

RESET REPRYWATYZACJI

MEMORANDUM

Grunty warszawskie - przesłanki ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu oraz krąg osób uprawnionych do złożenia wniosku „zwrotowego”. Treść przepisu a dotychczasowa praktyka.

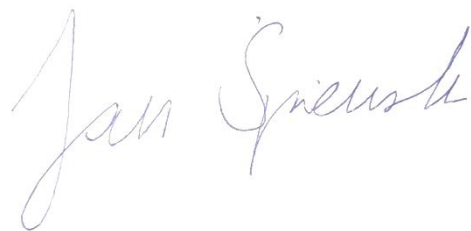


Szanowni Państwo,

Oddajemy w Państwa ręce memorandum w sprawie stosowania w praktyce dekretu Bieruta przez Urząd m. st. Warszawy. Z analizy orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie i przede wszystkim Trybunału Konstytucyjnego wynika jasno, że należało spełnić trzy warunki, by otrzymać pozytywną decyzję „zwrotową”. Właściciel lub jego następca prawny musiał być w posiadaniu nieruchomości, musiał opłacić i złożyć w terminie wnioski o ustanowienie prawa wieczystej dzierżawy, oraz zagospodarowanie nieruchomości musiało być zgodne z planami zabudowy. Tymczasem w praktyce brano pod uwagę jedynie dwie przesłanki ignorując warunek posiadania nieruchomości. Co to oznacza? Oznacza to, że wszystkie decyzje kończące postępowania dekretowe, w trakcie których nie zbadano tego warunku zostały wydane z rażącym naruszeniem prawa, czyli są nieważne i należy je wyeliminować z obrotu prawnego. Sprawdziliśmy 105 decyzji reprivatyzacyjnych wydanych przez warszawski ratusz w latach 2007-2017. W żadnej z nich nie zbadano warunku posiadania nieruchomości przez osoby składające wnioski dekretowe lub ich następców prawnych.

Urzednicy warszawskiego ratusza stosowali dekret Bieruta w sposób skrajnie niekorzystny dla Skarbu Państwa i interesu publicznego. Ignorowali warunki, które ograniczały reprivatyzację nieruchomości w naturze. Warto przypomnieć, że dekret Bieruta, chociaż ustanowiony przez stalinistę, sam stalinowski nie był. Był aktem wyłączeniowym, ale jego wprowadzenie było uzasadnione ogromnymi zniszczeniami Warszawy, która w 1945 roku była morzem ruin. Chodziło o jak najszybszą odbudowę zrujnowanej stolicy i zapewnienie dachu nad głową tysiącom warszawiaków. Co więcej, dekret przewidywał wypłatę odszkodowań dla wszystkich osób, których nieruchomości zostały znacjonalizowane. Zbadane przez nas decyzje były wydane z rażącym naruszeniem prawa. Teraz należy na nowo przeprowadzić wszystkie postępowania „zwrotowe”. Zrobić to uczciwie i z poszanowaniem zasad państwa prawnego. To koniec dzięki reprivatyzacji w Warszawie. Stoimy przed ogromną szansą na naprawienie błędów urzędników. Czas na reset reprivatyzacji.

Jan Śpiewak



Przewodniczący Stowarzyszenia

Wolne Miasto Warszawa

RESET REPRYWATYZACJI

Główne tezy Memorandum pt. Grunty warszawskie - przesłanki ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu oraz krąg osób uprawnionych do złożenia wniosku „zwrotowego”. Treść przepisu a dotychczasowa praktyka.

Autorzy memorandum przeprowadzają analizę przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. nr 50 poz. 279), ze szczególnym uwzględnieniem treści art. 7 ust. 1, w którym określono krąg podmiotów uprawnionych do złożenia tzw. wniosku „zwrotowego”.

Zgodnie z główną tezą pracy, ustawodawca w art. 7 ust. 1 dekretu Bieruta wyodrębnił nie dwie, jak powszechnie utrzymuje Prezydent m. st. Warszawy oraz cytowani przedstawiciele doktryny, a trzy przesłanki ustanowienia na rzecz wnioskodawcy użytkowania wieczystego. Pierwszą z nich jest złożenie wniosku z zachowaniem sześciomiesięcznego, prekluzyjnego terminu przewidzianego w art. 7 ust. 1 dekretu. Drugą – niesprzeczność sposobu korzystania z gruntu przez jego właściciela z planem zabudowania. Trzecią zaś „*posiadanie gruntu*” przez właściciela lub jego następców prawnych w dniu złożenia wniosku „zwrotowego”, które nie jest równoznaczne z potwierdzeniem prawa własności do gruntu.

W celu uzasadnienia powyższej tezy, autorzy przedstawiają szereg orzeczeń sądów administracyjnych, organów administracji publicznej oraz najważniejsze – orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2016 r. (Kp 3/15, OTK ZU A/2016, poz. 66) – z których w sposób jednoznaczny wynika, iż w art. 7 ust. 1 wskazano trzy przesłanki ustanowienia użytkowania wieczystego.

W ocenie autorów niniejszego memorandum wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie pozostawia wątpliwości, iż „*wyodrębnienie przesłanki pozytywnej – posiadania gruntu w chwili wystąpienia z wnioskiem – rzutuje zasadniczo na określenie kręgu podmiotów, którym może przysługiwać uprawnienie restytucyjne na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu [...], prowadzi do modyfikacji powtarzanej często tezy [...], że jedynym warunkiem restytucji naturalnej przewidzianym w art. 7 dekretu warszawskiego była niesprzeczność z planem zabudowy*”.

Następnie autorzy memorandum zestawiają wynik powyższej analizy z praktyką rozpatrywania tzw. wniosków „zwrotowych” przez Prezydenta m. st. Warszawy. Okazuje się, że Prezydent m. st. Warszawy w żadnej z przeanalizowanych decyzji nie uwzględnił obowiązku zbadania trzeciej – pozytywnej – przesłanki „*posiadania gruntu*” w chwili składania wniosku „zwrotowego”. W konsekwencji wadliwa interpretacja dekretu doprowadziła do wadliwego, ekscesywnego określenia podmiotowego kręgu osób, wobec których zrealizowano decyzje zwrotowe *in natura*.

Podsumowując, na gruncie opisanej analizy autorzy memorandum stwierdzają, że znaczna liczba warszawskich nieruchomości została zwrócona w naturze na rzecz osób do tego nieuprawnionych. Wiele z nieruchomości, wobec których wydane zostały decyzje „zwrotowe”, nigdy bowiem nie podlegały zwrotowi w naturze w myśl art. 7 dekretu Bieruta z uwagi na niespełnienie przez wnioskodawców przesłanki „*posiadania gruntu*” w dniu złożenia wniosku.

W konsekwencji braku badania trzeciej przesłanki decyzje „zwrotowe” (większość z nich, jeśli nie wszystkie) powinny zostać wyeliminowane z obrotu prawnego. W przekonaniu autorów powinna zostać stwierdzona ich nieważność w całości, względnie w części – jeśli na skutek tych decyzji zdążyło dojść do nieodwracalnych skutków prawnych. Następnie wnioski „zwrotowe” powinny zostać rozpatrzone ponownie, z uwzględnieniem wszystkich trzech przesłanek wskazanych w art. 7 dekretu Bieruta. Obrót nieruchomościami zreprywatyzowanymi powinien zostać wstrzymany do czasu oceny istnienia podstaw do stwierdzenia nieważności decyzji przez odpowiednie organy.

Rozdział I

Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279, dalej: „dekret Bieruta” lub „dekret”) - dotychczasowa wykładnia

1.1 Cel wprowadzenia dekretu

Odpowiedź na pytanie: „dlaczego wprowadzono dekret?” pojawia się już w jego pierwszym artykule: „*W celu racjonalnego przeprowadzenia odbudowy stolicy i dalszej jej rozbudowy zgodnie z potrzebami Narodu [...]*”. Skoro ów akt prawny nadal obowiązuje, stanowiąc dzisiaj jedyną podstawę roszczeń zgłaszanych do warszawskich nieruchomości, należy z całą stanowczością rozważyć, czy w świetle tak jasno zakomunikowanego powodu wprowadzenia tego rodzaju regulacji, dyrektywą interpretacyjną przy wykładni przepisów dekretu nie powinny być – zamiast metafory o świętości prawa własności¹ – następujące zasady: zasada proporcjonalnego równoważenia strat wojennych poniesionych przez całe społeczeństwo, zasada sprawiedliwości społecznej, czy w końcu zasady współżycia społecznego?

W przekonaniu autorów niniejszego memorandum dekret Bieruta nie był aktem prawnym mającym na celu wyzucie „dotychczasowych właścicieli” ze „świętego” prawa własności – w myśl pokutującego już wtedy przekonania o wyższości własności państwowej (społecznej) nad indywidualną. Pamiętać należy jednak, że dekret nie wykluczał możliwości pozbawienia „dotychczasowych właścicieli” warszawskich gruntów prawa do zwrotu nieruchomości *in natura*; ten, kto pozostał właścicielem budynku, mógł ubiegać się o przyznanie prawa do gruntu, na którym budynek był wzniesiony, aczkolwiek prawo do gruntu mogło nie być przyznane na podstawie innych wówczas obowiązujących przepisów. Sam zatem fakt zgłoszenia w terminie wniosku „zwrotowego” nie wykluczał istnienia innych negatywnych przesłanek uniemożliwiających zwrot.

¹ Należy zaznaczyć, iż wskazana metafora nie posiada żadnego wsparcia konstytucyjnego (tak: K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013, str. 528. Brak konstytucyjnego publicznego prawa podmiotowego o takiej treści).

1.2 Praktyczne skutki błędnej wykładni przepisów dekretu Bieruta

W naszej ocenie powielana obecnie przez organy administracji publicznej i sądy administracyjne rozszerzająca wykładnia przepisów dekretu Bieruta narusza elementarne zasady logiki. Sprowadza się bowiem do następującego wniosku: gdyby Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy poprawnie interpretowało przepisy dekretu Bieruta, to – pod warunkiem, że wniosek „zwrotowy” został złożony w terminie – dokonałoby zwrotu w naturze wszystkich warszawskich gruntów – za wyjątkiem tych, które zostały zajęte pod drogę publiczną lub cmentarz. W związku z powyższym należy zadać pytanie, czy prawdziwą intencją ustawodawcy było: w pierwszej kolejności przeprowadzenie (zgodnie z art. 1 dekretu Bieruta) masowej komunalizacji warszawskich gruntów, tylko po to aby następnie niemal w każdym przypadku umożliwić pełną restytucję tychże gruntów na mocy art. 7?

Posiadając elementarna wiedzę historyczną oraz prawniczą trudno jest na powyższe pytanie udzielić odpowiedzi twierdzącej. Natomiast prawdą jest, że dokonana komunalizacja oraz ewentualny brak zwrotu w trybie art. 7 uprawniały wnioskodawców do uzyskania odszkodowania – w specjalnych papierach wartościowych, czego w istocie nigdy nie zrealizowano.

W konsekwencji, wadliwa interpretacja dekretu doprowadziła do wadliwego, ekscesywnego określenia podmiotowego kręgu osób, wobec których zrealizowano decyzje zwrotowe *in natura* (a także do ekscesywnego określenia kręgu osób uprawnionych do indemnizacji za brak realizacji tych decyzji).

Rozdział II

Główne rozbieżności orzecznicze i błędy wykładni przepisów dekretu Bieruta

2.1. Podstawowy mankament obecnej wykładni przepisów dekretu Bieruta

Rozwój orzecznictwa dotyczącego tematyki dekretowej tradycyjnie przedstawia się „wsobnie”. Krytykowana w niniejszej pracy wykładnia najważniejszych postanowień dekretu polega bowiem na interpretacji poszczególnych jego artykułów w całkowitym oderwaniu od treści innych aktów prawnych przyjmowanych przez ustawodawcę tuż po zakończeniu II Wojny Światowej. Niedopuszczalność stosowania tego rodzaju mechanizmów rozumowania przy interpretowaniu

przepisów dekretu wynika przede wszystkim z obowiązku zachowania spójności wykładni systemowej oraz literalnie rozumianej głównej motywacji ustawodawcy, która pojawia się już w art. 1 omawianego aktu prawnego. W przywołanym przepisie wyraźnie wskazano bowiem cel wprowadzenia dekretu, polegający na umożliwieniu racjonalnego przeprowadzenia odbudowy stolicy i dalszej jej rozbudowy zgodnie z potrzebami Narodu.

2.2. Akty prawne bezpośrednio związane z dekretem Bieruta

Wykładnia dekretu Bieruta musi zatem uwzględniać omówiony wyżej art. 1 oraz systemowo – treść innych aktów prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem:

- a. Dekretu z dnia 3 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. Nr 13, poz. 87), wcześniej: dekretu z dnia 2 marca 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych (Dz. U. Nr 9, poz. 45), oraz ustawy z dnia 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych (Dz. U. Nr 17, poz. 97, ze zm.),
- b. Dekretu z dnia 26 października 1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny (Dz. U. Nr 50, poz. 281),
- c. Ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o odbudowie m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 52, poz. 268), wcześniej: dekretu z dnia 24 maja 1945 r. o odbudowie Warszawy (Dz. U. Nr 21, poz. 124),
- d. Ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa (Dz.U. Nr 52, poz. 270).

2.3. Wnioski „zwrotowe” składane przed objęciem gruntu w posiadanie przez gminę

Orzecznictwo organów administracji publicznej i sądów administracyjnych na przestrzeni ostatnich 28 lat przeszło znaczącą ewolucję poglądów. W ocenie autorów niniejszego memorandum „taśmowo” obecnie stosowana wykładnia przepisów dekretu doprowadziła do zjawiska reprzywatyzacji „ekscesywnej”, nieproporcjonalnie uprzywilejowującej dawnych właścicieli. Ściślej zaś – nabywców ich roszczeń.

Przykład ekscesywnej wykładni przepisów dekretu odnaleźć można między innymi w uchwale Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 8 września 2003 r.² Naczelny Sąd Administracyjny przyzwolił w niej na restytucję naturalną warszawskich nieruchomości w sprawach, w których wniosek „zwrotowy” złożono przed dniem objęcia danego gruntu przez gminę m. st. Warszawy. Z niewyjaśnionych dotąd przyczyn skład orzekający podejmując przedmiotową uchwałę całkowicie zignorował fakt, iż skuteczność wniosków zwrotowych, składanych przed dniem objęcia gruntu

² OPS 3/03

w posiadanie przez gminę, nie znajduje oraz nigdy nie znajdowała **żadnego** umocowania w treści art. 7 ust. 1 dekretu.

Ustawodawca wyraźnie związał bowiem możliwość zgłoszenia przez osobę uprawnioną wniosku „zwrotowego” z chwilą objęcia gruntu przez gminę³.

Co więcej, omawiana uchwała stała w sprzeczności z utrwalonym na przestrzeni szeregu lat orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, z którego wynika, iż wnioski złożone przed dniem objęcia gruntu w posiadanie przez gminę traktowane były jako nieskuteczne⁴.

Należy zauważyć, iż również po dacie podjęcia omawianej uchwały, w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego pojawiały się głosy całkowicie odmienne. Pogląd wskazujący na brak możliwości rozpatrywania wniosków „zwrotowych”, złożonych przed terminem określonym w art. 7 ust 1 dekretu Bieruta, zawarto między innymi w treści wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 listopada 2006 r.⁵. W przywołanym orzeczeniu Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza w szczególności, że: *„W realiach sprawy niniejszej interesujące jest, iż Sąd (pierwszej instancji przyp. aut.) orzekający wskazuje na możliwość złożenia wniosku przed objęciem gruntu w posiadanie przez gminę, co zdaniem Sądu umożliwiłoby realizację praw Izydora M. przed wydaniem wyroku skazującego. Skarżący nie musi wskazywać, iż powyższe tezy potwierdzające stanowisko WSA stanowią dorobek judykatury ostatnich lat i zostały przyjęte w drodze wykładni prawa, gdyż nie znajdują wyraźnego umocowania w treści dekretu. Przez całe lata dominowały poglądy zupełnie odmienne kwestionujące możliwość rozpoznania wniosków złożonych przed terminem.”*

2.4. Pozytywna przesłanka „posiadania gruntu” w dniu złożenia wniosku

Stosownie do art. 7 ust. 1 dekretu Bieruta dotychczasowi właściciele gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby jego prawa reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane w zarząd i użytkowanie – użytkownicy gruntu mogą w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego

³ Analogiczna regulacja została zawarta w art. 9 ust. 2 dekretu. Podobnie jak prawo wnioskowania o przyznanie na warszawskim gruncie wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy) powstawało w dniu objęcia gruntu w posiadanie przez gminę, tak również i prawo żądania odszkodowania powstawało po upływie sześciu miesięcy od tejże daty. W obu więc przypadkach prawodawca określił zarówno początek, jak i koniec okresu, w którym stosowne prawo przysługiwało. Przy czym w jednym i w drugim przypadku, okres ten został zdeteminowany dniem objęcia gruntu w posiadanie przez gminę.

⁴ por. m. in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2000 r., sygn. akt I SA 1036/99; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 sierpnia 2002 r., sygn. akt I SA 179/01.

⁵ I OSK 32/06

dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną.

Nie ulega zatem wątpliwości, iż z samej wykładni literalnej art. 7 ust. 1 dekretu Bieruta wynikają nie dwie, jak powszechnie się przyjmuje, lecz **trzy pozytywne przesłanki ustanowienia wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy) na rzecz dotychczasowego właściciela lub jego prawnych następców.**

Pierwszą z nich jest złożenie wniosku z zachowaniem sześciomiesięcznego, prekluzyjnego terminu. Drugą – niesprzeczność z planem zabudowania. **Trzecią zaś „posiadanie gruntu” przez właściciela lub jego następców prawnych w dniu złożenia wniosku „zwrotowego”.**

Biorąc pod uwagę powyższe, na szczególne potępienie zasługuje dorobek przedstawicieli doktryny zorientowanej wokół tematyki „dekretowej”. Z naszych analiz wynika bowiem, iż trzecia z przesłanek w większości przypadków została **całkowicie pominięta**. Nie pojawia się ona w pracach Danieli Kozłowskiej i Eugeniusza Mzyka⁶, Michała Górskiego⁷, Aleksandra Hetki⁸, Wojciecha Białogłowskiego i Rafała Dybka⁹, ani we wspólnym opracowaniu Heleny Ciepłej, Rafała Marcina Sarbińskiego i Katarzyny Sobczyk-Sarbińskiej¹⁰. Szczególne miejsce w dorobku doktryny zajmuje praca A. Hetki, w której nie tylko nie wspomina się o trzeciej przesłance, lecz nawet zniekształca treść dekretu. Autor bowiem arbitralnie i bez podania przyczyny pozbawia ust. 1 art. 7 dekretu Bieruta istotnego znaku interpunkcyjnego (przecinka przed słowem „będący”)¹¹. W rezultacie na dalszych stronach swojego opracowania przeprowadza analizę przepisu, który nie istnieje (!).

Autorów niniejszego opracowania najbardziej bulwersuje jednak fakt, iż tego samego zniekształcenia dopuszcza się Prezydent m. st. Warszawy w opracowaniu z lipca 2016 r.¹². Dodajmy, dokonuje tego przy całkowitym pominięciu dorobku orzecznictwa sądów administracyjnych dotyczącego zagadnienia, które w sposób szczegółowy zostanie omówione w niniejszym rozdziale.

⁶ D. Kozłowska, E. Mzyk, *Grunty Warszawskie w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Zachodnie Centrum Organizacji, Wydanie II, Zielona Góra 2000 r.

⁷ M. Górski, *Problematyka własności nieruchomości warszawskich w okresie PRL i przemian ustrojowych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006 r.

⁸ A. Hetko, *Dekret Warszawski, wybrane aspekty systemowe*, C.H. Beck, Wydanie drugie, Warszawa 2012 r.

⁹ W. Białogłowski, R. Dybek, *Dekret o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy - Komentarz*, LexisNexis, Wydanie pierwsze, Warszawa 2014 r.

¹⁰ H. Ciepła, R. M. Sarbiński, K. Sobczyk-Sarbińska, *Roszczenia przysługujące byłym właścicielom tzw. gruntów warszawskich sposób ich dochodzenia w postępowaniu administracyjnym i sądowym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013 r.

¹¹ A. Hetko, *op. cit.*, str. 118

¹² Prezydent m.st. Warszawy, *Biała Księga Reprywatyzacji Nieruchomości Warszawskich*, rozdz. X, pkt. 7, str. 427, Urząd m.st. Warszawy, Warszawa lipiec 2016 r., http://www.um.warszawa.pl/sites/all/files/download_file.php?file=/sites/default/files/attach/aktualnosci/09_obowiazek_wydawania_decyzji_dekretowych_0.pdf (dostęp: 24 lipca 2017 r.).

Nie ulega bowiem wątpliwości, iż dopiero wyodrębnienie dodatkowej - pozytywnej - przesłanki ustanowienia wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy) warszawskiego gruntu pozwala w pełni zrozumieć sens art. 7 ust. 1 dekretu.

Uwzględnienie powyższej przesłanki sprawia, że uprawnienie do złożenia wniosku przysługuje wyłącznie osobom, które posiadały nieruchomość po zakończeniu II wojny światowej. W praktyce posiadaczami byli ci z „dotychczasowych właścicieli”, którzy zamieszkiwali w swoich nieruchomościach, brali udział w ich odbudowie (rozbiórcze, odbudowie lub remoncie zniszczonych podczas powstania budynków) lub – w przypadku nieruchomości opuszczonych – zostali formalnie wprowadzeni w ich posiadanie. Wyłącznie takie rozumienie art. 7 ust 1 dekretu Bieruta da się połączyć z jego głównym celem, wyrażonym w art. 1. Pozbawiał on bowiem posiadaczy nieruchomości prawa własności gruntu. Art. 7 ust. 1 umożliwiał zaś objęcie ochroną mieszkańców, którzy po wojnie przebywali na terenie Warszawy i byli w posiadaniu nieruchomości (budynku), które przed wprowadzeniem dekretu wraz z gruntem stanowiły ich własność.

W przypadku domów jednorodzinnych (np. znajdujących się na Żoliborzu lub na Grochowie), których zniszczenia były znikome, oraz w których dotychczasowi właściciele zamieszkiwali przez cały okres wojny – uprawnionymi do złożenia wniosku byli zatem „dotychczasowi właściciele”, czyli faktyczni posiadacze tego rodzaju nieruchomości.

„Dotychczasowi właściciele” byli również legitymowani do złożenia wniosku zwrotowego, jeśli brali czynny udział w odbudowie lub zabudowie (zgodnej z obowiązującym planem zabudowania) należących do nich przed wojną nieruchomości¹³.

W konsekwencji, w przypadku zniszczonych lub uszkodzonych kamienic (np. śródmiejskich) – odbudowywanych na zlecenie Biura Odbudowy Stolicy przez Społeczne Przedsiębiorstwo Budowlane – „dotychczasowi właściciele” warszawskich nieruchomości, co do zasady, nie byli legitymowani do

¹³ Wydział Inspekcji Budowlanej Zarządu Miejskiego w m. st. Warszawie wydawał w latach powojennych „dotychczasowym właścicielom” stosowne pozwolenia na budowę, naprawę, zabudowę lub odbudowę (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 listopada 2009 r., sygn. akt I OSK 220/09 – przy czym nie zasługuje na aprobatę część rozważań Sądu zawartych w tym wyroku na temat tego, co mogło stanowić dowód na posiadanie nieruchomości przez dotychczasowych właścicieli w dniu złożenia wniosku). Praktyką było również wydawanie przez wskazany wydział Zarządu Miejskiego w Warszawie orzeczeń odbierających „dotychczasowym właścicielom” prawo do prowadzenia odbudowy (naprawy, budowy, zabudowy) na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o rozbiórcze i odbudowie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny (por. m. in. akta nieruchomości Piękna 56: wezwanie do przeprowadzenia odbudowy budynku z dnia 12 maja 1947 r., znak L.dz. 034-4180/I/1040; pozwolenie na odbudowę z dnia 27 października 1947 r., znak L.dz. 034/5722-I-1284; orzeczenie odbierające prawo do przeprowadzenia odbudowy z dnia 10 lutego 1948 r., znak L.dz. 238-I-38). Odebranie prawa do przeprowadzenia odbudowy w wielu przypadkach wiązało się zapewne z utratą posiadania nieruchomości w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu Bieruta.

restytucji *in natura* (gdyż nieruchomości takie nie znajdowały się w ich posiadaniu, lecz w posiadaniu osób koordynujących odbudowę, remont, naprawę lub zabudowę).

Rozpatrywanie wniosków zwrotowych pod kątem spełnienia trzech, a nie dwóch pozytywnych przesłanek ustanowienia na rzecz dotychczasowego właściciela lub jego następcy prawnego wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy) prowadzi natomiast do radykalnego ograniczenia możliwości restytucji naturalnej.

Należy z całą stanowczością stwierdzić, iż **nie ma absolutnie żadnych powodów, aby przesłanka ta była pomijana w toku prowadzenia postępowań dekretowych.** Zarówno językowa, jak i systemowa wykładnia treści omawianego przepisu (uwzględniająca treść art. 1 dekretu oraz panującą wówczas sytuację polityczno-gospodarczą) nie pozostawia wątpliwości, iż sformułowanie „*będący w posiadaniu gruntu*” odnosi się zarówno do „*dotychczasowego właściciela*”, jak i jego „*prawnego następcy*”¹⁴.

W tym miejscu pragniemy zauważyć, że temat trzeciej przesłanki, czyli „*posiadania gruntu*”, wielokrotnie pojawiał się w orzeczeniach sądów administracyjnych oraz organów administracji publicznej. Wskazane niżej orzeczenia, w których prawidłowo przeprowadzono wykładnię art. 7 dekretu Bieruta, były jednak konsekwentnie ignorowane przez Prezydenta m. st. Warszawy. Poniżej zaprezentowano ich przykłady zaczynając od instancji najniższej.

1. Samorządowe Kolegium Odwoławcze

- Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie w decyzji z dnia 1 marca 2000 r.¹⁵ jednoznacznie stwierdza, że: *„Jeżeli nieruchomość warszawska, objęta działaniem dekretu z dnia 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy: (-) znajdowała się w posiadaniu wnioskodawców, (-) wniosek o przyznanie własności czasowej został złożony w odpowiednim terminie, (-) a korzystanie z nieruchomości przez byłego właściciela dało się pogodzić z obowiązującym planem zabudowania, to organ gminy miał obligatoryjny obowiązek uwzględnić wniosek. Nic zresztą w tym względzie nie zmieniło się do tej pory. Jeżeli te trzy warunki łącznie były spełnione, byłym właścicielom przysługiwało roszczenie o wydanie decyzji o przyznaniu prawa własności czasowej do nieruchomości, a następnie prawo odpowiedniego wpisu w księdze wieczystej.”*

¹⁴ Zastosowanie przez ustawodawcę przecinka przed słowami „będący w posiadaniu gruntu” jednoznacznie wskazuje na to, iż warunek ten odnosi się do obu podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku.

¹⁵ nr KOC/1940/Go/99

2. Wojewódzki Sąd Administracyjny

- Treść uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 listopada 2009 r.¹⁶ wskazuje, iż niektóre organy administracji publicznej badały w toku postępowań „zwrotowych” (bądź w trakcie kontroli tychże postępowań) pozytywną przesłankę „posiadania gruntu”. Prezydent m. st. Warszawy robił to jednak – pomimo dostępnego co najmniej od dnia 25 lutego 1999 r. orzecznictwa sądownoadministracyjnego dotyczącego tej materii – z niezrozumiałych przyczyn bardzo niechętnie, zaś sam z siebie najprawdopodobniej nigdy. Organ ten musiał być do badania tejże przesłanki przymuszany przez wyższe instancje, jednak i to było sytuacją niezwykle rzadko spotykaną.

Odnotowano natomiast precedensy uchylania decyzji „zwrotowych” z powodu braku zbadania przez organ pierwszej instancji pozytywnej przesłanki „posiadania gruntu”. Decyzją z dnia 27 lipca 2006 r.¹⁷ Wojewoda Mazowiecki uchylił decyzję Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 6 lutego 2006 r.¹⁸ *„zarzucając organowi I instancji brak w zgromadzonej dokumentacji dowodów potwierdzających fakt posiadania przedmiotowej nieruchomości w dniu złożenia wniosku przez dotychczasowych właścicieli [...]”*. Po ponownym rozpatrzeniu sprawy, Prezydent m. st. Warszawy w decyzji z dnia 31 marca 2008 r.¹⁹ stwierdził, iż w tym konkretnym przypadku *„W aktach sprawy znajduje się dokument potwierdzający fakt posiadania przedmiotowej nieruchomości przez dotychczasowych właścicieli w dniu złożenia wniosku o własność czasową w postaci odpisu protokołu czynności Komornika Sądu Grodzkiego w Warszawie z dnia 15 lutego 1947 r. sygn. akt. VIII Km.25/47, zgodnie z którym w dniu (...) lutego 1947 r. wprowadzono J. S. i T. S. w posiadanie (...) położonego przy ul. (...)”*. Protokół ten²⁰ stanowił niezbitą dowód na wykonanie prawomocnego postanowienia sądu o przywróceniu dotychczasowym właścicielom posiadania nieruchomości opuszczonej w trybie przepisów Działu III dekretu z dnia 3 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (dalej: „dekret o majątkach opuszczonych”). Przedmiotowe orzeczenie stanowi najlepszy dowód na to, że aby zbadać akta sprawy pod kątem spełnienia przez wnioskodawców pozytywnej przesłanki „posiadania gruntu” w dniu złożenia wniosku, Prezydent m. st. Warszawy musiał zostać do tego zobowiązany przez organ wyższej instancji.

¹⁶ I SA/Wa 1025/09

¹⁷ nr 1273/06

¹⁸ nr 44/DW/2006

¹⁹ nr 186/GK/DW/2008

²⁰ protokół z czynności Komornika Sądu Grodzkiego w Warszawie z dnia 15 lutego 1947 r., sygn. akt. VIII Km.25/47

- Sprawa ostatecznie zakończona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada 2007 r.²¹ jest kolejnym dowodem na to, iż pozytywna przesłanka „posiadania gruntu” powinna być brana pod uwagę w toku rozpatrywania wniosków o przyznanie wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy) gruntu objętego działaniem dekretu Bieruta. W omawianym przypadku Minister Infrastruktury dwukrotnie stwierdził, że brak jest podstaw do uwzględnienia wniosku „zwrotowego”: pierwszy raz decyzją z dnia 7 lipca 2005 r.²², zaś drugi po ponownym rozpatrzeniu sprawy decyzją z dnia 26 października 2005 r.²³. W uzasadnieniach tychże decyzji argumentował m. in., że: (-) „o odmowie uwzględnienia wniosku przesądza **brak przesłanki odnoszącej się do posiadania gruntu przez właściciela w chwili składania wniosku dekretowego**”, (-) „**niezbędną przesłanką jest posiadanie gruntu przez właściciela w dniu złożenia wniosku. Tej zaś przesłanki skarżący nie spełnia**”. Niniejszy pogląd Ministra Infrastruktury został podtrzymany zarówno przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 4 lipca 2006 r.²⁴, jak i przez Naczelną Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 22 listopada 2007 r.
- Stanowisko tożsame z powyższym zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 sierpnia 2007 r.²⁵. Stwierdzono w nim m. in., że: „Przesłanki ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz dotychczasowego właściciela to: (-) **posiadanie gruntu w dacie złożenia wniosku w przepisany prawem terminie**, (-) **korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela dające się pogodzić z przeznaczeniem tego gruntu według planu zabudowania (zagospodarowania przestrzennego)**”. Odpierając argumentację kierowaną przez skarżących wobec decyzji organu pierwszej instancji Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził m. in., że: „Prawidłowo zatem organ uznał, że z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy wynika, że jeżeli nieruchomości warszawska objęta działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r.: (-) **znajdowała się w posiadaniu wnioskodawców**, (-) wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu złożony został w odpowiednim terminie, (-) a korzystanie z nieruchomości przez byłego

²¹ I OSK 1650/06

²² nr BO31-813-R-63/04

²³ nr BO3j/786-WP-223/05

²⁴ I SA/Wa 48/06

²⁵ I SA/Wa 848/07

właściciela dało się pogodzić z obowiązującym planem zabudowania - to organ miał obowiązek uwzględnić wnioski.”.

- Biorąc pod uwagę powyższe nie ulega wątpliwości, że pogląd o wynikającej wprost z treści art. 7 ust. 1 dekretu pozytywnej przesłance „posiadania gruntu” w dniu złożenia wniosku „zwrotowego” został utrwalony w orzecznictwie sądowoadministracyjnym i był powielany w bardzo licznych judykatach. Mowa tu między innymi o wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 października 2004 r.²⁶, 7 lipca 2005 r.²⁷, 14 czerwca 2006 r.²⁸, 4 grudnia 2006 r.²⁹, 21 grudnia 2007 r.³⁰, 24 lutego 2010 r.³¹, 21 października 2011 r.³², 19 grudnia 2011 r.³³, 4 stycznia 2012 r.³⁴, 29 stycznia 2013 r.³⁵, 6 lutego 2013 r.³⁶, 25 lutego 2013 r.³⁷, oraz 25 maja 2016 r.³⁸.

3. Naczelny Sąd Administracyjny

- Prawdopodobnie pierwszym orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, które jednoznacznie przesądza o konieczności uwzględniania przesłanki posiadania gruntu w trakcie prowadzenia postępowań dekretowych, był wyrok z dnia 25 lutego 1999 r.³⁹. Sąd stwierdził w nim m. in., że: „[...] sama treść art.7 ust.1 i 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r., o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy określała w sposób jednoznaczny kryteria prawne i faktyczne, których występowanie w dacie orzekania obligowało organ do uwzględnienia wniosku dotychczasowych właścicieli o ustanowienie na gruncie prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego). Przesłankami wypełniającymi te kryteria były: **posiadanie gruntu w dacie złożenia wniosku** oraz „jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania ...”.

²⁶ I SA/Wa 962/04

²⁷ I SA/Wa 1000/04

²⁸ I SA/Wa 2282/05

²⁹ I SA/Wa 1557/06

³⁰ I SA/Wa 1527/07

³¹ I SA/Wa 1942/09

³² I SA/Wa 168/11

³³ I SA/Wa 233/11

³⁴ I SA/Wa 1687/11

³⁵ I SA/Wa 1630/12

³⁶ I SA/Wa 1331/12

³⁷ I SA/Wa 2350/12

³⁸ I SA/Wa 147/16

³⁹ IV SA 1678/97

Oznacza to, że Prezydent m. st. Warszawy, co najmniej od dnia publikacji wskazanego wyroku, wiedział, iż omawianą przesłankę należało badać. Jednak mimo to wieloletnia praktyka tego organu była całkowicie odmienna.

- Charakter przełomowy w materii omawianego zagadnienia posiada wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2002 r.⁴⁰. W tymże orzeczeniu Naczelny Sąd Administracyjny ostatecznie przesądził, iż z treści art. 7 ust. 1 Dekretu wynikają trzy **pozytywne przesłanki przyznania wieczystej dzierżawy** (prawa zabudowy) warszawskiego gruntu. W uzasadnieniu wskazanego wyroku stwierdzono przede wszystkim, że: *„Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279) chociaż restrykcyjny dla właścicieli nieruchomości, to jednocześnie ustanawiał sztywne reguły, w których należało uwzględnić wnioski o przyznanie prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) do gruntu, jeżeli zostały spełnione przesłanki wymienione w treści art. 7 ust. 1 i 2 dekretu. **Przesłanki ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz dotychczasowego właściciela to: (-) posiadanie gruntu w dacie złożenia wniosku w przepisany terminie, (-) korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela dające się pogodzić z przeznaczeniem tego gruntu według planu zabudowania (zagospodarowania przestrzennego)”.***
- Wskazane powyżej dwa wyroki nie były bynajmniej jedynymi, wydanymi przez najwyższą instancję sądów administracyjnych, w których przesądzono o **konieczności** badania pozytywnej przesłanki „posiadania gruntu” w dniu złożenia wniosku zwrotowego. Pogląd ten został podtrzymany również w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 listopada 2006 r.⁴¹. W sprawie tej – na gruncie niezwykle dramatycznego stanu faktycznego – Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził m. in., że: *„[...] po myśli art. 7 ust. 1 dekretu uwzględnienie wniosku właściciela o przyznanie prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) uzależnione było od spełnienia dwóch przesłanek. Po pierwsze, **dotychczasowy właściciel musiał posiadać grunt w dacie złożenia wniosku w przypisanym prawem terminie.** Po drugie, korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela dawało się pogodzić z przeznaczeniem tego gruntu według planu zabudowania (zagospodarowania przestrzennego) [...] **Z posiadaniem gruntu związane było immanentnie uprawnienie przyznane właścicielowi do złożenia wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu.**”* W omawianej

⁴⁰ I SA 1482/00, Lex nr 81770

⁴¹ I OSK 32/06

sprawie dotychczasowy właściciel nie był posiadaczem gruntu w dniu złożenia wniosku, co doprowadziło do następujących konkluzji Sądu: *„Pan Izidor M. [...], nie legitymował się zatem uprawnieniem do złożenia wniosku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu, bowiem na dzień rozpoczęcia biegu terminu do złożenia wniosku w trybie dekretowym nie był już chociażby posiadaczem nieruchomości. [...] okoliczność świadcząca o skutku w postaci utraty posiadania przez Izidora M. nie powinna być kwestionowana. Konsekwencją braku posiadania było niewątpliwie to, iż nawet gdyby wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu w trybie dekretowym został przez niego złożony podlegał on odrzuceniu jako pochodzący od osoby nieuprawnionej. Ustawodawca wykluczył bowiem po myśli art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z kręgu osób uprawnionych do złożenia wniosku osoby, które nie posiadały gruntu w dacie złożenia wniosku.”* Cytowany wyrok przesądza więc nie tylko o tym, że pozytywna przesłanka „posiadania gruntu” powinna być w trakcie postępowań „dekretowych” badana, lecz również o tym, iż wniosek „zwrotowy” pochodzący od osoby niebędącej posiadaczem gruntu (jak również od osoby, która nie jest w stanie wykazać, iż była posiadaczem gruntu) w dniu złożenia wniosku – podlegał oddaleniu.

4. Trybunał Konstytucyjny

Ostatecznie na pozytywną przesłankę „posiadania gruntu” zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z dnia 19 lipca 2016 r.⁴² „posiadaniu gruntu” – jako osobnej przesłance roszczenia dekretowego – poświęcono obszerny rozdział. Trybunał Konstytucyjny przychylił się w nim do wykładni przepisów dekretu, w zakresie przesłanek wynikających z art. 7 ust. 1, zawartej w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2002 r. Trybunał stwierdził bowiem m. in., że: *„Art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego jako uprawnionych wskazuje wprowadzić „dotychczasowego właściciela gruntu” i „jego prawnego następcę”, jednocześnie jednak możliwość zgłoszenia przez nich wniosku o przyznanie prawa rzeczowego wyraźnie uzależnia od posiadania gruntu”*.

W uzasadnieniu przywołanego wyroku zawarto również druzgocącą krytykę dotychczasowej praktyki organów administracji publicznej, które odpowiadały za rozpatrywanie wniosków „zwrotowych”: *„W ocenie TK [...] sformułowanego w tym przepisie warunku posiadania gruntu przez dotychczasowego właściciela nie można pomijać w toku ustalania kręgu uprawnionych [...] Nawet jeśli organy administracji rozstrzygające o uwzględnieniu*

⁴² Kp 3/15, OTK ZU A/2016, poz. 66

wniosków o przyznanie użytkowania wieczystego **pomijały tę przesłankę przy podejmowaniu decyzji, nie może być ona pominięta w toku oceny konstytucyjnej**”.

Warto nadmienić, iż w ocenie Trybunału, w momencie wyodrębnienia pozytywnej przesłanki ustanowienia prawa rzeczowego do warszawskiego gruntu, z przepisów dekretu zaczyna wyłaniać się pewien spójny zamysł prawodawcy w zakresie przyznania dotychczasowym właścicielom roszczenia restytucyjnego: **„Niezależnie od zastrzeżeń dotyczących spójności art. 7 dekretu warszawskiego, nie sposób zaprzeczyć, że z treści tego przepisu wynika pewna koncepcja roszczenia restytucyjnego. Prawodawca przyznał je tylko osobom, które – mimo przejścia własności gruntu na podmiot publiczny i mimo formalnego objęcia przezeń gruntu w posiadanie – zachowały faktyczne władztwo nad gruntem [...]”**.

W naszej ocenie należy w pełni zgodzić się z przytoczonym spostrzeżeniem Trybunału zachowując jednocześnie zastrzeżenie, zgodnie z którym prawidłowe odczytanie intencji ustawodawcy wyrażonej w dekrecie Bieruta (zaś w szczególności poprawne określenie kręgu osób uprawnionych do złożenia wniosku „zwrotowego”) wymaga uwzględnienia treści innych aktów prawnych pochodzących z tamtego okresu. W szczególności mowa tu o dekrecie o majątkach opuszczonych oraz dekrecie o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny (dalej: „dekret o rozbiórce”).

Trybunał wyjaśnił również praktyczne konsekwencje, jakie niesie za sobą wprowadzenie przez ustawodawcę trzeciej pozytywnej przesłanki ustanowienia prawa wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy) na rzecz dotychczasowego właściciela: **„A contrario należy uznać, że w założeniu prawodawcy roszczenie nie przysługiwało dotychczasowemu właścicielowi, jeśli – z różnych względów – nie władał gruntem”**. Podsumowując analizę zawartą w omawianym fragmencie uzasadnienia wyroku, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż: **„[...] uwzględnienie jej wyników prowadzi do modyfikacji powtarzanej często tezy, leżącej także u podstaw wniosku, że jedynym warunkiem restytucji naturalnej przewidzianym w art. 7 dekretu warszawskiego była niesprzeczność z planem zabudowy [...]. Zdaniem Trybunału, wyodrębnienie przesłanki pozytywnej – posiadania gruntu w chwili wystąpienia z wnioskiem – rzutuje zasadniczo na określenie kręgu podmiotów, którym może przysługiwać uprawnienie restytucyjne na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego i tym samym – na podstawy odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego”**.

Trybunał utożsamiał spełnienie warunku „posiadania gruntu” z faktycznym władztwem nad nieruchomością objętą działaniem dekretu. **Kwestię tę należy zdaniem autorów dość**

znacząco doprecyzować w przypadku nieruchomości, wobec których prowadzone były postępowania o przywrócenie posiadania w trybie przepisów Działu III dekretu o majątkach opuszczonych. Światło na sytuację tego rodzaju nieruchomości rzuca treść decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 31 marca 2008 r.⁴³ W takich przypadkach, dowodem spełnienia przez „dotychczasowego właściciela” lub jego „następcę prawnego” przesłanki „posiadania gruntu”, może być jedynie dokument świadczący o **wykonaniu** prawomocnego postanowienia sądu, przywracającego uprawnionym podmiotom posiadanie nieruchomości. W praktyce tamtych lat dokumentami świadczącymi o zaistnieniu takiej okoliczności były protokoły sporządzane przez komorników sądowych z czynności polegającej na wprowadzeniu dawnych właścicieli (lub ich następców prawnych) w posiadanie należących do nich przed wojną nieruchomości⁴⁴. W okresie powojennym często zdarzało się również, iż na podstawie art. 8 dekretu o rozbiórce odraczano wykonanie postanowienia sądu przywracającego posiadanie nieruchomości. Dotyczyło to przede wszystkim nieruchomości warszawskich, które zostały odbudowane przez Biuro Odbudowy Stolicy. Jeżeli bowiem prawomocne postanowienie przywracające „dotychczasowym właścicielom” posiadanie nieruchomości nie zostało wykonane do dnia upływu sześciomiesięcznego terminu na złożenie wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu Bieruta, wówczas beneficjenci tego postanowienia nie byli uprawnieni do złożenia wniosku zwrotowego (gdyż „posiadanie gruntu” nie zostało im nadal przywrócone).

W świetle omówionego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego za błędną należy uznać wykładnię treści art. 7 ust. 1 dekretu Bieruta (pomimo, iż przywołana została w monografii Mirosława Gdesza⁴⁵), którą zastosowano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 marca 2006 r.⁴⁶. Z tych samych powodów odrzucić należy głosę częściowo krytyczną do tego wyroku autorstwa Macieja Kalińskiego⁴⁷.

⁴³ nr 186/GK/DW/2008

⁴⁴ Por. protokół z czynności Komornika Sądu Grodzkiego w Warszawie z dnia 15 lutego 1947 r., sygn. akt. VIII Km.25/47, znajdujący się w aktach sprawy prowadzonej przez Prezydenta m. st. Warszawy pod nr 186/GK/DW/2008, oraz przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie pod sygn. akt I SA/Wa 1025/09

⁴⁵ M.Gdesz, *Rewindykacja gruntów warszawskich. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Wydanie pierwsze. LexisNexis, Warszawa 2012, str. 47-49

⁴⁶ I SA/WA 1146/05. Znamienne, iż sędzią przewodniczącym w niniejszej sprawie była D. Kozłowska, zaś w składzie orzekającym – jeszcze jako asesor sądowy – znajdował się również M. Gdesz, który następnie powołuje się w swej monografii na głosę do własnego wyroku (!).

⁴⁷ Głos do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 marca 2006 r., I SA/WA 1146/05, „*Samorząd Terytorialny*”, nr 10/2007

Warto również zwrócić uwagę na niską wiarygodność glosatorów wyroków dotyczących tematyki dekretowej. W naszym przekonaniu wynika ona m. in. z faktu, iż wspomniane osoby bywają autorami opinii prawnych sporządzanych na zlecenie Biura Gospodarki Nieruchomościami Urzędu m. st. Warszawy, które to opinie są następnie wykorzystywane przez osoby posiadające roszczenia do warszawskich gruntów⁴⁸, co w ocenie autorów niniejszego memorandum może prowadzić do nieuchronnej konfuzji postrzegania ich ról – w tym do możliwości świadomego wypaczania celu oraz istoty roszczenia zwrotowego.

Rozdział III

Praktyka rozpatrywania wniosków zwrotowych przez Prezydenta m. st. Warszawy

3.1 Wewnętrzne zarządzenia urzędu m. st. Warszawy

Bezpośrednim dowodem na to, że trzecia z przesłanek dekretowych leży poza zainteresowaniem Prezydenta m. st. Warszawy, jest treść załączników do Zarządzeń Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 27 września 2016 r.⁴⁹, oraz z dnia 15 grudnia 2016 r.⁵⁰.

Z dokumentów tych jednoznacznie wynika, iż przesłanka „posiadania gruntu” nie była i w dalszym ciągu nie jest badana w trakcie postępowań administracyjnych prowadzonych przez Biuro Spraw Dekretowych (wcześniej: Wydział Spraw Dekretowych i Związków Wyznaniowych) Urzędu m. st. Warszawy.

⁴⁸ M. Kaliński. *Opinia prawna w sprawie relacji między układami indemnizacyjnymi zawartymi przez rząd PRL, z rządami państw obcych oraz dekretem z dnia 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na terenie m.st. Warszawy*, Warszawa 2011; opinia ta została wykorzystana w postępowaniu reprivatyzacyjnym przez nabywców roszczeń do warszawskiej nieruchomości Chmielna 70. Grzegorz Majewski będący beneficjentem decyzji wydanej w tej sprawie nie jest w stanie racjonalnie wytłumaczyć, w jaki sposób wszedł w posiadanie wskazanej opinii, która to opinia została sporządzona na zlecenie Biura Gospodarki Nieruchomościami urzędu m. st. Warszawy i nie była nigdy publikowana, por.: <https://chmielna70warszawa.files.wordpress.com/2016/08/opinia-prawna-kalinski-22-06-2011.pdf> (dostęp: 24 lipca 2017 r.).

⁴⁹ Załącznik do Zarządzenia nr 1448/2016 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 września 2016 r. w sprawie wprowadzenia procedury postępowania w Biurze Spraw Dekretowych w zakresie rozpatrywania wniosków w trybie art. 7 Dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy. http://bip.warszawa.pl/UMBIP/Handlers/GetBlob.aspx?id=1210070&fName=1448_2709zal.docx (dostęp: 24 lipca 2017 r.).

⁵⁰ Załącznik do Zarządzenia nr 1825/2016 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia procedury postępowania w Biurze Spraw Dekretowych w zakresie rozpatrywania wniosków w trybie art. 7 Dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy. http://bip.warszawa.pl/UMBIP/Handlers/GetBlob.aspx?id=1227919&fName=1825_1512zal.docx (dostęp: 24 lipca 2017 r.).

Mechanizm rozpatrywania wniosków „zwrotowych” przez Prezydenta m. st. Warszawy odwołują po części również zeznania byłych urzędników Ratusza, które zostały złożone w dniu 26 czerwca 2017 r. oraz w dniu 29 czerwca 2017 r. pod rygorem odpowiedzialności karnej przed Komisją do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich. Z zeznań Krzysztofa Śledzińskiego jednoznacznie wynika bowiem, że przed wprowadzeniem omówionych zarządzeń, w Biurze Spraw Dekretowych Urzędu m. st. Warszawy nie obowiązywały **żadne** formalne zasady rozpatrywania wniosków dekretowych. Z kolei Marcin Bajko, były dyrektor Biura Gospodarki Nieruchomościami, zapytany przez komisję o pozytywne przesłanki ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz dotychczasowego właściciela, wymienił wyłącznie niesprzeczność z planem zabudowania. Oznacza to, że kwestia podmiotowego kręgu uprawnionych do zwrotu nie była uświadamiana i postrzegana przez osoby pełniące kierownicze funkcję w kluczowym – z punktu widzenia reprivatyzacji – biurze m. st. Warszawy.

3.2. Analiza treści uzasadnień decyzji „zwrotowych”

W celu stwierdzenia, czy pozytywna przesłanka „*posiadania gruntu*” była rozpatrywana przez organy administracji publicznej (rozstrzygające w pierwszej instancji o uwzględnieniu wniosków o przyznanie użytkowania wieczystego), autorzy niniejszego opracowania przeanalizowali reprezentatywną próbę decyzji „zwrotowych” wydawanych w latach 2007 – 2016. Składało się na nią po 10 decyzji kolejno z 2007, 2009, 2013, 2015 i 2016 r.; po 11 decyzji z 2008, 2012 i 2014 r.; 5 decyzji z 2010 r. i 17 decyzji z r. 2011.

W świetle przeprowadzonej weryfikacji uzasadnień łącznej liczby 105 decyzji zwrotowych⁵¹, wydawanych w różnych okresach przez Prezydenta m. st. Warszawy, stwierdzono, iż pozytywna

⁵¹ Decyzje nr: 46/GK/DW/2007, 22/GK/DW/2007, 30/GK/DW/2007, 350/GK/DW/2007, 8/GK/DW/2007, 18/GK/DW/2007, 186/GK/DW/2007, 128/GK/DW/2007, 179/GK/DW/2007, 174/GK/DW/2007, 545/GK/DW/2008, 62/GK/DW/2008, 263/GK/DW/2008, 155/GK/DW/2008, 153/GK/DW/2008, 401/GK/DW/2008, 522/GK/DW/2008, 289/GK/DW/2008, 65/GK/DW/2008, 94/GK/DW/2008, 98/GK/DW/2008, 38/GK/DW/2009, 340/GK/DW/2009, 328/GK/DW/2009, 38/GK/DW/2009, 37/GK/DW/2009, 193/GK/DW/2009, 8/GK/DW/2008, 173/GK/DW/2009, 130/GK/DW/2009, 117/GK/DW/2009, 41/GK/DW/2010, 282/GK/DW/2010, 283/GK/DW/2010, 33/GK/DW/2010, 31/GK/DW/2010, 567/GK/DW/2011, 301/GK/DW/2011, 219/GK/DW/2011, 130/GK/DW/2011, 509/GK/DW/2011, 305/GK/DW/2011, 60/GK/DW/2011, 208/GK/DW/2011, 149/GK/DW/2011, 148/GK/DW/2011, 199/GK/DW/2011, 323/GK/DW/2011, 50/GK/DW/2011, 10/GK/DW/2011, 128/GK/DW/2011, 120/GK/DW/2011, 59/GK/DW/2011, 616/GK/DW/2012, 610/GK/DW/2012, 607/GK/DW/2012, 602/GK/DW/2012, 599/GK/DW/2012, 594/GK/DW/2012, 603/GK/DW/2012, 441/GK/DW/2012, 414/GK/DW/2012, 444/GK/DW/2012, 526/GK/DW/2012, 425/GK/DW/2013, 530/GK/DW/2013, 428/GK/DW/2013, 426/GK/DW/2013, 204/GK/DW/2013, 203/GK/DW/2013, 201/GK/DW/2013, 519/GK/DW/2013, 285/GK/DW/2013, 197/GK/DW/2013, 99/GK/DW/2014, 100/GK/DW/2014, 102/GK/DW/2014, 148/GK/DW/2014, 197/GK/DW/2014, 203/GK/DW/2014, 204/GK/DW/2014, 205/GK/DW/2014, 206/GK/DW/2014, 208/GK/DW/2014, 216/GK/DW/2014, 323/GK/DW/2015, 315/GK/DW/2015, 225/GK/DW/2015, 223/GK/DW/2015, 222/GK/DW/2015, 218/GK/DW/2015, 217/GK/DW/2015, 211/GK/DW/2015, 210/GK/DW/2015, 204/GK/DW/2015, 197/GK/DW/2016, 34/GK/DW/2016, 187/GK/DW/2016, 189/GK/DW/2016, 195/GK/DW/2016, 70/GK/DW/2016, 75/GK/DW/2016, 194/GK/DW/2016, 190/GK/DW/2016, 76/GK/DW/2016.

przesłanka „posiadania gruntu” w dniu złożenia wniosku nie została zbadana w ani jednym z przypadków.

Powyższa analiza prowadzi do wniosku, zgodnie z którym prawdopodobnie znaczna część decyzji (jeśli nie wszystkie) ustanawiających prawo użytkowania wieczystego do warszawskich gruntów na mocy dekretu Bieruta – wydanych w latach 1990-2017 – jest dotkniętych wadą, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (rażące naruszenie art. 7 dekretu Bieruta oraz art. 7 k.p.a.).

Wnioski końcowe

Na gruncie opisanej analizy, należy stwierdzić, że **znaczna liczba warszawskich nieruchomości została zwrócona w naturze na rzecz osób do tego nieuprawnionych**. Wiele z nieruchomości, wobec których wydane zostały decyzje „zwrotowe”, nigdy bowiem nie podlegało zwrotowi w naturze w myśl art. 7 dekretu Bieruta, z uwagi na niespełnienie przez wnioskodawców przesłanki „posiadania gruntu” w dniu złożenia wniosku. **Oznacza to również, iż prawdopodobnie wiele decyzji „zwrotowych” powinno zostać wyeliminowanych z obrotu prawnego (powinna zostać stwierdzona ich nieważność w całości, względnie w części – jeśli na skutek tych decyzji zdążyło dojść do nieodwracalnych skutków prawnych).**

Ponadto, w stosunku do wszystkich nieruchomości, które zostały zwrócone na podstawie przepisów dekretu Bieruta, a które nie zostały do dnia dzisiejszego nabyte w dobrej wierze przez osoby trzecie, należy wydać zabezpieczenie (wpis zakazu zbywania nieruchomości w dziale III stosownych ksiąg wieczystych, lub wprowadzić regulację prawną analogiczną do art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami) do czasu ponownego przebadania wszystkich postępowań „zwrotowych”. Właściwe wydziały ksiąg wieczystych Sądu Rejonowego dla Warszawy–Mokotowa w Warszawie powinny udzielić takiego zabezpieczenia z urzędu lub na wniosek stosownych organów, które prowadzić będą postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji „zwrotowych”.

Po stwierdzeniu nieważności wszystkich wadliwych decyzji zwrotowych, wnioski dotychczasowych właścicieli powinny zostać rozpatrzone ponownie, z uwzględnieniem wszystkich trzech przesłanek zawartych w art. 7 dekretu Bieruta.