

Bartłomiej Solarz*

Problematyka nieruchomości zamiennej w dekreście o własności i użytkowaniu gruntów na terenie m.st. Warszawy

Streszczenie

Artykuł dotyczy problematyki związanej z otrzymaniem nieruchomości zamiennej jako rekompensaty za odmowę ustanowienia prawa użytkowania wieczystego byłemu właścicielowi gruntu przejętego na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Lakoniczne przepisy dekretu budzą wątpliwości w zakresie ich mocy obowiązującej oraz stanów faktycznych, które obejmują. Nie jest jasne, czy organy administracji mają obowiązek oferowania nieruchomości zamiennej w wypadku odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego i jakie ma to znaczenie w późniejszych procesach odszkodowawczych. Sytuacja nie zmieniła się po uchwaleniu nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomości, która ponadto nie weszła w życie z uwagi na skierowanie jej do Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta RP.

Słowa kluczowe: dekret warszawski, reprivatyzacja, nieruchomości zamienna

1. WSTĘP

Zgodnie z dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (dalej: dekret, dekret warszawski)¹ wszystkie grunty na terenie Warszawy stały się własnością m.st. Warszawy. Od tej reguły nie przewidziano żadnych wyjątków. Dekret nie regulował szczegółowo ewentualnych zasad wypłaty odszkodowania dla byłych właścicieli gruntów. Jednakże zgodnie z art. 7 ust. 1 dekretu dotychczasowi właściciele gruntu byli upoważnieni do złożenia wniosku o przyznanie prawa wieczystej

* Autor jest doktorantem w Katedrze Prawa Cywilnego Wydziału Prawa i Administracji UJ oraz aplikantem adwokackim w Krakowskiej Izbie Adwokackiej.

¹ Dz. U. nr 50, poz. 279.

dzierżawy (po późniejszych zmianach – użytkowania wieczystego), a zgodnie z ust. 2 tego przepisu w pewnych sytuacjach gmina mogła uwzględnić wniosek. Brak przychylenia się do żądania wnioskodawcy powodował, że gmina miała *verba legis* zaoferować prawo wieczystej dzierżawy albo prawo zabudowy innego gruntu o równej wartości użytkowej (tzw. nieruchomości zamiennej). Dalsze artykuły dekretu przewidywały możliwość wypłaty odszkodowań, ale wobec braku wydania do nich przepisów wykonawczych nie były i nie są one stosowane w praktyce. Pojawia się więc pytanie, czy art. 7 ust. 4 dekretu stanowił realną podstawę do uzyskania odszkodowania za przejęte przez miasto grunty. Problem pozostaje aktualny z uwagi na stosunkowo częste przypadki stwierdzenia nieważności decyzji odmawiających uwzględnienia wniosku wskazanego w art. 7 ust. 2 dekretu. Kolejna decyzja odmawiająca przyznania prawa użytkowania wieczystego otwiera drogę do stosowania art. 7 ust. 4 dekretu.

Wskazać należy, że w doktrynie nieruchomości zamienna jest definiowana jako niepieniężna forma wyrównania szkody². Stanowi ona alternatywę dla odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości³ i jest zbliżona do restytucji naturalnej, czyli podstawowego sposobu naprawienia szkody. Dzięki niej świadczenie odszkodowawcze spełniane jest w naturze.

2. WĄTPLIWOŚCI CO DO MOCY OBOWIĄZUJĄCEJ PRZEPISU O NIERUCHOMOŚCI ZAMIENNEJ

W sprawach nieruchomości zamiennych, związanych z dekretem warszawskim, poglądy nie są jednolite zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie. Na tle zbliżonych stanów faktycznych zapadają różne rozstrzygnięcia. Najistotniejsze jest to, że gmina – Miasto Stołeczne Warszawa konsekwentnie nie oferuje, wbrew dyspozycji art. 7 ust. 4 dekretu, nieruchomości zamiennej po stwierdzeniu nieważności decyzji dekretowej oraz ponownemu negatywnemu rozpatrzeniu wniosku dekretowego (art. 7 ust. 1 dekretu). W tę stronę zmierza ponadto orzecznictwo sądów administracyjnych, które przyjmuje, że wskazywany przepis dekretu utracił całkowicie swoją moc obowiązującą. Takie stwierdzenie pojawia się m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 1 lipca 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 731/10⁴. Stwierdzono w nim m.in., że artykuł ten nie może stanowić źródła jakichkolwiek roszczeń. Uznano, że możliwość jego stosowania wygasła na podstawie art. 82

² E. Mzyk, [w:] G. Bieniek (red.), S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 596.

³ Na tle wywłaszczenia w ustawie o gospodarce nieruchomościami: T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011, s. 319.

⁴ Niepubl., LEX nr 673626.

ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości⁵ (dalej: u.g.g.w.n.). W wyroku podkreślono również, że nie ma znaczenia fakt, że u.g.g.w.n. została już uchylona i nie obowiązuje, wskazując jednocześnie, że przecież żaden przepis nie cofnął skutków wywołanych przez art. 82 u.g.g.w.n. Podobna teza została sformułowana w wyroku warszawskiego WSA z 13 czerwca 2005 r., sygn. akt I SA/Wa 354/04⁶. Sąd ten stwierdził, że 1 sierpnia 1985 r., czyli z dniem wejścia w życie u.g.g.w.n., wygasły prawa do odszkodowania, tak więc nie jest tym samym możliwe przyznanie nieruchomości zamiennej. Prowadzi to do konieczności umorzenia postępowania w sprawie o przyznanie nieruchomości zamiennej. Co interesujące, takie rozstrzygnięcie zapadło na tle stanu faktycznego, w którym nieważność decyzji dekretowej stwierdzano w 2003 r. – czyli sąd przyjął, że na mocy ustawy z 1985 r. wygasły prawa, które powstały dopiero w 2003 r., w czasie ponownego rozpatrywania wniosku dekretowego. Podobną tezę, odmawiającą art. 7 ust. 4 dekretu mocy obowiązującej, można znaleźć w doktrynie. Takie stanowisko zajęli m.in. Z. Truskiewicz⁷, S. Rudnicki⁸ i J. Forystek⁹, przy czym ten ostatni, w dalszej części swojego opracowania, przyznaje rację Sądowi Najwyższemu¹⁰. Kategoryczny osąd w tym zakresie wydał M. Gdesz, stwierdzając, że art. 7 ust. 4 dekretu nie może stanowić obecnie źródła jakichkolwiek roszczeń¹¹. Natomiast Z. Strus¹² i A. Hetko¹³ uważają, że przepisy nadal znajdują zastosowanie, jeżeli zostanie stwierdzona nieważność decyzji dekretowej.

To ostatnie stanowisko podziela Sąd Najwyższy. Dostrzega on brak możliwości uznania, że art. 82 u.g.g.w.n. dotyczył również praw nieistniejących w momencie wejścia

⁵ Dz. U. z 1991 r. nr 30, poz. 127 ze zm.

⁶ Niepubl., LEX nr 806996.

⁷ E. Drozd, Z. Truskiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995, s. 321.

⁸ S. Rudnicki, *Nieruchomości warszawskie*, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2013, s. 371.

⁹ J. Forystek, *Problematyka nieruchomości zamiennych w dekreście o gruntach warszawskich*, „Rejent” 2010, nr 12, s. 37.

¹⁰ *Ibidem*, s. 42.

¹¹ M. Gdesz, *Rewindykacja gruntów warszawskich. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 52.

¹² Z. Strus, *Grunty warszawskie*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 10, s. 17.

¹³ A. Hetko, *Dekret warszawski. Wybrane aspekty systemowe*, Warszawa 2012, s. 142.

w życie tego przepisu. W ten sposób orzekł Sąd Najwyższy w wyroku z 15 października 2008, sygn. akt I CSK 235/08¹⁴. Wskazuje on, że skarżący, których wnioski dekretowe nie był jeszcze w dniu wejścia w życie u.g.g.w.n., nie posiadali „praw do odszkodowania przewidzianych w art. 7 ust. 4”, a więc nie mogli ich utracić. W podobnym tonie wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z 23 września 2009r., sygn. akt I CSK 96/09¹⁵, stwierdzając, że dochodzenie roszczeń odszkodowawczych jest możliwe tylko wtedy, gdy po ponownym rozpatrzeniu wniosku dekretowego gmina nie przyzna nieruchomości zamiennej. Podobnie orzekł Sąd Najwyższy w wyroku z 26 sierpnia 2009 r., sygn. akt I CSK 26/09¹⁶. W tym miejscu należy też odnotować odosobnione, wobec przytoczonych wcześniej, stanowisko WSA w Warszawie, zawarte w wyroku z 4 lipca 2006r., sygn. akt I SA/Wa 858/06¹⁷, gdzie sąd wprost oznajmia, że w razie stwierdzenia nieważności decyzji dekretowej znów aktualne stają się roszczenia przewidziane w dekrecie warszawskim, a wobec tego i możliwość uzyskania nieruchomości zamiennej.

Nie sposób pozostawić bez komentarza sformułowania, jakiego użył ustawodawca w art. 82 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości: „wygasają prawa do odszkodowania (...)”. Użycie tych, a nie innych wyrazów nadaje temu przepisowi sens inny, niż byłby zawarty w klasycznym przepisie derogacyjnym. Trudno przyznać rację tym wszystkim orzeczeniom sądów, w których padają określenia, że art. 7 ust. 4 dekretu jest pozbawiony mocy normatywnej albo że nie obowiązuje. Jedną z podstawowych reguł wykładni jest zasada przyjmowania, że ustawodawca działa racjonalnie, a więc m.in. nie używa różnych określeń i pojęć w celu opisanego takiego samego zjawiska. W tym przypadku dyrektywę tę rozumieć należy w ten sposób, że wolą ustawodawcy nie było uchylene przepisu dekretu (w przeciwnym razie posłużyłby się on np. sformułowaniem „Traci moc art. 7 ust. 4”). Wygasnąć mogą tylko te prawa, roszczenia czy uprawnienia, które w ogóle powstały. Tak więc przepis art. 82 u.g.g.w.n. może dotyczyć tylko tych roszczeń, które w momencie wejścia w życie u.g.g.w.n. już istniały. Od 1 sierpnia 1985 r. nie jest możliwe stosowanie art. 7 ust. 4 dekretu wobec wnioskujących o przyznanie użytkownika wieczystego na gruncie, którego są byłymi właścicielami, o ile wnioski złożyli i otrzymali decyzję odmowną przed wejściem w życie ustawy (a decyzja nie została w żaden sposób wyeliminowana z obrotu prawnego). Ta grupa byłych właścicieli nieruchomości warszawskich nie może już liczyć na zaoferowanie przez gminę nieruchomości zamiennej,

¹⁴ Niepubl., LEX nr 548744.

¹⁵ Niepubl., LEX nr 584193.

¹⁶ Niepubl., LEX nr 527139.

¹⁷ Niepubl., LEX nr 258349.

przynajmniej na podstawie przepisów dekretu warszawskiego. Uprawnienia dla nich przewidziała u.g.g.w.n. i akt prawny, który ją zastąpił, czyli: Ustawa o gospodarce nieruchomościami¹⁸ (dalej: u.g.n.).

Takich skutków nie można jednak odnosić w stosunku do tych z byłych właścicieli, którzy uzyskali decyzję stwierdzającą nieważność odmownego rozstrzygnięcia wniosku dekretowego. Ich wniosek o przyznanie użytkowania wieczystego i własności budynku nie został jeszcze w ogóle rozpatrzony, skoro stwierdzono nieważność rozstrzygnięcia w tym przedmiocie. Doszło więc do upadku domniemania zgodności z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej. Nadal aktualna pozostaje ich wiązka uprawnień – w szczególności do pozytywnego załatwienia wniosku dekretowego, jeżeli korzystanie z gruntu przez dawnego właściciela da się pogodzić z planem zagospodarowania przestrzennego (przesłanka wymieniona w art. 7 ust. 2 dekretu). W wypadku kolejnej negatywnej decyzji mają oni prawo oczekiwać przyznania im przez gminę Warszawa nieruchomości zamiennej. W razie odmowy przyznania takiej nieruchomości mają prawo żądać odszkodowania na zasadzie art. 160 Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁹ (dalej: k.p.a.) lub art. 417 i następane Kodeksu cywilnego²⁰ (dalej: k.c.). Kwestia podstawy odpowiedzialności jest odrębnym, rozbudowanym zagadnieniem, które z tego powodu nie zostanie tutaj szerzej omówione. Trzeba jedynie odnotować, że wątpliwości związane z dalszym stosowaniem art. 160 k.p.a. po jego uchyleniu zostały szeroko omówione w wyroku pełnego składu Sądu Najwyższego, sygn. III CZP 112/10²¹.

W odniesieniu do zagadnienia mocy obowiązującej tego przepisu w literaturze i orzecznictwie rozważano ponadto problem, czy art. 7 ust. 4 dekretu nie utracił swojej mocy obowiązującej przez *desuetudo*. Doktryna wypowiada się niechętnie co do tej możliwości²². Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że uznanie utraty mocy obowiązującej przepisów przez fakt ich niestosowania może mieć miejsce jedynie w absolutnie wyjątkowych przypadkach. Taka sytuacja nie dotyczy, jak się wydaje, art. 7 ust. 4 dekretu. Przepis ten nie został szczególnie „zapomniany”, tym bardziej że w 1985 r. do przepisu odniósł się sam ustawodawca. Nie skorzystał z nadarzającej się okazji do uchylenia go, stwierdzając wyłącznie wygaśnięcie praw do odszkodowania. Nawet jeżeli uznać, że do

¹⁸ Tekst jednolity, Dz. U. z 2015 r., poz. 1774.

¹⁹ Tekst jednolity, Dz. U. z 2016 r., poz. 23.

²⁰ Dz. U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.

²¹ Biul. SN 2011 nr 3, poz. 12.

²² Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2009, s. 50.

roku 1985 r. przepis ten wyszedł z użycia, to odniesienie się do niego przez ustawodawcę wyklucza przyjęcie, że utracił on moc obowiązującą przez *desuetudo*. Na skutek uchwalenia ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości przepis nie jest stosowany w wyżej wspomnianym zakresie – to jest w stosunku do tych wniosków, które zostały rozpatrzone przed wejściem w życie u.g.g.w.n. Choćby z tego względu, że ustawodawca samodzielnie zmienił moc jego obowiązywania, nie można uznawać, że częściowo przepis został wyraźnie uchylony, a częściowo utracił moc przez *desuetudo*. Nie jest także zasadny powoływany niekiedy argument przemawiający za rzekomą utratą mocy, głoszący, że organy w praktyce nie stosują tego przepisu²³. Praktyka organów polegająca na niewłaściwym stosowaniu prawa nie powinna zmieniać mocy obowiązującej przepisów prawnych. W tym zakresie kontrola należy do sądów administracyjnych, które jednak zwykle uznają, że „utrata praw do odszkodowania” jest równoznaczna z utratą mocy całego przepisu²⁴. Należałoby też się zastanowić, czy organy administracji i sądy są uprawnione do samodzielnego stwierdzenia utraty mocy obowiązującej danego przepisu i odmowy jego stosowania²⁵.

3. CHARAKTER UPRAWNIENIA DO OTRZYMANIA NIERUCHOMOŚCI ZAMIENNEJ

Sporny jest również charakter uprawnień wynikających z art. 7 ust. 4 dekretu. Użycie wyrazu „zaofiaruje” może być traktowane jako oferta w rozumieniu Kodeksu cywilnego. Takie założenie niesie za sobą określone konsekwencje. Ze strony oblata nie ma oczywiście obowiązku przyjęcia oferty. Przyjęcie przeciwnego założenia, tj. obowiązku przyjęcia oferty, byłoby po pierwsze sprzeczne z cywilnoprawną zasadą swobody umów, a po drugie byłoby niespójne z art. 363 k.c., przewidującym, że to poszkodowany ma prawo wyboru formy odszkodowania. W sytuacji nieprzyjęcia oferty możliwe jest dochodzenie roszczeń odszkodowawczych na drodze wyżej wskazanych przepisów. Celem przepisu art. 7 ust. 4 dekretu było zapewnienie możliwości uzyskania odszkodowania w naturze (choć nie w postaci restytucji naturalnej) za utraconą własność budynku lub możliwość władania gruntem jako użytkownik wieczysty. Z tych względów można przyjąć, że nie jest

²³ J. Forystek, *Problematyka...*, s. 42.

²⁴ Tak np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 marca 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 2167/09, niepubl, LEX nr 604816. Od tego wyroku wniesiono skargę kasacyjną, która została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 1266/10, niepubl, LEX nr 1082608.

²⁵ Więcej odnośnie do *desuetudo* zob. A. Brzozowski, J. M. Kondek, *Stosowanie reguły walidacyjnej oraz zasady desuetudo na przykładzie spraw dotyczących obszaru ograniczonego użytkowania*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2015, nr 8, s. 13-19.

wykluczone domaganie się odszkodowania pieniężnego mimo otrzymania oferty²⁶. Jeżeli stwierdzono nieważność decyzji administracyjnej, to podstawą do żądania odszkodowania od Skarbu Państwa jest jego odpowiedzialność za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej, a nie *sensu stricto* roszczenie o zapłatę odszkodowania w związku z odjęciem własności. Trudno traktować możliwość przyznania nieruchomości zamiennej jako element odpowiedzialności za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej.

O ile więc oblat nie jest zobligowany do przyjęcia oferty, o tyle aktualny pozostaje problem kategorii zachowania gminy lub Skarbu Państwa wyrażonej w słowie „zaofiaruje”. Uznać należy, że gmina ma obowiązek zaofiarowania gruntu. Obowiązek taki trzeba określić z punktu widzenia prawa administracyjnego jako kompetencję. Jest ona określana jako możliwość (uprawnienie) i jednocześnie obowiązek skorzystania z określonej formy działania²⁷. Wynika z tego, że jeśli tylko gmina ma w swoim zapasie grunty, które może oddać w użytkowanie wieczyste, to ma ona obowiązek zaofiarowania takiego gruntu wnioskodawcy²⁸. Ze względu na użycie wyrazu „zaofiaruje” wykluczona jest tutaj uznaniowość ze strony gminy. Nie mieści się to w granicach swobodnego uznania, które zdaje się być już wyeliminowane z naszego systemu prawnego²⁹, ani uznania administracyjnego – cechą charakterystyczną tego ostatniego jest np. zastosowanie sformułowania „organ może”. Można również rozważać, czy nie jest to publiczne prawo podmiotowe. Jak stwierdza J. Zimmermann³⁰, to ostatecznie daje obywatelowi pewność pożądanej reakcji państwa. Należy jednak zauważyć, że w omawianej sytuacji pewności takiej brak – uzyskanie nieruchomości jest uzależnione od „posiadania zapasu gruntów”³¹, co mimo wszystko pozostaje kwestią ocenną.

Trzeba również podkreślić, że zaofiarowanie lub brak zaofiarowania nieruchomości zamiennej ma wpływ na dalsze kroki byłych właścicieli zmierzające do uzyskania zwrotu nieruchomości lub odszkodowania za nie. Przyznanie nieruchomości zamiennej jest formą naprawienia szkody. Brak przyznania oznacza, że szkoda nie została w żadnym stopniu naprawiona. Dopiero wtedy aktualizuje się odpowiedzialność władzy publicznej za

²⁶ M. Kaliński, Głosa do wyroku I CSK 25/10, „Państwo i Prawo” 2012, nr 1, s. 121.

²⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 100.

²⁸ Tak również A. Hetko, *Dekret warszawski...*, s. 304, który przyjmuje w związku z tym istnienie roszczenia po stronie uprawnionego.

²⁹ *Ibidem*, s. 312.

³⁰ *Ibidem*, s. 275.

³¹ M. Kaliński, *Głosa...*, s. 121.

działanie niezgodne z prawem, z uwagi na brak przepisów umożliwiających domaganie się odszkodowania za samo wywłaszczenie. Najpierw należy więc zakończyć postępowanie administracyjne, łącznie z rozważeniem przez organ możliwości przyznania nieruchomości zamiennej, a dopiero po przejściu całej procedury (która kończy się najczęściej negatywnie) możliwe jest uzyskanie ewentualnego odszkodowania w tym zakresie, w jakim wniosek nie został rozpatrzony pozytywnie. Jakkolwiek problem ten nie ma istotnego znaczenia praktycznego, gdyż nie odnotowano przypadków przyznania nieruchomości zamiennej³².

Przyznanie nieruchomości zamiennej powinno odbyć się zgodnie z wytycznymi dotyczącymi ogólnego postępowania administracyjnego określonymi w Kodeksie postępowania administracyjnego. Jest to kolejne postępowanie administracyjne, które powinno być wszczęte z urzędu z chwilą odmowy przyznania użytkowania wieczystego gruntu warszawskiego. Na rozpatrzenie tej w pewnym sensie „dodatkowej” sprawy administracyjnej organ ma miesiąc (zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a.); w tym czasie powinien wydać decyzję o przyznaniu nieruchomości zamiennej lub odmowie. W razie bezczynności organu można wnieść skargę na bezczynność.

Za odrębne od postępowania głównego postępowanie odszkodowawcze w przedmiocie przyznania nieruchomości zamiennej uznał warszawski WSA w wyroku I SA/Wa 2167/09³³. Część autorów³⁴ uznaje, że jest to druga faza tego samego postępowania administracyjnego. W gruncie rzeczy różnica między sposobami ujęcia rozstrzygnięcia o nieruchomości zamiennej sprowadza się do środków w postępowaniu administracyjnym, jakie strona może wykorzystać w przypadku braku rozstrzygnięcia. Przyjmując pogląd J. Forystka, stronie przysługiwałby wniosek o uzupełnienie decyzji. Pogląd taki jest racjonalny ze względu na mniejszy formalizm i możliwość załatwienia sprawy w krótszym czasie. Ta druga faza to niejako element wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy, wskazywanych w art. 7 i 77 k.p.a. Takie stanowisko zaprezentował m.in. wojewódzki sąd administracyjny w Warszawie w wyroku I SA/Wa 574/08³⁵ – wyrok ten został uchylony później przez NSA³⁶ z powodu uznania przez sąd, że art. 7 ust. 4 nie ma już mocy obowiązującej, a uprawnienia w nim przewidziane nie „odżyły” po uchwaleniu ustawy o gospodarce nieruchomościami.

³² J. Forystek, *Problematyka...*, s. 35.

³³ Niepubl., LEX nr 604816.

³⁴ J. Forystek, *Problematyka...*, s. 47.

³⁵ Niepubl., LEX nr 522182.

³⁶ Wyrok NSA z 27.11.2009 r. o sygnaturze I OSK 236/09, niepubl., LEX nr 586358.

W wypadku odmowy przyznania nieruchomości zamiennej aktualny staje się obowiązek wypłaty odszkodowania. Ze względu na brak przepisów wykonawczych do dekretu w zakresie możliwości jego uzyskania właściwe będzie tutaj odszkodowanie przewidziane w art. 160 k.p.a., skoro inne możliwości uzyskania odszkodowania w naturze okazały się niemożliwe do realizacji³⁷. W razie odmowy wypłaty odszkodowania możliwe jest wytoczenie powództwa przed sąd cywilny.

Niezależnie od tego w niektórych orzeczeniach rozważa się, czy jeżeli w przedmiocie przyznania nieruchomości zamiennej nie zachodzi rozstrzygnięcie, to postępowanie cywilne (odszkodowawcze) powinno być zawieszane do czasu wydania ostatecznej decyzji³⁸. Stwierdzić należy, że art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c., który umożliwia sądowi zawieszenie postępowania, znajduje w sprawach dekretowych zastosowanie, ponieważ jeżeli nie ma jeszcze żadnej decyzji (ani pozytywnej, ani negatywnej) w przedmiocie przyznania nieruchomości zamiennej, to nie jest jeszcze pewne, czy odszkodowanie pieniężne będzie przysługiwało wnioskodawcy. Dlatego słuszne jest zawieszenie postępowania do czasu wydania decyzji, a dopiero w wypadku decyzji odmownej – dalsza weryfikacja przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej. Takie twierdzenia zostały również wyrażone w judykaturze – przykładowo, w wyroku Sądu Najwyższego z 28 stycznia 2010 r., sygn. I CSK 251/09 podkreślono, że w postępowaniu sądowym nie jest możliwa antycypacja rozstrzygnięć organów administracyjnych³⁹.

Przy takim ujęciu sprawy należy ocenić, na kim spoczywa obowiązek wykazania, że nieruchomość zamienna nie została przyznana. Zgodnie z regułą wyrażoną w art. 6 k.c. ciężar dowodu spoczywa na osobie wywodzącej z danego faktu skutki prawne. Obowiązek wykazania przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, tj. wykazania szkody, zdarzenia powodującego szkodę i związku przyczynowego między nimi, spoczywa w procesie cywilnym w sposób oczywisty na tym, kto odszkodowania żąda. Jak wcześniej opisano, przepisy dekretu ukształtowane zostały w taki sposób, że możliwe jest zaspokojenie roszczenia odszkodowawczego przez przyznanie nieruchomości zamiennej. Tak więc domaganie się odszkodowania przed sądem cywilnym może okazać się skuteczne tylko i wyłącznie wtedy, gdy powód nie otrzymał wcześniej nieruchomości zamiennej. Wobec tego to właśnie na nim stoi obowiązek (poprzez przedstawienie stosownej decyzji administracyjnej) wykazania, że takiej nieruchomości nie otrzymał; gdyby nieruchomość otrzymał, niwelowałoby to szkodę albo miało wpływ na jej wysokość. Fakt, że nie

³⁷ Zgodnie z wyrokiem pełnego składu SN, sygn. III CZP 112/10, Biul. SN 2011 nr 3, poz. 12.

³⁸ Zob. przyp. 12 i 13.

³⁹ Niepubl., LEX nr 570119.

przedstawiono decyzji związanej z nieruchomością zamiennej powoduje, że nie jest wykazana jedna z przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej – tj. związek przyczynowy między zdarzeniem a powstałą szkodą nie zachodzi, bo przecież w przypadku, gdy wniosek jest załatwiany odmownie, powstaje szkoda. Jeżeli w łańcuchu przyczynowym znajdzie się przyznanie nieruchomości zamiennej, to niweczy ono ten związek, wszak szkoda w ogóle nie powstaje; natomiast jeżeli w łańcuchu znajdzie się decyzja o odmowie przyznania nieruchomości (a właściwie brak oferty), dopiero wówczas spełnione zostaną wszystkie trzy przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej.

Należy wszelako podkreślić, że wobec faktu braku oferowania nieruchomości zamiennych regulacja ta praktycznie jedynie utrudnia i przedłuża i tak długotrwałe postępowania. Jest ona również kolejnym problemem w zakresie wykładni prawa, z którym muszą się liczyć osoby starające się o odzyskanie przejętego niegdyś majątku. Stąd też ustawodawca powinien uchylić ten przepis i tym samym zakończyć – niepotrzebne w gruncie rzeczy – spory z zakresu wykładni prawa.

4. ZNACZENIE TZW. MAŁEJ USTAWY REPRYWATYZACYJNEJ. PODSUMOWANIE

Pewne nadzieje na rozwiązanie problemów interpretacyjnych związanych z przepisami dekretu warszawskiego, w tym również z przepisem dotyczącym przyznania nieruchomości zamiennej, wiązać można było z uchwaleniem przez Sejm tzw. małej ustawy reprivatyzacyjnej (Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy). Ustawa ta została skierowana przez Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego w trybie tzw. kontroli prewencyjnej. Do końca maja 2016 r. Trybunał nie wydał orzeczenia w tej sprawie, tak więc status tej ustawy nie jest jasny i nie wiadomo, czy wejdzie ona w życie.

Należy niemniej zwrócić uwagę na pewne rozwiązania zawarte w tej ustawie. Skromna objętość legislacyjna owej ustawy w pełni upoważnia do nazywania jej „małą” ustawą reprivatyzacyjną. Jakkolwiek rozwiązania w niej zawarte, choć wcale nie regulują kompleksowo zagadnień związanych z dekretem warszawskim, mogą mieć – o ile ustawa wejdzie w życie – poważny wpływ na sytuacje gruntów warszawskich. Przede wszystkim zwrócić należy uwagę, że ustawa odnosi się do dekretu warszawskiego, uznając jego dalsze obowiązywanie. Co istotne, ustawa nawet w pewnym zakresie rozszerza możliwości skorzystania z dekretu, ustanawiając dodatkowe przesłanki odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu. Nie czyni tego jednak przez zmianę przepisów dekretowych, a jedynie poprzez umieszczenie owych dodatkowych przesłanek w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Umieszczenie dodatkowych, pozadekretowych przesłanek, które uniemożliwiają odzyskanie dawnego majątku przez byłych właścicieli, z pewnością nie polepsza ich sytuacji prawnej. Nie taki jednak był cel ustawodawcy. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, założeniem było ograniczenie możliwości zwrotu (ustanawiania prawa użytkowania wieczystego na rzecz byłych właścicieli) nieruchomości, które użytkowane są na cele społeczne (s. 2 uzasadnienia projektu⁴⁰). Prawdopodobnie więc z tego powodu w żaden sposób nie odniesiono się do zagadnienia dalszego obowiązywania przepisu art. 7 ust. 4 dekretu, jego charakteru prawnego i znaczenia w zakresie możliwości domagania się odszkodowania. Wszystkie powyższe rozważania pozostają aktualne. Uchwalona przez Sejm nowelizacja nie zmienia w jakimkolwiek zakresie wątpliwości prawnych związanych z przewidzianym przez dekret uprawnieniem do otrzymania nieruchomości zamiennej. Nie taki był jednak cel uchwalenia ustawy, której wejście w życie i tak stoi przed znakiem zapytania. Toteż zagadnienia związane z reprivatyzacją nadal nie doczekały się kompleksowej regulacji, a byli właściciele tzw. gruntów warszawskich muszą się liczyć z trudnościami w odzyskiwaniu swoich nieruchomości lub uzyskania odszkodowania za nie. Różne składy sądów będą więc wciąż wydawać różne rozstrzygnięcia, a to z uwagi na brak jednolitej interpretacji przepisów dekretowych.

Akt prawny regulujący wyżej wspomniane sprawy mógłby składać się zaledwie z kilku artykułów, ale jego znaczenie byłoby bardzo istotne zarówno dla organów administracyjnych i sądownictwa, jak i dla byłych właścicieli gruntów warszawskich. Z jednej strony mógłby on przyczynić się do zmniejszenia kosztów związanych z dochodzeniem praw, a z drugiej doprowadzić do sytuacji, w której zwiększyłaby się liczba zobowiązań, które Skarb Państwa miałby wykonywać na skutek zwiększonej liczby wyroków sądowych. Należy zwrócić uwagę, że rozsądna regulacja wcale nie musiałaby doprowadzić do nagłego zwiększenia wydatków z kasy państwa czy miasta stołecznego. Zamiast odszkodowań pieniężnych można przecież przyznać byłym właścicielom prawo pierwszeństwa w uzyskaniu użytkowania wieczystego w organizowanych przetargach, stosując dla nich odpowiednie bonifikaty. Możliwe jest przyznanie pierwszeństwa na wzór tego z art. 34 u.g.n., również przy udzieleniu stosownej bonifikaty związanej z kwotą roszczenia odszkodowawczego. Można także sięgnąć do już istniejącej regulacji dotyczącej nieruchomości zamiennej, znajdującej się w art. 131 u.g.n. Niezależnie do tego należy wspomnieć o niebagatelnej roli, jaką mogłoby odgrywać uregulowanie sytuacji prawnej

⁴⁰ <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/D07D479B4840283EC1257DFD00474F2F/%24File/3195.pdf> [dostęp 30 stycznia 2016 r.].

gruntów warszawskich, a przez to zwiększenie atrakcyjności tych gruntów dla potencjalnych inwestorów i osób fizycznych⁴¹.

* * *

The issue of substitute property in the decree of the ownership and use of land in Warsaw

Summary: This article analyses the issues arising out of obtaining substitute property as a compensation for refusing to establish the right of perpetual usufruct in favor of the former owner of the land acquired by the decree of 26 October 1945 on the ownership and use of land in Warsaw. Regarding the laconic wording of the provisions, the scope of applicability is uncertain. It should be assessed whether the authorities are obliged to offer substitute property having refused to establish the right of perpetual usufruct. It should be determined whether such refusal has impact on the compensation proceedings. The amendments to the Real Estate Management Act did not solve the discussed issue. Moreover, this amendment did not enter into the force due to the fact that the President of Poland challenged before the Constitutional Tribunal.

Key words: *the Warsaw decree, reprivatization, substitute property*

⁴¹ Na rozmaite, pozytywne skutki uchwalenia przepisów reprivatyzacyjnych wskazuje m.in. M. Zdyb, *Reprivatyzacja*, [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System prawa administracyjnego – tom VII*, Warszawa 2012, s. 603 – 605.