



KR-48-15/23/ŁNO

Warszawa, 28 listopada 2023 roku

Naczelny Sąd Administracyjny

ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5

00-011 Warszawa

Sygn. akt I OPS 1/23

Pogląd

Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej

istotny dla sprawy wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 6 lutego 2023 r. o podjęcie przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych

Działając na podstawie art. 15 *ustawy z 15 grudnia 2016 r. o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*¹, przedstawiam następujący pogląd istotny dla sprawy wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 6 lutego 2023 r. o podjęcie w składzie siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwały mającej na celu wyjaśnienie istniejącej rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych:

- **wobec braku zaistnienia przesłanki rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych w stosowaniu przepisów prawnych, zasadna jest odmowa podjęcia uchwały.**

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1109.

W przypadku braku wydania postanowienia o odmowie podjęcia uchwały, przedstawiam następujący pogląd:

- **nabywcy roszczeń wynikających z art. 7 dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. z 1945 r., Nr 50, poz. 279, ze zm.) nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego² w sprawie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na podstawie przepisów dekretu.**

Uzasadnienie

1. Zasadność odmowy podjęcia uchwały

1.1. Rzecznik Praw Obywatelskich („RPO” lub „Rzecznik”) wnioskiem z 6 lutego 2023 r. („wniosek”) na podstawie art. 264 § 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*³, skierował pytanie prawne do Naczelnego Sądu Administracyjnego („NSA”): „Czy nabywcy roszczeń wynikających z art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. z 1945 r., Nr 50, poz. 279, ze zm.) przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r., poz. 2000, ze zm.) w sprawie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na podstawie przepisów dekretu?”. **W uzasadnieniu wniosku RPO wskazał na rozbieżność wykładni art. 7 dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy⁴. W ocenie Prokuratorii rozbieżność wykładni nie istnieje, a tym samym podjęcie uchwały nie jest dopuszczalne.**

1.2. Zgodnie z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zaistnienie rozbieżności jest zatem przesłanką podjęcia takiej uchwały. Rozbieżność powstaje wtedy, gdy sądy administracyjne wydały różne rozstrzygnięcia na tej samej podstawie prawnej i w takim samym stanie faktycznym albo wydały takie same rozstrzygnięcia, ale oparte na różnej wykładni tych samych przepisów prawa. Istnienie stanu rozbieżności musi mieć charakter obiektywny

² Dz. U. z 2022 r., poz. 2000, ze zm., dalej: k.p.a.

³ Dz.U. z 2023 r. poz. 1634, ze zm., dalej: p.p.s.a.

⁴ Dz. U. z 1945 r., Nr 50, poz. 279, ze zm.; dalej: dekret warszawski, dekret.

i rzeczywisty, niebudzący jakichkolwiek wątpliwości. **To na wnioskodawcy podjęcia uchwały ciąży obowiązek wykazania zaistnienia rozbieżności.** Skoro przedmiotem uchwały ma być wyjaśnienie nie jakichkolwiek przepisów prawnych, które dotyczą danej materii, danego zagadnienia, ale tylko tych przepisów, których stosowanie wywołało rozbieżność⁵, to **przedmiotem uchwały abstrakcyjnej nie mogą być przepisy, które nie stanowiły podstawy prawnej orzekania, albo te przepisy, które stanowiąc taką podstawę prawną, nie wywołały rozbieżności w orzecznictwie.**

1.3. Wykazywana we wniosku rzekoma rozbieżność wykładni art. 7 dekretu (Rzecznik nie wskazuje konkretnych ustępów tego przepisu) polegać ma na różnej ocenie skuteczności zbycia roszczenia o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego wynikającego z tego przepisu w sferze prawa administracyjnego. Rozbieżność ta prowadzić ma do aprobaty albo zanegowania istnienia interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. po stronie nabywcy takiego roszczenia, a tym samym do odmiennych ocen, czy organ dekretowy może wydać na rzecz takiego nabywcy decyzję uwzględniającą wniosek i ustanawiającą prawo użytkowania wieczystego, czy też nie. **Rzecznik nie przedstawia jednakże argumentów dowodzących istnienia dwóch kierunków wykładni.** W istocie krytycznie odnosi się tylko do stanowiska wyrażonego w wyrokach NSA⁶, w których opierając się na uchwale 7 sędziów⁷ zanegowano skuteczność cesji praw w postępowaniu dekretowym (we wniosku jest to tzw. drugi kierunek wykładni). Naczelny Sąd Administracyjny we wspomnianych orzeczeniach stwierdził, że ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz nabywcy roszczenia dekretowego rażąco narusza prawo, przez co jest niedopuszczalne. Rzecznik przeciwstawił tym judykatom linię orzeczniczą uznającą, że prawo do zgłoszenia wniosku o przyznanie prawa użytkowania wieczystego, jako roszczenie majątkowe, ma charakter zbywalny (we wniosku tzw. pierwszy kierunek wykładni). Takie przeciwstawienie jest nieuprawnione, gdyż **nie istnieją dwa kierunki wykładni wskazywane przez Rzecznika.**

Po pierwsze, zaistnienie rozbieżności musi dotyczyć orzecznictwa sądów administracyjnych. Tymczasem niektóre poglądy mające dowodzić rozbieżności wynikają z orzeczeń Sądu Najwyższego (s. 5 wniosku). Powołanie się na nie jest więc bezprzedmiotowe w świetle art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a.

Po drugie, **w żadnym orzeczeniu sądu administracyjnego, w którym uznano zbywalność praw dekretowych, nie dokonano wykładni art. 7 dekretu w zw. z art. 28 k.p.a., co jest istotą rzekomej rozbieżności, a w konsekwencji zagadnienia prawnego przedstawionego**

⁵ Postanowienie NSA z 21.05.2018 r., I OPS 6/17, Lex nr 2488293.

⁶ Wyroki NSA: z 29.08.2022 r. I OSK 2875/20, I OSK 2034/20, I OSK 707/20, I OSK 1717/20; z 6.10.2022 r. I OSK 999/21; I OSK 1578/21, CBOSA.

⁷ Uchwała NSA (7) z 30.06.2022, I OPS 1/22, CBOSA.

we wniosku. Wprawdzie w powołanych przez RPO orzeczeniach wskazywano na zbywalność praw dekretowych jako roszczeń majątkowych (s. 5 wniosku), ale – wbrew twierdzeniom wnioskodawcy – nie analizowano w nich skuteczności przeniesienia tych praw w sferze prawa i postępowania administracyjnego. Sądy administracyjne odwoływały się do cywilnoprawnego, a nie publicznoprawnego charakteru prawa do ustanowienia użytkowania wieczystego na gruncie objętym dekretem warszawskim. Tymczasem rozpoznanie wniosku dekretowego stanowi sprawę administracyjną i dopiero ewentualna korzystna decyzja dekretowa warunkuje zawarcie umowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego. Co istotne, podstawą prawną powyższych orzeczeń nie był art. 7 dekretu w zw. z art. 28 k.p.a. Wykładnia tych dwóch przepisów łącznie była natomiast podstawą wyroków negujących skuteczność cesji praw w postępowaniu dekretowym (wymienionych na s. 9 wniosku). Nie oceniano w nich cywilnoprawnej ważności i skutków przeniesienia praw dekretowych, ale konsekwencje w sferze prawa i postępowania administracyjnego. W tym zakresie uznano, że tylko norma prawna może determinować interes prawny i przymiot strony postępowania dekretowego. Tym samym, orzeczenia powołane we wniosku jako rzekomo obrazujące dwie linie wykładni art. 7 dekretu, zapadały na częściowo odmiennych podstawach prawnych, a dodatkowo w sprawach o zróżnicowanym stanie faktycznym, wobec różnych podmiotów praw dekretowych oraz na różnych etapach postępowania. **Sądy administracyjne wydawały w konsekwencji różne rozstrzygnięcia na różnych podstawach, przez co nie może być mowy o rozbieżnej wykładni tych samych przepisów.**

Istotą problemu prawnego w sprawie wywołanej wnioskiem RPO jest możliwość kreowania interesu prawnego w postępowaniu dekretowym w drodze czynności cywilnoprawnych. To jednak zagadnienie nie było nigdy przedmiotem rozbieżności. W wyrokach NSA (wymienionych na s. 9 wniosku) podkreślono konieczność ustalenia podmiotowego zakresu uprawnienia dekretowego odwołując się w pierwszej kolejności do art. 28 k.p.a. Jest to kontynuacja utrwalonej linii orzeczniczej kształtowanej od ponad czterdziestu lat. Sądy administracyjne konsekwentnie uznawały za źródło interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym materialną normę prawną kreującą ten interes prawny, a nie czynności cywilnoprawne⁸. Podsumowaniem takiego stanowiska jest uchwała składu 7 sędziów NSA z 30.06.2022 r., I OPS 1/22, w której stwierdzono, że: *"Źródłem interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego, jest norma prawa powszechnie obowiązującego, a nie skutki czynności prawnej dokonanej przez podmiot prawa cywilnego."* Argumentacja zawarta w tej uchwale dotyczy wykładni pojęcia interesu prawnego zawartego

⁸ Wyroki NSA: z 22.02.1984 r., I SA 1748/83, z 29.01.1991 r., IV SA 972/90, z 15.04.1993 r., I SA 1719/92, z 9.03.1994 r., III SA 1434/93, z 19.01.1995 r., I SA 1326/93, z 15.10.1998 r., III SA 955/97, z 30.06.1999 r., IV SA 629/97, z 13.03.2001 r., I SA 2312/99, z 11.01.2006 r., I OSK 831/05, z 1.04.2011 r., I OSK 832/10, z 21.10.2011 r., I OSK 1819/10, CBOSA.

w art. 28 k.p.a., mającego zastosowanie w każdej sprawie administracyjnej, w tym także w sprawie przyznania praw na podstawie dekretu warszawskiego. Przepis ten stanowi więc normatywny punkt odniesienia do identyfikowania stron każdego postępowania administracyjnego⁹. Aktualne orzeczenia NSA oparte na powyższej uchwale 7 sędziów są więc kontynuacją utrwalonej i jedynej spójnej linii orzeczniczej. Natomiast orzeczenia opisywane przez Rzecznika jako pierwszy kierunek wykładni (wymienione na s. 5 wniosku), nie wygenerowały odmiennej wykładni art. 7 dekretu w zw. z art. 28 k.p.a., gdyż nie zapadły na tych podstawach prawnych.

Wobec braku rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych w stosowaniu art. 7 dekretu w zw. z art. 28 k.p.a., zasadna jest odmowa podjęcia uchwały.

2. Uzasadnienie przyjętego poglądu

2.1. Gdyby jednak nie doszło do wydania postanowienia o odmowie podjęcia uchwały w sprawie wniosku, Prokuratoria przedstawia pogląd, że **nabywcy roszczeń wynikających z art. 7 dekretu nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. w sprawie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na podstawie przepisów dekretu.**

Prokuratoria podziela stanowisko negujące skuteczność następstwa singularnego w postępowaniu administracyjnym (w tym na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu), **zajęte m.in. w uchwale o sygn. I OPS 1/22 oraz wskazanych orzeczeniach NSA. Nabywcom praw i roszczeń dekretowych w drodze czynności prawnych *inter vivos* (umów cywilnoprawnych) nie przysługuje w tym postępowaniu przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a.** Użytkowanie wieczyste może być wyłącznie ustanowione na rzecz byłego właściciela lub jego spadkobierców jako następców generalnych.

2.2. Za podzielanym stanowiskiem w pierwszej kolejności przemawia wykładnia językowa dekretu. Na mocy art. 1 dekretu wszelkie grunty na obszarze m. st. Warszawy przeszły na własność gminy m. st. Warszawy. Z kolei budynki i inne przedmioty, znajdujące się na gruntach, pozostać miały własnością dotychczasowych właścicieli, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Zgodnie z art. 7 ust. 1 dekretu dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, 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

⁹ Wyrok NSA z 7.02.2023 r., I OSK 1180/21, Lex nr 3573410

prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Dopiero w razie nieprzyznania dotychczasowemu właścicielowi gruntu wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy wszystkie budynki, położone na gruncie, przechodzić miały na własność gminy za odszkodowaniem.

Z literalnego brzmienia art. 7 ust. 1 dekretu wynika, że odrębnie określa on krąg podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku dekretowego (ust. 1 *in principio*), a odrębnie podmioty, na rzecz których może nastąpić ustanowienie prawa (ust. 1 *in fine*). Przyznanie prawa wieczystej dzierżawy mogło nastąpić **wyłącznie na rzecz dotychczasowego właściciela gruntu**.

Wykładnię językową **uzupełnić trzeba wykładnią celowościową i systemową**. Dopiero bowiem zastosowanie wszystkich metod wykładni pozwala zrekonstruować normę prawną.

Celem dekretu warszawskiego nie była nacjonalizacja, ale jak wynika z art. 1 dekretu „racjonalne przeprowadzenie odbudowy stolicy i dalszej jej rozbudowy zgodnie z potrzebami Narodu, w szczególności zaś szybkie dysponowanie terenami i właściwe ich wykorzystanie”. Akt ten zawiera regulacje służące realizacji interesu publicznego i jednocześnie określa zadania mające na celu odbudowę Warszawy. Bezsprzecznie należy go zakwalifikować jako regulację z obszaru prawa publicznego – prawa administracyjnego. **Wiązka uprawnień dekretowych wynika zatem wyłącznie z przepisów prawa administracyjnego** tj. art. 7 dekretu, który stanowi samodzielną podstawę materialnoprawną oceny żądania ustanowienia prawa użytkowania wieczystego. Żądanie takie zasadniczo różni się od roszczenia na gruncie prawa prywatnego. Jest ono kierowane wobec państwa i przysługuje jednostce w celu ochrony jej interesu prawnego, a przejawia się w uzyskaniu rozstrzygnięcia administracyjnego regulującego stosunki własnościowe między wnioskodawcą, jako właścicielem budynku dekretowego, a gminą bądź Skarbem Państwa, jako właścicielem gruntu.

Rozpoznanie wniosku dekretowego stanowi sprawę administracyjną, o której mowa w art. 1 pkt 1 k.p.a., w której organ administracji publicznej (Prezydent m.st. Warszawy) rozstrzyga o zasadności wniosku. Realizacja uprawnienia zależy zatem od władczego rozstrzygnięcia organu administracji po stwierdzeniu, że uprawniony posiada legitymację do żądania ustanowienia ww. prawa, a dotychczasowy sposób korzystania przez niego z gruntu jest zgodny z planem zabudowy. Ostateczna decyzja administracyjna stabilizuje sytuację prawną strony postępowania administracyjnego, zamykając etap ukształtowania prawa wymienionego w art. 7 ust. 1 dekretu. Korzystna decyzja dekretowa stanowi warunek zawarcia na jej podstawie umowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w formie aktu notarialnego między właścicielem gruntu (m.st. Warszawa lub Skarbem Państwa) a uprawnionym z decyzji (stroną postępowania administracyjnego). Pełne zrealizowanie uprawnienia dekretowego zależne jest więc w pierwszej fazie od działań władczych organu

administracyjnego. Następnie, w drugiej fazie działań ze sfery *dominium*, właściciel gruntu i właściciel przeddekretowy (właściciel budynku, o ile grunt był zabudowany przed dniem 21 listopada 1945 r.) zyskują równorzędną pozycję właściwą dla specyfiki stosunków cywilnych.

2.3. Katalog podmiotów legitymowanych do złożenia wniosku o przyznanie praw podmiotowych do gruntów warszawskich został zamknięty. Pierwszym uprawnionym do aktywacji postępowania dekretowego jest dotychczasowy właściciel (współwłaściciel) gruntu według stanu na 21 listopada 1945 r. Kolejne podmioty legitymowane to następcy prawni właściciela będący w posiadaniu gruntu oraz osoby reprezentujące jego prawa.

Pojęcie „następcy prawnego”, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu, obejmuje – zdaniem Prokuratorii – **wyłącznie spadkobierców właściciela, czyli następców generalnych.** Rzecznik błędnie poszukuje źródeł legitymacji w aktualnych przepisach ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁰ czy ustawy z 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa¹¹. Prawidłowa wykładnia przepisów dekretu z 1945 r. musi uwzględniać wykładnię opartą na podstawie obowiązujących wówczas aktów będących źródłem stosunków prawnorzeczowych, a nie – jak stara się wykazać RPO – wykładnię przepisów prawa, które weszły w życie po 2015 r. Przepisy te nie dotyczą sposobu rozpatrywania wniosku dekretowego, a jedynie regulują „prawne stany zastane” dotyczące już nabytych roszczeń.

Obowiązującymi w czasie wydania dekretu aktami prawnymi był *Kodeks Napoleona*, a także *dekret z 11 listopada 1946 r. – Prawo rzeczowe*¹². W myśl art. 724 Kodeksu Napoleona następcy prawni powinni legitymować się wprowadzeniem ich w posiadanie *ipso iure* w ramach instytucji wwiązania (sezyny) bądź przez sąd. Wprowadzenie następców prawnych w posiadanie przez sąd miało charakter zbliżony do znanego obecnie postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku. Z kolei z ówczesnego Prawa rzeczowego można było wywieść domniemanie, że ten, kto włada rzeczą, jest posiadaczem prawa. Przepisy Kodeksu Napoleona i dekretu – Prawo rzeczowe przyjmowały romańską koncepcję posiadania. Sprowadza się ona do uznania, że posiadaniem rzeczy jest władanie nią w zakresie prawa własności jak właściciel. W związku z tym pojęcie następców prawnych, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu, należy ograniczyć do spadkobierców, a więc osób, które nabyły prawa i obowiązki na zasadach następstwa pod tytułem ogólnym (spadkobrania). **Osoba, która nabyła prawa majątkowe wynikające z dekretu na podstawie umowy**

¹⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 344, dalej: u.g.n.

¹¹ Dz.U. 2017 poz. 718, dalej: ustawa o Komisji Weryfikacyjnej.

¹² Dz.U. 1946 nr 57 poz. 319.

cywilnoprawnej, a więc pod tytułem szczególnym, nie może być uznana za właściciela nieruchomości ani za jego następcę prawnego. Podobnie, jeżeli taka osoba zostałaby ustanowiona pełnomocnikiem dawnego właściciela lub jego następców prawnych, a więc osobą reprezentującą prawa właściciela gruntu. W takiej sytuacji nie przejmowałaby jego praw majątkowych z dekretu. Nie dochodzi więc do powstania odrębnego(nowego) stosunku administracyjnoprawnego. Nie może być w takim przypadku mowy o następstwie publicznoprawnym¹³.

Taka argumentacja pojawia się też w orzecznictwie NSA, który wskazał, że zgodnie z literalną treścią art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, przyznanie (obecnie) prawa użytkowania wieczystego ma nastąpić zawsze na rzecz dotychczasowego właściciela gruntu, podczas gdy wnioski w tym zakresie mogą złożyć różne podmioty. Wśród nich są m.in. prawni następcy właściciela gruntu, do których bez wątpienia należą jego spadkobiercy. Spadkobiercą jednak dana osoba staje się w momencie śmierci spadkodawcy. W rezultacie zatem w sytuacji, w której wniosek dekretowy składa spadkobierca byłego właściciela gruntu, to należy uznać, że byłym właścicielem tego gruntu już nie żyje. W takim przypadku, interpretując omawiany przepis w sposób literalny, nie byłoby możliwe przyznanie prawa byłemu właścicielowi gruntu (z uwagi na jego śmierć). Mimo tej niedoskonałości legislacyjnej przepisu dekretu nie ma wątpiwości, że w sytuacji, gdy właściciel gruntu nie żyje, prawo użytkowania wieczystego należy przyznać spadkobiercy byłego właściciela gruntu (oczywiście przy spełnieniu pozostałych, prawnych wymagań)¹⁴.

Prawa i obowiązki publicznoprawne skonkretyzowane przez władzę publiczną charakteryzują się tym, że mają charakter podmiotowy. Przyznawane są wszak indywidualnie określonym podmiotom i nie mogą być przenoszone w drodze czynności prywatnoprawnych na inne podmioty¹⁵. Wynika to z charakterystyki stosunków prawnych powstających na podstawie prawa administracyjnego, które mają charakter osobisty, tzn. poza wypadkami wyraźnie określonymi przez prawo, dotyczącymi zwłaszcza niektórych praw majątkowych, nie przechodzą na następców prawnych¹⁶. Na podstawie analizy ustawodawstwa przyjmuje się zatem **generalny zakaz sukcesji singularnej praw i obowiązków publicznoprawnych obok zasady ich sukcesji generalnej w przypadkach ustawowo wskazanych**. Zasada braku sukcesji singularnej sformułowana jest jako negatywna, podczas gdy zasada sukcesji generalnej – jako pozytywna. Wyjątki od zasady sukcesji generalnej prowadzą zatem do

¹³ A. Hanusz, P. Szczęśniak, *Pojęcie strony w postępowaniu administracyjnym. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 sierpnia 2022 r., I OSK 2034/20, OSP 2023, nr 5, s. 144-145.*

¹⁴ Wyrok NSA z 12.10.2022 r., I OSK 3189/19, Lex nr 3484535.

¹⁵ K. M. Ziemiński, *Sukcesja praw i obowiązków publicznoprawnych*, ZNSA 2009, nr 1, s. 9.

¹⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 359.

wyłączenia dopuszczalności sukcesji, a wyjątki od zasady sukcesji singularnej prowadzą do wyłączenia zakazu sukcesji¹⁷.

Przyjmuje się, że wiązka uprawnień dekretowych polegająca na możliwości żądania rozstrzygnięcia administracyjnego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego ma charakter publicznoprawny. Z tego względu, aby dopuszczalna była sukcesja singularna, ustawodawca powinien uregulować prawem materialnym taki wyjątek. Takiego odstępstwa ustawodawca jednak nie wprowadził. Brak takiej regulacji oznacza, że **dopuszczalna jest jedynie sukcesja generalna, legitymująca do złożenia wniosku i wszczęcia postępowania dekretowego**.

2.4. Uwzględniając brzmienie i cel dekretu, przyznanie określonych w dekreście uprawnień do nieruchomości miało następować generalnie na rzecz wywłaszczonych właścicieli gruntów. Podmioty takiego **prawa nie mogą, w wyniku własnej woli, zmienić woli prawodawcy**, co byłoby skutkiem preferowanej przez RPO akceptacji następstwa singularnego w sferze prawa administracyjnego. Przepisy dekretu **nie kreują norm materialnoprawnych przypisujących stronom umowy cywilnoprawnej interes prawny** w postępowaniu dekretowym. Takiej normy **nie kreują także inne akty prawne**. Zawarcie umowy cywilnoprawnej prowadzić może do nabycia jedynie prywatnych praw majątkowych, których obrót następuje w ramach autonomii woli i swobody umów. **Umowa taka nie może natomiast zmodyfikować podmiotowego zakresu uprawnień unormowanych w dekreście warszawskim**¹⁸, a w konsekwencji nie może wpływać na krąg podmiotów uczestniczących w postępowaniu administracyjnym.

W ocenie Prokuratorii należy odróżnić dopuszczalność wyrażania swojej woli w umowach cywilnoprawnych, co w sferze prawa cywilnego może być poddane ochronie prawnej, od niedopuszczalności przypisywania takim umowom skutków modyfikujących normatywną podmiotowość uprawnienia określonego prawem administracyjnym, tj. w dekreście warszawskim. Czym innym jest bowiem swoboda zawierania umów w prawie cywilnym, a czym innym jest skonkretyzowanie uprawnień w sferze prawa administracyjnego i przypisanie uprawnień przez prawodawcę konkretnie określonym podmiotom.

Strony umowy cywilnoprawnej nie mogą oczekiwać, bez istnienia ku temu normy prawa materialnego, że skutkiem zawartej umowy nastąpi podmiotowa zmiana uprawnienia przyznanego w dekreście. W związku z tym umowy cywilnoprawne nie legitymują w rozumieniu prawa administracyjnego nabywców praw i roszczeń w rozumieniu prawa cywilnego, do skutecznego ubiegania się o przyznanie prawa użytkowania wieczystego na

¹⁷ K. M. Ziemiński, *Sukcesja praw i obowiązków ...*, s. 15.

¹⁸ Taką tezę zaaprobowano też w wyroku NSA z 10.11.2022 r., I OSK 2165/21, CBOSA.

podstawie dekretu warszawskiego, a także nie uprawniają ich do uzyskania praw dekretowych, a więc bycia ich beneficjentem.

Prokuratoria podziela stanowisko NSA wyrażone w wyrokach z 29.08.2022 r. w sprawach I OSK 2875/20, I OSK 2034/20, I OSK 707/20, I OSK 1717/20, gdzie dokonano prawidłowej wykładni przepisów dekretu. Prawidłowo za legitymowanych do złożenia wniosku o przyznanie praw dekretowych uznano byłych właścicieli gruntów warszawskich oraz ich następców prawnych, identyfikowanych z uwzględnieniem art. 28 k.p.a. Sięgając do dotychczasowego dorobku orzecznictwa wskazano, że **posiadać interes prawny w rozumieniu tego przepisu znaczy to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można skutecznie żądać działania bądź zaniechania organu**. Kształt i skutki prawne stosowania norm prawa administracyjnego nie zależą od woli stron i adresatów tych norm. O ile zatem w sferze prawa cywilnego interes prawny może wynikać ze skutków samej tylko czynności prawnej zdziałanej na podstawie obowiązującego prawa w ramach zgodnej woli stron, to w sferze prawa administracyjnego źródłem interesu prawnego jest powszechnie obowiązująca norma prawna reglamentująca zakres i treść tego interesu. W doktrynie prezentowano pogląd jeszcze dalej idący, że źródłem interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 k.p.a., nie jest jakakolwiek norma prawa powszechnie obowiązującego, lecz jedynie norma prawa administracyjnego¹⁹. W każdym przypadku jednak nie dotyczy to umów cywilnoprawnych, które nie kreują norm powszechnie obowiązujących, a są jedynie efektem stosowania prawa w wyniku zgodnej woli stron.

Podsumowując powyższe uwagi, w ocenie Prokuratorii czynności cywilnoprawne mogą powodować powstanie praw podmiotowych w sferze prawa administracyjnego, o ile ustawodawca wyraźnie to przewidział. Wskazuje na to też istota pojęcia interesu prawnego. Interes prawny ma bowiem charakter osobisty, własny i indywidualny, a zatem nie może być sam w sobie przedmiotem rozporządzania w drodze czynności cywilnoprawnych²⁰. W konsekwencji nabywca roszczenia dekretowego, by być stroną postępowania administracyjnego, powinien mieć wynikający z norm prawnych osobisty, własny i indywidualny interes prawny.

2.5. Prokuratoria podziela również wykładnię art. 30 § 4 k.p.a. dokonaną w wyrokach NSA z 6.10.2022 r. w sprawach I OSK 999/21 i I OSK 1578/21 oraz z 7.02.2023 r. w sprawach I OSK 1363/21 i I OSK 1180/21. Brak spełnienia przesłanek przysługiwania interesu prawnego,

¹⁹ Zob. P. Przybysz, *Przelew wierzytelności jako źródło interesu prawnego w sprawie o ustalenie odszkodowania za nieruchomości*. Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2022 r., I OPS 1/22, OSP 2023, nr 6, s. 143.

²⁰ J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 100.

o którym mowa w art. 28 k.p.a., konsekwentnie wyklucza zastosowanie art. 30 § 4 k.p.a. do nabywców roszczeń dekretowych. Przepis ten znajduje bowiem zastosowanie tylko wobec tych osób, którym można przypisać interes prawny w sposób wynikający z art. 28 k.p.a. Przepis art. 30 § 4 k.p.a. nie stanowi odrębnej, konkurencyjnej podstawy prawnej definiującej przymiot strony w postępowaniu administracyjnym. Ustawodawca wprost odwołał się w nim do pojęcia strony, którego odrębnie nie definiuje. Ponadto wskazał na prawo, z którego wynikać ma interes prawny w procedurze administracyjnej. Beneficjentem praw dekretowych zgodnie z wolą ustawodawcy ma być dotychczasowy właściciel nieruchomości. Źródłem jego uprawnień jest odebrana własność gruntu, która już mu nie przysługuje i nie może być zbyta. Z kolei w art. 30 § 4 k.p.a. wskazano na następstwo prawne wynikające ze zbycia praw. Skoro w art. 7 ust. 1 dekretu uregulowano przyznanie określonych praw wyłącznie dotychczasowemu właścicielowi gruntu, co ma nastąpić stosownym rozstrzygnięciem ze sfery prawa administracyjnego, to przed wydaniem tego rozstrzygnięcia wskazane w dekrecie prawa jeszcze nie istnieją. Istnieje jedynie uprawnienie do tego, aby właściwy organ administracji przyznał uprawnionej osobie określone prawo, co ze swej istoty nie może być objęte art. 30 § 4 k.p.a.

Charakter takiego uprawnienia może budzić wątpliwości, przez co nie sposób upatrywać w nim źródła uzasadnionych oczekiwań co do skutecznego dochodzenia ustanowienia prawa dekretowego. Nie jest to prawo podmiotowe *sensu stricto*, ani nawet maksymalnie ukształtowana ekspektatywa. Warunkiem nabycia prawa podmiotowego w omawianym przypadku jest wydanie decyzji przez organ. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 19.07.2016 r.²¹ wskazał:

„Sądy cywilne, udzielające ochrony na podstawie kodeksu cywilnego, operują kategorią znaną prawu prywatnemu, tj. roszczeniem, rozumianym jako skonkretyzowane prawo podmiotowe, polegające na możliwości domagania się od określonej osoby określonego zachowania. Tak rozumiane roszczenie, w razie wątpliwości potwierdzone przez sąd, nadaje się do wykonania i podlega egzekucji (...). Sądy cywilne, poza przewidzianymi w ustawie wyjątkami, nie dysponują środkami prawnymi do egzekwowania praw przyszłych (tymczasowych), określanych mianem ekspektatywy. Natomiast TK, oceniając konstytucyjność przepisów, może uznać, że w konkretnym wypadku, w świetle standardu wynikającego z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, już stan oczekiwania na prawo zasługuje na ochronę, którą ustawodawca powinien zapewnić przez odpowiednie ukształtowanie przepisów. Trzeba dodać, że w orzecznictwie TK pojawia się

²¹ Wyrok TK z 19.06.2016 r., Kp 3/15, OTK Seria A 2016, poz. 66.

kategoria ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej. Podmiot, któremu ona przysługuje, co do zasady może w sposób bezpieczny oczekiwać na nabycie prawa, będące tylko kwestią upływu czasu. Uprawnienie z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego nie jest jednak ekspektatywą maksymalnie ukształtowaną, gdyż - na co wskazuje utrwalone orzecznictwo sądów administracyjnych (por. cz. III pkt 3.3. uzasadnienia) - ocena podstaw uwzględnienia wniosku dekretowego jest dokonywana na podstawie aktualnego planu zagospodarowania przestrzennego, a zatem jest zmienna w czasie" (cz. III, pkt 3.1.5. uzasadnienia).

W przypadku roszczenia wynikającego z art. 7 dekretu możliwość jego dochodzenia każdorazowo powstaje dopiero jako rezultat wydania pozytywnej decyzji administracyjnej w tym przedmiocie (decyzji uwzględniającej wniosek dekretowy). Ujawnia się tu dostrzegana w piśmiennictwie specyfika sytuacji prawnej osoby oczekującej na prawo. Sytuację taką może determinować to, czy nabycie prawa jest zależne od swobodnej woli (decyzji) innego podmiotu, a także to, czy podmiot uprawniony dysponuje środkami prawnymi przeciwko stronie, która uchyla się od podjęcia czynności ostatecznie przenoszących prawo. Jeżeli układ stosunku między uprawnionym a zobowiązanym jest tego rodzaju, że nabycie prawa uzależnione jest od dyskrejonalnych czynności innej osoby, w tym od organu, zatem pozycja oczekującego na prawo jest niepewna i zależna od cudzego stanowiska, w zasadzie nie można mówić o przysługującej uprawnionemu ekspektatywie prawa²².

Między nabywcami roszczeń dekretowych a nabywcami wierzytelności w sprawie ustalenia odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 u.g.n. występuje pewna analogia. Stroną postępowania w sprawie ustalenia odszkodowania pozostaje podmiot wyłączonej, a źródłem interesu prawnego na tym etapie jest nie tyle mająca powstać wierzytelność, ile zawiązany już stosunek administracyjnoprawny, którego główny element stanowi możliwość żądania od organu administracji publicznej wydania decyzji określonej treści. Ten interes prawny determinują zasady prawa administracyjnego, przez co nie można umową zmieniać podmiotów tego interesu ani nim rozporządzać²³. W doktrynie na gruncie dekretu warszawskiego zauważano praktykę obrotu polegającą na zbywaniu nie tylko budynków będących przedmiotem własności, ale także ekspektatywy na uzyskanie użytkowania wieczystego. W dodatku aprobowano pogląd, że jest to usprawiedliwione tylko ze względu na brak przepisu, który zakazywałby takiej praktyki²⁴. Mimo to dostrzegano, że w przypadku żądania zwrotu niesłusznie wyłączonej nieruchomości, Sąd Najwyższy w uchwale

²² M. Pyziak-Szafnicka, *System prawa prywatnego, t. 1. Prawo cywilne - część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2012, s. 846-847.

²³ T. Kiełkowski, *Legitymacja procesowa w sprawie odszkodowania za wyłączenie nieruchomości. Źródło interesu prawnego z art. 28 k.p.a. Glosa do uchwały NSA z 30.06.2022 r., I OPS 1/22, PiP 2023, nr 7, s. 158.*

²⁴ J. Kuropatwiński, *Ekspektatywa powstania wierzytelności w polskim prawie cywilnym*, Kraków 2006, s. 96 i n.

z 18 kwietnia 1996 r. III CZP 29/96 stwierdził, iż uprawnienie to „(...) nie może być przeniesione na osobę trzecią w drodze przelewu”. Z kolei w uzasadnieniu wyroku z 28 czerwca 2005 r. I CK 801/04 Sąd Najwyższy uznał, że: „Roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego, przysługujące spółdzielni lub związkowi spółdzielczemu na podstawie art. 2c ust. 1 ustawy z dnia 29.09.1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. 1990 r. Nr 79 poz. 464 ze zm.), nie mogło być przedmiotem przelewu (art. 509 § 1 in fine k.c.)”²⁵.

Dlatego, w opinii Prokuratorii, **uprawnienie z art. 7 dekretu** umiejscowione w prawie publicznym, **nie stanowi ekspektatywy podlegającej prawnej, w tym konstytucyjnej, ochronie. Sytuacja dotychczasowego właściciela gruntu jest odmienna od pozycji wierzyciela w stosunku zobowiązaniowym.** Ich sytuacja prawna staje się porównywalna dopiero na etapie ustanowienia prawa dekretowego, w dodatku, gdy zostanie prawomocnie rozstrzygnięte, że nie zachodzą przesłanki negatywnego rozpoznania wniosku dekretowego. Mimo że prawo użytkowania wieczystego będące przedmiotem roszczenia wynikającego z art. 7 dekretu jest instytucją prawa cywilnego, to uprawnienie do żądania ustanowienia tego prawa, w opinii Prokuratorii, nie może być przedmiotem swobodnego obrotu jak prawa majątkowe. Tym samym, **wbrew wątpliwościom Rzecznika, warunkowe roszczenia dekretowe nie powinny być obejmowane gwarancjami Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności**²⁶.

3. Orzecznictwo sądów a standardy konstytucyjne

3.1. Nie można zgodzić się z zarzutem Rzecznika, który we wniosku wskazuje, że zmiana kierunku wykładni przepisów dekretowych przez NSA jest istotna i zaskakująca nabywców roszczeń, co narusza wynikające z art. 2 Konstytucji zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego prawa, pewności prawa, prawnego bezpieczeństwa oraz zaburza stabilność orzecznictwa. Przede wszystkim Prokuratoria stoi na stanowisku, że **pogląd o skuteczności następstwa singularnego, wywodzony ze zbywalności i cywilnoprawnego charakteru uprawnienia z art. 7 ust. 1 dekretu, nie był nigdy utrwalony ani jednolity.** Nawet gdyby doszło do ewentualnej zmiany tego poglądu, to taka zmiana byłaby dopuszczalna i nie narusza konstytucyjnych zasad wynikających z art. 2 Konstytucji. W świetle Konstytucji nie można mówić o bezwarunkowym związaniu sędziego orzekającego w sprawie wcześniejszymi rozstrzygnięciami, czy też niedopuszczalności wykładni dynamicznej, uwzględniającej zmieniający się kontekst społeczno-gospodarczy interpretowanych przepisów, co zresztą zauważa Rzecznik we wniosku.

²⁵ Za M. Warciński, *Grunty warszawskie (wybrane zagadnienia)*, „Prawo w Działaniu” 2010/7, s. 327.

²⁶ Dz. U. z 1995 r., Nr 36, poz. 175.

Prokuratoria, jak wyżej wykazano, neguje istnienie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych w stosowaniu art. 7 dekretu w zw. z art. 28 k.p.a.

3.2. Kluczowym impulsem do zanegowania skuteczności następstwa singularnego w postępowaniu na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu była uchwała 7 sędziów NSA z 30.06.2022 r., I OPS 1/22. Zgodnie z tezami tej uchwały, z samej umowy przelewu, ujętej w art. 509 k.c., której przedmiotem jest wierzytelność odszkodowawcza za odjęcie prawa własności nieruchomości w wyniku zdarzenia lub aktu ze sfery prawa publicznego, nabywcy tej wierzytelności w sprawie o ustalenie odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. Źródłem interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 k.p.a., jest norma prawa powszechnie obowiązującego, a nie skutki czynności prawnej dokonanej przez podmiot prawa cywilnego.

3.3. W dorobku NSA trudno znaleźć jednoznaczne wypowiedzi, z których wynikałoby, że uprawnienie wynikające z art. 7 dekretu jest zbywalne pod tytułem szczególnym.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22.01.2003 r.²⁷ odnosił się wprawdzie do zagadnienia zbywalności prawa do zgłoszenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej, ale w stanie faktycznym sprawy chodziło o możliwość przeniesienia tego prawa, gdy przysługiwało ono jeszcze dotychczasowemu właścicielowi – zbywcy, czyli zanim upłynął 6 miesięczny termin do złożenia wniosku dekretowego. Z kolei w wyroku WSA w Warszawie z 23.02.2012 r.²⁸ zostało zaprezentowane stanowisko aprobujące „przelew praw do gruntów”, ale kwalifikacja ta dotyczyła specyficznego stanu faktycznego, w którym zbyto nieruchomość budynkową, po wejściu w życie dekretu warszawskiego, objęciu gruntu w posiadanie przez gminę, lecz przed złożeniem wniosku dekretowego przez dotychczasowego właściciela. Wspomniany tu wyrok WSA również nie może stanowić fundamentu twierdzeń o opowiedzeniu się sądownictwa administracyjnego za dopuszczalnością zbywania roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego. Nie może mieć on kierunkowego waloru także dlatego, że na kanwie sprawy, w której zapadł, stroną postępowania dekretowego – beneficjentem częściowego ustanowienia prawa użytkowania wieczystego i stroną postępowania sądowo-administracyjnego był jedynie zbywca – spadkobierca dotychczasowego właściciela, a tok postępowań nie dotyczył interesu prawnego nabywcy nawet w ujęciu formalnym. Powoływane przez Rzecznika poglądy orzecznicze nie dowodzą tym samym tezy wskazanej we wniosku.

²⁷ Wyrok NSA w Warszawie z 22.01.2003 r., I SA 1788/02, Lex 159261.

²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 23.02.2012 r., I SA/Wa 1811/11, Lex nr 1137321.

3.4. Podobnie kwestionowanego poglądu o zbywalności roszczeń dekretowych pod tytułem szczególnym nie sposób wywieść z jednolitego orzecznictwa sądów powszechnych. Jak wskazywano, w drugiej fazie po wydaniu decyzji, właściciel gruntu (m.st. Warszawa lub Skarb Państwa) i uprawniony z decyzji dekretowej zyskują równorzędną pozycję, zawierając umowę ustanowienia prawa użytkowania wieczystego. Dzieje się tak, gdy wydana zostanie decyzja pozytywna dla uprawnionego. W przeciwnym razie, gdy decyzja dekretowa jest negatywna i dochodzi do odmowy przyznania prawa użytkowania wieczystego, strona takiego postępowania występuje przeciwko Skarbowi Państwa z powództwem o odszkodowanie z tytułu utraty prawa majątkowego do gruntu. Na tym tle istnieją wątpliwości co do legitymacji procesowej czynnej nabywców uprawnień dekretowych w takich postępowaniach odszkodowawczych z tytułu utraty prawa majątkowego do gruntu. Wszczytanie postępowań odszkodowawczych przez nabywców roszczeń dekretowych dotyczy także sytuacji, w których rozstrzygnięcie nadzorcze polega nie na wyeliminowaniu wadliwej decyzji dekretowej z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, a obejmuje stwierdzenie wydania decyzji dekretowej z rażącym naruszeniem prawa na zasadzie art. 158 § 2 k.p.a. Nie dochodzi wówczas do „przywrócenia” roszczenia dekretowego. W związku z tym **obrót roszczeniami wynikającymi z dekretu warszawskiego nie obejmuje roszczenia o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego (prawa do popierania wniosku dekretowego), ale żądanie odszkodowania za szkodę wywołaną wadliwą decyzją dekretową.** W takim przypadku **SN uznał dopuszczalność przelewu wierzytelności o naprawienie szkody** i w uchwale z 7.05.2009 r.²⁹ przyjął, iż roszczenie o odszkodowanie wywodzone z decyzji administracyjnej, stwierdzającej wydanie z naruszeniem prawa uprzedniej decyzji administracyjnej, która odmawiała ustanowienia prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej, może być przeniesione na osobę trzecią. Jednocześnie SN zwrócił uwagę, że **wierzytelność, którą uzyskał nabywca, nie jest wprost uprawnieniem określonym w dekrecie warszawskim**, stąd brak podstaw, aby prawo do tak określonego odszkodowania wiązać wprost z ograniczeniami wynikającymi z art. 7 dekretu warszawskiego.

Z tego względu pochopte jest zaakceptowanie stanowiska, jakoby w orzecznictwie SN funkcjonował utrwalony osąd, że wynikające z dekretu warszawskiego roszczenia z założenia są zbywalne. Sąd Najwyższy, jak dotychczas, zajął stanowisko tylko w kontekście analizy cywilistycznego ujęcia formuły szkody, którą ponosi osoba na skutek rażąco naruszającej prawo odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego. W uchwale z 21.03.2003 r. SN stwierdził, że pozycja osoby, której to uprawnienie przysługuje jest

²⁹ Uchwała SN z 7.05.2009 r., III CZP 18/09, OSNC 2010 nr 1, poz. 11, s. 47

bardziej zbliżona do pozycji wierzyciela w stosunku zobowiązaniowym. W ocenie SN uprawnienie przyznane byłym właścicielom nieruchomości warszawskich wykazuje pewne cechy wierzytelności w rozumieniu art. 353 § 1 k.c. Definiowanie roszczenia dekretowego jako cywilnego wyniku z przyjęcia przez SN tezy o korelacji cywilnego obowiązku organu administracyjnego do zadośćuczynienia temu roszczeniu. SN dostrzegał pogląd „według którego odpowiednikiem obowiązku gminy po stronie byłego właściciela była jedynie ekspektatywa”. Podkreślił, że „uszczerbek majątkowy wynikły z niezaspokojenia uprawnienia do przyznania prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy (własności czasowej, użytkowania wieczystego) gruntu objętego działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279), na skutek rażąco naruszającej prawo odmowy uwzględnienia wniosku złożonego na podstawie art. 7 tego dekretu, stanowi stratę w rozumieniu art. 361 § 2 k.c. i zarazem szkodę rzeczyswą w znaczeniu art. 160 § 1 k.p.a.”³⁰. W przywołanej uchwale SN w ogóle nie odnosił się jednak do kwestii dopuszczalności zmian podmiotowych w postępowaniu administracyjnym wywołanych czynnością cywilnoprawną ani do zasad sukcesji uprawnień i obowiązków administracyjnych.

W sygnalizowanym kontekście pochoptego zaakceptowania poglądu o zbywalności roszczeń dekretowych należy podkreślić, że w szeregu orzeczeń SN, sądów powszechnych jak i w wypowiedziach doktryny, powołuje się wieloletnią praktykę obrotu wspomnianymi prawami majątkowymi, uprawnieniami i roszczeniami, co zaakceptował SN w orzeczeniu z 16.01.1952 r., C 650/50 (nie publ.). **Orzeczenie to nie zostało ani razu dosłownie zacytowane ani nie jest znane jego uzasadnienie. W rezultacie nie jest znany stan faktyczny sprawy, w której zostało wydane, nie jest też wiadome, jaki poziom definitywności miała wypowiedź Sądu.** Orzeczenie to zostało szerzej omówione tylko w jednej publikacji sędziego SN³¹. Podnoszono w niej m.in.:

„(...) pomimo braku wyraźnych przepisów w tym zakresie, trudno uznać żądanie przyznania własności czasowej za roszczenie cywilnoprawne. Odmowa uwzględnienia odpowiedniego wniosku nadaje się m. zd. jedynie do zaskarżenia w administracyjnym toku instancji. Dlatego trudno z samego obowiązku władzy przyznania własności czasowej wywodzić jakieś cywilne prawa byłego właściciela gruntu, którego posiadanie podpadałoby pod przepis art. 296 § 2 pr. rzecz. (...) Żądanie przyznania własności czasowej nie jest – według poglądu wyżej wyrażonego – prawem cywilnym, dlatego nie można by uznać, że stosuje się tutaj

³⁰ Uchwała SN z 21.03.2003 r., III CZP 6/03, OSNC 2004 nr 1, poz. 4, s. 42.

³¹ J. Marowski *Problematyka prawna użytkowania gruntów rolnych*, Wydawnictwo Prawnicze, Polska Akademia Nauk, Warszawa 1959 r. s. 53, 55.

wprost czy analogicznie przepis art. 168 kod. zob. przewidujący dopuszczalność przelewu wierzytelności, o ile to nie sprzeciwia się właściwości zobowiązania ani przepisom ustawy”.

Autor tej publikacji wyraża dalej trafny – co pokazuje praktyka ostatnich kilkunastu lat – pogląd, że:

„Uznanie prawa byłych właścicieli gruntów w Warszawie do prawnie skutecznego przeniesienia wszelkich uprawnień wynikających z powołanego dekretu pozwoliłoby na spekulację terenami budowlanymi”.

3.5. RPO nietrafnie wskazuje na naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony interesów w toku wynikającej z art. 2 Konstytucji w związku z rzekomą zmianą sytuacji prawnej nabywców roszczeń dekretowych, spowodowaną zmianą orzecznictwa (s. 20-21 wniosku).

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem TK, zasada ochrony interesów w toku dotyczy wyłącznie takich sytuacji, w których obowiązujące normy prawne wyznaczają ich adresatom pewien horyzont czasowy do zaplanowania i przeprowadzenia określonego przedsięwzięcia finansowego czy gospodarczego i w tym właśnie okresie nie jest, co do zasady, dopuszczalne zmienianie dotychczasowych zasad realizacji takich przedsięwzięć³². Konstytucyjna ochrona interesów nie obejmuje zatem potocznie rozumianych interesów „w ogólności”. Nie należy także utożsamiać zasady poszanowania interesów w toku z gwarancją niezmienności przepisów prawnych w odniesieniu do danej działalności, gdyż – jak wielokrotnie wskazywał TK – zmienność prawa jest elementem, z którym jego adresaci muszą się liczyć³³.

W ocenie Prokuratury nie można zgodzić się z poglądem, jakoby istniało oczekiwanie nabywców roszczeń dekretowych do bycia stroną postępowania administracyjnego określonego w art. 7 dekretu, które mieści się w ramach chronionej konstytucyjnie zasady interesów w toku, jak to wydaje się przyjmować RPO. Obowiązujące normy prawne nigdy bowiem nie gwarantowały takiej treści uprawnień, ani tym bardziej – ich niezmienności w określonej perspektywie czasu.

Jak ponadto trafnie wywodzi TK, nie istnieje konstytucyjne chronione oczekiwanie jednostki co do tego, że prawo nie ulegnie zmianie³⁴. W ocenie Prokuratury tym bardziej brak jest podstaw do niezmienności orzecznictwa sądowego. Nawet gdyby z art. 2 Konstytucji RP wyprowadzać postulowany przez RPO pogląd, że niedopuszczalna jest nieuzasadniona

³² Wyrok TK z 15.07.2013 r., K 7/12, OTK-A 2013, nr 6, poz. 76, cz. III, pkt 8.4 uzasadnienia.

³³ Np. Wyrok TK z 25.11.1997 r., K 26/97, OTK 1997, nr 5-6, poz. 64.; wyrok TK z 5.01.1999 r., K 27/98, OTK 1999, nr 1, poz. 1.

³⁴ Np. wyrok TK z 23.07.2013 r., P 4/11, OTK-A 2013, nr 6, poz. 82. Podobnie np. wyrok NSA z 23.11.2017 r., II GSK 1439/16, LEX nr 2434937.

zmiana dotychczasowej wykładni, to w odniesieniu do zagadnienia będącego przedmiotem wniosku RPO – jak wyżej wskazano – taka zmiana nie wystąpiła.

Wreszcie, zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego prawa, w tym postulat stabilności dotychczasowego sposobu wykładni przepisów, nie są absolutne. Dopuszczalne jest w świetle Konstytucji odstępnie od pełnej realizacji zasad związanych z ochroną zaufania do państwa i stanowionego prawa, jeśli przemawia za tym konieczność urzeczywistnienia innych wartości oraz zasad konstytucyjnych. Dokonując wykładni przepisów z uwzględnieniem zasad konstytucyjnych i dokonując ich ważenia w ramach procesu stosowania prawa sąd nie wykracza poza przyznane mu kompetencje sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

W tym kontekście nie sposób pominąć, że art. 2 Konstytucji, przywoływany we wniosku Rzecznika jako normatywne źródło zasady zaufania obywatela do państwa, **statuuje** obok tej ostatniej, **także zasadę sprawiedliwości społecznej**. Pojęcie sprawiedliwości społecznej, chociaż nie daje się ująć w jedną formułę, oznacza m.in. równość praw, **solidarność społeczną oraz minimum bezpieczeństwa socjalnego**³⁵. **Naczelny Sąd Administracyjny, sprawujący wymiar sprawiedliwości zgodnie z art. 175 ust 1 Konstytucji, przy podejmowaniu uchwały, w toku wykładni art. 7 ust. 1 dekretu w zw. z art. 28 k.p.a. powinien uwzględnić także społeczne konsekwencje przyjętego rozstrzygnięcia**, mając na względzie zarówno problemy nadużyć w obrocie roszczeniami, jak i tło socjalne. Uznanie praw z art. 7 ust. 1 dekretu za rodzaj roszczeń cywilnoprawnych, których sukcesja singularna miałaby również skutki w sferze prawa administracyjnego przez nabycie przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym, mogłoby nadto w niektórych sytuacjach skutkować negatywnymi konsekwencjami społecznymi. Nie tylko dochodziłoby do uszczuplenia mienia pozostającego w dyspozycji Skarbu Państwa oraz zmniejszenia liczby lokali socjalnych, ale także wiązałoby się z dalszymi negatywnymi zjawiskami wobec lokatorów. Jak wielokrotnie podnoszono w decyzjach Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, proceder tzw. „handlu roszczeniami” często prowadził do nadmiernych podwyżek czynszów lokatorskich, eksmisji czy stosowania wobec lokatorów aktów przemocy. Dla dokonywanych ocen istotne znaczenie powinny mieć wartości wysłowione w Preambule do Konstytucji, w tym obowiązek solidarności z innymi, jak również sprecyzowana w art. 1 Konstytucji zasada, że Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Ewentualne braki w ustawie nie powinny być przeszkodą dla urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej, a jak sam Rzecznik podkreślił podczas uroczystości 100-lecia utworzenia Najwyższego Trybunału

³⁵ P. Tuleja [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, komentarz do art. 2, nb. 84, Legalis.

Administracyjnego, w dzisiejszych czasach sądy administracyjne stają się często ostatnią deską ratunku dla ludzi pokrzywdzonych przez władzę (...) każdym swoim wyrokiem czy postanowieniem odpowiadają na wezwanie zawarte w preambule Konstytucji³⁶.

W opinii Prokuratorii, urzeczywistniając zasadę sprawiedliwości społecznej, nie można zaaprobować mechanizmu przesunięć majątkowych między zasobem publicznym i prywatnym przy realizacji roszczeń dekretowych. Nabywca roszczeń dekretowych swoje prawa uzyskuje poprzez dobrowolne zawarcie stosownej umowy cywilnej. To zatem z własnej woli i z reguły odpłatnie w ten sposób formalnie wchodzi w sytuację zbywcy. W przypadku roszczenia dekretowego, które miało służyć określonej podmiotowi w związku z określoną sytuacją, w której się znalazł niezależnie od swojej woli, nie można mówić o tożsamości sytuacji właściciela z art. 7 ust. 1 dekretu lub jego spadkobiercy, z sytuacją, w jakiej znalazł się z własnej woli nabywca roszczeń dekretowych. O ile bowiem właściciel ten korzystał w postępowaniu administracyjnym z omawianego roszczenia w celu ochrony swojego dotychczasowego majątku, o tyle nie sposób przyjąć, że nabywca roszczeń miałby taki sam cel realizować. **Nabyte roszczenia dekretowe aktualnie stały się – w istocie rzeczy – instrumentem dla realizacji zaplanowanych, określonych zamierzeń gospodarczo-komercyjnych, dla których ryzyka związane z dochodzeniem tych roszczeń nie były istotne.** Taki powód prowadzenia szczególnego postępowania dekretowego nie uzasadnia przyjęcia, że można przyznać nabywcom roszczeń przymiot strony w tym postępowaniu³⁷.

4. Podsumowanie

Wobec braku rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych w stosowaniu art. 7 dekretu w zw. z art. 28 k.p.a., w opinii Prokuratorii zasadna jest odmowa podjęcia uchwały. Gdyby jednak nie doszło do wydania postanowienia o odmowie podjęcia uchwały w sprawie wniosku, Prokuratoria przedstawia pogląd, że **nabywcy roszczeń wynikających z art. 7 dekretu nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. w sprawie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na podstawie przepisów dekretu.**

Prokuratoria podziela stanowisko, zgodnie z którym źródłem interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 k.p.a., jest norma prawa powszechnie obowiązującego, a nie skutki czynności prawnej dokonanej przez podmiot prawa cywilnego. Charakter ww. roszczenia powoduje, że jego transfer w oparciu o oświadczenia woli stron czynności cywilnoprawnej, tj. dotychczasowego właściciela/jego spadkobiercy i nabywcy, nie skutkuje uzyskaniem przez nabywcę roszczenia statusu wnioskodawcy w rozumieniu art. 7 dekretu

³⁶ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-100-lecie-utworzenia-najwyzszego-trybunalu-administracyjnego>.

³⁷ Analogicznie w sprawie dotyczącej dekretu PKWN z 6.09.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej zob. wyrok NSA z 22.02.2023 r., I OSK 256/20, CBOSA.

warszawskiego. Roszczenie to pozostaje trwale związane ze stroną postępowania administracyjnego, dla której zostało przewidziane.

Skoro z normy materialnej prawa publicznego nie wynika sukcesja singularna, zbycie uprawnienia publicznoprawnego nie niesie za sobą jego przeniesienia i nie prowadzi do powstania następstwa publicznoprawnego.

Wykładnia pojęcia interesu prawnego, w rozumieniu art. 28 k.p.a., dokonana w uchwale 7 sędziów NSA z 30.06.2022 r., I OPS 1/22 ma charakter uniwersalny, gdyż interes prawny każdorazowo oparty jest na prawie, a nie na woli podmiotów prawa prywatnego. Umowa cywilnoprawna nie jest źródłem interesu prawnego, dlatego nabywcy roszczeń wynikających z dekretu warszawskiego nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. w sprawie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na podstawie tego dekretu.

Uwzględniając brak jednoznacznego stanowiska co do dopuszczalności stania się stroną postępowań dekretowych przez nabywców roszczeń w drodze sukcesji singularnej aż do podjęcia uchwały 7 sędziów NSA z 2022 r., nie można mówić o niedopuszczalnej zmianie orzecznictwa i naruszeniu zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa.

Mając powyższe na uwadze Prokuratoria prezentuje pogląd sformułowany na wstępie.