

BIBLIOTEKA SĄDOWA

ROSZCZENIA PRZYSŁUGUJĄCE
BYŁYM WŁAŚCICIELOM
TZW. GRUNTÓW WARSZAWSKICH

SPOSÓB ICH DOCHODZENIA
W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM
I SĄDOWYM

HELENA CIEPŁA
RAFAŁ MARCIN SARBIŃSKI
KATARZYNA SOBCZYK-SARBIŃSKA



LEX

a Wolters Kluwer business

BIBLIOTEKA SĄDOWA

ROSZCZENIA PRZYSŁUGUJĄCE
BYŁYM WŁAŚCICIELOM
TZW. GRUNTÓW WARSZAWSKICH

SPOSÓB ICH DOCHODZENIA
W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM
I SĄDOWYM

HELENA CIEPŁA
RAFAŁ MARCIN SARBIŃSKI
KATARZYNA SOBCZYK-SARBIŃSKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2013

Stan prawny na 1 marca 2013 r.

Wydawca
Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący
Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne
Elżbieta Józwiak

Łamanie
Wolters Kluwer Polska

Projekt graficzny okładki
Marcin Domitrz

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska SA, 2013

ISBN: 978-83-264-4227-8

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska SA

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Od autorów	15
Rozdział 1	
Wprowadzenie	17
1.1. Rys historyczny, postanowienia i cel dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy	18
1.1.1. Cel dekretu	18
1.1.2. Przejście własności gruntów warszawskich na rzecz m.st. Warszawy	19
1.1.3. Obejmowanie gruntów w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy	20
1.1.4. Składanie wniosków o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy	25
1.1.5. Istota wieczystej dzierżawy i prawa zabudowy	31
1.1.5.1. Zagadnienia ogólne	31
1.1.5.2. Prawo zabudowy	33
1.1.5.3. Własność czasowa	34
1.1.5.4. Użytkowanie wieczyste (wzmianka)	35
1.1.6. Odrębna własność budynków	35
1.1.7. Umowy o odbudowę oraz promesy	39
1.1.7.1. Umowy o odbudowę	40
1.1.7.2. Promesy	40
1.1.8. Prawo do żądania odszkodowania	42
Rozdział 2	
Zmiany legislacyjne wpływające na sytuację prawną dotychczasowych właścicieli gruntów warszawskich	46
2.1. Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej. Nacjonalizacja gruntów warszawskich	46
2.2. Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości	47
2.3. Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach	48
2.3.1. Użytkowanie wieczyste	48
2.3.2. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności	50

2.4. Uchwała nr 11 Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 1965 r. w sprawie oddania niektórych terenów na obszarze m.st. Warszawy	51
2.5. Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości	52
2.6. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami	57
2.7. Układy indemnizacyjne	63

Rozdział 3

Postępowanie dekretowe	67
3.1. Przyznanie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną	67
3.1.1. Wszczęcie postępowania administracyjnego	67
3.1.1.1. Wniosek dekretowy	68
3.1.1.2. Braki podania (wniosku)	69
3.2. Legitymacja do złożenia wniosku	71
3.2.1. Pojęcie dotychczasowego właściciela gruntu	72
3.2.2. Reprezentacja spółek będących osobami prawnymi na gruncie prawa handlowego, cywilnego i administracyjnego	73
3.2.3. Termin „prawny następcą właściciela”	80
3.2.4. Osoby reprezentujące prawa dotychczasowego właściciela	81
3.2.4.1. Kurator	81
3.2.4.2. Wnioski składane przez urzędy likwidacyjne	82
3.3. Rozpatrzenie wniosku	83
3.3.1. Badanie zgodności wniosku dekretowego z planem	86
3.3.2. Wnioski dekretowe rozpoznawane w chwili obecnej	97
3.4. Właściwość organów do rozpoznawania wniosków dekretowych	100
3.4.1. Właściwość organów do rozpoznawania wniosków dekretowych od daty wejścia w życie dekretu warszawskiego do 13 kwietnia 1950 r. .	101
3.4.2. Właściwość organów do rozpoznawania wniosków dekretowych od 13 kwietnia 1950 r. do 9 grudnia 1973 r.	102
3.4.3. Właściwość organów do rozpoznawania wniosków dekretowych od 9 grudnia 1973 r. do 27 maja 1990 r.	103
3.4.4. Właściwość organów do rozpoznawania wniosków dekretowych od 27 maja 1990 r. do 27 października 2002 r.	103
3.4.4.1. Nieruchomości stanowiące mienie Skarbu Państwa	103
3.4.4.2. Nieruchomości stanowiące „mienie komunalne”	104
3.4.5. Właściwość organów do rozpoznawania wniosków dekretowych od 27 października 2002 r.	105
3.5. Wnioski złożone na podstawie uchwały nr 11	106
3.6. Wnioski o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste złożone do 31 grudnia 1988 r.	110

Rozdział 4

Środki prawne umożliwiające wzruszenie ostatecznych decyzji dekretowych	115
4.1. Wprowadzenie	115

4.2. Uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznej w trybie postępowania w sprawie uchylenia lub zmiany decyzji prawidłowej lub dotkniętej wadą, która nie jest wadą kwalifikowaną	118
4.3. Uchylenie decyzji ostatecznej w trybie postępowania w sprawie wznowienia postępowania (art. 145 § 1 w zw. z art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a.)	124
4.4. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności	126
4.4.1. Właściwość organów	126
4.4.2. Wszczęcie postępowania	129
4.4.2.1. Podmiot uprawniony do wszczęcia postępowania	129
4.4.2.2. Interes prawny	129
4.4.3. Przesłanki stwierdzenia nieważności	131
4.4.4. Pojęcie nieodwracalnych skutków prawnych i jego ewolucja w orzecznictwie	135
4.4.5. Skutki prawne stwierdzenia nieważności	138
4.4.5.1. Skutki bezpośrednie	138
4.4.5.2. Skutki pośrednie	141

Rozdział 5

Dochodzenie roszczeń przez byłych właścicieli gruntów warszawskich i ich następców prawnych w postępowaniach sądowych	145
5.1. Wprowadzenie	145
5.2. Roszczenie o odszkodowanie za szkodę poniesioną na skutek wydania decyzji dekretowej z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji	150
5.2.1. Podstawa prawna roszczenia	150
5.2.2. Legitymacja czynna	157
5.2.3. Legitymacja bierna	165
5.2.4. Źródło szkody	176
5.2.5. Szkada	180
5.2.6. Związek przyczynowy	210
5.2.7. Wymagalność roszczenia	235
5.2.8. Odsetki	241
5.2.9. Przedawnienie roszczenia odszkodowawczego i termin zawity	251
5.2.10. Tryb dochodzenia roszczenia	268
5.3. Pozostałe roszczenia	274
5.3.1. Odszkodowanie za szkodę wynikłą z decyzji legalnej (art. 161 k.p.a.)	274
5.3.2. Roszczenie odszkodowawcze za szkodę wynikłą z zaniechania wydania decyzji dekretowej	278
5.3.3. Roszczenia z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości budynkowej	288

Rozdział 6

Zasiedzenie nieruchomości warszawskich przez dotychczasowych właścicieli i osoby trzecie	296
6.1. Wprowadzenie	296

6.2. Rys historyczny	297
6.3. Przesłanki zasiedzenia	299
6.4. Przedmiot zasiedzenia	302
6.5. Stwierdzenie zasiedzenia	306

Rozdział 7

Ujawnianie praw dotyczących nieruchomości warszawskich w księgach wieczystych	313
7.1. Wprowadzenie	313
7.2. Podstawa ujawnienia odrębnej własności budynku w księdze wieczystej	313
7.3. Dokumenty stanowiące podstawę do założenia księgi wieczystej budynkowej dla budynku spełniającego przesłanki art. 5 d.w.u.g.	316
7.4. Ujawnianie w księgach wieczystych praw i roszczeń dotyczących gruntów warszawskich	318
Literatura	321

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- d.n.p.n. – dekret z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. Nr 27, poz. 197 z późn. zm.)
- d.p.o. – dekret z dnia 29 sierpnia 1945 r. – Prawo osobowe (Dz. U. Nr 40, poz. 223)
- d.p.z. – dekret z dnia 26 października 1945 r. o prawie zabudowy (Dz. U. Nr 50, poz. 280)
- d.p.z.p.k. – dekret z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowanym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz. U. Nr 16, poz. 109 z późn. zm.)
- d.r.n.b.z. – dekret z dnia 26 października 1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny (tekst jedn.: Dz. U. z 1947 r. Nr 37, poz. 181 z późn. zm.)
- d.w.u.g. (dekret warszawski, dekret) – dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 z późn. zm.)
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- k.c.N. – kodeks cywilny Napoleona; ustawa z dnia 21 marca 1804 r. Kodex Napoleona, tekst pierwotny K.N. 1808/1/1/3; wprowadzona na terenie Księstwa Warszawskiego z dniem 1 maja 1808 r., Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego t. I: s. XXXVI, Nr 2, s. 46–47; Nr 9, s. 195–201; Nr 10, s. 231–236
- k.h. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. – Kodeks handlowy (Dz. U. Nr 57, poz. 502 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- Konstytucja z 1921 r. – ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.)
- Konstytucja z 1952 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 207)

- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
- k.z. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz. U. Nr 82, poz. 598 z późn. zm.)
- nowelizacja z dnia 28 lipca 1990 r. – ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 55, poz. 321 z późn. zm.)
- nowelizacja z dnia 29 września 1990 r. – ustawa z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 z późn. zm.)
- nowelizacja z dnia 17 czerwca 2004 r. – ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692 z późn. zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
- p.w.k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 94 z późn. zm.)
- p.w.p.r. – dekret z dnia 11 października 1946 r. – Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych (Dz. U. Nr 57, poz. 321 z późn. zm.)
- p.w.u.s.t. – ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.)
- pr. rzecz. – dekret z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz. U. Nr 57, poz. 319 z późn. zm.)
- r.o.g.p. z 1946 r. – rozporządzenie Ministra Odbudowy z dnia 7 kwietnia 1946 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej w sprawie obejmowania gruntów w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 16, poz. 112)
- r.o.g.p. z 1948 r. – rozporządzenie Ministra Odbudowy z dnia 27 stycznia 1948 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej w sprawie obejmowania w posiadanie gruntów przez gminę m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 6, poz. 43)
- r.p.a. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.)
- r.p.k.w. – rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 lipca 1986 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych założonych przed dniem 1 stycznia 1947 r. oraz utraty mocy prawnej niektórych takich ksiąg (Dz. U. Nr 28, poz. 141)
- r.p.k.w.z. – rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 2001 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów (Dz. U. Nr 102, poz. 1122 z późn. zm.)
- r.t.p.s.p. – rozporządzenie z dnia 11 grudnia 1947 r. Ministra Odbudowy w sprawie trybu postępowania przy sporządzaniu planów zagospodarowania przestrzennego dla obszaru m.st. Warszawy i Warszawskiego Zespołu Miejskiego oraz zawieszenia rozpatrywania wniosków o zmia-

- nę przeznaczenia terenów i dokonywania inwestycji na tym obszarze (Dz. U. Nr 74, poz. 479)
- r.w.p.u. – rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 marca 1992 r. w sprawie wykonywania przepisów ustawy o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. Nr 29, poz. 128 z późn. zm.)
- r.z.p.k.w. – rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 maja 1948 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Odbudowy w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych dla budynków na obszarze m.st. Warszawy stanowiących odrębne nieruchomości (Dz. U. Nr 27, poz. 187)
- uchwała nr 11 – uchwała nr 11 Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 1965 r. w sprawie oddania niektórych terenów na obszarze m.st. Warszawy (M.P. Nr 6, poz. 18)
- u.d.k.w.w. – ustawa z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych (Dz. U. Nr 12, poz. 65)
- u.g.g.w.n. – ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości (tekst jedn.: Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm.)
- u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.)
- u.g.t.m.o. – ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (tekst jedn.: Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 z późn. zm.)
- u.k.w.h. – ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 z późn. zm.)
- u.o.p.s. – ustawa z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych (Dz. U. Nr 54, poz. 243 z późn. zm.)
- u.o.w. – ustawa z dnia 3 lipca 1947 r. o odbudowie m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 52, poz. 268)
- u.p.b. – ustawa z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa (Dz. U. Nr 52, poz. 270 z późn. zm.)
- u.p.o.p.c. – ustawa z dnia 18 lipca 1950 r. – Przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz. U. Nr 34, poz. 311 z późn. zm.)
- u.p.z.k. – ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 z późn. zm.)
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) – przed dniem 1 stycznia 1999 r. tytuł ustawy: ustawa o samorządzie terytorialnym
- u.s.g.m.w. – ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o samorządzie gminy m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 63, poz. 479)

u.s.t.	–	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst pierwotny Dz. U. Nr 16, poz. 95); tytuł ustawy zmieniony z dniem 1 stycznia 1999 r. na: ustawa o samorządzie gminnym
ustawa o NSA	–	ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8 z późn. zm.)
ustawa o SN	–	ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 z późn. zm.)
u.t.o.a.o.	–	ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 32, poz. 176)
u.t.o.j.w.	–	ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130 z późn. zm.)
u.u.w.	–	ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 34, poz. 200)
u.z.t.w.n.	–	ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (tekst jedn.: Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 z późn. zm.)

Czasopisma i publikatory

Apel.-Lub.	–	Apelacja. Orzecznictwo Sądu Apelacyjnego w Lublinie
Biul. SAKa	–	Biuletyn Sądu Apelacyjnego w Katowicach
Biul. SN	–	Biuletyn Sądu Najwyższego
GSP	–	Gdańskie Studia Prawnicze
KPP	–	Kwartalnik Prawa Prywatnego
M. Praw.	–	Monitor Prawniczy
NP	–	Nowe Prawo
NPal.	–	Nowa Palestra
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSA WSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSA	–	Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSN(C)	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego (Izba Cywilna)
OSNC	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej
OSNCK	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej i Izby Karnej
OSNC-ZD	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej – Zbiór Dodatkowy
OSNP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSNPG	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Wydawnictwo Prokuratury Generalnej
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	–	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A

PiP	–	Państwo i Prawo
PiŻ	–	Prawo i Życie
PN	–	Przegląd Notarialny
PPH	–	Przegląd Prawa Handlowego
PPiA	–	Przegląd Prawa i Administracji
Pr. Spółek	–	Prawo Spółek
Prok. i Pr.	–	Prokuratura i Prawo
PS	–	Przegląd Sądowy
PUG	–	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	–	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjalny
Sam. Teryt.	–	Samorząd Terytorialny
SC	–	Studia Cywilistyczne
SI	–	Studia Iuridica
SP	–	Studia Prawnicze
St. Ubezpie.	–	Studia Ubezpieczeniowe
TPP	–	Transformacje Prawa Prywatnego
ZNSA	–	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUJ	–	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego

Inne

BOS	–	Biuro Odbudowy Stolicy
m.st.	–	miasto stołeczne
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
SA	–	sąd apelacyjny
SN	–	Sąd Najwyższy
SO	–	sąd okręgowy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny

OD AUTORÓW

Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 z późn. zm.), zwany także „dekretem warszawskim” i „dekretem Bieruta”, obrósł złą sławą. Akt ten, w założeniach swoich planistyczny, w praktyce stał się narzędziem komunistycznego bezprawia, służąc nie sprawnej odbudowie stolicy ze zniszczeń wojennych, lecz wywłaszczeniu tysięcy jej mieszkańców bez jakiegokolwiek rekompensaty.

Pomimo upływu kolejnych lat od odzyskania suwerenności, reprivatyzacja nieruchomości warszawskich pozostała jedynie hasłem. W tych okolicznościach wskazanie byłym właścicielom drogi prawnej do odzyskania w naturze gruntów i budynków albo wynagrodzenia szkód wynikłych z ich utraty stało się zasługą sądów. To właśnie orzecznictwo Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych i sądów powszechnych podjęło trud „małej reprivatyzacji”. Wymagała ona uzupełnienia dotychczasowej wykładni wielu podstawowych instytucji prawa administracyjnego i cywilnego o specyficzne problemy prawne dekretu.

Choć obowiązujący do dzisiaj dekret warszawski liczy jedynie dwanaście artykułów, dochodzenie roszczeń z nim związanych jest skomplikowane i trudne. W najbardziej typowej sytuacji były właściciel gruntu lub jego następcą prawny winni podjąć kroki prawne celem wzruszenia wadliwej decyzji dekretowej na drodze postępowania administracyjnego. Następnie zaś, w zależności od wyników tego postępowania, może on kontynuować reaktywowane postępowanie dekretowe albo wystąpić z powództwem odszkodowawczym.

Celem naszej książki jest omówienie dochodzenia roszczeń przez byłych właścicieli gruntów warszawskich i ich następców prawnych na drodze administracyjnej i cywilnej oraz przedstawienie bogatego dorobku judykatury polskich sądów w sprawach dekretowych. Roli orzecznictwa nie sposób przecenić. Dzięki wyjaśnieniu istoty dekretowych obowiązków podmiotów publiczno-prawnych, wskazaniu podstaw skutecznego kwestionowania bezprawnych rozstrzygnięć administracyjnych, a także zdefiniowaniu szkody byłego właściciela i związku przyczynowego między wadliwą decyzją a szkodą wiele osób zdołało doprowadzić do ustanowienia na ich rzecz użytkowania wieczystego albo uzyskać odszkodowanie, którego wysokość odpowiada dzisiejszej wartości rynkowej utraconych nieruchomości. Niezaprzeczalnym osiągnięciem rozstrzygnięć sądowych jest uwzględnianie w procesie wykładni krzywdzących przepisów pochodzących od minionej władzy obecnych wartości konstytucyjnych i zasad demokratycznego państwa prawa.

Nasza książka jest skierowana również do osób, które w swojej dotychczasowej praktyce nie miały do czynienia z zagadnieniami gruntów warszawskich, a także do byłych właścicieli i ich następców prawnych zamierzających podjąć kroki w celu odzyskania nieruchomości lub uzyskania odszkodowania. By ułatwić zrozumienie niełatwych zagadnień prawnych, staraliśmy się przybliżyć w wybranych miejscach również stany faktyczne spraw, w których wydano omawiane przez nas orzeczenia.

Nie kończymy badań nad problematyką prawną gruntów warszawskich. W dotychczasowych wypowiedziach doktryny i judykatury nie wszystkie kwestie zostały wyjaśnione w sposób bezsporny. Bogactwo stanów faktycznych sprawia, że w orzecznictwie wystąpi zapewne jeszcze niejeden istotny problem prawny wymagający dogłębnej analizy, sięgającej podstaw prawa cywilnego i administracyjnego. Doświadczenie uczy, że nie istnieją szanse na uczciwą ustawę reprivatyzacyjną. Założenia, plany i projekty, które w świetle informacji rozpowszechnianych przez środki przekazu mają obejmować umorzenie toczących się postępowań sądowych i administracyjnych, wypłatę „odszkodowań” odpowiadających ułankowi rynkowej wartości nieruchomości i pozbawienie praw nabywców roszczeń dekretowych noszą już w zarodku znamiona niesprawiedliwości i niekonstytucyjności. Wiele wskazuje zatem, że osiągnięcia jurydycznej „małej reprivatyzacji” pozostaną nadal aktualne.

WPROWADZENIE

Powojenna Warszawa poniosła poza oczywistymi i niebudzącymi wątpliwości stratami w ludziach także wielkie straty materialne. Zniszczeniu uległo bardzo wiele budynków, w których skupiało się życie rodzinne, kulturalne czy towarzyskie ówczesnych mieszkańców.

Świadczyć o tym może choćby raport o stratach wojennych Warszawy z 2004 r., z którego wynika, że w przedwojennej Warszawie swoje życie prowadziło ok. 300 000 rodzin. W okresie powojennym natomiast liczba tych samych rodzin zmalała w sposób radykalny, w wyniku czego wynosiła ona ok. 100 000 (zob. Miasto Stołeczne Warszawa, Zespół ds. ustalenia wartości strat, jakie Warszawa poniosła w wyniku II Wojny Światowej, *Raport o stratach wojennych Warszawy*, Warszawa 2004, http://www.bip.warszawa.pl/dokumenty/ip/Raport_straty_wojenne_Warszawy.pdf).

Warszawa potrzebowała szybkiego przeprowadzenia odbudowy. Sytuacja związana z zabudowaniami Warszawy nie napawała optymizmem jej mieszkańców. Jak wynika ze wspomnianego wyżej raportu, niemal 70% mieszkań, jakie znajdowały się w Warszawie, zostało zniszczonych całkowicie lub w znacznym stopniu.

Należy zważyć, że z danych statystycznych z 1946 r. wynika, iż całkowitemu zniszczeniu w czasie wojny uległo 11 229 budynków (44%), liczba budynków poważnie zniszczonych nadających do odbudowy wyniosła 8879 (15,2%), a lekko lub w ogóle nieuszkodzonych było 10 390 (40,8%) budynków (por. A. Poczobut-Odlanicki, *Gospodarka terenami w Warszawie*, Warszawa 1979). Nie ulega wątpliwości, że odbudowa zniszczeń wymagała nie tylko przemyślanego planu i skoordynowanych działań, ale przede wszystkim kompromisu pomiędzy interesem prywatnym a publicznym. Takim celom miały służyć nowe regulacje prawne.

1.1. Rys historyczny, postanowienia i cel dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy

1.1.1. Cel dekretu

Problematyka nieruchomości na obszarze m.st. Warszawy jest obszerna i pod względem prawnym bardzo skomplikowana. Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, powoływany dalej jako „dekret warszawski” albo „dekret” bądź „d.w.u.g.”, jest pierwszym podstawowym aktem prawnym regulującym, w sposób daleki od doskonałości, problematykę gruntów warszawskich.

Geneza wydania tego dekretu ma podłoże historyczne, którego źródłem są ogromne straty wojenne, zwłaszcza w zabudowie. Dekret ten został wydany na podstawie ustawy z dnia 3 stycznia 1945 r. o trybie wydawania dekretów z mocą ustawy (Dz. U. Nr 1, poz. 1) przez Radę Ministrów i zatwierdzony przez Prezydium Krajowej Rady Narodowej. Cel dekretu warszawskiego określa art. 1, według którego było nim umożliwienie racjonalnego przeprowadzenia odbudowy stolicy i dalszej jej rozbudowy zgodnie z potrzebami narodu, w szczególności zaś szybkie dysponowanie terenami i właściwe ich wykorzystanie. Deklaracja ta ma znaczenie dla wykładni przepisów dekretu warszawskiego, daje bowiem podstawę do przyjęcia planistycznego, a nie nacjonalizacyjnego celu dekretu. Takiemu stanowisku dał wyraz NSA w wyroku z dnia 4 stycznia 1999 r., IV SA 135/98, www.orzeczenia.nsa.gov.pl. Niezależnie od celu, jakiemu dekret miał służyć, jest on jednym z najbardziej kontrowersyjnych aktów prawnych okresu powojennego, krytykowany powszechnie przez dawnych właścicieli nieruchomości warszawskich lub ich następców prawnych, w głównej mierze co do sposobu realizowania celu dekretu.

Zgodnie z art. 1 d.w.u.g. wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy przeszły z dniem 21 listopada 1945 r. na własność gminy m.st. Warszawy. Określenie „wszelkie grunty” nie jest precyzyjne, obszar miejski bowiem objęty przepisami dekretu był ustalony przed dniem 1 września 1939 r. i obejmował około 135 000 ha, w tym 41 000 ha gruntów państwowych i miejskich (por. A. Poczobut-Odlanicki, *Gospodarka...*, s. 57 i n.).

Działaniem dekretu były objęte nieruchomości osób prawnych prawa publicznego, w tym kościelnych osób prawnych i związków wyznaniowych, jednakże z uwagi na odrębne uregulowanie trybu zwrotu mienia kościołom i związkom wyznaniowym podmioty te rzadko występują na drogę sądową (por. Z. Strus, *Grunty warszawskie*, PS 2007, nr 10, s. 6 i n.).

Mapa wskazująca granice m.st. Warszawy na dzień wejścia w życie dekretu warszawskiego dostępna jest na stronie: http://www.um.warszawa.pl/sites/default/files/imagecache/Ilustracja_o_wymiarach_800x600px/ilustracje/o-warszawie/granice_0.jpg.

Naczelný Sąd Administracyjny trafnie wyeksponował w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 26 listopada 2008 r., I OPS 5/08, ONSA WSA 2009, nr 2, poz. 18, że przepisy wprowadzające „rewolucyjne” ograniczenia prawa własności nie mogą być interpretowane rozszerzająco, lecz przeciwnie, należy je wyklądać zawężająco, zważywszy na to, że ustanowione zostały pod rządą ustawy z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja

Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.), chroniącej w art. 99 własność. Taki sam pogląd wyraził SN w wyroku z dnia 8 maja 1992 r., III ARN 23/92, OSP 1993, z. 3, poz. 47, stwierdzając, że: „brak jest podstaw do tego, aby przepisy nacjonalizacyjne, które wprowadziły ograniczenia prawa własności, wyjaśniać jeszcze głębiej w kierunku ograniczenia prawa i to w drodze wykładni rozszerzającej wbrew brzmieniu przepisu”.

1.1.2. Przejście własności gruntów warszawskich na rzecz m.st. Warszawy

Zgodnie z art. 1 d.w.u.g. z dniem jego wejścia w życie (21 listopada 1945 r.) dotychczasowi właściciele zostali pozbawieni prawa własności do gruntu, który przeszedł na własność gminy m.st. Warszawy. Budynki znajdujące się na gruncie stawały się natomiast stosownie do art. 5 d.w.u.g. przedmiotem odrębnej własności dotychczasowego właściciela. Dekret wprowadził bowiem czasowe odstępstwo od zasady *superficies solo cedit* i taki status prawny budynków utrwał się w razie uwzględnienia wniosku złożonego na podstawie art. 7 d.w.u.g. Według tego przepisu dotychczasowy właściciel nieruchomości, jego następcy prawni, a nawet użytkownicy byli uprawnieni do złożenia wniosku o przyznanie prawa zabudowy za symboliczną opłatą lub prawa wieczystej dzierżawy z symbolicznym czynszem. Jednakże w razie odmownego załatwienia wniosku albo bezskutecznego upływu terminu jego złożenia budynek z powrotem stawał się częścią składową nieruchomości gruntowej, co następowało z mocy prawa (zob. wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2010 r., I OSK 475/09, LEX nr 595396).

W wyniku nacjonalizacji gruntów warszawskich stan prawny ujawniony w księgach wieczystych stał się niezgodny z rzeczywistym stanem prawnym. Samodzielną podstawę prawną do ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności na rzecz gminy m.st. Warszawy stanowi art. 2 d.w.u.g., a dotychczasowy właściciel stawał się posiadaczem w złej wierze.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalony jest już pogląd, że właściciel nieruchomości, który utracił własność z chwilą wejścia w życie tego dekretu, pozostaje jej posiadaczem samoistnym w złej wierze (postanowienia SN: z dnia 25 stycznia 2006 r., I CK 233/05, OSNC 2006, nr 10, poz. 173, oraz z dnia 5 grudnia 2007 r., I CSK 300/07, OSNC-ZD 2008, nr 3, poz. 91).

Według poglądu utrwalonego w doktrynie i judykaturze z lat 1947–1989 niezgodność treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, mająca charakter niezgodności z prawem publicznym, do którego należą normy nacjonalizacyjne, wyłącza dopuszczalność powołania się na rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych. Takiemu stanowisku dał wyraz Sąd Najwyższy m.in. w orzeczeniach: z dnia 24 września 1965 r., II CR 372/65, OSNC 1966, nr 5, poz. 82, oraz z dnia 13 maja 1977 r., III CZP 35/77, OSNC 1978, nr 2, poz. 21, stwierdzając, że: „Rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych nie chroni nabywcy własności nieruchomości lub innego prawa rzeczowego do tej nieruchomości od osoby, która była jej właścicielem i nadal jako właściciel jest wpisana w księdze wieczystej, ale która utraciła *ex lege* własność z mocy przepisów ustawy nacjonalizacyjnej. W takim wypadku obowiązuje zasada, w myśl której osoba, nie będąca właścicielem i nieupraw-

Helena Ciepła – doktor nauk prawnych; sędzia Sądu Najwyższego w stanie spoczynku; autorka i współautorka wielu publikacji, m.in. komentarzy do kodeksu cywilnego, kodeksu postępowania cywilnego i kodeksu rodzinnego oraz ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Prowadzi działalność dydaktyczną na Uczelni Łazarskiego w Warszawie oraz szkolenia aplikantów w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Warszawie.

Rafał Marcin Sarbiński – doktor nauk prawnych; adwokat; pełni funkcję arbitra Komisji Prawa Autorskiego; w 2009 r. został powołany przez Ministra Sprawiedliwości w skład państwowej komisji egzaminacyjnej do przeprowadzenia egzaminu adwokackiego; autor publikacji naukowych z zakresu prawa i postępowania cywilnego; arbiter w sprawach arbitrażowych *ad hoc* i stałym sądownictwie polubownym. Prowadzi kancelarię adwokacką w Warszawie.

Katarzyna Sobczyk-Sarbińska – radca prawny; arbiter w sprawach arbitrażowych *ad hoc*. Doświadczenie zawodowe zdobywała, pracując m.in. w Biurze Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, gdzie zajmowała się problematyką prawną nieruchomości. Prowadzi kancelarię radcowską w Warszawie.

■ Publikacja jest w dotychczasowej literaturze polskiej jedynym tak kompleksowym opracowaniem dotyczącym prawnej problematyki dochodzenia roszczeń przez byłych właścicieli (i ich następców prawnych) tzw. gruntów warszawskich na drodze postępowania administracyjnego i sądowego.

■ Autorzy w sposób szczegółowy i przystępny omawiają poszczególne postanowienia dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy oraz wyjaśniają istotę problemów związanych z dochodzeniem roszczeń dekretowych, prezentując przy tym szeroko stanowisko doktryny. W książce przedstawiono również pogłębioną analizę bieżącego orzecznictwa sądowego, w tym licznych orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, a także Sądu Najwyższego i Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Stanowi to dodatkowy walor opracowania, ponieważ wnioski z nich wypływające znajdują poparcie w rzeczywistych stanach faktycznych, będących przedmiotem rozstrzygnięcia warszawskich sądów.

■ Książka jest adresowana do prawników praktyków i aplikantów zawodów prawniczych zajmujących się tematyką tzw. gruntów warszawskich, jak również do tych, którzy w swojej dotychczasowej pracy nie mieli do czynienia z tym zagadnieniem. Z pewnością okaże się przydatna także dla byłych właścicieli tzw. gruntów warszawskich, walczących o odzyskanie nieruchomości bądź uzyskanie odszkodowania, którym ułatwi zrozumienie niełatwych zagadnień prawnych.



Cena 149 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01
zamowienia.ksiazki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl