

W państwie prawa zasady muszą być stałe

Słowo o stołecznej reprivatyzacji

Tym razem nie będzie o geodezji, tylko o reprivatyzacji warszawskich nieruchomości. Zarówno ze względu na medialną, jak i społeczną doniosłość tej kwestii postaram się przedstawić nie tyle mój pogląd (bo tego akurat nie mogę), co przynajmniej związane z nią regulowane prawem zagadnienia podstawowe.

Magdalena Durzyńska

• Dekret Bieruta

Uchwalony 26 października 1945 roku dekret o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (DzU z 1945 r. nr 50, poz. 279), zwany dekretem warszawskim czy też dekretem Bieruta (dalej: dekret), był odpowiedzią na to, co działo się w Warszawie po zakończeniu II wojny światowej. Miasto zostało w większości zburzone, a kontakt z właścicielami nieruchomości z oczywistych względów był utrudniony. Aby w miarę szybko i sprawnie odbudować stolicę, mocą dekretu grunty na całym obszarze Warszawy przeszły na własność gminy. Chodziło o niezakłócone procedurami dysponowanie gruntami, a nie systemowe wywłaszczenie dotychczasowych właścicieli. Stąd dekret przewidywał, że mogą oni wystąpić o prawo zabudowy i prawo wieczystej dzierżawy będącej odpowiednikiem dzisiejszego użytkownika wieczystego. Gmina była zobowiązana do uwzględnienia wniosku, jeżeli tylko korzystanie z gruntu przez dawnego właściciela dawało się pogodzić z przeznaczeniem określonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Jeżeli nieruchomość była zabudowana, do momentu rozpoznania wniosku budynek pozostawał własnością dotychczasowego właściciela. Oznaczało to,

że dekret odszedł od zasady *superficies solo cedit* (tzn. to, co jest na powierzchni, przypada gruntowi) i, jeśli chodzi o budynki, czasowo oddzielił ich własność (jako osobnych nieruchomości budynkowych) od nieruchomości gruntowej. Dopiero negatywne rozpoznanie wniosku o przyznanie prawa własności czasowej powodowało, że budynki przechodziły na własność gminy. W praktyce dekret, który swym działaniem objął teren o powierzchni około 14 146 ha, pozbawił wielu byłych właścicieli prawa własności do nieruchomości.

• Roszczenia dekretowe

W latach 1948-1949 złożono blisko 17 tys. wniosków o przyznanie prawa własności czasowej. Większość z nich została rozpatrzona odmownie, a część nie została rozpatrzona do dziś. Po 1989 roku byli właściciele bądź ich spadkobiercy rozpoczęli starania o odzyskanie swoich praw. Trwało to latami, dlatego proces notarialnego obrotu roszczeniami dekretowymi był może nie tyle powszechny, co niezakłócony. Prawo tego nie zabraniało, a przy tym Sąd Najwyższy na początku lat 90. nie zanegował tej praktyki. Właściciele dekretowi masowo występowali o stwierdzenie nieważności niekorzystnych dla nich decyzji dekretowych z lat 50. i 60. XX wieku. Ostateczne stwierdzenie nieważności takiej decyzji, co nie było rzadkością, powodowało, że wniosek

dekretowy „odżywał”, a przez to z mocy samego dekretu dawny właściciel bądź jego spadkobierca albo nabywca roszczeń (jako że stwierdzenie nieważności decyzji działa z mocą wsteczną *ex tunc*) stawał się automatycznie właścicielem budynku dekretowego.

Do rozpoznania pozostawał natomiast wniosek o przyznanie użytkownika wieczystego gruntu pod nim. Stąd późniejsze procesy cywilne o odszkodowania za bezumowne korzystanie przez gminę z ww. budynków. Budynki te stanowiły bowiem od początku (czyli od 1945 r.) własność dawnych właścicieli, choć oczywiście nie były w ich posiadaniu, a większość z nich została zasiedlona lokatorami komunalnymi. Część lokatorów zdołała w międzyczasie wykupić te lokale od gminy – zresztą z dużą bonifikatą. To z kolei prowadziło – w razie uzyskania po stwierdzeniu nieważności „starej” decyzji dekretowej pozytywnej decyzji o ustanowieniu użytkownika wieczystego – do procesów odszkodowawczych za „niezgodną z prawem” sprzedaż nieruchomości lokalowych w budynkach dekretowych.

Ponieważ stwierdzenie nieważności decyzji dekretowej powodowało, że dawny właściciel albo jego następca prawny stawał się ponownie właścicielem budynku posiadzonego przed 1945 r., po pozytywnej decyzji reprivatyzacyjnej stawał się też realnym właścicielem lokali zajmowanych przez najemców (choć w świetle prawa właścicielem był przez



W środku zreprywatyzowana kamienica przy ul. Jagiellońskiej 22 otoczona przez nieruchomości miejskie

całe te dziesięciolecia), a często współwłaścicielem takiej nieruchomości wraz z innymi właścicielami uprzednio wykupionych od gminy lokali.

● Decyzje reprywatyzacyjne w XXI wieku

„Nowe” decyzje reprywatyzacyjne wydawane były w zupełnie innej rzeczywistości. Dość powiedzieć, że z mocy prawa z końcem 2003 r. wygasły wszystkie plany miejscowe. Zatem w sytuacji, gdy na danym terenie miasta nie było planu, wniosek dekretowy nie mógł być rozpoznany odmownie, bo w świetle przepisów dekretu plan był jedynym wyznacznikiem do uwzględnienia bądź nieuwzględnienia wniosku.

I tu kolejny problem: w pierwszych latach po wojnie plany przewidywały inną zabudowę Warszawy i były dość ogólne, a przy tym określone cele mogło realizować tylko państwo. Nowa bezplanowa rzeczywistość, a także zmiana ustroju spowodowały, że gros gruntów niezabudowanych i kamienic „wróciło” do prawowitych właścicieli.

Kiedyś określone zadania, np. te związane z oświatą czy służbą zdrowia, zastrzeżone były tylko dla państwa (co po wojnie generowało decyzje odmowne), teraz natomiast prawie każde zadanie publiczne może być „sprywatyzowane” bądź prowadzone na nieruchomości prywatnej (dzierzawionej, użytkowanej czy wynajmowanej przez państwo czy samorząd terytorialny). Na ów proces „re-

prywatyzacyjny”, polegający na zwrocie „zabranych” uprzednio nieruchomości, a nie na ich uwłaszczeniu (co należy podkreślić), nałożyły się prawa innych osób. Szczególnie uwypukliło się to na tle zawartych nawet kilkadziesiąt lat wcześniej umów najmu.

Problem okazał się tym bardziej złożony, że kamienice warszawskie były w opłakanym stanie, bez stosownych mediów, remontów, z fatalną infrastrukturą i wypadającymi oknami, za to z czynszami nawet po 1,80 zł za metr. Kiedy „nowi” właściciele przejęli nad nimi administrację, okazało się, że nie stać ich na utrzymanie tych zrujnowanych budynków. Dlatego często odsprzedawali je inwestorom wraz z prawem użytkowania wieczystego bądź udziałem w nim i wraz z lokatorami (z którymi sami nie zawierali przecież umów najmu, bo pierwotnie wynajmującym przed decyzją dekretową była gmina). Aby rozpocząć remonty i w ogóle utrzymać nieruchomość, konieczne okazały się podwyżki czynszów. I tak koło się zamknęło.

Istota problemu warszawskiej reprywatyzacji sprowadza się zatem do kwestii rozwiązania (unormowania) najmu zawieranego przez gminę w stosunku do lokali do niej nienależących (ale to okazywało się dopiero *ex post* na skutek stwierdzenia nieważności pierwotnych decyzji dekretowych). Już samo to, że organy administracji w XXI wieku orzekają (także dziś) na podstawie dekretu

z 1945 r., pozostaje bez precedensu, tak jak bez precedensu pozostaje brak regulacji odnośnie do ograniczenia terminu stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych (pisałam o tym w GEODECIE 11/2016 przy okazji kamienicy przy ul. Noakowskiego 12). **Nieważność negatywnych decyzji dekretowych była orzekana po ponad pół wieku, podczas gdy zasada trwałości stosunków prawnych i zaufania do organów państwa winna wykluczać taką możliwość.** W procesie cywilnym wszelkie terminy przedawnienia dawno by minęły, a w procesie karnym nastąpiłoby w tym czasie przedawnienie karalności każdej zbrodni. Nawet po skazaniu za nią i odbyciu kary doszłoby już do zatarcia skazania.

● Prawa lokatorów

Jeśli chodzi o kwestie praw lokatorów, to w dekrete w ogóle nie były one przewidziane. Najemcy nigdy nie byli zatem stronami decyzji administracyjnych wydawanych w tym zakresie (ani w latach 50. ubiegłego wieku, ani w 90., ani teraz). Dotkliwe problemy lokatorów, jakie wyłoniły się na tle procesu reprywatyzacji, były dostrzegane w przestrzeni publicznej. Nie mogły być jednak uwzględnione przez organy administracji ani sądy administracyjne. To kwestia systemowa. Ustanowienie prawa użytkowania wieczystego gruntu nie skutkuje ani automatycznym wygaśnięciem umowy najmu, ani nie uniemożliwia wyko-

nywania przez najemcę jego uprawnień. Taka koncepcja to konsekwencja istnienia (bądź braku) regulacji szczególnych w tym zakresie.

Wszelkie kwestie związane ze stosunkiem najmu, jako że regulują je kodeks cywilny i ustawa z 21 czerwca 2001 r. *o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* [DzU z 2019, poz. 1182], są zastrzeżone do właściwości sądów powszechnych. A więc i kwestie zasadności podwyżek czynszów najmu, i kwestie zajmowania lokalu bez tytułu prawnego, i sprawy eksmisyjne. Również do właściwości sądu powszechnego zastrzeżone są sprawy z zakresu prawa własności czy naruszenia posiadania. Spór, jaki pojawia się często w argumentacji stron, sprowadza się do dwóch elementów. Z jednej strony – jak utrzymują lokatorzy – gmina winna zapewnić ciągłość stosunku najmu lokatorom pomimo oddania nieruchomości budynkowej w związku z ustanowieniem prawa użytkowania wieczystego do gruntu pod budynkiem. Z drugiej zaś – jak twierdzi miasto – oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste i przekazanie budynku właścicielom stanowi rodzaj zbycia nieruchomości w rozumieniu art. 678 kc. Spór ten również zastrzeżony jest do wyłącznej kognicji sądów powszechnych. Zatem sądy administracyjne – na gruncie obo-

nych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (dalej: ustawa o Komisji), sprowadza się do wyważenia interesów pomiędzy gminą i dawnymi bądź obecnymi właścicielami nieruchomości warszawskich oraz między tymi ostatnimi a najemcami. Problem jednak w tym, że sędziowie (ani ci z sądów powszechnych, ani ci z sądów administracyjnych) nie mogą opowiadać się ani po jednej, ani po drugiej stronie procesu (czyli ani po stronie gminy, ani po stronie właścicieli), ani też po stronie lokatorów, zwłaszcza że ci ostatni w świetle przepisów prawa formalnie w reprivatyzacji nie występują (jakkolwiek by to źle brzmiało). Bezstronność sądu ma polegać na kontroli wiążących organy administracji przepisów prawa, a ich tworzenie to zadanie ustawodawcy.

Nadal nie jest rozwiązana normatywnie kwestia lokatorów, nie przyjęto również żadnego aktu prawnego, który w sposób kompleksowy regulowałby kwestie związane z odebraniem prawa własności gruntów warszawskich. Ustawa reprivatyzacyjna uchwalona przez Sejm 7 marca 2001 r. została zawetowana przez prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego. W następnych latach opracowywane były kolejne projekty ustaw reprivatyzacyjnych, jednak żaden nie został uchwalony. Część-

• Odpowiedzialność za skutki stosowania dekretu

Ustawa z 2017 r. powołująca do życia Komisję ds. reprivatyzacji nieruchomości warszawskich odpowiedzialność za skutki stosowania dekretu przypisuje przede wszystkim urzędnikom m.st. Warszawy, bo to prezydent miasta w I instancji wydawał decyzje w tym zakresie. Postępowanie prowadzone przez Komisję to niewątpliwie nadzwyczajne postępowanie kontrolne (nadzorcze) wynikające z *lex specialis* w stosunku do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: kpa). Ustawodawca mocą ustawy szczególnej (*o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa*) powołał do życia Komisję jako organ specjalny do kontroli legalności decyzji reprivatyzacyjnych, a w art. 30 zawarł przepisy określające przesłanki wadliwości decyzji dekretowych [tekst jednolity: DzU z 2018 poz. 2267].

Część z tych przesłanek, jako że zostały przejęte wprost z kpa, stanowi zespół norm stosowanych dotychczas przez organy nadzoru na zasadach ogólnych w stosunku do każdej decyzji administracyjnej (art. 30 ust. 1 pkt 1 ustawy odpowiada art. 145 § 1 pkt 1 kpa, art. 30 ust. 1 pkt 2 odpowiada art. 145 § 1 pkt 2 kpa, art. 30 ust. 1 pkt 3 odpowiada art. 145 § 1 pkt 5 kpa, a art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy odpowiada art. 156 § 1 pkt 2 kpa). Natomiast część z nich, tj. te zawarte w art. 30 ust. 1 pkt 4a i 4b oraz pkt 5-8 ustawy, wprowadził ustawodawca dopiero w ustawie, a więc zwykle dekadę bądź nawet dwie dekady po tym, jak zostały wydane kontrolowane przez Komisję decyzje reprivatyzacyjne. Przy tej pierwszej grupie przesłanek nie ma problemów interpretacyjnych, trudności pojawiają się przy ocenie stosowania przesłanek wadliwości decyzji dekretowych sformułowanych dopiero w 2017 r.

Zadaniem Komisji jest „usuwanie skutków prawnych decyzji wydanych z naruszeniem prawa”, a zatem – jak się wydaje – z naruszeniem prawa obowiązującego w dacie jego stosowania, a nie prawa dopiero ustanowionego w przyszłości. Jako przykład można wskazać art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy. Stanowi on, że Komisja może uchylić decyzję zwrotną, jeżeli doprowadziła ona do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym, w szczególności (...) do stosowania groźby bezprawnej bądź przemocy wobec osoby zajmującej lokal.

Sędziowie (ani ci z sądów powszechnych, ani ci z sądów administracyjnych) nie mogą opowiadać się ani po jednej, ani po drugiej stronie procesu (czyli gminy czy właścicieli), ani też po stronie lokatorów. Bezstronność sądu ma polegać na kontroli wiążących organy administracji przepisów prawa, a ich tworzenie to zadanie ustawodawcy.

wiązującego prawa – nie miały i nie mają uprawnień do oceny jakichkolwiek działań związanych z umowami najmu czy ich kontynuacją.

• Brak kompleksowego rozwiązania

Takiego prawa ustawa nie daje też Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (zwanej Komisją Weryfikacyjną). Wbrew pozorom to bardzo trudna i jednocześnie bardzo delikatna sprawa. Spór, jaki toczy się obecnie w związku z powołaniem Komisji na mocy ustawy z 9 marca 2017 r. *o szczegól-*

ciowo uregulowano sprawę w 2015 roku, jednak nie jest to rozwiązanie kompleksowe (art. 214 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*, dalej: *uogn*). O skali problemów, jakie na przestrzeni lat wyłaniały się na tle stosowania zaledwie 12 artykułów dekretu, „najlepiej” świadczy to, że w celu ich wyjaśnienia Naczelny Sąd Administracyjny podjął aż 10 uchwał. Do dekretu warszawskiego odwoływał się też Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 19 czerwca 1996 r. [W 19/95] i wyrokach z: 11 czerwca 2009 r. [SK 41/09], 12 maja 2015 r. [P 45/13] i 19 lipca 2016 r. [Kp 3/15].

W orzecznictwie zwrócono uwagę na to, że gdy mowa o skutkach danej decyzji administracyjnej, to pomiędzy nią a skutkiem winien zaistnieć tzw. adekwatny związek przyczynowy, tj. związek przyczynowy posiadający doniosłość prawną wyrażającą się w ewentualnej odpowiedzialności sprawcy danego działania lub zaniechania za normalne następstwa tego działania, z którego wynika szkoda. Tymczasem – jak się wydaje – stosowanie przemocy wobec osoby np. 7 lat po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej, zresztą nie przez beneficjenta tej decyzji, a np. przez kolejnego nabywcę nieruchomości, nie może być uznane jako naturalne jej następstwo, a w konsekwencji jako wada decyzji wynikająca z naruszenia prawa.

• Stosowanie prawa wstecz

Istotnym problemem pozostaje też dopuszczalność stosowania prawa wstecz, tj. stosowania danego prawa do decyzji, które zapadły kilkanaście lat wcześniej. Regulacje określające skutki prawne zdarzeń, które mogą wystąpić w przyszłości, a zatem już po przyznaniu danego uprawnienia czy świadczenia, można spotkać w wielu aktach prawnych. Jako przykład można podać przepis zawarty w art. 68 ust. 2 *uogn*, tj. przepis określający przesłanki utraty bonifikaty udzielonej w cenie nieruchomości nabytej od państwa czy jednostki samorządu terytorialnego w przypadku jej sprzedaży w terminie 10 lat.

Innym przykładem jest art. 9 ustawy z 11 lutego 2016 r. *o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci* [DzU z 2018 r., poz. 2134] dotyczący zmiany sposobu wypłaty świadczenia wychowawczego (500+) na dziecko w przypadku stwierdzenia *ex post* marnotrawienia lub wydatkowania go niezgodnie z celem. Różnica w porównaniu z art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy sprowadza się do tego, że adresat normy zawartej w art. 68 ust. 2 *uogn* czy w art. 9 ustawy *o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci* już w dacie otrzymania ww. bonifikaty czy świadczenia wychowawczego na dziecko został przez państwo „uprzedzony” o ewentualnych skutkach prawnych podejmowanych przez niego działań, a więc np. o skutkach wydatkowania przyznanej mu kwoty niezgodnie z założeniami ustawy. Winien on zatem liczyć się z możliwością zmiany sposobu formy jego „wypłaty”, a gdy mowa o bonifikacie – z obowiązkiem zwrotu jej równowartości.

Nie sposób jednak sobie wyobrazić, by w przyszłości (w demokratycznym państwie prawnym) ustawodawca ustanowił przepis szczególny, według którego

(przykładowo) wszystkie pobrane dotychczas świadczenia 500+, nawet te sprzed kilku lat, podlegają zwrotowi, o ile zostanie stwierdzone, że wyniki w nauce danego dziecka uległy pogorszeniu albo o ile nie zostanie wykazane, że środki zostały w całości przeznaczone na rozwój dziecka. O takiej przesłance obowiązku zwrotu danego świadczenia jego beneficjent winien wiedzieć już w dacie jego przyznawania i pobierania, a nie dopiero kilka czy kilkanaście lat później. Na tym właśnie polega wynikająca z art. 2 konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego związana immanentnie z zasadą zaufania obywatela do organów

do naruszenia prawa przy wydawaniu decyzji dekretowych, równolegle ustawa wprowadziła dyscyplinarną i finansową odpowiedzialność urzędników za wyrządzenie szkody „przez niezgodne z prawem działanie”. W art. 41 ustawy wskazano, iż chodzi o „osoby działające w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia albo jako członek kolegiального (...)”.

Innymi słowy ustawa w 2017 r. ustanowiła jako cechy „wadliwości” decyzji reprivatyzacyjnej np. z 2003 r. jej skutki, które ujawniły się np. w 2009 r. i były następstwem działania, za które urzędnik organu państwa w żadnej mierze nie

Zadaniem Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich jest „usuwanie skutków prawnych decyzji wydanych z naruszeniem prawa”, a zatem – jak się wydaje – z naruszeniem prawa obowiązującego w dacie jego stosowania, a nie prawa dopiero ustanowionego w przyszłości.

państwa. A w konsekwencji, wracając do ustawy o Komisji, możliwość wzruszenia decyzji reprivatyzacyjnej w przypadku zastosowania przemocy bądź groźby bezprawnej wobec osoby zajmującej lokal w zreprivatyzowanej kamienicy mogłaby mieć miejsce, o ile przepis tego rodzaju obowiązywałby najpóźniej w dacie zastosowania tej groźby karalnej czy przemocy.

W daleko idącym (i celowym) uproszczeniu można to zobrazować także w inny sposób, a mianowicie: popełnienie jakiegokolwiek przestępstwa wobec lokatora przez właściciela nieruchomości nie oznacza automatycznie nieważności czy też wadliwości aktu notarialnego, na podstawie którego nabył on nieruchomość, a zwłaszcza aktu notarialnego (tu decyzji dekretowej), na podstawie którego nieruchomość nabył jego poprzednik.

• Odpowiedzialność urzędników

Problematiczne jest też i to, że w ustawie o Komisji ustawodawca nie przyjął założenia, że wobec wystąpienia niepożądanego skutku stosowania przepisów dekretu państwo jako takie postanawia przywrócić stan sprzed 20 czy 30 lat i bierze za to na siebie odpowiedzialność. Wraz z wprowadzeniem w ustawie nowych norm prawa materialnego, na podstawie których należy oceniać, czy doszło

ponosi winy (bo chodzi o działanie podmiotu, który nabył nieruchomość w późniejszym terminie, a przy tym nie od państwa ani nie od gminy). Inna rzecz, że za „stosowanie przemocy innego rodzaju” Komisja uznaje wypowiedzianie stawek czynszu najmu bądź kierowanie do sądu powszechnego powództwa o eksmisję.

Ramy tej stricte felietonowej publikacji nie pozwalają na głębsze rozważania. To tylko zarys problemu. Warto jednak czasem spojrzeć na niego z szerszej perspektywy. Nie chodzi przy tym o artykułowanie za i przeciw na rzecz którejkolwiek strony czy szeroko pojętego uczestnika procesu reprivatyzacji. Kwestia łamania prawa przez czyścicieli kamienic to nie domena organów administracji ani sądów administracyjnych, lecz zadanie zastrzeżone dla organów ścigania. Sądy administracyjne nie zastępują prokuratury ani sądów karnych, a rozdzielenie tych kompetencji w ramach podziału na sądy administracyjne i sądy powszechne oraz działające w ich strukturze sądy karne jest oczywiste i wynika z systemu prawa. Każdy powinien brać odpowiedzialność za to, co robi. Także ustawodawca.

Magdalena Durzyńska
sędzia WSA w Warszawie (I Wydz.),
doktor nauk prawnych, pracowała
w Departamencie Katastru GUGiK