

Adwokat Józef Forystek
Partner zarządzający
w kancelarii Forystek & Partnerzy

Problematyka nieruchomości zamiennych w dekrecie o gruntach warszawskich

Uwagi wstępne

Artykuł dotyczy kwestii przysługiwania prawa do nieruchomości zamiennych przeddekretowym właścicielom gruntów warszawskich, którym odmówiono, po dniu 1 sierpnia 1985 r., przyznania prawa użytkowania wieczystego do gruntu stanowiącego wcześniej ich własność.

Problematykę tę reguluje wprost art. 7 ust. 4 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy¹ (dalej: dekret). Mimo że sam dekret doczekał się już dość sporego piśmiennictwa, to jednak w tym zakresie brak szerszych wypowiedzi doktryny. Zresztą dekret mimo funkcjonowania w obrocie prawnym przez ponad 65 lat (wszedł w życie z dniem 21 listopada 1945 r.) wciąż wzbudza kontrowersje, tak w orzecznictwie, jak i w piśmiennictwie. W ostatnim okresie zapadło kilka interesujących orzeczeń SN, WSA i NSA dotyczących wykładni art. 7 ust. 4 dekretu², które zostaną uwzględnione w dalszej części artykułu.

¹ Dz.U. z 1945 r. Nr 50, poz. 279 ze zm.

² Zob. wyroki SN: z 15 października 2008 r., I CSK 235/08 (Lex nr 548744), z 26 sierpnia 2009 r., I CSK 26/09 (Lex nr 527139), z 23 września 2009 r., I CSK 96/09 (Lex nr 584193), z 4 marca 2010 r., I CSK 380/09 (Lex nr 584186), oraz WSA z 24 marca 2010 r., I SA/Wa 2167/09 – większość cytowanych orzeczeń WSA i NSA oraz wszystkie wydane po 1 stycznia 2004 r. opublikowane zostały na www.orzeczenia.nsa.gov.pl

Reaktywowanie normatywnego znaczenia art. 7 ust. 4 dekretu

Do 2007 roku, czyli do daty opublikowania artykułu Zbigniewa Strusa³ nie było wątpliwości co do kwestii nieobowiązania art. 7 ust. 4 dekretu warszawskiego.

Dominowało jednolite i akceptowane zarówno przez organy administracji publicznej, jak i przez sądownictwo administracyjne stanowisko, że w świetle art. 89 ust. 1 (w brzmieniu jednolitym z 1991 r. – art. 82 ust. 1) ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości⁴ (dalej: u.g.g.) z dniem wejścia w życie tej ustawy⁵ wygasły wszelkie „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 warszawskiego⁶.

Art. 82 ust. 1 u.g.g. 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 listopada 1945 r. została wyodrębniona własność poszczególnych lokali, oraz domami, które

³ Z. Strus, *Grunty warszawskie*, Przegląd Sądowy 2007, nr 10, s. 5-33.

⁴ Dz.U. z 1985 r. Nr 22, poz. 99 ze zm. W tekście jednolitym (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127) oznaczenie art. 89 i 90 uległo zmianie odpowiednio na art. 82 i 83 i dalej posługiwać się będą tym oznaczeniem.

⁵ 1 sierpnia 1985 r. – data wejścia w życie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

⁶ 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*, Palestra 1985, nr 12, 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*, Palestra 2006, nr 11-12, s. 41.

stanowiły przed tym dniem własność spółdzielni mieszkaniowych, lub ich następcy prawni mogą zgłosić w terminie do dnia 31 grudnia 1988 r. wnioski o oddanie wymienionych gruntów w użytkowanie wieczyste”.

Ta sama regulacja została następnie z niewielkimi zmianami powtórzona w art. 214 ust. 1 i 2 – ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁷ (dalej: u.g.n.), który to przepis jednoznacznie powiązał możliwość zwrotu tylko jednej nieruchomości i to jedynie tym poprzednim właścicielom gruntów warszawskich, którym prawa m.in. z art. 7 ust. 4 dekretu wygasły na podstawie art. 82 ust. 1 u.g.g. (tj. według poglądu Z. Strusa – prawomocne odmowne decyzje dekretowe zostały wydane przed dniem 1 sierpnia 1985 r.) i którzy stosowne wnioski złożyli do dnia 31 grudnia 1988 r.

Brak dalszego obowiązywania art. 7 ust. 4 dekretu – wykładnia literalna

Powszechnie prezentowane były poglądy, 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 sierpnia 1985 r. zniesione/wygaszone. Stanowisko to miało mocne oparcie w literalnej wykładni art. 82 ust. 1 u.g.g. Takie stanowisko prezentują organy administracji, a częściowo także podziela je orzecznictwo sądów administracyjnych⁸.

Zgodnie z regułami wykładni prawa przy interpretacji przepisów prawa należy w pierwszej kolejności odwołać się do wykładni literalnej, natomiast odstąpić od wyniku jej zastosowania tylko wówczas, gdy prowadzi on albo do absurdu, albo do rażąco niesprawiedliwych lub irracjonalnych konsekwencji⁹. Innymi słowy, odstępstwo od jasnego i oczywistego sensu przepisu określonego brzmieniem mogą uzasadniać tylko szczególnie istotne i doniosłe racje prawne, społeczne, ekonomiczne lub moralne. Jeśli takie

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.

⁸ Zob. wyroki WSA z 24 marca 2010 r., I SA/Wa 2167/09, oraz NSA z 22 lipca 2009 r., I OSK 1008/08.

⁹ Wyrok SN z 8 maja 1998 r., I CKN 664/97 (OSNC 1999, z. 1, poz. 7) oraz uchwała SN z 1 marca 2007 r., III CZP 94/2006 (OSNC 2007, z.7-8, poz. 95).

racje nie zachodzą, należy oprzeć się na wyłącznie na wykładni językowej¹⁰. W przypadku normy wyrażonej w art. 82 ust. 1 u.g.g., wynik wykładni językowej wydaje się być jasny i nie prowadzi do absurdu. Zwrotu „wygasają prawa – przewidziane” nie można utożsamiać z sensem zwrotu „wygasają prawa – powstałe na skutek wydania ostatecznych decyzji”. „Prawa przewidziane” w powoływanym przepisie to prawa w nim opisane, bez rozróżnienia, zgodnie z zasadą *lege non distinguente* na stany prawne ostatecznie zakończone i jeszcze niezakończone do dnia 1 sierpnia 1985 r.

Takie stanowisko prezentują nieprzerwanie od 1985 r. wszystkie organy administracji, zarówno samorządowej, jak i rządowej, stosujące w swojej praktyce przepisy dekretu. Co prawda nie może to mieć decydującego znaczenia przy wykładni przepisów prawa, jednak niedopuszczalną z punktu widzenia zasady pewności prawa jest sytuacja, w której jedne organy państwa (różne organy administracji) wielokrotnie i wobec wielu podmiotów odmawiają przyznania prawa do nieruchomości zamiennej ze względu na wygaśnięcie przepisu ustanawiającego obowiązek takiego działania, a inne organy państwa (np. sąd powszechny) zawieszają na podstawie art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. postępowanie odszkodowawcze w oczekiwaniu na decyzję dekretową (której wydania organy administracji konsekwentnie odmawiają), ze względu na jego rzekomą przedwczesność spowodowaną teoretyczną jedynie możliwością zaspokojenia roszczenia o przyznanie nieruchomości zamiennej.

Jak już wspomniano, stwierdzenie o „wygaśnięciu praw” oznaczało w doktrynie i praktyce administracyjnej ostateczne wygaszenie praw dekretowców zarówno do odszkodowania pieniężnego, o jakim mowa w art. 7 ust. 5, jak i do nieruchomości zamiennej (art. 7 ust. 4 dekretu).

Piśmiennictwo podnosiło, że przepis art. 7 ust. 4 dekretu był przepisem martwym od samego początku, gdyż na podstawie decyzji administracyjnej nie przyznano ani jednej nieruchomości zamiennej. Większość autorów wypowiadających się na ten temat stwierdza, iż przedmiotowe uprawnienia „wygasły”¹¹,

¹⁰ Por. uzasadnienie uchwały SN z 14 października 2004 r., III CZP 37/04 (OSNC 2005, z. 3, poz. 42); wyrok SN z 21 lipca 2004 r., V CK 21/04 (OSNC 2005, z. 7-8, poz. 137) oraz uchwałę SN z 20 lipca 2005 r., I KZP 18/05 (OSNC 2005, z. 9, poz. 74).

¹¹ Tak E. M z y k, *Grunty...*, s. 30 oraz T. F i j a ł k o w s k i, *Prawo o gospodarce...*, s. 136 i E. S t a w i c k a, *Cywilnoprawna odpowiedzialność...*, s. 41.

„uznano je za wygasłe”¹² lub „zostały zniesione”¹³. Ci z autorów, których wypowiedzi na ten temat są szersze, twierdzą, iż w zamian za uchylenie tychże praw niektórym byłym właścicielom gruntów warszawskich przyznano w ust. 2 tego przepisu uprawnienia do otrzymania jednej nieruchomości w użytkowanie wieczyste, pod warunkiem jednak złożenia nowego wniosku do 31 grudnia 1988 r.¹⁴ albo że w miejsce uchylonych przepisów przewidziano uprawnienia, o których jest mowa w ust. 2 i 4 art. 82 oraz art. 83 u.g.g., które jednak zostały istotnie okrojone¹⁵. Zygmunt Truszkiewicz stwierdza wprost, iż przepisy art. 83 przewidują rekompensatę, tym razem jedynie pieniężną (wyjątkowo w postaci użytkowania wieczystego – zd. 2 ust. 2), dla niektórych tylko grup byłych właścicieli gruntów warszawskich. Przepisy te nie obejmują wszystkich osób poszkodowanych na skutek nacjonalizacji gruntów warszawskich.

Co więcej, dla byłych właścicieli, którzy nie są wymienieni ani w art. 82, ani w art. 83, 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 grunty¹⁶.

W związku z powyższym pojawiły się w literaturze opinie, że art. 82 ust. 1 u.g.g. (obecnie art. 24 u.g.n.) jest sprzeczny z Konstytucją RP, gdyż narusza przepisy o ochronie własności oraz przewiduje wywłaszczenie bez prawa do odszkodowania, a także różnicuje sytuację byłych właścicieli nieruchomości warszawskich bez dostatecznego uzasadnienia¹⁷. Stanowisko takie zajął ostatnio NSA w wyroku z 27 listopada 2009 r.¹⁸

Obecnie uprawnienia tych przeddekretowych właścicieli, którzy zdążyli złożyć kolejny wniosek „dekretowy” do dnia 31 grudnia 1988 r. regulują przepisy art. 214 i art. 215 u.g.n.

¹² Tak S. Rudnicki, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości...*, s. 259.

¹³ Tak E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami...*, s. 321.

¹⁴ Tak S. Rudnicki, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości...*, s. 259.

¹⁵ Tak E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami...*, s. 321.

¹⁶ Tamże, s. 321.

¹⁷ E. Stawicka, *Cywilnoprawna odpowiedzialność...*, s. 41; wyrok NSA z 27 listopada 2009 r., I OSK 236/09.

¹⁸ Wyrok NSA z 27 listopada 2009 r., I OSK 236/09.

Stany prawne zakończone i niezakończone do dnia 1 sierpnia 1985 r.

W związku z – jak by się wydawało – dość jednoznacznym brzmieniem omawianego 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 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, a więc w zakresie stanów prawnych niezakończonych do dnia 1 sierpnia 1985 r.

Dotyczy to także tych osób, które co prawda otrzymały odmowną decyzję dekretową przed dniem 1 sierpnia 1985 r., ale w okresie późniejszym w wyniku postępowań nadzorczych uzyskały decyzje nadzorcze unieważniające odmowne decyzje dekretowe ze skutkiem *ex tunc*. W takim bowiem przypadku wnioski dekretowe „odżywa” i ponownie podlega rozpoznaniu.

Nie byłoby nadal żadnych rozbieżności w orzecznictwie w tym zakresie, gdyby nie wyrok SN z 15 października 2008 r. (I CSK 235/08) wydany w sprawie nieruchomości dekretowej rodziny Branicznych. W wyroku tym, nie dokonując szerszej wykładni art. 7 ust. 4 dekretu, SN po raz pierwszy zaakceptował odosobnione dotychczas stanowisko Zbigniewa Strusa i stwierdził, że „wygaśnięcie praw do odszkodowania” dotyczy jedynie praw istniejących w chwili wejścia w życie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (a więc stanów prawnych już ostatecznie zakończonych).

Wcześniej – jak stwierdził to sam pomysłodawca normatywnego reaktywowania znaczenia art. 7 ust. 4 dekretu – właściciele gruntów nie mogli łudzić się co do otrzymania prawa do działki zamiennej, gdyż w piśmiennictwie nie było żadnej wypowiedzi traktującej serio ten przepis¹⁹.

Od daty wyroku SN w sprawie I CSK 235/08 można znowu twierdzić, że przepis art. 7 ust. 4 dekretu nadal obowiązuje. Wszelkie zarzuty dotyczące tego przepisu formułowane obecnie w środkach zaskarżenia powinny więc koncentrować się na błędnej wykładni tego przepisu, a nie na jego niewłaściwym zastosowaniu.

¹⁹ Z. Strus, *Grunty...*, s. 9.

Wybrane orzecznictwo sądów administracyjnych

W orzecznictwie sądów administracyjnych zauważono, że mimo formalnego uchylenia na mocy art. 241 ust. 1 u.g.n. poprzedniej ustawy, a więc także art. 82 u.g.g., nie nastąpiło w tym zakresie zniesienie skutków wygaszenia prawa z ust. 4 art. 7 dekretu, a w konsekwencji przywrócenie stanu prawnego sprzed 1 sierpnia 1985, albowiem wygaśnięcie tego prawa (w zakresie stanów prawnych zakończonych) reguluje obecnie wprost art. 214 ust. 1 u.g.n.²⁰

Z kolei w wyroku z 2008 r.²¹ WSA potwierdził, że w ramach zwykłego postępowania dekretowego w przypadku nieuwzględnienia wniosku o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego gruntu poprzedniemu jego właścicielowi, organ obowiązany jest zaofiarować mu, w miarę posiadania zapasu gruntów – na tych samych warunkach, użytkowanie wieczyste innego gruntu o równej wartości użytkowej. Inny natomiast pogląd w tej sprawie wyraził WSA wyroku z 24 marca 2010 r.²², uznając, że roszczenie z art. 7 ust. 4 dekretu wygasło, a zwykła sprawa dekretowa nie jest „sprawą dekretową o odszkodowanie”, o jakim mowa w art. 7 ust. 4. Stwierdził także, że tylko w ramach takiej odrębnej sprawy o odszkodowanie można byłoby ewentualnie podważać konstytucyjność art. 214 ust. 1 u.g.n. z powołaniem się na regulację art. 7 ust. 4 dekretu.

Zasadnicze zagadnienia

W związku z poruszoną problematyką pojawiają się następujące zagadnienia wymagające szerszego omówienia:

a) czy przepis art. 7 ust. 4 dekretu o gruntach warszawskich nadal obowiązuje, czy też wygasł albo został derogowany z systemu prawa np. przez *desuetudo*;

b) czy w świetle art. 82 ust. 1 u.g.g. organ rozstrzygający po dniu 1 sierpnia 1985 r. wniosek dekretowy posiada możliwość przyznania by-

²⁰ Zob. wyroki NSA z 27 listopada 2009 r., I OSK 236/09 oraz WSA z 27 lutego 2009 r., I SA/Wa 1593/03.

²¹ Wyrok WSA z 2 października 2008 r., I SA/Wa 574/08.

²² Wyrok WSA z 24 marca 2010 r., I SA/Wa 2167/09.

łemu właścicielowi gruntu warszawskiego praw do nieruchomości zamiennej;

c) czy, kiedy i którym ewentualnie byłym właścicielom gruntów warszawskich przysługuje roszczenie o przyznanie nieruchomości zamiennej; czy uzasadnione jest ewentualne różnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych grup dekretovców;

d) jeśli takie roszczenie istnieje, to jaki ma charakter i w jakim trybie (administracyjnym czy sądowym) powinno być realizowane;

e) czy w sprawach odszkodowawczych zachodzi konieczność (uprzedniego w stosunku do powództwa) rozstrzygnięcia przez organ administracyjny w ramach „przedsądu” odnośnie do nieruchomości zamiennej w trybie art. 7 ust. 4 dekretu warszawskiego, a jeśli tak, to czy brak decyzji administracyjnej w tym zakresie skutkuje przedwczesnością powództwa odszkodowawczego i koniecznością zawieszenia sprawy odszkodowawczej na podstawie art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c.;

f) w jakim terminie należy wystąpić o przyznanie nieruchomości zamiennej, czy jest to możliwe obecnie, czy też termin zgłaszania tego typu roszczeń już upłynął;

g) czy różnicowanie sytuacji prawnej byłych właścicieli gruntów warszawskich na podstawie art. 82 ust. 1 u.g.g. w zw. z art. 214 ust. 1 u.g.n. nie narusza konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 ust.1 Konstytucji).

Sprawa I CSK 26/09

Na część z powyższych pytań odpowiedzi udzielił wprost SN w wyroku z dnia 26 sierpnia 2009 r. (I CSK 26/09)²³ – jedynym dotychczas tak szeroko odnoszącym się do tej problematyki. Wyrok ten zasługuje na szczególną uwagę, zwłaszcza że odnosi się zarówno do spraw administracyjnych, jak i cywilnych procesów odszkodowawczych. SN skoncentrował się na problematyce dalszego, a więc po dniu 1 sierpnia 1985 r., obowiązywania bądź nie – art. 7 ust. 4 dekretu i zakresu jego zastosowania.

²³ Wyrok z uzasadnieniem opublikowany w OSN-ZD A/2010, poz. 22 oraz w Lex nr 527139; zob. aprobująca glosa J. F o r y s t k a, Monitor Prawniczy 2010, nr 13, s. 750-755.

Wyrok ten zapadł na tle następującego stanu faktycznego. W 1999 r. przeddekretowi właściciele uzyskali decyzję nadzorczą stwierdzającą nieważność odmownej decyzji dekretowej z 1953 r. W latach 80. zostały wydane decyzje administracyjne zezwalające na sprzedaż 5 lokali mieszkalnych znajdujących się w kamienicy położonej na gruncie objętym wnioskiem dekretowym, a następnie w wykonaniu tych decyzji lokalowych mieszkania te zostały sprzedane przez Skarb Państwa osobom trzecim. Decyzją Prezydenta Warszawy z 2003 r. – w uwzględnieniu wniosku dekretowego – ustanowiono na rzecz powodów użytkowanie wieczyste zabudowanego kamienicą gruntu 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 dekretowej zawarta została w 2005 r. umowa o oddanie powodom w użytkowanie wieczyste udziału wynoszącego jedynie 62,70%. Wcześniej SKO decyzjami nadzorczymi z lat 2000-2002 stwierdziło na podstawie art. 158 § 2 k.p.c., że tzw. decyzje lokalowe Kierownika Urzędu Dzielnicowego z lat 80. wydane zostały z naruszeniem prawa i wywołały nieodwracalne skutki prawne. Rozpoznając wniosek o odszkodowanie złożony w trybie art. 160 k.p.a. – decyzją z 2004 r. SKO 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 z własnością sprzedanych przez Skarb Państwa mieszkań. Ocenę sądu okręgowego podzielił sąd apelacyjny, który oddalił apelację Skarbu Państwa, uznając, że w sprawie ma miejsce tzw. wieloczłonowy związek przyczynowy. Sąd apelacyjny potwierdził, że w sprawie zachodzi adekwatny związek przyczynowy między szkodą powodów a główną odmowną decyzją dekretową z 1953 r., nie wyklucza to jednak istnienia normalnego związku przyczynowego z kolejnym ogniwem w tym związku w postaci wydania w latach 80. pięciu odrębnych tzw. decyzji lokalowych. Decyzje te stanowiły bowiem zezwolenie państwa na sprzedaż lokali i w ich konsekwencji nastąpiła sprzedaż mieszkań, co ostatecznie doprowadziło do definitywnej utraty

przez powodów prawa własności tych lokali i związanego z nimi udziału w prawie użytkowania wieczystego gruntu.

W oddalonej przez Sąd Najwyższy skardze kasacyjnej pozwany Skarb Państwa zarzucił naruszenie prawa materialnego poprzez niezastosowanie w sprawie art. 7 ust. 4 dekretu i uwzględnienie powództwa mimo jego rzekomej przedwczesności.

Uzupełniając stan faktyczny tej sprawy, dodać należy, że gmina nigdy nie zaoferowała powodowi nieruchomości zamiennej, a jako przyczynę częściowej odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego wskazano w decyzji dekretowej z 2003 r. – 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, co zgodnie z orzecznictwem obligowało organ do uwzględnienia wniosku.

Czy przepis art.7 ust. 4 dekretu nadal obowiązuje?

Czy zatem przepis art.7 ust. 4 dekretu obowiązuje nadal, czy też został derogowany z systemu prawnego w sposób wyraźny albo w sposób nieformalny przez *desuetudo*? Zdarza się bowiem, że pewne przepisy prawa nie są ani przestrzegane, ani stosowane w praktyce. Wówczas przepisy takie uważa się za nieobowiązujące, gdyż utraciły one moc obowiązującą *per desuetudinem*²⁴. Możliwość działania wskazanego mechanizmu derogacji w obecnym systemie prawa polskiego potwierdził TK²⁵.

Zauważyć należy, iż przepis art. 7 ust. 4 dekretu nie był nigdy stosowany w praktyce administracyjnej, czyli przez ponad 65 lat. Przepis

²⁴ J. Nogacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa*, PWN 1994, s. 151.

²⁵ Wyrok TK z 3 lipca 2001 r., K 3/01 (OTK-A 2002, z. 3, poz. 27) oraz sędzia TK, Marian Zdyb w zdaniu odrębnym od postanowienia TK z 28 października 2001 r., SK 5/01 (OTK 2001, z. 8, poz. 266).

ten, w przypadku wydania odmownej decyzji dekretowej, nakładał na gminę obowiązek przyznania gruntu zamiennego, jednak za brak wykonania tego obowiązku ustawodawca nie przewidział żadnych sankcji prawnych. W świetle aktualnego orzecznictwa odszkodowania za szkody spowodowane bezprawnymi orzeczeniami dekretowymi wydanymi przed dniem 27 maja 1990 r.²⁶, tj. powstaniem samorządu terytorialnego, obciążają wyłącznie Skarb Państwa, a nie gminę – Miasto Stołeczne Warszawę²⁷. Działaniem nieracjonalnym byłoby zatem przekazywanie dekretowcom przez Prezydenta Warszawy wolnych gruntów tytułem „nieruchomości zamiennych” przy jednoczesnym braku sankcji za ich nieprzyznanie. Mogłoby to być nawet przez niektórych potraktowane jako działanie na szkodę gminy, mimo że każdy organ administracji ma obowiązek działać na podstawie przepisów prawa i to w celu realizacji słusznego interesu strony (art. 7 k.p.a.).

Jeśli dany przepis prawa nie był stosowany *de facto* od momentu jego wydania przez okres ponad 65 lat, za jego niestosowanie nie przewidziano żadnych sankcji prawnych, nigdy nie wprowadzono do systemu prawnego aktu wykonawczego umożliwiającego jego stosowanie, a ponadto organy zobowiązane do jego stosowania nieprzerwanie i konsekwentnie utrzymują, iż przepis ten wygasł, twierdzenie o derogowaniu przedmiotowego przepisu przez *desuetudo* wydaje się być racjonalne.

W opisanym powyżej wyroku I CSK 26/09 SN podzielił jednak pogląd odmienny, a prezentowany też we wcześniejszym wyroku I CSK 235/08, a mianowicie, że art. 7 ust. 4 nie utracił mocy prawnej na skutek *desuetudo*. Jest to pogląd zasługujący na aprobatę, o ile tylko uwzględni się dalsze zastrzeżenia tego Sądu – o czym poniżej.

Zgodzić się należy z SN, że art. 82 ust. 1 u.g.g. nie mógł spowodować wygaśnięcia praw, które powstałyby dopiero po rozpatrzeniu wniosku dekretowego (także po uprzednim unieważnieniu w trybie nadzorczym decyzji dekretowej) po dniu 1 sierpnia 1985 r. Ustawo-

²⁶ Data wejścia w życie tzw. ustawy samorządowej, tj. ustawy z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.);

²⁷ Zob. uchwała 7 sędziów SN z 7 grudnia 2006 r. – III CZP 99/06.

dawca, posługując się w tym przepisie terminem „wygaśnięcia” praw, sam uznał, iż będące ich źródłem przepisy nie utraciły mocy prawnej, gdyż ich wprost nie uchylił (mógł to zrobić wyraźnie w przepisach przejściowych), a jedynie stwierdził, że roszczenia te „wygasają”. Tak więc podzielić należy prezentowane obecnie przez SN stanowisko, iż przepis ten nie wywiera żadnego wpływu na niezakończone do dnia 1 sierpnia 1985 r. postępowania dekretowe.

Obowiązek pozytywnego załatwienia wniosku dekretowego

Utrwalony i jednolity, zarówno w orzecznictwie²⁸, jak i w doktrynie²⁹, jest pogląd, że gmina zobowiązana jest uwzględnić każdy złożony w terminie wniosek dekretowy, jeżeli tylko korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela daje się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według prawomocnego, prawidłowo uchwalonego i opublikowanego oraz obowiązującego w dacie wydawania decyzji planu zagospodarowania przestrzennego³⁰, a także gdy brak jest takiego planu. Obowiązкови temu odpowiada po stronie uprawnionego byłego właściciela gruntu warszawskiego **zbywalne w drodze czynności cywilnoprawnych *inter vivos* i dziedziczne prawo majątkowe realizowane w postępowaniu administracyjnym**³¹.

²⁸ Wyrok NSA z 4 stycznia 1999 r., IV SA 135/98 (niepubl.); por. uchwała SN z 21 marca 2003 r., III CZP 6/03 (OSNC 2004, nr 1, poz. 14); wyrok NSA z 11 grudnia 1995 r., VI SA 9/95 (ONSA 1996, nr 1, poz. 7), wyrok NSA z 2 września 1996 r., IV SA 324/95, wyrok NSA z 15 czerwca 2000 r., I SA 1036/99 (niepubl.);

²⁹ E. M z y k, *Grunty...*, s. 30; Z. S t r u s, *Grunty...*, s. 5-33; S. R u d n i c k i, [w:] G. B i e n i e k, S. R u d n i c k i, *Nieruchomości...*, s. 259.

³⁰ Określenie dekretowe „plan zabudowania” zastąpiło z chwilą wejścia w życie dekretu z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz.U. Nr 16, poz. 109) określenie „plan zagospodarowania przestrzennego”. W orzecznictwie przyjęto także, że brak obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego nie może stanowić przesłanki wydania decyzji odmownej, ponieważ dekret nie określa żadnych innych negatywnych przesłanek do przyznania prawa użytkowania wieczystego gruntu niż określona w art. 7 ust. 2 dekretu, tak m.in. NSA w wyroku z 17 stycznia 2002 r., I SA 1482/00 (Lex nr 81770), WSA w wyroku z 6 listopada 2008 r., I SA/Wa 224/08 (Lex nr 510344).

³¹ Por. uchwała SN z 21 marca 2003 r., III CZP 6/03 (OSNC 2004, nr 1, poz. 14); wyrok NSA z 15 czerwca 2000 r., I SA 1036/99 (niepubl.); uchwała NSA z 14 października 1996 r., OPK 19/96 (ONSA 1997, nr 2, poz. 56).

Czy, kiedy i którym byłem właścicielem gruntów warszawskich przysługuje roszczenie o przyznanie nieruchomości zamiennej?

W omawianym wyroku I CSK 26/09 doszedł SN do słusznego wniosku, że na podstawie art. 7 ust. 4 dekretu gmina ma również obowiązek zaoferować dotychczasowemu właścicielowi prawo użytkowania wieczystego innego gruntu o równej wartości użytkowej **tylko i wyłącznie** w przypadku, gdy podstawą wydania odmownej decyzji dekretowej jest ust. 2 tego artykułu (sprzeczność z planem).

O przyznanie nieruchomości zamiennej mogą ubiegać się tylko ci dekretowcy, którzy otrzymali decyzję odmowną po dniu 1 sierpnia 1985 r., a jedyną przyczyną odmowy była niemożliwość pogodzenia sposobu korzystania z nieruchomości przez dotychczasowego właściciela z przeznaczeniem tego gruntu w obowiązującym w dacie wydania decyzji planie zagospodarowania przestrzennego.

Dodać należy, że brak planu nie może stanowić podstawy decyzji odmownej, lecz wręcz przeciwnie – obliгуje organ do wydania decyzji pozytywnej. **W przypadku odmowy ustanowienia tego prawa z innych pozadekretowych przyczyn (np. z powodu trwałego rozdysonowania gruntem na rzecz osób trzecich) art. 7 ust. 4 dekretu nie ma 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 dotkniętych wadą wskazaną w art. 156 § 1 k.p.a. ze względu na sprzeczność z tymże przepisem, przewidywał taką samą procedurę rekompensowania skutków nieuwzględnienia wniosku. Wobec powyższego uznać należy, że warunkiem przyznania gruntu zamiennego na podstawie 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”.

W ten sposób SN zawęził zakres zastosowania tego przepisu jedynie do niewielkiej części decyzji odmownych, gdyż kwestie planistyczne po

1 sierpnia 1985 r. bardzo rzadko były i są rzeczywistą przyczyną odmownych decyzji dekretowych.

Tryb realizacji roszczenia o przyznanie nieruchomości zamiennej

Brak jest jednolitego stanowiska odnośnie do trybu ubiegania się o przyznanie nieruchomości zamiennej przez gminę.

Przykładowo w jednym z wyroków z 2008 r. WSA wyraził pogląd, że organ prowadzący w zwykłym trybie sprawę wniosku dekretowego, wydając decyzję odmowną na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu, powinien **jednocześnie** orzec odnośnie do możliwości zaoferowania – w miarę posiadania zapasów gruntów – nieruchomości zamiennej³², a z kolei inny skład tego samego sądu w 2010 r. stwierdził, że powinno to nastąpić w odrębnym postępowaniu odszkodowawczym³³.

Sądy powszechne zdają się prezentować zupełnie inny pogląd, a mianowicie, że realizacja uprawnienia z art. 7 ust. 4 dekretu nie należy w ogóle do trybu administracyjnego³⁴, aczkolwiek zdarzają się poglądy odmienne³⁵. 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 „zaoferowanie” 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 przepisy administracyjne 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. 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 tylko wówczas, gdy samodzielnie oceni, że pozwala jej na to

³² Zob. przyp. 21.

³³ Zob. przyp. 22.

³⁴ Wyrok SA w Warszawie z 10 września 2009 r., I ACa 1306/08 (niepubl.).

³⁵ Wyrok SN z 28 stycznia 2010 r., I CSK 251/09 (Lex nr 5701119).

posiadany zapas gruntów, ale nadto i wówczas, gdy właściciel zaofiarowaną nieruchomość zamienną zechce przyjąć.

Sąd apelacyjny wywodzi, że przeddektetowemu właścicielowi nie przysługuje cywilnoprawne roszczenie o przyznanie prawa użytkowania wieczystego na nieruchomości zamiennej, które mogłoby być realizowane w ramach powództwa przed sądem powszechnym. Oba sądy wyraźnie w tym zakresie odwołują się do orzecznictwa ukształtowanego na gruncie podobnego prawa, tj. **prawa pierwszeństwa określonego w art. 34 u.g.n.**³⁶

W obowiązującym stanie prawnym tzw. uznanie administracyjne utraciło swój dotychczasowy charakter. Zakres swobody organu administracji został w sposób maksymalny ograniczony ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, gdyż zgodnie z zasadą proporcjonalności³⁷ zakres ochrony „słusznego interesu strony” (art. 7 k.p.a.) uzyskał ostatnio ochronę konstytucyjną (art. 31 ust. 3 Konstytucji), a nadto organy administracji obowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 6 k.p.a. i art. 7 Konstytucji).

Podzielić należy pogląd, że chociaż roszczenie to z przyczyn wskazanych powyżej nie może być dochodzone przed sądami powszechnymi, to jednak w zakresie określonym w wyroku I CSK 26/09 może być realizowane w postępowaniu administracyjnym. Dotyczy to jednak sytuacji, gdy decyzja dekretowa zostaje wydana po dniu 1 sierpnia 1985 r., a jedyną i wyłączną przyczyną odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego jest sprzeczność korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela z przeznaczeniem tego gruntu w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego.

W takim przypadku organ administracji rozpoznający pierwotny wniosek dekretowy musi dokonać jego oceny dwufazowo:

³⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z 24 lipca 2008 r., I SA/Gd 359/08 (Lex nr 511483), wyrok SN z 12 marca 2003 r., II CKN 857/00 (Lex nr 788550), wyrok NSA z 13 sierpnia 1998 r., I SA 485/98 (niepubl.), oraz uchwała składu 7 sędziów SN z 23 lipca 1992 r., III CZP 62/92 (OSNCP 1992, nr 12, poz. 214).

³⁷ Zob. H. I z d e b s k i, *Zasada proporcjonalności a władza dyskrejonalna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2010, nr 1 oraz cytowane tam piśmiennictwo i orzecznictwo.

W pierwszym etapie powinien sprawdzić przesłanki z ust. 2 art. 7 dekretu, a więc czy na podstawie obowiązującego w dacie wydawania decyzji planu zagospodarowania przestrzennego istnieje możliwość korzystania z nieruchomości przez jej dotychczasowego właściciela. Dopiero gdy ta ocena wypadnie negatywnie, organ obowiązany jest przejść do drugiego etapu badania wniosku.

W tej drugiej fazie organ obowiązany jest ustalić, czy w ramach posiadanego zapasu gruntów gminy znajduje się nieruchomość równoważna użytkowo do tej utraconej. Jeśli tak, to organ **w ramach tego samego postępowania administracyjnego**, orzekając o odmowie uwzględnienia wniosku na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu, **powinien jednocześnie** orzec o zaofiarowaniu wnioskodawcy nieruchomości zamiennej na podstawie art. 7 ust. 4 dekretu. Brak jakiegokolwiek orzeczenia w odniesieniu do kwestii nieruchomości zamiennej przy istnieniu przesłanek z ust. 2 art. 7 dekretu wydanie decyzji odmownej należy traktować jako stanowisko organu, iż brak jest w zasobach gminy „nieruchomości zamiennej”.

Organ powinien w tym przypadku zachowywać się podobnie jak w sprawie nadzorczej – nieważnościowej, gdy najpierw badane są wyłącznie przesłanki nieważności decyzji, a dopiero w drugiej fazie, czy w okresie po wydaniu bezprawnej (nieważnej) decyzji nie zaistniały inne okoliczności, które powodują nieodwracalność skutków prawnych (art. 158 § 2 k.p.a.). Kończąc takie postępowanie nadzorcze organ wydaje jedną decyzję, podobnie powinien uczynić w przypadku zakończenia postępowania dekretowego, równocześnie stosuje się ust. 2 i 4 art. 7 dekretu.

Termin składania wniosku o przyznanie nieruchomości zamiennej

Nie da się wykluczyć, że orzecznictwo sądów administracyjnych w przyszłości pójdzie swoją własną drogą i uzna, że roszczenie o przyznanie nieruchomości zamiennej ma charakter administracyjny i właściwym trybem jego realizacji byłby tryb administracyjny. Może się tak zdarzyć zwłaszcza, gdy ma się na uwadze wzgląd na autonomię prawa administracyjnego i co jakiś czas pojawiającą się i sygnalizowaną rozbieżność orzecznictwa sądów powszechnych i administracyjnych.

W takim przypadku, skoro przepis dekretu nie wskazuje, w jakim terminie należy złożyć wniosek o nieruchomości zamienną, można przyjąć dwa rozwiązania. Albo wniosek taki można złożyć w każdym czasie, a więc także obecnie, wiele lat po zakończeniu postępowania dekretowego, albo też kwestia ta powinna być rozstrzygana już w decyzji dekretowej kończącej postępowanie wszczęte wnioskiem złożonym w terminie 6 miesięcy od daty objęcia gruntu w posiadanie przez gminę (art. 7 ust. 1 dekretu).

Jeśli podzielić pogląd o administracyjnym charakterze tego roszczenia, a przychyliam się do tego stanowiska, to, moim zdaniem, właściwszym rozwiązaniem jest orzekanie o zaofiarowaniu nieruchomości zamiennej – już w samej decyzji kończącej postępowanie dekretowe odmawiającej ustanowienia prawa użytkowania wieczystego tylko z uwagi na niemożliwość pogodzenia korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela z przeznaczeniem tego gruntu w planie zagospodarowania przestrzennego (art. 7 ust. 2 dekretu).

W przypadku innych pozadekretowych przyczyn odmownej decyzji dekretowej – zgodnie z cytowanym wyżej poglądem SN – przepis art. 7 ust. 4 dekretu nie ma w ogóle zastosowania.

Gdyby jednak zaaprobować pierwszy wariant, że roszczenie administracyjnoprawne o przyznanie nieruchomości zamiennej może być realizowane w każdym czasie po wydaniu po dniu 1 sierpnia 1985 r. decyzji odmownej z przyczyny wskazanej w art. 7 ust. 2 dekretu, to wówczas mogłoby dojść do paraliżu inwestycyjnego Warszawy. Byli właściciele mieliby możliwość złożenia nowego odrębnego wniosku odszkodowawczego w trybie art. 7 ust. 4 (za takim rozwiązaniem zdaje się opowiadać WSA w wyroku z 24 marca 2010 r., I SA/Wa 2167/09) i wskazania konkretnego gruntu zamiennego należącego do gminy – Miasta Stołecznego Warszawy, który chcieliby otrzymać tytułem rekompensaty za utracony grunt warszawski. Ponieważ prawo administracyjne nie zna pojęcia całkowitej „uznaniowości”, to organ jako obowiązany zawsze działać podstawie przepisów prawa (art. 6 k.p.a. i art. 7 Konstytucji) i uwzględniać słuszny interes strony (art. 7 k.p.a. i art. 31 ust. 3 Konstytucji) musiałby ustalić, czy rzeczywiście gmina nie dysponuje gruntami, które mogłaby przeznaczyć na zaspokojenie roszczeń spadkobierców przeddekretowych właścicieli. Jeśli

tylko okazałoby się, że gmina takie zasoby gruntów posiada (a wystarczającym dowodem ich istnienia wydają się być publikowane w prasie i Internecie ogłoszenia o organizowanych przez Miasto przetargach na sprzedaż nieruchomości gminnych), to wówczas powstawałby administracyjnoprawny obowiązek zaofiarowania gruntu osobie uprawnionej.

Granice uznania administracyjnego, jak już wskazano wcześniej, zostały w orzecznictwie bardzo zawężone. Uznanie administracyjne nie pozwala obecnie organowi na dowolność w załatwianiu sprawy³⁸, a więc w takim przypadku – na nieuzasadnioną odmowę zaofiarowania gruntu zamiennego pozostającego w zasobach gminy.

Użycie sformułowania „zaofiaruje”, podobnie jak „uwzględni wniosek”, oznacza bowiem zawsze obowiązek zaofiarowania uprawnionemu nieruchomości zamiennej w każdym przypadku posiadania zapasu gruntów.

Jeśli zatem organ, odmawiając ustanowienia prawa użytkowania gruntu na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu, jednocześnie zaniecha zbadania istnienia odpowiednich zasobów gruntów albo mimo posiadania takich zasobów odmówi ich zaofiarowania tytułem nieruchomości zamiennej, to wówczas takie zachowanie organu należy uznać za rażące naruszenie prawa. Decyzja taka powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego albo w ramach zwykłego postępowania odwoławczego, albo w przypadku decyzji ostatecznych w ramach postępowania nadzorczego prowadzonego na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

W przypadku, gdy podstawą wydania odmownej decyzji dekretowej jest inna przyczyna niż określona w ust. 2 tego przepisu (najczęściej jest to trwale rozdysponowanie nieruchomością objętą wnioskiem dekretowym na rzecz osób trzecich³⁹), poszkodowanym przysługuje wyłącznie realizowane przed sądem powszechnym cywil-

³⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z 14 stycznia 2010 r., IV SA/Gl 461/09 oraz wyrok WSA w Krakowie z 2 grudnia 2009 r., I SA/Kr 1588/08.

³⁹ Zauważyć należy, że zgodnie z uchwałą składu siedmiu sędziów NSA z 20 marca 2000 r., OPS 14/99 (ONSA 2000, z. 3, poz. 93) ustanowienie na rzecz osoby trzeciej użytkowania wieczystego nieruchomości umową notarialną zawartą na podstawie decyzji administracyjnej nie powoduje nieodwracalności skutków prawnych.

noprawne roszczenie odszkodowawcze o zapłatę odpowiedniej sumy pieniężnej, bez potrzeby uzyskiwania w ramach „przedsądu” odrębnej decyzji z art. 7 ust. 4 dekretu.

Czy decyzja wydana na podstawie w trybie art. 7 ust. 4 dekretu stanowi prejudykat w sprawach odszkodowawczych?

Duża uznaniowość gminy, a po stronie właściciela brak cywilnoprawnego roszczenia, ale też przywilej odmowy przyjęcia nieruchomości zamiennej⁴⁰ – zdaniem sądu apelacyjnego – powoduje, że właścicielowi nie można przypisać obowiązku oczekiwania na zaofiarowanie gruntu zamiennego, zwłaszcza gdy brak jest dokładnego oznaczenia czasu, w jakim gmina miałaby zaofiarować taki grunt. Z takim poglądem należy się zgodzić.

Błędne jest zatem twierdzenie, że roszczenia odszkodowawcze w sprawach gruntów warszawskich (za szkody spowodowane wydaniem bezprawnych odmownych decyzji dekretowych) są w takich przypadkach przedwczesne i wymaga odrębnego prejudykatu w postaci decyzji dekretowej. Brak jest konieczności uprzedniego w stosunku do powództwa cywilnego o odszkodowanie rozstrzygnięcia przez organ administracyjny w kwestii nieruchomości zamiennej w trybie art. 7 ust. 4 dekretu warszawskiego.

Przepis ten nie przyznaje bowiem dotychczasowemu właścicielowi roszczenia o ustanowienie własności czasowej do nieruchomości zamiennej, albowiem to wyłącznie gmina „zaofiaruje uprawnionemu” grunt „równej wartości użytkowej”. W pełni zatem podzielić należy pogląd SN wyrażony w sprawie I CSK 26/09, że jeśli „po stronie dotychczasowego właściciela nieruchomości nie powstawało roszczenie o ustanowienie własności czasowej nieruchomości zamiennej, zaś po stronie gminy istniała uznaniowość w zaofiarowaniu nieruchomości zamiennej, to nie sposób podzielić stanowiska, iż wyczerpanie trybu administracyjnego w przedmio-

⁴⁰ W wielu swoich wyrokach SA w Warszawie stoi na stanowisku, że poszkodowanemu wadliwa decyzją dekretową przysługuje prawo wyboru sposobu naprawienia szkody, przykładowo w wyrokach z 16 stycznia 2009 r., I ACa 693/08 (niepubl.) oraz z 30 lipca 2008 r., I ACa 171/08 (niepubl.).

cie ustanowienia własności czasowej gruntu zamiennego warunkowało wystąpienie z roszczeniem odszkodowawczym”.

Nie zmienia tej sytuacji okoliczność, że niektórym byłym właścicielom przysługuje administracyjnoprawne roszczenie o ustanowienie użytkownika wieczystego gruntu zamiennego, albowiem zawsze właściciel ten może odmówić przyjęcia takiego prawa i żądać zapłaty sumy pieniężnej tytułem naprawienia szkody (art. 363 § 1 k.c.). Prawo wyboru sposobu naprawienia szkody przysługuje wierzycielowi, bowiem zobowiązany do naprawienia szkody nie może przecież narzucać wierzycielom sposobu jej naprawienia. Takie stanowisko powszechnie przyjmowane jest w orzecznictwie warszawskiego sądu apelacyjnego i znajduje potwierdzenie w ugruntowanym orzecznictwie SN⁴¹.

Dodatkowo brak oczekiwania przez uprawnionych na zaofiarowanie im prawa użytkownika wieczystego w odniesieniu do nieruchomości zamiennej, a nawet brak woli przyjęcia takiego prawa, gdyby faktycznie w trakcie procesu odszkodowawczego zostało takie prawo zaofiarowane przez gminę, nie może być według sądu apelacyjnego traktowane jako mające wpływ nie tylko na samą zasadę odpowiedzialności odszkodowawczej, ale i na wysokość należnego odszkodowania, gdyż nie może być potraktowane jako przyczynienie się do zwiększenia rozmiarów szkody (art. 362 k.c.). Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w cytowanym już wyroku z dnia 23 września 2009 r. (I CSK 96/09).

Art. 82 ust. 1 u.g.g. w zw. z art. 214 ust. 1 u.g.n. a zasady równości wobec prawa

Niedawno NSA w wyroku z 27 listopada 2009 r., I OSK 236/09, dostrzegł, że art. 82 ust. 1 u.g.g. w zw. z art. 214 ust. 1 u.g.n. jest sprzeczny z Konstytucją, bowiem narusza przepisy o ochronie własności (art. 64) oraz równości wobec prawa (art. 32), gdyż przewi-

⁴¹ Zob. wyrok SN z 28 września 2005 r., I CK 113/05 (Lex nr 319239) oraz cytowane w przypisie 2 wyroki: z 23 września 2009 r., I CSK 96/09, oraz z 4 marca 2010 r., I CSK 380/09.

duje wyłączenie bez prawa do odszkodowania (art. 21 ust. 2) oraz różnicuje sytuację byłych właścicieli nieruchomości warszawskich bez dostatecznego uzasadnienia (art. 31 ust. 3). *De lege ferenda* należy postulować zrównanie sytuacji wszystkich dekretovców, którym odmówiono ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu, poprzez umożliwienie im złożenia ponownie wniosku o przyznanie nieruchomości zamiennej.

Jeszcze lepszym rozwiązaniem byłoby otwarcie na nowo terminu wszystkim byłym właścicielom gruntów warszawskich do złożenia wniosku dekretowego, aby zrównać ich sytuację prawną.

De lege lata należy oczekiwać wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym przez sąd administracyjny lub sąd powszechny, gdy tylko pojawi się problem konstytucyjności tych przepisów w konkretnej sprawie.

Podsumowanie

Reasumując, stwierdzić należy, że dekret ustanowił dwufazowy system rozpoznawania wniosków dekretowych. W ramach tego samego zwykłego postępowania dekretowego powinna być wydana tylko jedna decyzja dekretowa na podstawie zarówno ust. 2, jak i ust. 4 art. 7 dekretu. W pierwszej kolejności organ obowiązany jest dokonać oceny wniosku dekretowego przez pryzmat istnienia przesłanek wskazanych w ust. 2, a więc sprawdzić, czy na podstawie obowiązującego w dacie wydawania decyzji dekretowej planu zagospodarowania przestrzennego istnieje możliwość korzystania z nieruchomości przez jej dotychczasowego właściciela, a dopiero w drugiej fazie, uzależnionej od uprzedniej negatywnej oceny wniosku w aspekcie ust. 2, dokonać oceny, czy w ramach posiadanych zapasów gruntu organ dysponuje nieruchomością zamienną równoważną użytkowo. Jeśli tylko stwierdzi, że taka nieruchomość zamienna w jego zasobach się znajduje, to organ zobowiązany jest na podstawie ust. 4 tego artykułu taką nieruchomość zaoferować uprawnionemu wnioskodawcy. Brak rozstrzygnięcia o nieruchomości zamiennej należy zrównać z rozstrzygnięciem negatywnym potwierdzającym brak w zasobach gminy odpowiednich nieruchomości zamiennych. Nie ma także potrzeby orzekania o nie-

ruchomości zamiennej, gdy przyczyna dekretowej decyzji odmownej ma charakter pozadekretowy (np. trwałe rozdysponowanie nieruchomością na rzecz osób trzecich w drodze umów notarialnych).

Słuszny jest przy tym pogląd wyrażony przez SN w wyroku I CSK 26/09, że „warunkiem przyznania gruntu zamiennego na podstawie art. 7 ust. 4 dekretu z 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy jest wydanie przez organ administracji ostatecznej decyzji odmawiającej przyznania prawa użytkowania wieczystego z przyczyn określonych w ust. 2 tego artykułu”.