

## Glosa

### Grunty warszawskie – oddanie gruntu zamiennego w użytkowanie wieczyste

Józef Forystek\*

1. Na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu Rady Ministrów z 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy<sup>1</sup>, na m.st. Warszawa, a później na Państwie spoczywa cywilnoprawny obowiązek ustanowienia na rzecz dotychczasowego właściciela gruntu lub jego następców prawnych prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy z opłatą symboliczną na przejętej na własność nieruchomości pod warunkiem, że nie zachodzą przesłanki negatywne wskazane w art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego. Obowiązki temu odpowiada po stronie podmiotu uprawnionego zbywalne i dziedziczne prawo majątkowe realizowane w toku postępowania administracyjnego.

2. Warunkiem przyznania gruntu zamiennego na podstawie art. 7 ust. 4 dekretu warszawskiego jest wydanie przez organ administracji ostatecznej decyzji odmawiającej przyznania prawa użytkowania wieczystego z przyczyn określonych w ust. 2 tego artykułu.

3. Jeśli więc po stronie dotychczasowego właściciela nieruchomości nie powstawało roszczenie o ustanowienie własności czasowej nieruchomości zamiennnej, zaś po stronie gminy istniała uznaniowość w zafiarowaniu nieruchomości zamiennnej, to nie sposób podzielić stanowiska, iż wyczerpanie trybu administracyjnego w przedmiocie ustanowienia własności czasowej gruntu zamiennego warunkowało wystąpienie z roszczeniem odszkodowawczym<sup>2</sup>.

Wyrok SN z 26.8.2009 r., I CSK 26/09, OSNC Nr A/2010, poz. 22

### Wprowadzenie

**Dekret warszawski**, mimo że w obrocie prawnym funkcjonuje od 21.11.1945 r.<sup>3</sup> i doczekał się już dość sporego piśmiennictwa, to jednak w **dalszym ciągu wzbudza spory w orzecznictwie i doktrynie**. Do czasu opublikowania artykułu *Zbigniewa Strusa*<sup>4</sup> dominowało jednolite stanowisko, że w świetle art. 89 ust. 1 (w brzmieniu jednolitym z 1991 r. – art. 82 ust. 1) ustawy z 29.4.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości<sup>5</sup> organ rozstrzygający wniosek dekretowy nie posiada możliwość przyznania byłemu właścicielowi praw do nieruchomości zamiennnej, albowiem z dniem wejścia w życie GospWywłNierU<sup>6</sup> wygasły „prawa do odszkodowania” za przejęte przez Państwo grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 i art. 8 dekretu warszawskiego<sup>7</sup>. Zagadnienie, jakim zajął się SN w glosowanym wyroku pojawiło się w związku z poglądem *Z. Strusa*

dotyczy kwestii dalszego po 1.8.1985 r. obowiązywania, bądź nie – art. 7 ust. 4 dekretu warszawskiego i zakresu jego zastosowania.

### Stan faktyczny

Glosowany wyrok zapadł na tle stanu faktycznego, w którym przeddekretowi właściciele uzyskali w 1999 r. decyzję nadzorczą stwierdzającą nieważność wydanego w sprawie dekretowej orzeczenia z 1953 r. odmawiającego ustanowienia własności czasowej. W latach 1980–1990 zostały wydane decyzje administracyjne zezwalające na sprzedaż 5 lokali mieszkalnych znajdujących się w kamienicy znajdującej się na gruncie objętym wnioskiem dekretowym, a następnie lokale te zostały sprzedane przez Skarb Państwa osobom trzecim. Decyzją Prezydenta M.St. Warszawy z 2003 r. – w uwzględnieniu wniosku dekretowego – ustanowiono na rzecz powodów użytkowanie wieczyste gruntu, na którym posadowiona jest kamienica odnośnie do udziału wynoszącego 62,70%, natomiast odmówiono ustanowienia tego prawa odnośnie do udziału wynoszącego 37,30% związanego ze sprzedanymi lokalami mieszkalnymi. W wykonaniu tej decyzji zawarta została w 2005 r. notarialna umowa ustanowienia na rzecz powodów użytkowania wieczystego udziału wynoszącego 62,70%. Wcześniej SKO decyzjami nadzorczymi z lat 2000–2002 stwierdziło, że tzw. decyzje lokalowe z lat 1980–1990 wydane przez Kierownika Urzędu Dzielnicowego w zakresie sprzedanych lokali mieszkalnych zostały wydane z naruszeniem prawa i wywołały nieodwracalne skutki prawne. Rozpoznając wniosek o odszkodowanie złożony w trybie art. 160 KPA – SKO decyzją z 2004 r. odmówiło przyznania odszkodowania. Sąd okręgowy uwzględniając powództwo zasądził odszkodowanie uznając, że istnieje adekwatny związek przyczynowy między wprowadzeniem do obrotu wadliwych decyzji lokalowych a szkodą w postaci utraty wartości sprzedanych lokali wraz z udziałami w użytkowaniu wieczystym, jako prawem związanym

\* Autor jest adwokatem specjalizującym się w sprawach gruntów warszawskich, partnerem zarządzającym w kancelarii FORYSTEK & PARTNERZY

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.; dalej jako: dekret warszawski lub dekret.

<sup>2</sup> Teza nr 1 zgodna z publikacją wyroku w programie Lex/el nr 527139; teza nr 2 zgodna z publikacją wyroku w OSNC; teza nr 3 zredagowana przez autora glosy na podstawie uzasadnienia wyroku.

<sup>3</sup> Data wejścia w życie dekretu warszawskiego.

<sup>4</sup> *Z. Strus*, *Grunty warszawskie*, PS Nr 10/2007, s. 5–33.

<sup>5</sup> T. jedn.: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127. W tekście jednolitym oznaczenie art. 89 i 90 (zob. wcześniejsza wersja ustawy Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm.) uległo zmianie odpowiednio na art. 82 i 83; dalej jako: GospWywłNierU.

<sup>6</sup> 1.8.1985 r. – data wejścia w życie GospWywłNierU.

<sup>7</sup> *S. Rudnicki* [w:] *G. Bieniek, S. Rudnicki, Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2004, s. 259; *E. Drozd, Z. Truszkiewicz, Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości: komentarz*, Kraków 1995, s. 321; *T. Fijałkowski*, *Prawo o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości*, Warszawa 1991, s. 136; *W. Ramus*, *Nowa regulacja prawa wywłaszczenia nieruchomości*, Pal. Nr 12/1985, s. 65; *D. Kozłowska, E. Mzyk*, *Grunty warszawskie*, Zielona Góra 2000, s. 30; *E. Stawicka*, *Cywilnoprawna odpowiedzialność władzy publicznej za szkody wynikłe ze stosowania dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy*, Pal. Nr 11–12/2006, s. 41.

z własnością sprzedanych przez Skarb Państwa lokali. Ocenę sądu okręgowego podzielił sąd apelacyjny, który oddalił apelację Skarbu Państwa uznając, że w sprawie mamy do czynienia z wielocłonowością związku przyczynowego. Oczywiście dla sądu apelacyjnego było, że istnieje adekwatny związek przyczynowy między szkodą powodów a odmowną decyzją dekretową z 1953 r., co jednak nie wyklucza także istnienia normalnej kauzalności z kolejnym ogniwem w tym związku w postaci wydania pięciu odrębnych tzw. decyzji lokalowych z lat 1980–1990. Decyzje te stanowiły bowiem zezwolenie na sprzedaż lokali i w ich konsekwencji zawarto umowy sprzedaży mieszkań, co doprowadziło ostatecznie do utraty przez powodów prawa własności tych lokali i związanego z nimi udziału w prawie użytkowania gruntu wynoszącego 37,30%.

W oddalonej przez SN skardze kasacyjnej pozwany Skarb Państwa zarzucił sądowi apelacyjnemu przede wszystkim naruszenie prawa materialnego poprzez niezastosowanie w sprawie art. 7 ust. 4 dekretu warszawskiego i uwzględnienie powództwa, mimo jego rzekomej przedwczesności.

Aczkolwiek w głosowanym wyroku SN zajęli się też innymi kwestiami (np. czy art. 102 § 1 dekretu z 11.10.1946 r. – Prawo rzeczowe z 1946 r.<sup>8</sup> stanowił przeszkodę w ustanowieniu własności czasowej na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego w sytuacji, gdy nieruchomości obciążona była hipoteką<sup>9</sup>), to niniejsza glosa ogranicza się wyłącznie do rozważań dotyczących art. 7 ust. 4 dekretu warszawskiego. W celu uzupełnienia stanu faktycznego sprawy dodać należy, że gmina nigdy nie zaoferowała powodom nieruchomości zamiennej, a jako przyczynę częściowej odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego wskazano uprzednie oddanie aktami notarialnymi gruntu w użytkowanie wieczyste osobom trzecim – nabywcom sprzedanych lokali mieszkalnych. W decyzji tej stwierdzono, że przedmiotowa nieruchomość warszawska w całości spełnia warunki określone w art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, a więc korzystanie z gruntu przez dotychczasowych właścicieli da się pogodzić z przeznaczeniem tego gruntu w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego.

### Spór o prawo do nieruchomości zamiennych

Artykuł 82 ust. 1 GospWywłNierU stanowił, że: „z dniem wejścia w życie ustawy wygasają prawa do odszkodowania za przejęte przez Państwo grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości, przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 i art. 8 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy”, a w ust. 2, że: „poprzedni właściciele działek zabudowanych domami jednorodzinnymi, małymi domami mieszkalnymi i domami, w których liczba izb nie przekracza 20, a także domami, w których przed dniem 21.11.1945 r. została wyodrębniona własność poszczególnych lokali, oraz domami, które stanowiły przed tym dniem własność spółdzielni mieszkaniowych, lub ich następcy prawni mogą zgłosić w terminie do 31.12.1988 r. wnioski o oddanie wymienionych gruntów w użytkowanie wieczyste.

**Stanowisko, że przyznanie praw do nieruchomości zamiennej nie jest obecnie możliwe**, gdyż prawa osób, którym odmówiono ustanowienia użytkowania wieczystego, do otrzymania ekwiwalentu w postaci praw do nieruchomości zamiennej lub odszkodowania pieniężnego zostały z dniem 1.8.1985 r. zniesione, **zdaje się potwierdzać wykładnia językowa tego przepisu.**

Zgodnie z powszechnie akceptowanymi w orzecznictwie i piśmiennictwie regułami preferencji dotyczącymi wykładni prawa, na pierwszy plan wysuwa się zwykle zasada pierwszeństwa wykładni językowej i subsydiarności wykładni systemowej i funkcjonalnej. Oznacza ona, że w interpretacji przepisów prawa należy w pierwszej kolejności odwołać się do wykładni literalnej, natomiast odstąpić od wyniku jej zastosowania powinno się tylko wówczas, gdy wynik ten prowadzi albo do absurdu, albo do rażąco niesprawiedliwych lub irracjonalnych konsekwencji<sup>10</sup>. Odstępstwo od jasnego i oczywistego sensu przepisu wyznaczonego jego jednoznacznym brzmieniem mogą uzasadniać tylko szczególnie istotne i doniosłe racje prawne, społeczne, ekonomiczne lub moralne; jeśli takie racje nie zachodzą, należy oprzeć się na wykładni językowej<sup>11</sup>. Z kolei zastosowanie wykładni językowej wymaga uwzględnienia dyrektyw języka potocznego, a zatem przypisywania zawartym w normie prawnej wyrażeniom podstawowego i powszechnie przyjętego znaczenia<sup>12</sup>.

W przypadku normy wyrażonej w art. 82 ust. 1 GospWywłNierU, wynik wykładni językowej, przy uwzględnieniu dyrektyw języka potocznego, wydaje się być jasny i bynajmniej nie absurdalny. Zwrotu „wygasają prawa – przewidziane” nie powinno utożsamiać się z sensem zwrotu „wygasają prawa – powstałe na skutek wydania ostatecznych decyzji”. „Prawa przewidziane” w powoływanym przepisie, to prawa w nim opisane, bez rozróżnienia (*lege non distinguente*) na stany prawne ostatecznie zakończone i jeszcze niezakończone do dnia wejścia w życie GospWywłNierU. **Ponadto, jednolite stanowisko o braku możliwości przyznania w chwili obecnej praw do nieruchomości zamiennej prezentują nieprzerwanie od wielu lat organy administracji, zarówno samorządowej, jak i rządowej.** Stanowisko organów administracji nie może, co prawda, mieć decydującego znaczenia przy wykładni przepisów prawa, jednak niedopuszczalną z punktu widzenia konstytucyjnej zasady państwa prawa wydaje się być sytuacja, w której jedne organy państwa, tj. organy administracji odmawiają przyznania prawa do nieruchomości zamiennej ze względu na nieistnienie przepisu ustanawiającego obowiązek takiego działania, a inny organ państwa, np. sąd powszechny oddala powództwo odszkodowawcze,

<sup>8</sup> Dz.U. Nr 57, poz. 319 ze zm.

<sup>9</sup> Spór w tym zakresie rozstrzygnął ostatecznie SN w postanowieniu z 4.6.2009 r., III CZP 28/09, Biul. SN Nr 6/2009.

<sup>10</sup> Wyrok SN z 8.5.1998 r., I CKN 664/97, OSNC Nr 1/1999, poz. 7 oraz uchwała SN z 1.3.2007 r., III CZP 94/2006, OSNC Nr 7–8/2007, poz. 95.

<sup>11</sup> Por. uzasadnienie uchwały SN z 14.10.2004 r., III CZP 37/04, OSNC Nr 3/2005, poz. 42; wyrok SN z 21.7.2004 r., V CK 21/04, OSNC Nr 7–8/2005, poz. 137 oraz uchwałę SN z 20.7.2005 r., I KZP 18/05, OSNC Nr 9/2005, poz. 74.

<sup>12</sup> Postanowienie SN z 4.6.2009 r., zob. przyp. 9.

ze względu na jego przedwczesność spowodowaną teoretyczną możliwością zaspokojenia roszczenia powoda poprzez przyznanie nieruchomości zamiennej. Sąd opierałby w takiej sytuacji swoje rozstrzygnięcie na założeniu, że organ administracji uczyni coś, czego ten konsekwentnie od czasu wejścia w życie dekretu warszawskiego odmawia uczynić.

W związku z takim, jak by się wydawało dość jednoznacznym, brzmieniem przepisu, powstał jednak spór o wpływ tej regulacji na prawa do nieruchomości zamiennych przysługujące przeddekretowym właścicielom gruntów warszawskich, których wnioski dekretowe zostały negatywnie rozpoznane dopiero po dniu wejścia w życie GospWywłNierU, a więc w zakresie stanów prawnych niezakończonych do 1.8.1985 r. Dotyczy to także tych osób, które co prawda otrzymały odmowną decyzję dekretową przed 1.8.1985 r., ale następnie w wyniku postępowań nadzorczych prowadzonych po tej dacie, uzyskały decyzje nadzorcze unieważniające ze skutkiem *ex tunc* wadliwe odmowne decyzje dekretowe. W takim bowiem przypadku wnioski dekretowe „odżywa” i powinien być ponownie rozpoznany.

Jak już wspomniano stwierdzenie o „wygaśnięciu praw” oznaczało w doktrynie i praktyce administracyjnej ostateczne wygaszenie praw dekretowców zarówno do odszkodowania, o jakim mowa w art. 7 ust. 5, jak i do nieruchomości zamiennej określonej w art. 7 ust. 4 dekretu. Piśmiennictwo podnosiło, że przepis art. 7 ust. 4 dekretu był przepisem martwym od samego początku. Większość autorów wypowiadających się na ten temat stwierdza, że przedmiotowe uprawnienia byłych właścicieli gruntów warszawskich „wygasły”<sup>13</sup>, „uznano je za wygasłe”<sup>14</sup> lub „zostały zniesione”<sup>15</sup>. Ci z autorów, których wypowiedzi na ten temat są szersze, twierdzą, że w zamian za uchylenie tych praw niektórym byłym właścicielom gruntów warszawskich przyznano w art. 7 ust. 2 uprawnienia do otrzymania jednej nieruchomości w użytkowanie wieczyste pod warunkiem złożenia wniosku do 31.12.1988 r.<sup>16</sup> albo że w miejsce uchylonych przepisów przewidziano uprawnienia, o których jest mowa w art. 82 ust. 2 i 4 oraz art. 83 GospWywłNierU, które jednak zostały istotnie okrojone<sup>17</sup>. Zygmunt Truskiewicz stwierdza wprost, że: „przepisy art. 83 GospWywłNierU przewidują rekompensatę, tym razem pieniężną (wyjątkowo w postaci użytkowania wieczystego – ust. 2 zd. 2), dla kolejnych grup byłych właścicieli gruntów położonych w granicach m.st. Warszawy, które utracili na podstawie dekretu. Jednak przepisy te nie obejmują wszystkich osób poszkodowanych wskutek komunalizacji i następnie nacjonalizacji gruntów warszawskich. Co więcej, dla byłych właścicieli, którzy nie są wymienieni ani w art. 82, ani w art. 83 GospWywłNierU, nie przewidziano do tej pory w miejsce uchylonych przepisów art. 7 ust. 4 i 5 oraz art. 8 dekretu, przepisów dających im prawo do odszkodowania za utracone grunty”<sup>18</sup>. W związku z powyższym pojawiły się nawet w literaturze opinie, że art. 82 ust. 1 GospWywłNierU jest sprzeczny z Konstytucją z punktu widzenia przepisów o ochronie własności oraz równości praw, gdyż przewiduje wyłączenie bez prawa do odszkodowania oraz różnicuje sytuację byłych właścicieli

nieruchomości warszawskich bez dostatecznego uzasadnienia<sup>19</sup>.

Dopiero SN w wyroku z 15.10.2008 r.<sup>20</sup> wydanym w sprawie odszkodowawczej za grunt warszawski rodziny *Branickich* poparł odosobnione dotychczas stanowisko *Zbigniewa Strusa* i stwierdził, że oparte na podstawie art. 82 ust. 1 GospWywłNierU „wygaśnięcie praw do odszkodowania” dotyczy jedynie praw istniejących w chwili wejścia w życie ustawy (a więc stanów prawnych zakończonych), gdy tymczasem w sprawie objętej kasacją, aż do chwili orzekania przez SN nie był rozpoznany pierwotny wniosek dekretowy. Wcześniej dawni właściciele gruntów nie mogli ludzić się co do otrzymania prawa do działki zamiennej, gdyż w piśmiennictwie nie było żadnej wypowiedzi traktującej serio ten przepis<sup>21</sup>. Warto dodać, że od chwili wejścia w życie dekretu warszawskiego (21.11.1945 r.) do chwili obecnej nie została wydana żadna decyzja o przyznaniu nieruchomości zamiennej przeddekretowym właścicielom, którym odmówiono zwrotu nieruchomości. Tym większe znaczenie mają rozważania SN na ten temat zawarte w głosowanym wyroku.

W związku z tym zagadnieniem pojawiają się następujące pytania:

- 1) czy przepis art. 7 ust. 4 dekretu warszawskiego nadal obowiązuje;
- 2) czy byłym właścicielom gruntów warszawskich przysługuje roszczenie o przyznanie im nieruchomości zamiennej;
- 3) jeśli tak, to jak powinno być realizowane;
- 4) w jakim trybie (administracyjnym czy sądowym) można ubiegać się o przyznanie nieruchomości zamiennej;
- 5) czy zachodzi konieczność (uprzedniego w stosunku do powództwa cywilnego o odszkodowanie) rozstrzygnięcia przez organ administracyjny w kwestii nieruchomości zamiennej w trybie art. 7 ust. 4 dekretu warszawskiego;
- 6) czy w świetle art. 82 ust. 1 GospWywłNierU organ rozstrzygający po dniu 1.8.1985 r. wniosek dekretowy posiada możliwość przyznania byłemu właścicielowi gruntu warszawskiego praw do nieruchomości zamiennej.

Na część z tych pytań odpowiedzi udzielił wprost SN w omawianym wyroku.

**Czy zatem przepis art. 7 ust. 4 dekretu obowiązuje nadal, czy też być może został derogowany z systemu prawnego na skutek *desuetudo*?**

Jak podkreśla się w doktrynie czasami mamy do czynienia z sytuacją, w której pewne przepisy prawa nie są ani prze-

<sup>13</sup> Tak E. Mzyk, *op. cit.*, s. 30 oraz T. Fijałkowski, *op. cit.*, s. 136 i E. Stawicka, *op. cit.*, s. 41.

<sup>14</sup> Tak S. Rudnicki [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *op. cit.*, s. 259.

<sup>15</sup> Tak E. Drozd, Z. Truskiewicz, *op. cit.*, s. 321.

<sup>16</sup> Tak S. Rudnicki [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *op. cit.*, s. 259.

<sup>17</sup> Tak E. Drozd, Z. Truskiewicz, *op. cit.*, s. 321.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 321.

<sup>19</sup> E. Stawicka, *op. cit.*, s. 41; wyrok NSA z 27.11.2009 r., I OSK 236/08, dostępne na: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

<sup>20</sup> I CSK 235/08, niepubl.

<sup>21</sup> Z. Strus, *op. cit.*, s. 9.

strzegane, ani stosowane. Przepisy takie uważa się za nieobowiązujące. Utraciły one moc obowiązującą *per desuetudinem*. W takim przypadku przepis prawa nie obowiązuje, ponieważ nie jest przestrzegany ani stosowany<sup>22</sup>. Możliwość działania wskazanego mechanizmu derogacji w obecnym systemie prawa polskiego potwierdził Trybunał Konstytucyjny<sup>23</sup>.

Zauważyć należy, że przepis art. 7 ust. 4 dekretu warszawskiego nie był nigdy stosowany w praktyce administracyjnej, czyli od ponad 65 lat. Przepis ten nakładał na gminę Miasta Stołecznego Warszawy obowiązek przyznawania nieruchomości zamiennych, jednak za brak wykonania tego obowiązku nie przewidywał żadnych sankcji. Dodać należy, że w świetle aktualnego orzecznictwa odszkodowania za szkody spowodowane bezprawnymi orzeczeniami dekretowymi wydanymi przed 27.5.1990 r.<sup>24</sup>, tj. powstaniem samorządu terytorialnego obciążają wyłącznie Skarb Państwa, a nie gminę – Miasto Stołeczne Warszawa<sup>25</sup>. Zatem działaniem zupełnie nieracjonalnym byłoby przyznawanie przez Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy wolnych gruntów tytułem „nieruchomości zamiennych” przy jednoczesnym braku sankcji za ich nieprzyznanie. Mogłoby to być potraktowane jako działanie na szkodę gminy, aczkolwiek organ, zgodnie z art. 6 i 7 KPA, obowiązany jest działać zgodnie z przepisami prawa realizując słuszny interes strony. Jeżeli dany przepis prawa nie był stosowany *de facto* od momentu jego wydania przez okres ponad 60 lat, za jego niestosowanie nie przewidziano żadnej sankcji, nigdy nie wprowadzono do systemu prawnego aktu wykonawczego umożliwiającego stosowanie przedmiotowego przepisu, a ponadto organy zobowiązane do jego stosowania obecnie utrzymują, że przepis ten wygasł, twierdzenie o derogowaniu przedmiotowego przepisu przez *desuetudo* wydaje się być również uzasadnione. **Sąd Najwyższy w omawianym wyroku podzielił jednak pogląd zawarty we wcześniejszym wyroku z 15.10.2008 r.<sup>26</sup>, a mianowicie, że art. 7 ust. 4 dekretu warszawskiego nie utracił mocy prawnej na skutek *desuetudo*. Jest to pogląd zasługujący na pełną aprobatę**, albowiem wymieniony przepis nie mógł spowodować wygaśnięcia praw, które powstałyby dopiero po rozpatrzeniu wniosku dekretowego po 1.8.1985 r. (także po uprzednim unieważnieniu w trybie nadzorczym decyzji dekretowej), a ustawodawca stwierdzając w art. 82 ust. 1 GospWywłNierU o wygaśnięciu praw, sam uznał, że będące ich źródłem przepisy nie utraciły mocy prawnej, gdyż ich wprost nie uchylił. Tak więc przepis ten nie wywiera żadnego wpływu na pozostające w toku postępowania administracyjne wywołane wnioskiem byłych właścicieli złożonym w trybie dekretu, a niezakończone do 1.8.1985 r.

Utrwalony i jednolity jest już pogląd zarówno w orzecznictwie (sądów cywilnych i administracyjnych)<sup>27</sup>, jak i doktrynie<sup>28</sup>, że na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego gmina zobowiązana była i jest nadal uwzględnić wniosek dekretowy, jeżeli tylko korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela dawało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według obowiązującego w dacie wydania decyzji planu zagospodarowania przestrzennego<sup>29</sup>. Obowiązki temu, jak wyjaśnił to SN

w głosowanym wyroku, odpowiada po stronie uprawnionego zbywalne i dziedziczne prawo majątkowe realizowane w postępowaniu administracyjnym<sup>30</sup>. **Na podstawie art. 7 ust. 4 dekretu warszawskiego gmina ma obowiązek zaoferować dotychczasowemu właścicielowi prawo użytkowania wieczystego innego gruntu o równej wartości użytkowej (nieruchomości zamiennej) jedynie w przypadku, gdy podstawą wydania decyzji odmownej jest tylko i wyłącznie art. 7 ust. 2 dekretu, a więc niemożliwość pogodzenia sposobu korzystania z nieruchomości przez dotychczasowego właściciela z przeznaczeniem tego gruntu w obowiązującym planie przestrzennym. W przypadku natomiast odmowy ustanowienia tego prawa z innych przyczyn (np. z powodu trwałego rozdysonowania gruntem na rzecz osoby trzeciej chronionej rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych – jak w stanie faktycznym omawianej sprawy) art. 7 ust. 4 dekretu nie ma w ogóle zastosowania.** Według SN „wykładnia powołanego powyżej przepisu, uwzględniająca jego funkcję, prowadzi do wniosku, że przepis ten ma zastosowanie wyłącznie w sytuacjach odmowy uwzględnienia wniosku z przyczyn określonych w art. 7 ust. 2 dekretu. Trudno bowiem uznać, że ustawodawca także dla decyzji odmawiającej uwzględnienia wniosku dekretowego z innych przyczyn niż wskazane w art. 7 ust. 2 dekretu, traktowanych jako dotknięte wadą wskazaną w art. 156 § 1 KPA, ze względu na sprzeczność z tym przepisem, przewidywał taką samą procedurę rekompensowania skutków nieuwzględnienia wniosku. Wobec powyższego uznać należy, że warunkiem przyznania gruntu zamiennego na pod-

<sup>22</sup> J. Nogacki, Z. Tabor, Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 1994, s. 151.

<sup>23</sup> Wyrok TK z 3.7.2001 r., K 3/01, OTK-A Nr 3/2002, poz. 27 oraz sędzia TK, Marian Zdyb w zdaniu odrębnym do postanowienia TK z 28.10.2001 r., SK 5/01, OTK Nr 8/2001, poz. 266.

<sup>24</sup> Data wejścia w życie tzw. ustawy samorządowej, tj. ustawy z 10.5.1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.

<sup>25</sup> Zob. uchwała SN (7) z 7.12.2006 r., III CZP 99/06, OSNC Nr 6/2007, poz. 79.

<sup>26</sup> I CSK 235/08, zob. przyp. 20.

<sup>27</sup> Wyrok NSA z 4.1.1999 r., IV SA 135/98, niepubl.; por. uchwała SN z 21.3.2003 r., III CZP 6/03, OSNC Nr 1/2004, poz. 14; wyrok NSA z 11.12.1995 r., VI SA 9/95, ONSA Nr 1/1996, poz. 7; wyrok NSA z 2.9.1996 r., IV SA 324/95, niepubl.; wyrok NSA z 15.6.2000 r., I SA 1036/99, niepubl.

<sup>28</sup> E. Mzyk, *op. cit.*, s. 30; Z. Strus, *op. cit.*, s. 5–33; S. Rudnicki [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *op. cit.*, s. 259.

<sup>29</sup> Określenie dekretowe „plan zabudowania” zastąpiło z chwilą wejścia w życie dekretu z 2.4.1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz.U. Nr 16, poz. 109 ze zm.) określenie „plan zagospodarowania przestrzennego”. W orzecznictwie przyjęto także, że brak obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego nie może stanowić przesłanki wydania decyzji odmownej, albowiem dekret nie określa żadnych innych negatywnych przesłanek do przyznania prawa użytkowania wieczystego gruntu niż określona w art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, tak m.in. NSA w wyroku z 17.1.2002 r., I SA 1482/00, niepubl., WSA w Warszawie w wyroku z 6.11.2008 r., I SA/Wa 224/08, dostępne na: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

<sup>30</sup> Por. uchwała SN z 21.3.2003 r., III CZP 6/03, OSNC Nr 1/2004, poz. 14; wyrok NSA z 15.6.2000 r., I SA 1036/99, niepubl.; uchwała NSA z 14.10.1996 r., OPK 19/96, ONSA Nr 2/1997, poz. 56.

stawie art. 7 ust. 4 dekretu jest wydanie przez organ administracji ostatecznej decyzji odmawiającej przyznania prawa użytkowania wieczystego z przyczyn określonych w ust. 2 tego artykułu”. Sąd Najwyższy tym samym zawęził zakres zastosowania tego przepisu jedynie do niewielkiej części decyzji odmownych, gdyż kwestie planistyczne po 1.8.1985 r. bardzo rzadko były i są rzeczywistą przyczyną decyzji odmownej.

### Tryb dochodzenia roszczenia

Dotychczas **brak jest jednolitego stanowiska odnośnie trybu ubiegania się o przyznawanie nieruchomości zamiennej przez gminę**. W jednym z orzeczeń WSA stanął na stanowisku, że organ prowadzący sprawę z wniosku dekretowego – wydając decyzję odmowną na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego powinien jednocześnie orzec odnośnie do możliwości zaoferowania – w miarę posiadania zapasów gruntów – nieruchomości zamiennej<sup>31</sup>. Z kolei sądy powszechne zdają się prezentować zupełnie inny pogląd, a mianowicie że realizacja uprawnienia z art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego nie należy do trybu administracyjnego<sup>32</sup>. Przykładowo zdaniem sądu apelacyjnego – nie jest to etap postępowania administracyjnego (dekretowego), lecz etap mający miejsce po jego prawomocnym zakończeniu. **Konstrukcja przepisu**, odwołującego się do takich pojęć jak „zaofiarowanie” i to „w miarę posiadania zapasów gruntu” wskazuje, zdaniem tego sądu, że jest to norma prawa cywilnego. Wskazane pojęcia obce są bowiem procedurze administracyjnej. Żadne bowiem przepisy administracyjne nie dopuszczają i nie dopuszczają rozstrzygnięcia o prawach podmiotowych obywatela z tak dużą uznaniowością, tak co do sposobu rozstrzygnięcia, jak i czasu kiedy takie rozstrzygnięcie powinno mieć miejsce. W obowiązującym stanie prawnym tzw. uznanie administracyjne utraciło swój dotychczasowy charakter. Zakres swobody organu administracji jest ograniczony ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, zawartymi m.in. w art. 7 KPA określającym zakres ochrony słusznego interesu strony, a także konstytucyjną zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji i art. 6 KPA, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Sąd apelacyjny stwierdził, że: „zamiarem ustawodawcy było, aby zrekompensowanie utraty własności nieruchomości w formie przewidzianej w tym przepisie, czyli danie (ewentualnie) odszkodowania w naturze, nastąpiło w drodze czynności cywilnoprawnej” – do której jednak gmina przystąpi wówczas, gdy oceni, że pozwala jej na to posiadany zapas gruntów, ale tylko wówczas, gdy właściciel zaoferowaną nieruchomość zamienną zechce przyjąć. **Podobnie jak SN w głosowanym wyroku, sąd apelacyjny wywodzi, że przeddekretowemu właścicielowi nie przysługuje cywilnoprawne roszczenie o przyznanie prawa użytkowania wieczystego na nieruchomości zamiennej**. Oba sądy wyraźnie w tym zakresie odwołują się do orzecznictwa<sup>33</sup> ukształtowanego na gruncie prawa pierwszeństwa określonego w art. 34 GospWywłNierU<sup>34</sup>. **Tak duża uznaniowość gminy, a po stronie właściciela brak roszczenia, ale też przywilej odmowy przyjęcia nieruchomości zamiennej<sup>35</sup> – zdaniem sądu apelacyjnego – powoduje, że właścicie-**

lowi nie można przypisać obowiązku oczekiwania na zaofiarowanie gruntu zamiennego, zwłaszcza gdy brak jest dokładnego oznaczenia czasu, w jakim gmina mogłaby zaoferować taki grunt. **Nie można zatem twierdzić, że roszczenia odszkodowawcze w sprawach gruntów warszawskich są w takich przypadkach przedwczesne**. Brak jest konieczności uprzedniego w stosunku do powództwa cywilnego o odszkodowanie za szkody spowodowane bezprawnymi decyzjami administracyjnymi rozstrzygnięcia przez organ administracyjny w kwestii nieruchomości zamiennej w trybie art. 7 ust. 4 dekretu warszawskiego. W pełni zatem podzielić należy pogląd SN, że jeśli: „po stronie dotychczasowego właściciela nieruchomości nie powstawało roszczenie o ustanowienie własności czasowej nieruchomości zamiennej, zaś po stronie gminy istniała uznaniowość w zaoferowaniu nieruchomości zamiennej, to nie sposób podzielić stanowiska, iż wyczerpanie trybu administracyjnego w przedmiocie ustanowienia własności czasowej gruntu zamiennego warunkowało wystąpienie z roszczeniem odszkodowawczym”. W omawianej sprawie podstawę odmownej decyzji dekretowej stanowiły inne przyczyny pozadekretowe (tj. rozdysponowanie gruntu w sposób trwały na rzecz osób trzecich), a zatem zarzut Skarbu Państwa dotyczący przedwczesności powództwa był całkowicie bezzasadny.

Brak oczekiwania przez uprawnionych na zaoferowanie im prawa użytkowania wieczystego w odniesieniu do nieruchomości zamiennej, a nawet brak woli przyjęcia takiego prawa, gdyby faktycznie w trakcie procesu odszkodowawczego zostało takie prawo zaoferowane przez gminę, nie może być według sądu apelacyjnego traktowane jako mające wpływ nie tylko na samą zasadę odpowiedzialności odszkodowawczej, ale i na zakres, a więc wysokość należnego odszkodowania, gdyż zachowanie takie nie może być potraktowane jako przyczynienie się do zwiększenia rozmiarów szkody (art. 362 KC).

**Nie da się jednak wykluczyć, że orzecznictwo administracyjne pójdzie inną drogą, a mianowicie, że roszczenie o przyznanie nieruchomości zamiennej ma jednak charakter administracyjny i właściwym trybem jego realizacji jest wyłącznie tryb administracyjny**. W takim przypadku, skoro zatem przepis dekretu nie wskazuje, w jakim terminie należy złożyć wniosek o nieruchomość zamienną, można przyjąć **dwa rozwiązania**. Albo można go złożyć w każdym czasie, a więc wiele lat po zakończe-

<sup>31</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 2.10.2008 r., I SA/Wa 574/08, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl); inny pogląd wyraził WSA w wyroku z 24.3.2010 r. (I SA/Wa 2167/09, dostępne na: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)) uznając, że roszczenia z art. 7 ust. 4 dekretu wygasły.

<sup>32</sup> Wyrok SA w Warszawie z 10.9.2009 r., I ACa 1306/08, niepubl.

<sup>33</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 24.7.2008 r., I SA/Gd 359/08, niepubl.; wyrok SN z 12.3.2003 r., II CKN 857/00, niepubl.; wyrok NSA z 13.8.1998 r., I SA 485/98, niepubl. oraz uchwała SN (7) z 23.7.1992 r., III CZP 62/92, OSNCP Nr 12/1992, poz. 214.

<sup>34</sup> Ustawa z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t. jedn.: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.

<sup>35</sup> W wielu swoich wyrokach SA w Warszawie stoi na stanowisku, że poszkodowanemu wadliwą decyzją dekretową przysługuje prawo wyboru sposobu naprawienia szkody, przykładowo w wyrokach z 16.1.2009 r., I ACa 693/08, niepubl. oraz z 30.7.2008 r., I ACa 171/08, niepubl.

niu postępowania dekretowego, albo też kwestia przyznania nieruchomości zamiennej powinna być rozstrzygana już w decyzji dekretowej kończącej postępowanie wszczęte wnioskiem dekretowym, złożonym w terminie 6 miesięcy od daty objęcia gruntu w posiadanie przez gminę w trybie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Jeśli podzielić taki pogląd sądów administracyjnych, to moim zdaniem, właściwszym rozwiązaniem jest orzekanie o nieruchomości zamiennej już w decyzji odmawiającej ustanowienia prawa użytkownika wieczystego na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego – z uwagi na niemożliwość pogodzenia korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela z przeznaczeniem tego gruntu w obowiązującym w dacie wydania decyzji planem zagospodarowania przestrzennego. W przypadku innych pozadekretowych przyczyn odmownej decyzji dekretowej – przepis art. 7 ust. 4 dekretu – zgodnie z poglądem SN – nie ma zastosowania.

Gdyby jednak zaaprobować pierwszy wariant, że rozszczenie administracyjnoprawne o przyznanie nieruchomości zamiennej może być realizowane w każdym czasie po wydaniu decyzji odmownej z przyczyny wskazanej w art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, to wówczas doszłoby do paraliżu inwestycyjnego Warszawy. Byli właściciele mieliby możliwość złożenia nowego wniosku w trybie art. 7 ust. 4 dekretu i wskazania konkretnego gruntu zamiennego, który chcieliby otrzymać. Ponieważ prawo administracyjne nie zna pojęcia całkowitej „uznaniowości”, to organ obowiązany uwzględnić słuszny interes strony zmuszony byłby ustalić, czy rzeczywiście gmina nie dysponuje gruntami, które mogłyby przeznaczyć na zaspokojenie roszczeń przeddekretowych właścicieli. Jeśli tylko okazałoby się, że

gmina takie zasoby gruntów posiada (a wystarczającym dowodem ich istnienia wydają się być ogłoszenia o organizowanych przez Miasto przetargach na sprzedaż nieruchomości), to wówczas powstawałby obowiązek zaofiarowania gruntu osobie uprawnionej. Granice uznania administracyjnego zostały bowiem w ostatnim okresie bardzo zawężone. Działanie organu w ramach uznania administracyjnego oznacza bowiem, jak wynika z art. 7 KPA, załatwienie sprawy zgodnie ze słusznym interesem obywatela, o ile nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny i możliwości organu w zakresie posiadanych uprawnień i środków. Uznanie administracyjne nie pozwala organowi na dowolność w załatwianiu sprawy<sup>36</sup>. Decyzja powinna zatem uwzględniać zasady ogólne określone w KPA. Użycie sformułowania „zaofiaruje”, podobnie jak „uwzględni wniosek” oznacza bowiem obowiązek zaofiarowania uprawnionemu nieruchomości zamiennej w każdym przypadku posiadania zapasu gruntów.

Reasumując, głosowany wyrok zasługuje w pełni na aprobatę i powinien służyć ujednoliceniu orzecznictwa administracyjnego i cywilnego w zakresie stosowania art. 7 ust. 4 dekretu warszawskiego. Szkoda tylko, że SN nie zawarł w nim dalszych i szerszych rozważań nad naturą (cywilnoprawną lub administracyjnoprawną) tego uprawnienia, co wkrótce powinno być przedmiotem kolejnych orzeczeń. ■

<sup>36</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 14.1.2010 r., IV SA/GI 461/09 oraz wyrok WSA w Krakowie z 2.12.2009 r., I SA/Kr 1588/08, dostępne na: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

#### Polecamy publikacje Wydawnictwa C.H. Beck:

- ✓ *A. Hetko*, Dekret Warszawski – postępujące wykończenie nieruchomości, seria: Nieruchomości, 2008 r., str. 216
- ✓ *K. Osajda*, Nacjonalizacja i reprivatyzacja, seria: Nieruchomości, 2009 r., str. 152

[www.ksiegarnia.beck.pl](http://www.ksiegarnia.beck.pl)

## MONITOR PRAWNICZY

**Redakcja:** Piotr Grabarczyk – redaktor naczelny  
Izabela Politowska  
Stali współpracownicy: Ewa Balcerzak  
Olga Trocha, Agnieszka Mikos-Sitek, Maciej Nałęcz,  
Michał Snitko-Pleszko, Ewa Skibińska,

**Adres redakcji:**  
Wydawnictwo C.H. Beck  
ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa  
tel.: (22) 33 77 600, fax: (22) 33 77 602  
e-mail: [monitorprawniczy@beck.pl](mailto:monitorprawniczy@beck.pl)  
[www.monitorprawniczy.pl](http://www.monitorprawniczy.pl), [www.beck.pl](http://www.beck.pl)

**Skład i łamanie:** Dorota Niewiadomska, Aleksander Sawicki  
Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa

**Warunki prenumeraty:** wpłaty na prenumeratę przyjmowane są za pomocą polecenia przelewu bankowego na rachunek:

**Wydawnictwo C.H. Beck**  
ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa  
Nr konta: 52 1240 6247 1111 0000 4973 5420

#### Cena prenumeraty na 2010 rok wynosi:

roczna (24 zeszyty): – 699,00 zł  
pojedynczy zeszyt: – 39,00 zł  
– doliczając koszty przesyłki.

Wypowiedzenie prenumeraty:  
**Jeżeli na sześć tygodni przed końcem roku prenumerata nie zostanie pisemnie wypowiedziana, zostanie automatycznie przedłużona na następny rok.**

#### Artykuły:

Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania zmian redakcyjnych w nadesłanych opracowaniach, a w szczególności prawo skracania tekstów, wprowadzania śródtytułów, zmian tytułów, redukcji liczby przypisów i wprowadzania poprawek stylistycznych. Materiałów niezamówionych Redakcja nie zwraca. Z chwilą przekazania tekstu Redakcji Autor przetrzymuje wyłączne prawo do jego publikacji – prawa autorskie i wydawnicze – na Wydawcę. Prawem autorskim chronione jest również wprowadzanie treści materiałów do banków danych oraz przenoszenie tych treści na nośniki dźwięku i obrazu. Niedozwolone jest cytowanie publikacji MoP bez powołania się na źródło.

#### Ceny ogłoszeń:

**Czarno-białe:** cała strona – 6000 zł,  
1/2 strony – 3400 zł

**Kolorowe:** IV str. okł. – 13 000 zł,  
II lub III str. okł. – 11 000 zł  
Insert: 0,90 zł sztuka

Powyższe ceny nie zawierają VAT i dotyczą reklam gotowych. Płatność przelewem po otrzymaniu faktury VAT i egzemplarza okazowego. Na IV stronie okładki przyjmowane są wyłącznie ogłoszenia całostronicowe.

Redakcja nie ponosi odpowiedzialności za treść zamieszczonych ogłoszeń.

W sprawie ogłoszeń należy kontaktować się z Działem Reklamy – Monika Kosmólska, tel. (22) 33 77 442, fax 33 77 601, [reklama@beck.pl](mailto:reklama@beck.pl)

**Nakład:** 5000 egz.