

Kamil Zaradkiewicz

## Posiadanie jako przesłanka nabycia roszczeń z dekretu warszawskiego

### Streszczenie

Artykuł prezentuje budzące liczne wątpliwości w literaturze oraz rozbieżnie oceniane w orzecznictwie zagadnienie związane ze stosowaniem mechanizmu komunalizacji mienia nieruchomości na terenie Warszawy. Chodzi o przyjęte przez komunistyczne władze w dekrety z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy<sup>1</sup> (tzw. dekret warszawski) wymaganie, aby osoby ubiegające się o ustanowienie prawa powierzchni (dawniej) [*heritable building rights of superficies*], a współcześnie użytkowania wieczystego [*right of perpetual usufruct*] były posiadaczami [*possessors*] swoich dawnych nieruchomości. Dekret bowiem komunalizował (nacionalizował) wszystkie grunty na terenie Warszawy w celu odbudowy miasta ze zniszczeń wojennych. Osoba spełniająca warunek posiadania albo jej przedstawiciel prawny mogli złożyć w terminie 6 miesięcy od objęcia gruntu w posiadanie przez gminę wniosek o ustanowienie prawa umożliwiającego korzystanie z przejętej przymusowo nieruchomości. Przyznanie możliwości składania wniosków o ustanowienie prawa powierzchni miało służyć umożliwieniu ich dawnym właścicielom [*former owners*] uczestnictwa w odbudowie stolicy. Samo przyznanie prawa wiązało się z istotnymi obowiązkami, np. w postaci wzniesienia budynku lub innego urządzenia, a także ich utrzymania w odpowiednim stanie. Kontrowersja zasadnicza dotyczy tego, czy nakaz posiadania jako warunek przyznania prawa korzystania z gruntu przez gminę dotyczy dawnych właścicieli czy wyłącznie ich następców prawnych (w tym przede wszystkim spadkobierców). Jeżeli zainteresowany nie posiadał nieruchomości, to wówczas nie mógł skutecznie dochodzić ustanowienia prawa powierzchni. Wymaganie posiadania jako możliwości efektywnego władania nieruchomością było oceniane pod rządem obowiązujących na ziemiach centralnych Polski przepisów Kodeksu Napoleona, później zaś nowego polskiego prawa rzeczowego z 1946 r. Posiadanie jako warunek nabycia prawa powierzchniowego służyło ustaleniu możliwości współuczestniczenia w odbudowie zniszczonych budynków i innych urządzeń, a także umożliwiała ustalenie, czy osoby uprawnione żyją czy też utraciły życie wskutek zawieruchy wojennej (w szczególności w Holokauście). W artykule prezentowane są argumenty za przyjęciem konieczności analizy istnienia posiadania po stronie dawnych właścicieli (a nie tylko ich następców prawnych). Problem ma także współcześnie istotne znaczenie praktyczne. Także obecnie rozstrzygane są bowiem złożone jeszcze w latach czterdziestych XX w. wnioski, a niewykazanie wówczas posiadania przez ubiegających się o przyznanie prawa powierzchniowego właścicieli skutkuje także dziś koniecznością odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego.

**Słowa klucze:** komunalizacja, nacionalizacja, posiadanie i własność nieruchomości, nieruchomości warszawskie, prawo powierzchniowe, przemilczenie, Code civil Napoleon

<sup>1</sup>Dz.U. poz. 279 z późn. zm.

## 1. Wstęp

Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy<sup>2</sup> (dalej: dekret warszawski) wprowadził nieznanie wcześniej obowiązującym na ziemiach polskich prawodawstwem rozwiązanie w postaci komunalizacji gruntów położonych w ówczesnych granicach stolicy<sup>3</sup>. Przejęcie przez ówczesną gminę m.st. Warszawy nieruchomości prywatnych z mocy prawa wiązało się z ustaloną koncepcją realizacji zadania w postaci odbudowy substancji miejskiej po II wojnie światowej. Dekret warszawski w art. 1 formułował cel komunalizacji majątków nieruchomości, stanowiąc, iż jest nim umożliwienie „racjonalnego przeprowadzenia odbudowy stolicy i dalszej jej rozbudowy zgodnie z potrzebami Narodu, w szczególności zaś szybkiego dysponowania terenami i właściwego ich wykorzystania”.

Dekret warszawski stanowił jeden z aktów prawnych w ramach pakietu regulacji normatywnych dotyczących odbudowy państwa ze zniszczeń wojennych. Bez uwzględnienia i analizy przynajmniej niektórych z aktów prawnych mu towarzyszących nie można w należyty sposób zinterpretować mechanizmów przyjętych przez ówczesnego prawodawcę, a także zrekonstruować celu dekretu. Analiza wymaga w szczególności odniesienia do przepisów dotyczących uporządkowania stanu właścicielskiego nieruchomości w związku z niemożnością ustalenia losów dotychczasowych uprawnionych (jako pierwszy przyjęto tu dekret z dnia 2 marca 1945 r. o majątkach opuszczanych i porzuconych<sup>4</sup>). Jak w odniesieniu do majątków opuszczonych podkreśla G. Matusik, założeniem „była konieczność szybkiej reakcji na niespotykaną dotychczas liczbę osób zaginionych i tych, których losy w czasie II wojny światowej nie były ustalone”<sup>5</sup>.

Z kolei dekret z dnia 24 maja 1945 r. o odbudowie m.st. Warszawy<sup>6</sup> powoływał w celu odbudowy stolicy Naczelną Radę Odbudowy m.st. Warszawy, Komitet Odbudowy Stolicy oraz Biuro Odbudowy Stolicy.

<sup>2</sup> Dz.U. poz. 279 z późn. zm.

<sup>3</sup> Na podstawie art. 32 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. nr 14 poz. 130 ze zm.) i zniesienia związków samorządu terytorialnego (w tym gminy m.st. Warszawy), majątek samorządowy stał się z mocy prawa majątkiem państwa – do 27 maja 1990 r., kiedy na podstawie 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.), część nieruchomości wyłączonej na podstawie dekretu warszawskiego została zrekomunalizowana na rzecz m.st. Warszawy.

<sup>4</sup> Dz.U. nr 9 poz. 45.

<sup>5</sup> G. Matusik, *Pojęcie majątku opuszczonego – uwagi na tle dekretu z 8.03.1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich*, „Rejent” 2019, nr 4, s. 73; zob. też J. Namitkiewicz, A. Rakower, *Ustawa o majątkach opuszczonych i porzuconych. Komentarz*, Warszawa 1945, s. 74.

<sup>6</sup> Dz.U. nr 21 poz. 124.

Mimo niewątpliwego braku legitymizacji ówczesnych władz, narzuconych przez okupanta sowieckiego, w tym tzw. Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego<sup>7</sup>, ocena celów dekretu warszawskiego oraz przyjętych w nim rozwiązań nie może być jednoznacznie negatywna. Choćby z uwagi na ogólne zasady systemu prawnego oraz konieczność respektowania zasady *error communis facit ius* trudno też dziś negować jego moc obowiązującą i skutki prawne, jakie wywołał<sup>8</sup>. Jak podkreśla w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, „[b]rak konstytucyjnoprawnej legitymacji takich organów jak PKWN, KRN, Rząd Tymczasowy, a także wątpliwa legitymacja później istniejących organów, nie może nieść konsekwencji w postaci ignorowania faktu, że efektywnie wykonywały one władzę państwową”<sup>9</sup>. Niemożliwe byłoby także odwrócenie tych skutków i przywrócenie stanu prawnego oraz statusu własnościowego gruntów warszawskich sprzed listopada 1945 r.

Nie jest celem niniejszego opracowania rozstrzygnięcie o tym, czy i w jaki sposób polski ustawodawca powinien uwzględnić w przyszłości roszczenia dawnych właścicieli i ich spadkobierców oraz uznać za konieczne do rozpoznania wnioski tych osób wciąż spoczywające w warszawskim ratuszu. Kwestie te wymagają jednoznacznego przesądzenia w ramach modelu tzw. dużej reprivatyzacji, której dotychczas nie zrealizowano mimo upływu 30 lat od odzyskania przez Polskę suwerenności. Warto jednak w tym kontekście wskazać fragment uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 kwietnia 2007 r., SK 49/05, w którym podkreślono wielowymiarowość zagadnienia oceny ówczesnych realiów z uwagi na konieczność odbudowy państwa, wymagającą respektowania zasady solidaryzmu społecznego: „nie można negować dopuszczalności ingerencji przez ustawodawcę w sferę praw majątkowych w istniejących w tamtym czasie okolicznościach związanych z koniecznością odbudowy państwa przy jednoczesnym stanie ruiny majątku narodowego i pozbawieniu całego dorobku życia wielu obywateli. Kwestia ta nie może być oceniana wyłącznie w kategoriach prawno-politycznych. Ocena regulacji powinna bowiem, niezależnie od legitymacji ówczesnych władz czy narzuconego społeczeństwu systemu politycznego

<sup>7</sup> K. Zaradkiewicz, *O obowiązku zadośćuczynienia zabużanom, czyli o problemie lojalności państwa i obywatela* [w:] M. Zubik (red.), *Prawo a polityka. Materiały z konferencji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego*, Warszawa 2007, s. 244 i n.

<sup>8</sup> K. Zaradkiewicz, *O obowiązku zadośćuczynienia zabużanom...*, s. 256.

<sup>9</sup> Postanowienie TK z 28 listopada 2001 r., SK 5/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 266; zob. też uchwała TK z 16 kwietnia 1996, W. 15/95, OTK ZU nr 2/1996; wyrok TK z 15 grudnia 2004 r., K 2/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117. Kwestia ta została jednoznacznie oceniona w wyroku TK z 19 grudnia 2002 r., K 33/02, w którego uzasadnieniu Trybunał zaznaczył, że „PKWN niewątpliwie nie może być traktowany jako konstytucyjny organ suwerennego państwa, dysponujący odpowiednią legitymacją demokratyczną i podejmujący w jego imieniu suwerenne decyzje”.

i gospodarczego, uwzględniać panujące po 1944 r. realia ekonomiczne, w tym w szczególności konieczność odbudowy struktur ekonomicznych państwa. Takie nadzwyczajne okoliczności z pewnością uzasadniają daleko idącą ingerencję państwa w sferę praw majątkowych podmiotów prywatnych (zarówno osób prawnych, jak i fizycznych). Uzasadnienia tej ingerencji należy poszukiwać przede wszystkim w zasadzie solidaryzmu, ta bowiem wymusza konieczność ponoszenia przez członków społeczeństwa istotnych kosztów związanych ze skutkami takich nadzwyczajnych zdarzeń, jak katastrofy czy wojny”.

## 2. Prawne instrumenty odbudowy Warszawy

Realizacja celu obudowy Warszawy miała być dokonana dwutorowo. Po pierwsze, przejęte nieruchomości, stając się wskutek komunalizacji dobrami miejskimi, miały być zagospodarowane ze środków publicznych oraz pod odpowiednim nadzorem władz z uwzględnieniem planów zagospodarowania przez odbudowę lub remont znajdujących się na nich budynków. Cel ten w odniesieniu do gruntów publicznych miał być realizowany przez podmioty publiczne, w tym przez miasto, stanowiące wówczas jednostkę samorządu terytorialnego, inne publiczne osoby prawne oraz przez Skarb Państwa.

Po drugie, te z nieruchomości warszawskich, które znajdowały się w posiadaniu ich dotychczasowych właścicieli, mogły być odpowiednio zagospodarowane i eksploatowane przez nich na zasadach dotychczasowych. Zakładano jednak, że korzystanie z nich przez prywatne podmioty będzie musiało respektować przyjmowane plany zagospodarowania (zakładane jako istotne elementy planu odbudowy miasta) z uwzględnieniem wynikających stąd obowiązków dotyczących podźwignięcia tkanki miejskiej z ruin. Oznaczało to zerwanie nie tylko z dowolnością, ale w wielu przypadkach nawet względną swobodą dawnych właścicieli i ich następców prawnych w kształtowaniu swoich nieruchomości i sposobie ich eksploatacji. Ciężar z roli tych podmiotów jako właścicieli swobodnie władczo eksploatujących gruntu przesunięty został na konieczność respektowania funkcji społecznej i realizacji istotnych obowiązków.

Komunalizacja, jakkolwiek miała charakter wyłączeniowy w znaczeniu szerszym, z istoty swej będąc generalnym aktem przejęcia dóbr określonej kategorii, to jednak nie miała uniemożliwiać władztwa nieruchomościami przez ich dotychczasowych właścicieli lub inne osoby uprawnio-

ne. Przeciwnie, zgodnie z art. 5 dekretu warszawskiego, budynki oraz inne przedmioty znajdujące się na gruntach (pod pojęciem tym należy rozumieć przedmioty o nienaturalnym pochodzeniu trwale z gruntem związane) przechodzących na własność gminy m.st. Warszawy pozostawały co do zasady własnością dotychczasowych właścicieli. Autorzy dekretu liczyli się bowiem z tym, iż dotychczasowi uprawnieni mogą być w dalszym ciągu zainteresowani prowadzeniem określonej działalności na gruntach, a cel ten miało realizować pozostawienie w ich rękach tych przedmiotów, które znajdowały się na skomunalizowanych nieruchomościach. Wyjątek od zasady *superficies solo cedit* umożliwiał zatem „właścicielskie” korzystanie z tego przedmiotu, który z perspektywy zainteresowanych miał pierwszoplanowe znaczenie ekonomiczne (jak cele mieszkaniowe, prowadzenie określonej działalności gospodarczej itp.). Dla urzeczywistnienia tych celów prawna forma korzystania z gruntu miała mieć drugorzędne znaczenie. To dobro istniejące na gruncie i pozostające własnością dotychczasowego uprawnionego (np. budynek) decydowało o sposobie korzystania z gruntu, co także zostało pośrednio uwzględnione w dekrete warszawskim (zob. art. 7 ust. 2).

### 3. Prawa powierzchniowe

W świetle tak poczynionego założenia nie może dziwić wykorzystanie w dekrete właściwego dla takich celów instrumentu zagospodarowania gruntu w postaci tzw. praw powierzchniowych (prawa zabudowy, dzierżawy wieczystej, później zaś własności czasowej<sup>10</sup> i użytkowania wieczystego<sup>11</sup>, zob. art. 7 ust. 3 dekretu warszawskiego). Pierwotnie osoba uprawniona mogła składać wniosek o ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego, jakim było wprowadzone

<sup>10</sup> Zgodnie z art. XXXIX dekretu – Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych, „§ 1. Prawa zabudowy ustanowione przed wejściem w życie prawa rzeczowego na gruntach należących do Skarbu Państwa, związków samorządu terytorialnego lub innych osób prawnych prawa publicznego mogą być zmienione przez umowę na własność czasową, przewidzianą w prawie rzeczowym. Dotyczy to również dzierżawy wieczystej w rozumieniu dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U.R.P. nr 50 poz. 279), który pozostaje w mocy. § 2. Przez przyznanie prawa zabudowy lub prawa dzierżawy wieczystej w rozumieniu dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy należy od dnia wejścia w życie prawa rzeczowego rozumieć przeniesienie własności gruntu za opłatą symboliczną z zastrzeżeniem powrotu własności na rzecz gminy m.st. Warszawy, stosownie do przepisów prawa rzeczowego”.

<sup>11</sup> Zgodnie z art. 41 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. nr 32 poz. 159 ze zm.), istniejące w dniu wejścia w życie ustawy prawa własności czasowej, prawa zabudowy, prawa wieloletniej dzierżawy lub użytkowania gruntu jako prawa wieczystego albo zarząd i użytkowanie gruntu (nieruchomości) ustanowione na rzecz innych jednostek niż państwowe staną się prawem użytkowania lub prawem wieczystego użytkowania w rozumieniu u.g.t. w wypadkach i na warunkach, które określi Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia. Zgodnie z rozporządzeniem z 26 stycznia 1962 r. Ministra Gospodarki Komunalnej w sprawie zmiany niektórych praw do gruntu na prawo wieczystego użytkowania lub użytkowania (Dz.U. nr 15 poz. 67 § 2 pkt 4), prawem wieczystego użytkowania stały się prawa wieczystej dzierżawy, prawa zabudowy i prawa własności czasowej, ustanawiane na podstawie dekretu, przysługujące osobom fizycznym i osobom prawnym niebędącym jednostkami państwowymi oraz organizacjami społecznymi w rozumieniu art. 3 ust. 2 u.g.t., a także spółdzielniom budownictwa mieszkaniowego.

w tej samej dacie prawo zabudowy. Było to prawo, które wzorem innych systemów prawnych (w tym przede wszystkim prawa niemieckiego) miało służyć przede wszystkim celom rozwoju budownictwa mieszkaniowego.

Prawa powierzchniowe, szczególnie prawo zabudowy (łac. *superficies*, niem. *Baurecht* lub *Erbbaurecht*), były w XIX w. dostrzeżone jako dogodny instrument zagospodarowania gruntów, przede wszystkim publicznych, dla realizacji celów ekonomicznych służących osobom prywatnym, w tym przede wszystkim celów mieszkaniowych<sup>12</sup>. Rozwiązanie w postaci prawa zabudowy istniało i stało się szczególnie popularne na początku XX w. w prawodawstwach niemieckim, austriackim i rosyjskim<sup>13</sup>, zaś w 1926 r. planowano wprowadzenie tej instytucji prawnej na całym terytorium Rzeczypospolitej. Dostrzegano to zarówno w okresie międzywojennym w pracach Sejmu<sup>14</sup> oraz Komisji Kodyfikacyjnej RP<sup>15</sup>, jak i w trakcie prac nad projektem dekretu z 1945 r. o prawie zabudowy, wskazując w motywach do projektu, iż został on pomyślany „jako jeden ze sposobów pobudzenia prywatnej inicjatywy w zakresie odbudowy Kraju, a w pierwszym rządzie Stolicy Państwa i ma na celu umożliwienie budowy osobom, które nie posiadają środków na zakup terenów pod budowę”<sup>16</sup>.

To właśnie instytucja prawa zabudowy wykorzystana dla realizacji celów dekretu warszawskiego umożliwiała zagospodarowanie gruntów zgodnie z planami i pod odpowiednią kontrolą instytucji powołanych dla realizacji odbudowy Warszawy. Umożliwiała nie tylko ograniczenie dowolności dotychczasowego właściciela poprzez nałożenie nań określonych obowiązków związanych ze wzniesieniem lub odbudową budynku lub innego urządzenia, ale także stosowanie sankcji w razie niewywiązywania się z tych obowiązków (poprzez zniesienie prawa zabudowy, następnie rozwiązanie umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste). Jak pisał Toeplitz, „[d]zięki

<sup>12</sup> Zob. szerzej np. K. Zaradkiewicz, *Prawo zabudowy jako instytucja służąca zagospodarowaniu przestrzeni w ramach nieruchomości gruntowej (Podstawowe założenia projektowanych rozwiązań)* [w:] *Gospodarowanie przestrzenią „nad” i „pod” gruntem. XX Krajowa Konferencja Rzeczoznawców Majątkowych*, Katowice 2011.

<sup>13</sup> Art. 542<sup>1-27</sup> tom X cz. 1 Zводу Praw (ros. *zastrojka* na terenie obowiązywania prawa rosyjskiego, закон от 23 июня 1912 г. о праве застройки, Свод законов Российской империи. Т. X., Ч. 1), ustawa z dnia 26 kwietnia 1912 r. o prawie zabudowy (Dz. u. p. austr. nr 86; niem. *Baurecht* na terenie obowiązywania prawa austriackiego – *Gesetz vom 26. April 1912, betreffend das Baurecht*, RGBI. Nr. 86/1912), rozporządzenie rządu Rzeszy z dnia 15 stycznia 1919 r. o prawie zabudowy (Dz. u. Rzeszy, str. 72; niem. *Erbbaurecht* – na terenie obowiązywania prawa niemieckiego – aktualnie jako *Erbbaurechtsgesetz* – zob. art. 25 *des Zweiten Gesetzes über die Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums der Justiz vom 23.11.2007* (BGBl. I S. 2614; wcześniej §§ 1012–1017 Kodeksu cywilnego niemieckiego z 1896 r.); zob. szerzej na ten temat np. B. Migda, *Prawo zabudowy na ziemiach polskich w XX wieku* [w:] W. Uruszczak, D. Malec (red.), *Krakowskie studia z historii państwa i prawa*, Kraków 2007, s. 211 i n.

<sup>14</sup> Projekt ustawy o prawie zabudowy, Druk Sejmu RP, Okres I, nr 2418 z 17 kwietnia 1926 r., L.I.U. 1357/26.

<sup>15</sup> F. Zoll, *Pojęcie praw rzeczowych w projekcie polskiego kodeksu cywilnego* [w:] *Randûv jubilejni pamâtnik; K 100-mu výroci narození Antonina Randy*, Praha 1934, s. 314.

<sup>16</sup> Uzasadnienie projektu dekretu o prawie budowy przy piśmie Ministra Odbudowy z 19 września 1945 r., Archiwum Akt Nowych, teka Ministerstwo Sprawiedliwości nr 4075, s. 201.

prawa zabudowy gmina może, o ile opanuje grunta zdadne pod budowę, osłabić działalność spekulacji gruntowej, ożywić ruch budowlany i kierować nim w myśl potrzeb ogółu<sup>17</sup>.

Między innymi z tych względów, w tym mając na uwadze przydatność prawa powierzchniowego dla realizacji celu w postaci odbudowy stolicy, prawodawca komunistyczny przyjął dekret z dnia 26 października 1945 r. o prawie zabudowy<sup>18</sup>, który przewidywał możliwość ustanowienia zbywalnego i podlegającego dziedziczeniu prawa zabudowy na gruntach publicznych, tj. należących do państwa lub związków samorządu terytorialnego. Prawo to mogło być ustanawiane umownie i za wynagrodzeniem (art. 1 ust. 1). Dekret o prawie zabudowy wprowadzał odstępstwo od zasady superficies solo cedit (art. 1 ust. 2). Tak zwany zabudowca (uprawniony z prawa zabudowy) nabywał na tej podstawie dwa prawa rzeczowe ściśle ze sobą powiązane – własność budynku oraz użytkowanie gruntu. Tak ukształtowane ograniczone prawo rzeczowe powodowało zatem możliwość eksploatacji dwóch odrębnych nieruchomości – gruntu i budynku – jednocześnie, ale w istocie na dwóch odrębnych podstawach. Mogło być ustanowione wyłącznie na czas oznaczony od 30 do 80 lat, choć mogło być przedłużane na kolejny okres do 20 lat (art. 3).

Kluczowe znaczenie dla przydatności prawa zabudowy w procesie odbudowy stolicy miał fakt, iż w umowie o ustanowienie tego ograniczonego prawa rzeczowego strony powinny m.in. zawrzeć zobowiązanie nabywcy prawa do rozpoczęcia i zakończenia budowy w ściśle oznaczonych terminach (art. 2 ust. 1 lit a)). W razie niedotrzymania tego warunku przez nabywcę prawa zabudowy umowa podlegała rozwiązaniu (art. 2 ust. 2). Analogiczne rozwiązania zostały następnie przewidziane również w przypadku zastępujących prawo zabudowy własności czasowej (art. 105 dekretu z 11 października 1946 r. Prawo rzeczowe<sup>19</sup>) oraz użytkowania wieczystego (art. 239–240 k.c.).

#### 4. Konieczność ustalenia stanu prawnego i faktycznego nieruchomości

Dla umożliwienia korzystania z nieruchomości przez podmioty prywatne, w tym przede wszystkim przez dotychczasowych właścicieli, konieczne było uporządkowanie stanu faktycznego i prawnego nieruchomości.

<sup>17</sup> T. Toeplitz, *Prawo zabudowy*, „*Ekonomista*” 1925, t. II, s. 29.

<sup>18</sup> Dz.U. nr 50 poz. 280.

<sup>19</sup> Dz. U. nr 57 poz. 319 z późn. zm.

Poza aktem generalnego wywłaszczenia w postaci komunalizacji konieczne było przede wszystkim ustalenie, czy i kto był uprawniony do korzystania z nieruchomości, a zatem w szczególności czy podmioty faktycznie je eksploatujące miały stosowny tytuł prawny. Poza tym wiele spośród nieruchomości warszawskich miało niejasny stan prawny z uwagi na niemożność jednoznacznego ustalenia tego, czy ich dotychczasowi właściciele przeżyli wojnę, są w stanie realizować obowiązki wynikające z konieczności odbudowy nieruchomości oraz ustalonego w planach zagospodarowania sposobu ich eksploatacji. W razie śmierci dotychczasowych właścicieli, a w wypadku osób prawnych – utraty ich bytu prawnego bądź niemożności funkcjonowania istniała pilna konieczność ustalenia tego, kto jest ich następcą prawnym (przede wszystkim – w odniesieniu do osób fizycznych – ich spadkobiercą). Nie można w tym kontekście zapominać, że do czasu ujednoczenia przepisów prawa spadkowego na obszarze dawnego Królestwa Polskiego obowiązywały skomplikowane regulacje Kodeksu Napoleona dotyczące tzw. spadków wakujących, które w razie niezgłoszenia się osób uprawnionych ostatecznie stawały się własnością państwa dopiero z upływem trzydziestu lat od dnia otwarcia spadku (zob. art. 2262 k.c.f.). Przez okres potrzebny do ostatecznego nabycia przez fiskusa spadek był „poczytywany za wakujący” (franc. *succession est réputée vacante*, art. 811 Kodeksu Napoleona), zatem jego status prawny pozostawał niepewny. Jedynie na marginesie wypada zaznaczyć, że wbrew prezentowanemu dotychczas w piśmiennictwie i orzecznictwie<sup>20</sup> stanowisku, nie można utożsamiać spadku „poczytywanego za wakujący”, o którym mowa w art. 811 k.c.f., a zatem nieobjętego<sup>21</sup>, za tożsamy ze spadkiem „wakującym” (franc. *biens vacans, successions vacantes, sans héritiers et abandonnées*), który zgodnie z kodeksem jako taki stawał się bezdziedziczny w znaczeniu ścisłym i przypadał państwu (art. 539 k.c.f.). Kwestia ta miała w analizowanym kontekście znaczenie fundamentalne, ponieważ wielu dawnych właścicieli nieruchomości warszawskich oraz ich rodziny zostali zamordowani w czasie II wojny światowej. Los wielu pozostawał nieznany<sup>22</sup>, zaś tradycyjne rozwiązania prawne okazały się nieprzystające do ówczesnych realiów. Jak pisali

<sup>20</sup> Zob. np. wyrok SN z 25 lipca 2001 r., I CKN 501/99, OSP 2002, z. 1, poz. 5; postanowienie Sądu Okręgowego w Kielcach z 11 lipca 2018 r., II Ca 459/18, niepublikowane.

<sup>21</sup> Zgodnie z tym przepisem, „Gdy po upływie terminów do sporządzenia inwentarza i do namysłu nicht się z roszczeniem do spadku nie zgłasza, gdy nie ma znanego spadkobiercy lub gdy spadkobiercy znani spadku się zrzekli, spadek poczytuje się za wakujący”, tłum. za: E. Muszalski, *Kodeksy cywilne obowiązujące na Ziemiach Centralnych Polski włącznie z Kodeksem zobowiązań*, Warszawa 1936, s. 696.

<sup>22</sup> Uporządkowanie nie było możliwe jedynie poprzez wprowadzenie szczególnych przepisów o uznaniu za zmarłego osób zaginionych w czasie wojny, zob. art. 14 i art. 17 dekretu z 29 sierpnia 1945 r. Prawo osobowe, Dz.U. nr 40 poz. 223, a także art. XX dekretu z 29 sierpnia 1945 r. Przepisy wprowadzające prawo osobowe, Dz.U. nr 40 poz. 224.



J. Namitkiewicz i A. Rakower o zastosowaniu przepisów o postępowaniu cywilnym, „cała ta procedura jest uciążliwa i wejście w posiadanie majątku osoby uznanej za nieobecną czy zaginioną, czy też uznanej za zmarłą uzależnione jest od szeregu formalności długich i kosztownych”<sup>23</sup>.

Uporządkowaniu powyższego stanu niepewności, który w szczególności w świetle przepisów o spadkach wakujących mógł trwać co najmniej trzydzieści lat, służyło przyjęcie regulacji prawnych dotyczących tzw. majątków opuszczonych<sup>24</sup>. Służyły uporządkowaniu stosunków własnościowych, które wymagały ustalenia w związku z hekatombą II wojny światowej<sup>25</sup>. Przepisy te w istocie miały charakter tymczasowy, przejściowy<sup>26</sup> i umożliwiały właśnie ustalenie stanu prawnego nieruchomości, przymuszając osoby zainteresowane do zgłaszania swoich praw poprzez wykorzystanie instytucji przemilczenia (nabycia własności przez państwo lub inny podmiot wskutek niewykonywania prawa przez uprawnionego). Akty o majątkach opuszczonych lub porzuconych nie miały zatem w tym przypadku charakteru nacjonalizującego i uznawane były za służące zabezpieczeniu interesów zainteresowanych właścicieli<sup>27</sup>.

Dekret z dnia 2 marca 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych<sup>28</sup> za majątek opuszczony uznawał taki, który w związku z wojną rozpoczętą 1 września 1939 r. nie znajdował się w posiadaniu właściciela i jego prawnych następców albo osób ich reprezentujących (art. 1 § 1 dekretu). Brak posiadania prowadził do stwierdzenia, iż nieruchomość nie pozostaje w rękach osób wcześniej uprawnionych, a w konsekwencji należy ustalić, czy osoby te uprawnionymi pozostają (zatem przede wszystkim czy żyją). W art. 18 dekret ten przewidywał możliwość przywrócenia posiadania majątku opuszczonego jego właścicielowi poprzez tzw. wprowadzenie w posiadanie, niezależnie od tego, w którym posiadaniu majątek ten się znajdował. Jeśli właściciel był nieobecny, przywrócenia posiadania mogli żądać jego krewni w linii prostej – zstępni oraz wstępni – i linii bocznej, którzy mie-

<sup>23</sup> J. Namitkiewicz, A. Rakower, *Ustawa o majątkach opuszczonych i porzuconych. Komentarz*, s. 74.

<sup>24</sup> Na temat historii tych unormowań zob. np. G. Matusik, *Pojęcie majątku opuszczonego - uwagi na tle dekretu...*, s. 58 i n.

<sup>25</sup> G. Matusik, *Pojęcie majątku opuszczonego - uwagi na tle dekretu...*, s. 73; zob. też J. Namitkiewicz, A. Rakower, *Ustawa o majątkach opuszczonych i porzuconych. Komentarz*, s. 73–75.

<sup>26</sup> Jak pisał F. Zoll, „ich znaczenie, chwilowo duże, wkrótce ostabnie i przemienie, bo sprawy, o które chodzi, muszą z natury rzeczy wkrótce ulec likwidacji”, F. Zoll, *Prawo cywilne w zarysie*, tom II, *Prawo rzeczowe*, z. 1, opr. przy współudziale A. Szpunara, Kraków 1947, s. 143.

<sup>27</sup> Zob. S. Breyer, *Nabycie własności nieruchomości opuszczonych*, Biuletyn Ministerstwa Sprawiedliwości 1955, nr 8, s. 20, który pisał o „ochronie przed uzurpatorami”; G. Matusik, *Pojęcie majątku opuszczonego - uwagi na tle dekretu...*, s. 60 i cyt. tam piśmiennictwo.

<sup>28</sup> Dz.U. nr 9 poz. 45.

liby prawo dziedziczenia po nim na wypadek jego śmierci, a także małżonek zgodnie z właściwymi przepisami prawa cywilnego (art. 19). Przywrócenie posiadania następowało w szczególnym trybie przewidzianym w dekreście i powodowało utratę przez nieruchomości statusu „opuszczonej”, uniemożliwiając tym samym powstanie negatywnego dla zainteresowanych skutku w postaci utraty praw rzeczowych.

Zgodnie z dekretem wniosek o wprowadzenie w posiadanie rozpoznawał sąd grodzki miejsca, w którym znajdował się majątek opuszczony (art. 22 § 1 dekretu). Wprowadzenie w posiadanie było wykluczone co do majątku mającego szczególne znaczenie dla interesów państwa (art. 24 § 1). Oznaczało to w praktyce niemożność odzyskania władania nieruchomością. Prawomocne postanowienie sądu o wprowadzenie w posiadanie nieruchomości, która miała urządzone księgę hipoteczną (później wieczystą), podlegało ujawnieniu w tej księdze (art. 33). Stan posiadania tym samym podlegał utrwaleniu jako stan prawny jawny według treści księgi.

Zgodnie z dekretem, prawomocne orzeczenie w przedmiocie przywrócenia posiadania nie przesądzało prawa własności majątku, a zatem nie stanowiło podstawy do ustalenia tytułu własności (art. 34 § 1). Nie taki był bowiem cel regulacji. Oznaczało to natomiast, iż sam fakt posiadania nie przesądzał o istnieniu tytułu prawnego (choć nie przekreślało to domniemania posiadania prawnego). Przesądzał natomiast, iż niedopuszczalne było twierdzenie, iż posiada się nieruchomości tylko z tego powodu, iż zainteresowany ma względem niej określony tytuł praworzeczowy, w tym pozostaje jej właścicielem. Tym niemniej osoba, na rzecz której przywrócone zostało posiadanie w sposób opisany dekreście, mogła nabyć własność nieruchomości przez zasiedzenie, począwszy od uprawomocnienia się postanowienia sądu (art. 35).

Zbliżone rozwiązania zostały także zawarte w aktach zastępujących dekret z 1945 r., tj. w ustawie z dnia 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych<sup>29</sup>, a następnie w dekreście z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich<sup>30</sup>. Jakkolwiek przepisy dekretu warszawskiego stanowiły *lex specialis* w stosunku do przepisów zawartych w kolejnych regulacjach o majątkach opuszczonych, to jednak te ostatnie zawierały mechanizmy ogólne, które z pewnością miały wpływ na interpretację dekretu warszawskiego. Co więcej, do nieruchomości warszawskich stosowano wprost przepisy

<sup>29</sup> Dz.U. nr 17 poz. 97.

<sup>30</sup> Dz.U. nr 13 poz. 87.

o przywróceniu i wprowadzeniu w posiadanie właścicieli lub ich następców prawnych, a postanowienia sądów grodzkich były ujawnione w księgach hipotecznych (wieczystych) dla nieruchomości na terenie Warszawy. Dowiedzenie ewentualnego wymagania posiadania (o czym będzie mowa w dalszych rozważaniach) umożliwiało zatem m.in. przedstawienie odpowiedniego postanowienia sądu o wprowadzeniu w posiadanie albo orzeczenia administracyjnego Urzędu Likwidacyjnego (Tymczasowego Zarządu Państwowego). Wypada na marginesie jednak zaznaczyć, że – odmiennie niż w przypadku nieruchomości opuszczonych – ustalenie posiadania na podstawie dekretu warszawskiego było możliwe nie tylko na podstawie odpowiedniego orzeczenia o wprowadzeniu w posiadanie.

Tryb wprowadzenia w posiadanie przewidziany w przepisach o majątkach opuszczonych nie był jedynym rozwiązaniem umożliwiającym stwierdzenie albo przywrócenie posiadania dotychczasowych właścicieli lub ich następców prawnych. W tym zakresie ocena powinna być dokonana każdorazowo z uwzględnieniem odpowiednich przepisów Kodeksu Napoleona, a następnie od 1 stycznia 1947 r. – dekretu z dnia 11 października 1946 r. Prawo rzeczowe. W ich świetle orzeczenia o wprowadzeniu w posiadanie nie można traktować jako wyłączny dowód posiadania nieruchomości na gruncie przepisów dekretu warszawskiego.

## 5. Nakaz odbudowy

Jak wskazano na wstępie, celem dekretu warszawskiego było szybkie uporządkowanie stosunków prawnych gruntów warszawskich oraz umożliwienie odbudowy stolicy ze zniszczeń wojennych. Ten ostatni cel miał być osiągnięty przede wszystkim poprzez przyjęcie regulacji nakazowych w dekrecie z dnia 26 października 1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny<sup>31</sup> (tzw. dekret rozbiórkowy). Dekret ten dotyczył **uporządkowania stanu faktycznego** budynków, położonych na obszarze miast i osiedli o charakterze miejskim (a zatem także na terenie m.st. Warszawy).

Pod pojęciem „właściciel nieruchomości” dekret rozbiórkowy nakazywał rozumieć nie tylko właściciela, ale również będących w posiadaniu budynku prawnych następców właściciela, osoby prawa go reprezentujące, a jeżeli budynek oddany został na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd

<sup>31</sup> Dz.U. nr 50 poz. 281 z późn. zm.

i użytkowanie – użytkownika budynku (art. 1 ust. 2). W tym zakresie odpowiadał on zakresowi podmiotowemu wskazanemu w art. 7 dekretu warszawskiego. Bez wątplenia dekret rozbiórkowy znajdował zastosowanie do nieruchomości warszawskich objętych regulacją dekretu warszawskiego, w tym odnosił się do właścicieli budynków pozostających ich własnością wskutek przewidzianego w tym ostatnim akcie wyjątku od zasady superficies solo cedit (art. 5 dekretu)<sup>32</sup>. Prawo odrębnej własności trwało mimo komunalizacji gruntu, a także „utrzymało się” w razie uwzględnienia wniosku dekretowego<sup>33</sup>, wygasło zaś w przypadku jego nieuwzględnienia (budynek stawał się wówczas częścią składową gruntu na zasadach ogólnych). To samo następowało w przypadku niezgłoszenia wniosku w terminie (w razie bezskutecznego upływu terminu).

Na wezwanie władzy budowlanej bądź organu powołanego do odbudowy miasta właściciel zniszczonego budynku obowiązany był przystąpić bezzwłocznie do rozbiórki budynku i dokonać jej w terminie oznaczonym (art. 2). Dekret rozbiórkowy przewidywał także odpowiednie obowiązki właściciela dotyczące naprawy budynków uszkodzonych (z pomocą państwa). Rozbiórka, a także odbudowa były aktami wymagającymi władania nieruchomością gruntową, które jednak niekoniecznie powinny spełniać warunki uznania za posiadanie właścicielskie (*possessio rei*) w sensie prawnym. Właściciel mógł bowiem wykonywać te działania za pośrednictwem innych osób. Nie ulega wątpliwości, iż wezwanie, a następnie odbudowa były możliwe wyłącznie w sytuacji możliwości ustalenia właściciela (także jego następców prawnych).

Przepisy dekretu rozbiórkowego dekret warszawski uzupełniał jedynie w odniesieniu do nieruchomości warszawskich w art. 6 ust. 1. Zgodnie z tym przepisem gmina m.st. Warszawy mogła wyznaczyć właścicielowi znajdujących się na objętym przez nią w posiadanie gruncie przedmiotów, w tym także budynków zniszczonych, które powinny ulec rozbiórce, stosowny termin dla zabrania tych przedmiotów pod rygorem przejęcia ich własności na gminę.

Budynkiem zniszczonym w rozumieniu dekretu był taki, który znajdował się wskutek działań wojennych albo niszczycielskiej działalności okupanta w stanie tego rodzaju, że według orzeczenia władzy budowlanej powinien ulec rozbiórce (art. 1 ust. 3). Władza budowlana bądź organ powołany do odbudowy uprawnione były do przeprowadzania zbiórki materiałów budowlanych

<sup>32</sup> Zgodnie z art. XXXIX § 3 d.p.w.p.r. budynki, które w myśl art. 5 dekretu warszawskiego stanowiły własność dotychczasowych właścicieli, były uważane za odrębne nieruchomości.

<sup>33</sup> Zob. wyrok NSA z 13 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 475/09, Lex nr 595396; wyrok TK z 19 lipca 2016 r., Kp 3/15, OTK ZU poz. 66/A/2016.

z budynków zniszczonych pozostających bez opieki (art. 4 ust. 1).

Wobec braku aktywności właściciela budynku uszkodzone mogły być naprawione przez inne podmioty, w tym przez państwo albo związek samorządu terytorialnego (art. 7 ust. 1). Zgodnie z ust. 3 art. 7 dekretu budynek miał być traktowany (uznany) za nienaprawiony wówczas, gdy „właściciel bądź osoba, której w myśl ustępów poprzedzających przekazano budynek do naprawy, nie przystępuje do niej w terminie wyznaczonym przez władzę budowlaną albo prowadzi naprawę w sposób uznany przez władzę budowlaną za opieszwały lub nie wykonuje żądania władzy budowlanej co do zabezpieczenia pokrycia kosztów naprawy budynku”. O uznaniu budynku za nienaprawiony orzekać miała właściwa władza budowlana. Za budynek uszkodzony uznawano taki, który znajdował się w stanie niezdatnym w całości lub części do użytkowania, jednak mógł być według orzeczenia władzy budowlanej doprowadzony do stanu używalności (art. 1 ust. 4).

Przewidywanie istnienia użytkowania jako prawa uprawniającego do złożenia wniosku dekretowego według art. 7 dekretu warszawskiego teoretycznie mogło się wiązać z tym, iż prawo to nabywał jeden z podmiotów, który jako wymieniony w dekrecie z dnia 26 października 1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny dokonał naprawy nieruchomości. Prawo użytkowania mogło być ustanowione na czas odpowiadający części okresu amortyzacji budynku, która odpowiadała procentowi jego uszkodzenia (art. 8 ust. 1), zaś po jego wygaśnięciu nieruchomości miała być zwrócona właścicielowi wolna od obciążeń z tytułu dokonanej naprawy (art. 8 ust. 5 dekretu rozbiórkowego). Użytkowanie mogło jednak wygasnąć wcześniej, tj. przed upływem terminu, na który zostało ustanowione przez odpowiednią władzę, jeżeli właściciel uiścił oznaczoną przez tę władzę kwotę odpowiadającą przyrostowi wartości budynku osiągniętemu na skutek dokonanej naprawy, a zmniejszoną w takim stosunku, w jakim pozostawał okres, który upłynął do chwili uiszczenia, do pełnego okresu użytkowania (art. 8 ust. 6). W przypadku osób fizycznych i prawnych okres użytkowania budynku nie mógł trwać dłużej niż 20 lat (art. 9). Budynki naprawione lub których naprawa została rozpoczęta przed dniem 21 listopada 1945 r. przez osoby wymienione w art. 7 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 dekretu, tj. przede wszystkim przez państwo oraz związek samorządu terytorialnego, przechodziły w użytkowanie tych osób. Jako datę powstania prawa użytkowania przyjmowano datę ukończenia naprawy, a w razie wątpliwości – dzień 21 listopada 1945 r.

(art. 11 dekretu rozbiórkowego).

Wykonanie postanowienia o przywrócenie posiadania oraz orzeczenia o wydanie nieruchomości w rozumieniu dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich<sup>34</sup> nie mogło nastąpić przed wygaśnięciem prawa użytkowania, a jeśli nie było ono ustanowione – przed stwierdzeniem przez właściwą władzę budowlaną, że nieruchomość (budynek) nie została przekazana do naprawy na podstawie art. 7. Sąd, orzekając o przywróceniu posiadania, powinien był zatem m.in. ustalić, czy naprawa nie była dokonana lub realizowana przez jeden z podmiotów publicznych, o których stanowił dekret rozbiórkowy. W razie ustanowienia użytkowania postanowienie o przywróceniu posiadania na korzyść właściciela podlegało wykonaniu po wygaśnięciu ograniczonego prawa rzeczowego.

## 6. Posiadanie według dekretu warszawskiego

### 1. Termin posiadania a objęcie gruntu w posiadanie przez gminę

Ocena zakresu podmiotowego przesłanki posiadania wymaganej w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego dla skutecznego dochodzenia ustanowienia odpowiedniego prawa powierzchniowego powinna być dokonywana na podstawie przepisów obowiązujących w czasie, w którym przesłanka ta miała być spełniona. Treść art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego nie pozostawia wątpliwości co do tego, iż przyznanie prawa powierzchniowego uzależnione było od istnienia określonego tytułu prawnego, ale także – przynajmniej w pewnym zakresie – od posiadania przez zainteresowanego nieruchomości gruntowej. Kontrowersje dotyczące posiadania odnoszą się do tego, czy przesłanka ta dotyczy dawnych właścicieli nieruchomości w czasie wykonywania przepisów dekretu, a w konsekwencji skutkują koniecznością stosowania przepisów o posiadaniu w zależności od czasu, w którym miała zostać spełniona przesłanka posiadania, o której mowa w art. 7 ust. 1 dekretu. Zgodnie z zasadami ogólnymi, posiadanie istniejące w chwili wejścia w życie Prawa rzeczowego podlegało od tej chwili przepisom tego prawa (art. LII dekretu z dnia 11 października 1946 r. Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych<sup>35</sup>). Jeżeli zatem przesądzający dla ustalenia przesłanki posiadania miał być czas (zdarzenia) sprzed wejścia w życie

<sup>34</sup> Dz.U. z 1946 r. nr 13 poz. 87, nr 72 poz. 395 i z r. 1947 nr 19 poz. 77.

<sup>35</sup> Dz.U. nr 57 poz. 321.

dekretu Prawo rzeczowe (tj. przed 1 stycznia 1947 r.), wówczas należy oceniać treść i zakres posiadania według Kodeksu Napoleona, po tej dacie zaś – według dekretu z 1946 r.

W tym kontekście wypada zaznaczyć, iż niezależnie od zastrzeżeń co do podmiotowego zakresu przesłanki posiadania wobec niejednoznacznej treści art. 7 ust. 1 dekretu istotne wątpliwości dotyczą tego, w jakim czasie podmiot składający wniosek o ustanowienie prawa powierzchniowego na nieruchomości warszawskiej powinien posiadać grunt. Sądy zazwyczaj przyjmują, że przesłanka posiadania powinna być spełniona w dniu złożenia wniosku dekretowego (tj. po objęciu w posiadanie nieruchomości gruntowej przez gminę m.st. Warszawy) albo w dniu wejścia w życie dekretu warszawskiego (tj. 21 listopada 1945 r.). Pierwsze stanowisko zajmuje także Trybunał Konstytucyjny, uznając, że mimo objęcia posiadania przez gminę grunt może w dalszym ciągu znajdować się w posiadaniu dotychczasowego właściciela (ewentualnie innego uprawnionego, o którym mowa w art. 7 dekretu). Oba stanowiska należy uznać za błędne, jako nieznajdujące uzasadnienia w treści dekretu warszawskiego.

W świetle art. 7 ust. 1 dekretu osoba uprawniona będąca w posiadaniu gruntu (jeżeli do niej znajduje zastosowanie przesłanka posiadania, o czym dalej) może w ciągu sześciu miesięcy od objęcia go w posiadanie przez gminę zgłosić wniosek o ustanowienie prawa powierzchniowego (prawa zabudowy, wieczystej dzierżawy). Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego uznające, iż przesłanka posiadania dotyczy chwili złożenia wniosku, można by uznać za zasadne wówczas, gdyby zakładać brak tożsamości charakteru posiadania wnioskodawcy z jednej oraz gminy (po objęciu przez nią gruntu w posiadanie) z drugiej strony. Wykluczone jest bowiem uznanie, iż posiadanie rzeczy (właścicielskie) mogłoby jednocześnie i niezależnie od siebie, tj. nie będąc współposiadaniem, przysługiwać zarówno wnioskodawcy niebędącemu już w dacie złożenia wniosku właścicielem, a także m.st. Warszawie jako nabywcy posiadania na podstawie szczególnych przepisów oraz prawa własności gruntu *ex lege*.

Tryb obejmowania w posiadanie gruntu przez miasto był ustalony w sposób samodzielny na podstawie dekretu warszawskiego. Odbiegał on od tradycyjnych konstrukcji nabycia posiadania przede wszystkim w drodze *traditio* zarówno w Kodeksie Napoleona, jak i w dekrecie Prawo rzeczowe.

Niezależnie od specyfiki trybu objęcia w posiadanie<sup>36</sup> (następującego na podstawie ogłoszenia bez konieczności wydania rzeczy)<sup>37</sup> nietrafne i nieznajdujące podstaw w treści dekretu oraz przepisów o posiadaniu byłoby stanowisko, zgodnie z którym mogłoby równocześnie współistnieć niezależnie posiadanie właścicielskie dwóch podmiotów niezależnie (choć próby uzasadnienia tego typu konstrukcji były podejmowane w dawniejszym piśmiennictwie niemieckim). Nie może istnieć tożsame posiadanie w zakresie najpełniejszego spośród praw rzeczowych, jakim jest prawo własności, niezależnie po stronie dwóch podmiotów niebędące współposiadaniem (zgodnie z zasadą *possessio plurium in solidum esse non potest*)<sup>38</sup>. Jak trafnie pisał J. Zielonacki, „są dwie możliwości, albo jeden wyłącznie posiada i ma całą wartość posiadania, albo też kilku posiada i wartość posiadania pomiędzy siebie dzieli; całą zaś wartości posiadania (*in solidum*) żaden z kilku posiadaczy nie ma i mieć nie może”<sup>39</sup>.

Stan prawny komplikował jednak fakt, iż dekret warszawski nie wskazywał, na jakiej podstawie dotychczasowy właściciel miałby korzystać z nieruchomości gruntowej po komunalizacji, a tym bardziej po objęciu gruntu w posiadanie przez gminę, a przed ustanowieniem na jego rzecz prawa powierzchniowego (a zatem przyznania tytułu do władania gruntem). Jest to jeden z istotniejszych mankamentów analizowanej regulacji. Skutek w postaci komunalizacji nastąpił w dniu wejścia dekretu w życie. Nie oznaczało to jednak pozbawienia posiadania osób władających nieruchomością. Posiadaczami pozostawali wszyscy ci, którzy spełniali normatywne przesłanki uznania ich za faktycznie wykonujących prawo podmiotowe przy współistnieniu wymaganych na gruncie Kodeksu Napoleona elementów posiadania *corpus* i *animus*. Posiadaczem gruntu

<sup>36</sup> Zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Odbudowy z dnia 7 kwietnia 1946 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej w sprawie obejmowania gruntów w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy (Dz.U. nr 16 poz. 112), grunt uważano za objęty przez gminę m.st. Warszawy w rozumieniu art. 7 ust. 1 z dniem dokonania przez Zarząd Miejski w organie urzędowym Zarządu Miejskiego (w Dzienniku Urzędowym Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego) ogłoszenia o sporządzonym protokole oględzin, chociażby grunt ten znajdował się pod zarządem lub w faktycznym posiadaniu gminy. Tryb ten został następnie zmieniony rozporządzeniem Ministra Odbudowy z dnia 27 stycznia 1948 r. wydanym w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej w sprawie obejmowania w posiadanie gruntów przez gminę m.st. Warszawy (Dz.U. nr 6 poz. 43). W świetle rozporządzenia obejmowanie w posiadanie miało następować w drodze ogłoszeń Zarządu Miejskiego podanych do publicznej wiadomości przez zamieszczenie w organie urzędowym Zarządu oraz w jednym z poczytnych pism codziennych wydawanych w Warszawie, a także przez rozplakatowanie.

<sup>37</sup> W orzecznictwie błędnie wskazuje się, iż chodzi w tym przypadku o fikcję prawną, zob. wyrok NSA z 5 lutego 2019 r., I OSK 600/17. Za dzień objęcia gruntu w posiadanie przez gminę z dniem Sądu należy przyjmować dzień wydania dziennika urzędowego (wyrok NSA z 8 marca 2017 r., I OSK 1198/15).

<sup>38</sup> Na temat różnych postaci współposiadania zob. np. J. Ignatowicz, *Ochrona posiadania*, Warszawa 1963, s. 98 i n.

<sup>39</sup> J. Zielonacki, *Pandekta, czyli wykład prawa prywatnego rzymskiego. Część pierwsza*, wyd. 2, Kraków 1870, s. 157; tenże, *Nauka o posiadaniu i o zasiedzeniu własności według prawa rzymskiego*, Lwów 1862, s. 17; szerzej także np. F.C. v. Savigny, *Das Recht des Besitzes. Eine civilistische Abhandlung*, wyd. 2, Giessen 1806, s. 142 i n.



pozostawał także dotychczasowy właściciel. Co więcej, nie ma podstaw do uznania, iż przestawał władać gruntem w sposób zgodny z prawem. Po pierwsze, do czasu objęcia nieruchomości w posiadanie przez gminę nie istniały przeszkody dla wykonywania posiadania przez wcześniejszego właściciela. Po drugie, pozostawał on przynajmniej tymczasowo właścicielem budynków znajdujących się na gruncie, co niejako wymuszało możliwość władania gruntem przynajmniej w takim zakresie, w jakim konieczne było zapewnienie uprawnionemu dostępu do budynku.

Objęcie gruntu przez gminę w posiadanie było bez wątpienia jednostronnym aktem nabycia posiadania<sup>40</sup> na zasadach określonych w dekrecie oraz w przepisach wykonawczych. Nabycie posiadania odbywało się bowiem bez konieczności udziału dotychczasowego posiadacza i w świetle zasady *possessio plurium in solidum esse non potest* skutkowało utratą statusu posesora przez tego ostatniego. Objęcie było jednocześnie nabyciem o charakterze pierwotnym i konstytutywnym, nie następowało bowiem w tym przypadku przeniesienie ani przejście posiadania rzeczy. W miejsce posiadania dotychczas istniejącego powstawało nowe o tożsamej treści. Dotychczasowy władający gruntem jak właściciel za sprawą zastosowania mechanizmu normatywnego objęcia w posiadanie niezależnie od faktycznego władania rzeczą (*corpus*) tracił przymiot posiadacza.

W konsekwencji jednak nie można uznać, by wymaganie posiadania dotychczasowego właściciela (*lege non distinguente* także innych podmiotów uprawnionych) miało być oceniane według daty złożenia wniosku o ustanowienie prawa powierzchniowego. Uznanie, iż to nie data złożenia wniosku przesądza o posiadaniu, zdaje się *prima facie* przemawiać za trafnością tezy, iż przesłanka posiadania nie odnosi się do dotychczasowego właściciela, a jedynie do innych podmiotów uprawnionych, o których mowa w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Nie jest to jednak argument rozstrzygający.

Z oczywistych względów nie można również uznać, że dla oceny przesłanki posiadania rozstrzygający miałby być dzień wejścia w życie dekretu warszawskiego, było to bowiem zdarzenie w istocie przypadkowe. Sama data wejścia w życie aktu nie powodowała w szczególności żadnych istotnych skutków poza komunalizacją, w szczególności nie przewidziano odrębnych skutków w odniesieniu do władania nieruchomością ani toczących

<sup>40</sup> Taki sposób nabycia posiadania jest także możliwy w innych przypadkach, choć wówczas zazwyczaj dochodzi do nabycia posiadania bezprawnego, zob. W. Czachórski [w:] J. Wasilkowski, *Prawo rzeczowe w zarysie*, Warszawa 1957, s. 375.

się postępowań o wprowadzenie w posiadanie. Pogląd o konieczności istnienia przesłanki posiadania w dniu wejścia w życie dekretu jest również krytykowany w literaturze<sup>41</sup>. Wobec powyższego należy przyjąć, że ocena istnienia przesłanki posiadania dotyczy chwili, w której grunt miał być objęty w posiadanie przez miasto. Jest to dzień, w którym wygasła dotychczasowe posiadanie właścicielskie i w jego miejsce powstawało nowe (po stronie miasta). Wówczas zresztą istotnie można było na podstawie dokonanych oględzin (wymaganych w przepisach wykonawczych do dekretu warszawskiego, tj. rozporządzeniu Ministra Odbudowy z dnia 7 kwietnia 1946 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej w sprawie obejmowania gruntów w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy) ustalić, czy dotychczasowy właściciel lub inna osoba uprawniona miała możliwość władania gruntem (w zakresie elementu *corpus*), co w praktyce mogło uwalniać zainteresowanych od konieczności wykazania posiadania innymi środkami dowodowymi. Rozporządzenie wykonawcze nakazywało w ogłoszeniu o objęciu w posiadanie wezwać dotychczasowego właściciela i inne osoby zainteresowane do udziału w oględzinach nieruchomości<sup>42</sup>. Z kolei w przypadku przywrócenia posiadania orzeczenie oraz wpis w księdze hipotecznej (wieczystej) korzystały z przymiotu prawomocności oraz skuteczności *erga omnes* (zob. art. 366 k.p.c. z 1930 r.)<sup>43</sup>. Rozwiązanie to pozwala na wyjaśnienie, iż od chwili komunalizacji do objęcia w posiadanie przez nowego uprawnionego dotychczasowy właściciel mógł zgodnie z dekretem posiadać grunt na dotychczasowych zasadach (mimo że nie był już właścicielem gruntu, a jedynie – co najwyżej – przedmiotów na nim się znajdujących).

## 2. Istota i treść posiadania

**Ani dekret warszawski, ani inne akty prawne dotyczące uporządkowania powojennego stanu prawnego nieruchomości na terenie m.st. Warszawy nie zawierały samodzielnych, autonomicznych rozwiązań dotyczących instytucji posiadania<sup>44</sup>. W tym zakresie zatem, w szczególności co do treści i charakteru prawnego posiadania, za miarodajne należy uznać ogólne przepisy z zakresu prawa**

<sup>41</sup> Zob. argumenty przedstawione przez M. Kalińskiego w: *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29 marca 2006 r. (I SA/Wa 1146/05)*, s. 70.

<sup>42</sup> Zob. § 4 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Odbudowy z dnia 7 kwietnia 1946 r. Analogicznego przepisu nie zawierało już jednak rozporządzenie z 27 stycznia 1948 r., które uchyliło wcześniejsze (§ 4 ust. 2).

<sup>43</sup> Kodeks postępowania cywilnego z 29 listopada 1930 r., Dz.U. z 1950 r. nr 43 poz. 394 ze zm.

<sup>44</sup> Co do majątków opuszczonych zob. G. Matusik, *Pojęcie majątku opuszczonego – uwagi na tle dekretu...*, s. 62.

cywilnego.

Oba właściwe i obowiązujące w okresie przewidzianym na składanie wniosków na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego akty prawne – zarówno Kodeks Napoleona, jak i dekret Prawo rzeczowe – hołdowały tak zwanej romańskiej koncepcji posiadania. Przyjmowały zatem, że posiadanie stanowi faktyczne wykonywanie prawa<sup>45</sup>, zaś posiadaniem rzeczy (*possessio rei*) było władanie nią w zakresie prawa własności, to jest jak właściciel. Tak zatem należy oceniać wymaganie posiadania przewidziane w art. 7 dekretu warszawskiego, o ile dotyczyło ono władania przez dotychczasowego właściciela (o czym dalej). Nie spełniały zatem tej przesłanki osoby, które nie wykonywały władania gruntem w sposób niewymieniony tym przepisem, w szczególności posiadacze w zakresie praw obligacyjnych (najemcy, dzierżawcy itd.). Trafnie zgodnie z koncepcją romańską posiadanie definiował J. Zielonacki – jako stosunek polegający na wykonywaniu prawa: „[k]to prawo w swem imieniu wykonywa, ten je posiada; jak również i ten posiada prawo, czyj imieniu ktoś trzeci je wykonywa”. Jednocześnie autor krytykował definicję posiadania ujętą w ówczesnym art. 2228 Kodeksu Napoleona<sup>46</sup>. Podobnie jak na gruncie kodeksu austriackiego z 1811 r. część doktryny XIX w. uznawała posiadanie w świetle powyższego przepisu k.c.f. za prawo podmiotowe<sup>47</sup>.

Jakkolwiek dekret Prawo rzeczowe normował posiadanie w kształcie w istocie odpowiadającym prawu francuskiemu (tzw. romańskiej koncepcji posiadania), to jednak nie było ono instytucją tożsamą. W obu wchodzących wówczas w rachubę systemach prawnych – prawie ujednocionym w 1946 r. oraz obowiązującym wcześniej Kodeksie Napoleona – odróżniano posiadanie rzeczy (tzw. właścicielskie, łac. *possessio rei*) oraz posiadanie prawa (*possessio iuris*)<sup>48</sup>. Istota romańskiej koncepcji posiadania sprowadza się do uznania, iż ten, kto włada rzeczą, jest posiadaczem prawa (zob. domniemanie z art. 300 § 1 dekretu Prawo rzeczowe). Zgodnie z art. 296 § 1 dekretu Prawo rzeczowe, „kto rzeczą faktycznie włada jak właściciel, jest jej posiadaczem”, zaś zgodnie z § 2 tego przepisu ten, kto władał faktycznie rzeczą w zakresie odpowiadającym treści użytkowania, służebności, zastawu,

<sup>45</sup> Na temat romańskiej teorii posiadania zob. np. R. Longchamps de Bérier, *Wstęp do nauki prawa cywilnego*, Lublin 1922, s. 273 i n.; A. Kunicki, *Elementy romańskie i germańskie w konstrukcji posiadania według kodeksu cywilnego*, „Studia Prawnicze” 1970, z. 26–27, s. 69 i n.; G. Jędrejek, *Wpływ romańskiej koncepcji posiadania na polską naukę prawa w XIX wieku*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2004, t. XIV z. 1, s. 129 i n.

<sup>46</sup> J. Zielonacki, *Nauka o posiadaniu i o zasiedzeniu własności...*, s. 125.

<sup>47</sup> W.K. Kopff, *O posiadaniu i skargach posesoryjnych*, „Kwartalnik Naukowy” 1836, t. III z. 1, s. 65.

<sup>48</sup> Zamiast wielu zob. np. W. Czachórski [w:] J. Wasilkowski, *Prawo rzeczowe w zarysie*, Warszawa 1957, s. 366.

prawa najmu lub dzierżawy albo innego prawa, z którym łączyła się władza nad rzeczą, był posiadaczem prawa, którego treści jego władza faktyczna odpowiadała.

W obu analizowanych aktach prawnych posiadanie nie było prawem podmiotowym, lecz prawnie relewantnym stanem faktycznym (stanowiącym faktyczną władzę nad rzeczą)<sup>49</sup>. Kodeks Napoleona z 1804 r. normował instytucję posiadania w art. 2228 i nast., traktując ją podobnie jak kodeks austriacki z 1811 r. – jako władanie rzeczą w zakresie odpowiadającym treści określonego prawa podmiotowego. Zgodnie z art. 2228 k.c.f., „posiadanie jest dzierżenie, albo używanie rzeczy lub prawa, jakie mamy, lub wykonywamy, bądź sami osobiście, lub za pośrednictwem osób trzecich, które rzecz dzierżą, lub wykonywają prawo w naszym imieniu”<sup>50</sup>. Ujęcie to nawiązuje do definicji R.J. Pothiera<sup>51</sup>. Tak zdefiniowane władanie bywało określane nie jako posiadanie, lecz jako „fakt fizyczny”, raczej dzierżenie „niż prawdziwe posiadanie”<sup>52</sup>. Niektórzy wskazywali, że definicja kodeksu francuskiego traktuje posiadanie „jako proste trzymanie (*detentio*) jako czyn zewnętrzny (*factum*)”<sup>53</sup>. W orzecznictwie uznawano, iż w świetle art. 2228 k.c.f. „dzierżenie odnosi się do obiektów materialnych, a używanie do praw”, a w konsekwencji – do nabycia praw „wynikających z posiadania [chodzi o inne prawa niż własność, w odniesieniu do której posiadanie nie ma charakteru *possessio iuris*], nie są konieczne jednoczesne dzierżenie i używanie”<sup>54</sup>.

Instytucja posiadania zmieniła oblicze normatywne od początku 1947 r., tj. od wejścia w życie dekretu z 11 października 1946 r. Prawo rzeczowe, choć podobnie jak na gruncie Kodeksu Napoleona wciąż była traktowana jako władza (moc) faktyczna umożliwiająca władanie rzeczą, w istocie zaś wykonywania określonego prawa podmiotowego<sup>55</sup>. Dekret ponadto, podobnie jak KN, hołdował romańskiej koncepcji posiadania<sup>56</sup>. Nie można zapominać, że w przypadku posiadania mamy do czynienia z instytucją prawną,

<sup>49</sup> Zob. F. Zoll, *Prawo cywilne w zarysie*, tom II, *Prawo rzeczowe*, z. 1, opr. przy współudziale A. Szpunara, Kraków 1947, s. 27.

<sup>50</sup> W zbiorze Muszalskiego przepis ten brzmi następująco: „Posiadanie jest to dzierżenie lub używanie rzeczy lub prawa, które dzierżymy lub wykonywamy bądź sami osobiście, bądź przez inną osobę, która rzecz dzierży lub wykonywa prawo w naszym imieniu”, E. Muszalski, *Kodeksy cywilne obowiązujące na Ziemiach Centralnych Polski włącznie z Kodeksem zobowiązań*, Warszawa 1936, s. 808.

<sup>51</sup> R.J. Pothier, *Traité de la possession et de la prescription. Tome second*, Paris 1772, s. 3 i n.; zob. też W.K. Kopff, *O posiadaniu i skargach posesoryjnych*, s. 51.

<sup>52</sup> J. Szymanowski, *Wykład Kodeksu postępowania cywilnego. Dzieło pośmiertne*, t. II, Warszawa 1866, s. 63–64.

<sup>53</sup> W.K. Kopff, *O posiadaniu i skargach posesoryjnych*, s. 51.

<sup>54</sup> Orzeczenie SN z 26 czerwca 1930 r., IC 462/30, „Głos Sądownictwa” 1931, nr 4, s. 254.

<sup>55</sup> F. Zoll, *Prawo cywilne w zarysie*, t. II, *Prawo rzeczowe*, s. 27, 29.

<sup>56</sup> Zob. np. K. Zaradkiewicz, *Romańska teoria posiadania a kodeks cywilny, Węzłowe zagadnienia prawa cywilnego. W 100-lecie urodzin Profesora Witolda Czachórskiego*, „Studia Iuridica” t. 64, Warszawa 2016, s. 94.

która w tym sensie, tj. jako abstrakcyjne pojęcie prawne w systemie prawnym definiowane, nie może być traktowana jako „naturalny” stan faktyczny istniejący i uznawany bez względu na obowiązujące unormowania<sup>57</sup>. Posiadanie nie odrywa się od prawodawstwa, w którym jest w określony sposób regulowane. Już z tego powodu nie można uznać posiadania, jak powszechnie się przyjmuje, za zwyczajny „stan faktyczny” czy „prosty fakt”<sup>58</sup>, lecz za stan prawny związany z istnieniem określonego stanu faktycznego (polegającego na możliwości władania rzeczą)<sup>59</sup>. Faktem jest natomiast władanie polegające na fizycznym oddziaływaniu osoby na rzecz. Nie jest ono posiadaniem, podobnie jak posiadanie nie musi z drugiej strony oznaczać konieczności fizycznej więzi, lecz jedynie niezakłóconą możliwość władania. Nie zawsze zatem *possessio appellata est a sedibus*.

Posiadacz nie traci swojego władania tylko przez to, że nie wykonuje go względem rzeczy. Istotne jest natomiast, aby istniał stan możliwości władania niezakłócony przez okoliczności zewnętrzne. Wbrew niektórym wypowiedziom doktrynalnym za nietrafne zatem należy uznać poglądy, iż wymaganie posiadania odnosiło się do istnienia stanu „faktycznego władania”, rozumianego jako fizyczne oddziaływanie osoby względem rzeczy. Innymi słowy, niewykonanie posiadania nie skutkuje natychmiastową utratą posiadania.

Posiadacz w zakresie prawa własności nie musiał osobiście władać nieruchomością. W szczególności mógł czynić to za pośrednictwem innych osób (zob. art. 2228 KN), zaś samo posiadanie właścicielskie nie gasło w razie oddania innej osobie rzeczy w posiadanie na podstawie stosunku prawnego (np. oddania w najem lub dzierżawę). W przeciwieństwie do przepisów o majątkach opuszczonych nieposiadającym uprawnionym do złożenia wniosku nie był wyłączenie ten, który utracił posiadanie w związku z wojną. **Ewentualna konieczność wykazania statusu prawnego posiadania nie odpada natomiast poprzez przeprowadzenie dowodu własności. Nie każdy właściciel jest posiadaczem, a ponadto własność nie łączy się z automatyzmem posiadania. Jest natomiast przeciwnie: ten, kto włada rzeczą, jest domniemanym posiadaczem prawnym, a zatem zgodnym z tym, w jakim zakresie wykonuje władztwo. Posiadacz w zakresie prawa własności korzysta zatem z domniemania prawa własności, czego nie można odnieść do właściciela nieposiadającego. Wyróżnienie**

<sup>57</sup> Zob. K. Zaradkiewicz, *Romańska teoria posiadania a kodeks cywilny*, s. 95 i n.

<sup>58</sup> J. Zielonacki, *Pandekta, czyli wykład prawa prywatnego rzymskiego. Część pierwsza*, s. 154.

<sup>59</sup> A. Liebeskind, *Posiadanie* [w:] F. Zoll, J. Wasilkowski (red.), *Encyklopedia podręczna prawa prywatnego*, t. III, Warszawa b.d.w., s. 1640.

w ramach własności uprawnienia do posiadania rzeczy (*ius possidendi*, franc. *droit de posséder*) nie oznacza, iż właściciel jest *eo ipso* posiadaczem, a jedynie to, iż w ramach przysługujących mu uprawnień mieści się możliwość władania faktycznego rzeczą dla siebie. Jest oczywiste, że nie zawsze tytuł własności skutkuje możliwością posiadania przede wszystkim z uwagi na brak elementu *corpus*. Typowym przykładem sytuacji, w której właściciel nie posiada rzeczy wbrew swojej woli, jest kradzież lub zgubienie rzeczy<sup>60</sup>. Utrata możliwości władania oznacza dla właściciela utratę posiadania. To samo dotyczy przypadków ustanowienia na korzyść innej osoby prawa, z którym wiąże się możliwość władania rzeczą, o ile właściciel wyda rzecz nabywcy. Pierwszy staje się wówczas nieposiadającym właścicielem, zaś utrwalenie tego stanu prowadzi do istotnych niebezpieczeństw, w tym utraty prawa (w szczególności wskutek zasiedzenia bądź nabycia od osoby nieuprawnionej). Z własnością nie wiąże się także – wbrew sugestiom formułowanym w orzecznictwie – domniemanie posiadania. Utożsamianie tych pojęć stanowi kardynalny błąd (*nil commune habet proprietas cum possessione*, L 12, 1). Co więcej, domniemanie w prawie francuskim dotyczyło posiadania rzeczy ruchomych i nakazywało uznawać posiadacza za osobę uprawnioną (zob. d. art. 2279 k.c.f. – zasada „*Possession vaut titre*”).

Dekret Prawo rzeczowe w art. 298 wprowadzał domniemanie, iż osoba, która rzeczą faktycznie władała, była posiadaczem (a zatem posiadaczem rzeczy – w zakresie prawa własności). Zbliżone rozwiązanie zawierał KN w art. 2230, stanowiąc, że „domniemywa się zawsze, iż każdy posiada za siebie oraz pod tytułem właściciela, jeżeli dowiedzionem nie jest, że zaczął posiadać za kogo innego”<sup>61</sup>. Kolejny art. 299 dekretu przewidywał dwa kolejne rozwiązania – domniemanie ciągłości posiadania (§ 1) oraz fikcję trwania posiadania w razie istnienia niemożności posiadania wywołanej przez przeszkodę „z natury swojej przemijającą”. Z kolei zgodnie z art. 306 dekretu posiadanie przywrócone poczytywano za nieprzerwane. Obowiązujący wcześniej art. 2234 KN przewidywał, iż „posiadacz terażniejszy, który udowodni, iż posiadał dawniej, ma za sobą domniemanie, iż posiadał w czasie pośrednim, z zastrzeżeniem dowodu przeciwnego”<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> Zob. np. J. Zielonacki, *Pandekta, czyli wykład prawa prywatnego rzymskiego. Część pierwsza*, s. 154; W.K. Kopff, *O posiadaniu i skargach posesoryjnych*, s. 64.

<sup>61</sup> E. Muszalski, *Kodeksy cywilne obowiązujące na Ziemiach Centralnych Polski...*, s. 809.

<sup>62</sup> Tamże.

## 7. Przesłanka posiadania w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego

### 1. Uwagi ogólne

Powyższe ustalenia pozwalają na przybliżenie istoty rozwiązania przewidzianego w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Zgodnie z tym przepisem dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela będący w posiadaniu gruntów lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie – użytkownicy gruntu, mogli w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną.

W świetle art. 7 ust. 1 dekretu nie budzi wątpliwości, że określone w nim podmioty mogły składać wniosek o przyznanie prawa powierzchniowego (wieczystej dzierżawy, prawa zabudowy, własności czasowej, wreszcie użytkowania wieczystego). Warunkiem uwzględnienia wniosku było złożenie go w określonym w dekrete terminie, a także możliwość powodzenia korzystania przez dotychczasowego właściciela z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowy (art. 7 ust. 2).

Najwięcej wątpliwości w orzecznictwie i doktrynie wywołuje pytanie o to, czy dla uwzględnienia wniosku konieczne było istnienie stanu posiadania gruntu przez dotychczasowego właściciela. W piśmiennictwie przede wszystkim M. Kaliński uznaje, iż przesłanka posiadania nie odnosi się do dotychczasowych właścicieli, lecz należy ją ograniczyć jedynie do ich następców prawnych<sup>63</sup>. Przesłanka posiadania zasadniczo nie budzi zatem wątpliwości w odniesieniu do prawnych następców właściciela, choć pewne istotne wątpliwości mogą powstać, gdy chodzi o krąg podmiotów mogących zostać zaliczonymi do kategorii tych następców. Nie wdając się w tym miejscu w szczegółową analizę tego zagadnienia, wystarczy poprzestać na stwierdzeniu, iż chodziło o następców pod tytułem ogólnym, w tym przede wszystkim o osoby, które objęły spadek, a które zaliczały się do kręgu spadkobierców ustawowych pod rządami Kodeksu Napoleona.

<sup>63</sup> M. Kaliński, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29 marca 2006 r. (I SA/Wa 1146/05)*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 10, s. 70.

## 2. Orzecznictwo

Dotychczasowe orzecznictwo dotyczące zakresu art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego nie jest jednolite. Wykładnia przepisu jest istotna z uwagi na konieczność m.in. ustalenia podmiotów chronionych z perspektywy konstytucyjnej. Tzw. roszczenia dekretowe, tj. „o zwrot nieruchomości przejętej na podstawie dekretu” w postaci ustanowienia na rzecz byłego właściciela (następcy prawnego) użytkowania wieczystego zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie stanowią własności w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r. Nie oznacza to jednak, że nie podlegają ochronie konstytucyjnej, mając charakter „całkowicie ukształtowanej ekspektatywy nabycia (*de facto* – częściowego odzyskania) prawa do gruntów w trybie art. 7 ust. 2–4 dekretu warszawskiego”<sup>64</sup>. Stanowią kategorię „innego prawa majątkowego” w rozumieniu art. 64 Konstytucji. Trybunał dla określenia pozycji prawnej byłego właściciela nieruchomości warszawskiej posługuje się pojęciem „ekspektatywy uzyskania prawa do nieruchomości”, przy czym przyjmuje, że były właściciel nabywał ekspektatywę wraz ze złożeniem wniosku o przyznanie mu prawa rzeczowego do gruntu, zaś przywrócenie terminu do złożenia tego wniosku „jest co najmniej szeroko rozumianym nabyciem ekspektatywy prawa”<sup>65</sup>. Trafnie jednak Trybunał wskazuje, iż uprawnienie z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego nie jest jednak ekspektatywą maksymalnie ukształtowaną, a zatem załączkiem prawa podlegającym ochronie konstytucyjnej na równi z prawami majątkowymi „ostatecznymi”. Przyznanie i realizacja uprawnienia dekretowego („świadczenia restytucyjnego”) są bowiem zdaniem TK uzależnione od spełnienia określonych warunków (złożenie wniosku w terminie, istnienie dotychczas tytułu prawnego do gruntu oraz budynku, posiadanie, zaś uwzględnienie zależy od zgodności korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania).

W uzasadnieniu wyroku z 19 lipca 2016 r., Kp 3/15<sup>66</sup>, Trybunał Konstytucyjny dokonał także oceny przesłanki posiadania na gruncie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. **Zdaniem Trybunału, z porównania okre-**

<sup>64</sup> Wyrok TK z 12 maja 2015 r., P 46/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 62; wyrok TK z 19 lipca 2016 r., Kp 3/15, OTK ZU, poz. 66/A/2016.

<sup>65</sup> Wyrok TK z 12 maja 2015 r., P 46/13; wyrok TK z 19 lipca 2016 r., Kp 3/15.

<sup>66</sup> OTK ZU poz. 66/A/2016. Należy nadmienić, że skład orzekający w sprawie zakończonej tym rozstrzygnięciem był niezgodny z ustawą z dnia 25 czerwca 2015 o Trybunale Konstytucyjnym r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 293), zmieniona ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 2217).



ślenia obu kategorii podmiotów uprawnionych, o których mowa w art. 7 ust. 1 dekretu, tj. właścicieli i ich następców prawnych z jednej oraz osób prawa ich reprezentujących z drugiej strony, wynika, że druga kategoria uprawnionych do zgłoszenia wniosku obejmuje przedstawicieli ustawowych i pełnomocników (uprawnieni formalnie) właścicieli i ich następców prawnych (uprawnieni materialnie), którzy – dla skuteczności wniosku – musieli być posiadaczami gruntu. Trybunał podkreślił, że sformułowanego w art. 7 ust. 1 dekretu „warunku posiadania gruntu przez dotychczasowego właściciela nie można pomijać w toku ustalania kręgu uprawnionych”, zaś „nawet jeśli organy administracji rozstrzygające o uwzględnieniu wniosków o przyznanie użytkowania wieczystego pomijały tę przesłankę przy podejmowaniu decyzji, nie może być ona pominięta w toku oceny konstytucyjnej kwestionowanego art. 214a u.g.n., gdyż wpływa zasadniczo na zakres zarzucanego przez wnioskodawcę naruszenia prawa (wyłączenia)”<sup>67</sup>. TK zaznacza też, że przyznanie roszczenia o ustanowienie prawa rzeczowego osobie będącej w posiadaniu gruntu służyło utrwaleniu stanu faktycznego przez uzgodnienie z nim – na powrót – stanu prawnego całej nieruchomości. Jego zdaniem, „*a contrario* należy uznać, że w założeniu prawodawcy roszczenie nie przysługiwało dotychczasowemu właścicielowi, jeśli – z różnych względów – nie władał gruntem. Fizyczne przejmowanie gruntu przez służby miejskie (państwowe) służyło przede wszystkim odbudowie i rekonstrukcji miasta. Obejmowanie faktycznego władztwa nad nieruchomościami przez osoby trzecie, nie tylko przez miasto, mogło być też związane z losami konkretnych właścicieli, którzy – ze względu na nieobecność – nie wykonywali tego władztwa i dopiero ich następcy prawni domagają się restytucji”. Natomiast do odmiennego wniosku zdaje się prowadzić (pośrednio) uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r., P 46/13<sup>68</sup>, w którym odniesiono przesłankę posiadania jedynie do następców prawnych. Trybunał jednak nie uzasadnił w tym przypadku bliżej wskazanego stanowiska.

Podobnie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego uznaje się, że posiadanie gruntu przez dotychczasowego właściciela stanowi jedną z przesłanek pozytywnej decyzji administracyjnej<sup>69</sup>. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego „(...) z posiadaniem gruntu związane było immanentnie uprawnienie przyznane właścicielowi

<sup>67</sup> Wyrok TK z 19 lipca 2016 r.

<sup>68</sup> OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 62.

<sup>69</sup> Wyrok NSA z 17 stycznia 2002 r., I SA 1482/00, LEX nr 81770; wyrok NSA z 10 listopada 2006 r., I OSK 32/06, LEX nr 292065.

do złożenia wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu. Tym samym osoba, która przed datą objęcia gruntu przez gminę utraciła jego posiadanie, nie legitymowała się uprawnieniem do złożenia wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu, w dniu rozpoczęcia biegu terminu złożenia wniosku bowiem nie była chociażby posiadaczem nieruchomości<sup>70</sup>. Przesłanka ta ma istnieć zdaniem NSA w chwili złożenia wniosku w terminie wskazanym w dekrecie warszawskim. Także w nowszym orzecznictwie NSA podkreśla się, że przesłanka posiadania „mogła mieć wpływ na merytoryczne rozstrzygnięcie wniosku dekretowego”<sup>71</sup>. W wyroku z 17 stycznia 2002 r., I SA 1482/00, uznano, że pozytywną przesłanką uwzględnienia wniosku dekretowego było *inter alia* posiadanie gruntu w dacie złożenia wniosku w przepisany prawem terminie.

Podobne stanowisko zdaje się dominować także w orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie<sup>72</sup>. W orzeczeniach tych wskazano, że dekret z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy „choć był restrykcyjny dla właściciela nieruchomości, to jednocześnie ustanawiał sztywne reguły, zgodnie z którymi należało uwzględnić wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu, jeżeli zostały spełnione przesłanki wymienione w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu. Były nimi posiadanie przez dotychczasowego właściciela przedmiotowego gruntu w dacie złożenia wniosku w przepisany terminie oraz możliwość pogodzenia korzystania przez niego z tegoż gruntu z jego przeznaczeniem wg planu zabudowania”.

W judykaturze Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie bywa jednak również prezentowany odmienny pogląd. Przyjmuje się w niej, iż przesłanka posiadania gruntu nie odnosi się do dotychczasowego właściciela gruntu ani do osób reprezentujących jego prawa.

Zdaniem WSA przesłanka ta odnosi się wyłącznie do następców prawnych właściciela nieruchomości<sup>73</sup>. Przykładowo: w wyroku z 26 marca 2006 r., I SA/Wa 1146/05, WSA w Warszawie stwierdził, że wykładnia art. 7 ust. 1 dekretu prowadzi „do wniosku, że pozytywna przesłanka posiadania gruntu nie dotyczy dotychczasowego właściciela gruntu oraz osób jego prawa

<sup>70</sup> Wyrok NSA z 10 listopada 2006 r., I OSK 32/06.

<sup>71</sup> Wyrok NSA z 27 lutego 2019 r., I OSK 686/17.

<sup>72</sup> Zob. np. wyroki WSA z: 19 lipca 2006 r., I SA/Wa 481/06; 28 sierpnia 2009 r., I SA/Wa 401/09; zob. też np. wyroki WSA w Warszawie z: 15 czerwca 2011 r., I SA/Wa 2269/10; 21 października 2011 r., I SA/Wa 168/11; 4 stycznia 2012 r., I SA/Wa 1687/11; 6 czerwca 2012 r., I SA/Wa 2317/11; 29 stycznia 2013 r., I SA/Wa 1630/12; 6 lutego 2013 r., I SA/Wa 1331/12; 25 lutego 2013 r., I SA/Wa 2350/12; 22 kwietnia 2015 r., I SA/Wa 196/15; 2 czerwca 2016 r., I SA/Wa 471/16; 17 października 2016 r., I SA/Wa 976/16; 6 kwietnia 2017 r., I SA/Wa 233/17; 30 października 2017 r., I SA/Wa 671/17.

<sup>73</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 29 marca 2006 r., I SA/Wa 1146/05, LEX nr 204810.

reprezentujących, lecz wyłącznie następców prawnych dawnego właściciela nieruchomości”.

WSA w Warszawie z reguły przyjmuje też, że przesłanka posiadania powinna być spełniona w dniu złożenia wniosku dekretowego (rzadziej – w dniu wejścia w życie dekretu warszawskiego<sup>74</sup>).

### 3. Zakres przesłanki posiadania

**Dokonując oceny zakresu podmiotowego przesłanki posiadania, o której stanowi art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, należy przyznać rację Trybunałowi Konstytucyjnemu oraz Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu.**

Za uznaniem, że przesłanka posiadania dotyczy nie tylko następców prawnych właściciela gruntu, ale także tego ostatniego, w pierwszej kolejności świadczy budowa normy zawartej w art. 7 ust. 1 *in princ.* dekretu warszawskiego. Wyraz „będący” poprzedzają dwie wymienione w przepisie grupy podmiotów. Użyty przed wyrazem „będący” przecinek prowadzi zgodnie z regułami pisowni do wniosku, iż obejmuje on obie grupy wskazane we wcześniejszej części tego przepisu: 1) dotychczasowego właściciela gruntu, a także 2) prawnego następcę właściciela. Mamy zatem do czynienia z podmiotem szeregowym, wymuszającym zastosowanie imiesłowu przymiotnikowego czynnego w liczbie mnogiej, który obejmuje obie kategorie podmiotowe wymienione w art. 7 ust. 1 *in princ.* dekretu warszawskiego<sup>75</sup>.

O wiele istotniejsze znaczenie ma jednak wykładnia funkcjonalna art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, związana z oceną celu wprowadzenia w dekrecie możliwości ustanawiania na rzecz dotychczasowych właścicieli lub ich następców prawnych określonych praw powierzchniowych (obecnie użytkowania wieczystego). Rozwiązanie to wiąże się z zasadniczym celem dekretu wskazanym w jego artykule 1, to jest umożliwieniem racjonalnego przeprowadzenia odbudowy stolicy i jej dalszej rozbudowy, w tym szybkiego dysponowania terenami i właściwego ich wykorzystania.

W przypadku budynków lub innych urządzeń znajdujących się na gruntach, które nie zostały zniszczone wskutek działań wojennych, dekret przewidywał, iż co do zasady pozostają one własnością dotychczasowych właścicieli (art. 8). Jeśli zatem budynki takie zostały zniszczone albo właści-

<sup>74</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie w sprawie sygn. I SA/Wa 1146/05.

<sup>75</sup> Zob. A. Dalkowska, *Komentarz do art. 30 ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa*, Wolters Kluwer online 2018, pkt 26.

ciel nie zgłosił się w terminie przewidzianym na złożenie wniosku dekretowego, wówczas ostatecznie nieruchomości stawała się bez obciążeń własnością gminy miasta stołecznego Warszawy, zaś budynki i inne naniesienia na gruncie stawały się jego częściami składowymi. Umożliwiało to władzom miejskim podjęcie odpowiednich działań w celu realizacji zadań związanych z odbudową i rozbudową stolicy. Jeśli zaś właściciel nieruchomości złożył stosowny wniosek o ustanowienie prawa powierzchniowego, to uznawano, że będzie mógł zrealizować cele wskazane w treści umowy o ustanowienie takiego prawa – przede wszystkim zatem wzniesienie lub utrzymanie budynku bądź innego urządzenia na gruncie. Aby jednak było to możliwe, konieczne było dysponowanie faktycznie gruntem możliwe dla podjęcia odpowiednich działań.

Co więcej, rozwiązanie nakazujące posiadanie gruntu sprzyjało ustaleniom w zakresie aktualnego rzeczywistego stanu prawnego, bowiem zmuszało zainteresowanych do zgłaszania się do właściwych organów, to zaś umożliwiało ustalenie stanu właścicielskiego, a w konsekwencji przejęcie gruntów opuszczonych, co do których statusu takiego nie można było ustalić. W ten sposób wykorzystano w pewnym sensie manifestującą funkcję posiadania<sup>76</sup>. Dotyczyło to przede wszystkim nieruchomości, które przed wojną należały do osób, które stały się ofiarami niemieckich zbrodni wojennych (tj. przede wszystkim ofiar Holokaustu). W tym zakresie zatem dekret warszawski uzupełniał rozwiązania przewidziane w odrębnych przepisach o majątkach opuszczonych i poniemieckich. W związku z tym konieczne było przyjęcie możliwości dysponowania nieruchomością przez dotychczasowego właściciela lub jego następcę prawnego, w taki sposób, aby mieli oni możliwość zagospodarowania gruntu w należyty sposób zgodnie z celami dekretu. **Trudno zatem przyjąć, aby racjonalny prawodawca ograniczał przesłankę posiadania wyłącznie do następców prawnych dotychczasowych właścicieli. Za nietrafne należy zatem uznać twierdzenie, jakoby przesłanka posiadania dotyczyła wyłącznie następców prawnych dawnych właścicieli.** Jak się zdaje, ten kierunek wykładni zmierza do uznania, że chodzi o konieczność stosowania obowiązujących w dniu wejścia w życie dekretu przepisów Kodeksu Napoleona o dziedziczeniu. Posiadanie nie było jednak przesłanką wyłączną nabycia spadku. Konieczne było bowiem przede wszystkim zgłoszenie się przez osobę zainteresowaną z roszczeniem do spadku (zob. art. 811

<sup>76</sup> Na temat funkcji posiadania zob. np. S. Kołodziejski, *Jurydyczna funkcja posiadania*, „Palestra” 1967, nr 5, s. 15 i n.

Kodeksu).

**Trafność poglądu o konieczności objęcia przesłanką posiadania także dawnych właścicieli nieruchomości warszawskich potwierdza ustawa z 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprzywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa<sup>77</sup>. Zgodnie z jej art. 30 ust. 1, Komisja ds. Reprzywatyzacji Nieruchomości Warszawskich wydaje decyzję negatywną, tj. o uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności decyzji reprzywatyzacyjnej, m.in. jeżeli ta ostatnia została wydana pomimo nieustalenia posiadania nieruchomości warszawskiej przez dotychczasowego właściciela lub jego następców prawnych, o których mowa w art. 7 ust. 1 dekretu. Ponadto, zgodnie z ust. 3 art. 30 ustawy, w przypadku stwierdzenia, że decyzja reprzywatyzacyjna została wydana pomimo nieustalenia posiadania nieruchomości warszawskiej przez dotychczasowego właściciela lub jego następców prawnych, ciężar udowodnienia posiadania spoczywa na osobie, która z tego faktu wywodzi skutki prawne. Przepisy te przesądzają, iż w ocenie prawodawcy przesłanka posiadania odnosiła się zarówno do następców prawnych, jak i do samego dotychczasowego właściciela, którego nieruchomość została na podstawie dekretu warszawskiego skomunalizowana.**

## 8. Zakończenie

Niezależnie od wspomnianej na wstępie ogólnej negatywnej oceny oraz braku legitymizacji władz komunistycznych model wprowadzony w dekrete z 1945 r. nie był związany z motywami ideologicznymi, mimo że jego wykonanie można ocenić jako służące faktycznemu wywłaszczeniu właścicieli nieruchomości warszawskich. Bez wątpienia na złej sławie dekretu zaważyło przede wszystkim nieprzyjęcie przepisów wykonawczych dotyczących ustalania odszkodowań dla dawnych właścicieli i ich następców prawnych, w konsekwencji prowadzące do ich niewypłacenia, a także nierozpatrzenie przez właściwe władze przez kilkadziesiąt lat złożonych wniosków. Współcześnie ostrze krytyki skierowanej wobec regulacji dekretu warszawskiego wiąże się z patologiami związanymi z tzw. handlem roszczeniami i przejmowaniem nieruchomości warszawskich w celu wzbogacenia kosztem

<sup>77</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 718 z późn. zm.

rzeczywistych uprawnionych (poprzednich właścicieli) oraz ich spadkobierców. Wiązały się one z nieuporządkowaniem statusu prawnego nieruchomości, które podlegały przejęciu przez władze komunistyczne po II wojnie światowej, w tym z brakiem reprivatyzacji ani w postaci restytucji majątków znacjonalizowanych, ani wypłaty rekompensat. Procesy reprivatyzacyjne były w związku z tym realizowane niejako zastępczo poprzez podważenie decyzji nacjonalizacyjnych, co z kolei umożliwiało odzyskiwanie dóbr uznanych za przejęte bezprawnie. Jakkolwiek ta formuła „reprivatyzacji” nie rozwiązywała problemu rozliczeń z komunistyczną przeszłością i stanowiła jedynie ich namiastkę, to jednak prowadziła do przychylności judykatury wobec dawnych właścicieli i ich następców prawnych. Przychylność ta polegała m.in. na przyjaznej dla pokrzywdzonych władczymi działaniami totalitarnego państwa wykładni ówczesnych przepisów oraz rygorystycznej ocenie rozstrzygnięć administracyjnych, które w wielu przypadkach miały charakter deklaratoryjny, jednak ich podważenie jako nieważnych skutkowało możliwością odzyskania dóbr zawłaszczonych przez państwo. Podobne motywy zapewne kierowały niejednokrotnie sądami orzekającymi na korzyść następców prawnych dawnych właścicieli nieruchomości warszawskich. To jednak w przypadku interpretacji art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego doprowadziło do rozchwiania orzecznictwa, które nie ustaliło jednolitej wykładni przepisu mimo jednoznacznych rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. **Niestety, nieustalenie poprzez zaniechanie badania w praktyce przesłanki posiadania przez Prezydenta m.st. Warszawy prowadzi do wniosku, iż najprawdopodobniej wszystkie decyzje pozytywne (a przynajmniej znacząca ich większość) wydawane na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu, tj. uwzględniające wnioski o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, dotknięte są sankcją nieważności z art. 156 z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>78</sup>, nawet wówczas, gdy w świetle dekretu warszawskiego istniały podstawy do ustanowienia prawa powierzchniowego, w tym wobec istnienia przesłanki posiadania.**

<sup>78</sup>Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.

---

## Ownership as the prerequisite for the entitlement to claims arising from the Warsaw decree

### Summary

The article presents the issue connected with the application of the mechanism of real property communalisation in Warsaw, raising a great deal of doubt in literature and diversely assessed in the case-law. The issue concerns the requirement adopted by the communist authorities in the decree of 26 October 1945 on ownership and usufruct of land on the area of Warsaw (so called the Warsaw decree) pursuant to which persons applying for (former) heritable building rights of superficies, and currently the right of perpetual usufruct were possessors of their former real properties. The decree communalised (nationalised) all land plots within Warsaw in order to rebuild the city destroyed by the war. A person fulfilling the condition of possession or their legal representative could have submitted within 6 months from taking possession of the land by the commune a request for establishing the right allowing the use of the real property compulsory taken over. Granting the possibility to submit requests for establishing the right to the land was to enable its former owners to take part in the reconstruction of the capital city. Granting the right involved essential obligations, for example in the form of the construction of a building or other facility as well as their maintenance in an appropriate condition. The main controversy concerns the fact whether the possession order as the condition for granting the right to use the land by the commune relates to former owners or only their legal successors (including mainly their heirs). If the interested party did not own the real property, they could not have claimed the right to establish the right to the land in an efficient way. The requirement concerning the ownership as the possibility to exercise efficiently the actual control over the real property was assessed under the rules of the Napoleonic Code applicable in the central parts of Poland, whereas later under the new Polish property law of 1946. The ownership as the condition for acquiring the right to the land was aimed at establishing the possibility to co-participate in the reconstruction of buildings destroyed as well as allowed the determination whether the persons entitled to the land were alive or had died during the years of war turmoil (in particular in the Holocaust). The article presents arguments for assuming the necessity to analyse the existence of the ownership lying with former owners (and not only with their legal successors). Nowadays, the problem is also essential due to practical reasons as requests submitted in the 1940s are being still currently processed, and failure to prove in that time the title to the land by requesters applying for granting the relevant right results also today in the necessity to reject establishing the right of perpetual usufruct.

**Keywords:** communalisation, nationalisation, ownership and title to the real property, real properties in Warsaw, right to the land, concealment, Napoleonic Code.