

reprivatyzacja
nieruchomości
w Polsce

Warszawa, listopad 2012

Spis treści

Reprywatyzacja nieruchomości w Polsce	3
Dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z dekretu warszawskiego.....	6
Kto może być stroną w postępowaniu dekretowym?	8
Wadliwość postępowań nacjonalizacyjnych.....	11
Plany zabudowania i zagospodarowania przestrzennego a reprywatyzacja gruntów warszawskich	14
Reprywatyzacja nieruchomości kościelnych	16
Wspólnoty mieszkaniowe – zmiana udziałów w nieruchomości wspólnej	19
Autorzy.....	21
O kancelarii	23

Reprywatyzacja nieruchomości w Polsce

Leszek Zatyka

Nadal można odzyskać w naturze nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa po II wojnie światowej. W niektórych przypadkach możliwe jest natomiast uzyskanie odszkodowania.

W Polsce po II wojnie światowej doszło do masowego przejmowania nieruchomości. Następowo ono z mocy samego prawa bądź na podstawie orzeczeń administracyjnych, które w większości przypadków wydawano z naruszeniem nawet prawa obowiązującego w dacie ich wydania. Ponieważ do dziś żadna ustawa nie uregulowała kompleksowo (poza tzw. nieruchomościami zabużańskimi) kwestii odzyskania majątków w naturze ani rekompensat za przejęte majątki, tocząca się reprywatyzacja odbywa się w trakcie postępowań administracyjnych przed organami administracji publicznej lub w postępowaniach sądowych.

Państwo zabierało majątki wszystkim: począwszy od osób fizycznych po osoby prawne, nie wyłączając kościołów i związków wyznaniowych. Przejmowało również wszelkie majątki pozostawione na tzw. ziemiach odzyskanych.

Możliwość odzyskania majątku bądź uzyskania odszkodowania ograniczona jest obecnie do sytuacji, w których istnieje możliwość wykazania w postępowaniach administracyjnych i sądowych faktu wadliwego przejęcia nieruchomości. Służy temu w szczególności instytucja stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych przewidziana w art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego (jeśli bezprawne przejęcie nastąpiło w drodze orzeczenia administracyjnego) bądź instytucja

uznania niepodpadania konkretnej nieruchomości pod działanie dekretu o reformie rolnej (jeśli nieruchomość została przejęta z mocy prawa na podstawie tego właśnie aktu prawnego). Poniżej omówione zostaną w ogólności wybrane tryby odzyskania nieruchomości bądź uzyskania odszkodowania za nieruchomość w kontekście różnych podstaw prawnych ich przejęcia.

Dekret warszawski

Zgodnie z dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy wszelkie grunty w granicach Warszawy w dacie wejścia dekretu w życie przeszły z mocy prawa na własność m.st. Warszawy, a następnie w wyniku likwidacji samorządu terytorialnego na własność Skarbu Państwa. Z mocy prawa przejęte zostały tylko grunty, więc budynki w dalszym ciągu pozostawały własnością dawnych właścicieli. Był to jednak stan przejściowy, gdyż dawny właściciel, chcąc utrzymać prawo własności budynku i uzyskać prawa do gruntu, musiał w odpowiednim terminie złożyć i opłacić wniosek o ustanowienie prawa własności czasowej (obecnie prawo użytkowania wieczystego). Rozpoznając wnioski dekretowe, powszechnie jednak wydawano decyzje odmowne, zgodnie z którymi własność budynków przejmowana była przez państwo. Dekret warszawski przewidywał prawo do odszkodowania, jednakże przepisy wykonawcze do dekretu, które miały określać procedurę odszkodowawczą, nigdy nie zostały wydane. W związku z tym nie było i nie ma podstaw prawnych do wypłaty rekompensat wynikających wprost z dekretu.

W konsekwencji osoby, które nie złożyły wniosku o ustanowienie prawa własności czasowej, nie mogą się obecnie domagać odzyskania praw do nieruchomości. Osoby, w stosunku do których wydane zostały decyzje odmowne, mogą natomiast w trybie stwierdzenia nieważności doprowadzić do uznania bezprawności decyzji odmownych, a następnie domagać się ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu. W przypadku braku takiej możliwości z uwagi na wystąpienie nieodwracalnych skutków prawnych (np. nabycie nieruchomości przez osoby trzecie w ramach działania ręką wiary publicznej ksiąg wieczystych) osoby takie mogą wystąpić na drogę sądową przeciwko Skarbowi Państwa o odszkodowanie z tytułu poniesionej szkody rzeczywistej.

Inną podstawą do dochodzenia odszkodowania jest również art. 215 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który w stosunku do pewnych kategorii dawnych nieruchomości warszawskich również przewiduje możliwość uzyskania odszkodowania.

Reforma rolna

Zgodnie z dekretem Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej na cele reformy rolnej przejęte zostały w szczególności grunty stanowiące własność albo współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich rozmiar łączny przekraczał bądź 100 ha powierzchni ogólnej, bądź 50 ha użytków rolnych. Na terenie województw poznańskiego, pomorskiego i śląskiego nieruchomości były przejmowane, jeżeli ich rozmiar łączny przekraczał 100 ha powierzchni ogólnej, niezależnie od wielkości użytków rolnych. Własność powyższych nieruchomości przeszła z mocy prawa bez żadnego wynagrodzenia w całości na rzecz Skarbu Państwa. Co do zasady nie były wydawane żadne decyzje administracyjne potwierdzające przejście własności, a ich przejęcie następowało na podstawie protokołów.

Na podstawie obecnie obowiązujących przepisów prawa możliwe jest odzyskanie

tylko takich nieruchomości, które zostały przejęte w ramach reformy rolnej, choć nie spełniały przesłanek wskazanych w tym dekrete. Dotyczy to przede wszystkim dawnych zabudowań pałacowych wraz z przylegającymi do nich parkami, jak również takich nieruchomości rolnych, które nie przekraczały limitów wskazanych w dekrete, tj. o powierzchni poniżej 50 ha.

Obecnie wojewodowie rozstrzygają wnioski o ustalenie, że konkretna nieruchomość nie podpadała pod działanie dekretu rolnego. Ustalenie powyższej okoliczności skutkuje możliwością podjęcia dalszych działań prawnych w celu odzyskania nieruchomości w naturze (powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, zakładanie księgi wieczystej i wnioski o wpis w księdze wieczystej, powództwa o wydanie nieruchomości) bądź w celu uzyskania na drodze sądowej odszkodowania od Skarbu Państwa.

Ustawa o remontach i odbudowie

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 22 kwietnia 1959 r. o remontach i odbudowie oraz o wykańczaniu budowy i nadbudowie budynków organy administracji dokonywały ze środków państwowych remontów kapitalnych i zabezpieczających budynków prywatnych, ulepszeń w wyposażeniu technicznym tych budynków, ich odbudowy lub przebudowy. W tym celu organy zawiadamiały właściciela budynku o potrzebie przeprowadzenia powyższych prac, wyznaczając mu 14-dniowy termin na złożenie oświadczenia o tym, czy wykonano prace we własnym zakresie. Jeśli właściciel nie złożył takiego oświadczenia albo jeśli mimo złożenia oświadczenia prac budowlanych nie wykonywał, bądź wykonywał je wadliwie czy nieterminowo, koszty robót budowlanych ponosił organ administracji. Jeżeli jednak koszty wykończenia lub nadbudowy ze środków publicznych przekraczały wartość 50 proc. wartości technicznej budynku, organ administracji mógł przejąć na własność budynek wraz z gruntem.

Przejście własności nieruchomości następowało w formie orzeczenia za odszkodowaniem. Ponieważ jednak zarówno szacowanie wartości wydatków na roboty budowlane, jak i wycena wartości należnego odszkodowania dokonywane były na potrzeby ówczesnych władz, odszkodowania były symboliczne w stosunku do wartości utraconego mienia. Przejęcie nieruchomości następowało z naruszeniem ówczesnie obowiązującego prawa, co stanowi obecnie podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowych orzeczeń administracyjnych oraz odzyskania nieruchomości w naturze bądź uzyskania odszkodowania od Skarbu Państwa.

Na podstawie przepisów wspomnianej ustawy przejmowano w szczególności kamienice w centralnych, zabytkowych dzielnicach miast, zwłaszcza Krakowa i Poznania.

Zasiedzenie przez Skarb Państwa

Po II wojnie światowej Skarb Państwa przejmował majątki prywatne na podstawie przepisów ustaw nacjonalizacyjnych bądź często jedynie w oparciu o czynności faktyczne.

Obecnie właściciele w toku postępowań administracyjnych bądź sądowych usiłują odzyskać majątki. Skarb Państwa, wobec braku bądź odpadnięcia podstawy materialnoprawnej przejęcia majątku, podnosi, że uzyskanie prawa do nieruchomości nastąpiło i tak w drodze zasiedzenia, z uwagi na upływ terminów posiadania nieruchomości prowadzących do zasiedzenia w złej wierze. Samo bowiem złożenie wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji nacjonalizacyjnej ani nawet stwierdzenie takiej nieważności nie prowadzi do przerwania biegu terminu zasiedzenia nieruchomości i odzyskania władztwa nad nieruchomością.

Przyjęcie takiego podejścia oznaczałoby, że każda niemal nieruchomość przejęta przez Skarb Państwa po drugiej wojnie światowej podlegałaby zasiedzeniu z uwagi na upływ kodeksowych terminów do zasiedzenia w złej wierze (wcześniej 20 lat, a obecnie 30 lat).

Jednakże Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu z 26 października 2007 r. (sygn. akt III CZP 30/07), która ma moc zasady prawnej, stwierdził, że *„władanie cudzą nieruchomością przez Skarb Państwa, uzyskane w ramach sprawowania władztwa publicznego, może być posiadaniem samoistnym prowadzącym do zasiedzenia. Zasiedzenie jednak nie biegnie, jeżeli właściciel nie mógł skutecznie dochodzić wydania nieruchomości”*.

W ówczesnym ustawodawstwie istniało też szereg innych przepisów prawnych, które stanowiły podstawę do przejmowania majątków podmiotów prywatnych. Przepisy te dotyczyły np. zakładów przemysłowych, gospodarstw leśnych czy majątków kościelnych.

Choć kwestia reprivatyzacji nie została dotąd uregulowana ustawowo, w obecnym ustawodawstwie istnieją przepisy prawne, obudowywane przez orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, które pomimo upływu wielu lat i zmian w systemie prawnym umożliwiają podjęcie działań prawnych skutkujących odzyskaniem przejętych nieruchomości bądź uzyskaniem odszkodowania.

Istnieje jednak dość liczna grupa dawnych właścicieli utraconych majątków, którzy z uwagi na brak ustawowego uregulowania kwestii reprivatyzacyjnych nie mogą liczyć obecnie ani na odzyskanie majątków w naturze, ani na jakąkolwiek rekompensatę finansową za utracone mienie.



Dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z dekretu warszawskiego

Barbara Majewska

Choć od przejęcia tzw. nieruchomości warszawskich minęło blisko 70 lat, część byłych właścicieli lub ich następców prawnych nadal może dochodzić ich zwrotu lub przynajmniej odszkodowania. Odszkodowanie to nie obejmuje jednak utraconych korzyści.

Realizacja uprawnień byłych właścicieli lub ich następców prawnych w stosunku do nieruchomości przejętych w trybie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy na rzecz gminy m.st. Warszawy, a następnie Skarbu Państwa wymaga przeprowadzenia wieloletnich i niejednokrotnie skomplikowanych postępowań administracyjnych i sądowych.

Na pierwszy plan wśród roszczeń dekretowych po stronie byłego właściciela nieruchomości bądź jego następców prawnych wysuwa się roszczenie o zwrot znacjonalizowanej nieruchomości. W przypadku jednak, gdy zwrot nieruchomości w naturze nie jest możliwy, po wyczerpaniu drogi administracyjnej otwiera się możliwość dochodzenia odszkodowania w postępowaniu przed sądem powszechnym.

Przyznanie prawa użytkowania wieczystego – zwrot w naturze

1. Przestanki dekretowe i postępowanie nadzorcze

Podstawową przesłanką warunkującą powstanie roszczeń o zwrot nieruchomości po stronie byłych właścicieli nieruchomości lub ich następców prawnych było złożenie do władz miejskich wniosku dekretowego

o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy (następnie prawa własności czasowej, a obecnie prawa użytkowania wieczystego), w terminie 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę (art. 7 ust. 1 dekretu). Gmina miała obowiązek uwzględnić wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela dało się pogodzić z przeznaczeniem według planu zabudowania (art. 7 ust. 2 dekretu). A więc tylko wykazana sprzeczność korzystania z gruntu z jego przeznaczeniem według planu zabudowania mogła stanowić podstawę nieuwzględnienia wniosku zgłoszonego w trybie art. 7 ust. 1 dekretu. Dekret warszawski nie określa bowiem żadnych innych negatywnych przesłanek przyznania prawa do gruntu dotychczasowym właścicielom.

Wydanie odmownej decyzji dekretowej bez wnikliwej analizy obowiązującego w dacie wydania decyzji planu zagospodarowania przestrzennego oraz wyjaśnienia, czy rzeczywiście korzystanie z gruntu przedmiotowej nieruchomości przez dotychczasowych właścicieli nie dało się pogodzić z przeznaczeniem nieruchomości w tym planie, stanowiło podstawę do wystąpienia z wnioskiem o stwierdzenie jej nieważności w trybie art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.).

2. Ponowne rozpoznanie wniosku dekretowego

Stwierdzenie nieważności odmownej decyzji dekretowej eliminuje ją z obrotu prawnego z mocą wsteczną i oznacza konieczność ponownego rozpatrzenia przez właściwy organ, w tym wypadku przez prezydenta m.st.

Warszawy, wniosku dekretowego złożonego w trybie art. 7 ust. 1 dekretu, w oparciu o obecnie obowiązujący dla danej nieruchomości plan zagospodarowania przestrzennego.

Jeśli przyznanie prawa użytkowania wieczystego jest niemożliwe, np. z uwagi na jego trwałe rozdysponowanie na rzecz osób trzecich, organ wyda odmowną decyzję zwrotną. Zgodnie z art. 7 ust. 4 dekretu w przypadku wydania odmownej decyzji dekretowej gmina ma obowiązek zaoferować dotychczasowemu właścicielowi prawo użytkowania wieczystego innego gruntu o równej wartości użytkowej, czyli tzw. nieruchomości zamiennej. Wraz z brakiem zaoferowania nieruchomości zamiennej (co było i nadal jest regułą) kończy się postępowanie w kontekście całokształtu uregulowań dekretu, tj. wszystkich zastrzeżonych w nim roszczeń.

Należy zwrócić uwagę, iż brak wydania decyzji w przedmiocie rozpoznania wniosku dekretowego nie stanowi, po spełnieniu pozostałych przesłanek, przeszkody do wystąpienia do sądu powszechnego z pozwem o odszkodowanie. Może być jednak przesłanką do zawieszenia postępowania sądowego do czasu zakończenia postępowania dekretowego. Jak wskazał w jednym z wyroków Sąd Najwyższy¹, przed rozpoznaniem wniosku dekretowego byłych właścicieli szkoda poniesiona ma jedynie charakter potencjalny i zaktualizuje się dopiero w przypadku odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego.

Roszczenie odszkodowawcze

Byłemu właścicielowi nieruchomości lub jego następcy prawnemu legitymującemu się decyzją wydaną w trybie nadzorczym, stwierdzającą nieważność odmownej decyzji dekretowej, przysługuje roszczenie o odszkodowanie w trybie art. 160 k.p.a.

Do 1 września 2004 roku dochodzenie odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a.

przebiegało dwuetapowo. Strona, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji dekretowej z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, mogła ubiegać się na drodze administracyjnej o odszkodowanie od organu, który wydał decyzję szkodzącą. Jeśli strona była niezadowolona z przyznanego jej odszkodowania lub jeśli nie zostało ono przyznane (co było regułą), mogła wystąpić z powództwem o odszkodowanie do sądu powszechnego.

Jeżeli natomiast nieważność decyzji dekretowej stwierdzono po 1 września 2004 roku, postępowanie o odszkodowanie przez organem i uzyskanie prejudykatu w postaci decyzji administracyjnej o odmowie przyznania odszkodowania nie jest konieczne. Podstawą do wystąpienia z powództwem do sądu powszechnego jest stwierdzenie nieważności decyzji dekretowej w trybie art. 156 § 1 k.p.a.

Dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z art. 160 k.p.a. przedawnia się z upływem 3 lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność odmownej decyzji dekretowej. Jeżeli nieważność ta została stwierdzona przed 1 września 2004 roku, termin ten biegnie od dnia wydania decyzji o odmowie przyznania odszkodowania na drodze administracyjnej.

Podstawą dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przed sądem cywilnym jest art. 160 § 1 k.p.a. Należy zaznaczyć, iż odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. obejmuje swym zakresem szkodę rzeczywistą, nie obejmuje natomiast utraconych korzyści, jeżeli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed dniem wejścia w życie obowiązującej Konstytucji, choćby utrata tych korzyści nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji. Prawie wszystkie decyzje dekretowe zostały wydane przed datą wejścia w życie Konstytucji, dlatego rewindykacja gruntów warszawskich obejmuje tylko odszkodowanie w zakresie szkody rzeczywistej.

Należy zwrócić uwagę, iż samo stwierdzenie nieważności decyzji albo stwierdzenie wydania decyzji stanowi jedynie wypełnienie

¹ Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z 28 stycznia 2010 r., sygn. akt I CSK 251/09.

podstawowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 160 § 1 k.p.a., nie przesądza natomiast o istnieniu szkody, jej wysokości oraz o istnieniu normalnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją a szkodą. Ciężar dowodu w powyższym zakresie spoczywa na stronie dochodzącej odszkodowania, zgodnie z ogólną regułą wyrażoną w art. 6 k.c.

Zgodnie z uchwałą 7 sędziów Sądu Najwyższego z 7 grudnia 2006 r. „Skarb Państwa jest biernie legitymowany w sprawie o naprawienie szkody wynikłej z ostatecznej decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę

o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.), także wtedy, gdy stwierdzenie jej nieważności lub stwierdzenie, że została wydana z naruszeniem prawa nastąpiło po dniu 26 maja 1990 r.” Jeśli wadliwa decyzja została wydana przez organ stopnia wojewódzkiego, Skarb Państwa będzie reprezentowany przez wojewodę mazowieckiego, w przypadku decyzji wydanych przez ministra – przez właściwego obecnie ministra.

Wysokość odszkodowania odpowiada wartości prawa użytkowania wieczystego utraconej nieruchomości obliczanej według stanu nieruchomości na datę wydania wadliwej decyzji dekretowej, z uwzględnieniem cen obecnych.



Kto może być stroną w postępowaniu dekretowym?

dr Magdalena Niziołek

Dekret z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy nie przesądza, kto może być stroną postępowania prowadzonego w jego trybie. Lukę tę wypełnia orzecznictwo sądów administracyjnych.

W postępowaniach dotyczących odzyskania przez byłych właścicieli praw do nieruchomości przejętych przez państwo w trybie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (tzw. dekretu warszawskiego) niezwykle istotne jest ustalenie stron postępowania. Od tego, jak szeroki krąg podmiotów ma status strony i może uczestniczyć w postępowaniu, zależy w praktyce czas trwania takiego postępowania. Podmioty będące stroną

postępowania mają bowiem prawo zaskarżania wszystkich decyzji dekretowych do organu wyższego stopnia, a następnie do sądu administracyjnego.

Kwestionowaniem decyzji dekretowych są zainteresowane przede wszystkim podmioty korzystające z nieruchomości dekretowej na podstawie różnych tytułów prawnych, takich jak najem, dzierżawa, trwałe zarząd czy użytkowanie wieczyste. Definicja strony ogólnego postępowania administracyjnego zawarta jest w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Należy jednak zauważyć, że

art. 28 k.p.a. nie stanowi samoistnej normy prawnej, ponieważ ustalenie interesu prawnego może nastąpić w związku z normą prawa materialnego. Przepisy dekretu nie określają zaś, kto może być stroną postępowania. Lukę tę wypełnia orzecznictwo sądów administracyjnych.

W odniesieniu do niektórych kategorii podmiotów orzecznictwo jest w zasadzie jednolite, natomiast w odniesieniu do innych daje się zaobserwować zmienność poglądów. I tak nie budzi wątpliwości sądów, że najemcom lokali mieszkalnych nie przysługuje przymiot strony w postępowaniu dekretowym. Przykładowo w wyroku z 18 kwietnia 2005 r. (sygn. akt I SA 2560/03²) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (WSA) stwierdził, że z racji zajmowania danego lokalu mieszkalnego na podstawie stosunku najmu, najemca może mieć określony interes faktyczny związany z ustanowieniem użytkowania wieczystego do gruntu, na którym położony jest budynek mieszkalny, nie ma natomiast interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a.

Podobnie wypowiedział się WSA w sprawie najemców garaży. W wyroku z 17 stycznia 2005 r. (sygn. akt I SA/Wa 1376/04) WSA podzielił pogląd organu o bezwzględny pierwszeństwie roszczeń z art. 7 dekretu warszawskiego, wskazując, że dopiero w przypadku negatywnego rozpatrzenia wniosku byłego właściciela możliwe jest rozpatrywanie wniosku innych podmiotów o ustanowienie użytkowania wieczystego do tej samej nieruchomości, zgłoszonego w oparciu o przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Decyzja organu pierwszej instancji w tej sprawie, wydana w wyniku rozpatrzenia wniosku złożonego w trybie przewidzianym w dekrecie, została zaskarżona przez najemców garaży, którym przysługują roszczenia z art. 211 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami o nabycie garaży na

własność oraz użytkowania wieczystego gruntu niezbędnego do korzystania z tego garażu. Sąd stwierdził, że najemcy garaży prawidłowo nie zostali uznani za strony postępowania dekretowego.

Nie można natomiast mówić o niezmienności poglądów judykatury w kwestii uznania za stronę postępowania dekretowego trwałego zarządcy nieruchomości dekretowej. Do niedawna w orzecznictwie uważano, że w postępowaniu o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz następców prawnych dawnego właściciela gruntu, toczącym się w trybie art. 7 dekretu warszawskiego, stronami są osoby, którym przysługują określone prawa rzeczowe. Osobami tymi są: osoba bądź osoby zgłaszające roszczenia dekretowe bądź ich spadkobiercy (wnioskodawcy), właściciel gruntu, osoby będące użytkownikami wieczystymi gruntu, a w przypadku gruntu zabudowanego także właściciele lokali, z którymi związane są odpowiednie udziały w użytkowaniu wieczystym gruntu (wyrok NSA z 8 lutego 2007 r., sygn. akt I OSK 1110/06).

Jednocześnie sądy administracyjne stały na stanowisku, że nie posiadają przymiotu strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. podmioty będące samoistnymi posiadaczami nieruchomości, trwali zarządcy oraz korzystający z gruntu na podstawie umów o charakterze obligacyjnym (najemcy, dzierżawcy), choćby nawet pobudowali na tym gruncie budynki i wystąpili z roszczeniami o ustanowienie na ich rzecz użytkowania wieczystego gruntu.

Pierwotnie podobny wyrok zapadł w sprawie dotyczącej jednej z nieruchomości w centrum Warszawy. WSA wyrokiem z 22 lipca 2010 r. (sygn. akt I SA/Wa 21/10) uchylił w całości decyzję wojewody mazowieckiego uchylającą decyzję prezydenta m.st. Warszawy w sprawie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu na rzecz dotychczasowych właścicieli nieruchomości. WSA wskazał, że organ administracji powinien ponownie zbadać, czy Kancelaria Sejmu, która została uznana za stronę w postępowaniu administracyjnym, posiada interes prawny, a w konsekwencji czy posiada status strony w postępowaniu

² Wszystkie orzeczenia sądowe wymienione w tekście są opublikowane na stronie NSA w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

o ustanowienie użytkowania wieczystego na rzecz dotychczasowych właścicieli nieruchomości. Kancelarii Sejmu nie przysługuje bowiem żadne prawo rzeczowe do nieruchomości, a jedynie trwały zarząd nad nieruchomością w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami.

Jednakże w ostatnim czasie poglądy w kwestii trwałego zarządcy nieruchomości uległy zmianie. Od wyżej wymienionego wyroku WSA z 22 lipca 2010 r. Kancelaria Sejmu wniosła do NSA skargę kasacyjną. NSA po rozpatrzeniu skargi wyrokiem z 12 października 2012 r. (sygn. akt I OSK 1909/10) uchylił wyrok WSA do ponownego rozpatrzenia. W uzasadnieniu stwierdzono, że Kancelaria Sejmu sprawująca trwały zarząd nieruchomością będącą przedmiotem wniosku następców prawnych dotychczasowego właściciela gruntu o przyznanie użytkowania wieczystego gruntu, na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu, jest stroną postępowania administracyjnego prowadzonego z tego wniosku, z mocy art. 28 k.p.a. w związku z art. 43 ust. 1 i 2 oraz art. 60 ust. 2a pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Uprawnienia materialne jednostki organizacyjnej sprawującej trwały zarząd są określone w art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W myśl art.

60 ust. 2a pkt 3 ustawy jednostki organizacyjne, o których mowa w ust. 1, wykonując trwały zarząd nieruchomości, podejmują czynności w postępowaniach sądowych i administracyjnych, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości, ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie, dotyczących podziału nieruchomości. Kancelaria Sejmu należy do jednostek organizacyjnych, o których mowa w art. 60 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (podobny pogląd zaprezentował w innej sprawie WSA w wyroku z 1 czerwca 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 2236/11).

Zmienność utrwalonych wcześniej poglądów judykatury nierzadko ma niekorzystny wpływ na prowadzoną sprawę, głównie z powodu konieczności prowadzenia po raz kolejny postępowania administracyjnego lub sądownoadministracyjnego. Szczególnie jednak negatywne skutki może to mieć w odniesieniu do postępowań reprivatyzacyjnych, ze względu na często bardzo zaawansowany wiek byłych właścicieli nieruchomości oczekujących od kilkudziesięciu lat na zwrot utraconego majątku.



Wadliwość postępowań nacionalizacyjnych

Przemysław Szymczyk

Popętnione w toku nacionalizacji uchybienia, zarówno proceduralne, jak i materialnoprawne, często stanowią podstawę stwierdzenia nieważności decyzji nacionalizacyjnej i upoważniają do zwrotu nieruchomości lub do uzyskania stosownego odszkodowania.

Podstawą prawną procesu nacionalizacji przemysłu w Polsce była ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. z 1946 r., Nr 3, poz. 17 z późn. zm.). Do tego dochodziły liczne akty wykonawcze, w szczególności rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1947 r. w sprawie trybu postępowania przy przejmowaniu przedsiębiorstw na własność państwa (Dz. U. z 1947 r., Nr 16, poz. 62). Powyższe regulacje określały m.in. niezbędne przesłanki umożliwiające nacionalizację przedsiębiorstw, rodzaje podmiotów gospodarczych przejmowanych przez państwo oraz warunki wypłaty ewentualnych odszkodowań. Przesądzały też, kiedy postępowanie nacionalizacyjne miało charakter obligatoryjny, a kiedy fakultatywny.

Ponieważ nie uchwalono ustawy o reprivatyzacji, cywilnoprawne roszczenie o zwrot nieruchomości przejętej przez państwo na podstawie ustawy nacionalizacyjnej może być skutecznie dochodzone przed sądem powszechnym (art. 177 Konstytucji RP i art. 1 i art. 2 § 1 k.p.c.) wyłącznie po stwierdzeniu – w trybie art. 156 k.p.a. – nieważności orzeczenia właściwego ministra dotyczącego przejścia lub przejęcia

danego przedsiębiorstwa na rzecz Skarbu Państwa (*vide* wyrok WSA w Poznaniu z 4 lutego 2004 r., sygn. akt II SA/Po 3076/01).

W postępowaniach o stwierdzenie nieważności decyzji nacionalizacyjnych, wszczętych na wniosek byłych właścicieli lub ich następców prawnych, obowiązują zatem przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące postępowania wyjaśniającego z odrębnościami dla trybów nadzwyczajnych. Należy jednak pamiętać, że istotą tzw. postępowań nieważnościowych jest rozstrzygnięcie wyłącznie co do nieważności decyzji poddanej kontroli, a nie rozstrzygnięcie co do istoty sprawy. Innymi słowy organ ma obowiązek rozpatrywać sprawę w granicach określonych w art. 156 § 1 k.p.a., a więc ustalić, czy dane orzeczenie dotknięte jest jedną z wad enumeratywnie wymienionych w powyższym przepisie. Dla oceny, czy zachodzą przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji nacionalizacyjnej, w szczególności z powodu rażącego naruszenia prawa, rozstrzygający jest stan prawny z dnia wydania decyzji. Na taką ocenę nie może mieć wpływu ani późniejsza zmiana przepisów, ani tym bardziej zmiana ich interpretacji.

Analiza postępowań o stwierdzenie nieważności decyzji nacionalizacyjnych wskazuje, że jednym z najczęstszych uchybień popełnianych w trakcie nacionalizacji była błędna wykładnia art. 6 ust. 1 ustawy nacionalizacyjnej w związku z § 75 ust. 2 rozporządzenia z dnia 30 stycznia 1947 r.

Drugi z wymienionych przepisów mówi, że w protokole zdawczo-odbiorczym (z przejęcia przedsiębiorstwa) należy uczynić odpowiednią wzmiankę, jeśli do składników majątkowych przedsiębiorstwa włączone zostały przed dniem wejścia w życie ustawy aktywa innego przedsiębiorstwa lub stanowiące własność osoby niepodpadającej pod przepis art. 2 ust. 1 i 3 ustawy. Organy administracyjne często uznawały, że powyższa regulacja stanowi podstawę do przejmowania na własność państwa także innych składników majątkowych niewchodzących w skład nacjonalizowanego przedsiębiorstwa.

Taka interpretacja prowadziłaby jednak do niezrozumiałego rozszerzenia zakresu podmiotowego ustawy, która już sama w sobie stanowiła znaczne ograniczenie prawa własności. Co więcej, rozporządzenie z dnia 30 stycznia 1947 r. w sprawie trybu postępowania przy przejmowaniu przedsiębiorstw na własność Państwa zostało wydane na podstawie art. 2 ust. 7, art. 3 ust. 5 i art. 10 ustawy nacjonalizacyjnej upoważniającej do wydania ww. rozporządzenia wyłącznie w zakresie określenia trybu postępowania dotyczącego przejścia lub przejęcia przedsiębiorstwa na własność państwa.

Żaden przepis ustawy nie przewidywał przejęcia aktywów, do których prawo własności przysługiwało osobom trzecim niebędącym właścicielami nacjonalizowanego przedsiębiorstwa. Tymczasem § 75 ust. 2 i 3 rozporządzenia wskazywał nowe nieprzewidziane w ustawie podmioty i rzekomą możliwość przejmowania ich majątków na własność państwa w trybie nacjonalizacji. Tego typu postanowienie było sprzeczne z art. 99 ówczesnej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (z 1921 r.), która zezwalała na wywłaszczenie jedynie w wypadkach przewidzianych ustawą. Oznacza to, że przepisy § 75 ust. 2 i 3 rozporządzenia zostały wydane bez podstawy prawnej ze względu na przekroczenie udzielonej w ustawie delegacji. Nie mogły tym samym stanowić podstawy prawnej do wydawania aktów administracyjnych, a jeśli tak się stało, akty te były obarczone wadą

nieważności (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Zwrócił na to uwagę także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 22 maja 2006 r. (sygn. akt IV SA/Wa 191/06).

Inne uchybienie, często popełniane w toku postępowań nacjonalizacyjnych, polegało na przyjęciu przez organy wadliwej interpretacji, jakoby z art. 6 ust. 1 ustawy wynikało uprawnienie do przejęcia wszelkiego majątku właściciela nacjonalizowanego zakładu. Tymczasem przepis ten stanowił, że nacjonalizacji podlegało wyłącznie mienie przedsiębiorstwa wraz z wszelkimi prawami niemajątkowymi. W ustawie nie ma natomiast żadnych postanowień, które pozwalałyby na przejęcie w ramach nacjonalizacji jakiegokolwiek dodatkowego mienia, w szczególności innych zakładów należących do tego samego właściciela. Poza tym, zgodnie z ówczesnymi przepisami, nabycie określonych składników majątkowych objętych protokołem zdawczo-odbiorczym wymagało ustalenia, że stanowią one aktywa danego przedsiębiorstwa (wyrok WSA w Warszawie z 3 grudnia 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 1104/10).

Kolejny przykład uchybienia to nieprawidłowe określanie zdolności zatrudnienia przedsiębiorstw jako niezbędnej przesłanki ich przejęcia przez państwo. Otóż art. 3 ust. 1 lit. B ustawy nacjonalizacyjnej stanowi, że za odszkodowaniem przechodzą na własność Państwa przedsiębiorstwa przemysłowe, jeżeli zdolne są zatrudnić przy produkcji na jedną zmianę więcej niż 50 pracowników. Rada Ministrów w rozporządzeniu z dnia 19 grudnia 1946 r. (Dz. U. z 1947 r., Nr 2, poz. 7), wydanym w oparciu o upoważnienie zawarte w ustawie, podwyższyła w wybranych rodzajach przedsiębiorstw dolną granicę zdolności zatrudnienia do 100 pracowników na jedną zmianę. Jak słusznie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny (wyrok z 20 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1693/06), ustawa operuje pojęciem „przejmuje” użytym w czasie teraźniejszym – „przejmuje Państwo na własność przedsiębiorstwa na zasadach niniejszej ustawy”. Innymi słowy do przejęcia danego przedsiębiorstwa miał zastosowanie stan

faktyczny i prawny istniejący w dacie wejścia w życie ustawy, tzn. dnia 5 lutego 1946 r. Podobnie jest z powołanym powyżej art. 3 ust. 1 lit. B, który również posługuje się pojęciem w czasie teraźniejszym. Użyte tam sformułowanie „*przedsiębiorstwa przemysłowe... jeżeli zdolne są zatrudnić*” oznacza możliwość zatrudnienia określonej liczby pracowników istniejącą w dniu 5 lutego 1946 r. Zdolność ta nie odnosiła się do możliwości zaistniałych w przyszłości, ale właśnie w dniu wejścia w życie ustawy. Co więcej, ustawodawca nie wskazuje na faktyczną liczbę zatrudnionych pracowników, a wyłącznie na zdolność zatrudnienia, która musiała być oceniona zgodnie z istniejącym potencjałem produkcyjnym danego przedsiębiorstwa w dniu 5 lutego 1946 r., a nie z takim potencjałem w przyszłości. Tymczasem organy nacjonalizacyjne bardzo często, jako argument uzasadniający przejęcie zakładu, podawały zupełnie szacunkową liczbę miejsc pracy, które dany podmiot gospodarczy mógł rzekomo stworzyć w przyszłości. Bywały również sytuacje odwrotne, kiedy zdolność zatrudnienia oceniano według faktycznej liczby pracowników na dzień wejścia w życie ustawy. Niestety praktyka ta bardzo często pozostawała w zupełnej sprzeczności z rzeczywistością, ponieważ powszechnie było wówczas zatrudnianie przez zarządy komisaryczne przejmowanych przedsiębiorstw pracowników w liczbie niemającej żadnego związku z potencjałem przerobowym zakładów, często tylko w celu wywołania błędnego przekonania organów nacjonalizacyjnych o zaistnieniu przesłanki dotyczącej zdolności zatrudnienia.

Wiele błędów popełnianych w trakcie postępowań nacjonalizacyjnych dotyczyło także procedury sporządzania i zatwierdzania protokołów zdawczo-odbiorczych. Ówczesne przepisy (§ 73-75a rozporządzenia) wyraźnie wymagały, aby wraz z ogłoszeniem orzeczenia o przejęciu przedsiębiorstwa wyznaczyć odpowiedni podmiot mający za zadanie zarządzać zakładem. Był on jednocześnie zobligowany do przygotowania protokołu zdawczo-odbiorczego, którego treść i sposób ogłoszenia zostały dość szczegółowo uregulowane. Bardzo często uchybiano powyższym wymogom, a nawet nie zatwierdzano protokołów, co stanowiło ewidentne naruszenie prawa procesowego i tym samym uzasadniało stwierdzenie nieważności właściwej decyzji nacjonalizacyjnej (wyrok Sądu Najwyższego z 11 grudnia 2009 r., sygn. akt V CSK 182/09).

Z powyższej analizy wynika, że przesłanka rażącego naruszenia prawa w trakcie postępowań nacjonalizacyjnych mogła dotyczyć zarówno przepisów materialnych, procesowych, jak i ustrojowych. Przedstawione przykłady są jedynie zarysem licznych uchybień popełnianych przez ówczesne organy administracyjne. Wykazanie przez byłych właścicieli lub ich następców prawnych rażącego naruszenia przepisów daje podstawę stwierdzenia nieważności właściwych orzeczeń nacjonalizacyjnych i tym umożliwia ubieganie się o zwrot przejętych nieruchomości lub wypłatę należitych odszkodowań od Skarbu Państwa.



Plany zabudowania i zagospodarowania przestrzennego a reprivatyzacja gruntów warszawskich

dr Magdalena Niziołek

Aby zbadać zasadność odrzucenia wniosku o przyznanie własności czasowej (jego niezasadne odrzucenie pozwala dziś dochodzić zwrotu nieruchomości), należy przyrzeć się planom zagospodarowania obowiązującym w chwili rozpatrywania tego wniosku.

Podstawowym kryterium, którym miały obowiązek się kierować organy administracji, rozpatrując wniosek o przyznanie własności czasowej (obecnie użytkownika wieczystego gruntu) w trybie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (tzw. dekretu warszawskiego), jest kryterium zgodności korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania (obecnie planu zagospodarowania przestrzennego). Aby stwierdzić, czy wniosek złożony w trybie art. 7 dekretu może być pozytywnie rozpatrzony, organ musiał przede wszystkim ustalić, jaki plan zagospodarowania przestrzennego obowiązywał w chwili rozpatrywania tego wniosku.

W trakcie jednego z postępowań sądowych dotyczących roszczeń reprivatyzacyjnych związanych z nieruchomością położoną na warszawskim Mokotowie wyniknął problem obowiązywania Ogólnego Planu Etapowego i Kierunkowego m.st. Warszawy dzielnica Mokotów, zatwierdzonego uchwałą nr 4/13 przez Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy w dniu 31 stycznia 1961 r. („plan”). Powodowie wnieśli o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa – wojewody mazowieckiego lub miasta stołecznego Warszawy odszkodowania z tytułu szkody (polegającej na utracie praw do nieruchomości), jaką ponieśli w związku z wydaniem wadliwego orzeczenia Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 6 listopada 1961 r. Nieważność tego orzeczenia stwierdziło Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z 21 stycznia 2004 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił jednak powództwo w całości. W uzasadnieniu wyroku z 5 grudnia 2011 r. (sygn. akt II C 860/10) sąd stwierdził m.in., że plan obowiązywał, a skoro tak, to zgodnie z tym planem w dacie rozpoznawania wniosku byłych właścicieli z art. 7 ust. 2 dekretu korzystanie z gruntu

przez dotychczasowych właścicieli nie dało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania. W konsekwencji sąd stwierdził, że chociaż powodowie wykazali samą szkodę oraz jej wysokość, to powództwo było niezasadne z uwagi na brak adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy nieważnym orzeczeniem dekretowym a szkodą.

Stanowisko Sądu Okręgowego w Warszawie budzi zastrzeżenia zwłaszcza w zakresie rozważań dotyczących mocy obowiązującej wspomnianego planu. Należy zauważyć, że plan ten dotyczył m.st. Warszawy, co powodowało, że podstawę prawną planu stanowiła zgodnie z jej przepisami ustawa z dnia 3 lipca 1947 r. o odbudowie m.st. Warszawy obowiązująca w dniu ogłoszenia planu. Z treści ustawy o odbudowie Warszawy wynika, że plan miał charakter miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W ustawie tej postanowiono zaś, że „Plany zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy i Warszawskiego Zespołu Miejskiego, uchwalone przez Naczelną Radę Odbudowy m.st. Warszawy, uzyskują moc obowiązującą z dniem ogłoszenia w Monitorze Polskim” (art. 9). Plan zaś nigdy nie został opublikowany w Monitorze Polskim, jak tego wymagała ustawa o odbudowie Warszawy, a więc nie miał mocy obowiązującej.

W odniesieniu do braku mocy obowiązującej planu istnieje utrwalone orzecznictwo sądów administracyjnych. Sądy administracyjne, orzekając w sprawach dotyczących odmowy stwierdzenia nieważności przez organ nadzoru tzw. decyzji dekretowych (odmawiających przyznania byłemu właścicielowi nieruchomości warszawskiej prawa własności czasowej lub użytkowania wieczystego), podkreślały, że plan nie mógł stanowić podstawy decyzji dekretowej, bo nie został ogłoszony w sposób przewidziany prawem. Sądy administracyjne stwierdzały mianowicie, że „(...) z akt (...) sprawy nie wynika kiedy i w jakim trybie został ogłoszony plan z 31 stycznia 1961 r. bądź uchwała Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy

Nr 4/13 z dnia 31 stycznia 1961 r. plan ten zatwierdzająca. Okoliczność ta wymaga zatem wyjaśnienia w ponownie prowadzonym postępowaniu nadzorczym³. Z kolei w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 października 2006 r. (sygn. akt I OSK 1322/05) wyrażono podobne wątpliwości, stwierdzając, że uznanie przez sąd i organy, że plan ten został prawidłowo ogłoszony i wszedł w życie, „należy uznać za całkowicie gołostowne”. W judykaturze podkreślano też, że stosowanie planu bądź zgodne z prawem ogłoszenie jego nowelizacji nie wystarczają do uznania, że plan w pierwotnej treści był prawidłowo ogłoszony. „(...) fakt prawidłowo uchwalonej nowelizacji planu jest niewystarczający do uznania, że pierwotny plan został również opublikowany zgodnie z przepisami prawa”. „(...) w odniesieniu do planów zagospodarowania przestrzennego W., ustawa z dnia 3 lipca 1947 r. o odbudowie W. (Dz.U. Nr 52, poz. 268) w art. 9 stanowiła, iż plany te uzyskiwały moc obowiązującą z dniem ogłoszenia w Monitorze Polskim⁴. W innym wyroku podobnie stwierdzono: „(...) to nie fakt, że plan był stosowany i wywierał skutki prawne, nadawał mu moc obowiązującą, lecz dopiero jego ogłoszenie w Monitorze Polskim. Samo uchwalenie planu jest niewystarczające do stwierdzenia jego mocy obowiązującej⁵.”

Skoro ustalono, że plan nie obowiązywał w dacie wydawania orzeczenia dekretowego, należało przyjąć, że obowiązywał Ogólny Plan Zabudowania m.st. Warszawy, zatwierdzony przez Ministerstwo Robót Publicznych w dniu 11 sierpnia 1931 r., który przewidywał inne przeznaczenie nieruchomości dające się pogodzić z korzystaniem z gruntu przez dotychczasowego właściciela nieruchomości.

³ Wyrok WSA w Warszawie z 16 maja 2008 r., I SA/Wa 2330/05

⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 1 lutego 2011 r., I SA/Wa 1300/10

⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 3 lutego 2011 r., I SA/Wa 1394/10

Reprywatyzacja nieruchomości kościelnych

Krzysztof Wiktor

Po II wojnie światowej znacjonalizowano niemal wszystkie nieruchomości kościelne. Wciąż trwające postępowania reprywatyzacyjne mogą prowadzić do przywrócenia własności nieruchomości, do przyznania nieruchomości zamiennej lub do przyznania odszkodowania.

Ustrój społeczno-polityczny, wprowadzony w Polsce w 1944 roku, w pierwszych latach funkcjonowania formalnie akceptował zachowanie dotychczasowego stanu posiadania i prawa własności kościołów i innych związków wyznaniowych, których sytuacja prawna i majątkowa była uregulowana prawnie w II Rzeczypospolitej. Inaczej niż w przypadku prywatnych właścicieli majątków rolnych, leśnych i warszawskich oraz przedsiębiorców, którym niemal od razu odebrano wszystkie majątki, władza komunistyczna obawiała się początkowo sięgnąć po nieruchomości kościelne, rozumiejąc siłę oddziaływania duchownych na społeczeństwo.

Wskutek zmiany granic po II wojnie światowej osoby prawne polskich kościołów utraciły bezpowrotnie własność wielu nieruchomości położonych na dawnych Kresach Wschodnich, objęły natomiast we władanie kościelne nieruchomości ponemieckie na tzw. Ziemiach Zachodnich.

W latach 1944-1962 szeregiem aktów prawnych znacjonalizowano prawie wszystkie nieruchomości kościelne: rolne, leśne, miejskie, gospodarcze, a nawet należące do fundacji i stowarzyszeń (samych kościelnych majątków rolnych było w 1950 r.

177 630 ha). We władaniu kościołów pozostawiono niewielką część dawnych majątków (przede wszystkim związanych z działalnością kultową), a pierwsze regulacje prawne przywracające własność pochodzą dopiero z lat 70. XX w.

Przełom polityczny roku 1989 zaczął się *de facto* od nowych ustaw kościelnych z 17 maja 1989 r., wprowadzających zasady wolności sumienia i wyznania, ubezpieczenie społeczne duchownych oraz regulujących status prawny Kościoła Katolickiego w RP. Istotnym elementem tych ustaw było uwłaszczenie kościelnych osób prawnych nieruchomościami znajdującymi się w ich władaniu (przy poszanowaniu nienaruszalności praw nabytych przez osoby trzecie i rolników indywidualnych), a także stworzenie specjalnej Komisji Majątkowej, której celem było uregulowanie spraw majątkowych tego Kościoła w specjalnym, pozasądowym i pozaadministracyjnym trybie. W skład Komisji weszli w równej liczbie przedstawiciele państwa i Kościoła, którym nadano uprawnienie do przywracania własności nieruchomości upaństwowionych, przyznawania nieruchomości zamiennych, a nawet przyznawania odszkodowania.

W latach 1991-2004 ustawodawca uregulował w formie odrębnych ustaw status prawny szeregu innych kościołów i związków wyznaniowych, gwarantując im prawo do reprywatyzacji majątków na analogicznych zasadach jak w przypadku Kościoła Katolickiego w RP, uwzględniając oczywiście specyfikę prawną i historyczną każdego z tych kościołów. Doszło w ten sposób do

stworzenia w miarę jednolitego systemu reprivatyzacji kościelnej, opierającej się na pięciu (obecnie czterech) komisjach: Komisji Majątkowej (już nie działającej), Komisji Regulacyjnej (ds. Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP), Komisji Regulacyjnej ds. Gmin Wyznaniowych Żydowskich, Komisji Regulacyjnej ds. Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego i Międzykościelnej Komisji Regulacyjnej (ds. Kościoła Chrześcijan Baptystów w RP, Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w RP, Kościoła Nowoapostolskiego w RP, Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego, Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP, Kościoła Anglikańskiego w Polsce, Kościoła Zielonoświątkowego w RP i Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w RP).

Komisje regulacyjne utworzone zostały w celu ostatecznego uregulowania spraw majątkowych między państwem a kościołami i ich osobami prawnymi, które zgłosiły roszczenia w trybie i na zasadach określonych w ustawach o stosunku państwa do poszczególnych kościołów. *Ratio legis* tych regulacji stanowi doprowadzenie do definitywnego (ostatecznego) uporządkowania roszczeń kościołów i ich osób prawnych, poprzez kompleksowe uregulowanie przez komisje nierozstrzygniętych do tej pory kwestii majątkowych.

Ocena dopuszczalności postępowania (w tym legitymacji do jego wszczęcia, zasad jego prowadzenia, a także jego przedmiotu) dokonywana jest przez poszczególne komisje. Przepisy nie wprowadzają żadnych ograniczeń w zakresie uprawnień komisji do ostatecznego rozstrzygnięcia wspomnianych roszczeń. Ponadto przepisy nie dają żadnych podstaw do ograniczenia legitymacji komisji w zakresie jakichkolwiek kategorii roszczeń dotyczących utraty nieruchomości przejętych na podstawie przepisów nacjonalizacyjnych i wyłączeniowych wymienionych w poszczególnych ustawach kościelnych.

Ustawy kościelne przewidują trzy tryby regulacji: przywrócenie własności nieruchomości, przyznanie nieruchomości zamiennej oraz przyznanie odszkodowania.

Podstawowym (i preferowanym przez ustawodawcę) trybem regulacji jest przywrócenie upaństwowionej wcześniej nieruchomości, która obecnie nie znajduje się we władaniu kościelnej osoby prawnej. Nieruchomość ta musi być wolna od praw i obciążeń osób trzecich i posiadać zdolność zwrotową, tj. stanowić nieruchomość w rozumieniu obecnych przepisów prawa – wydzielenie geodezyjne, założona księga wieczysta itp.

W sytuacji, kiedy własność nieruchomości nie może być przywrócona (z powodu np. znacznych nakładów na nią dokonanych ze środków publicznych, dzisiejszych funkcji społecznych lub praw nabytych przez osoby trzecie), przyznaje się nieruchomości zamienną, która powinna odpowiadać wartością nieruchomości utraconej. Należy przy tym zwrócić uwagę, że zasada ekwiwalentności wartości gruntu przekazywanego jako nieruchomość zamienna stanowi *ratio legis* regulacji ustawowych dotyczących postępowania regulacyjnego. W konsekwencji stwierdzić należy, że przekazanie nieruchomości z naruszeniem tej zasady nie powoduje wygaśnięcia roszczeń kościelnej osoby prawnej w zakresie brakującej różnicy wartości.

Ostatnim trybem regulacji jest przyznanie odszkodowania przez Skarb Państwa. Dotyczy to tych nieruchomości, których własność nie może być przywrócona, a zainteresowane jednostki państwowe i samorządowe nie wskazały (nie mogły lub nie chciały) ekwiwalentnej nieruchomości zamiennej.

Warto także zauważyć, że zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie podkreśla się, iż „*śłuszne odszkodowanie [za skutki naruszeń prawa własności w latach 1944-1962] powinno mieć charakter ekwiwalentny do wartości wyłączonego*

dobra (...), a odszkodowanie nie może być uszczuplane, i to nie tylko przez sposób obliczenia jego wysokości, ale również przez tryb wypłacenia”⁶.

Wnioski kościelnych osób prawnych są rozstrzygane przez komisje w oparciu o przepisy ustaw o stosunku państwa do poszczególnych kościołów i innych związków wyznaniowych, ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz rozporządzenia wykonawcze regulujące tryb pracy każdej z komisji.

Postępowania przed komisjami regulacyjnymi nie wyłączają co do zasady możliwości dochodzenia przez kościelne osoby prawne roszczeń przysługujących im w oparciu o inne tytuły prawne. Co prawda postępowanie regulacyjne ma pierwszeństwo przed innymi postępowaniami, które powinny ulec zawieszeniu do czasu zakończenia sprawy przez komisję, nie oznacza to jednak, że przegrana przed komisją zamyka ostatecznie drogę do domagania się zwrotu nieruchomości.

W takiej sytuacji kościelnej osobie prawnej przysługuje przede wszystkim prawo wystąpienia na drogę procesu cywilnego w razie niezgodnienia orzeczenia przez komisję regulacyjną. Termin na wniesienie powództwa wynosi 6 miesięcy od otrzymania zawiadomienia komisji o niezgodzeniu orzeczenia w sprawie i jest ostateczny, co oznacza, że jego przekroczenie skutkuje wygaśnięciem roszczenia. Sąd cywilny orzeka stosując prawo materialne właściwe dla danego kościoła czy innego związku wyznaniowego, które stanowiło podstawę orzekania przez komisję regulacyjną, oraz procedurę cywilną uregulowaną w Kodeksie postępowania cywilnego. Wyrok sądu cywilnego powinien stanowić o przywróceniu własności nieruchomości albo przyznaniu nieruchomości zamiennej albo przyznaniu odszkodowania; sąd oczywiście może również

oddalić powództwo, jeżeli jest ono bezzasadne.

Nawet jednak prawomocne oddalenie wniosku przez komisję regulacyjną lub powództwa przez sąd cywilny nie oznacza zamknięcia drogi dochodzenia roszczeń. Kościelna osoba prawna ma prawo wystąpić o zwrot upaństwowionej nieruchomości na takich samych zasadach jak i inni byli właściciele, pozbawieni własności przez różnego rodzaju akty nacjonalizacyjne, jeżeli skutecznie wykaże, że nacjonalizacja nastąpiła z rażącym naruszeniem ówczesnie obowiązującego prawa. Dotyczyć to może w szczególności nieruchomości odebranych na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, znacjonalizowanych i wywłaszczonych na podstawie kolejnych ustaw nacjonalizacyjnych i wywłaszczeniowych, a nawet upaństwowionych na podstawie ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o tzw. dobrach martwej ręki, jeżeli nie wydzielono z nich należnych proboszczom gospodarstw rolnych lub przejęto w tym trybie grunty i budynki położone w miastach. W takich sytuacjach kościelna osoba prawna może wystąpić o wszczęcie odpowiedniego postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego aż do Naczelnego Sądu Administracyjnego włącznie. Nie można również wykluczyć ponownego nabycia przez kościelną osobę prawną prawa własności upaństwowionej nieruchomości przez zasiedzenie, jeżeli nieruchomość pozostała w faktycznym władaniu tej osoby i o ile zostanie wykazany odpowiedni czas samoistnego posiadania.

⁶ R. Pessel, Rekompensowanie skutków naruszeń prawa własności wynikających z aktów nacjonalizacyjnych, LexisNexis 2003.



Wspólnoty mieszkaniowe – zmiana udziałów w nieruchomości wspólnej

Elżbieta Żywno

W naszej praktyce często spotykamy się z nieprawidłowościami przy ustanawianiu odrębnej własności lokali. Dotyczy to w szczególności lokali komunalnych zbywanych przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na rzecz ich najemców.

Nieprawidłowości te dotyczą głównie ustalenia wielkości udziału w nieruchomości wspólnej. Powstały w wyniku błędnych pomiarów budynków oraz znajdujących się w nich lokali. Zdarzało się również, że zostały nieprawidłowo oznaczone nieruchomości, w których zlokalizowane były zbywane lokale.

Popętnione błędy i pomyłki wymagają wobec tego zmiany (sprostowania) wielkości udziałów w nieruchomości wspólnej lub zmiany umowy sprzedaży lokalu.

Ponadto do zmiany wielkości udziałów w nieruchomości wspólnej dochodzi w przypadku rozbudowy budynku polegającej np. na nadbudowie i adaptacji strychu.

Nieruchomość wspólną stanowi grunt oraz część budynku i urządzeń, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali. Udział właściciela lokalu wyodrębnionego z nieruchomości wspólnej odpowiada stosunkowi powierzchni użytkowej lokalu wraz z powierzchnią pomieszczeń przynależnych do łącznej powierzchni użytkowej wszystkich lokali wraz z pomieszczeniami do nich przynależnymi (art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali).

Zmiana udziałów w nieruchomości wspólnej następuje w celu ustalenia prawidłowej wysokości udziałów związanych z własnością wyodrębnionych dotychczas lokali odpowiadającej dyspozycji art. 3 ust. 3 powołanej ustawy o własności lokali.

Jak to wygląda w praktyce?

Ze względu na brak zainteresowania właścicieli lokali oraz zarządów wspólnot mieszkaniowych, a także nieznaczną liczbę notariuszy, którzy podejmują się przygotowania aktów notarialnych w tym zakresie, do sprostowania błędnie ustalonych udziałów w nieruchomości wspólnej dochodzi niezwykle rzadko. Zdarza się to wówczas, kiedy prowadzone jest postępowanie administracyjne w sprawie zwrotu pozostałej części budynku na rzecz byłych właścicieli lub w przypadku nadbudowy, przy dużej determinacji inwestora.

Jakie dokumenty należy przygotować?

Pierwszym krokiem jest zwołanie zebrania właścicieli tworzących wspólnotę mieszkaniową, na którym zostaną przedstawione przyczyny podjęcia stosownych uchwał.

Na zebraniu tym wspólnota mieszkaniowa danej nieruchomości stosownie do art. 22 ust. 3 pkt 5a ustawy o własności lokali, podejmuje uchwałę o wyrażeniu zgody na zmianę wysokości udziałów w nieruchomości

wspólnej poszczególnych lokali poprzez dostosowanie ich do prawidłowej wysokości obliczonej stosownie do art. 3 ustawy o własności lokali na podstawie aktualnych danych katastru, to jest poprzez przyjęcie łącznej powierzchni znajdujących się w budynku lokali zgodnie z danymi katastru.

W celu wykonania powyższej uchwały wspólnota mieszkaniowa, stosownie do art. 21 ust. 3 ustawy o własności lokali, udziela zarządowi wspólnoty pełnomocnictwa do podjęcia wszelkich czynności związanych z wyżej wymienioną czynnością, gdyż są to czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu. Dostosowanie udziałów do wymagań ustawy wymaga jedynie uchwały większości właścicieli.

Protokół z zebrania wspólnoty mieszkaniowej sporządza notariusz, obecny na zebraniu na zaproszenie zarządu wspólnoty.

Jakie dokumenty są niezbędne do przygotowania aktu notarialnego?

Przed zwołaniem zebrania właścicieli lokali tworzących wspólnotę mieszkaniową zarząd wspólnoty jest zobowiązany do przygotowania dokumentacji niezbędnej do prawidłowego określenia wysokości udziałów w nieruchomości wspólnej.

Podstawowym dokumentem jest aktualna inwentaryzacja budynku wykonana przez uprawnionego architekta. Ponadto niezbędne są wypisy i wyrisy z ewidencji gruntów, kartoteki budynków oraz kartotek lokali.

Następnie należy doprowadzić do wykazania nieprawidłowości w ewidencji gruntów oraz kartotekach lokali. Niezbędny jest do tego arkusz danych ewidencyjnych lokali

sporządzony przez administrację nieruchomości.

Jakim dokumentem dokonywana jest zmiana wysokości udziałów w nieruchomości wspólnej?

Przedstawiciel (członek) zarządu wspólnoty mieszkaniowej składa w formie aktu notarialnego jednostronne oświadczenie o zmianie udziałów w nieruchomości wspólnej w oparciu o uchwały podjęte przez właścicieli lokali na zebraniu wspólnoty mieszkaniowej i udzielone pełnomocnictwo.

W akcie notarialnym zawarte są wnioski do właściwego wydziału ksiąg wieczystych o dokonanie zmiany udziałów w nieruchomości wspólnej ze wskazaniem prawidłowo określonych udziałów w nieruchomości wspólnej.

Kiedy następuje zmiana umowy sprzedaży lokalu?

W przypadku błędnego oznaczenia nieruchomości, z której miał być wyodrębniony lokal, konieczne jest zawarcie umowy zmieniającej umowę sprzedaży lokalu i ustanowienie prawa użytkowania wieczystego gruntu. Szczególnie w Warszawie zdarza się, że pod jednym adresem istnieją dwa budynki (front i oficyna) znajdujące się na odrębnych działkach ewidencyjnych, dla których prowadzone są oddzielne księgi wieczyste. Przy sprzedaży lokalu zdarzało się często, że lokal znajdujący się w oficynie został wyodrębniony z księgi wieczystej prowadzonej dla budynku frontowego lub odwrotnie.

Taka sytuacja wymaga zmiany umowy sprzedaży, której stronami są zbywający i nabywca lub aktualny właściciel lokalu.



Niniejsza publikacja została ma charakter wyłącznie informacyjny. Jej zawartość jest aktualna na dzień skierowania do publikacji. Nie stanowi ona usługi doradztwa prawnego oraz nie powinna być podstawą do podejmowania decyzji biznesowych.

© WARDYŃSKI I WSPÓLNICY, 2012

Autorzy



Krzysztof Wiktor jest radcą prawnym, partnerem kancelarii, członkiem Zespołu Reprywatyzacji. Doradza w zakresie reprywatyzacji znacjonalizowanych nieruchomości, zwłaszcza nieruchomości warszawskich. Zajmuje się również innymi zagadnieniami związanymi z obrotem nieruchomościami i inwestycjami. Doradza w aspektach prawa wyznaniowego i przy obsłudze prawnej osób prawnych Kościołów i innych związków wyznaniowych. Ma duże doświadczenie w postępowaniu administracyjnym (w tym przed sądami administracyjnymi). Reprezentuje klientów kancelarii w sporach sądowych o odszkodowania za znacjonalizowane nieruchomości.

E-mail: krzysztof.wiktor@wardynski.com.pl



Leszek Zatyka jest radcą prawnym, członkiem Zespołu Reprywatyzacji. Prowadzi postępowania sądowe, arbitrażowe, administracyjne i sądownoadministracyjne. Reprezentuje klientów instytucjonalnych oraz indywidualnych w sprawach związanych z uregulowaniem stanu prawnego nieruchomości, sprawach gospodarczych, cywilnych, upadłościowych, z zakresu prawa pracy jak również postępowaniach egzekucyjnych. Uczestniczył w obsłudze szeregu transakcji obejmujących nieruchomości przeznaczone na cele inwestycyjne, w tym związanych z ryzykiem reprywatyzacyjnym.

E-mail: leszek.zatyka@wardynski.com.pl



Elżbieta Żywno jest specjalistką w Zespole Reprywatyzacji. Zajmuje się zagadnieniami związanymi z szeroko pojętą regulacją stanu prawnego nieruchomości, a zwłaszcza postępowaniami reprywatyzacyjnymi dotyczącymi nieruchomości warszawskich. Zajmuje się również problematyką związaną z księgami wieczystymi. Z sukcesem prowadziła liczne sprawy obejmujące np. założenie ksiąg wieczystych dla nieruchomości jednej z największych hut w Polsce oraz zwrot nieruchomości warszawskich byłym właścicielom.

E-mail: elzbieta.zywno@wardynski.com.pl



Dr Magdalena Niziołek jest radcą prawnym, doradcą kancelarii. Zajmuje się sprawami z zakresu prawa publicznego, w tym prawa administracyjnego, procedur administracyjnych, procedur sądowoadministracyjnych i prawa samorządu terytorialnego. Przed organami administracji i sądami administracyjnymi prowadziła postępowania dotyczące m.in.: licencji z zakresu prawa sportowego, decyzji z zakresu inwestycji infrastrukturalnych (drogowych i kolejowych), decyzji z zakresu prawa farmaceutycznego, decyzji z zakresu prawa architektoniczno-budowlanego, zgód ministra Skarbu Państwa na zbycie nieruchomości portowej, decyzji z zakresu prawa telekomunikacyjnego, decyzji z zakresu ochrony środowiska oraz decyzji wydawanych na podstawie dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy i dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej.

E-mail: magdalena.niziolek@wardynski.com.pl

O kancelarii

Kancelaria Wardyński i Wspólnicy jest jedną z największych niezależnych polskich firm prawnych. Biura kancelarii znajdują się w Warszawie, Poznaniu, Wrocławiu, Krakowie oraz Brukseli.

Kancelaria specjalizuje się m.in. w następujących dziedzinach: arbitraż, bankowość i finansowanie projektów, fuzje i przejęcia, nieruchomości, obsługa korporacyjna firm, podatki i spory podatkowe, prawo konkurencji, prawo Unii Europejskiej, prawo farmaceutyczne, prawo morskie, prawo ochrony środowiska, prawo pracy, projekty infrastrukturalne oraz PPP, rozwiązywanie sporów, doradztwo dla sektora energetycznego, rynki kapitałowe, technologie, media i telekomunikacja, upadłości i postępowania naprawcze, własność intelektualna i zamówienia publiczne.

Kancelaria jest wydawcą Portalu Procesowego prezentującego aktualności i analizy z tematyki postępowań sądowych, arbitrażowych i administracyjnych, oraz Portalu Transakcyjnego opisującego prawne aspekty transakcji fuzji i przejęć na polskim rynku. Oba portale są dostępne w wersji polskiej i angielskiej.

Kancelaria jest też wydawcą aplikacji Wardyński+, pierwszej polskojęzycznej aplikacji o tematyce prawnej na iPada i Androida. Aplikacja jest dostępna bezpłatnie w App Store i Google Play.

www.wardyński.com.pl

www.PortalProcesowy.pl

www.PortalTransakcyjny.pl

Wardyński+

Wardyński i Wspólnicy
Al. Ujazdowskie 10
00-478 Warszawa

Tel.: 22 437 82 00, 22 537 82 00

Faks: 22 437 82 01, 22 537 82 01

E-mail: warsaw@wardynski.com.pl

