zarządzenia.

W tej właśnie dziedzinie uchwała wprowadza istotne, dawno oczekiwane uporządkowanie stanu prawnego, dopuszczając oddawanie w wieczyste użytkowanie dotychczasowym właścicielom lub ich następcom prawnym działek oraz przywracanie własności budynków, jeżeli nieruchomości te kwalifikują się do takiego traktowania w świetle § 1 uchwały.

Uchwała przewiduje w § 3 oddanie w wieczyste użytkowanie terenów wymienionych w § 1 — pod warunkiem złożenia wniosku o przyznanie tego prawa w ciągu 6 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały. Przepis § 1 wyraźnie zaznacza, że oddanie w wieczyste użytkowanie może nastąpić pomimo niezłożenia w terminie przewidzianym w dekrete z dnia 26.X.1945 wniosków o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy, zabudowy lub własności czasowej, jeżeli tylko zachodzą warunki wymienione w uchwale. Dotychczasowi zatem właściciele, którzy nie złożyli wniosków przewidzianych w cyt. dekrete, mogą ubiegać się obecnie o przyznanie im wieczystego użytkowania w terminie 6 miesięcy, przy czym ustanowienie wieczystego użytkowania terenu łączy się z przywróceniem własności budynków i urządzeń, położonych na tym terenie (§ 3 ust. 2).

Sformułowania dekretu nie są wolne od pewnych niejasności. Czy więc np. również ci, którzy złożyli we właściwym terminie przewidziane w dekrete z dnia 26.X.1945 r. wnioski, obowiązani są składać ponownie wnioski przewidziane uchwałą z dnia 27 stycznia 1965 r.?

Nie wydaje się, żeby obowiązek taki powstał w wykonaniu uchwały. Uchwała nr 11 Rady Ministrów nie mogła dokonać nowelizacji aktu wyższego rzędu, jakim jest dekret, przyjąć zatem należy, że postanowienia dekretu, a w szczególności także te, które dotyczyły składania wniosków przez dotychczasowych właścicieli w określonych terminach, pozostawały w mocy, wnioski zaś złożone i nie rozpatrzone zachowały swoje pełne prawne znaczenie. Sprawę należy rozumieć w ten sposób, że Państwo, które na skutek niezłożenia przewidzianych w dekrete wniosków zostało zwolnione od obowiązku prawnego przyznania praw do nieruchomości dotychczasowym właścicielom, mogło w pewnych okolicznościach oddać te nieruchomości dawnym właścicielom na warunkach uprzywilejowanych, w zasadzie bezpłatnie, ustanawiając jednocześnie sześciomiesięczny termin do występowania o tego rodzaju uprzywilejowane nabycie. Nie ma natomiast żadnego powodu, aże-

by te osoby, które złożyły we właściwym czasie wnioski, mogły być pozbawione przez uchwałę swych praw wynikających z dekretu. W tym właśnie kierunku wydaje się zmierzać praktyka Wydziału Gospodarki Terenami Prezydium Stołecznej Rady Narodowej, który udostępnia interesantom dwa typy wniosków. Pierwszy typ wniosków, kierowanych do prezydium dzielnicowej rady narodowej, zawiera prośbę o oddanie w wieczyste użytkowanie gruntu, przy czym ten typ wniosków stanowi wystąpienie samodzielne, oparte na przepisach uchwały Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 1965 r. Drugi typ wniosków, kierowanych wprost do Wydziału Gospodarki Terenami, zawiera prośbę o przyznanie wieczystego użytkowania z powołaniem się na wniosek złożony w latach 1948/49, ma on więc charakter pewnego przypomnienia o wniosku już złożonym.

Niepokojące natomiast są wymagania Wydziału Gospodarki Terenami w zakresie załączników do wymienionych wyżej wniosków. Mają być do nich dołączane plany geodezyjne nieruchomości zatwierdzone przez władze budowlane, jak również zaświadczenia władz budowlanych stwierdzające liczbę izb w budynku, powierzchnię mieszkalną i użytkową. Wiadomą jest rzeczą, że sporządzanie planów i opisów jest kosztowne i wymaga dłuższej pracy. Wymagania władz miejskich nakładają zatem na składających wnioski poważne ciężary finansowe, które trudno jest uznać za usprawiedliwione, ponieważ wnioski mogą być załatwiane (i będą w wielu wypadkach załatwiane) odmownie. Ponadto termin sześciomiesięczny do składania wniosków spowoduje w tym okresie znaczne zapotrzebowanie na wykonanie planów i opisów, wskutek czego pewna część sił technicznych zostanie odciągnięta od ich normalnych zajęć. Właśnie ten termin sześciomiesięczny przewidziany w uchwale budzi pewne zastrzeżenia. Przypuszczać należy, że po upływie sześciomiesięcznego terminu okaże się, iż pewna część zainteresowanych z różnych powodów wniosków nie złożyła i rozpocznie na nowo starania o przyjęcie wniosków dodatkowych. Ponieważ w poszczególnych wypadkach, kiedy Państwo nie będzie zainteresowane w utrzymaniu własności budynku, zwrot budynku będzie leżał zarówno w interesie Państwa, jak i dawnego właściciela, przeto upływ sześciomiesięcznego terminu będzie stanowić niepotrzebną przeszkodę w załatwieniu sprawy.

Na zakończenie należy raz jeszcze przypomnieć nie załatwioną sprawę odszkodowań. Cytowana ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości zawiera w art. 55 ust. 3 delegację dla Rady Ministrów do zastosowania przepisów ustawy dotyczących odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości do domów jednorodzinnych oraz jednej działki budowlanej pod budowę domu jednorodzinne, które przeszły na własność Państwa na podstawie dekretu z dnia 26.X.1945 r. przed wejściem w życie ustawy. Wprawdzie wydanie takiego rozporządzenia nie załatwiłoby sprawy odszkodowań w całości, ale przynajmniej zrównałoby, zgodnie ze słuszością, sytuację tych, których wywłaszczono w Warszawie w dawnych granicach przed i po wejściu w życie ustawy o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości. Należy żałować, że wydanie takiego rozporządzenia nie nastąpiło jednocześnie z opublikowaniem uchwały nr 11 Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 1965 r.