

Kamil Zaradkiewicz¹

Sytuacja prawna lokatorów nieruchomości warszawskich w postępowaniu dotyczącym decyzji reprivatyzacyjnej

DOI: 10.5604/01.3001.0013.9010

Streszczenie

Artykuł prezentuje kluczowe zagadnienia dotyczące statusu najemców lokali w nieruchomościach podlegających tzw. reprivatyzacji sądowej na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Najemcy komunalni to grupa najbardziej poszkodowana w praktyce reprivatyzacyjnej. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowana jest niemal powszechnie teza, jakoby odzyskujący własność budynku dawny właściciel albo jego następcy prawni stawiali się stroną umów najmu, które w okresie powojennym zawierała gmina m.st. Warszawy. Teza ta prezentowana jest na podstawie art. 678 § 1 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym w razie zbycia przedmiotu najmu nabywca wstępuje w prawa i obowiązki wynajmującego na miejsce zbywcy. Tymczasem w przypadku podlegających reprivatyzacji w trybie administracyjnym nieruchomości warszawskich dawny właściciel lub jego następca w razie nierozpoznania wniosku o przyznanie użytkowania wieczystego nieruchomości lub w razie stwierdzenia nieważności decyzji o odmowie jego przyznania nigdy nie utracili własności budynku. Oznacza to, że lokatorzy komunalni byli i są stroną umów z miastem, które jednak w praktyce z uwagi na przywrócenie władztwa dawnym uprawnionym lub ich spadkobiercom nie może spełnić świadczenia w postaci udostępnienia lokalu najemcy. W konsekwencji umowa ani nie przechodzi na osoby odzyskujące władanie budynkiem, ani nie wygasa wraz z reprivatyzacją nieruchomości. W praktyce jednak nie może być skutecznie wykonywana, gdyż gmina Warszawa w razie zwrotu budynku dawnemu właścicielowi albo jego następcom nie dysponuje już nieruchomością, a tym samym nie może jej prawnie skutecznie udostępniać najemcom. To zaś może powodować powstanie po stronie miasta jako wynajmującego odpowiedzialności odszkodowawczej wobec lokatorów. Z uwagi na istotny wpływ decyzji reprivatyzacyjnych na status prawny najemców powinni oni być uznani – wbrew dotychczasowej praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych – za strony postępowań reprivatyzacyjnych.

Słowa kluczowe: nieruchomości, reprivatyzacja, prawo własności, użytkowanie wieczyste, ochrona najemcy, strona postępowań administracyjnych

Legal status of tenants of reprivatized real properties in Warsaw

Abstract

The article presents key issues regarding the status of the tenants of premises in real properties subject to the so-called court reprivatization based on the provisions of the decree of October 26, 1945 on ownership and use of land in the capital city of Warsaw. Municipal tenants

¹ Dr hab. nauk prawnych na Uniwersytecie Warszawskim, sędzia Sądu Najwyższego, były dyrektor Zespołu Orzecznictwa i Studiów Biura Trybunału Konstytucyjnego, ORCID: 0000-0003-3067-3583

are the group most affected by reprivatization. The jurisprudence of administrative courts most commonly presents the thesis that a former owner or his/her legal successors regaining the ownership of a building become parties to rental agreements which were concluded in the post-war period by the commune of the Capital City of Warsaw. This thesis is presented on the basis of Article 678 § 1 of the Civil Code, according to which in the event of the sale of a subject of rental, the buyer enters into the rights and obligations of the lessor in the place of the seller. Meanwhile, in the case of the real properties subject to reprivatization under the administrative procedure, a former owner or his/her successor in the event of failure to recognize the application for perpetual usufruct of a real property or in the event of the annulment of a decision to refuse to grant it has never lost ownership of the building. This denotes that municipal tenants previously were and currently are a party to agreements with the city, which, however, in practice, due to the restoration of power to the former right holders or their successors, cannot meet the provision of providing premises to a tenant. As a consequence, a given agreement neither passes to a person regaining the ownership of a building nor expires with the reprivatization of a real property. However, in practice, it cannot be effectively carried out, since the municipality of Warsaw, in the event of the return of a building to a former owner or his/her successors, no longer has the property, and thus cannot legally effectively make it available to tenants. This, in turn, may result in the establishment of the liability of the city for damages towards the tenants. Due to the significant impact on the legal status of tenants, contrary to the previous jurisprudence of administrative courts, they should be considered as parties to reprivatization proceedings.

Keywords: real properties, reprivatization, property right, perpetual usufruct, tenant protection, party to administrative proceedings

I Uwagi wstępne

Od kilku lat trwa ożywiona dyskusja nad skutkami tzw. sądowej reprivatyzacji gruntów warszawskich.

Proces tzw. sądowej reprivatyzacji w Warszawie czy też szerzej – reprivatyzacji orzeczniczej, a zatem realizowanej nie poprzez uchwalenie ustawy reprivatyzacyjnej, lecz podważanie w procesie stosowania prawa decyzji władz komunistycznych dotyczących przejmowanej własności prywatnej – polega na uwzględnieniu wniosków o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntów na zasadzie art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy². Stanowi zatem szczególnie sposób odzyskiwania władztwa nad nieruchomościami, które na terenie stolicy zostały skomunalizowane (znacjonalizowane) po II wojnie światowej. Używany w tym przypadku powszechnie termin „reprivatyzacja” należy traktować co najwyżej jako skrót myślowy, ponieważ rozwiązanie przewidziane w dekreście nie ma na celu przywracania własności nieruchomości znacjonalizowanych przez władze komunistyczne. Tym niemniej umożliwienie nabywania użytkowania wieczystego odebranych w ten sposób gruntów postrzegane jest jako

²Dz.U. nr 50, poz. 279 ze zm.

służące zadośćuczynieniu osobom pokrzywdzonym przez reżim totalitarny. Jednak stosowanie dziś przepisów dekretu przyjętego przed ponad siedemdziesięcią laty może prowadzić – jak pokazuje praktyka – do wielu negatywnych skutków zarówno w sferze indywidualnej, przede wszystkim istotnie wpływając na sytuację prawną i faktyczną mieszkańców reprivatyzowanych nieruchomości, jak i o wymiarze ogólnospołecznym – w szczególności z powodu dopuszczenia wydawania decyzji, które można skrótowo określić jako „reprivatyzacyjne”, tj. uwzględniających tzw. roszczenia dekretowe, o których mowa w art. 7 dekretu, co do gruntów przeznaczonych na cele publiczne³.

Jednym ze społecznie najistotniejszych problemów związanych z tzw. sądową reprivatyzacją stała się praktyka usuwania z oddawanych w użytkowanie wieczyste dawnym właścicielom lub ich następcom prawnym nieruchomości osób, które były lokatorami lokali traktowanych przed uwzględnieniem wniosku dekretowego jako komunalne. Jakkolwiek skala zjawiska nie została dotychczas szczegółowo ustalona, to jednak głośne sprawy nękania najemców z pewnością negatywnie wpłynęły na postrzeganie całego zjawiska sądowej reprivatyzacji w Warszawie (tzw. reprivatyzacji zdekoncentrowanej)⁴.

Swoiste „rugi” najemców polegały niejednokrotnie na utrudnianiu eksploatacji zajmowanych przez nich lokali lub części wspólnych nieruchomości, podwyższaniu wielokrotnie świadczeń z tytułu najmu, w tym wysokości czynszu, czy prowadzeniu uciążliwych prac remontowych połączonych z istotnymi utrudnieniami w eksploatacji lokalu, gruntu bądź budynku⁵. W toku prac powołanej w 2017 r. Komisji ds. reprivatyzacji nieruchomości warszawskich okazało się, że praktyki takie często były nieetyczne, a wręcz nosiły niejednokrotnie znamiona nękania.

Istotnym prawnym zagadnieniem stało się pytanie, czy narzucane przez osoby odzyskujące budynki na gruntach warszawskich zmiany treści stosunków cywilnoprawnych, w tym umów najmu, które wcześniej były zawarte z gminą, znajdują podstawę prawną. Zgodnie ze stanowiskiem zarówno m.st. Warszawy,

³ Zob. szerzej na temat negatywnych skutków reprivatyzacji np. E. Łętowska, *Orzecznictwo sądowe jako instrument reprivatyzacji zdekoncentrowanej* [w:] Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej, *Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Materiały Naukowe. Tom III: Reprivatyzacja w orzecznictwie sądów*, Warszawa 2016, s. 88.

⁴ E. Łętowska, *Orzecznictwo sądowe...*, op.cit., s. 85–86.

⁵ Praktyki te stały się podstawą do wprowadzenia w ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, kilku rozwiązań. Wśród nich ustawodawca przewidział możliwość wzruszenia przez Komisję ds. reprivatyzacji nieruchomości warszawskich decyzji reprivatyzacyjnej w razie dokonywania takich działań. Uchylenie bądź stwierdzenie nieważności decyzji reprivatyzacyjnej może nastąpić w szczególności wówczas, gdy jej wydanie doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym lub z celem, dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste, w szczególności do zastosowania uporczywie lub w sposób istotnie utrudniający korzystanie z lokalu w nieruchomości warszawskiej groźby bezprawnej, przemocy wobec osoby lub przemocy innego rodzaju w stosunku do osoby zajmującej ten lokal (art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy). Osobę, która dopuściła się takich naruszeń, w tym osobę prawną w przypadku, gdy działała w jej imieniu lub interesie osoba fizyczna, Komisja w drodze decyzji może ukarać administracyjną karą pieniężną (art. 31a).

jak i beneficjentów reprivatyzacji dotychczasowe umowy wiązały tych ostatnich jako następców prawnych gminy jako dotychczasowego wynajmującego w stosunku najmu z lokatorami.

Stanowisko powyższe aprobeuje także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, powołując się na praktykę obrotu i konieczność ochrony samych najemców. Przykładowo, jak wskazano w uzasadnieniu nieprawomocnego wyroku WSA w Warszawie z 6 sierpnia 2019 r., sygn. akt I SA/Wa 1712/18, „fakt przekazania Skarżącej przez Miasto posiadania budynku i poszczególnych lokali, a także jej wstąpienie jako następcy prawnego dawnych właścicieli w stosunek prawny wynikający z umów najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynku, nastąpił na skutek wyeliminowania z obrotu prawnego dawnej decyzji dekretovej i co do zasady był – podobnie jak wszystkie inne analogiczne przypadki – powszechnie uznawany za zbycie nieruchomości w rozumieniu art. 678 § 1 k.c. Przyjęcie i pełna akceptacja tej praktyki, jak zasadnie podkreśla Skarżące Miasto, podyktowane było przede wszystkim potrzebą zapewnienia ochrony prawnej lokatorom przewidzianej w przepisach ustawy z dnia 21 czerwca 2011 r. o ochronie praw lokatorów. W przeciwnym przypadku należałoby bowiem przyjąć, że dotychczasowe umowy najmu wygasły, a najemcy nie korzystają z ochrony prawnej i zamieszkują w lokalach bez tytułu prawnego”.

Powyższa praktyka pokazuje, że zagadnienie sytuacji prawnej lokatorów nieruchomości warszawskich jest złożone. Jej ocena wymaga przede wszystkim ustalenia, czy nieruchomość objęta działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. została oddana w użytkowanie wieczyste oraz czy stwierdzono nieważność decyzji o oddaniu gruntu warszawskiego w użytkowanie wieczyste albo o odmowie uwzględnienia wniosku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu.

Analiza sytuacji prawnej lokatorów dotyczy w pierwszej kolejności najszerzej grupy, tj. najemców lokali mieszkalnych. To oni bowiem najczęściej są osobami zainteresowanymi stanem prawnym gruntu oraz znajdującego się na nim budynku, a to z uwagi na postrzeganie uwzględnienia wniosku o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste jako zmiany właściciela prowadzącej jednocześnie do zmiany drugiej strony wiążących lokatorów umów. Wnioski ich dotyczące w istotnym zakresie odnoszą się jednak również do innych kategorii lokatorów oraz do dzierżawców, gdyż na mocy przepisów k.c. do tych ostatnich należy odpowiednio stosować przepisy o najmie (art. 694 k.c.)⁶.

⁶ Zob. np. K. Zaradkiewicz [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 450–1088*, wyd. 9, Warszawa 2018, s. 582–583; co do wstąpienia w stosunek dzierżawy zob. np. uchwałę składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 30 września 2005 r., sygn. akt III CZP 50/05, OSNC 2006, z. 3, poz. 40.

II Charakter prawny najmu

Punktem wyjścia analizy sytuacji prawnej najemcy lokalu w nieruchomości warszawskiej jest przyjęcie, że stosunek ten wiąże strony umowy – wynajmującego oraz najemcę. Najem w polskim prawie cywilnym został bowiem unormowany jako stosunek cywilnoprawny o charakterze względnym (*inter partes*). Jest to umowny stosunek zobowiązaniowy. Co do zasady zatem – jak każdy umowny stosunek zobowiązaniowy – nie dotyczy, a więc nie wiąże innych osób. *Prima facie* z perspektywy tych ostatnich pozostają bez znaczenia prawa i obowiązki stron (najem jako stosunek względny, z którego wynikają prawa obligacyjne, stanowi *res inter alios acta*). W ramach stosunku obligacyjnego zmiana właściciela rzeczy będącej jego przedmiotem pozostaje bez wpływu na treść tego stosunku. Jeżeli treścią prawa względnego jednej ze stron jest zatem korzystanie z cudzej rzeczy, utrata możliwości dysponowania przez oddającego do korzystania z uwagi na nabycie rzeczy przez osobę trzecią może skutkować jego odpowiedzialnością odszkodowawczą wobec uprawnionego (art. 471 i nast. k.c.). Będzie tak w każdym razie wówczas, gdy nabywca własności, niebędący podmiotem zobowiązanym w ramach umowy o korzystanie z rzeczy, uniemożliwi lub utrudni możliwość realizacji uprawnień względem tej rzeczy.

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, iż wbrew stanowisku prezentowanemu w orzecznictwie WSA w Warszawie utrata możliwości korzystania z rzeczy, w szczególności z uwagi na powstanie skutku rzeczowego na mocy decyzji reprywatyzacyjnej, nie skutkuje wygaśnięciem stosunku najmu. Ten bowiem mimo zmiany polegającej na nabyciu użytkownika wieczystego gruntu przez osobę inną niż wynajmujący trwa nadal i wiąże dotychczasowe strony umowy. Co najwyżej natomiast, wobec braku związania użytkownika wieczystego umową najmu, w relacji między jej stronami może powstać stan następczej subiektywnej niemożności faktycznej świadczenia po stronie wynajmującego. Jego świadczenie zasadniczo nie jest jednak obiektywnie niemożliwe do spełnienia czy zakazane. Może ono być spełnione, lecz nie przez dłużnika (stronę umowy najmu). W konsekwencji nie ma podstaw do uznania, iż wraz z wydaniem pozytywnej decyzji reprywatyzacyjnej na korzyść osoby trzeciej dochodzi do zniesienia (wygaśnięcia) stosunku prawnego najmu. W szczególności należy pamiętać, że zgodnie z art. 493 § 1 k.c., jeżeli jedno ze świadczeń wzajemnych – w analizowanym przypadku udostępnienie nieruchomości lub jej części do korzystania przez wynajmującego – stało się niemożliwe wskutek okoliczności, za które ponosi odpowiedzialność strona zobowiązana, druga strona może, według swego wyboru, albo żądać naprawienia szkody wynikłej

z niewykonania zobowiązania, albo od umowy odstąpić. W sytuacji prawnej najemców reprivatyzowanych nieruchomości należy wówczas każdorazowo ustalić, czy gminie (ewentualnie Skarbowi Państwa) jako wynajmującemu można przypisać odpowiedzialność za powstanie okoliczności uniemożliwiających spełnienie świadczenia.

Powyższa ocena, mająca charakter ogólny i odnosząca się do względnego charakteru stosunku obligacyjnego, wymaga w ramach przepisów regulujących najem istotnego uzupełnienia. Jest tak z uwagi na fakt, iż ustawodawca w ramach regulacji umowy najmu w Kodeksie cywilnym z 1964 r. – przede wszystkim wzorem niemieckiego kodeksu cywilnego z 1896 r. – w sposób istotny wzmocnił pozycję najemcy. Wynika to z założenia, iż cele i funkcja najmu, w szczególności służącego zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, nakazują uwzględnienie rozwiązań ochronnych uniemożliwiających działania wynajmującego albo osób trzecich, które zmierzałyby do pokrzywdzenia najemcy, w tym przede wszystkim utraty możliwości władania rzeczą najętą. W przeciwnym razie, tj. w braku szczególnych przepisów ochronnych, np. na skutek przeniesienia własności rzeczy najętej, można by w dogodny dla właściciela sposób uniemożliwić dalsze korzystanie z rzeczy bez konieczności zniesienia stosunku najmu.

Przepisy mające zapewnić szczególną ochronę najemców czynią z najmu stosunek obligacyjny szczególny, o tzw. rozszerzonej skuteczności (zobowiązanie realne).

Po pierwsze, aby umocnić pozycję prawną najemcy, w art. 678 k.c. (wcześniej w art. 399 Kodeksu zobowiązań, zob. też § 566 BGB⁷) przewidziano, że w razie zbycia rzeczy wynajętej w czasie trwania najmu nabywca wstępuje w stosunek prawny na miejsce zbywcy i może wypowiedzieć najem z zachowaniem ustawowych terminów wypowiedzenia (tzw. zasada *Kauf bricht nicht Miete* – „kupno nie rozrywa najmu”⁸). Uprawnienie do wypowiedzenia nie przysługuje nabywcy, jeżeli umowa najmu została zawarta na czas oznaczony z zachowaniem (co najmniej) formy pisemnej z datą pewną, zaś rzecz została najemcy wydana. Należy przy tym pamiętać, że zgodnie z art. 692 k.c. przepisów o wypowiedzeniu najmu przez nabywcę rzeczy najętej nie stosuje się do najmu lokali mieszkalnych, chyba że najemca nie objął jeszcze lokalu.

Szczególny przepis art. 678 k.c. rozciąga stosunek najmu na osobę, która pierwotnie nie była stroną umowy. Staje się nią z mocy prawa (*ex lege*) z chwilą nabycia rzeczy, nabywając w ten sposób prawa i obowiązki wynajmującego.

⁷ Niemiecki kodeks cywilny – niem. *Bürgerliches Gesetzbuch*, Reichsgesetzblatt 1896, nr 21.

⁸ Zob. na temat tej reguły np. E. Till, *Prawo prywatne austriackie. Tom IV. Wykład nauki o stosunkach obowiązkowych. II (Część szczegółowa)*, Lwów 1897, s. 198 i nast.; zob. też np. wyroki SN: z 19 stycznia 1968 r., sygn. akt III CRN 410/67, niepubl.; z 23 marca 2006 r., sygn. akt IV CSK 119/05, niepubl.

Przepis ten ma zapobiec sytuacji, w której najemca zostaje pozbawiony możliwości eksploatacji rzeczy wskutek tego, iż stała się ona własnością osoby trzeciej, ta zaś mogłaby skutecznie dochodzić od najemcy wydania rzeczy (art. 222 § 1 k.c.).

Po drugie, najem nieruchomości lub jej części, a zatem także lokalu, może zostać ujawniony w dziale III księgi wieczystej (zob. art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece⁹) z tym skutkiem, że prawo najemcy uzyskuje skuteczność względem innych praw podmiotowych na lub do tej nieruchomości, nabytych przez czynność prawną po jego ujawnieniu, z wyjątkiem niektórych służebności przymusowych, w tym np. tzw. służebności przymusowych (*obligatio in rem scripta*). Ten przypadek rozszerzonej skuteczności najmu oznacza wpływ prawa najemcy na wykonywanie zarówno prawa własności nabywcy nieruchomości, jak i innych osób, na rzecz których ustanowiono ograniczone prawa rzeczowe (pierwszeństwo, zob. art. 20 u.k.w.h.), oraz tych, którym przysługują nabyte po ujawnieniu najmu w księdze wieczystej prawa obligacyjne. Prawa takie, nabyte przez osoby trzecie po powstaniu najmu, nie mogą zatem wkraczać w sferę uprawnień najemcy, tj. być wykonywane z uszczerbkiem dla uprawnień mu przysługujących.

Wypada też przypomnieć, że zgodnie z art. 1002 k.p.c. z chwilą uprawnienia się postanowienia o przysądzeniu własności nieruchomości jej nabywca wstępuje w prawa i obowiązki dłużnika wynikające ze stosunku najmu stosownie do przepisów normujących ten stosunek w wypadku zbycia rzeczy wynajętej (tj. art. 678 k.c.). Zatem egzekucyjna sprzedaż nieruchomości również, podobnie jak zbycie przedmiotu najmu w drodze umowy, nie prowadzi do wygaśnięcia istniejącego wcześniej stosunku najmu. Utrzymanie stosunku prawnego najmu ma na celu ochronę interesów gospodarczych stron umowy, w tym nabywcy nieruchomości¹⁰.

Po trzecie, w przypadku najmu lokalu najemca w zakresie korzystania z rzeczy najętej jest objęty w szerszym zakresie ochroną petytoryjną. Zgodnie bowiem z art. 690 k.c. do ochrony prawa najemcy stosuje się wówczas odpowiednio przepisy o ochronie własności (zob. też art. 19 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹¹). W istocie zakres tej ochrony jest zatem zbliżony do przysługującej osobie mającej ograniczone prawo rzeczowe na nieruchomości (art. 251 k.c.). W praktyce ochrona ta dotyczy przede

⁹ T.j. Dz.U. 2019, poz. 2204, dalej u.k.w.h.

¹⁰ Zob. uchwałę SN z 16 września 2010 r., III CZP 50/10, OSNC 2001, nr 4, poz. 39.

¹¹ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1182 ze zm.

wszystkim stosunków sąsiedzkich (zob. art. 144 k.c.). W szczególności, jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale z 12 kwietnia 1995 r., sygn. akt III CZP 38/95, art. 690 k.c. nawiązujący do unormowań zawartych w art. 222 i 223 k.c. może być stosowany przez najemcę w odniesieniu do osób zajmujących lokale bez tytułu prawnego pochodzącego od wynajmującego czy też od właściciela¹².

Wskazane powyżej regulacje ustawowe rozszerzające zakres ochrony najemcy w ramach stosunku najmu mają charakter szczególny (wyjątkowy), stanowiąc odstępstwo od zasady względnego charakteru tego stosunku. Może on bowiem stać się w okolicznościach podanych w hipotezach wskazanych norm skuteczną wobec innych osób niż jedynie strony umowy. Tego rodzaju kompetencja do kreowania stosunków o tzw. rozszerzonej skuteczności (zobowiązań realnych) przysługuje jedynie prawodawcy¹³. W tym sensie stosunki takie stanowią katalog zamknięty (*numerus clausus*), podobnie jak podmiotowe prawa rzeczowe. Oznacza to w szczególności, że strony umowy nie mogą w drodze czynności prawnych skutków tych modyfikować ani rozszerzać na inne stosunki cywilnoprawne o charakterze względnym.

Mimo tak szerokiego zakresu odstępstw od względnej skuteczności stosunku najmu (także dzierżawy) nie jest uzasadniona teza o bezwzględnym charakterze prawa najemcy. Nie przysługuje mu prawo skuteczne wobec każdego innego podmiotu (*erga omnes*) i poza powyższymi wyjątkami nie może on korzystać z ochrony petytoryjnej tożsamej z tą, która przysługuje osobom dysponującym prawami rzeczowymi¹⁴. W konsekwencji status prawny najemcy nie może być postrzegany jako odpowiadający w zupełności sytuacji tego, komu przysługuje podmiotowe prawo rzeczowe (np. użytkowanie lub służebność osobista).

¹² OSNC 1995, z. 7-8, poz. 112.

¹³ K. Zaradkiewicz [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1-449¹¹*, wyd. 9, Warszawa 2018, s. 739, 754.

¹⁴ Zagadnienie prawnego charakteru najmu i dzierżawy w związku z istnieniem szczególnych unormowań przewidujących wyjątki od zasady względności charakteru tych praw jest od dawna przedmiotem dyskusji w doktrynie; zob. np. Z. Fenichel, *Rozwój prawa najmu od obligatoryjnego do rzeczowego*, „Głos Prawa” 1930, nr 3-4, s. 85 i nast.; J. Gwiazdomorski, „Najem” lokali jako problem kodyfikacyjny, „Państwo i Prawo” 1956, z. 4, s. 652 i nast.; A. Szpunar, *Korzystanie z lokali mieszkalnych i użytkowych*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 8-9, s. 496-503; Z. Radwański, *Najem mieszkań w świetle publicznej gospodarki lokalami*, Warszawa 1961, s. 164 i nast.; B. Walaszek, *Prawo sąsiedzkie a najem lokalu mieszkalnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, nr 1, s. 25 i nast.; J. Szachutowicz, *Prawno-rzeczowe środki ochrony stosunku najmu lokali*, „Palestra” 1968, nr 5, s. 23 i nast.; J. Frąckowiak, *Stosunek najmu i prawo najemcy*, „Przeegląd Prawa i Administracji” 1973, nr 4, s. 141-155; idem, *Sytuacja prawna najemcy lokalu mieszkalnego oznaczonego w decyzji o przydziale*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 367, Prawo LXIII, Wrocław 1977, s. 169 i nast.; idem, *Czy prawo najemcy lokalu mieszkalnego jest prawem rzeczowym?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1980, z. 2, s. 347 i nast.; F. Zoll, *Najem lokali mieszkalnych*, Kraków 1997, s. 226-230; z literatury w jęz. niemieckim zob. np. P. Schulin, *Zur Geschichte der mittelalterlichen Miete in west- und süddeutschen Städten*, *Zeitschrift für das Privat- und Öffentliche Recht der Gegenwart* 1878, t. 5, s. 127 i nast.; Eccius [brak imienia], *Zur Frage von der Dinglichkeit der Miethe und Pacht: Nachwort zu dem vorstehenden Aufsätze*, *Beiträge zur Erläuterung des deutschen Rechts* 1902, t. 46, s. 572 i nast.; F. Naue, *Die angebliche Dinglichkeit der Miete nach dem deutschen bürgerlichen Gesetzbuch*, Göttingen 1901; G.A. Löning, *Die Grundstücksmiethe als dingliches Recht*, Jena 1930; H. Wieling, *Die Entwicklung der Miethe zum dinglichen Recht*, „*Czasopismo Prawno-Historyczne*” 1996, z. 1-2, s. 10 i nast.; H. Wieling, *Die Grundstücksmiethe als dingliches Recht* [w:] J. Jickeli, P. Kreutz, D. Reuter (red.), *Gedächtnisschrift für Jürgen Sonnenschein*, Berlin 2003, s. 201 i nast.; F. Quaißer, *Mietrecht im 19. Jahrhundert. Ein Vergleich der miethrechtlichen Konzeptionen im Allgemeinen Landrecht für die preußischen Staaten von 1794 und dem gemeinen Recht*, Frankfurt am Main 2005.

Istotną różnicę stanowi przede wszystkim to, iż najemcy nie przysługuje bezpośrednie władztwo nad rzeczą¹⁵, lecz może on z niej korzystać wyłącznie za pośrednictwem drugiej strony, która jest zobowiązana udostępnić mu rzecz do korzystania i przeciwdziałać niemożności realizacji uprawnień najemcy przez cały czas trwania stosunku najmu (zob. art. 659 § 1 k.c. oraz art. 693 § 1 k.c.).

III Nabycie własności budynku wraz z oddaniem gruntu w użytkowanie wieczyste a najem

Jednym z najistotniejszych problemów w praktyce stosowania przepisów dekretu z 26 października 1945 r. okazało się zagadnienie odnoszące się do sytuacji prawnej lokatorów, w tym w toczących się postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych dotyczących wniosków o oddanie nieruchomości warszawskich w użytkowanie wieczyste. Wiąże się to przede wszystkim z okolicznością, iż przez wiele lat po przejęciu przez gminę nieruchomości gruntowej warszawskiej na mocy dekretu z 1945 r. nie rozpatrzono złożonego w terminie tzw. wniosku dekretowego. Ponadto tzw. decyzje odmowne, tj. orzeczenia administracyjne z drugiej połowy lat czterdziestych i początku pięćdziesiątych XX w. nieuwzględniające wniosków, o których mowa w art. 7 ust. 1 dekretu, niejednokrotnie uznawane są obecnie, tj. po wielu latach, jako wydane z rażącym naruszeniem prawa. W konsekwencji podlegają wzruszeniu w trybie przewidzianym w art. 156 k.p.a. Ma to z perspektywy sytuacji prawnej najemców nieruchomości warszawskich istotne znaczenie, gdyż w okresie od przejęcia przez m.st. Warszawę lub Skarb Państwa nieruchomości do wydania decyzji podmioty te w praktyce zawierały umowy najmu, których przedmiotem było oddanie do korzystania lokali znajdujących się w budynkach wzniesionych na gruntach objętych wnioskiem dekretowym.

Punktem wyjścia oceny skuteczności tak zawieranych przez gminę m.st. Warszawy lub Skarb Państwa umów najmu jest przypomnienie, że w przypadku nieruchomości warszawskich ani komunalizacja gruntu, ani złożenie wniosku dekretowego przez osobę uprawnioną nie skutkowały *eo ipso* przejęciem budynku przez gminę jako nowego właściciela gruntu. Zgodnie z art. 5 dekretu z 26 października 1945 r. budynki znajdujące się na gruncie warszawskim pozostawały własnością dotychczasowego właściciela, tj. tego, kto był uprawniony do złożenia wniosku o ustanowienie prawa zabudowy lub dzierżawy wieczystej (później odpowiednio własności czasowej albo użytkowania wieczystego gruntu). Stan ten trwał do czasu rozpoznania wniosku dekretowego,

¹⁵ Zob. K. Zaradkiewicz [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1-449¹¹*, op.cit., s. 715.

a niejako „utrwał się”¹⁶ w przypadku uwzględnienia wniosku. Wówczas bowiem budynek stanowił nadal przedmiot własności dawnego właściciela gruntu lub jego następców prawnych, tylko na innej podstawie prawnej. W konsekwencji też nierozpoznanie wniosku o ustanowienie prawa powierzchniowego (zabudowy, własności czasowej, użytkowania wieczystego) powodowało trwanie stanu oddzielenia własności gruntu oraz usytuowanego na nim budynku. Powstawał zatem stan – zasadniczo w założeniu norm dekretowych przejściowy – odstępstwa od zasady *superficies solo cedit*. Własność budynku – poza krótkotrwałym stanem prawnym możliwości przenoszenia własności jako prawa czasowego (na gruncie art. 100–112 dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe¹⁷) – pozostawała bowiem albo prawem samoistnym (w przypadku nierozpoznania wniosku dekretowego), albo w razie uwzględnienia wniosku dawnego właściciela lub jego następcy prawnego prawem związanym z prawem na gruncie (prawem zabudowy, użytkowaniem wieczystym), a sam budynek stanowił odrębną nieruchomość. Natomiast po bezskutecznym upływie terminu złożenia wniosku o ustanowienie dzierżawy wieczystej albo prawa zabudowy (później użytkowania wieczystego) albo z chwilą prawomocnego oddalenia takiego wniosku (art. 8 dekretu) budynek przechodził na własność pierwotnie gminy, a od 1950 r. – Skarbu Państwa.

W okresie PRL władze miejskie miały możliwość faktycznego dysponowania nieruchomościami warszawskimi bez względu na rzeczywisty stan prawny budynków. To zaś skutkowało możliwością oddawania lokali w nieruchomościach warszawskich do korzystania bez narażenia się na roszczenie windykacyjne właściciela w sytuacji, gdy nie były nim gmina ani Skarb Państwa. Okazuje się, że rozwiązanie przewidziane w art. 5 dekretu z 26 października 1945 r. nie stało na przeszkodzie odjęciu możliwości władania nieruchomością budynkową przez jej właściciela. Jakkolwiek właścicielem budynku *de iure* pozostawała nadal osoba prywatna, to jednak zawarte przez gminę m.st. Warszawy z osobami trzecimi umowy najmu były skuteczne i ważne, choć właściciele nie wiązały. Tym bardziej nie były przeszkodą oddawania w najem lokali w przypadku decyzji odmownych wydanych z rażącem naruszeniem prawa.

W świetle powyższych uwag niejednokrotnie m.st. Warszawa, oddając części budynków na nieruchomościach warszawskich w najem, czyniło to w braku tytułu prawnego własności, który wobec nierozpatrzenia wniosku dekretowego bądź wydania decyzji odmownej z rażącem naruszeniem prawa przysługiwał wciąż dawnemu właścicielowi gruntu albo jego następcom prawnym.

¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 28 lutego 2019 r., sygn. akt I SA/Wa 1632/18.

¹⁷ Dz.U. nr 57, poz. 319 ze zm.

Nie oznacza to jednak, iż zawierane w tych okolicznościach umowy najmu były nieskuteczne, w szczególności nieważne (art. 58 k.c.). Polskie prawo cywilne nie wyklucza bowiem możliwości zawarcia umowy i oddania w najem (lub dzierżawę) rzeczy cudzej. Oznacza to w szczególności, że dla skutecznego zawarcia umowy wynajmujący nie musi być właścicielem rzeczy stanowiącej przedmiot nowego stosunku obligacyjnego. Umowa taka jest ważna i wiąże strony, a zatem pozostaje skuteczna *inter partes*, choć nie kreuje praw i obowiązków po stronie samego właściciela rzeczy. W przypadku nieruchomości warszawskich nie było zatem wykluczone skuteczne powstanie stosunków najmu lokali w budynkach, które nie należały do m.st. Warszawy jako właściciela gruntu. Nie oznacza to natomiast, że zawarta przez osobę niebędącą właścicielem budynku umowa zawsze może być skutecznie wykonana, skoro jako zawarta między osobami trzecimi (*res inter alios acta*) nie wiąże wówczas właściciela rzeczy. O tym, czy najem może być wykonywany, decyduje w pierwszej kolejności efektywna możliwość władania rzeczą, to zaś jest uzależnione od zgody jej właściciela. Wyrażając zgodę, ten ostatni nie staje się jednak stroną umowy. W przypadku oddania do korzystania rzeczy cudzej wynajmujący, jak już wspomniano, ponosi na zasadach ogólnych odpowiedzialność za to, iż biorący do korzystania może efektywnie swoje prawo wykonywać.

Jak wskazano wyżej, poza nierozpoznanie wniosku dekretowego przypadkiem, w którym nie doszło do zmiany po stronie właściciela budynku na nieruchomości warszawskiej, jest stwierdzenie nieważności decyzji o ustanowieniu użytkownika wieczystego lub decyzji odmawiającej ustanowienia tego prawa (art. 156 § 1 k.p.a.), w szczególności gdy stwierdzono, iż decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Wydane w tym trybie rozstrzygnięcie pociąga za sobą istotne konsekwencje prawne, które niewątpliwie wpływają również na ocenę sytuacji prawnej najemcy. Szczególnie w przypadku stwierdzenia nieważności tzw. decyzji odmownej z powodu rażącego naruszenia prawa możliwe jest powstanie szczególnych skutków w sferze praw i obowiązków najemców. Po pierwsze bowiem upadają wówczas skutki odmownego rozpoznania wniosku dekretowego (*ex tunc*). Oznacza to, że z uwagi na przyjęcie przez polskiego prawodawcę na gruncie k.p.a. konstrukcji unieważnialności decyzji z mocą wsteczną¹⁸ budynek jest uznany jako nieprzerwanie stanowiący własność dawnego właściciela lub jego następców prawnych. Po drugie, stwierdzenie nieważności otwiera drogę do ponownego rozpatrzenia i ewentualnego uwzględnienia wniosku dekretowego, a zatem oddania

¹⁸ Zob. J. Borkowski, A. Krawczyk [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. T. 9, Prawo procesowe administracyjne*, wyd. 4, Warszawa 2020, s. 385 i nast.

nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste wraz ze zmianą odnośnie do statusu budynku, który staje się przedmiotem prawa własności jako związanego z użytkowaniem wieczystym (a nie samoistnego, jak miało to miejsce na gruncie art. 5 dekretu z 1945 r.).

Ani w przypadku upadku decyzji odmownej, ani w razie ustanowienia na podstawie wniosku dekretowego użytkowania wieczystego na rzecz tzw. beneficjentów reprivatyzacji nie można uznać, że nabywca własności budynku pozostaje związany umową najmu, w szczególności, iż staje się stroną umów najmu na podstawie art. 678 k.c. Nie dochodzi bowiem wówczas do przeniesienia własności budynku, lecz albo do trwania prawa własności po stronie dotychczasowego uprawnionego (wnioskodawcy lub jego następcy prawnego), albo – w przypadku wydania decyzji uwzględniającej wniosek dekretowy – do powstania własności jako nowego prawa na budynku jako rzeczy, tj. jako prawa związanego z ustanowieniem użytkowania wieczystego¹⁹. Prawdopodobnie tej oceny nie zmienia treść art. 31 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁰, zgodnie z którym oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej zabudowanej następuje z równoczesną sprzedażą położonych na tej nieruchomości budynków i innych urządzeń. Do chwili rozpoznania wniosku dekretowego gmina m.st. Warszawy lub Skarb Państwa jako wynajmujący nie były bowiem właścicielem budynku, a zatem nie mogły skutecznie zbyć jego własności. W konsekwencji w przypadkach trwania własności budynku po stronie dawnego właściciela lub jego następców prawnych ustanowienie użytkowania wieczystego nie zmienia stosunku obligacyjnego wynikającego z umowy najmu zawartej przez m.st. Warszawę bądź Skarb Państwa z lokatorem ani w ów stosunek nie ingeruje. Trafnie w orzecznictwie wskazuje się, że „tej wyjątkowej formuły kodeksowej, na podstawie której nabywca, nie zawierając sam umowy, wstępuje w stosunek najmu lub dzierżawy istniejący w dacie zbycia rzeczy, nie można interpretować rozszerzająco”. Nie można zatem stosować art. 678 k.c. w przypadkach, w których podstawą prawną nabycia nie jest czynność prawna zbycia rzeczy²¹.

W praktyce jednak może mieć miejsce sytuacja, w której dochodzi do konstytutywnego nabycia własności budynku na nieruchomości warszawskiej przez osobę uprawnioną, o której mowa w art. 7 ust. 1 dekretu z 26 października 1945 r. Chodzi mianowicie o przypadek, gdy na gruncie objętym działaniem

¹⁹ Za sporne, wykraczające poza ramy niniejszej pracy, należy uznać to, czy wskutek uwzględnienia wniosku o ustanowienie użytkowania wieczystego dochodzi do „utrwalenia” własności budynku istniejącej na mocy art. 5 dekretu z 1945 r., czy też – jak wskazano – do powstania nowego prawa własności budynku.

²⁰ T.j. Dz.U. 2020, poz. 25.

²¹ Zob. wyrok SN z 23 marca 2006 r., IV CSK 119/05, Lex nr 369413.

dekretu po jego wejściu w życie wzniesiono nowy budynek. Wówczas ustanowienie odpowiedniego prawa powierzchniowego (prawa zabudowy, własności czasowej, użytkowania wieczystego) wskutek uwzględnienia wniosku dawnego właściciela lub jego następcy prawnego wymaga zbycia budynku, ten bowiem nie był objęty dyspozycją art. 5 dekretu. Zatem w tym przypadku – odmiennie niż we wcześniej opisanych – nabywca budynku w razie oddania go w całości lub w części w najem wstępuje w prawa i obowiązki wynajmującego na podstawie art. 678 k.c.

IV Orzecznictwo

Jak już zaznaczono, w orzecznictwie sądów administracyjnych uznaje się, że uwzględnienie wniosku z art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. skutkuje przejściem uprawnień i obowiązków z dotychczasowego wynajmującego (m.st. Warszawy) na osobę, która staje się właścicielem budynku usytuowanego na nieruchomości warszawskiej oddanej mu w użytkowanie wieczyste. Przykładowo w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 lutego 1996 r., sygn. akt IV SA 846/95, wskazano, że „przejście własności z dotychczasowego właściciela budynku na inną osobę nie powoduje wygaśnięcia stosunku najmu, gdyż trwa on nadal w dotychczasowej postaci (art. 678 k.c.), co znajduje także potwierdzenie w przepisie art. 55 ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. nr 105, poz. 509)”. Z kolei w powołanym już nieprawomocnym wyroku WSA w Warszawie z 6 sierpnia 2019 r., sygn. akt I SA/Wa 1712/18, wskazano, że w takiej sytuacji fakt przekazania posiadania nieruchomości warszawskiej jest „powszechnie uznawany za zbycie nieruchomości w rozumieniu art. 678 § 1 k.c.”.

NSA uznaje²² ponadto, że stwierdzenie nieważności orzeczenia ani nie skutkuje automatycznym wygaśnięciem stosunku najmu, ani nie uniemożliwia wykonywania przez najemcę jego uprawnień. Podkreśla, iż „to, że następstwem powyższej decyzji może być w przyszłości wypowiedzenie wysokości czynszu, niemożność wykupu lokalu i skorzystania z prawa pierwszeństwa (art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami – Dz.U. z 2018 r. poz. 121) czy powstanie kwestii rozliczeń z tytułu nakładów poczynionych na lokal, świadczy jedynie o interesie faktycznym najemcy w przedmiotowej sprawie”.

²² Wyrok NSA z 27 marca 2018 r., sygn. akt I OSK 898/16.

V Legitymacja najemcy w postępowaniu reprivatyzacyjnym

Zgodnie z art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²³ stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Pojęcie „strony” doczekało się obszernej literatury, a jej choćby pobieżna analiza wykracza poza ramy niniejszego opracowania²⁴. Dla celów tejże pracy wystarczy poprzestać na stwierdzeniu, iż – w szczególności w orzecznictwie sądów administracyjnych – uznaje się, że o posiadaniu przez dany podmiot interesu prawnego we wzięciu udziału w postępowaniu administracyjnym decyduje norma prawa materialnego, na której opiera się zaskarżony akt administracyjny, nie zaś istnienie po stronie określonego podmiotu wyłącznie tzw. interesu faktycznego²⁵. Źródłem interesu prawnego może być zatem każdy przepis prawa materialnego, nie tylko materialnego prawa administracyjnego. Może w szczególności chodzić także o unormowania regulujące stosunki cywilnoprawne²⁶. W przypadku postępowań dotyczących decyzji reprivatyzacyjnych, tj. dotyczących wniosków o ustanowienie użytkowania wieczystego na gruncie art. 7 ust. 1 dekretu z 1945 r., jest to kwestia istotna przede wszystkim z uwagi na fakt, iż to każdorazowo na organie administracyjnym spoczywa obowiązek określenia kręgu stron postępowania.

Kodeks postępowania administracyjnego nie zawiera także legalnej definicji interesu prawnego. W orzecznictwie wskazuje się, iż interesem takim jest „obiektywna, czyli realnie istniejąca potrzeba ochrony prawnej”. Jako cechy tak rozumianego interesu prawnego wskazuje się to, że jest on indywidualny, konkretny, aktualny, sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego²⁷.

W konsekwencji zaznacza się, że „przymiot strony w postępowaniu administracyjnym ma osoba, której dotyczy bezpośrednio to postępowanie lub w którym może być wydane orzeczenie godzące w jej prawem chronione interesy poprzez ograniczenie lub uniemożliwienie korzystania

²³ T.j. Dz.U. 2020, poz. 256.

²⁴ Zob. zamiast wielu np. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 15, Warszawa 2017, s. 221 i nast.

²⁵ Zob. np. wyrok NSA z 15 kwietnia 1993 r., sygn. akt I SA 1719/92, OSP 1994, z. 10, poz. 199 z glosą P. Kucharskiego.

²⁶ Zob. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 199.

²⁷ Zob. np. wyrok NSA z 29 marca 2006 r., sygn. akt II OSK 679/05, Lex nr 198347.

z przysługujących jej praw²⁸. Musi to być norma dająca się indywidualnie określić i wyodrębnić, a zatem taka, której treść można ustalić, a nie tylko wywieść „z faktu istnienia jakiegoś aktu prawnego czy jakiejś instytucji prawnej”²⁹.

Od interesu prawnego odróżnia się wspomniany już tzw. interes faktyczny. Za taki uznaje się stan, w którym obywatel wprawdzie jest bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, jednak nie może tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

W dotychczasowym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zasadniczo przyjmuje się, że interes prawny w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji o oddaniu lub odmowie wydania w użytkowanie wieczyste zabudowanej nieruchomości w trybie dekretu z 25 października 1945 r. oprócz jej dawnych właścicieli i ich następców prawnych mogą mieć jedynie właściciele lokali mieszczących się w usytuowanym na tym gruncie budynku, nabytych uprzednio od Skarbu Państwa bądź gminy³⁰. Nie dotyczy to natomiast osób mających prawa obligacyjne do nieruchomości, a zatem osoby, którym przysługują wobec nieruchomości warszawskiej prawa o charakterze względnym, w tym najem, nie są uznawane za mające w postępowaniach dekretowych interes prawny. Przykładowo w wyroku z 22 września 2017 r., sygn. akt I OSK 2021/15, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że „postępowanie takie nie dotyczy natomiast interesu prawnego najemców lokali, w tym garaży, znajdujących się na takiej nieruchomości, którzy w ramach stosunku najmu uprawnieni są do korzystania z tych lokali, jako że nie dysponują oni tytułem prawnorzeczowym do nieruchomości. Nie można skutecznie wywieść interesu prawnego z faktu istnienia obligacyjnego stosunku cywilnoprawnego, mimo że ich prawo do tego garażu opierało się na stosunku ze Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego. Sam bowiem fakt ustanowienia prawa użytkowania wieczystego ani nie skutkuje automatycznym wygaśnięciem umowy najmu, ani nie uniemożliwia wykonywania przez najemcę jego uprawnień”³¹.

Sądy administracyjne, uznając istnienie interesu prawnego po stronie osób, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe, nie wskazują, jakie to szczególne cechy ograniczonych praw rzeczowych powodują, że należy tym osobom przyznać interes prawny w postępowaniu administracyjnym. NSA wskazuje jedynie, że „skarżący, jako najemcy lokali znajdujących się na przedmiotowej nieruchomości, nie mają żadnego prawa rzeczowego do nieruchomości,

²⁸ Wyrok NSA z 9 grudnia 2005 r., sygn. akt II OSK 310/05, Lex nr 190891.

²⁹ Zob. J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA z dnia 2 lutego 1996 r.*, sygn. akt IV SA 846/95, OSP 1997, z. 4, poz. 83, s. 203.

³⁰ Zob. wyroki NSA: z 2 lutego 1996 r., sygn. akt IV SA 846/95; z 8 lutego 2006 r., sygn. akt I OSK 427/05; z 4 marca 2015 r., sygn. akt I OSK 2055/13.

³¹ Tak również np. wyrok NSA z 4 marca 2015 r., sygn. akt I OSK 2055/13.

a jedynie prawo obligacyjne, nie posiadają interesu prawnego w postępowaniu dotyczącym stwierdzenia nieważności orzeczenia”³².

Konsekwentnie w orzecznictwie sądów administracyjnych niemal jednolicie przyjmuje się, że w postępowaniu administracyjnym o stwierdzenie nieważności orzeczenia o odmowie przyznania dotychczasowemu właścicielowi prawa własności czasowej gruntu, objętego działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, najemca lokalu w budynku znajdującym się na tym gruncie nie ma legitymacji procesowej, a więc i przymiotu strony w takim postępowaniu³³. Najemca ma bowiem jedynie interes faktyczny. Oznacza to, iż w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w postępowaniu dotyczącym praw następców prawnych byłych właścicieli nieruchomości objętych działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. najemcom lokali nie przysługuje prawo do udziału w postępowaniu administracyjnym³⁴.

Ocena taka jest prezentowana w orzecznictwie nie tylko na gruncie regulacji dekretu z 1945 r., lecz także co do zasady w ogólności w odniesieniu do kategorii najemców lub dzierżawców nieruchomości, które pozostają przedmiotem postępowań administracyjnych³⁵.

Powyższe stanowisko nie zasługuje na aprobatę z kilku powodów.

Po pierwsze, nie można zasadnie twierdzić, że wydanie decyzji stwierdzającej nieważność decyzji odmownej nie wpływa, i to bezpośrednio, na status prawny najemcy. Zmiana sytuacji prawnej lokatora jest bowiem w tym przypadku istotna, bezpośrednia i rzeczywista, ponieważ skutkuje uznaniem, iż przedmiot umowy nie należy (i nigdy nie należał) do wynajmującego jako strony zobowiązanej do jego udostępnienia do korzystania. Unieważnienie decyzji odmownej wprost ingeruje w sytuację prawną najemcy. Co więcej, pod znakiem zapytania staje wówczas nie tylko to, czy umowa w dalszym ciągu może być nie tylko skutecznie wykonywana, ale również to, czy do eksploatacji lokalu konieczne jest uzyskanie zgody ewentualnego beneficjenta decyzji reprivatyzacyjnej, czy też na czym rzecz należy uiszczać opłaty związane np. z eksploatacją nieruchomości wspólnej. Nie można uznać, iż brak interesu prawnego uzasadnia jedynie fakt, iż bezpośredni skutek decyzji administracyjnej nie obejmuje innych osób niż właściciele lokali, użytkownicy wieczysti czy beneficjenci. Jest tak w szczególności wówczas, gdy uznaje się za stronę osobę, której przysługuje ograniczone prawo

³² Wyrok NSA z 27 marca 2018 r., sygn. akt I OSK 898/16.

³³ Zob. np. wyrok NSA z 2 lutego 1996 r., sygn. akt IV SA 846/95.

³⁴ Postanowienie NSA z 9 września 2004 r., sygn. akt OZ 399/04, ONSA 2005, z. 2, poz. 42.

³⁵ Zob. szerzej: P. Gołaszewski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2018, s. 309, s. 329 i cyt. tam orzecznictwo.

rzeczowe na nieruchomości. Jak wskazano we wcześniejszych rozważaniach, w istotnym z punktu widzenia uprawnień i obowiązków stron zakresie sytuacja prawna najemcy nie odbiega w sposób zasadniczy od tej, która dotyczy osoby mającej podmiotowe prawo rzeczowe (*ius in rem*).

Status strony należy przyznać najemcy także w postępowaniu dotyczącym rozpatrzenia wniosku dekretowego, tj. w przedmiocie oddania nieruchomości warszawskiej w użytkowanie wieczyste za czynszem symbolicznym. Jest to uzasadnione w szczególności wówczas, gdyby uznać za trafne przyjmowane w orzecznictwie sądów administracyjnych stanowisko, jakoby decyzja reprivatyzacyjna skutkowałą każdorazowo przejściem uprawnień i obowiązków z dotychczasowego wynajmującego na beneficjenta nieruchomości warszawskiej. W takiej bowiem sytuacji w istocie status najemcy byłby tożsamy z tym, jaki mają osoby, którym przysługuje ograniczone prawo rzeczowe. W obu przypadkach trzeba by uznać, że prawo „podąża za rzeczą” (franc. *droit de suite*, niem. *Folgerecht*)³⁶, a zatem istnieje niezależnie od zmiany właściciela (co w praktyce dotyczy – jak wskazano – budynków wzniesionych po komunalizacji nieruchomości w 1945 r.), a przymiot strony stosunku obligacyjnego i możliwość jego modyfikacji wskutek zmiany podmiotowej bezpośrednio kształtuje sytuację prawną najemcy.

Po drugie, istotnie zbliżają najem do ograniczonych praw rzeczowych inne wskazane powyżej rozwiązania przyjęte przez prawodawcę, na mocy których najem stanowi prawo o tzw. rozszerzonej skuteczności (*obligatio propter rem*).

Należy w tym kontekście odnotować, że stanowiska orzecznictwa i piśmiennictwa nie są jednoznaczne. Przykładowo P. Gołaszewski wskazuje, że „nie można (...) całkowicie wykluczyć” przysługiwania interesu prawnego temu, kto jest uprawniony z ograniczonego prawa rzeczowego³⁷. Za odosobniony należy uznać pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 marca 2010 r., sygn. akt I OSK 704/09, w którym wskazano, że „konieczność oparcia interesu prawnego o obowiązującą normę porządku prawnego oznacza jednocześnie, że interes ten nie może mieć charakteru pochodnego i nie może być wywodzony z jakiegokolwiek czynności prawnej. Wynika stąd jednoznacznie, a kwestia ta jest w doktrynie i w orzecznictwie bezsporna, że ograniczone prawa rzeczowe, w tym użytkowanie, nie mogą być podstawą dla interesu prawnego w prawie administracyjnym”. Również odmówienie najemcom przymiotu strony bywa krytykowane.

³⁶ K. Zaradkiewicz [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1–449¹¹*, op.cit., s. 716.

³⁷ P. Gołaszewski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, op.cit., s. 308.

Wskazuje się bowiem, że o istnieniu interesu prawnego najemcy świadczy przysługujące mu prawo pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości (lokalu mieszkalnego) na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. W przypadku wydania decyzji reprivatyzacyjnej uprawnienie to może być utracone, zaś sytuacja prawna najemcy ulec modyfikacji – „mogą ulec zmianie istotne składniki umowy najmu, w tym wysokość opłat związanych z wynajmowaniem lokalu”³⁸.

W piśmiennictwie wskazuje się też – trafnie – że jedną z przesłanek uznania interesu prawnego osoby, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe, jest to, że interes ten „musi mieć ścisły związek z konkretnym stosunkiem prawnoadministracyjnym występującym w danej sprawie (innymi słowy, przedmiot sprawy musi mieć bezpośredni związek z wykonywaniem ograniczonego prawa rzeczowego)³⁹. Tym bardziej posiada interes prawny w powyższym znaczeniu najemca wówczas, gdy skutkiem decyzji o stwierdzeniu nieważności decyzji o odmowie uwzględnienia wniosku z art. 7 dekretu z 1945 r., a także wskutek decyzji reprivatyzacyjnej niemożliwe stałoby się wykonanie umowy najmu z powodu powstania stanu subiektywnej niemożności następczej świadczenia. Wówczas bowiem decyzja administracyjna uwzględniająca wniosek dekretowy godzi bezpośrednio w jego prawem chronione interesy poprzez ograniczenie lub uniemożliwienie korzystania z przysługujących mu praw.

VI Stan prawny istniejący od 2018 r.

Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa⁴⁰, w brzmieniu nowelizacji z 2018 r.⁴¹ wprowadziła nowe rozwiązania, których celem jest zapewnienie odpowiedniej ochrony najemców nieruchomości warszawskich.

Po pierwsze, zgodnie z ust. 1 art. 40b ustawy decyzja Komisji ds. reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2–3, stanowi podstawę niezwłocznego przywrócenia posiadania nieruchomości warszawskiej lub jej odpowiedniej części najemcy lub innej osobie zajmującej

³⁸ W. Chróścielewski, *Niektóre zagadnienia związane z funkcjonowaniem Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, z. 1, s. 13, 14.

³⁹ P. Gołaszewski (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, op.cit., s. 308.

⁴⁰ Dz.U. 2017, poz. 718 ze zm.

⁴¹ Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2018, poz. 431.

tę nieruchomość na podstawie umowy zawartej z gminą albo Skarbem Państwa przed wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej. Te ostatnie podmioty jako strona wynajmująca mają wówczas obowiązek niezwłocznego przywrócenia posiadania najemcy lub innej osobie zajmującej nieruchomość lub jej część (ust. 2). Przepis ten ma umożliwić dalsze niezakłócone wykonywanie umowy najmu. Co więcej, z mocy prawa czynności prawne dokonane przez dotychczasowego beneficjenta albo jego następcę prawnego uznaje się za bezskuteczne wobec osoby zajmującej nieruchomość lub jej część (ust. 4).

Kluczowe znaczenie dla oceny sytuacji prawnej najemców ma art. 40c ustawy. Zgodnie z jego ust. 1 decyzja reprivatyzacyjna nie narusza uprawnień i obowiązków z umowy najmu zawartej z najemcą nieruchomości warszawskiej lub jej części przez gminę albo Skarb Państwa. Jeżeli umowa taka została zawarta przed wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej, beneficjent ani jego następca prawny nie wstępują w stosunek najmu. Nie dotyczy to jednak osoby, na rzecz której została wydana prawomocna decyzja Komisji albo gdy Komisja umorzyła postępowanie na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 5 ustawy.

Przepisy powyższe należy stosować nie tylko do stanów prawnych nowo powstałych po dniu wejścia w życie znowelizowanej ustawy z dnia 9 marca 2017 r., a zatem do umów najmu lub decyzji reprivatyzacyjnych wydanych po wejściu w życie nowelizacji ustawy z 2018 r., tj. 14 marca 2018 r., ale także retrospektywnie do stosunków prawnych, w tym umów najmu, ukształtowanych przed jej wejściem w życie. Zgodnie bowiem z art. 5 ustawy nowelizującej z 2018 r. przepisy art. 40b i art. 40c ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się także do umów zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy niezależnie od tego, czy przed tym dniem decyzja reprivatyzacyjna stała się ostateczna, chyba że umowa wygasła wskutek odstąpienia albo wypowiedzenia przez osobę zajmującą nieruchomość warszawską lub jej część. Nie wyłącza to odpowiedzialności gminy względem najemcy z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania. Nie można tracić z pola widzenia faktu, iż retrospektywne działanie przepisów ustawy wiąże się z celem wprowadzenia zawartych w niej rozwiązań, którym jest naprawienie wad czy wręcz patologii związanych z wydawaniem decyzji reprivatyzacyjnych przez m.st. Warszawę przed uchwaleniem ustawy w 2017 r., a z pewnością także jej nowelizacji w 2018 r., która miała doprowadzić do odwrócenia, a przynajmniej złagodzenia na przyszłość negatywnych dla najemców nieruchomości warszawskich skutków decyzji wydanych przed jej wejściem w życie.

Wskazane powyżej przepisy – zarówno art. 40b i art. 40c ustawy z 2017 r. w brzmieniu jej nowelizacji z 2018 r., jak i powołany art. 5 ustawy nowelizującej – potwierdzają, iż stroną umów najmu nie może być osoba, której przysługiwało bądź przysługuje roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego wywodzone z wniosku dekretowego, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu z 26 października 1945 r., a zatem właściciel nieruchomości budynkowej lub jego następca prawny.

VII Wnioski

Wbrew praktyce obrotu i tezom prezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych art. 678 k.c. nie obejmuje co do zasady przypadku „odzyskania” nieruchomości przez właścicieli budynków dekretowych na mocy decyzji reprivatyzacyjnych. Powstanie własności budynku – poza przypadkiem nabycia budynku wzniesionego po komunalizacji, a zatem przejęciu gruntu przez gminę – nie następuje bowiem wskutek „zbycia” w rozumieniu tego przepisu. Nabywcy użytkowania wieczystego i własności budynków na nieruchomościach warszawskich nie mogą w związku z tym stać się stroną umów najmu zawieranych z lokatorami komunalnymi przez gminę. Art. 40c ustawy z dnia 9 marca 2017 r. potwierdza ten stan i prospektywnie precyzuje w tym zakresie skutki oddawania w użytkowanie wieczyste nieruchomości objętych najmem.

Powyższe wnioski nie mogą jednak uzasadniać tezy, jakoby stosunek najmu niewiążący właściciela budynku wygasał wraz z wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej ani z chwilą zajścia jakiegokolwiek późniejszego zdarzenia, a tym bardziej jeśli nigdy nie powstał z powodu nieważności umowy. Przeciwnie, zawarta przez gminę umowa najmu wiąże lokatorów z podmiotem, z którym umowy były zawierane, tj. z gminą (względnie w przypadku nieruchomości gruntowych, którymi dysponował Skarb Państwa – z tymże). W konsekwencji żadne oświadczenia woli nabywców nieruchomości, w tym co do podwyżki czynszu najmu oraz wypowiedzenia umów najmu, nie wywołują skutków prawnych jako dokonane przez osobę niebędącą stroną stosunku najmu. Za wątpliwą należy uznać możliwość potraktowania sytuacji, w której lokator uiszcza odpowiednie świadczenia na rzecz właściciela budynku, jako dorozumianego (*per facta concludentia*) z jednej strony zawarcia z nim nowej umowy najmu, z drugiej zniesienia stosunku dotychczasowego (z gminą m.st. Warszawy lub Skarbem Państwa jako wynajmującym)⁴².

⁴² Zob. w szczególności co do formy umowy rozwiązującej art. 77 k.c.

Nie zmienia powyższych wniosków okoliczność, iż zgodnie z art. 8a ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów właściciel może podwyższyć czynsz albo inne opłaty za używanie lokalu, wypowiadając jego dotychczasową wysokość, najpóźniej na koniec miesiąca kalendarzowego, z zachowaniem terminów wypowiedzenia. Posłużenie się w tym przepisie terminem „właściciel” powinno być bowiem interpretowane zgodnie z definicją ustawową zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 2, zgodnie z którą właścicielem jest wynajmujący lub inna osoba, z którą wiąże lokatora stosunek prawny uprawniający go do używania lokalu. Nie chodzi zatem w tym przypadku jedynie o właściciela w rozumieniu art. 140 k.c., lecz o każdego wynajmującego, który jest stroną stosunku najmu, choćby właścicielem nieruchomości wynajmowanej nie był. Za wątpliwe należy uznać także twierdzenie, jakoby doszło do „milczącego” zawarcia przez beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnych z dotychczasowymi lokatorami nowych umów najmu o treści tożsamej z dotychczasowymi. Ta kwestia jednak wymaga odrębnego opracowania.