

CZY ZMIANY W PRZEPISACH ZATRZYMAJĄ „DZIKĄ REPRYWATYZACJĘ” I WPROWADZĄ STAN BEZPIECZEŃSTWA PRAWNEGO ?



Marcin Nowakowski

Kancelaria Brudkiewicz Suhecka
i Partnerzy

Streszczenie

Tematem artykułu jest zagadnienie reprivatyzacji nieruchomości dekretowych warszawskich przedstawione zarówno na tle historyczno-politycznym, jak i w świetle aktualnego procesu zmian w przepisach prawa reprivatyzacyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem problemów jakie rodzi dotychczasowy brak kompleksowych rozwiązań ustawowych w tej materii.

W pierwszej części artykułu autor przedstawia istotę problemu reprivatyzacji, sytuację prawną byłych właścicieli nieruchomości dekretowych (ich następców prawnych) oraz dotychczasowe inicjatywy polskiego ustawodawcy w zakresie zmian w przepisach prawa reprivatyzacyjnego, a także aktualne zmiany wprowadzane tzw. „małą ustawą reprivatyzacyjną”.

W dalszej części artykułu autor rozważa czy nowe prawo zapobiegnie procederowi tzw. „dzikiej reprivatyzacji” nieruchomości w stolicy, zatrzyma falę sprzedaży roszczeń do tych nieruchomości i wprowadzi stabilność oraz bezpieczeństwo prawa.

W rozważaniach końcowych autor poddaje ocenie dotychczasowe zmiany w przepisach prawa reprivatyzacyjnego i sygnalizuje postulaty *de lege ferenda*, związane z przyszłymi, kompleksowymi zmianami w ustawodawstwie.

Słowa kluczowe

reprivatyzacja, nieruchomość, Warszawa, dekret Bieruta, dekret warszawski, zwrot, odszkodowanie, roszczenia, mała ustawa reprivatyzacyjna

Niespełna rok musieliśmy czekać na rozstrzygnięcie zgodności tzw. „małej ustawy reprivatyzacyjnej” z ustawą zasadniczą. Trybunał orzekając w składzie 12 sędziów, wyrokiem z dnia 27 lipca 2016 roku uznał tę ustawę za zgodną z Konstytucją, troje sędziów złożyło zdanie odrębne. O tym, czy nowelizacja przepisów wejdzie w życie, ostatecznie zdecydował Prezydent Andrzej Duda podpisując ustawę w połowie sierpnia. Zacznie ona obowiązywać od 17 września 2016 roku.

Warszawskie nieruchomości dekretowe mogą teraz zostać objęte większą ochroną przed ich zwrotem niż miało to miejsce dotychczas. Pytanie jednak, czy nowe prawo zapobiegnie tzw. „dzikiej reprivatyzacji” nieruchomości w stolicy, zatrzyma falę sprzedaży roszczeń do tych nieruchomości i wprowadzi stabilność oraz bezpieczeństwo prawa?

Wprowadzane rozwiązania krytykują następcy prawni byłych właścicieli gruntów warszawskich i środowiska z nimi związane. Z orzeczenia Trybunału zadowolone są z kolei władze Warszawy, które współtworzyły nowelę ustawy.

O tych ostatnich jest z kolei od kilku tygodni bardzo głośno, a temat reprivatyzacji nieruchomości dekretowych stał się sprawą niezwykle medialną. Aktualnie Prezydent Warszawy wstrzymała wszystkie prowadzone w stolicy postępowania reprivatyzacyjne, a w przypadku już wydanych decyzji władze miasta odstąpiły od podpisania aktów notarialnych.

Warto zatem przyjrzeć się tej tematyce z bliska i zastanowić się, co tak naprawdę doprowadziło do aktualnych problemów z reprivatyzacją nieruchomości dekretowych i czy wprowadzone zmiany realnie przyczyniają się do zwalczania procederu „dzikiej reprivatyzacji” (czy chociażby zmniejszenia jego skali).



Ulica Nowy Świat w Warszawie
Źródło: <http://pl.wikipedia.org>; Autor: Adrian Gryczuk

Dekret Bieruta – warszawskie nieruchomości dekretowe

Skutkiem wejścia w życie z dniem 21 listopada 1945 roku Dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, zwanego powszechnie Dekretem Bieruta, wszelkie grunty na obszarze miasta stołecznego Warszawy przeszły na własność gminy m.st. Warszawy. Ich wywłaszczenie uzasadniano w treści Dekretu m.in. racjonalnym przeprowadzeniem odbudowy stolicy i dalszej jej rozbudowy zgodnie z potrzebami narodu, w tym koniecznością szybkiego dysponowania terenami i właściwego ich wykorzystania.¹

Szacuje się, że Dekretem Bieruta objęto nawet 94% nieruchomości miasta w przedwojennych granicach² przy wartości odebranego Dekretem mienia oscylującej w granicach 40 mld złotych.³

Przejęte zostały grunty, natomiast budynki należały nadal do dawnych właścicieli, co stanowiło wyjątek od fundamentalnej zasady *superficies solo cedit*, w świetle której własność budynku jest związana z własnością gruntu i winna dzielić jej los prawny.

Sytuacja prawna byłych właścicieli i ich następców prawnych

Realizacja roszczeń byłych właścicieli (ich następców prawnych) uwarunkowana była ich aktywną postawą i podjętymi w przeszłości działaniami związanymi z wystąpieniem w terminie sześciu miesięcy od dnia objęcia gruntu w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy z wnioskiem o przyznanie im prawa wieczystej dzierżawy gruntu lub prawa zabudowy na tym gruncie.

W przypadku korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela zgodnie z przeznaczeniem gruntu według planu zagospodarowania, wnioski takie winny być uwzględniane jako zasadne. W praktyce jednak wiele osób wniosków nie złożyło w ogóle, a te złożone najczęściej albo spotykały się z odmową (często bez podawania podstaw prawnych odmowy) albo też pozostawały bez rozpatrzenia.

Co istotne, jeżeli w przeszłości wniosek o ustanowienie prawa własności czasowej nie został złożony w terminie to obecnie nie można domagać się odzyskania praw do nieruchomości. Z kolei realizacja roszczeń pozostałej grupy właścicieli (ich następców prawnych) niejednokrotnie wymaga przeprowadzenia wieloletnich i skomplikowanych postępowań administracyjnych i sądowych, których końcowym rezultatem może być zwrot znacjonalizowanej nieruchomości lub w przypadku gdy zwrot w naturze nie jest możliwy odszkodowanie dochodzone przed sądem powszechnym.

Plany związane z dużą ustawą reprivatyzacyjną

Kwestie związane z uregulowaniem stanu prawnego mienia znacjonalizowanego Dekretem były tematem debat i dyskusji od początków polskiej transformacji ustrojowej. Temat pozostaje aktualny aż po dziś dzień. Jeszcze kilka dni temu Prezydent Warszawy podczas nadzwyczajnej sesji Rady Miasta Warszawy zapewniała o swoich wieloletnich staraniach mających na celu uchwalenie tzw. dużej ustawy reprivatyzacyjnej. Dlaczego więc duża ustawa reprivatyzacyjna nadal pozostaje w sferze planów a nie została uchwalona np. w latach 90-tych XX wieku?⁴

Do dnia dzisiejszego powstało aż dziewiętnaście projektów ustawy reprivatyzacyjnej, jednak żaden z nich ostatecznie nie wszedł w życie. Pierwszy z nich został przygotowany jeszcze przez Sejm Kontraktowy w 1990 roku. Ostatnie dwa projekty to kolejno efekt prac Sejmu poprzedniej kadencji oraz projekt ustawy autorstwa klubu parlamentarnego Platformy Obywatelskiej. Momentem przełomowym w pracach nad dużą ustawą reprivatyzacyjną wydawał się rok 2001 i projekt rządu

Jerzego Buzka. Ustawa bardzo szeroko regulująca kwestię rewindykacji zajętych nieruchomości, została uchwalona przez Sejm w dniu 7 marca 2001r., lecz ostatecznie zawetował ją Prezydent Aleksander Kwaśniewski uznając, że państwo nie stać na jej wprowadzenie i pokrycie kosztów związanych z ewentualnymi roszczeniami byłych właścicieli (ich następców prawnych).

Nieprzyjęcie dotychczas żadnych kompleksowych rozwiązań reprivatyzacyjnych w randze ustawy to wynik obaw związanych ze znaczącymi obciążeniami finansowymi państwa. Jednakże brak ustawy reprivatyzacyjnej i nieuregulowanie stosunków własnościowych to jednocześnie wyraz braku poszanowania przez państwo własności prywatnej i braku odpowiedzialności za istotne sprawy, które nie mogą być odkładane w nieskończoność. Aktualnie, najbardziej widocznym efektem tego rodzaju zaniedbań jest niejasna sytuacja i utrzymujący się stan niepewności po stronie dzisiejszych lokatorów odzyskiwanych kamienic, a także rozwój procederu związanego z handlem roszczeniami do wywłaszczonych nieruchomości.

Kontrowersje reprivatyzacyjne – dochodowy biznes

Społeczne skutki braku uchwalenia ustawy reprivatyzacyjnej to w pierwszej kolejności bezradność byłych właścicieli nieruchomości (ich następców prawnych) w procesie reprivatyzacji utraconych nieruchomości. Latami czekają oni na wydanie rozstrzygnięć w ich sprawach i na zwrot nieruchomości lub na przyznanie odszkodowania⁵ przy czym władze Warszawy robią wszystko by takiego zwrotu/odszkodowania im nie przyznać, a niektóre z podejmowanych decyzji owiane są aurą tajemniczości.

¹ Tło historyczno-polityczne nacjonalizacji (wywłaszczenia) jak i reprivatyzacji zob. szerzej M. Gdiesz, *Rewindykacja gruntów warszawskich. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2014.

² T. Markiewicz [w:] „Dekret warszawski. Wybrane aspekty systemowe”, pod red. A. Hetko, Warszawa 2012.

³ M. Hadaj, „Dekrety Bieruta: Prawo własności, czyli karuzela z roszczeniami”, *Dziennik Gazeta Prawna*, [dostęp: 2016-09-16].

⁴ Doświadczania innych krajów postsocjalistycznych, które poradziły sobie z problemem reprivatyzacji zob. L. Bernatowicz, *Reprivatyzacja na przykładzie gruntów warszawskich*, Warszawa 2015.

⁵ Por. E. Stefańska *Decyzje o odmowie przyznania własności czasowej nieruchomości w trybie dekretu warszawskiego jako przykład patologii w funkcjonowaniu administracji [w:] Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009.

Takie działania (a właściwie zaniechania) stołecznego ratusza nie stanowią wyrazu pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa. W efekcie takiej bezradności, roszczenia do nieruchomości są najczęściej za bezcen sprzedawane przez tych, którzy nie mogą sobie pozwolić na wieloletnie czekanie na rozstrzygnięcia w ich sprawach i na (i tak niepewną) decyzję co do zwrotu/odszkodowania. Prawowici spadkobiercy byłych właścicieli nie chcą lub nie mogą sobie pozwolić na borykanie się z przewlekłością postępowań i bezczynnością organów administracji, dlatego też roszczenia te są sprzedawane.

Tymczasem zainteresowanych zakupem tego rodzaju roszczeń jest sporo.

W tym procesie uwydatniły się także inne problemy związane z reprivatyzacją, ze szczególnym uwzględnieniem takich aspektów jak m.in.:

- problemy związane z sytuacją lokatorów w kamienicach czynszowych przejmowanych przez następców prawnych byłych ich właścicieli, którzy to lokatorzy bezpardonowo i bezprawnie byli usuwani z tych kamienic lub też byli im narzucane horrendalnie wysokie stawki czynszu;
- problemy związane z oddawaniem w prywatne ręce działek, na których stoją szkoły, przedszkola i inne obiekty użyteczności publicznej.

Zmiany wprowadzone małą ustawą reprivatyzacyjną zgodne z konstytucją

Ustawa nowelizująca przepisy o gospodarce nieruchomościami oraz Kodeks rodzinny i opiekuńczy, będąca próbą uporządkowania wieloletnich problemów prawnych dotyczących warszawskich nieruchomości dekretowych dodała dwa przepisy art. 214a i 214b których zgodność z Konstytucją była podważana przez Prezydenta Bronisława Komorowskiego.

Pierwszy z tych przepisów rozszerza w porównaniu do stanu prawnego przewidzianego dekretem przesłanki odmowy uwzględnienia wniosku w sprawie uzyskania prawa do gruntu m.in. jeśli grunt ten jest wykorzystywany na cele publiczne lub został oddany w użytkowanie wieczyste na rzecz osób trzecich. Drugi przewiduje, że umarza się postępowanie w sprawie wniosku, jeżeli nie jest możliwe ustalenie stron lub ich

adresów, co stanowić ma podstawę do ujawnienia Skarbu Państwa lub gminy jako właściciela w księdze wieczystej.

Zdaniem Prezydenta Komorowskiego wprowadzane nowelą zmiany były niekorzystne dla byłych właścicieli, bo „rozszerzały podstawy prawne umożliwiające odmowę realizacji ich praw” oraz nie przewidywały dla nich „żadnych regulacji kompensacyjnych czy też odszkodowawczych”.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że oba ww. przepisy są konstytucyjne. W ocenie Trybunału nowelizacja ujednoliciła i uporządkowała przesłanki odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu dla dawnego właściciela, stanowiąc jednocześnie „zamknięcie bardzo długiego okresu niepewności co do stanu prawnego nieruchomości warszawskich”.

Realne zmiany

Jakie realne zmiany niesie ze sobą nowelizacja ustawy? Rzeczywiście ochronę uzyskały nieruchomości służące celom publicznym. Na podstawie ustawy, można będzie odmówić zwrotu m.in. gdy nieruchomość wykorzystywana jest na cele publiczne (np. na szkołę, szpital, siedziby urzędów). Ponadto obrót roszczeniami będzie możliwy tylko i wyłącznie w formie aktu notarialnego, a miasto i skarż państwa będą mieć prawo pierwokupu spornych gruntów. Dodatkowo miastu i skarbowi państwa przysługiwało będzie prawo do odmowy zwrotu budynków odbudowanych z publicznych pieniędzy m.in. gdy wartość nowo wybudowanego na gruncie budynku znacznie przekracza wartość nieruchomości lub gdy budynek był zniszczony po wojnie więcej niż w 66 procentach.

Od wejścia w życie noweli nie będzie można ustanawiać kuratorów dla osób, co do których istnieją przesłanki do uznania za zmarłe możliwe będzie zatem będzie wygaszenie roszczeń do ponad 2 tysięcy nieruchomości, do których złożono wnioski o zwrot, a o których zwrot od ponad 70 lat nikt się nie ubiega. Nowelizacja zawiera także uregulowanie umożliwiającej przejęcie przez miasto nieruchomości, jeżeli jej właściciel od kilkudziesięciu lat nie dał znaku życia i teraz przez pół roku nie odpowie na wezwanie.

W skrócie ustawa ograniczy najbardziej dyskusyjne zwroty (zatrzyma zwroty budynków użyteczności publicznej, w szczególności przejmowanie szkół czy przedszkoli), ograniczy (w pewnym stopniu) pola do potencjalnych nadużyć i powinna przyczynić się do zwiększenia stanu bezpieczeństwa prawnego, ale nie rozwiąże dwóch innych, niezwykle istotnych problemów przejmowania kamienic z lokatorami i zatrzymania fali „dzikiej reprivatyzacji”.

Wprowadzone zmiany nie zmieniają realnie sytuacji lokatorów budynków mieszkalnych i problemów związanych z możliwościami bezprawnego ich usuwania z przejmowanych kamienic, czy narzucania im wysokich stawek czynszu, zmuszając siłą rzeczy do opuszczenia przejętego budynku.

Nie sposób się też zgodzić z lansowaną obecnie tezą, iż wprowadzone zmiany ukróćą proceder związany z handlem roszczeniami do nieruchomości dekretowych. Wydaje się bowiem, że wyspecjalizowani przedsiębiorcy nadal będą mogli je skupować od spadkobierców byłych właścicieli. Co prawda po wprowadzonych zmianach kupno roszczeń należało będzie potwierdzić aktem notarialnym, co spowoduje



Oficyna kamienic przy ulicy Emilia Platera w Śródmieściu Warszawy; Źródło: <http://pl.wikipedia.org>; Autor: Sfu

większą jawność i transparentność procedury nabywania roszczeń, ale bez podjęcia innych środków prawnych zatrzymanie „dzikiej reprivatyzacji” nie będzie możliwe. Skala takich transakcji zapewne byłaby mniejsza, gdyby sprawy o zwrot nieruchomości nie ciągnęły się latami i z tak niepewnym rezultatem.

Czy nowela ustawy powinna całkowicie zakazać handlu roszczeniami? Wydaje się, że po pierwsze wyegzekwowanie całkowitego zakazu handlu roszczeniami mogłoby być trudne do realizacji w praktyce, a po drugie że istnieją lepsze i skuteczniejsze sposoby na ograniczenie tego proceduru. Sposobów na to, aby handel roszczeniami po prostu się nie opłacał upatrywać należy głównie w zaprzestaniu zwrotów nieruchomości w naturze i skupieniu się na wypłatach odszkodowań. Z kolei wysokość odszkodowań mogłaby uwzględniać wycenę zniszczeń wojennych i poczynionych dotychczas nakładów na nieruchomość. Inne pojawiające się pomysły zakładają bardziej aktywny udział miasta w procesie obrotu roszczeniami i możliwości związane ze skupowaniem roszczeń po cenie rynkowej przez miasto, czy nawet idące krok dalej rozwiązanie, zakładające nacjonalizację roszczeń i wypłatę osobom, które je skupiły odszkodowań na kwotę odpowiadającą kwocie wydanej na roszczenia. Innym rozwiązaniem jest przeprowadzenie takiej nowelizacji przepisów (w tym nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego), aby sprawy o zwrot nieruchomości nie ciągnęły się latami i nie zniechęcały spadkobierców byłych właścicieli do dochodzenia przysługujących im roszczeń.⁶ Stworzenie jasnego, transparentnego prawa nie pogłębiałoby aktualnego wysokiego stanu braku zaufania

obywateli do organów Państwa i mogłyby się znacząco przyczynić do poprawy sytuacji lokatorów odzyskiwanych kamienic.

Czy doczekamy się dużej ustawy reprivatyzacyjnej?

Przyjęcie małej ustawy reprivatyzacyjnej zbliży powoli do sytuacji, w której przywracany jest stan bezpieczeństwa prawnego zarówno po stronie byłych właścicieli nieruchomości (ich spadkobierców), lokatorów odzyskiwanych kamienic, a także po stronie samych organów Państwa. Chciałoby się powiedzieć, że prawo wreszcie staje po stronie prawowitych właścicieli.

Nie jest to jednak kompleksowe rozwiązanie regulujące wszystkie problemy związane z reprivatyzacją. Wydaje się, że nie będzie w przyszłości lepszego momentu na uchwalenie dużej ustawy reprivatyzacyjnej niż chwila obecna. Oprócz aktualnych działań związanych z sytuacją w warszawskim ratuszu nieodzowna jest bowiem interwencja ustawodawcy.



Ulica Żabkowska w Warszawie
Źródło: <http://pl.wikipedia.org>; Autor: Kescior



Pałac Kultury i Nauki w Warszawie
Źródło: <http://pl.wikipedia.org>; Autor: Nmb

Duża ustawa reprivatyzacyjna powinna jeszcze bardziej w zdecydowany sposób uderzyć w działania budzące sprzeciw społeczny, nie ograniczając przy tym praw prawowitych spadkobierców, realnie walczących o odzyskanie rodzinnych majątków.

Kompromisowych rozwiązań na ostateczne kompleksowe uregulowanie spraw reprivatyzacyjnych jest w mojej ocenie sporo. Od lat nic nie stało na przeszkodzie, aby pomysły te zostały zrealizowane. Aktualne zainteresowanie opinii publicznej sprawą reprivatyzacji w Warszawie z pewnością sprzyja rychłemu podjęciu prac nad dużą ustawą reprivatyzacyjną. Liczyć należy, iż tzw. duża ustawa reprivatyzacyjna zapobiegnie dalszej „dzikiej reprivatyzacji” i przyczyni się do przywrócenia stanu bezpieczeństwa prawnego.

⁶ Aktualny proces stosowania przepisów dekretu warszawskiego w dzisiejszej rzeczywistości zob. M. Gdesz, op. cit.

Bibliografia

1. *Dekret o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy z dnia 26 października 1945r.* (Dz. U. Nr 50, poz. 279).
2. Czechowski P., „*Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*”, Warszawa 2015.
3. Gdesz M., „*Rewindykacja gruntów warszawskich. Zagadnienia administracyjnoprawne.*”, Warszawa 2014.
4. Markiewicz T., „*Dekret warszawski. Wybrane aspekty systemowe*”, pod red. A. Hetko, Warszawa 2012.
5. Hadaj M., „*Dekrety Bieruta: Prawo własności, czyli karuzelaz roszczeniami*”, *Dziennik Gazeta Prawna*, [dostęp: 2016-09-16].
6. Stefańska E., „*Decyzje o odmowie przyznania własności czasowej nieruchomości w trybie dekretu warszawskiego jako przykład patologii w funkcjonowaniu administracji*” [w:] „*Patologie w administracji publicznej*”, Warszawa 2009.
7. Strus Z., „*Grunty warszawskie*”, *PS* 2007, nr 10.
8. Ciepła H., Sarbiński R., Sobczyk-Sarbińska K., „*Roszczenia przysługujące byłym właścicielom tzw. gruntów warszawskich. Sposób ich dochodzenia w postępowaniu administracyjnym i sądowym*”, Warszawa 2013.

CHANGES OF LAW – WOULD THESE STOPS THE PROCESS OF "WILD RE-PRIVATIZATION" AND BRING ON THE SECURE AND STABLE LAW ?

Summary

The subject of the article is the issue of the re-privatization process concerning Warsaw properties, presented on the historical and political background and in regard to the present process of change in the property restitution law, with particular emphasis on the problems posed by the current lack of comprehensive legal solutions in this matter.

In the first part of the article the author presents the essence of the problem of re-privatization, the legal situation of former property owners (their successors) and the previous initiatives of the Polish legislators with respect to changes in the law property restitution, as well as the latest changes made via the "Small Restitution Act".

In the following part of the article the author considers whether the new law will prevent the practice of "Wild re-privatization" in the capital city and will stop the wave of selling claims to these properties and bring stability and security of the Polish restitution law.

In the final part the author evaluates the historical changes in the Polish law and indicates the *de lege ferenda* proposals related to future, comprehensive changes in legislation.

Key words

re-privatization, real estate, Warsaw, Bierut decree, Warsaw decree, return, damages, claims, property restitution law

PRAWO

WNIOSEK O WPIS DO KSIĘGI WIECZYSTEJ DROGĄ ELEKTRONICZNĄ



Do 1 lipca 2016r., na skutek wejścia w życie nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego (ustawa z dnia 15 stycznia 2015r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015r., poz. 218)) notariusze, komornicy oraz naczelnicy urzędów skarbowych zostali zobowiązani do składania wniosków o wpis w księdze wieczystej wyłącznie za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Wniosek powinien być złożony w dniu dokonania czynności notarialnej, a ewentualne dokumenty stanowiące podstawę wpisu w księdze wieczystej niesporządzone w postaci elektronicznej notariusz, komornik oraz naczelnik urzędu skarbowego działający jako administracyjny organ egzekucyjny przesyła sądowi właściwemu do prowadzenia księgi wieczystej w terminie trzech dni od dnia złożenia wniosku.

Nowelizacja ma przyspieszyć postępowanie i poprawić bezpieczeństwo obrotu prawnego. Gdy wniosek wpłynie do sądu, w księdze wieczystej automatycznie pojawi się wzmianka o nim.

Źródło: Dz.U. z 2015r., poz. 218.

Opr. W.G.

AKTUALNOŚCI