

ROZMAWIAMY Z ALEKSANDREM HETKO

Dekret Bieruta jest nadal łamany

Niewielu pozbawionym prawa do nieruchomości na podstawie dekretu Bieruta właścicielom gruntów w Warszawie udało się odzyskać swoją własność. Równocześnie jest wiele przypadków, że po wydaniu decyzji odmownej, ale przed stwierdzeniem jej nieważności, nieruchomość jest sprzedana osobie trzeciej.

■ Deweloperzy inwestujący w Warszawie w budowę nowych budynków mieszkalnych, biur czy centrów handlowych podkreślają, że najpoważniejszym problemem są nieuregulowane prawa własności gruntów warszawskich odebranych na podstawie dekretu Bieruta. Czy tak jest faktycznie?

– Niestety, w wielu wypadkach to prawda. Deweloperzy, kupując grunty, które nie mają uregulowanego stanu prawnego, dodatkowo ponoszą ryzyko. Czasami ryzyko to można zaadresować, wykupując stosowne ubezpieczenie. Na szczęście wiele spraw się rozwiązało, gdyż w ubiegłym roku wiele osób zasiedziało nieruchomości, które osoby te utraciły na podstawie dekretu. Dotyczyło to sytuacji, w których nieruchomości te były nadal w posiadaniu poprzednich właścicieli, niezależnie od tego, czy osoby te składały w trybie dekretu wnioski o ustanowienie użytkowania wieczystego za symboliczną opłatą. Zasiedzenie uregulowało stan prawny wielu gruntów. Ale należy pamiętać, iż w wielu przypadkach przedwojennym właścicielom odebrano nie tylko własność, ale i faktyczne posiadanie. Te osoby nie mogły skorzystać z zasiedzenia (do tego potrzebne jest faktyczne posiadanie) i nadal są przymuszone czekać, aż ich wnioski o ustanowienie użytkowania wieczystego złożone 60 lat temu zostaną w końcu rozpatrzone przez prezydenta m.st. Warszawy czy skarb państwa. Wnioski te rozpatrywane były i są w trybie administracyjnym z pogwałceniem jakichkolwiek terminów załatwienia spraw w administracji, a często także, gdy do rozpatrzenia w końcu dojdzie, jest ono czynione z rażącym naruszeniem prawa.

■ Czy zasiedzenia dotyczą gruntów w Śródmieściu?

– Teoretycznie tak, ale w praktyce niemal nie. Najczęściej zasiedzenia dotyczą małych nieruchomości znajdujących się na obrzeżach Warszawy. Przeważnie są to domy jednorodzinne poza ścisłym centrum. Grunty w centrum są zbyt atrakcyjne, aby władze ich nie odbierały przedwojennym właścicielom i pozwoliły na zasiedzenie.

■ Czym był Dekret Warszawski wydany przez Bieruta?

– Tak naprawdę to unikatowy w Polsce akt nacjonalizacji gruntów, gdyż sam zamysł odebrania właścicielom ich własności został ukryty w praktyce jego stosowania. Dekret ten ogłoszono 21 listopada 1945 roku. Wchodzący z życie z dniem ogłoszenia art. 1 stwierdzał, że w celu umożliwienia racjonalnego przeprowadzenia odbudowy stolicy i dalszej jej rozbudowy, wszelkie grunty na obszarze miasta stołecznego Warszawy przechodzą z dniem wejścia w życie niniejszego dekretu na własność gminy m.st. Warszawy. Z przepisu tego jasno więc wynikało, że skomunalizowano rzeczywiście wszystkie grunty na obszarze m.st. Warszawy.

Deweloperzy kupując grunty, które nie mają uregulowanego stanu prawnego, ponoszą dodatkowe ryzyko

■ Czyżby władza chciała ukryć swoje prawdziwe intencje?

– Częściowo tak. Naturalną konsekwencją odebrania prawa własności gruntów przedwojennym właścicielom było dążenie do odebrania im także posiadania tych gruntów. Niemniej jednak ze względu na trudności z odbudową wielokrotnie czekano z odebraniem gruntu do czasu, gdy przedwojenny właściciel odbudował swój budynek w nadziei na jego odzyskanie. Władze wydawały nawet promesy zwrotu, których oczywiście nie dotrzymano. W tym celu zastosowano więc jedyne w swoim rodzaju przepisy nieobowiązujące na terenie żadnego innego miasta w Polsce. Zasady przejmowania gruntów przez władze miasta określało rozporządzenie ministra odbudowy z dnia 7 kwietnia 1946 r., a następnie w rozporządzeniu ministra odbudowy z dnia 27 stycznia 1948 r. w sprawie obejmowania w posiadanie gruntów przez gminę m.st. Warszawy. Na podstawie pierwszego z tych rozporządzeń przewidziano indywidualne oględziny nieruchomości, a grunty uważano za objęte w posiadanie dopiero w dniu ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Zarządu Miejskiego protokołu z tych oględzin. Wiązało się to z czasochłonnymi procedurami, które w praktyce prowadziły do licznych naruszeń formalnych. Aby właściciele nie mieli podstaw do zaskarżenia procedury, uproszczono odbieranie gruntów ich prawowitym właścicielom, wydając kolejne rozporządzenie 27 stycznia 1948 r. Na jego podstawie obejmowanie dotychczas nieobjętych przez gminę gruntów następowało masowo. W ogłoszeniu wydanym przez Zarząd Miejski m.st. Warszawy przejmowano całe ulice. Ogłoszenia te miały być podawane do publicznej wiadomości przez zamieszczenie w Dzienniku Urzędowym Zarządu Miejskiego i w jednym z poczytnych pism codziennych wydawanych w Warszawie oraz przez rozplakatowanie. Ponieważ wówczas także zdarzały się liczne nieprawidłowości, władzom wystarczyło opublikowanie przynajmniej w dzienniku urzędowym.

■ Co to w praktyce oznaczało?

– Od dnia publikacji liczono 6-miesięczny termin na złożenie wniosku o przyznanie dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy tego gruntu z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Gmina była zobowiązana uwzględnić taki wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela dawało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania.

■ Jak władze miały rozpatrywać taki wniosek?

– W przypadku uwzględnienia wniosku gmina miała obowiązek ustalić, czy przekazanie gruntu nastąpi tytułem wieczystej dzierżawy, czy na prawie zabudowy oraz określić warunki, na jakich umowa może być zawarta. W przypadku nieuwzględnienia wniosku gmina zobowiązana była zaofiarować uprawnionemu – w miarę posiadania zapasu gruntów – na tych samych warunkach dzierżawę wieczystą gruntu równej wartości użytkowej bądź prawo zabudowy na takim gruncie. Złudzenia właścicieli trwały jednak krótko. Wkrótce po ogłoszeniu dekretu prawo wieczystej dzierżawy i prawo zabudowy zastąpiono prawem własności czasowej. To z kolei w 1961 roku zostało zastąpione prawem użytkowania wieczystego. Niezależnie od zmieniającej się terminologii odnoszącej się do prawa, które przedwojennym właścicielom miało być przyznane, praktyką było notoryczne odmawianie zwrotu gruntów byłym właścicielom. Co gorsza, odmowy te były z reguły całkowicie pozbawione podstaw prawnych.

■ A co z budynkami znajdującymi się na zabranym gruncie?

– Komunalizacja gruntów nie powodowała jednak automatycznego przeniesienia własności budynków oraz innych przedmiotów znajdujących się na tych gruntach. Stosownie do art. 5 dekretu, rzeczy te tymczasowo pozostawały własnością dotychczasowych właścicieli. Jest to jeden z nielicznych wyjątków od ogólnej zasady superficies solo cedit, zgodnie z którą własność budynku jest związana z własnością gruntu. Jeżeli chodzi o budynki, to stawały się one własnością gminy dopiero z chwilą bezskutecznego upływu terminu na złożenie wniosku lub z chwilą prawomocnego oddalenia wniosku. Do tego czasu prawo własności budynku pozostawało i w wielu przypadkach wobec przedłużającego się nierozpoznania wniosków nadal pozostaje przy dotychczasowym właścicielu gruntu albo jego następcach prawnych.

■ W 1945 roku Warszawa była zniszczona. Łatwiej było mówić o ruinach niż domach. Co się stało z własnością gruntu na działkach, gdzie przed wojną stała kamienica, a po wyzwoleniu został tylko gruz?

– Jeżeli chodzi o ruiny lub gruzy, gmina mogła wyznaczyć właścicielowi przedmiotów znajdujących się na skomunalizowanym i objętym w posiadanie przez gminę gruncie stosowny termin do zabrania tych przedmiotów. W razie bezskutecznego upływu tego terminu własność tych przedmiotów przechodziła na Warszawę. Regulacja ta naturalnie nie dotyczyła budynków, z wyjątkiem budynków zniszczonych, które według orzeczenia władzy budowlanej ze względu na stan zniszczenia nie nadają się do naprawy i powinny ulec rozbiórce. Mimo iż wynikająca z tego norma prawna wydaje się dość oczywista, kryterium uznania rzeczy za budynek lub ruinę w praktyce budziło pewne kontrowersje. Sprawa była o tyle istotna, że decydowała o tym, kto i do kiedy w rzeczywistości pozostawał właścicielem danego budynku. Początkowo organy administracji próbowały odwoływać się do art. 2 ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa. Zgodnie z nim naprawę budowli położonych na ziemiach odzyskanych zniszczonych więcej niż w 33 proc., a na pozostałym obszarze kraju więcej niż w 66 proc. uważano za budowę nową. Wywodzą z tego przepisu, iż budynek zniszczony w więcej niż 66 proc. przestawał być budynkiem, który przynajmniej tymczasowo stanowił odrębny od gruntu przedmiot własności.

■ Co się działo z budynkami osób, które złożyły odwołania w sprawie odebrania im gruntów i przegrali?

– Nieuwzględnienie wniosku przedwojennego właściciela powodowało przejście na gminę własności budynku, o ile do tego czasu stanowił on odrębną własność wnioskodawcy. Po przejściu prawa na gminę budynek nadal był odrębną, podobnie jak grunt, własnością, chyba że gmina zdecydowała się połączyć budynek i grunt w jedną nieruchomości.

■ Czy właścicielom gruntów nie przysługuje odszkodowanie?

– Oczywiście. W razie niezgłoszenia wniosku lub nieprzyznania z jakichkolwiek przyczyn dotychczasowemu właścicielowi lub jego następcy prawnemu użytkownika wieczystego gmina była obowiązana wypłacić odszkodowanie. Odszkodowanie należało się także za wszystkie budynki położone na gruncie, które w konsekwencji przeszły na własność gminy. Odszkodowanie powinno być ustalone przez miejską komisję szacunkową. Miało ono wynosić – jeżeli chodzi o grunty – skapitalizowaną wartość czynszu dzierżawnego (opłaty za prawo zabudowy) gruntu tej samej wartości użytkowej, a jeżeli chodzi o budynki – wartość budynku. Odszkodowanie miało być wypłacane w miejskich papierach wartościowych. Odszkodowań tych jednak nigdy poza nielicznymi wyjątkami nie wypłacono.

■ Ile czasu miał właściciel na złożenie wniosku o odszkodowanie?

– Prawo do żądania odszkodowania powstawało po upływie 6 miesięcy od dnia objęcia gruntu w posiadanie przez władze lokalne i wygasało po upływie 3 lat od tego terminu. Minister odbudowy w porozumieniu z ministrami administracji publicznej i skarbu miał określić w rozporządzeniu skład i tryb postępowania miejskiej komisji szacunkowej, zasady i sposób ustalania odszkodowania oraz przepisy o emisji papierów wartościowych przeznaczonych na ten cel. Rozporządzenia tego jednak nigdy nie wydano.

■ Czy ten dekret nadal obowiązuje?

– Tak i nadal jest łamany. Wiele osób pozbawiono prawa decydowania o własnym budynku, gdyż wprowadzono tam przymusowy kwaterunek.

■ Na jakiej podstawie?

– W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, iż dzisiaj taką podstawę stanowi art. 417 i następne kodeksu cywilnego. Poza tym, w przypadku dobrej woli m.st. Warszawy lub skarbu państwa, w zależności od tego, kto jest właścicielem danego gruntu, na rzecz takich osób może zostać ustanowione użytkowanie wieczyste w trybie bezprzetargowym z udzieleniem znaczącej bonifikaty na wynikające z tego ustanowienia opłaty należne właścicielowi gruntu. Osobom takim jako byłym właścicielom lub ich następcom prawnym przysługuje także prawo pierwszeństwa przy zakupie danych gruntów, w przypadku gdyby m.st. Warszawa lub skarb państwa przeznaczyły te grunty do sprzedaży na rzecz osób trzecich. Szczegółowo kwestie z tym związane reguluje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Bożena Wiktorowska

bozena.wiktorowska@infor.pl