



# Orzecznictwo

Sądu Najwyższego,  
Sądów Apelacyjnych,  
Naczelnego Sądu Administracyjnego  
i Trybunału Konstytucyjnego

NR 6/czerwiec 2024



ISSN 2957-1073

Prokuratura Krajowa

Wydanie online

## Prawo Karne

### Sąd Najwyższy

Art.	Str.
4 k.k. . . . .	4
4 § 1 k.k. . . . .	4
37a § 1 k.k. . . . .	4
39 pkt 2b k.k. . . . .	4
67 § 3 k.k. . . . .	5
197 § 1 k.k. . . . .	5
209 § 1 k.k. . . . .	5
2 § 2 k.p.k. . . . .	5
80 k.p.k. . . . .	6
117 § 1 k.p.k. . . . .	6
387 § 1 k.p.k. . . . .	6
437 § 2 k.p.k. . . . .	6
439 § 1 pkt 2 k.p.k. . . . .	7
452 § 2 k.p.k. . . . .	7
502 § 1 k.p.k. . . . .	8

### Sądy Apelacyjne

65 § 1 k.k. . . . .	8
189 § 1 k.k. . . . .	8
281 k.k. . . . .	8

## Prawo Cywilne

### Sąd Najwyższy

6 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 83 ust. 1 pkt 1 i 3 w związku z art. 41 ust. 12 i 13, art. 68 ust. 1 oraz art. 86 ust. 1 i 2 w związku z art. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1230 ze zm.) . . . . .	9
--	---

## **Prawo Administracyjne**

### **Naczelny Sąd Administracyjny**

7 ust. 1 i 2 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.) . . . . . 20

### **Trybunał Konstytucyjny**

48 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1082) . . . . . 58

# Prawo karne

## Sąd Najwyższy

### Prawo karne materialne

#### 1

##### Art. 4 k.k.

Klauzula wyłączająca zastosowanie art. 4 k.k. nie znalazła się w dwóch kolejnych nowelizacjach art. 101 § 4 k.k. Brak jej bowiem w ustawach z dnia 4 kwietnia 2014 r. (obowiązującej od 26 maja 2014 r. do 30 czerwca 2015 r.) i z dnia 20 lutego 2015 r. (obowiązującej od 1 lipca 2015 r.). Oznacza to, że zmodyfikowane przez ustawodawcę wersje art. 101 § 4 k.k. nie mogą być stosowane wobec sprawcy czynów popełnionych przed wejściem w życie kolejnych nowelizacji tego przepisu, jeżeli ich zastosowanie pogarszałoby w konkretnym przypadku sytuację oskarżonego.

**Wyrok SN z dnia 27 marca 2024 r., sygn. V KK 97/23.**

#### 2

##### Art. 4 § 1 k.k.

Względność ustaw dokonana w ramach stosowania art. 4 § 1 k.k. powinna być oceniana przez całościowe (zbiorcze) porównanie wszystkich rozwiązań dotyczących orzekania w wyroku łącznym kary łącznej w obydwu stanach prawnych. Ustawą względniejszą jest w związku z tym ta ustawa, która – po przeprowadzeniu kompletnej oceny wszelkich skutków zastosowania owych konkurujących ze sobą ustaw – *in concreto* przewiduje dla danego skazanego łagodniejsze konsekwencje.

**Wyrok SN z dnia 19 marca 2024 r., sygn. IV KK 505/23.**

#### 3

##### Art. 37a § 1 k.k.

Z art. 37a § 1 k.k. wynika, iż z przewidzianej w nim kompetencji do orzeczenia kary ograniczenia wolności albo kary grzywny zamiast kary pozbawienia wolności sąd może skorzystać wyłącznie wtedy, gdy spełnione są trzy warunki, tj. gdy przestępstwo zagrożone jest karą nieprzekraczającą 8 lat pozbawienia wolności, przewidywana kara pozbawienia wolności nie przekroczyłaby roku i jednocześnie sąd orzeka środek karny, środek kompensacyjny lub przepadek.

**Wyrok SN z dnia 27 marca 2024 r., sygn. V KK 55/24.**

#### 4

##### Art. 39 pkt 2b k.k.

Przeoczenie ustawowego wymogu określenia czasu trwania zakazu określonego w art. 39 pkt 2b k.k. należy uznać za rażące naruszenie prawa karnego materialnego. Skutkiem tej wadliwości jest powstanie dla skazanego sytuacji mniej korzystnej od tej, która miałyby miejsce, gdyby prawidłowo zastosowano przepis prawa karnego.

**Wyrok SN z dnia 5 marca 2024 r., sygn. III KK 622/23.**

**5**

**Art. 67 § 3 k.k.**

Z brzmienia art. 67 § 3 k.k. wynika jednoznacznie, iż w sytuacji, gdy istnieją podstawy do orzeczenia na rzecz pokrzywdzonego obowiązku naprawienia szkody w całości albo w części lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę, a sąd takiego obowiązku nie orzeka, zobowiązany jest do orzeczenia na rzecz pokrzywdzonego nawiązki.

**Wyrok SN z dnia 22 marca 2024 r., sygn. IV KK 508/23.**

**6**

**Art. 197 § 1 k.k.**

Oskarżonego i pokrzywdzoną łączyły relacje intymne, a współżycie – przynajmniej początkowo – odbywało się za ich obopólną zgodą. Nie jest również kwestionowane, że pokrzywdzona pożyczala od oskarżonego pieniądze i przyjmowała od niego darowizny. Nie bez pewnych racji obrońca w apelacji wskazuje, że „w świetle zasad doświadczenia życiowego i zdrowego rozsądku nie da się pogodzić zarzutu codziennego gwałcenia pokrzywdzonej przez kilka miesięcy z faktem przyjmowania przez nią w okresie gwałcenia darowizn w różnych kwotach. Logicznym jest zatem, że M. F. w zarzucanym okresie dobrowolnie uprawiała seks, przyjmując w dalszym ciągu darowizny i licząc, że zadłużenie oskarżony jej umorzy”.

**Wyrok SN z dnia 7 marca 2024 r., sygn. V KK 477/23.**

**7**

**Art. 209 § 1 k.k.**

W wypadku przestępstw wielokrotnych, do których należy występki z art. 209 § 1 k.k., nie ma stanu rzeczy osądzonej, jeśli uprzednie prawomocne skazanie, dotyczy tylko fragmentu zarzucanego później czynu. Uchylanie się od obowiązku alimentacyjnego w okresie nieobjętym prawomocnym skazaniem jest już nowym czynem przestępnym, pociągającym dalszą odpowiedzialność karną, przy czym granice czasowe kolejnego przestępstwa powinny być dokładnie określone, z uwzględnieniem treści poprzedniego wyroku skazującego.

**Wyrok SN z dnia 12 marca 2024 r., sygn. II KK 631/23.**

**Prawo karne procesowe**

**8**

**Art. 2 § 2 k.p.k.**

Obowiązek czuwania, aby zostały wyjaśnione wszystkie istotne okoliczności sprawy, nakazuje takie wyjaśnienie sprawy, by podstawę rozstrzygnięć stanowiły prawdziwe ustalenia faktyczne. Obowiązek ten jest konsekwencją przyjętej w polskim procesie karnym zasady kontrydiktoryjności, w świetle której sąd odgrywa aktywną rolę w dążeniu do wyjaśnienia faktycznych podstaw rozstrzygnięcia i pozostaje w związku z zasadą prawdy obiektywnej wynikającą z art. 2 § 2 k.p.k., według którego to przepisu podstawę wszelkich rozstrzygnięć powinny stanowić prawdziwe ustalenia faktyczne. Ciężar dowodzenia spoczywa również na

sądzie, skoro jest on wyposażony w prawo własnej inicjatywy dowodowej (art. 167 i 366 § 1 k.p.k.), może samodzielnie przeprowadzać dowody w toku przewodu sądowego oraz winien opierać rozstrzygnięcia na własnych ustaleniach faktycznych przy zachowaniu rygorów zasady bezpośredniości. W ten sposób dochodzi do ograniczenia kontradiktoryjności rozprawy głównej na rzecz jej inkwizycyjności.

**Wyrok SN z dnia 27 marca 2024 r., sygn. V KK 5/24.**

**9**

**Art. 80 k.p.k.**

Zgodnie z treścią art. 80 k.p.k. oskarżony musi mieć obrońcę w postępowaniu przed sądem okręgowym, jeżeli zarzucono mu zbrodnię. Taką postacią czynu miało zachowanie opisane w akcie oskarżenia. Nie ma w tym kontekście znaczenia, że sąd pierwszej instancji przypisał oskarżonemu inną postacią czynu, skoro zarzut aktu oskarżenia dotyczył zbrodni.

**Wyrok SN z dnia 13 marca 2024 r., sygn. I KK 410/23.**

**10**

**Art. 117 § 1 k.p.k.**

Jedną z gwarancji procesowych przewidzianych w przepisach obecnie obowiązującej procedury karnej jest prawo oskarżonego do brania udziału w rozprawie (art. 374 § 1 k.p.k.), które umożliwia prowadzenie osobistej obrony w sprawie. Z realizacją tej odmiany prawa do obrony koresponduje obowiązek zawiadomienia oskarżonego o czasie i miejscu rozprawy, wynikający z treści art. 117 § 1 k.p.k., oraz zastrzeżenie, zgodnie z którym czynności nie przeprowadza się, jeżeli osoba uprawniona nie stawiła się, a brak dowodu, że została o niej powiadomiona (art. 117 § 2 k.p.k.).

**Wyrok SN z dnia 7 marca 2024 r., sygn. V KK 546/23.**

**11**

**Art. 387 § 1 k.p.k.**

Sąd, rozpoznając wniosek złożony na podstawie art. 387 § 1 k.p.k., zobowiązany jest przede wszystkim sprawdzić zaistnienie wszystkich warunków dopuszczalności takiego wniosku. Jednym z nich jest kontrola jego zgodności z przepisami prawa karnego materialnego, obejmująca min. prawno-karną ocenę czynu, jak też wymiar kary bądź środków karnych. Jeśli treść wniosku tychże regulacji prawnych nie respektuje, niewątpliwym obowiązkiem sądu jest bądź to uzależnienie swojej decyzji o uwzględnieniu tego wniosku od dokonania w nim zmiany konwalidującej dostrzeżoną wadliwość (art. 387 § 3 k.p.k.), bądź też rozpoznanie w dalszym ciągu sprawy na zasadach ogólnych.

**Wyrok SN z dnia 6 marca 2024 r., sygn. II KK 614/23.**

**12**

**Art. 437 § 2 k.p.k.**

Konieczność przeprowadzenia na nowo przewodu w całości, o której mowa w art. 437 § 2 zdanie drugie *in fine* k.p.k., jako powód uchylecia przez sąd odwo-

ławczy zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania, zachodzi wówczas, gdy orzekający sąd pierwszej instancji naruszył przepisy prawa procesowego, co skutkowało, w realiach sprawy, nierzetelnością prowadzonego postępowania sądowego, uzasadniającą potrzebę powtórzenia (przeprowadzenia na nowo) wszystkich czynności procesowych składających się na przewód sądowy w sądzie pierwszej instancji.

**Wyrok SN z dnia 7 marca 2024 r., sygn. I KS 48/23.**

### 13

#### Art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k.

Przeprowadzając test niezależności i bezstronności sądu w kontekście ewentualnego zaistnienia bezwzględnej przyczyny odwoławczej z art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k., należy mieć na względzie szereg okoliczności. Oprócz wadliwości samego procesu nominacyjnego sędziego, istotną rolę w tej ocenie powinny odgrywać min.: równoczesność (albo zbliżony czas) uruchomienia drogi awansowej z objęciem ważnego stanowiska w administracji sądowej w drodze arbitralnej decyzji Ministra Sprawiedliwości, utajnienie obrad KRS w zakresie danej kandydatury, jednoznacznie negatywna opinia zgromadzenia ogólnego sędziów, porównanie osiągnięć zawodowych kandydata z doświadczeniem zawodowym i poparciem środowiska dla kontrkandydatów, fakt uzyskania nominacji na stanowiska funkcyjne pozostające w dyskrecjonalnej kompetencji władzy politycznej, udział w pracach gremiów powiązanych z władzą polityczną, wykonywanie określonych zadań lub funkcji na podstawie arbitralnych decyzji władzy politycznej, co obejmuje również tzw. delegacje ministerialne, dodatkowe zatrudnienie w jednostkach bezpośrednio podporządkowanych władzy politycznej, charakter sprawy, do której rozstrzygnięcia ukształtowano dany skład sądu, a także działalność publiczna i wypowiedzi danego sędziego, wykraczające poza gwarantowane przez Konstytucję ramy udziału w debacie publicznej, a wskazujące na zaangażowanie w realizację określonych celów politycznych władzy wykonawczej.

**Wyrok SN z dnia 12 marca 2024 r., sygn. II KK 506/23.**

### 14

#### Art. 452 § 2 k.p.k.

Sąd odwoławczy sam przeprowadza dowody, a nie – w celu ich przeprowadzenia – uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. Prowadzenie własnego postępowania dowodowego przez sąd odwoławczy stanowi regułę, zwłaszcza w świetle art. 452 § 2 k.p.k. Jedynie wyjątkowo, kiedy bez ponowienia wszystkich dowodów nie jest możliwe wydanie trafnego rozstrzygnięcia, sąd odwoławczy może wyrok sądu I instancji uchylić i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania.

**Wyrok SN z dnia 5 marca 2024 r., sygn. I KS 39/23.**

**15**

**Art. 502 § 1 k.p.k.**

Wymierzenie kary grzywny powyżej granicy, o której mowa w art. 502 § 1 k.p.k. stanowi rażące naruszenie prawa, które miało istotny wpływ na treść wyroku. Ten wpływ uwidacznia się w tym, iż skazany ponosi dolegliwość inną niż została przewidziana w ustawie, w odniesieniu do okoliczności tej sprawy – zbyt surową. Tego rodzaju argumentacja przemawiałaby za wywiedzeniem kasacji na korzyść oskarżonego. Respektując jednak uznanie sądu *meriti*, w ocenie którego niewątpliwie dopiero kara grzywny w wymiarze 300 (trzystu) stawek dziennych spełni swoje cele i będzie sprawiedliwą represją, nie przesądzając jednocześnie o treści przyszłego rozstrzygnięcia w przedmiocie kary, podnieść należy, iż związany kierunkiem kasacji wywiedzionej na korzyść oskarżonego, wydając ponowne rozstrzygnięcie w tym zakresie, sąd nie miałby możliwości orzeczenia innej kary niż grzywna, a zarazem byłby zobligowany jedynie do obniżenia jej wysokości. Celem zatem umożliwienia sądowi dokonania wyboru rodzaju kary spośród sankcji przewidzianych w dyspozycji art. 178a § 1 k.k. uzasadnione jest określenie nadzwyczajnego środka zaskarżenia w kierunku na niekorzyść oskarżonego.

**Wyrok SN z dnia 20 marca 2024 r., sygn. II KK 598/23.**

**Sądy Apelacyjne**

**Prawo karne materialne**

**16**

**Art. 65 § 1 k.k.**

Upřednie bądź jednoczesne skazanie za udział w grupie przestępczej nie jest warunkiem koniecznym przypisania popełnienia przestępstwa w zorganizowanej grupie przestępczej na podstawie art. 65 § 1 k.k.

**Orzeczenie z dnia 5 lutego 2024 r., sygn. VIII AKa 5/23.**

**17**

**Art. 189 § 1 k.k.**

Okoliczności należące do znamion danego przestępstwa nie mogą być w zasadzie traktowane jako okoliczności wpływające na zaostrzenie albo złagodzenie kary. Okoliczności te mogą być traktowane jako wpływające na wymiar kary jedynie wtedy, gdy w rachubę wchodzi okoliczności podlegające stopniowaniu co do ich nasilenia (np. stopień nietrzeźwości), co do jakości (np. stopień spowodowanego kalectwa) lub nagromadzenia (np. tzw. zbiorowe zgwałcenie połączone ze szczególnym okrucieństwem).

**Orzeczenie z dnia 20 grudnia 2023 r., sygn. II AKa 398/23.**

**18**

**Art. 281 k.k.**

Nietrzeźwość oskarżonego w chwili czynu nie może być traktowana jako przemawiająca na jego korzyść. Jest wprost przeciwnie.

**Orzeczenie z dnia 10 stycznia 2024 r., sygn. II AKa 343/22.**



**Prawo Cywilne**  
**Sąd Najwyższy**  
**Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych**  
**Prawo Ubezpieczeń Społecznych**

19

**Art. 6 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 83 ust. 1 pkt 1 i 3 w związku z art. 41 ust. 12 i 13, art. 68 ust. 1 oraz art. 86 ust. 1 i 2 w związku z art. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, tekst jedn. (Dz. U. z 2023 r., poz. 1230 ze zm.)**

Organ rentowy w przypadku podjęcia pozarolniczej działalności przez ubezpieczonego, nie negując tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym, jest uprawniony do weryfikacji podstawy wymiaru składek na te ubezpieczenia w sytuacji, gdy w początkowym okresie prowadzenia tej działalności ubezpieczony deklaruje podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, której wysokość nie ma odzwierciedlenia w przychodach (art. 6 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 83 ust. 1 pkt 1 i 3 w związku z art. 41 ust. 12 i 13, art. 68 ust. 1 oraz art. 86 ust. 1 i 2 w związku z art. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1230 z późn. zm.).

Sąd postanowił nadać uchwale moc zasady prawnej.

Z uzasadnienia:

1. Wbrew założeniom przedstawionym przez skład trzyosobowy Sądu Najwyższego uchwała składu powiększonego Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2010 r., sygn. II UZP 1/10 (dalej uchwała z 2010 r. albo uchwała II UZP 1/10), nie stanowi podstawy dla udzielenia odpowiedzi na pytanie prawne w tej sprawie. Z tej przyczyny, że uchwała ta wiązała w danej sprawie (art. 390 § 2 k.p.c.), stąd nie wiąże w innej, nawet podobnej sprawie. Sądy powszechne również nie były związane tą uchwałą i w podobnych sprawach mogły orzekać na podstawie własnych ustaleń faktycznych i samodzielnej (suwerennej) wykładni prawa. Uchwała nie wiązała bezwzględnie również organu rentowego, gdyż nie jest powszechnym źródłem prawa (art. 87 Konstytucji RP). Należy odróżnić prawo określone w ustawie od jego wykładni. Uprawia to stwierdzenie, że punkt wyjścia przedstawionego zagadnienia prawnego, czyli uchwała z 2010 r., nie wiąże również obecnego składu. Oznacza to, że dla obecnego składu nie jest też wiążący wskazany przez skład zwykły punkt wyjścia, czyli uchwała z 2010 r. i propozycja ograniczenia się tylko do „odcinkowej” „rekwalifikacji” wykładni przyjętej w tej uchwale. Ponadto, druga część zagadnienia wskazuje na określoną sytuację, czyli przesłanki kontroli, które łączą się z reguły z określonym zachowaniem i okolicznościami, czyli z faktami, dlatego znaczenie ma tylko ich ocena i ostatecznie stosowanie prawa. Ta sfera

nie składa się na zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości (art. 398<sup>17</sup> § 1 k.p.c.). Gdyby było inaczej, to Sąd Najwyższy miałby już wcześniej okazję i podjąłby uchwałę w odpowiedzi na pytanie Sądu powszechnego, jednak wówczas w samym pytaniu przeważały kwestie faktyczne nad prawem (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2021 r., sygn. III UZP 5/22).

2. Sąd Najwyższy w uchwale z 2010 r. stwierdził, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie jest uprawniony do kwestionowania kwoty zadeklarowanej przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, jeśli mieści się ona w granicach określonych ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Uchwała w istocie potwierdziła to, co wynikało z ustawy, czyli podstawą wymiaru składek na dobrowolne ubezpieczenia chorobowe osoby prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą jest kwota zadeklarowana przez ubezpieczonego, która nie może być niższa niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego i wyższa niż 250% tego wynagrodzenia (art. 18 ust. 8 i art. 20 ust. 1 i 3 ustawy systemowej). Nie można też nie zauważyć, iż uchwała II UZP 1/10 ograniczyła się tylko do deklarowanej kwoty podstawy wymiaru składek, choć pytanie było szersze, bowiem obejmowało także zamiar uzyskania nieekwiwalentnych (zawyżonych) świadczeń z tego ubezpieczenia w sposób sprzeczny z zasadą solidaryzmu i równego traktowania wszystkich ubezpieczonych (art. 2a ustawy systemowej), co sentencja uchwały pomija.

3. W tej sprawie istotne jest stwierdzenie, że uchwała z 2010 r. nie wyrażała zgody na nadużycia w zakresie korzystania ze świadczeń z ubezpieczenia chorobowego, w tym przez nieuzasadnione zawyżanie podstawy wymiaru składek. Nie wykreowała normy, że osoby prowadzące działalność gospodarczą w każdej sytuacji będą miały zasiłki chorobowe albo macierzyńskie w maksymalnej wysokości, gdy zadeklarują maksymalną podstawę wymiaru składek i opłacą odpowiednią składkę. Uchwała mogła zostać opacznie zrozumiana. Odnosiła się do sytuacji, w której działalność gospodarcza była utrwalona i z tej przyczyny ubezpieczona była uprawniona do zgłoszenia maksymalnej podstawy wymiaru składek. Uchwała nie wyrażała zatem materialnej akceptacji dla braku równowagi między przychodami i wydatkami, czyli również składkami na ubezpieczenia społeczne. Nie jest normalną sytuacją, gdy osoba rozpoczynająca prowadzenie działalności gospodarczej nie ma przychodów albo są one niewielkie, a mimo to płaci składki od maksymalnej podstawy tylko po to, aby pobierać maksymalne świadczenia z ubezpieczenia chorobowego. Jednocześnie obowiązywała regulacja ustawy zasiłkowej, która po krótkim okresie opłacania składek uprawniała ubezpieczonych do uzyskiwania zasiłków chorobowego i macierzyńskiego od podwyższanych przez nich podstaw wymiaru składek.

Powodowało to nadużycia, wobec których pozwany Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie mógł być bierny.

4. Swoboda określania podstawy wymiaru składek nie może oznaczać dowolności. Założeniem demokratycznego państwa prawa, a co za tym idzie i obowiązującego w nim prawa, powinna być dyrektywa, że korzystanie z prawa i kompetencji po-

winno odbywać się w dobrej wierze, z poszanowaniem aksjologii i zasad prawa. Ubezpieczony, deklarując określoną podstawę wymiaru składki na dobrowolne ubezpieczenie społeczne z tytułu prowadzonej pozarolniczej działalności, powinien kierować się tym, że ubezpieczenie to jest akcesoryjne wobec prowadzonej działalności gospodarczej, pochodne wobec niej. Musi więc istnieć związek funkcjonalny pomiędzy prowadzoną działalnością pozarolniczą a wysokością zadeklarowanej podstawy wymiaru składki. Oceniając w tym kontekście ową działalność, należy brać pod uwagę łącznie: czas jej prowadzenia, stabilność organizacyjną i dysponowanie określoną infrastrukturą. Oczywiście, ocena taka powinna być zindywidualizowana, nie da się określić jej jednolitych parametrów. Przy ocenie trzeba brać pod uwagę przedmiot prowadzonej działalności, ekonomiczne i społeczne otoczenie, sytuację gospodarczą w określonym segmencie działalności. W ocenie osiągania określonego przychodu z działalności należy brać pod uwagę możliwość wystąpienia określonych wahań w tym zakresie, a nawet okresowego deficytu efektu ekonomicznego w trakcie prowadzonej działalności. W początkowym okresie po podjęciu pozarolniczej działalności wysokość podstawy wymiaru składki na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe powinna być ustalana przez ubezpieczonego z dużą odpowiedzialnością, gdyż – podejmując taką działalność – nie ma on pełnego rozeznania ryzyka ekonomicznego związanego z nią. Tylko takie odpowiedzialne korzystanie z kompetencji do ustalania podstawy wymiaru składki przyznanej ubezpieczonemu przez prawo można oceniać jako korzystanie w dobrej wierze. Założenie takie znajduje pośrednie wsparcie w ustawie systemowej. Zgodnie z art. 18a ust. 1 ustawy systemowej podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne osoby prowadzącej działalność gospodarczą stanowi kwota nie niższa niż 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia miesięcznego; unormowanie to, zgodnie z ust. 2, dotyczy pewnych tylko kategorii osób prowadzących działalność gospodarczą, w okresie pierwszych 24 miesięcy kalendarzowych od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej stanowi kwota nie niższa niż 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia miesięcznego. Istotne jest to, że ustawodawca dostrzegł potrzebę przewidzenia niższej niż ogólnie obowiązującej minimalnej podstawy wymiaru składek. Wynika to niewątpliwie z uwzględnienia niepewności co do pozytywnej prognozy podejmowanej działalności. Taka swoboda wskazania przez ubezpieczonego podstawy wymiaru składek nie jest dowolna, lecz powinna uwzględniać wskazane wyżej uwarunkowania. Ustawodawca ustalił granice swobody w określaniu podstawy wymiaru składki, lecz nie wynika z tego, że ta podstawa może być dowolnie, w sposób bezwzględnie wiążący ustalona bez powiązania z efektywnością prowadzonej działalności gospodarczej.

5. Uznanie dopuszczalności kontroli i weryfikacji zadeklarowanej podstawy wymiaru składek na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe znajduje swoje wsparcie w zasadach prawa ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza zasadzie solidarności (wspólnoty ryzyka). Należy podzielić pogląd o normatywnym, dyrektywnym charakterze tej zasady (K. Antonów, Kompetencje ZUS w zakresie weryfikacji prowadzenia działalności gospodarczej oraz deklarowanej podstawy wymiaru składek

z tego tytułu, PiZS 2021, nr 2, s. 8). Stanowi więc wskazówkę interpretacyjną, którą należy brać pod uwagę w procesie wykładni prawa. Z zasady tej wynika reguła sprawiedliwej kompensacji szkody, proporcji pomiędzy składką i świadczeniem, godziwością świadczenia względem wkładu. Ustanowienie nadmiernie wysokiej podstawy wymiaru składek w stosunku do rezultatów prowadzonej działalności gospodarczej jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, w szczególności przez naruszenia lojalności jednych ubezpieczonych wobec drugich (pobieranie zawyżonych świadczeń kosztem innych ubezpieczonych), a także sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem ubezpieczeń społecznych.

6. Pozwany Zakład przyjmuje składki na ubezpieczenie chorobowe i dokonuje wypłaty zasiłków po wystąpieniu ryzyka niezdolności do pracy. Nie może to być sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą równego traktowania ubezpieczonych (art. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) w odniesieniu do wszystkich ubezpieczonych, w tym prowadzących działalność gospodarczą. W przypadku pracowników miarą podstawy zasiłku chorobowego jest przychód z zatrudnienia, czyli wynagrodzenie jako ekwiwalent za pracę na rzecz pracodawcy. Wówczas wysokość składki określa ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych w odpowiedniej proporcji do przychodu. W odniesieniu do ubezpieczonych prowadzących osobiście swoją działalność gospodarczą nie ma definicji składki zawyżonej, jednak ustalanie takiej miary nie jest wykluczone w indywidualnych sprawach przez organ rentowy. Uprawniona jest wówczas ocena, że podstawę wymiaru składki przedsiębiorcy należy ustalać według wartości usług lub dóbr, które przedsiębiorca sprzedaje konsumentom na dostępnym rynku. Przychód ze sprzedaży usług lub dóbr to obiektywna wartość (mierzalna) i dlatego może być odpowiednia dla ustalenia podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie chorobowe w sytuacji stwierdzenia nadużycia przepisów.

7. Weryfikacji podstawy wymiaru składek nie warunkuje dopiero sytuacja skrajna, czyli przykładowo podjęcie pozorowanej lub chwilowej działalności tylko po to, aby uzyskać nieuzasadnione świadczenia z ubezpieczenia. Jeśli zaś chodziłoby o podstawę takiej weryfikacji, to na pierwszym miejscu należałoby wskazać podmiotowość ZUS jako wykonawcy ubezpieczeń społecznych z następujących przyczyn: 1) ZUS jest wierzycielem i dłużnikiem w stosunkach ubezpieczenia społecznego, co oznacza, że jest podmiotem w zobowiązaniu powstającym z mocy ustawy albo decyzji. Prawo do kontroli wynika z zadań przypisanych ZUS przez ustawodawcę. ZUS ma osobowość prawną (art. 66 ustawy systemowej) a organ rentowy ma zdolność sądową (art. 477<sup>11</sup> § 1 k.p.c.). ZUS jest dłużnikiem zobowiązanym materialnie w indywidualnym stosunku ubezpieczenia społecznego, w przeciwnym razie nie byłoby dopuszczalne rozpoznawanie odwołań od decyzji pozwanego jako sprawy cywilnej (art. 1 i 2 k.p.c.). Odwołania mogą prowadzić do uwzględnienia żądań ubezpieczonych o realizację określonych świadczeń, które podlegają egzekucji. Oznacza to, że nie można poprzestać na stwierdzeniu, iż ZUS jest tylko wykonawcą ubezpieczeń społecznych. ZUS realizuje kompetencje przyznane mu w ustawie, co obejmuje też

indywidualne stosunki ubezpieczenia społecznego. W ramach indywidualnego stosunku ubezpieczenia społecznego po stronie organu rentowego powstaje zatem zobowiązanie do określonego świadczenia, czyli dług. Wówczas uprawnienie organu rentowego do weryfikacji podstawy wymiaru składek ubezpieczonego podejmującego pozarolniczą działalność gospodarczą wynika nie tylko z samego zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego, ale także z obowiązku wypłaty świadczeń z ubezpieczeń społecznych (art. 1 i 2 ustawy o systemowej), w tym min. zasiłku chorobowego, zasiłku macierzyńskiego, dlatego realizację tego obowiązku może wyprzedzać weryfikacja podstaw prawnych i faktycznych zgłoszonego tytułu ubezpieczenia, w tym podstawy wymiaru składek przyczynowo i materialnie zależnej od przychodów z rozpoczynanej lub prowadzonej działalności gospodarczej. Tytuł ubezpieczenia i podstawa wymiaru składek warunkują wysokość świadczenia z ubezpieczenia społecznego. Przykładowo ZUS może kwestionować wypadek przy pracy jako nagle zdarzenie podczas wykonywania zwykłych czynności związanych z prowadzeniem działalności pozarolniczej (art. 3 ust. 3 pkt 8 ustawy wypadkowej). Ma też zwykłe prawo do kontroli na podstawie art. 8 ust. 2a ustawy systemowej, który uprawnia, a jednocześnie wymaga od ZUS analizy i oceny różnych sytuacji oraz relacji między podmiotami prawa prywatnego. Kolejnym przykładem kontroli jest wydawanie decyzji w sprawie odpowiedzialności za niezapłacone składki na podstawie art. 116 Ordynacji podatkowej w zw. z art. 31 i 32 ustawy systemowej w miejsce poprzedniego powództwa cywilnego przeciwko członkom zarządu spółki. Wskazuje się na te przykłady, aby stwierdzić, że ZUS nie jest uprawniony do „kontroli” tylko wtedy, gdy ustawa takie uprawnienie przypisuje dla danej sytuacji. Innymi słowy to samo prawo materialne daje podstawę do kontroli zachowań podmiotów stosunków ubezpieczenia społecznego; 2) Uprawnienia ZUS w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych są określane w sposób otwarty, a nie zamknięty (przykładowo: „Do zakresu działania Zakładu należy między innymi” – art. 68 ust. 1, „Zakład wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących w szczególności” – art. 83 ust. 1, „Kontrola może obejmować w szczególności” – art. 86 ust. 2). Uprawnienia ZUS nie są zatem oparte na zamkniętej egzemplifikacji, co prowadzi do stwierdzenia, że kontrola danej sytuacji nie musi być ściśle określona w ustawie. ZUS wydaje decyzje, które podlegają kontroli sądowej. Z drugiej strony prawo do kontroli nie jest bezwarunkowe, gdyż musi mieć swoją przyczynę (kauzę). W aspekcie obecnej sprawy przywołać wypada art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy systemowej (do zadań ZUS należy min. „wymierzanie i pobieranie składek na ubezpieczenia społeczne”), jej art. 83 ust. 1 pkt 3 (ZUS wydaje decyzje min. w zakresie „ustalania wymiaru składek i ich poboru”) oraz art. 86 ust. 1 pkt 2 (do zakresu kontroli przeprowadzanej przez ZUS wykonywania zadań i obowiązków płatników składek należy w szczególności „prawidłowość i rzetelność obliczania, potrącania i opłacania składek”). Łączne, literalne odczytanie tych przepisów, bez potrzeby odwoływania się do pozostałych metod interpretacyjnych, pozwala na wywiedzenie z nich normy kompetencyjnej ZUS-u do kontroli zadeklarowanej przez ubezpieczonego wysokości podstawy wymiaru składki ubezpieczeniowej oraz jej

weryfikacji i rozumowanie takie nie nosi cech ani wykładni rozszerzającej, ani domniemywania ww. kompetencji; 3) Prawo do kontroli jest podstawowym elementem podmiotowości ZUS, koniecznym do wypełniania powierzonych zadań i prawidłowej realizacji stosunków ubezpieczenia społecznego. Legitymacja do kontroli wynika z przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i z przepisów prawa materialnego dotyczących działalności gospodarczej. Skoro działalność gospodarcza wynika z realizacji zobowiązań prawa prywatnego (jw.), to otwiera to podstawy kontroli wynikające z tego prawa. Może to być art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, art. 2a ustawy systemowej i co najmniej pośrednio art. 58 k.c.; 4) Podmiotowość ZUS jest i powinna być kompletna. Skoro nie ma podstaw do negowania uprawnienia ZUS do weryfikowania umów o dzieło, umów zlecenia, umów o pracę i innych tytułów podlegania ubezpieczeniom społecznym, to nie powinno być też wyłączone prawo do kwestionowania pozarolniczej działalności jako tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym. Wszak na pozarolniczą działalność w podstawowej formie (art. 8 ust. 6 pkt 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), czyli pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, a wcześniej na podstawie ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, składają się przede wszystkim stosunki prawa prywatnego – cywilnego, gospodarczego, zatrudnienia pracowniczego i inne, które same w sobie nie są dowolne, bowiem mają podstawę w ustawie, a która też nie pozwala na dowolne zobowiązania (zob. choćby art. 3531 k.c.). Uprawnienie do określania wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe, dozwolone w granicach 60%–250% przeciętnego wynagrodzenia, może zmierzać do obejścia prawa – art. 58 k.c.; 5) Ponadto, uprawnienie do kwestionowania samej tylko wysokości podstawy wymiaru składek wynika z wykładni *rebus*, a więc z prawa do zakwestionowania sytuacji, w której ubezpieczeni manipulacyjnie zawyżają i zgłaszają nieuzasadnioną podstawę wymiaru składek na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe. Jest oczywiste, że jedynym wyznacznikiem w określeniu wysokości podstawy wymiaru nie może być dowolne uznanie ubezpieczonego, czyli w oderwaniu od stanu i przychodów z działalności gospodarczej. Po prostu prawo do kontroli jest aktualne w sytuacji intencjonalnego zawyżenia tej podstawy, właśnie z zamiarem uzyskania świadczeń z ubezpieczeń społecznych w nieuzasadnionej wysokości, czyli w sytuacji zasadnych wątpliwości co do instrumentalnego stosowania przepisów o ubezpieczeniu społecznym. Wówczas w przypadku takiego zawyżenia otwiera się uprawnienie organu rentowego (właśnie przeciwne do nieuprawnionego uznania ubezpieczonego) do stosownego ustalenia odpowiedniej podstawy wymiaru składek (skoro ubezpieczony niezasadnie zawyża, to organ uprawniony jest w tej części do obniżenia podstawy składek). W prawie ubezpieczeń społecznych nie ma oświadczeń abstrakcyjnych, są tylko kauzalne, dlatego znaczenie ma przyczyna oświadczenia lub czynności prawnej. Przyczyna, podobnie jak związek przyczynowy, to sfera faktów, co w sprawie zawsze podlega badaniu i ocenie, a jest konieczne do

stosowania prawa materialnego; 6) Przemawia to za stanowiskiem, że należy potwierdzić prawo ZUS do kontroli nie tylko tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym, ale także zgłaszanej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe przez ubezpieczonych rozpoczynających i prowadzących już działalność gospodarczą. Stanowisko takie zostało wyrażone już wcześniej w orzeczeniach Sądu Najwyższego, wydanych po uchwale II UZP 1/10. Prawo ZUS do kontroli podstawy wymiaru składek nie ogranicza się tylko do pracowniczego zatrudnienia (w odniesieniu do umowy o pracę por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. II UZP 2/05, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2017 r., sygn. P 9/15). W ostatnich orzeczeniach Sąd Najwyższy potwierdza, że na jurysdykcyjną tolerancję nie zasługują żadne intencjonalne zabiegi skierowane na uzyskanie zawyżonych świadczeń z ubezpieczenia społecznego w związku z deklarowaniem i opłaceniem wysokich składek przed okresami zamierzonego lub definitywnego korzystania z długookresowych świadczeń z ubezpieczenia społecznego, ponieważ tego typu działania pozostają w widocznej *prima facie* sprzeczności z zasadami współżycia społecznego (art. 58 § 3 k.c. w związku z art. 300 k.p.) oraz z zasadą równego traktowania wszystkich ubezpieczonych w solidarnym systemie ubezpieczeń społecznych (art. 2a ustawy systemowej), z którego przysługują świadczenia proporcjonalne do wymaganego okresu oraz wysokości opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne (wyrok z dnia 13 czerwca 2017 r., sygn. I UK 259/16). Taka sama miara uprawniona jest także do kontroli zatrudnienia na podstawie umów prawa cywilnego. Nie ma zatem przeszkody materialnej ani formalnej, aby spod takiej samej kontroli wyłączyć podstawy wymiaru składek zgłaszane przez osoby rozpoczynające prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej; 7) Potwierdza to orzecznictwo Sądu Najwyższego wprost stwierdzając (ujmując syntetycznie), że: a) Można aprobować stosowanie reguł takich jak w art. 58 k.c. do kwestionowanej przez organ rentowy działalności gospodarczej przez pryzmat art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Działalność gospodarcza nie jest czynnością prawną (choć w jej ramach nieodzowne jest zawieranie różnych umów cywilnoprawnych), co nie oznacza, że na gruncie prawa o swobodzie działalności gospodarczej wykluczone są oceny dotyczące obejścia prawa, podobne do dokonywanych na podstawie art. 58 k.c. Przy nieostrych granicach pojęcia działalności gospodarczej (art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej) działania osób rejestrujących działalność gospodarczą mogą się rozmijać z prawnym rozumieniem tej działalności albo iść dalej, czyli wykorzystywać instytucję dla osiągnięcia innych celów. Innymi słowy, w tej sferze również nie są wykluczone oceny zachowania ubezpieczonych, takie jak podejmowane na gruncie stosunków cywilnoprawnych w świetle art. 58 k.c. Skoro prawo cywilne stosuje się do spółek handlowych (art. 2 k.s.h.), to można przyjąć, że podobne normy mogą być podstawą oceny zachowania innych przedsiębiorców – art. 431 k.c. – wyrok z dnia 21 września 2017 r., sygn. I UK 366/16; b) Organ ubezpieczeń społecznych jest uprawniony do kontroli i korygowania zawyżonych podstaw wymiaru składek z każdego tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym

dla zapobieżenia nabywania nienależnych albo zawyżonych świadczeń z ubezpieczenia społecznego, jeżeli okoliczności sprawy wskazują na intencjonalny lub manipulacyjny zamiar uzyskania takich świadczeń z ubezpieczenia społecznego w sposób sprzeczny z prawem albo zmierzający do obejścia przepisów i zasad systemu ubezpieczeń społecznych – wyrok z dnia 5 września 2018 r., sygn. I UK 208/17; c) Rozpoczęcie działalności gospodarczej z zamiarem uzyskania wysokich świadczeń z ubezpieczenia chorobowego w stanie ciąży, przy przychodzie niższym niż składki na ubezpieczenie społeczne, nie wyklucza kontroli zgłoszonej podstawy wymiaru składek – wyrok z dnia 17 października 2018 r., sygn. II UK 301/17; d) ZUS ma prawo do kontroli samego tytułu i w konsekwencji również podstawy składek w sytuacji początkowego zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego nieuzasadnionej dysproporcji przychodu i zgłaszanej podstawy składek – art. 83 ust. 1 ustawy systemowej. Może zakwestionować sam tytuł albo samą podstawę wymiaru składek. Podstawa wymiaru składek osoby rozpoczynającej działalność gospodarczą może być weryfikowana przez organ rentowy – wyrok z dnia 17 października 2018 r., sygn. II UK 302/17.

8. Pomocne może być też wskazanie na aspekt procesowy, uwzględniający opisaną wyżej podmiotowość ZUS, bowiem art. 83 ust. 1 ustawy systemowej nie jest normą o charakterze „technicznym”. Pozwany przed wydaniem decyzji nie występuje do sądu o ustalenie treści stosunku prawnego (przykładowo stosunku pracy, umowy zlecenia zamiast umowy o dzieło). Art. 189<sup>1</sup> k.p.c. odnosi się do organu podatkowego a nie do pozwanego. Wprowadzając tę regulację prawodawca nie objął nią organu rentowego (ZUS). Art. 31 ustawy systemowej nie wymienia wśród stosowanych odpowiednio przepisów Ordynacji podatkowej art. 199a. Potwierdza to, że nie ma trybu sądowego, takiego jak w art. 189<sup>1</sup> k.p.c., w odniesieniu do decyzji ZUS. Procedura taka musiałaby być wyraźnie wskazana przez ustawodawcę, bo ustalenie stosunku prawnego albo prawa w rozumieniu art. 189 k.p.c. dotyczy stosunku cywilnoprawnego, a takim nie jest stosunek ubezpieczenia społecznego (ma charakter publicznoprawny). ZUS nie jest stroną stosunku cywilnoprawnego (umowy o pracę, umowy o dzieło czy umowy zlecenia).

Nie chodzi więc o interes prawny w sprawie cywilnej (art. 189 k.p.c.) lecz o realizację ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w której pozwany ma samodzielną podstawę do wydawania decyzji – art. 83 ustawy systemowej. Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych są sprawami cywilnymi tylko w ujęciu formalnym (art. 1 i art. 2 k.p.c.) a nie materialnym. Nie ma też sprawy cywilnej bez uprzedniego wydania decyzji przez ZUS – art. 477<sup>9</sup> k.p.c. Jako że ZUS nie występuje do sądu w sprawie ustalenia stosunku pracy ani umowy zlecenia, to nie występuje też do sądu w sprawie ustalenia stosunku prawnego ubezpieczenia społecznego, którego podstawą jest działalność gospodarcza, czyli sam weryfikuje tytuł i podstawę wymiaru składek.

9. Skoro kontroli podlega tytuł podlegania ubezpieczeniom społecznym, to nie-trafne jest założenie, że realna (rzeczywista) działalność gospodarcza wyklucza kontrolę zgłoszonej podstawy wymiaru składek. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2010 r., sygn. II UZP 1/10, nie zamykała problemu. Dotyczyła sytuacji wyni-



kającej z utrwalonego tytułu ubezpieczenia i uprawnienia do określenia podstawy wymiaru składek w maksymalnej wysokości. Inna sytuacja występuje, gdy działalność gospodarcza jest rozpoczynana i główną intencją jej zgłoszenia oraz prowadzenia jest wskazanie od razu wysokiej podstawy wymiaru składek z zamiarem uzyskania wysokich świadczeń, choć przychód z działalności jest znacznie niższy niż składki na ubezpieczenia społeczne i już tylko z tej przyczyny koszty działalności są znacznie wyższe niż przychody. Wówczas już tylko to może świadczyć o instrumentalnym działaniu w celu zdobycia świadczenia z ubezpieczenia społecznego. Tymczasem ubezpieczenie społeczne nie jest celem głównym działalności gospodarczej. Celem tym jest zarobek, czyli dochód pokrywający w pełni koszty działalności, w tym ubezpieczenia społecznego, a ponadto wystarczający na utrzymanie i rozwój przedsiębiorcy. Występuje nierównowaga, gdy przy niskim przychodzie zgłoszenie wysokiej podstawy składek ma na celu uzyskiwanie wielokrotnie wyższych świadczeń z ubezpieczenia społecznego (zasiłku chorobowego, zasiłku macierzyńskiego) kosztem innych ubezpieczonych i wbrew zasadzie solidaryzmu (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 17 października 2018 r., sygn. II UK 302/17; z dnia 20 lutego 2018 r., sygn. II UK 711/16; z dnia 6 kwietnia 2017 r., sygn. II UK 98/16). Za błędne uznaje się założenie o ograniczonej, jeśli nie wyłączonej, kontroli tytułu ubezpieczenia społecznego wynikającej z rozpoczęcia działalności gospodarczej. ZUS ma prawo do kontroli tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym i w konsekwencji również podstawy składek, czyli nie tylko w sytuacji początkowego zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego oraz nieuzasadnionej dysproporcji przychodu i zgłaszanej podstawy składek – art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Może zakwestionować sam tytuł albo samą podstawę wymiaru składek. Oznacza to, że podstawa wymiaru składek na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe deklarowana przez ubezpieczonego podejmującego pozarolniczą działalność gospodarczą może być weryfikowana przez organ rentowy.

10. Wykładnia funkcjonalna przepisów ustawy o zasiłkach chorobowych wskazuje, że zasiłek chorobowy (i macierzyński) stanowi w ograniczonym stopniu rekompensatę za kwoty utraconego miesięcznego dochodu (przeważnie 80% miesięcznego dochodu). W tym aspekcie za sprzeczne z tą wykładnią uznać należy zgłoszenie przez osobę prowadzącą działalność gospodarczą i uzyskującą minimalne dochody lub nawet ponoszącą straty finansowe maksymalnie wysokiej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe w celu otrzymania bardzo wysokiego zasiłku chorobowego (trzykrotnie wyższego od najniższego wynagrodzenia za pracę, które otrzymuje większość pracowników). Stanowi to również naruszenie zasady równego traktowania ubezpieczonych. Dochody otrzymywane przed zasiłkiem chorobowym powinny być podstawą miarkowania zgłoszonej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe.

11. Po uchwale II UZP 1/10 dodano art. 48a do ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa na mocy ustawy zmieniającej z dnia 15 maja 2015 r. W uza-

sadnieniu projektu zmiany ustawy wyraźnie wskazano, że „Obecny stan prawny w zakresie ubezpieczenia chorobowego sprzyja powstawaniu nadużyć, szczególnie wśród osób prowadzących pozarolniczą działalność. Po bardzo krótkim okresie ubezpieczenia chorobowego (1–2 miesiące) z wysoką podstawą wymiaru składki następuje długi okres pobierania zasiłku w wysokości adekwatnej do podstawy wymiaru składki. Osoby prowadzące pozarolniczą działalność wykorzystują możliwość przerwania ubezpieczenia chorobowego (które jest dobrowolne), aby uniknąć obliczenia planowanego zasiłku z 12 miesięcy ubezpieczenia; w razie ponownego przystąpienia do ubezpieczenia i zadeklarowania maksymalnej kwoty podstawy wymiaru składki jest obliczany od podstawy z okresu „nowego” ubezpieczenia. Z uwagi na obowiązujące przepisy okres wypłaty świadczeń (zasiłku macierzyńskiego) jest zdecydowanie dłuższy niż okres opłacania wysokich składek na ubezpieczenia społeczne (...)”. Dalej w projekcie ustawy podano, iż „Zaproponowany sposób obliczenia podstawy wymiaru zasiłku ograniczy skalę występujących nadużyć, gdyż z tytułu krótkiego okresu ubezpieczenia z wysoką podstawą wymiaru składki nie będą występowały wysokie wypłaty z ubezpieczenia chorobowego, a jednocześnie pozwoli na uwzględnienie w podstawie wymiaru zasiłku pełnego zadeklarowanego przychodu, przekraczającego najniższą podstawę wymiaru, z tym, że uśrednionego na okres 12 miesięcy kalendarzowych”. Związek nowej regulacji z uchwałą II UZP 1/10 jest zatem wyraźny. Zmiana wprowadziła inny algorytm ustalania wysokości zasiłku chorobowego w art. 48a do ustawy zasiłkowej, co konsekwentnie obejmuje też zasiłek macierzyński – art. 52 tej ustawy, celem zapobieżenia nadużyciom w korzystaniu ze świadczeń w związku z chorobową niezdolnością do pracy. Taka zmiana ustawy uzasadnia stwierdzenie, że kontrola zgłaszania nieuzasadnionych i wysokich podstaw wymiaru składek była i jest potrzebna, a to uprawnia tezę, że należy odejść w tym zakresie od wykładni przyjętej w uchwale II UZP 1/10 i potwierdzić, uprawnienie ZUS do kontroli nie tylko tytułu ubezpieczenia społecznego, ale także podstawy wymiaru składek podawanej przez ubezpieczonego. Prawodawca, wprowadzając tę zmianę, wskazał pośrednio, że ZUS powinien realizować swoje podmiotowe uprawnienie do kontroli tytułu ubezpieczenia i podstawy wymiaru składek. Wszak zmiana ustawy wynikała ze stwierdzenia nadużyć dokonywanych przez ubezpieczonych.

12. Skoro ustawodawca uznał poprzednie rozwiązanie prawne za niewłaściwe, czyli że zasiłki chorobowy i macierzyński były wprost pochodne od zgłoszonej podstawy wymiaru składek, i dlatego je zmienił, to inaczej niż w wskazanych przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców wyrokach Sądu Najwyższego wydanych w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z dnia 2 marca 2023 r., sygn. II NSNC 107/23; z dnia 19 kwietnia 2023 r., sygn. II NSNc 171/23; z dnia 15 czerwca 2023 r., sygn. II NSNc 197/23 oraz z dnia 22 czerwca 2023 r., sygn. II NSNC 204/23 (pismo Rzecznika z dnia 21 listopada 2023 r. złożone w sprawie), należałoby przyjmując, że w sprawach o podstawę wymiaru składek albo o świadczenia z ubezpieczenia chorobowego uchwała z 2010 r. nie jest wiążąca w aspekcie wykładni i sto-

sowania prawa. Nowa regulacja z art. 48a ustawy zasiłkowej określiła algorytm obliczenia wysokości świadczenia (zasiłku chorobowego, zasiłku macierzyńskiego – art. 52 ustawy zasiłkowej) oparty na zasadzie proporcjonalności, czyli znaczenie ma okres ubezpieczenia przedzasiłkowy i podstawa opłaconych składek, co eliminuje nadużycia wynikające z manipulacyjnego zawyżania składek. W istocie nowy przepis ustawy ogranicza skutki wykładni przyjętej w uchwale II UZP 1/10. Oznacza to, że świadczenie nie jest prostą pochodną podanej podstawy wymiaru składek, lecz ma być proporcjonalne do okresu ubezpieczenia i wkładu składkowego na ubezpieczenie nie ryzyka chorobowego. Świadczenia w maksymalnej wysokości przysługują dopiero po 12 miesiącach płacenia składek od maksymalnej podstawy wymiaru.

13. Obecna uchwała, w istocie inna niż uchwała II UZP 1/10, będzie miała również tę wartość, że organ rentowy nie będzie podejmował decyzji radykalnie skrajnych, czyli zamiast miarkować wysokość podstawy wymiaru składek, to decydował o braku działalności gospodarczej albo o akceptacji dla tego tytułu ubezpieczenia z wątpliwą bardzo wysoką podstawą wymiaru składek. Tak wynika z decyzji organu rentowego wydawanych w poszczególnych sprawach po podjęciu uchwały II UZP 1/10, choć w ostatnim czasie zauważalne są w większej liczbie decyzje, które nie kwestionują tytułu a tylko samą podstawę wymiaru składek. Jest to rozwiązanie właściwe, gdyż eliminuje szereg sporów sądowych, w których Sądy również przyjmują, że skoro decyzja nie dotyka podstawy wymiaru składek, to zajmują się tylko kwestią podlegania albo niepodlegania ubezpieczeniom społecznym, czyli wynik oparty jest na alternatywie rozłącznej bez miarkowania podstawy wymiaru składek. Chodzi więc o sygnał dla organu rentowego, aby nie decydował aż o braku podlegania ubezpieczeniom społecznym, gdy spełnia się sam tytuł do ubezpieczenia społecznego, lecz zawyżona zostaje jedynie podstawa wymiaru składek, bowiem organ rentowy w wielu przypadkach wybierał to pierwsze rozwiązanie, dodatkowo pomijając, że to, co nie składało się na działalność gospodarczą, mogło stanowić tytuł ubezpieczenia z umowy zlecenia. Te same względy przemawiają za podjęciem nowej uchwały dla ujednolicenia orzecznictwa w sądach powszechnych, zważając że nie wszystkie sprawy mogą być skarżone do Sądu Najwyższego, niezależnie od wymagań wynikających z przedsądu (art. 3989 k.p.c.). Przedmiotem uchwały nie jest natomiast problematyka zwrotu nienależnie pobranych świadczeń.

14. Na podstawie art. 87 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym uchwała nadano moc zasady prawnej. W kolegialnej ocenie składu potrzeba nadania uchwale takiej mocy wynika z zauważalnego rozchwiania orzecznictwa i niemałego stopnia niepewności u adresatów prawa co do znaczenia poszczególnych orzeczeń i przepisów prawnych w aspekcie tak podstawowej materii jak uprawnienia do świadczeń z ubezpieczenia chorobowego osób rozpoczynających i prowadzących działalność gospodarczą oraz z drugiej strony co do uprawnień kontrolnych i decyzyjnych, jakie w tym zakresie przysługują Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych.

***Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 29 listopada 2023 r., sygn. III UZP 3/23.***

## Prawo Administracyjne

### Naczelny Sąd Administracyjny

#### 20

**Art. 7 ust. 1 i 2 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.)**

Stronie umowy przelewu wierzitelności określonej w art. 7 ust. 1 i 2 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 z późn. zm.), nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r., poz. 2000, z późn. zm.) do uzyskania prawa użytkowania wieczystego w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 powołanego dekretu.

#### Z uzasadnienia:

5. Na wstępie należy ocenić dopuszczalność podjęcia uchwały w kontekście spełnienia przesłanek określonych w art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a.

Zgodnie ze wskazanym przepisem, Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zaistnienie rozbieżności jest zatem przesłanką dopuszczalności podjęcia wskazanej uchwały. Rozbieżność istnieje 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 i rzeczywisty, niebudzący jakichkolwiek wątpliwości. Skoro przedmiotem uchwały ma być wyjaśnienie nie jakichkolwiek przepisów prawnych dotyczących danej materii, danego zagadnienia, ale tylko tych przepisów, których stosowanie wywołało rozbieżności, 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.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie wskazał konkretnych ustępów art. 7 dekretu warszawskiego, co do których zaistniała rozbieżność ich wykładni w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wskazał jednak na zaistnienie różnej oceny prawnej – zaprezentowanej w wymienionych we wniosku orzeczeniach min. sądów administracyjnych – co do skuteczności zbycia roszczenia o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego, wynikającego z powołanego przepisu dekretu w sferze prawa administracyjnego. Rozbieżność ta ma prowadzić do uznania istnienia 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 Praw Obywatelskich przeciwstawił przy tym orzeczeniom Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanym 29 sierpnia 2022 r. i 6 października 2022 r. orzeczenia, w których uznano, że prawo do zgłoszenia wniosku o przyznanie prawa użytkowania wieczystego, jako roszczenie majątkowe, ma charakter zbywalny i w konsekwencji tego przymiot strony przysługuje nabywcom roszczeń w poddanych kontroli sądów administracyjnych aktach administracyjnych.

O ile więc w wyrokach wydanych 29 sierpnia 2022 r. i 6 października 2022 r. nie zakwestionowano samej dopuszczalności zawierania umów cywilnoprawnych dotyczących uprawnień dekretowych, o tyle w orzeczeniach tych przyjęto taki kierunek wykładni art. 7 ust. 1 i 2 dekretu, w myśl którego, przymiot strony nabywcy uprawnień określonych w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu należy oceniać w kontekście źródła przysługiwania interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 k.p.a., na co zwrócił uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich, i w związku z tym należy uznać, że spełnione zostały ustawowe warunki dopuszczalności podjęcia uchwały określonej w art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a.

Należy przy tym zauważyć, że pogląd wyrażony w powołanych wyrokach z 29 sierpnia 2022 r. i 6 października 2022 r., Naczelny Sąd Administracyjny podtrzymał w kolejnych wyrokach wydanych 7 lutego 2023 r. w sprawach o sygn. akt: I OSK 1444/21, I OSK 1170/21, I OSK 1363/21 i I OSK 1180/21.

6. Rozpoznając wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich należy mieć na uwadze, że pierwotna treść art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego o przyznaniu dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną ulegała normatywnej modyfikacji, wynikającej z rezygnacji przez ustawodawcę z prawa zabudowy i prawa wieczystej dzierżawy, a następnie z prawa własności czasowej oraz ze znaczącego ograniczenia przez ustawodawcę w ostatnich latach możliwości ustanawiania prawa użytkowania wieczystego.

Z dniem 1 stycznia 1947 r., na podstawie art. 11 pkt 7 dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych (Dz. U. Nr 57, poz. 321, z późn. zm.), uchylono bowiem dekret z dnia 26 października 1945 r. o prawie zabudowy (Dz. U. R. P. Nr 50, poz. 280) i w art. XXXIX postanowiono, że: § 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, co w konsekwencji stanowiło prawo własności czasowej unormowanej w art. 100–112 dekretu – Prawo rzeczowe.

Następnie, z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1961 r., Nr 32, poz. 159 z późn. zm.), tj. z dniem 22 października 1961 r., zlikwidowana została własność czasowa i w jej miejsce wprowadzono prawo użytkowania wieczystego gruntu. W art. 41 pkt 4 tej ustawy wskazano bowiem, że istniejące w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy prawa własności czasowej, prawa zabudowy, prawa wieloletniej dzierżawy albo użytkowania gruntu jako prawa wieczystego, albo zarząd i użytkowanie gruntu (nieruchomości) ustanowione na rzecz innych jednostek niż państwowe, staną się prawem użytkowania albo prawem wieczystego użytkowania w rozumieniu niniejszej ustawy w przypadkach i na warunkach, które określi Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia. Dotyczy to w szczególności praw ustanowionych na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279). Jednocześnie w art. 46 ust. 1 powołanej ustawy postanowiono o utracie mocy działu IV (art. 100–112) dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz. U. Nr 57, poz. 319), tj. przepisów prawa normujących prawo własności czasowej.

Natomiast w art. 23 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. poz. 1716, z późn. zm.), który wszedł w życie z dniem 5 października 2018 r., wskazano, że w przypadku uwzględnienia po dniu 1 stycznia 2019 r. wniosku, o którym mowa w art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, dotyczącego gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe w rozumieniu art. 1 ust. 2, przenosi się prawo własności gruntu. W odniesieniu więc do gruntów objętych zakresem stosowania art. 1 ust. 2 powołanej ustawy z dnia 20 lipca 2018 r., prawem ustanawianym na rzecz „dotychczasowego właściciela” gruntu na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego jest prawo własności.

Treść wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, odnosząca się do ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na podstawie przepisów dekretu warszawskiego, determinuje rozpatrzenie tego wniosku jedynie w odniesieniu do określonego w nim prawa użytkowania wieczystego.

7. Przepis art. 1 dekretu warszawskiego stanowi, że w celu umożliwienia racjonalnego przeprowadzenia odbudowy stolicy i dalszej jej rozbudowy zgodnie z potrzebami Narodu, w szczególności zaś szybkiego dysponowania terenami i właściwego ich wykorzystania, wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy przechodzą z dniem wejścia w życie niniejszego dekretu na własność gminy m.st. Warszawy.

Z cytowanego przepisu wynika, że normatywnym celem dekretu warszawskiego była zmiana podmiotowej struktury prawnorzeczowej gruntów m.st. Warszawy przede wszystkim dla racjonalnego przeprowadzenia odbudowy stolicy i dalszej jej rozbudowy zgodnie z potrzebami Narodu. Uwzględniając przy tym treść art. 7 omawianego dekretu, w którym określono zakres uprawnień przyznanym dotychczasowym właścicielom gruntów objętych skutkami prawnymi tego dekretu, należy wykluczyć jedynie nacjonalizacyjny charakter tego aktu. O ile bowiem dotychczasowi właściciele utracili własność gruntów z mocy samego prawa z chwilą wejścia w życie dekretu, o tyle w art. 7 ust. 1–3 tego aktu ówczesny ustawodawca przyznał im uprawnienie – uwarunkowane spełnieniem dekretowo określonych przesłanek – do uzyskania restytucji utraconego prawa do gruntu w postaci wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym albo prawa zabudowy za opłatą symboliczną tego gruntu, który utracili, albo restytucji utraconego prawa polegającej na uzyskaniu wskazanych praw do innego gruntu równej wartości użytkowej, albo uzyskaniu odszkodowania za utracone prawo własności.

Przepis art. 7 ust. 1 i 2 stanowi bowiem, że 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 mogą 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 albo prawa zabudowy za opłatą symboliczną i gmina uwzględni wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, a jeżeli chodzi o osoby prawne – ponadto, gdy użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w myśl planu zabudowania nie pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej.

Już z treści przepisu wynika zatem, że o ile dotychczasowi właściciele gruntów utracili ich własność z mocy art. 1 powołanego dekretu z chwilą jego wejścia w życie, o tyle na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 – w wyniku złożonego w wyznaczonym terminie wniosku – mogą uzyskać do utraconych gruntów prawo wieczystej dzierżawy albo prawo zabudowy, z zastrzeżeniem jednak, że korzystanie z tych gruntów przez dotychczasowego ich właściciela (będącego osobą fizyczną) da się pogodzić z przeznaczeniem tych gruntów według planu zabudowania, a w przypadku dotychczasowego właściciela będącego osobą prawną, gdy ponadto użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w myśl planu zabudowania nie pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej.

Jakkolwiek przedstawiona restytucja utraconego prawa własności nie jest pełna, w miejsce bowiem odebranego prawa własności do gruntu, dekretowy ustawodawca przyznał uprawnienie do uzyskania przez dotychczasowego właściciela słabszego prawa, tj. prawa wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy, ponadto uzyskanie tych praw zostało uwarunkowane spełnieniem zgodności

korzystania z gruntu z przeznaczeniem w planie zabudowania, kluczowe znaczenie ma fakt przyznania tych praw w pierwszej kolejności do gruntu, którego własność została odebrana mocą omawianego dekretu. Przedmiotem przyznanego prawa był i nadal pozostaje przede wszystkim grunt, w stosunku do którego dotychczasowego właściciela pozbawiono prawa własności. Przyznanie jednego ze wskazanych praw do tego gruntu wyczerpywało zakres dekretowych uprawnień dotychczasowego właściciela przysługujących w zamian za odebranie prawa własności danego gruntu. Dotychczasowy właściciel uzyskiwał zatem wprawdzie słabsze normatywnie prawo, ale jednak prawo do tego samego gruntu, którego własności został pozbawiony. W ten sposób ustawodawca dekretowy restytuował właścicielowi prawo do korzystania i zagospodarowania gruntu, do którego odebrał dekretem prawo własności.

Dekretowe uprawnienie dotychczasowego właściciela do uzyskania prawa wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy do tego samego gruntu, do którego przysługiwało mu uprzednio prawo własności, nie stanowi zatem klasycznego odszkodowania w znaczeniu cywilnoprawnym, rozumianego jako wynagrodzenie chociażby w formie naturalnej za pozbawienie prawa własności, skoro przyznanie prawa do gruntu miało dotyczyć tego samego gruntu, którego własność utracono na mocy dekretu. Przyznanie prawa wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy stanowiło prawną formę przywrócenia dotychczasowemu właścicielowi możliwości korzystania z odebranego dekretem gruntu, ale pod warunkiem, że korzystanie to – co do zasady – da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania. Przyznanie jednego ze wskazanych uprawnień służyło zatem zachowaniu ciągłości prawnej korzystania z gruntu odebranego dekretem i jego zagospodarowywania przez dotychczasowego właściciela w sposób dający się pogodzić z planem zabudowania.

Dopiero w razie nieuwzględnienia wniosku o ustanowienie prawa wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy, stosownie do art. 7 ust. 4 dekretu warszawskiego, gmina miała zaofiarować uprawnionemu, w miarę posiadania zapasu gruntów – na tych samych warunkach dzierżawę wieczystą gruntu równej wartości użytkowej, bądź prawo zabudowy na takim gruncie. Nieprzyznanie prawa wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy do gruntu uprzednio odebranego dekretem dotychczasowemu właścicielowi, skutkowało możliwością uzyskania przez tego ostatniego jednego ze wskazanych praw do innego gruntu, ale gruntu o równej wartości użytkowej wobec gruntu odebranego. Taka konstrukcja przywołanego przepisu potwierdza w istocie restytucyjny charakter przywrócenia dotychczasowemu właścicielowi możliwości korzystania z gruntu, wprawdzie w tym wypadku już innego, lecz w taki sam sposób, tj. dający się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania.

I w końcu, według art. 7 ust. 5 dekretu warszawskiego, w razie niezgłoszenia wniosku o ustanowienie prawa do gruntu odebranego dekretem lub nieprzyznania z jakichkolwiek innych przyczyn dotychczasowemu właścicielowi wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy gmina obowiązana była uiścić odszko-



dowanie określone w art. 9 dekretu. Odszkodowanie to miało być przyznane dopiero wtedy, gdy nie nastąpiło przywrócenie dotychczasowemu właścicielowi prawnej możliwości korzystania z odebranego gruntu i nie zostało temu właścicielowi przyznane prawo do korzystania z innego gruntu o równej wartości użytkowej wobec gruntu odebranego. Zatem dopiero w art. 7 ust. 5 powołanego dekretu unormowane zostało roszczenie odszkodowawcze mające zrekompensovować dotychczasowemu właścicielowi utratę prawa własności gruntu.

Z zestawienia cytowanych i analizowanych przepisów art. 7 ust. 1, 2, 4 i 5 dekretu wynika więc, że uprawnienie dotychczasowego właściciela do uzyskania prawa wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy wobec gruntu odebranego tym dekretem z mocy samego prawa nie miało charakteru odszkodowawczego, lecz charakter restytucyjny przejawiający się przede wszystkim w dalszym korzystaniu z gruntu pozostającego uprzednio przedmiotem własności dotychczasowego właściciela. Wyklucza to zatem uznanie omawianych uprawnień za mające cechy klasycznego cywilnoprawnego odszkodowania. W konsekwencji oczywiście pozostaje przypisanie przez dekretowego ustawodawcę – w art. 7 ust. 1 dekretu – dopuszczalności dokonania takiej restytucji korzystania z odebranego gruntu jedynie jego dotychczasowemu właścicielowi, skoro w kontekście korzystania dającego się pogodzić z przeznaczeniem tego gruntu określonym w planie zabudowania, dekretowy ustawodawca dążył do przywrócenia tego korzystania tylko temu literalnie wskazanemu podmiotowi, któremu odebrał prawo własności.

Wywołanie skutków prawnych z mocy samego dekretu w postaci pozbawienia własności gruntów na terenie m.st. Warszawy z dniem jego wejścia w życie zostało więc w tym dekrete zrekompensovane całą gamą uprawnień przysługujących dotychczasowym właścicielom gruntów charakteryzujących ich sytuację prawną wyznaczoną omawianym dekretem. Analiza treści umów notarialnych, których przedmiotem jest sprzedaż przedwojennych budynków wybudowanych na gruncie warszawskim, czy – w przypadku gruntu niezabudowanego takimi obiektami – obejmujących tylko zbycie tzw. praw wynikających z dekretu warszawskiego, wskazuje, że zawsze w tego rodzaju umowach oświadczenie zbywcy odnosi się do „praw” lub „roszczeń”, a nie tylko do jednego, wyodrębnionego prawa, np. prawa do złożenia wniosku w trybie art. 7 dekretu. Ocena całości kształtu wspomnianych uprawnień dekretowych przysługujących dotychczasowemu właścicielowi gruntu dowodzi, że w założeniu dekretowego ustawodawcy zostały one sformułowane na wzór cywilistycznej zasady wzajemności roszczeń: restytucja albo odszkodowanie za odebrane prawo własności gruntu i budynków. Na końcu owych uprawnień, przy niezaspokojeniu uprawnienia do ustanowienia prawa do gruntu, zawsze jednak przysługiwało odszkodowanie, mające zrekompensovować uprawnionemu szkodę powstałą w jego majątku.

Dekret warszawski, w swej pierwotnej wersji, mógł więc istotnie być postrzegany jako akt jedynie planistyczny, tj. mający na celu przede wszystkim sprawną odbudowę miasta po wojnie, skoro zawarte w nim uprawnienia, przy-

sługujące dotychczasowemu właścicielowi gruntu, w ujęciu całościowym były oparte na zasadzie zbliżonej do zasady wzajemności roszczeń, charakteryzującej stosunki cywilnoprawne. W wieloletniej praktyce stosowania dekretu warszawskiego w przeszłości dopuszczano zatem wykładnię uprawnień dekretowych, jako praw majątkowych możliwych do zbycia w drodze umowy. W wyniku wejścia w życie – z dniem 1 sierpnia 1985 r. – ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99), zakres uprawnień dotychczasowego właściciela uległ jednak zasadniczej zmianie. W art. 89 ust. 1 powołanej ustawy wskazano bowiem, że z dniem wejścia w życie ustawy wygasają prawa do odszkodowania za przejęte przez Państwo grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości, przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 i art. 8 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279).

Jakkolwiek więc prawo do odszkodowania, określone w powołanych przepisach dekretu, nigdy nie zostało realnie zaspokojone wskutek niewydanego, zapowiedzianego w art. 9 ust. 3 dekretu, aktu wykonawczego, to jednak ustawowe pozbawienie tego uprawnienia spowodowało, że dekret warszawski od dnia 1 sierpnia 1985 r. stał się w istocie aktem wyłącznie nacjonalizacyjnym. Z dniem wejścia w życie dekretu pozbawiono bowiem prawa własności gruntu, zaś z dniem 1 sierpnia 1985 r. zakres uprawnień dotychczasowego właściciela nie obejmował już roszczenia odszkodowawczego, należnego z mocy deklaracji dekretowego ustawodawcy, jako roszczenia służącego wynagrodzeniu ubytku prawa własności w majątku osoby uprawnionej. Zatem od 1 sierpnia 1985 r. definitywnie utraciła wszelkie uzasadnienie prawne, stosowana przed tym dniem praktyka dokonywania wykładni uprawnienia określonego w art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego w sposób typowy dla wykładni praw cywilnych.

8. Odwołując się ponownie do treści art. 7 ust. 1 dekretu należy zauważyć, że w przepisie tym w wyraźny i jednoznaczny sposób wyodrębnione zostały dwie grupy podmiotów. W ramach pierwszej z nich dekretowy ustawodawca wskazał podmioty uprawnione do złożenia wniosku o przyznanie, wymienionych w tym przepisie, praw do gruntu objętego skutkami prawnymi dekretu warszawskiego (wnioskodawcy), tj.: dotychczasowego właściciela gruntu; prawnych następców właściciela, będących w posiadaniu gruntu; osoby prawa jego (dotychczasowego właściciela gruntu) reprezentujące; użytkowników gruntu oddanych tym użytkownikom w zarząd i użytkowanie na podstawie obowiązujących przepisów. Drugą grupę podmiotów, wyodrębnioną w art. 7 ust. 1 dekretu, stanowią tylko dotychczasowi właściciele, jako ci, na których rzecz ma nastąpić przyznanie przez gminę na odebranych tym właścicielom gruncie prawa wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy – beneficjenci prawnej restytucji dalszego korzystania z tych gruntów. Dekretowy ustawodawca wyraźnie zatem rozróżnił podmioty uprawnione jedynie do wnioskowania (złożenia wniosku) o przyznanie prawa do gruntu oraz podmioty, na rzecz których przyznanie tych praw miało nastąpić.

Przyznanie praw określonych w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, w literalnym ujęciu tego przepisu, następuje więc tylko na rzecz dotychczasowego właściciela gruntu. Potwierdzeniem tak wąskiego podmiotowo ujęcia w omawianym przepisie kręgu osób uprawnionych do uzyskania prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy w celu dalszego korzystania z gruntu odebranego dekretem, jest treść art. 7 ust. 2 dekretu. Według tego ostatniego przepisu przyznanie praw do gruntu zostało uzależnione od spełnienia warunku dopuszczalności korzystania z gruntu (ponownie literalnie) tylko przez jego dotychczasowego właściciela – w sposób dający się pogodzić z przeznaczeniem określonym w planie zabudowania. Normatywnym wyznacznikiem dopuszczalności przyznania prawa do gruntu odebranego dekretem była więc możliwość korzystania z tego gruntu w określony sposób jedynie przez jego dotychczasowego (uprzedniego) właściciela, a nie przez każdy z podmiotów uprawnionych do wnioskowania o ustanowienie prawa do gruntu. W ten sposób dekretowy ustawodawca przewidział możliwość dopuszczalności przyznania prawa do gruntu tylko na rzecz jego dotychczasowego właściciela, niezależnie od tego, czy właścicielem tym była osoba fizyczna, czy osoba prawna. Zaś w odniesieniu do osób prawnych w art. 7 ust. 2 dekretu sformułowany został kolejny warunek, stanowiący, że użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w myśl planu zabudowania nie może pozostawać w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej, która została pozbawiona dekretem prawa własności.

9. Mając na uwadze wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich zgłoszone we wniosku o podjęcie uchwały oraz pisma procesowe innych organów przedstawione na wstępie uzasadnienia niniejszej uchwały, w pierwszej kolejności należy wyjaśnić znaczenie dwóch pojęć prawnych: „wierzycielność” i „roszczenie”.

„Wierzycielność” to prawo podmiotowe wierzyciela do uzyskania od dłużnika określonego świadczenia, natomiast „roszczenie” to z reguły związane z daną wierzycielnością uprawnienie wierzyciela do żądania od oznaczonej osoby zachowania się w określony sposób. Innymi słowy, roszczenie to możliwość domagania się wypełnienia zobowiązania.

Istota wierzycielności wyrażona w art. 2 § 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz. U. Nr 82, poz. 598) – obowiązującego w chwili wejścia w życie dekretu warszawskiego, polegała na tym, że dłużnik obowiązany był wobec wierzyciela do świadczenia, a więc „dania, czynienia, nieczynienia, zaprzestania lub znoszenia” (art. 2 § 2 tego rozporządzenia). Natomiast obecnie istota ta wynika z art. 353 § 1 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym wierzyciel może żądać od dłużnika świadczenia, a dłużnik powinien świadczenie spełnić. Świadczenie może polegać na działaniu albo na zaniechaniu (art. 353 § 2 Kodeksu cywilnego).

Nie ulega wątpliwości, że mający być przyznanym, w zamian za odebraną dekretem warszawskim z mocy samego prawa własność, nowy tytuł prawny do władania nieruchomością (dzierżawa wieczysta gruntu lub prawo zabudowy) stanowił

warunkową ekspektatywę prawa majątkowego, tj. ekspektatywę nabycia prawa podmiotowego przez dotychczasowego właściciela w postaci uzyskania od gminy m.st. Warszawy świadczenia przyznania mu ww. praw do korzystania z gruntu, ale tylko po spełnieniu normatywnego warunku przede wszystkim pogodzenia tego korzystania z przeznaczeniem nieruchomości w planie zabudowania.

Tak dekretowo ukształtowaną ekspektatywę warunkową można uznać za wierzytelność byłego właściciela wobec gminy m.st. Warszawy. Roszczeniem zaś – w ujęciu art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego – była możliwość domagania się w drodze stosownego wniosku składanego przez dotychczasowego właściciela gruntu, prawnych następców właściciela, będących w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie użytkowników gruntu, przyznania na tym gruncie, ale tylko jego dotychczasowemu właścicielowi, prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną.

Wierzytelność wynikająca z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego była prawem podmiotowym, ale takim, którego beneficjent został oznaczony co do tożsamości przez użycie w dekrecie warszawskim sformułowania „na rzecz dotychczasowego właściciela”. Prawodawca dekretowy w sposób wyraźny zastrzegł bowiem, że prawa do gruntu w zamian za utraconą własność nieruchomości przyznawane będą wyłącznie na rzecz dotychczasowego właściciela. Treścią zaś roszczenia była możliwość żądania (wnioskowania) od gminy m.st. Warszawy przyznania tych praw wprawdzie przez wymienione w art. 7 ust. 1 dekretu osoby, ale beneficjentem takiego żądania, jako wierzyciel, był *ex lege* wyłącznie dotychczasowy właściciel, a nie inne osoby uprawnione jedynie do złożenia wniosku.

Zgodnie z art. 168 Kodeksu zobowiązań, wierzyciel mógł bez zezwolenia dłużnika przelać swoją wierzytelność na osobę trzecią, o ile to nie sprzeciwiało się właściwości zobowiązania, ani przepisom ustawy. Natomiast w art. 509 § Kodeksu cywilnego wprowadzono dodatkowe zastrzeżenie, że przelew wierzytelności nie może sprzeciwiać się również zastrzeżeniu umownemu. Przeniesienie wierzytelności w postaci przyszłych podmiotowych praw, których beneficjentem *ex lege* mógł być wyłącznie dotychczasowy właściciel gruntu warszawskiego, sprzeciwiało się zatem hipotezie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego.

Stąd też krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania prawa do gruntu na podstawie powołanego przepisu był ograniczony dekretowo, tj. przez samego dekretowego ustawodawcę, do „dotychczasowego właściciela”, ewentualnie jego sukcesorów w drodze spadkobrania. Brak jest natomiast jakichkolwiek podstaw do poszukiwania argumentów mających służyć poszerzeniu tego kręgu.

Tak literalnie jednoznaczna konstrukcja art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego, potwierdzona celowościową i systemową wykładnią tego przepisu, prowadzi do oczywistego wniosku, że krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania prawa do gruntu na podstawie powołanego przepisu nie wychodzi poza pojęcie „dotychczasowego właściciela” i jego spadkobierców. Rozszerzanie tego kręgu

wbrew celowi wynikającemu z treści art. 1 i całego art. 7 dekretu warszawskiego, zwłaszcza gdy krąg ten miałby obejmować osoby, które nie zostały pozbawione jakichkolwiek praw wskutek wejścia w życie dekretu warszawskiego, nie znajduje zatem żadnych racjonalnych podstaw. Dekretowy ustawodawca związał bowiem restytucyjny skutek dekretu w jego art. 7 ust. 1 i 2 z odebraniem prawa własności tym dekretem, dlatego rozszerzenie kręgu uprawnionych o osoby, które nie utraciły żadnych praw na podstawie tego dekretu, zwłaszcza po 1997 r., tj. po wejściu w życie Konstytucji RP, nie znajduje również uzasadnienia w konstytucyjnej zasadzie ochrony własności. W art. 21 Konstytucji RP zapewniono bowiem ochronę właścicielom i ich spadkobiercom, a więc tylko tym, którzy w sprawach objętych dekretem warszawskim utracili własność w wyniku wejścia w życie tego dekretu oraz ich spadkobiercom, skoro pozbawienie własności uszczupliło masę spadkową.

10. Posłużenie się w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu pojęciem „dotychczasowy właściciel” nie jest więc przypadkowe i nie ma znaczenia potoczne. Dekret warszawski, jako akt ze sfery prawa publicznego, stanowi narzędzie władczego i bezwarunkowego odebrania prawa własności oraz przyznania w to miejsce właśnie tylko takim i tym podmiotom, tj. dotychczasowym właścicielom, prawa wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy do gruntu odebranego dekretem, albo – w następnej kolejności – przyznania prawa wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy do innego gruntu o równej wartości użytkowej, i w końcu odszkodowania w razie nieprzyznania praw do któregośkolwiek z wymienionych gruntów. Zatem to dekretowy ustawodawca, posługując się w omawianym art. 7 ust. 1 i 2 pojęciem „dotychczasowy właściciel”, normatywnie zdefiniował (zawęził) krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania praw do gruntu na podstawie powołanego przepisu.

Nie można więc dekretowego pojęcia „dotychczasowy właściciel” – czyli „niebędącego już właścicielem” – utożsamiać z samym „właścicielem” i na tej podstawie przypisywać byłemu właścicielowi zakres ochrony przynależny aktualnemu właścicielowi. Dekretowa ochrona „dotychczasowego właściciela” gruntu w postaci przypisania w art. 7 ust. 1 i 2 tylko temu podmiotowi uprawnienia do uzyskania prawa wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy jest bezpośrednią i oczywistą konsekwencją pozbawienia prawa własności właśnie tego podmiotu. Ustawodawca określił zatem w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu normatywny status „dotychczasowego właściciela”, jako podmiotu jedynie uprawnionego do uzyskania prawa na podstawie powołanego przepisu. Nie ma więc w systemie prawnym żadnych oczywistych podstaw wskazujących na dopuszczalność nabycia dekretowego statusu prawnego „dotychczasowego właściciela” gruntu warszawskiego w drodze czynności prawnej, zwłaszcza czynności ze sfery prawa cywilnego, mającej wywoływać skutki w postępowaniu administracyjnym określonym w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu.

11. W sytuacji, gdy o przyznaniu prawa do gruntu na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu rozstrzyga się w decyzji administracyjnej wydawanej w postępowaniu administracyjnym, dekretowe pojęcie „dotychczasowy właściciel” – określa-

jące podmiot, na rzecz którego ma nastąpić przyznanie prawa do gruntu – należy rozpatrywać także w kontekście przepisów procedury administracyjnej, a przede wszystkim w świetle przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 1 pkt 1 tego kodeksu, kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco.

W konsekwencji, przy rozważaniu kwestii dotyczących podmiotu będącego stroną postępowania administracyjnego uprawnioną do uzyskania prawa do gruntu na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego, pierwszorzędne znaczenie ma art. 28 k.p.a., który stanowi, że stroną (postępowania administracyjnego) jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Dla udzielenia odpowiedzi na pytanie przedstawione we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o przymiot strony w postępowaniu administracyjnym służącym wydaniu decyzji o przyznaniu prawa do gruntu objętego dekretem warszawskim, zasadnicze znaczenie ma zatem ustalenie w pierwszej kolejności, czy uprawnienie określone w art. 7 ust. 1 i 2 przysługujące dotychczasowemu właścicielowi, może być przeniesione na rzecz innego podmiotu ze skutkiem prawnym polegającym na uznaniu tego podmiotu (nabywcy) za stronę uprawnioną – w rozumieniu art. 28 k.p.a. – do uzyskania decyzji administracyjnej o przyznaniu na swoją rzecz prawa do gruntu na podstawie powołanego art. 7 ust. 1 i 2 dekretu.

Jak to już wyżej przedstawiono, zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu przyznanie prawa do gruntu w postępowaniu administracyjnym może nastąpić tylko na rzecz dotychczasowego właściciela. Normatywny cel dekretu i charakter uprawnienia do uzyskania prawa do gruntu odebranego dekretem w połączeniu z publicznoprawnym charakterem pozbawienia prawa własności gruntu oraz publicznoprawnym określeniem podmiotu mogącego być beneficjentem przyznanego na podstawie dekretu prawa do gruntu i warunków jego uzyskania i wreszcie publicznoprawnym (administracyjnym) trybem postępowania służącego ustaleniu spełnienia wszystkich dekretowych warunków przyznania prawa do gruntu, wykluczają dopuszczalność uznania za „dotychczasowego właściciela” w postępowaniu administracyjnym – w rozumieniu dekretu – także podmiotu wywodzącego swoje prawa z cywilnoprawnej umowy mającej mieć za przedmiot nabycie uprawnień wynikających z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego. Przedmiotem takiej umowy nie może być bowiem dekretowo określona cecha podmiotowa związana z byciem dotychczasowym właścicielem gruntu, którego własność została odebrana mocą dekretu. W konsekwencji, przedmiotem tego rodzaju umowy nie może być również interes prawny lub obowiązek – jako cechy podmiotowe określone w art. 28 k.p.a. – których przysługiwanie warunkuje bycie stroną postępowania administracyjnego, prowadzonego w celu wydania decyzji o przyznaniu prawa do gruntu na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu.

Przepis art. 28 k.p.a. nie stanowi samodzielnej podstawy prawnej kreującej interes prawny lub obowiązek w sprawie administracyjnej i w postępowaniu administracyjnym. W przepisie tym odwołano się jedynie do pojęć „interes prawny” i „obowiązek”, których zaistnienie warunkuje uznanie danego podmiotu za stronę postępowania administracyjnego, dlatego zakres znaczeniowy tych pojęć należy ustalać na podstawie aktów prawnych normujących przedmiot danej sprawy administracyjnej lub innych aktów prawnych, mających związek z aktem normującym daną sprawę administracyjną.

Przepisy dekretu warszawskiego, normującego sprawę przyznania prawa do gruntu odebranego tym dekretem, w żaden sposób nie regulują skutków prawnych nabycia praw określonych w tym dekrete przez osoby, które zawarły umowy o takim nabyciu. Nie ma więc w dekrete żadnych odniesień normatywnych, dających podstawę prawną do uznania przysługiwania interesu prawnego lub obowiązku w postępowaniu administracyjnym podmiotom powołującym się na umowę nabycia praw określonych w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu. Przedmiotem takiej umowy nie może być również prawo własności gruntu nieruchomości warszawskiej, skoro z mocy art. 1 omawianego dekretu, wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy przeszły na własność gminy m.st. Warszawy z dniem wejścia w życie tego dekretu, tj. z dniem 21 listopada 1945 r. Podmiot, powołujący się na umowę zawartą po dniu 21 listopada 1945 r., nie jest więc właścicielem gruntu odebranego dekretem, przez co nie jest również dotychczasowym właścicielem gruntu w rozumieniu art. 7 ust. 1 i 2 dekretu. Wejście w życie dekretu warszawskiego nie wywołało zatem żadnych skutków prawnych w sferze praw i obowiązków osób, które zawarły omawiane umowy po dniu 21 listopada 1945 r.

Uwzględniając przy tym okoliczność wprowadzenia sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych przez Naczelny Sąd Administracyjny dopiero pod koniec 1980 r., nie sposób współcześnie skutecznie formułować pogląd o istnieniu podstaw prawnych do traktowania nabywcy w drodze umowy cywilnoprawnej zawartej przed 1980 r., mającej mieć za przedmiot uprawnienia określone w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu, jako podmiotu uprawnionego do uzyskania praw do gruntu na podstawie decyzji (orzeczenia administracyjnego) wydawanej według przepisów omawianego dekretu, tylko przez fakt ukształtowania się w tym zakresie praktyki organów administracji, przejawiającej się w traktowaniu ww. umów, jako źródła interesu prawnego w prowadzonym postępowaniu administracyjnym. Taka praktyka orzecznicza organów administracji, począwszy od chwili wejścia w życie dekretu warszawskiego w 1945 r. aż po wprowadzenie sądowej kontroli decyzji administracyjnych dopiero w 1980 r., nie była bowiem poddana sądowej kontroli i w konsekwencji, pomimo utrwalenia się jej na długie lata, nie doszło do jakiegokolwiek jej usankcjonowania w obowiązującym prawie. Obecnie praktyka ta pozostaje niewzruszona jedynie ze względu na niedopuszczalność zastosowania wobec decyzji administracyjnych (o przyzna-

niu praw osobom i podmiotom powołującym się na omawiane umowy) wydanych przed 1980 r. bezpośredniej sądowej kontroli ich prawidłowości.

Nie ma więc żadnych racjonalnych przesłanek do przypisywania osobom, które z własnej woli i na własne ryzyko zawierały umowy cywilnoprawne mające skutkować wejściem w uprawnienie dekretowe określone w art. 7 ust. 1 i 2, ochrony w obszarze prawa publicznego, tj. w postępowaniu administracyjnym, jako rzekomy wyraz zachowania konstytucyjnej zasady pewności prawa i zaufania do prawodawcy. Oczekiwanie z samego zawarcia umowy określonego rezultatu w sferze publicznoprawnej nie było i nie jest poparte jakąkolwiek wystawioną w dekrete normą prawną, która miałaby ulec zmianie. Wprowadzanie natomiast licznych regulacji okołodekretowych z jednoczesnym brakiem jakiegokolwiek ingerencji ustawodawcy w samą treść dekretu, szczególnie w treść art. 7 ust. 1 i 2, dowodzą braku aksjologicznych podstaw uznawania przez ustawodawcę oczekiwań nabywców za usankcjonowane prawnie, a przynajmniej za usprawiedliwione.

Szczególnie trudno upatrywać w kolejnych regulacjach marginalizujących uprawnienia dotychczasowych właścicieli gruntów warszawskich, by ustawodawca dążył do usankcjonowania w sferze publicznoprawnej skutków zawartych umów cywilnoprawnych. Począwszy bowiem od wieloletniego zaniechania uruchomienia przez prawodawcę realizacji roszczeń odszkodowawczych określonych w art. 7, art. 8 i art. 9 dekretu i w konsekwencji ich wygaszenia w 1985 r. oraz stopniowego wprowadzania od 1958 r. aż po współczesne czasy kolejnych okoliczności normatywnie wykluczających dopuszczalność przyznania byłym właścicielom praw do gruntów warszawskich, nie jest wyrazem stabilności prawodawcy zaspokajania roszczeń byłych właścicieli i dążenia do rozszerzania kręgu uprawnionych, lecz wręcz odwrotnie, całokształt zmian okołodekretowych potwierdza dążenie ustawodawcy do znaczącego ograniczenia zaspokojenia roszczeń tych, którzy doznali realnego uszczerbku majątkowego w wyniku dekretu. Tym bardziej, nie ma żadnych racjonalnych przesłanek do przypisywania ustawodawcy woli sankcjonowania skutków zawartych umów dla nabywców z tych umów, skoro przede wszystkim dla osób bezpośrednio dotkniętych skutkami dekretu ustawodawca nie przejawia stanowczego zamiaru kompleksowego rozliczenia tych skutków, lecz wprowadza kolejne ograniczenia tych rozliczeń.

12. Rozważając dopuszczalność wywodzenia interesu prawnego z cywilnoprawnej umowy, mającej mieć za przedmiot przeniesienie uprawnienia określonego w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu na nabywcę wskazanego w tej umowie, należy odróżnić skutki prawne wynikające z czynności cywilnoprawnej stwierdzonej tą umową od podmiotowości prawnej w prawie administracyjnym. Skutki czynności cywilnoprawnej, co do zasady, nie powodują same przez się powstania praw podmiotowych w sferze prawa administracyjnego. Nie ma bowiem żadnych podstaw prawnych, aby uznać istnienie domniemania dopuszczalności kreowania podmiotowości prawnej w sferze prawa administracyjnego skutkami prawnymi czynności cywilnoprawnych. Jest wręcz odwrotnie. Właśnie ze względu na



charakter prawa administracyjnego, jako instrumentu władztwa publicznego kształtowanego wolą władzy ustawodawczej w tym zakresie, nie można wobec woli władzy, wyjawionej w obowiązującym prawie, przeciwstawiać woli podmiotów poddanych tej władzy, wyjawionej w drodze czynności cywilnoprawnych stwierdzonych aktami (umowami), stosowanymi w sferze prawa cywilnego. Wola podmiotów ze sfery prawa cywilnego nie ma prymatu wobec woli władzy publicznej bez istnienia ku temu wyrażnej normy prawa materialnego.

Nie jest więc dopuszczalne modyfikowanie prawa opartego na administracyjnej metodzie regulacji – reglamentowanej min. konstytucyjną zasadą praworządności określoną w art. 7 Konstytucji RP (organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa) oraz zasadą legalności wyrażoną w art. 6 k.p.a. – w sposób dorozumiany, tzn. bez istnienia ku temu wyrażnej i niewątpliwej podstawy prawnej, skutkami czynności cywilnoprawnych wynikających z prawa opartego na cywilnoprawnej metodzie regulacji, a więc odwołującego się do równości stron tych czynności, oraz ich wolnej i zgodnej woli. Prawo administracyjne ze swojej natury i celu jest zbiorem norm, co do zasady, bezwzględnie wiążących. Natomiast prawo cywilne, co do zasady, jest zbiorem norm obowiązujących tylko o tyle, o ile strony układające swoje stosunki prawne, nie zdecydowały inaczej (normy względnie wiążące). Stąd norm bezwzględnie wiążących w sferze prawa publicznego nie można w sposób dorozumiany modyfikować skutkami czynności podejmowanych w sposób regulowany normami względnie wiążącymi w sferze prawa cywilnego, jeżeli brak jest ku temu wyrażnej podstawy prawnej.

Brak jest zatem podstaw do uznania za prawidłowe twierdzenia o dopuszczalności wyłączenia oddziaływania czynności cywilnoprawnych na sferę prawa administracyjnego tylko wtedy, gdy istnieje wyraźna norma prawna zakazująca takiego oddziaływania. Oddziaływanie to jest bowiem dopuszczalne tylko przy istnieniu wyrażnej normy prawnej dopuszczającej takie oddziaływanie. Innymi słowy, dorozumienie określonego zachowania nie wymaga wyrażnej podstawy prawnej w sferze normowanej przepisami względnie wiążącymi, tj. w sferze cywilnoprawnej, skoro tylko nakazane zachowanie w tej sferze, wymaga istnienia wyrażnej normy prawnej. Nie ma natomiast podstaw na dorozumienie zachowania w sferze normowanej przepisami bezwzględnie wiążącymi, tj. w sferze publicznoprawnej, skoro nakazane zachowanie wynika z istniejącej wyrażnej normy prawnej i dlatego odstępstwo od nakazu zachowania również wymaga wyrażnej normy prawnej.

Sfera normotwórcza, przedmiot i podmiotowość prawa administracyjnego mogą być zatem kształtowane normami prawa cywilnego tylko wtedy, gdy istnieje wyraźna norma prawna dopuszczająca taką modyfikację. Brak takiej normy wyklucza możliwość oddziaływania prawa cywilnego i czynności cywilnoprawnych na kształt stosunku administracyjnoprawnego w jakimkolwiek jego zakresie. Nie można zatem z zasady spójności systemu prawnego wyprowadzać wniosku o dopuszczalność kształtowania stosunku administracyjnoprawnego prawem i czynnościami cywilnoprawnymi tylko dlatego, że prawo cywilne i prawo admini-

stracyjne są elementem tego samego systemu prawnego. Spójność systemu prawnego przejawia się przede wszystkim w respektowaniu odmienności normatywnych dotyczących przedmiotu i metody regulacji w poszczególnych gałęziach prawa, w tym prawa cywilnego i prawa administracyjnego oraz we wzajemnym uzupełnianiu się regulacji z poszczególnych gałęzi prawa w odniesieniu do tych samych lub takich samych pojęć, przedmiotów i podmiotów używanych w tych gałęziach prawa. O ile więc, dla przykładu, prawo cywilne jest źródłem definicji „prawa własności” dla takiego pojęcia użytego w prawie administracyjnym, a prawo administracyjne jest źródłem definicji normatywnego pojęcia „droga publiczna” użytego w prawie cywilnym, a nawet w prawie karnym, o tyle skutki czynności cywilnoprawnych nie znajdują takiego samego odniesienia w prawie administracyjnym bez istnienia na tę okoliczność wyraźnej normy prawnej. W sferze prawa administracyjnego (prawa publicznego) skutki takie powstają zatem tylko wtedy, gdy ustawodawca wyraźnie to uregulował. Unormowanie to nie polega przy tym na umieszczeniu przez ustawodawcę wyraźnego zakazu, którego brak byłby poczytywany za dorozumiane dopuszczenie oddziaływania skutków czynności cywilnoprawnych na podmiotową sferę praw i obowiązków w prawie administracyjnym, ale na sformułowaniu wyraźnego przyzwolenia na uznanie tych skutków w sferze prawa administracyjnego.

Ze względu na brak zdefiniowania w art. 28 k.p.a. pojęcia interesu prawnego i obowiązku, nie sposób ustalić normatywnej treści tych pojęć w drodze literalnej wykładni tego przepisu na potrzeby jego zastosowania do umów cywilnoprawnych mających mieć za przedmiot uprawnienie dotychczasowego właściciela gruntu, o którym mowa w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego.

13. W dotychczasowym dorobku judykatury pojęcie interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a., od początku kształtowania się orzecznictwa sądów administracyjnych, tj. od 1980 r., zawsze było związane z istnieniem powszechnie obowiązującej normy administracyjnego prawa materialnego, z której taki interes powinien wynikać.

W wyroku z dnia 22 lutego 1984 r., sygn. I SA 1748/83, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził min., że: „Pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 k.p.a., a następnie pozostałe przepisy tego kodeksu, może być wyprowadzone tylko z administracyjnego prawa materialnego, to jest z konkretnej normy prawnej, która może stanowić podstawę do sformułowania interesu albo obowiązku obywateli. Mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym znaczy to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby, czy też zaniechania albo ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby. Od tak pojmowanego interesu prawnego trzeba odróżnić interes faktyczny, to jest stan, w którym obywatel wprawdzie jest bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa powszechnie

obowiązującego, mającego stanowić podstawę skutecznego żądania stosownych czynności organu administracji. W takim wypadku obywatelowi nie przysługują atrybuty strony w postępowaniu administracyjnym”.

Przedstawiony pogląd jest konsekwentnie podtrzymywany również we współczesnym orzecznictwie sądownoadministracyjnym już od ponad czterdziestu lat, stanowi zatem utrwaloną i niekwestionowaną praktykę orzeczniczą w dokonywaniu wykładni omawianego art. 28 k.p.a.

Przykładem kolejnych wypowiedzi sądów administracyjnych podzielających przedstawiony pogląd jest np.: wyrok NSA z dnia 29 stycznia 1991 r., sygn. IV SA 972/90, ONSA 1991, nr 3–4, poz. 52, w którym wskazano, że: „Według tego przepisu (tj. art. 28 k.p.a.) decydującym kryterium uznania określonego podmiotu za stronę jest występowanie albo interesu prawnego, albo obowiązku prawnego. O tym zaś, czy interes lub obowiązek mają charakter prawny, czy tylko faktyczny, przesądza z kolei treść przepisów prawa materialnego. Chodzi przy tym o takie przepisy prawa materialnego, z których dla konkretnego podmiotu wynikają prawa lub obowiązki pozostające w związku z rozstrzygnięciem wydanym w postępowaniu administracyjnym”; wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 1993 r., sygn. I SA 1719/92, w którym wskazano, że: „Interes prawny jest kategorią normatywną, mającą swe źródło w przepisach regulujących sposób załatwienia sprawy i stanowiących podstawę prawną jej rozstrzygnięcia, zarazem ściśle związaną z przedmiotem prowadzonego postępowania”; wyrok NSA z dnia 9 marca 1994 r., sygn. III SA 1434/93, w którym wskazano, że: „Legitymację w postępowaniu administracyjnym określają przepisy prawa, a nie czynności prawne między poszczególnymi podmiotami”; wyrok NSA z dnia 19 stycznia 1995 r., sygn. I SA 1326/93, w którym wskazano, że: „Pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 k.p.a., może być wyprowadzone tylko z przepisów prawa materialnego, czyli z normy prawnej, która stanowi podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku”; wyrok NSA z dnia 15 października 1998 r., sygn. III SA 955/97, w którym wskazano, że: „Istotną cechą „strony” w rozumieniu art. 28 k.p.a. jest to, że jest ona podmiotem własnych praw (interesów prawnych) lub obowiązków, które podlegają skonkretyzowaniu w postępowaniu administracyjnym. Pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 k.p.a., może być wyprowadzone tylko z przepisów prawa materialnego, czyli normy prawnej, która stanowi podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku”; wyrok NSA z dnia 30 czerwca 1999 r., sygn. IV SA 629/97, w którym wskazano, że: „Podstawę procesowej legitymacji strony musi stanowić przepis prawa materialnego wskazujący na własne prawo (interes prawny) lub obowiązek podmiotu, które podlegają skonkretyzowaniu w postępowaniu administracyjnym. Tak więc istotą interesu prawnego jest jego związek z konkretną normą prawa materialnego – taką normą, którą można wskazać jako jego podstawę i z której podmiot legitymujący się tym interesem może wywodzić swoje racje”; wyrok NSA z dnia 13 marca 2001 r., sygn. I SA 2312/99, w którym wskazano, że: „Aby mieć przymiot strony, należy wykazać interes prawny w danym postępowaniu lub w żądaniu

dokonania czynności przez organ. Pojęcie zaś interesu prawnego ma charakter materialnoprawny, to znaczy, że musi wynikać z przepisów prawa materialnego, czyli normy prawnej stanowiącej podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku. Nie wystarczy wykazać jakiegokolwiek interesu, ale musi mieć on charakter prawny, a więc musi istnieć norma prawna przewidująca w określonym stanie faktycznym i w odniesieniu do określonego podmiotu możliwość wydania określonej decyzji lub podjęcia czynności. Uznanie przez organ danego podmiotu za stronę postępowania, nie czyni go taką stroną, jeżeli nie spełnia on przesłanek z art. 28 k.p.a.”; wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2006 r., sygn. I OSK 831/05, w którym wskazano, że: „art. 28 k.p.a. uznać należy za mający charakter mieszany, tj. materialno-procesowy, bowiem poszukiwanie interesu prawnego, o którym w nim mowa odbywa się w przepisach prawa materialnego, mających zastosowanie w sprawie”; wyrok NSA z dnia 1 kwietnia 2011 r., sygn. I OSK 832/10, w którym wskazano, że: „Pojęcie „interes prawny” użyte w art. 28 k.p.a. oznacza interes oparty na prawie lub chroniony przez prawo. Interes ten wynika z przepisu prawa materialnego, który w okolicznościach danej sprawy daje podstawę do uznania danego podmiotu za stronę postępowania”; wyrok NSA z dnia 21 października 2011 r., sygn. I OSK 1819/10, w którym wskazano, że: „Pojęcie strony jest kategorią materialnoprawną i wiąże się z interesem prawnym, czyli uprawnieniem lub obowiązkiem wynikającym z konkretnego przepisu prawa materialnego. O interesie prawnym można więc mówić wówczas, gdy istnieje związek pomiędzy obowiązującą normą prawa materialnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu polegający na tym, że akt stosowania tej normy ma wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie prawa materialnego”; wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2017 r., sygn. II OSK 346/17, w którym stwierdzono, że: „Artykuł 28 k.p.a. nie stanowi samostojącej normy prawnej wyprowadzenia interesu prawnego lub obowiązku, a wymaga współzastosowania z przepisami materialnego prawa administracyjnego. O tym, czy jednostka ma w sprawie interes prawny albo obowiązek prawny przesądza to, czy w wyniku dokonania autorytatywnej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego następuje przyznanie albo ograniczenie uprawnienia, czy też nałożenie albo zwolnienie z obowiązku. Przyjmuje się, że podstawą do wyprowadzenia interesu prawnego obok norm prawa materialnego mogą być też normy administracyjnego prawa ustrojowego, ale tylko o tyle o ile kształtują uprawnienia albo obowiązki jednostek objętych regulacją prawa ustrojowego (np. w sprawach wygaśnięcia mandatu) lub regulacje ustrojowe ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Nie stanowią podstawy do wyprowadzenia interesu prawnego dla organów administracji publicznej lub państwowych, samorządowych jednostek organizacyjnych przepisy prawa ustrojowego regulujące zadania tych organów lub jednostek i to niezależnie, czy są zawarte w ustawach ustrojowych czy ustawach materialnoprawnych. Na podstawie zatem regulacji prawnej zadań organów lub jednostek nie można wyprowadzić przyznania interesu prawnego albo obowiązku. Pozostaje to bowiem w związku z przyznaną tym organom lub jednostkom kompe-

tencją do działania, w tym dokonywania autorytarnej konkretyzacji norm materialnego prawa administracyjnego w trybie postępowania administracyjnego, regulowanego przepisami k.p.a. (...) To, że nadleśniczy reprezentuje Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych, nie daje podstawy do wyprowadzenia interesu prawnego na podstawie art. 140 k.c. Artykuł 140 k.c. może stanowić podstawę do wyprowadzenia interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym, gdy przepis materialnego prawa administracyjnego odsyła do uwzględnienia w stosunkach administracyjnych zakresie uprawnienia lub obowiązku prawa własności”.

Cytowane tylko przykładowo orzeczenia potwierdzają, że poglądy wyrażone w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, jako mające stanowić nową, odmienną od dotychczasowej praktykę orzeczniczą, są w istocie kontynuacją wykładni pojęcia „interesu prawnego” w prawie administracyjnym przyjętą od początku istnienia sądownictwa administracyjnego po 1980 r.

14. Przedstawiona wieloletnia i przez to reprezentatywna praktyka orzecznicza Naczelnego Sądu Administracyjnego jest oparta także na wieloletniej i ugruntowanej doktrynie prawa publicznego, w której zwraca się szczególną uwagę na charakter i zarazem odrębności aksjologiczne wobec prawa cywilnego. W sferze prawa administracyjnego, będącego znaczącym filarem prawa publicznego, normy prawne uznaje się za bezwzględnie wiążące. Stosunki administracyjnoprawne mają przy tym charakter jednostronny ściśle związany z władczymi kompetencjami organów sprawujących administrację, co w konsekwencji wyklucza swobodę dokonywania czynności prawnych na wzór swobody właściwej prawu cywilnemu. Wyklucza to także możliwość modyfikowania przez strony stosunku administracyjnoprawnego norm kształtujących treść tego stosunku, która to treść jest pochodną norm prawa administracyjnego w kontekście zaistniałego stanu faktycznego.

W stosunku administracyjnoprawnym żadna z jego stron nie może więc nie tylko modyfikować norm prawnych kształtujących ten stosunek, ale tym bardziej nie może ich wyłączać lub uzależniać ich stosowania od własnej woli. Kształt i skutki prawne stosowania norm prawa administracyjnego nie zależą także od zgodnej woli stron i adresatów tych norm. Istotą norm ze sfery prawa administracyjnego jest podporządkowanie się ich treści w zakresie podmiotowym zarówno w odniesieniu do uprawnień, jak i obowiązków. Z tego względu, strony umowy cywilnoprawnej nie mogą oczekiwać, że swoboda zawierania umów i wyrażania w nich swojej woli w sferze prawa cywilnego wywoła takie same skutki prawne w sferze prawa administracyjnego. Prawo administracyjne nie poddaje się bowiem takiej samej modyfikacji w zakresie norm materialnoprawnych, jakim może być poddawane prawo cywilne przez zgodne oświadczenia woli stron umowy. O ile bowiem prawo cywilne – co do zasady – bazuje na wolnej, zgodnej i równo chronionej woli stron (równorzędność stron w sferze prawa cywilnego), to prawo administracyjne charakteryzuje się z samej natury nierów-

norzędnością, polegającą na nadrzędności organu stosującego normy prawa administracyjnego wobec adresata tych norm.

O ile zatem w sferze prawa cywilnego nie można wykluczyć wynikania interesu prawnego ze skutków samej tylko czynności prawnej dokonanej na podstawie obowiązującego prawa w ramach zgodnej woli stron, to w sferze prawa administracyjnego na pierwszy plan, jako źródło interesu prawnego, wysuwa się powszechnie obowiązująca norma prawna reglamentująca zakres i treść tego interesu. Skonkretyzowana norma prawa powszechnie obowiązującego wyznacza przy tym treść tego interesu, jako relacji między oczekiwaniami danego podmiotu wobec organów wykonujących prawo administracyjne, a kompetencjami tych organów i możliwościami władczymi, jakimi organy te dysponują wobec danego podmiotu. Źródłem interesu prawnego mogą być zatem takie normy, które określają treść praw lub obowiązków, tj. sposób zachowania się swoich adresatów, którymi w sferze prawa administracyjnego są przede wszystkim podmioty znajdujące się na zewnątrz wobec organów administracji wyposażonych we władcze kompetencje. Są to normy materialne określające interes prawny albo obowiązek danego podmiotu, który to interes prawny i obowiązek – w wyniku przeprowadzenia postępowania służącego zastosowaniu tych norm – przekształca się w prawo albo obowiązek w sensie podmiotowym i materialnym. Z tego właśnie względu źródłem interesu prawnego w prawie administracyjnym są normy prawa materialnego.

Interes prawny w prawie administracyjnym – wynikający z norm prawa materialnego, których zastosowanie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych – musi być przy tym konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić oraz aktualny, tj. nadający się do urzeczywistnienia w danej sytuacji faktycznej i prawnej, jak i wiążący się z realnością, co oznacza, że powinien istnieć w dacie stosowania tych norm. Wynikanie interesu prawnego z normy prawa materialnego obiektywizuje w konsekwencji indywidualny interes prawny oparty na tej normie. Interes prawny w sferze prawa administracyjnego istnieje zatem wówczas, gdy zgłaszane żądanie oparte jest na konkretnej normie materialnoprawnej i gdy o jego istnieniu nie decyduje samo przekonanie zgłaszającego żądanie, ale ocena istnienia tego żądania w kontekście skonkretyzowanych norm materialnoprawnych.

15. Brak ścisłego związku interesu indywidualnego z normą materialnoprawną, stanowiącą źródło tego interesu, oznacza, że jest to jedynie interes faktyczny. Interesem faktycznym będzie więc zarówno interes indywidualny niepozostający w jakimkolwiek związku z jakąkolwiek normą prawną, jak również taki interes, który nawiązuje do norm prawnych, ale nie są to materialne normy prawne, a także interes, który nawiązując do materialnych norm prawnych, nie wynika jednak z tych norm bezpośrednio, lecz jest wyprowadzany z aktów albo czynności co najwyżej opartych na tych normach, a to oznacza jedynie pośredni związek tego interesu z normami prawnymi.

Materialna norma prawna powinna również aktualnie i bezpośrednio dotyczyć sytuacji danego podmiotu – interes prawny nie może być bowiem wypro-

wadzany z samego tylko faktu istnienia jakiegoś aktu prawnego czy istnienia jakiejś instytucji prawnej. Nie może też wynikać tylko z interesów lub uprawnień innych podmiotów, nie może również mieć charakteru hipotetycznego. Źródłem interesu prawnego w prawie administracyjnym nie mogą być zatem różnego rodzaju zdarzenia prawne mieszczące się w sferze stosowania prawa, w konsekwencji czego nie można go wywieść w szczególności ze skutków czynności prawnych prawa cywilnego, w tym z faktu istnienia powiązania określonych podmiotów stosunkiem cywilnoprawnym, szczególnie w postaci umowy zobowiązaniowej. W przeciwnym razie, bezwzględnie wiążąca norma materialna prawa administracyjnego i jej stosowanie byłoby kształtowane wolą stron umowy cywilnoprawnej, co jest nie do pogodzenia z charakterem stosunku administracyjnoprawnego, wykluczającego wolę stron w kształtowaniu treści tego stosunku.

Powyższe nie stoi na przeszkodzie wywodzeniu interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. z materialnoprawnego przepisu prawnego, należącego również do innej, niż prawo administracyjne, gałęzi prawa – w tym z prawa cywilnego, o ile taki przepis jest źródłem interesu prawnego albo obowiązku, którego dotyczy postępowanie administracyjne.

16. Wyjaśnić też należy, że umowy cywilnoprawne nie kreują norm prawnych powszechnie obowiązujących, lecz są jedynie efektem stosowania prawa cywilnego w wyniku zgodnej woli stron. Treść czynności prawnej nie czyni bowiem z tej czynności normy prawnej. Natomiast normy materialne prawa administracyjnego kreują opisane w nich uprawnienia i obowiązki niezależnie od woli adresatów tych norm. Od woli adresatów norm materialnych prawa administracyjnego może co najwyżej zależeć skorzystanie z uprawnień określonych w tych normach, ale już poddanie się obowiązkom wynikającym z tych norm jest niezależne od woli ich adresatów i następuje w sposób także wymuszony.

Źródłem sytuacji prawnych w prawie administracyjnym mogą być zatem wyłączenie normy prawne i jedynie bezpośredni związek interesu indywidualnego z tymi normami pozwala kwalifikować go jako interes prawny. Skutki czynności prawnej dokonanej przez podmioty prawa cywilnego samoistnie nie stanowią więc źródła interesu prawnego w sferze prawa administracyjnego. Takie źródło mogą stanowić tylko wtedy, gdy istnieje norma prawna nawiązująca w swojej treści do takich aktów i czynności ze sfery prawa cywilnego. Interes prawny w prawie administracyjnym nie jest bowiem wyznaczany wolą stron będących adresatami tego prawa, lecz wolą prawodawcy kształtującego podmiotowy zakres stosowania tego prawa. Dla uzyskania przymiotu strony postępowania administracyjnego, w rozumieniu art. 28 k.p.a., konieczne jest zatem istnienie normy prawa materialnego, która łączyłaby z faktem zawarcia umowy cywilnoprawnej skutek w postaci przypisania stronom takiej umowy interesu prawnego w sferze administracyjnoprawnej.

17. Charakter i cel norm prawa administracyjnego, opartych na władczym oddziaływaniu (imperium) wobec ich adresatów w zakresie zarówno przyznanych w tych normach uprawnień, jak i nałożonych tymi normami obowiązków, determi-

nuje konieczność precyzyjnego określenia zakresu podmiotowego tych norm. Skoro bowiem prawo administracyjne jest narzędziem władczego administrowania zarówno w rozdziale uprawnień, jak i nakładaniu określonych obowiązków, normy tego prawa nie mogą pozostawiać organom je stosującym jakiegokolwiek swobody w definiowaniu podmiotowego zakresu ich oddziaływania. Zarówno przy uprawnieniu, jak i obowiązku, to norma prawna powinna definiować podmioty uprawnione i zobowiązane w celu wykluczenia uznaniowości organów stosujących prawo administracyjne, która nie znajdowałaby podstawy w obowiązującym prawie.

Taki wymóg wynika przede wszystkim z art. 2 Konstytucji RP, w którym ustrojodawca deklaruje prawny charakter Rzeczypospolitej Polskiej, oznaczający min. oparcie działań organów państwa na obowiązującym prawie. Jeżeli więc organy stosujące prawo nie mogą swobodnie kreować podmiotowego zakresu norm prawa administracyjnego, to tym bardziej zakres ten nie może być w żaden sposób kreowany czy modyfikowany przez adresatów norm prawa administracyjnego, nawet wtedy, gdy modyfikacja ta miałaby wynikać ze zgodnej woli stron wyrażonej w umowie pomiędzy tymi stronami. Nie mogą bowiem strony umówić się o podmiotowość stosowania norm prawa administracyjnego, zwłaszcza dlatego, że nie są wykonawcami tych norm, a jedynie ich adresatami. Wola stron nie może więc zastępować woli prawodawcy w określeniu podmiotowego zakresu uprawnienia i obowiązku realizowanego w prawie administracyjnym.

Nie można oczywiście wykluczyć sformułowania w prawie administracyjnym podmiotowego zakresu uprawnienia albo obowiązku w sposób nieprecyzyjny. W takim wypadku może zaistnieć konieczność ustalenia tego zakresu w drodze wykładni prawa odwołującej się w pierwszej kolejności do art. 28 k.p.a., w którym wskazano kluczowe elementy decydujące o podmiotowości prawnej w procedurze administracyjnej. Wykładnia ta nie może jednak być prawotwórcza, a może jedynie zmierzać do zidentyfikowania podmiotowego zakresu przyznanego uprawnienia lub nałożonego obowiązku przez pryzmat wartości chronionej daną normą prawną. Wykładnia identyfikacyjna nie może więc prowadzić do wykreowania uprawnienia albo obowiązku w prawie administracyjnym wobec osób, których sytuacja faktyczna w kontekście treści normy prawnej nie będzie objęta celem tej normy.

18. Uwzględniając ponad czterdziestoletni utrwalony już dorobek praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych w zakresie uznawania za źródło interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym materialnej normy prawnej kreującej ten interes prawny, wsparty także wieloletnim dorobkiem doktryny prawa administracyjnego, należy podzielić stanowisko wyrażone w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2022 r., sygn. I OPS 1/22, oraz zawarte w niej uzasadnienie, w której – podsumowując szczegółowo dotychczasowy dorobek doktryny i judykatury – 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”.



Nie ma przy tym znaczenia, że powołana uchwała została podjęta w sprawie odszkodowawczej, unormowanej przepisami innej ustawy, a nie dekretem warszawskim. Argumentacja zawarta w tej uchwale dotyczy bowiem wykładni pojęcia „interesu prawnego” zawartego w art. 28 k.p.a., mającego zastosowanie w każdej sprawie administracyjnej, w tym także w sprawie przyznania praw na podstawie dekretu warszawskiego, ponieważ przepis ten stanowi normatywny punkt odniesienia do identyfikowania stron postępowania administracyjnego. W świetle powołanej uchwały czynność prawna ze sfery prawa cywilnego może być źródłem interesu prawnego w prawie administracyjnym i w konsekwencji tego uzyskania uprawnienia normowanego tym prawem tylko wtedy, gdy ustawodawca dopuścił w prawie administracyjnym taki skutek materialnoprawny czynności cywilnoprawnej. Takiej normy materialnoprawnej dekret warszawski jednak nie zawiera.

19. Ustawodawca w art. 28 k.p.a. odwołuje się do kategorii „interesu prawnego” i „obowiązku”, stąd wykładnia tego przepisu obejmuje wykładnię tych właśnie pojęć, a nie pojęcia „roszczenia”, czy „uprawnienia”. To ustawodawca zadecydował, że dla oceny istnienia legitymacji procesowej istotna jest kategoria „interesu prawnego” i „obowiązku”, a nie kategoria „uprawnienia” bądź „roszczenia”. Przepis art. 28 k.p.a. jest swoistym łącznikiem pomiędzy sferą materialnoprawną (interesy prawne i obowiązki), a sferą procesową (pojęcie strony postępowania). Wykładni pojęcia „interesu prawnego” nie można zatem utożsamiać z wykładnią normy o charakterze wyłącznie procesowym.

W pierwszej kolejności należy zatem odkodować treść pojęcia „interesu prawnego” w rozumieniu art. 28 k.p.a., aby następnie zweryfikować, czy dany podmiot takim interesem się legitymuje.

Znaczenie pojęcia „interesu prawnego” jest ugruntowane w prawie administracyjnym i od lat jest przyjmowane w doktrynie tego prawa i orzecznictwie sądownoadministracyjnym (por.: uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 30 czerwca 2022 r., sygn. I OSP 1/22). Brak jest zatem podstaw do tego, aby inaczej je rozumieć na gruncie określonego rodzaju spraw, tj. tzw. spraw dekretowych. Brak również argumentów dla przyjmowania takiej odrębności.

Za karkołomną należy uznać argumentację nawiązującą do teoretycznych konstrukcji powstałych na tle specyfiki relacji cywilnoprawnych i odrzucającą – z powołaniem się na postulat zupełności systemu prawa – ugruntowane konstrukcje prawa administracyjnego. W prawie administracyjnym konstrukcja stosunku administracyjnoprawnego nie jest powieleniem konstrukcji stosunku prawnego w jego teoretycznym rozumieniu. Kompetencja administracyjna jest bowiem inaczej rozumiana niż kompetencja w teorii prawa, umowa administracyjna nie jest rodzajem umowy cywilnoprawnej, normy prawa administracyjnego mają specyficzne elementy strukturalne, itd.

Subiektywna i obiektywna koncepcja strony postępowania administracyjnego, na którą zwrócił uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich, nie odnosi się do sposobu rozumienia interesu prawnego, lecz do kwestii czasu i skutków proce-

sowych oceny jego występowania w realiach konkretnej sprawy. Zgodnie z teorią subiektywną, powołanie się przez wnioskodawcę na swój interes prawny obliguje organ do wszczęcia postępowania i oceny istnienia interesu prawnego w toku wszczętego postępowania. Stwierdzenie braku interesu prawnego wnioskodawcy obliguje organ do umorzenia postępowania. Z kolei według teorii obiektywnej, ocena taka następuje przed wszczęciem postępowania, a stwierdzenie braku interesu prawnego wnioskodawcy obliguje organ do odmowy wszczęcia postępowania. W obydwu przypadkach organ bada i ocenia spełnienie przesłanki legitymowania się przez wnioskodawcę interesem prawnym. Relatywizowanie kategorii „interesu prawnego” w prawie administracyjnym – a do tego sprowadza się postulat wywodzenia interesu prawnego nie z normy prawnej, lecz z kontekstu prawnego konkretnej sprawy (np. cywilnoprawnego) – dla uzasadnienia ochrony prawnej wybranej kategorii podmiotów, nie znajduje żadnych podstaw.

Przepisy dekretu warszawskiego nie kreują normy materialnoprawnej, przypisującej stronom umowy nabycia praw i roszczeń interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie tego dekretu w celu przyznania praw określonych w tym dekrete. Takiej normy materialnoprawnej, mającej zastosowanie do dekretu warszawskiego, nie kreują także inne akty prawne. Norma taka nie wynika również z przepisów prawa cywilnego. Sama bowiem podstawa cywilnoprawna zawarcia takiej umowy – w kontekście przedstawionej powyżej analizy – nie tworzy interesu prawnego w procedurze administracyjnej, prowadzonej na podstawie dekretu warszawskiego. Umowa taka nie może bowiem modyfikować, ustawowo określonego, podmiotowego zakresu uprawnień unormowanych w dekrete warszawskim, skoro zakres tych uprawnień nie może być wynikiem zgodnych oświadczeń woli stron tej umowy.

Z uwagi na poczynione powyżej rozważania odnośnie do niemożności przelewu na rzecz osoby trzeciej wierzytelności z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, wbrew ustawowemu określeniu takiego beneficjenta, jako „dotychczasowego właściciela”, brak interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 k.p.a., w konsekwencji wyklucza zastosowanie art. 30 § 4 k.p.a. – zgodnie z zasadą *nemo plus iuris in alium transferre potest, quam ipse habet*. Nie stanowi zatem normy prawa materialnego, w rozumieniu źródła interesu prawnego określonego w art. 28 k.p.a., przepis art. 509 § 1 k.c. Według tego przepisu wierzyciel może bez zgody dłużnika przenieść wierzytelność na osobę trzecią (przelew), chyba że sprzeciwiałoby się to ustawie, zastrzeżeniu umownemu albo właściwości zobowiązania. Cytowany przepis nie zawiera treści materialnoprawnych stanowiących normatywną podstawę interesu prawnego w prawie administracyjnym. Przyjmując za utrwalonym już od wielu lat orzecznictwem sądownoadministracyjnym (np. wyroki NSA z dni: 22 lutego 1984 r., sygn. I SA 1748/83; 6 września 1999 r., sygn. IV SA 2473/98 oraz postanowienie NSA z dnia 22 września 2010 r., sygn. I OZ 709/10) mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym znaczy to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązującego, na którego pod-

stawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zaniechania czy ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby. W takim rozumieniu interesu prawnego w prawie administracyjnym przepis art. 509 § 1 k.c. w żaden sposób nie kreuje.

Podzielając stanowisko wyrażone w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2022 r., sygn. I OPS 1/22, że z samej umowy przelewu, ujętej w art. 509 k.c., której przedmiotem jest wierzytelność odszkodowawcza za odjęcie prawa własności nieruchomości w wyniku zdarzenia albo aktu ze sfery prawa publicznego, nabywcy tej wierzytelności w sprawie o ustalenie odszkodowania nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a., należy zgodzić się z twierdzeniem Sądu, że dla uzyskania przymiotu strony, w rozumieniu art. 28 k.p.a., konieczne jest istnienie normy prawa materialnego, która łączyłaby z faktem zawarcia umowy przelewu wierzytelności skutek w postaci przypisania nabywcy wierzytelności interesu prawnego. Stwierdzenie, że skutki czynności prawnej dokonanej przez podmiot prawa cywilnego, w tym umowy przelewu, jeśli fakt jej zawarcia nie jest inkorporowany przez ustawodawcę do treści normy materialnoprawnej, nie stanowią źródła interesu prawnego w przestrzeni prawa administracyjnego ze względu na to, że czynność ta nie ma charakteru normy prawnej.

Przedmiot omawianej umowy nie stanowi również wartości chronionej dekretem warszawskim, jak i nie mieści się w celu, któremu ten dekret służył. Skoro bowiem ustawodawca zadeklarował w dekreście zrehabilitowanie właścicielom gruntów warszawskich pozbawienie ich prawa własności przez przyznanie im praw określonych w tym akcie, to podmioty te nie mogą w wyniku własnej woli zmienić woli prawodawcy i wskazać innego adresata tego uprawnienia. 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 normatywny aspekt podmiotowy uprawnienia określonego w dekreście warszawskim w procedurze administracyjnej. Czym innym jest bowiem swoboda zawierania umów w prawie cywilnym, a czym innym jest skonkretyzowanie uprawnień w sferze prawa administracyjnego i przypisanie tych uprawnień przez prawodawcę konkretnie określonym podmiotom.

Strony umowy cywilnoprawnej nie mogą zatem oczekiwać, bez istnienia w tym zakresie normy prawa materialnego, że w wyniku tej umowy nastąpi podmiotowa zmiana uprawnienia przyznanego w dekreście warszawskim.

20. Brak spełnienia przesłanek przysługiwania interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 k.p.a., w konsekwencji wyklucza zastosowanie także art. 30 § 4 k.p.a. Przepis ten znajduje bowiem zastosowanie tylko wobec osób, którym przysługuje interes prawny albo obowiązek w sposób wynikający z art. 28 k.p.a. Przepis art. 30 § 4 k.p.a. nie stanowi odrębnej, konkurencyjnej czy też alternatywnej wobec art. 28 k.p.a., podstawy prawnej definiującej przymiot strony w postępowaniu administracyjnym, lecz jest pochodną art. 28 k.p.a. Omawiany

art. 30 § 4 k.p.a. stanowi, że w sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych w razie zbycia prawa albo śmierci strony w toku postępowania na miejsce dotychczasowej strony wstępują jej następcy prawni. W cytowanym przepisie ustawodawca wprost odwołał się do pojęcia strony, którego art. 30 § 4 k.p.a. nie precyzuje ze względu na jego zdefiniowanie w art. 28 k.p.a. Z tego względu w art. 30 § 4 k.p.a. ustawodawca wskazał na prawo, z którego wynika interes prawny w procedurze administracyjnej.

W dekreście warszawskim przyjęto, że określone w nim prawa mogą przysługiwać dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości, stąd prawem – w rozumieniu art. 30 § 4 k.p.a. – jest źródło uprawnienia do uzyskania praw określonych w art. 7 ust. 1 powołanego dekretu, tj. własność gruntu, która byłemu właścicielowi nie przysługuje już od dnia wejścia w życie tego dekretu, dlatego własność ta nie może być przedmiotem zbycia przez byłego właściciela gruntu warszawskiego.

Ponadto, w art. 30 § 4 k.p.a. ustawodawca wskazał na następstwo prawne wynikające ze zbycia praw zbywalnych. Tymczasem, w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego ustawodawca wyraźnie wskazał na przyznanie określonych praw dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości warszawskiej, które ma dopiero nastąpić stosownym rozstrzygnięciem ze sfery prawa administracyjnego. Przed wydaniem tego rozstrzygnięcia prawa wymienione w dekreście warszawskim jeszcze nie istnieją, dlatego nie są objęte art. 30 § 4 k.p.a. Przed wydaniem wspomnianego rozstrzygnięcia administracyjnego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego istnieje jedynie uprawnienie ukształtowane podmiotowo i przedmiotowo powołanym przepisem do tego, aby dopiero właściwy organ administracji przyznał legitymowanej osobie określone prawo w drodze decyzji.

21. Kwestia zbywalności roszczenia (a więc zgłoszenia wniosku dekretowego), jak i kwestia dopuszczalności zbywalności wierzytelności dotychczasowych właścicieli gruntów warszawskich – w świetle normy wyrażonej w art. 7 ust. 1 dekretu – miałyby znaczenie przy przyjęciu, że na skutek umowy cywilnoprawnej możliwy byłby do uzyskania status „dotychczasowego właściciela” w rozumieniu art. 7 ust. 1 i 2 dekretu, skoro tylko na rzecz dotychczasowego właściciela może być ustanowione prawo wymienione w powołanym przepisie prawa.

Skutkiem umowy sprzedaży nie może być zatem uzyskanie przez nabywcę statusu „dotychczasowego właściciela”. Również ewentualne nabycie uprawnienia określonego w dekreście, jako „na rzecz dotychczasowego właściciela”, nie czyni z jego nabywcy podmiotu o statusie „dotychczasowego właściciela”. Z tego względu szerokie rozważania na temat charakteru prawnego i dopuszczalności zbywalności uprawnienia nie są ani konieczne, ani potrzebne w kontekście art. 7 ust. 1 i 2 dekretu. Dla udzielenia odpowiedzi sformułowanej we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich nie jest istotna sama zbywalność uprawnienia, na co zwrócono uwagę w orzeczeniach sądowych przytoczonych w tym wniosku, ale niedopuszczalność uzyskania normatywnej cechy „dotychczasowego właściciela” i tym sa-

mym przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym o przyznanie prawa do gruntu na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego.

Nabywca uprawnienia o przyznanie określonych w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu praw dotychczasowemu właścicielowi gruntu, nie staje się bowiem, na skutek tej czynności prawnej, dotychczasowym właścicielem gruntu. Utożsamienie dekretowego „dotychczasowego właściciela” z „właścicielem” i na tej podstawie argumentowanie o dopuszczalności uzyskania praw dekretowych także przez nabywcę w drodze czynności prawnej, nie znajduje zatem normatywnego uzasadnienia.

Czym innym jest dopuszczalność zawierania umowy mającej mieć za przedmiot przeniesienie uprawnień normatywnie określonych w przepisach prawa administracyjnego, a czym innym jest skuteczność uzyskania w wyniku takiej umowy podmiotowości do uzyskania uprawnienia określonego w normie prawa administracyjnego i dochodzonego w postępowaniu administracyjnym. Nie zmienia tego nawet charakter uprawnienia oceniany w sferze prawa cywilnego, także wtedy, gdy jego źródłem jest prawo z natury cywilne, tj. prawo rzeczowe przysługujące do nieruchomości lub uprawnienie wynikające z takiego prawa. Nawet bowiem cywilnoprawna inklinacja ustawowego uprawnienia, dochodzonego w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym o niewątpliwiej naturze majątkowej przyznanego przez ustawodawcę podmiotowi konkretnie oznaczonemu w przepisie prawa, wyklucza możliwość przypisania tego uprawnienia innemu podmiotowi powołującemu się na umowę przeniesienia tego uprawnienia, jako cywilnoprawnego.

Dał temu wyraz Sąd Najwyższy min. w uzasadnieniu wyroku z dnia 6 października 2016 r., sygn. IV CSK 788/15, wyjaśniając, że „odszkodowania przewidzianego w art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym może skutecznie dochodzić właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości mający taki status zarówno w chwili wytoczenia powództwa oraz zamknięcia rozprawy poprzedzającej wydanie wyroku przez sąd drugiej instancji. Przemawiają za tym względy systemowe, w szczególności zaś reguła, zgodnie z którą do wykładni nieróżniących się pod względem językowym pojęć funkcjonujących w ramach jednego przepisu powinny być stosowane te same kryteria wykładni i podobna ochrona byłego właściciela albo użytkownika wieczystego przed negatywnymi skutkami zmian planistycznych. Do wytoczenia powództwa na podstawie art. 36 ust. 3 ustawy legitymowany jest były właściciel albo wieczysty użytkownik, który w określonych warunkach zbył nieruchomość i przed dokonaniem tej czynności nie skorzystał z uprawnień przewidzianych w art. 36 ust. 1 i 2 ustawy”.

Przedstawiony pogląd o skutkach prawnych konkretnego wskazania przez ustawodawcę podmiotu uprawnionego do uzyskania określonego uprawnienia podzielił Sąd Najwyższy także w wyroku z dnia 9 marca 2016 r., sygn. II CSK 411/15, stwierdzając min., że: „w art. 36 ust. 3 ustawy o planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym chodzi o naprawienie szkody jaką jest obniżenie wartości nieruchomości, przy czym roszczenie powstaje jednak tylko na rzecz właściciela albo użytkownika wieczystego, który nie zrealizował roszczeń z art. 36 ust. 1 lub 2 ustawy i który zbywa nieruchomość (prawo użytkowania wieczystego)”.

Z obu przykładowo wskazanych orzeczeń wynika zatem, że – w ocenie Sądu Najwyższego – warunkiem skuteczności powództwa dochodzonego na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest posiadanie statusu właściciela albo użytkownika wieczystego i to zarówno w dniu wejścia w życie zmian planistycznych, jak i w dniu wytoczenia powództwa oraz utrzymanie tego statusu w chwili zamknięcia rozprawy poprzedzającej wydanie wyroku przez sąd drugiej instancji, co w konsekwencji wyklucza dopuszczalność przeniesienia omawianego uprawnienia na rzecz innego podmiotu, także w drodze umowy, dla wywołania skutku podstawienia w miejsce podmiotu ustawowo wskazanego, jako jedynie umocowanego do skorzystania z tego uprawnienia.

Nawet więc roszczenie o niewątpliwym źródle i charakterze cywilnoprawnym, a przez to majątkowym, w ocenie Sądu Najwyższego, nie może być skutecznie przenoszone na rzecz podmiotów niewymienionych w przepisie prawa uprawniającym do uzyskania odszkodowania za oddziaływanie normy prawa administracyjnego na wykonywanie prawa własności.

Nie sposób zatem z orzeczeń sądowych dopuszczających zawieranie umów o uprawnienia określone w dekreście warszawskim, wskazanych także we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, wyprowadzać argumentacji o przysługiwaniu nabywcom z takich umów interesu prawnego – w rozumieniu art. 28 k.p.a. – i uznania ich za „dotychczasowego właściciela gruntu” w rozumieniu art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego, aby w wyniku tego nabywcy byli uprawnieni do uzyskania prawa do gruntu określonego w powołanym przepisie dekretu w drodze decyzji administracyjnej.

22. W kontekście powyższego tracą na znaczeniu deklaracje ustawodawcy o dopuszczalności nabywania praw i roszczeń dekretowych, zawarte w art. 111a i art. 214c ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Deklaracje te nie wykluczają i nie determinują bowiem charakteru uprawnienia wyraźnie określonego w art. 7 ust. 1 dekretu, jako uprawnienia o przyznaniu prawa na rzecz konkretnie wskazanego podmiotu, tj. na rzecz dotychczasowego właściciela.

Powołane przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie modyfikują również treści art. 7 dekretu warszawskiego co do podmiotu uprawnionego do uzyskania prawa do gruntu określonego w dekrecie. Przyznanie natomiast prawa pierwokupu podmiotom publicznoprawnym w razie zawarcia umowy dotyczącej roszczeń dekretowych nie jest równoznaczne z przyznaniem tym podmiotom statusu prawnego określonego w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu w postępowaniu administracyjnym, w szczególności nie powoduje uzyskania przez te podmioty uprawnienia do ubiegania się o ustanowienie na swoją rzecz prawa okre-

ślonego w art. 7 ust. 2 dekretu w drodze decyzji administracyjnej. Podmioty te nie uzyskują więc żadnych uprawnień prawnorzeczowych w rozumieniu dekretu, które miałyby legitymować do uzyskania prawa do gruntu w drodze decyzji wydawanej na podstawie powołanego art. 7 ust. 2 dekretu.

Wspomniane regulacje ustawy o gospodarce nieruchomościami, jako odrębne regulacje prawne, nie normują zatem podmiotowego zakresu uprawnienia określonego w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu w procedurze administracyjnej, przez co nie stanowią punktu odniesienia dla definiowania tego zakresu.

Charakterystyczne jest także to, że wprowadzając art. 111a i art. 214c ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, w żaden sposób nie zmodyfikowano art. 7 ust. 1 i 2 dekretu. Pomimo zatem wieloletniej zdecydowanej krytyki dekretu warszawskiego ze szczególnym podkreśleniem jego ideologicznych źródeł, dekret ten w swojej treści nie tylko, że nie został w zasadzie poddany zmianom, ale nie został również uchylony albo zastąpiony innym aktem, pozostając w mocy z piętnem przeszłości, w której powstał i wywołał tak daleko idące skutki prawne min. w sferze własnościowej.

23. Wykładnia dekretowego pojęcia „dotychczasowego właściciela” gruntu nie może być również determinowana statusem prawnym właściciela budynku, skoro nie każdy grunt warszawski pozostawał zabudowany. W świetle oczywistej deklaracji dekretowego ustawodawcy w art. 7 ust. 1 i 2 o przyznaniu prawa do gruntu, to status prawny właściciela budynku posadowionego na tym gruncie jest zdeterminowany statusem prawnym „dotychczasowego właściciela gruntu”. Różnicowanie statusów prawnych „dotychczasowych właścicieli” gruntów w zależności od tego, czy grunt był, czy nie był zabudowany, nie jest więc zasadne.

Zgodnie z art. 5 dekretu warszawskiego, budynki oraz inne przedmioty, znajdujące się na gruntach przechodzących na własność gminy m.st. Warszawy, pozostają własnością dotychczasowych właścicieli, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Z art. 8 dekretu wynika natomiast, że w razie nieprzyznania dotychczasowemu właścicielowi gruntu prawa wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy wszystkie budynki, położone na gruncie, przechodzą na własność gminy, która obowiązana jest wypłacić właścicielowi ustalone w myśl art. 9 odszkodowanie za budynki, nadające się do użytkowania lub naprawy.

Z zestawienia przywołanych przepisów wynika, że to prawo własności budynku ma charakter pochodny w stosunku do prawa własności gruntu, a nie odwrotnie, jak wskazano we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich. Pochodny charakter prawa własności budynku jest bowiem konsekwencją zasady *superficies solo cedit*, według której budynek stanowi część składową gruntu i tym samym dzieli los prawny rzeczy głównej (gruntu), na której jest posadowiony. Wyłączenie obowiązywania zasady *superficies solo cedit* w art. 5 dekretu w stosunku do budynku miało charakter czasowy właśnie ze względu na pochodny charakter prawa do budynku wobec prawa własności gruntu. Samo przysługiwanie prawa do budynku nie warunkuje przyznania prawa do gruntu.

Natomiast odmowa przyznania prawa do gruntu powoduje odebranie prawa do budynku z woli samego dekretowego ustawodawcy, zgodnie z art. 8 dekretu.

Nawet więc istniejący w przeszłości obrót prawem własności budynku nie skutkował uzyskaniem przez nabywcę statusu „dotychczasowego właściciela” gruntu w rozumieniu art. 7 ust. 1 i 2 dekretu.

Poza obszarem rozważań objętych wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje natomiast kwestia dopuszczalności ustanowienia prawa do gruntu dla dotychczasowego właściciela po wyzbyciu się przez niego prawa własności budynku i w konsekwencji tego skutkującym utratą możliwości spełnienia dekretowego warunku pozostawania właścicielem budynku dla uzyskania prawa do gruntu na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu.

24. Odczytywanie statusu prawnego „dotychczasowego właściciela” przez pryzmat hybrydowych teoretycznych konstrukcji, tworzonych na użytek wykładni przepisów dekretu w celu zapewnienia ochrony innym podmiotom niż te, które zostały pozbawione dekretem prawa własności gruntu (tj. konstrukcji mieszanej wiązki praw o charakterze administracyjno-cywilnym i opieranej na konstrukcji prawa własności jako prawa podmiotowego prywatnego) nie znajduje uzasadnienia w sytuacji, gdy dekretowe uprawnienie o przyznanie prawa do gruntu nie ma oparcia w prawie własności gruntu, lecz wynika ze statusu prawnego podmiotu określonego w dekrecie jako „dotychczasowy właściciel”, który zasługuje na ochronę jego sytuacji prawnej. Brak jest zatem podstaw do rozpatrywania statusu prawnego „dotychczasowego właściciela gruntu”, jako statusu prawnego właściciela ze względu na to tylko, że możliwe są sytuacje, w której „dotychczasowy właściciel” gruntu jest jednocześnie właścicielem budynku na tym gruncie posadowionym. Bycie właścicielem budynku posadowionego na gruncie warszawskim nie czyni bowiem samo przez się bycie „dotychczasowym właścicielem” takiego gruntu. Odwoływanie się zatem do konstrukcji prywatnego prawa podmiotowego, jako wiązki uprawnień w odniesieniu do statusu prawnego „dotychczasowego właściciela”, nie znajduje uzasadnienia. Niezależnie od tego, każde prawo podmiotowe, tak prywatne, jak i publiczne, można rozważać z perspektywy jego konstrukcji (sytuacje prawne proste, złożone, pochodne, podstawowe), jak i na płaszczyźnie aksjologicznej. Prawo własności jest konstrukcyjnie traktowane jako prawo podmiotowe prywatne, tzn. ma konstrukcję charakterystyczną dla prawa podmiotowego prywatnego, z perspektywy aksjologicznej jest jednak prawem konstytucyjnym, a poszczególne roszczenia z niego wynikające, jeśli są kierowane do państwa jako wspólnoty publicznoprawnej, mają charakter roszczeń publicznoprawnych. Roszczenie o wydanie władczego aktu administracyjnego w ramach kompetencji administracyjnej właściwego organu – nawet jeśli wydanie tego aktu jest niezbędnym elementem poprzedzającym zawarcie umowy cywilnoprawnej – ma charakter roszczenia publicznoprawnego.

25. Brak jest podstaw do oceny sytuacji nabywców uprawnień dekretowych w świetle zasady ochrony praw słusznie nabytych, skoro w art. 7 ust. 1 dekretu



towy ustawodawca wyraźnie wskazał na następstwo prawne wyłącznie dla określenia legitymacji do złożenia wniosku dekretowego. Jednocześnie jednoznacznie wskazano dotychczasowego właściciela jako jedynie uprawnionego do uzyskania prawa do gruntu. Wieloletnie orzecznictwo potwierdzające prawo do zgłaszania wniosków dekretowych przez nabywców uprawnień potwierdzało tylko legitymację dekretową tych osób. Prawo to nie mogło jednak być źródłem ich roszczeń o przyznanie prawa rzeczowego zastępujących dekretowe uprawnienie „dotychczasowego właściciela”. Unormowania dekretowe w omawianym zakresie należy odczytywać jako wykreowanie sytuacji prawnej nowego podmiotu – „dotychczasowego właściciela” (tj. właściciela, któremu dekret odebrał własność gruntu) i wyraz zabezpieczenia sytuacji prawnej tego właśnie podmiotu, a nie sytuacji prawnej innych podmiotów, które nabywając roszczenie dekretowe o – jak wskazał Rzecznik Praw Obywatelskich – „nieokreślonych szansach realizacji”, mogły co najwyżej liczyć na to, że prawodawca zrówna ich status prawny ze statusem „dotychczasowego właściciela”, co jednak nie nastąpiło. Legalność działań jednostek w sferze cywilnoprawnej jest okolicznością, która sama w sobie nie gwarantuje uzyskania przez nie oczekiwanego skutku prawnego w sferze prawa administracyjnego.

26. Dekretowa decyzja o przyznaniu prawa wieczystej dzierżawy dotychczasowemu właścicielowi nie ma charakteru aktu rzeczowego wydawanego na tle tzw. rzeczowego stosunku administracyjnoprawnego. Kryterium wyodrębniania aktów rzeczowych (skierowanych do rzeczy) jest kryterium treści. Każdy akt administracyjny w jakiś sposób reguluje sytuację prawną jego adresata, przy czym akt rzeczowy to akt, który jest nie tylko związany z rzeczą, ale również reguluje jej status prawny. Prawa i obowiązki wynikające z decyzji administracyjnych o charakterze rzeczowym nie mają zatem charakteru ściśle osobistego, co na gruncie prawa administracyjnego jest regułą, a prawa i obowiązki wynikające z administracyjnych aktów rzeczowych są przenoszalne, przechodzą na inne podmioty wraz z przeniesieniem prawa do rzeczy.

Decyzja dekretowa, chociaż dotyczy nieruchomości, nie określa szczególnego statusu prawnego nieruchomości, lecz jest elementem niezbędnym do ukształtowania statusu prawnego „dotychczasowego właściciela gruntu”, jako podmiotu prawa do gruntu przyznanego na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu. Prawa rzeczowe na nieruchomości nie kształtują statusu prawnego nieruchomości, lecz status prawny podmiotów tych praw.

27. Prezentowane rozumienie pojęcia „dotychczasowy właściciel” pozostaje w pełnej zgodności z konstytucyjną ochroną własności, w szczególności sposób wyrażonej w art. 21 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Niezbędnym warunkiem dopuszczalności odebrania własności w drodze wywłaszczenia jest min. przyznanie słusznego odszkodowania.

Uznanie za uprawnionego do uzyskania prawa do gruntu na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego, w zamian za odebrane prawo własności do tego gruntu, jedynie dotychczasowego właściciela tego gruntu, w niczym nie ujmuje konstytucyjnemu warunkowi dopuszczalności odebrania takiego prawa, tj. przyznania – konstytucyjnie rozumianego – odszkodowania temu właścicielowi. Powołany art. 21 ust. 2 Konstytucji nie obejmuje bowiem swoim zakresem znaczeniowym tych osób i podmiotów, których majątek nie doznał żadnego uszczerbku wyłączeniowego, a które wywodzą swoje uprawnienia „odszkodowawcze” jedynie z umowy nabycia takich uprawnień. Osoby te nie mogą więc powoływać się na konstytucyjną ochronę własności wyrażoną w powołanym art. 21 ust. 2 Konstytucji, przejawiającą się przyznaniem odszkodowania za odebranie tej własności, skoro osoby te nie zostały pozbawione własności. To właśnie zawarcie takiej umowy i powoływanie się na to w procedurze wydawania decyzji na podstawie dekretu warszawskiego może być poczytywane za rozerwanie konstytucyjnej więzi obowiązku przyznania odszkodowania tylko tym, którzy zostali pozbawieni własności.

Nie bez znaczenia pozostaje także fakt, że według Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok z dnia 16 października 2012 r., sygn. K 4/10, OTK ZU 2012, nr 9/A, poz. 106), „własność” na gruncie Konstytucji jest rozumiana nie jako instytucja prawa cywilnego, ale przede wszystkim jako konstytucyjne prawo jednostki, z którego wynikają określone obowiązki państwa. Trudno zatem w konstytucyjnym pojęciu „własności” i jej ochrony upatrywać ochrony nabywców uprawnień dekretowych powołujących się na cywilnoprawny rodowód zawartej umowy nabycia uprawnienia.

Odrębną kwestią pozostaje oczywiście współczesne uwzględnienie w przepisach dekretu warszawskiego konstytucyjnej ochrony dziedziczenia, wynikającej z art. 21 ust. 1 Konstytucji, mającej znaczenie dla ustalenia statusu prawnego spadkobiercy „dotychczasowego właściciela” gruntu warszawskiego. Okoliczność ta nie jest objęta wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich i przez to nie może być przedmiotem szczegółowych rozważań w niniejszej uchwale, skoro jej zakres jest determinowany złożonym wnioskiem. Nie sposób jednak pominąć te osoby, które również doznały bezpośredniego uszczerbku majątkowego w wyniku wejścia w życie dekretu warszawskiego, skoro pozbawienie prawa własności uszczupliło także masę spadkową po byłych właścicielach gruntów warszawskich.

28. Nie jest również uzasadnione szczegółowe rozważanie zakresu wykładni pojęcia „dotychczasowy właściciel” użytego w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego w kontekście ewentualnego naruszenia art. 1 Protokołu Nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, na co zwrócił uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim wniosku. Uznając bowiem za prawidłowe autonomiczne rozumienie „mienia” w powołanym art. 1, obejmujące nie tylko własność, lecz także inne prawa lub korzyści majątkowe, takie rozumienie uwarunkowane zostało w dotychczasowym orzecznictwie Europejskiego

Trybunału Prawa Człowieka istnieniem „uprawnionego oczekiwania” ich realizacji (*legitimate expectation*). Właśnie oczekiwanie to, według Trybunału, musi być związane z interesem majątkowym, wystarczająco ustalonym i konkretnym, mającym wystarczającą podstawę w prawie krajowym – tj. w przepisie prawnym albo w niekwestionowanym i niewątpliwym krajowym orzecznictwie (por. wyrok ETPCz z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie Plechanow przeciwko Polsce, skarga nr 22279/04; wyrok ETPCz z dnia 3 listopada 2009 r., w sprawie Sierpiński przeciwko Polsce, skarga nr 38016/07; w wyroku ETPCz z dnia 13 lipca 2010 r. w sprawie Czajkowska i inni przeciwko Polsce, skarga nr 16651/05).

Trudno zatem w samej wykładni art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego dokonywanej szczególnie licznie przez organy administracji w czasach braku sądowej kontroli prawidłowości wydawanych przez te organy decyzji, tj. przed 1980 r., upatrywać ugruntowania się uprawnionego oczekiwania wynagrodzenia przez Państwo uszczerbku, który nie wynikał z realnej utraty praw do gruntu warszawskiego, a miałby wynikać jedynie z samego faktu zawarcia umowy nabycia uprawnienia od podmiotu, który takiego uszczerbku doznał. Nieliczne natomiast orzeczenia sądowe wydane po 1980 r., w których nie dokonano jednak wnikliwej analizy podmiotowego zakresu uprawnienia określonego w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu w procedurze administracyjnej wydawania decyzji na podstawie powołanego przepisu, poprzestając jedynie na arbitralnym uznaniu nabywcy tego uprawnienia za stronę postępowania, nie tworzą ugruntowanej praktyki wzbudzającej usprawiedliwione przekonanie tych nabywców do oczekiwania na skuteczne zaspokojenie przez Państwo uprawnienia, które miałyby wynikać w istocie z zawartej umowy. O ile bowiem w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu wprost wskazano jedynie dotychczasowego właściciela, jako podmiotu ustanawianego prawa do gruntu warszawskiego w procedurze administracyjnej, o tyle rozszerzając podmiotowy krąg uprawnionych, jako źródło tego rozszerzenia przyjmowano wprost i jedynie zawartą umowę.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił w swoim wniosku uwagę, że charakter dekretowego uprawnienia wzbudził poważne wątpliwości prawne także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (np. wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. KP 3/15), który stwierdził min., że trudno przyjąć, by uprawnienie – w okresie oczekiwania na rozpoznanie wniosku – miało postać tzw. ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej, której ochrona została po raz pierwszy przyznana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Nie sposób więc twierdzić, że uprawnienie nabywcy mające wynikać z zawartej umowy jest równoważne normatywnym podstawom uprawnienia przyznanego dotychczasowemu właścicielowi w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego, aby w wyniku tego miało być objęte ochroną określoną w art. 1 Protokołu Nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Również we wniosku o podjęcie niniejszej uchwały dostrzeżono, że Europejski Trybunał Praw Człowieka dotychczas bezpośrednio się nie wypowiedział na temat natury prawnej uprawnienia dekretowego.

29. Podzielając pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich o konieczności wnikliwego rozważenia aspektów konstytucyjnych zwłaszcza w zakresie, w jakim bezpośrednio dotyczą one tych praw jednostek, które podlegają ochronie w demokratycznym państwie prawa realizującym zasady sprawiedliwości społecznej, należy z całą mocą podkreślić, że przedstawiona powyżej analiza podmiotowego zakresu uprawnienia określonego w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego o przyznaniu prawa do gruntu w drodze decyzji administracyjnej jest właśnie wynikiem uwzględnienia konstytucyjnej ochrony własności tych podmiotów, które zostały jej pozbawione wskutek wejścia w życie powołanego dekretu. W wyniku zawarcia umowy mającej na celu przeniesienie uprawnień dekretowych na rzecz innej osoby, osoba ta nie doznaje żadnego uszczerbku majątkowego wskutek działania dekretu warszawskiego. Przy zawarciu takiej umowy istnieje więc pełna świadomość podmiotów ją zawierających, że przedmiotem nabycia nie jest utracona własność do gruntu, dlatego umowa ta nie może w postępowaniu administracyjnym o przyznanie prawa do gruntu stanowić źródła swoistego odszkodowania za to, co nie zostało utracone przez nabywcę. Nie ma więc żadnych podstaw prawnych do uznania, aby nabywca mógł twierdzić o przysługiwaniu mu konstytucyjnej ochrony własności, skoro w żaden sposób nie został pozbawiony tej własności.

Przedstawiona analiza odwołuje się do argumentów prawnych i w jej konsekwencji nie ulega wątpliwości, że prawa dekretowe w żaden sposób nie są naruszone przyjętym kierunkiem wykładni interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. Nie sposób więc podzielić poglądu Rzecznika Praw Obywatelskich, jakoby w ostatnim czasie doszło do zasadniczego zwrotu w orzecznictwie sądowym. Trudno bowiem uznać za zwrot w orzecznictwie podtrzymanie ugruntowanej już od ponad czterdziestu lat w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych wykładni pojęcia „interesu prawnego” w rozumieniu art. 28 k.p.a. także dla potrzeb stosowania art. 7 ust. 1 i 2 dekretu w administracyjnej procedurze wydawania decyzji o przyznaniu praw dekretowych. To właśnie analiza dotychczasowego orzecznictwa sądowego jednoznacznie wskazuje, że niekwestionowanym źródłem interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym jest prawo materialne, a nie wyłącznie skutek czynności cywilnoprawnej, dla której ustawodawca nie przewidział w prawie administracyjnym, w tym w dekrecie warszawskim, jakichkolwiek odniesień.

W dotychczasowym orzecznictwie sądowym dotyczącym umów o przenieszeniu uprawnień dekretowych, nie kwestionowano dopuszczalności ich zawierania. W orzecznictwie tym nie zawarto jednak – jak należałoby oczekiwać zgodnie z poglądem Rzecznika Praw Obywatelskich – wnikliwych rozważań co do skutków takich umów w sferze prawa administracyjnego. Orzecznictwo to, w tym powołane we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, jako mające potwierdzać dopuszczalność zawierania omawianych umów, poprzestaje jedynie na pozbawionym jakiegokolwiek analizy prawnej stwierdzeniu, że zawarcie takiej umowy jest dopusz-

czalne. Sama dopuszczalność zawarcia umowy nie oznacza jednak wywoływania skutków podmiotowych w sferze prawa administracyjnego.

Przedstawione w niniejszej uchwale zapatrywanie o przysługiwaniu w administracyjnej procedurze przyznania praw dekretowych wskazanym w tym dekreście byłym właścicielom gruntów w żaden więc sposób nie kwestionuje dopuszczalności zawierania takich umów. Należy jednak odróżnić wywoływanie skutków prawnych przez te umowy w sferze cywilnoprawnej od niedopuszczalności traktowania ich za źródło interesu prawnego w sferze administracyjnej bez istnienia w tym względzie stosownej normy prawnej. Niniejsza uchwała w żaden więc sposób nie niweczy zawartych umów, ponieważ nie dotyczy skutków prawnych tych umów w sferze cywilnoprawnej. Skutki te pozostają poza jakimkolwiek oddziaływaniem niniejszej uchwały. Należy bowiem podkreślić, że uchwała dotyczy wyłącznie kwestii niedopuszczalności traktowania tych umów za źródło interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego. Nie dotyczy natomiast dalszego toku po zakończeniu postępowania administracyjnego.

Dekretowe prawa byłych właścicieli gruntów warszawskich i ich spadkobierców nie doznają zatem żadnego uszczerbku wskutek uznania tylko tych podmiotów za objęte konstytucyjną ochroną własności i prawa dziedziczenia w ubieganiu się o ustanowienie na swoją rzecz prawa do gruntu na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego. Również prawa osób, które zawarły umowy mające na celu nabycie uprawnień dekretowych nie doznają żadnego uszczerbku wskutek niniejszej uchwały, ale w sferze właściwej dla oceny skutków prawnych tych umów, tj. w sferze prawa cywilnego.

W niniejszej uchwale potwierdzono jedynie ukształtowaną i ugruntowaną w przestrzeni wielu dziesiątek już lat wykładnię przysługiwania interesu prawnego w sferze prawa administracyjnego na podstawie normy prawa materialnego. Niniejsza uchwała dotyczy zatem tylko tej części postępowania o ustanowienie prawa określonego w dekreście warszawskim na podstawie art. 7 ust. 1 i 2, które kończy się wydaniem decyzji administracyjnej o przyznaniu takiego prawa do gruntu nieruchomości warszawskiej.

Nie znajduje zatem żadnej podstawy prawnej – zdająca się wynikać z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich – obawa o ewentualne zakwestionowanie decyzji wydawanych szczególnie w dawnych latach w ramach utartej praktyki organów administracji uznawania omawianych umów za podstawę do przyznania praw do gruntu nieruchomości warszawskiej. Należy bowiem uwzględnić, że według art. 156 § 2 k.p.a., nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 (tj. z przyczyn nieważności, za którą uznaje się w sądowej praktyce orzeczniczej także wydanie decyzji wobec podmiotu niebędącego stroną tej decyzji), jeżeli od dnia jej doręczenia albo ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Zgodnie natomiast z art. 158 § 3 k.p.a., jeżeli od dnia doręczenia albo ogłoszenia decyzji, o której mowa w art. 156

§ 2 (tj. decyzji dotkniętej wadą nieważności), upłynęło trzydzieści lat, nie wszczyna się postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji.

Wbrew tezom zawartym we wniosku o podjęcie niniejszej uchwały, wykładnia o nieprzysługiwaniu interesu prawnego wyłącznie z umowy o nabyciu uprawnień dekretowych, nie spowoduje zatem podważenia wieloletniej praktyki organów administracji przyznawania praw dekretowych osobom, które zawarły umowę nabycia uprawnień dekretowych zwłaszcza w latach powojennych, gdy – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – nikt nie kwestionował takich umów. Cytowane powyżej regulacje k.p.a. wykluczają bowiem dopuszczalność wzruszenia aktów administracyjnych wydanych już w okresie ponad dziesięć lat wstecz od podjęcia niniejszej uchwały.

Analizowana w niniejszej uchwale kwestia wynikania interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym z normy prawa materialnego, ze względu na ograniczenie czasowe dopuszczalności wyeliminowania nieważnych decyzji z obrotu prawnego (upływ 10 lat od dnia wydania decyzji albo wywołania przez decyzję nieodwracalnego skutku prawnego), a nawet niedopuszczalność wszczęcia postępowań nadzorczych po upływie trzydziestu lat od dnia doręczenia decyzji (co wynika z cytowanej wyżej treści art. 156 § 2 i art. 158 § 3 k.p.a.), ma znaczenie jedynie dla współczesnego rozpatrywania wniosków o przyznanie prawa do gruntu nieruchomości warszawskiej w drodze decyzji wydawanej na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego. Za oczywiste należy więc uznać, że współczesne wydawanie decyzji o przyznaniu praw dekretowych musi uwzględniać także konstytucyjną ochronę własności i prawa dziedziczenia, na co zwrócił również uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich, która to ochrona została przypisana w Konstytucji właścicielom i ich spadkobiercom. Prawa byłych właścicieli i ich spadkobierców w sferze przyznania praw dekretowych nie doznają zatem żadnego uszczerbku. To właśnie umowa mająca na celu przeniesienie uprawnień dekretowych, a więc uprawnień do uzyskania prawa do gruntu nieruchomości warszawskiej na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu w procedurze administracyjnej w zamian za odebrane w przeszłości prawo własności, miałyby powodować oderwanie konstytucyjnego obowiązku odszkodowawczego dla byłych właścicieli i ich spadkobierców (określonego w art. 21 Konstytucji) od zdarzenia prawnego, jakim było pozbawienie tych osób prawa własności mocą tego dekretu, i przyznanie praw dekretowych osobom, które nie doznały żadnego uszczerbku majątkowego z mocy dekretu.

Zaniechanie dogłębnej analizy jurystycznej rozważanego zagadnienia „interesu prawnego” na tle spraw dekretowych w toczących się postępowaniach administracyjnych z wniosku osób powołujących się na umowę nabycia uprawnień dekretowych skutkowało niekwestionowaniem w orzecznictwie sądowym uprzedniej wieloletniej praktyki organów administracji w tym zakresie przy równoczesnym stanowczym i konsekwentnym przyjmowaniu na tle innych spraw ze sfery administracyjnej dopuszczalności wynikania interesu prawnego jedynie z normy prawa

materialnego. Taka praktyka, tylko w ciągu kilkunastu ostatnich lat, w obliczu poprzedniego pozbawienia w 1985 r. byłych właścicieli i ich spadkobierców gruntów warszawskich oczekiwania na wydanie aktu wykonawczego do dekretu warszawskiego mającego unormować kwestię uzyskania odszkodowania za odebrane mienie i zaniechanie przez władzę ustawodawczą kompleksowego i jednoznacznego uregulowania kwestii odszkodowawczych i restytucyjnych po 1990 r., przy jednoczesnym wieloletnim oczekiwaniu przez byłych właścicieli i ich spadkobierców na wydanie decyzji o przyznaniu praw do gruntu nieruchomości warszawskiej, doprowadziło do powszechnego zawierania omawianych umów w przekonaniu, że nabywcy nadal będą traktowani za uprawnionych do uzyskania prawa do gruntu warszawskiego w miejsce byłych właścicieli tych gruntów i ich spadkobierców.

Tak masowy obrót uprawnieniami dekretowymi w formie cywilnoprawnej i respektowanie jego skutków w procedurze wydawania decyzji administracyjnej o przyznaniu praw do gruntu na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego zrodził w sferze społecznej liczne negatywne relacje pomiędzy niektórymi nabywcami uprawnień dekretowych a osobami zamieszkującymi od wielu już lat w budynkach znajdujących się na gruntach przekazywanych nabywcom uprawnień dekretowych. Nasilenie tych zjawisk spowodowało wprowadzenie przez ustawodawcę rozwiązań prawnych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami znacząco przedmiotowo ograniczających ustanawianie prawa do gruntu warszawskiego na rzecz byłych właścicieli i ich spadkobierców (ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz. U. z 2016 r., poz. 1271 – dodano art. 214a). Następnie w ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich drastycznie ograniczono ustanawianie praw dekretowych w celu powstrzymania zaistniałych zjawisk i ograniczenia dopuszczalności zawierania omawianych umów, a nawet podważenia dotychczas wydanych decyzji o przyznaniu praw do gruntu na rzecz osób powołujących się na zawarte umowy o nabyciu uprawnień dekretowych.

Skoro więc we wniosku o podjęcie niniejszej uchwały Rzecznik Praw Obywatelskich wspomniał o wadze problemu także w sferze społecznej, nie można tego pominąć przy rozważaniu, czy praktyka organów administracji wydawania w przeszłości decyzji dla osób powołujących się na umowę nabycia uprawnień dekretowych usprawiedliwia zaniechanie odwoływania się w tym zakresie do dokonania wykładni rozważanego zagadnienia „interesu prawnego” z uwzględnieniem konstytucyjnego celu przyznawania wspólnie prawa do gruntu warszawskiego na podstawie dekretu, jako swoistego zadośćuczynienia za odebranie prawa własności w przeszłości tym podmiotom, które doznały realnego uszczerbku majątkowego z tego tytułu.

30. Podsumowując przedstawione rozważania, należy ponownie podkreślić niekwestionowany charakter majątkowy wiarytelności dekretowej określonej

w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego. Wierzytelność ta, w powołanym art. 7 ust. 1 i 2, doznaje jednak podmiotowego ograniczenia w postępowaniu administracyjnym służącym wydaniu decyzji o przyznaniu prawa do gruntu nieruchomości warszawskiej tylko byłemu właścicielowi, jako dotkniętemu skutkami dekretu warszawskiego.

Długoletnia praktyka administracyjna, zwłaszcza przed 1980 r., szczególnie co do odmowy ustanawiania praw do gruntu nieruchomości warszawskich, gdy nie była poddana ocenie sądu administracyjnego ze względu na nieistnienie sądownictwa administracyjnego, utrwaliła powszechne przekonanie o dopuszczalności obrotu uprawnieniami dekretowymi w drodze umowy normowanej po 1965 r. przepisem art. 509 k.c. i respektowaniu jego skutków w procedurze administracyjnej. W praktyce tej uwzględniano przy tym odszkodowawczy charakter uprawnienia dekretowego, co skutkowało przypisywaniem mu nie tylko charakteru majątkowego, ale w konsekwencji także charakteru cywilnoprawnego uważając za dopuszczalne uznawanie za stronę postępowania administracyjnego osób powołujących się na umowę nabycia uprawnienia, jako cywilnoprawną formę uzyskania następstwa prawnego po byłym właścicielu nieruchomości warszawskiej. Takie przekonanie nie uwzględniało jednak administracyjnoprawnej natury przymiotu strony w postępowaniu służącym wydaniu decyzji o przyznaniu prawa do gruntu, jako procedury odwołującej się do administracyjnoprawnych instytucji kształtujących uprawnienie dekretowe.

Wieloletnie utożsamianie uprawnienia dekretowego ze sferą prawa cywilnego i przez to traktowanie go, jako klasycznego przenoszalnego uprawnienia majątkowego w drodze umowy, bez jakiegokolwiek wnikliwej analizy z perspektywy charakteru tego uprawnienia ze względu na jego ulokowanie w dekrete warszawskim, jako akcie prawa administracyjnego, wytworzyło przekonanie o konieczności kontynuowania takiej praktyki pomimo braku jurydycznych podstaw do takich zachowań zwłaszcza po 1997 r., tj. po wejściu w życie Konstytucji RP i wraz z nią konstytucyjnego przypisania obowiązku odszkodowawczego Państwa przede wszystkim wobec byłych właścicieli i ich spadkobierców, a więc osób bezpośrednio dotkniętych skutkami nacjonalizacyjnymi dekretu warszawskiego.

Dotychczasowa praktyka niekwestionowania uznania za uprawnionych do uzyskania w procedurze administracyjnej prawa do gruntu warszawskiego nabywców tych uprawnień w drodze umowy nie zwalnia jednak Sądu z obowiązku wnikliwego rozważenia istnienia podstaw prawnych kontynuowania takiej praktyki orzeczniczej zwłaszcza w kontekście nie tylko zaistniałych w ostatnich dekadach negatywnych zachowań, ale także w kontekście celu dekretu warszawskiego i współczesnych realiów konstytucyjnych chroniących przede wszystkim tych, którzy doznali w przeszłości uszczerbku majątkowego wskutek wejścia w życie dekretu warszawskiego.

Uwzględniając postulat Rzecznika Praw Obywatelskich, zawarty we wniosku o podjęcie uchwały, rzetelnego i wnikliwego rozważenia wszystkich istot-



nych aspektów kształtujących podmiotową sferę uprawnienia do uzyskania w drodze decyzji prawa do gruntu warszawskiego, Naczelny Sąd Administracyjny doszedł do przekonania, że w postępowaniu o wydanie decyzji na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego umowa nabycia wierzytelności dekretowej nie stanowi normatywnego źródła interesu prawnego w byciu stroną uprawnioną do uzyskania prawa do gruntu warszawskiego w postępowaniu administracyjnym. Umowa ta kształtuje bowiem stosunki prawne pomiędzy jej stronami poza postępowaniem administracyjnym, a w szczególności po zakończeniu postępowania prowadzonego na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego, wydaniem stosownej decyzji. Dopiero bowiem w tej decyzji dochodzi do podmiotowego i przedmiotowego skonkretyzowania prawa do gruntu warszawskiego na rzecz osoby uprawnionej w dekrecie do uzyskania tego prawa.

W konsekwencji przedstawionych rozważań, stronie umowy przelewu wierzytelności określonej w art. 7 ust. 1 i 2 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 z późn. zm.), nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r., poz. 2000, z późn. zm.) do uzyskania prawa użytkowania wieczystego w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 powołanego dekretu.

Mając powyższe na uwadze, w tym uwzględniając konstytucyjny obowiązek zapewnienia osobom pozbawionym prawa własności do gruntu nieruchomości warszawskiej formy odszkodowania określonej w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego w postaci przyznania w drodze decyzji administracyjnej prawa do gruntu takiej nieruchomości, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., podjął uchwałę, jak w sentencji.

***Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 10 kwietnia 2024 r., sygn. I OPS 1/23.***

## Trybunał Konstytucyjny

### 21

#### **Art. 48 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1082)**

Art. 48 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2023 r., poz. 1082) jest zgodny z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto postanawia: umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

Z uzasadnienia:

#### **1. Wymogi formalne pytania prawnego**

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego uzależniona jest zatem od spełnienia przesłanek: 1) podmiotowej – podmiotem inicjującym kontrolę konstytucyjną w trybie pytania prawnego może być wyłącznie sąd; 2) przedmiotowej – kontrola jest ograniczona jedynie do oceny hierarchicznej zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą; 3) funkcjonalnej – od odpowiedzi na pytanie prawne ma zależeć rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania.

##### **1.1. Przesłanka podmiotowa**

Spełnienie przesłanki podmiotowej nie budzi w niniejszym postępowaniu wątpliwości – pytanie prawne zadał Sąd Rejonowy w Pile, I Wydział Cywilny.

##### **1.2. Przesłanka przedmiotowa**

Spełniona została również przesłanka przedmiotowa – przedmiotem pytania prawnego jest art. 48 pkt 2 oraz art. 48 pkt 4 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2023 r., poz. 1082, ze zm.); dalej: prawo łowieckie) o treści: „Art. 48. Odszkodowanie nie przysługuje: (...)

2) posiadaczom uszkodzonych upraw lub pól rolnych, którzy nie dokonali ich sprzętu w terminie 14 dni od dnia zakończenia okresu zbioru tego gatunku roślin w danym regionie, określonego przez sejmik województwa w drodze uchwały; (...)

4) za szkody nieprzekraczające wartości 100 kg żyta w przeliczeniu na 1 hektar uprawy”.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił zastrzeżeń Sejmu oraz Prokuratora Generalnego dotyczących konieczności zawężenia zakresu przedmiotowego pytania

prawnego, tj. konieczności ograniczenia przedmiotu kontroli do odszkodowania za szkody wyrządzone w uprawach i płodach rolnych na obszarach wchodzących w skład obwodu łowieckiego przez dziki, łosie, jelenie, daniela i sarny.

Dla przypomnienia, zgodnie z art. 46 ust. 1 prawa łowieckiego, dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego jest obowiązany do wynagradzania szkód wyrządzonych: 1) w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniela i sarny; 2) przy wykonywaniu polowania.

Zgodnie z art. 50 ust. 1 i 1b prawa łowieckiego, Skarb Państwa odpowiada za szkody, o których mowa w art. 46 ust. 1, wyrządzone przez zwierzęta łowne objęte całoroczną ochroną, a także za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne, o których mowa w art. 46 ust. 1 pkt 1, na obszarach niewchodzących w skład obwodów łowieckich.

Ustawodawca nie zróżnicował zasad przyznania odszkodowania za szkody w uprawach i płodach rolnych związane z gospodarką łowiecką, powołując się na różnice aksjologiczne, jakie miałyby występować między regulacjami w zakresie: 1) szkód wyrządzonych na obszarach obwodów łowieckich przez dziki, łosie, jelenie, daniela i sarny, 2) szkód wyrządzonych poza obwodami łowieckimi przez dziki, łosie, jelenie, daniela i sarny, 3) szkód wyrządzonych przez zwierzęta łowne objęte całoroczną ochroną, 4) szkód wyrządzonych podczas polowania. Oznacza to, że w tym zakresie ustawodawca uznał, iż do wszystkich tych przypadków można zastosować to samo rozumowanie i te same zasady przyznawania odszkodowań. Zatem i ocena konstytucyjności zakwestionowanych przez sąd pytający przepisów pozostanie taka sama niezależnie od bezpośredniej przyczyny szkód będących podstawą przyznania odszkodowania oraz od podmiotu, który ostatecznie będzie odpowiadał za szkody.

Trybunał uznał, że te same racje mają zastosowanie we wszystkich wymienionych wyżej czterech sytuacjach, do których odnoszą się zaskarżone przepisy, a ograniczenie zakresowe pytania prawnego byłoby nacechowane nadmiernym formalizmem i mogłoby prowadzić do wtórnej niekonstytucyjności. Okoliczność ta przesądziła o tym, że Trybunał uznał za dopuszczalne i uzasadnione orzekanie o zaskarżonych przepisach w pełnym zakresie ich zastosowania, zastrzegając, że rozumowanie przeprowadzone przez Trybunał jednakowo dotyczy wszystkich przypadków przyznawania odszkodowania za szkody w uprawach i płodach rolnych. Niezależnie od podstaw aksjologicznych odpowiedzialności za szkody w uprawach i płodach rolnych, ponoszonej zarówno przez dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich, jak i przez Skarb Państwa, odpowiedzialności tej nie można w sposób nieuzasadniony przerzucać na właścicieli i posiadaczy gruntów.

W tym kontekście Trybunał zaznacza, że zachowuje w pamięci uwagę poczynioną przez Sejm, że podobną do zakwestionowanej w niniejszej sprawie regulację zawiera art. 126 ust. 6 pkt 2 lit. a i art. 126 ust. 6 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r., poz. 1336), który ogranicza odpowie-

działność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez niektóre gatunki zwierząt objęte całoroczną ochroną: żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie i bobry.

### 1.3. Przesłanka funkcjonalna

Trybunał nie podzielił również zapatrywania Sejmu o niespełnieniu przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego, w sytuacji gdy – zdaniem Sejmu – przed sądem pytającym stoją niewykorzystane jeszcze możliwości dokonania prokonstytucyjnej wykładni zakwestionowanego przepisu, której efektem powinna być odmowa jego zastosowania w zawisłej przed sądem pytającym sprawie. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału, sąd pytający może objąć pytaniem prawnym każdy przepis, którego zastosowanie w danej sprawie rozważa i którego potencjalne zastosowanie będzie miało wpływ na sposób rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem pytającym. To, czy ostatecznie dany przepis zostanie w sprawie zastosowany, nie ma znaczenia dla kwestii właściwości Trybunału. Przeciwnie, Trybunał nie może antycypować rozstrzygnięcia sądowego czy podpowiadać sądowi sposób rozstrzygnięcia toczącej się przed nim sprawy. Z tych powodów Trybunał ocenił, że przesłanka funkcjonalna pytania prawnego została spełniona.

## 2. Wzorce kontroli konstytucyjności

Sąd pytający jako wzorce kontroli konstytucyjności zakwestionowanych przepisów wskazał art. 31 ust. 3 i art. 32 w związku z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji. Mają one następujące brzmienie:

„Art. 31 ust. 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

„Art. 32. 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”.

„Art. 64. (...) 2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”.

2.1. Umożnienie postępowania w odniesieniu do wzorców kontroli wynikających z art. 32 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

W odniesieniu do art. 32 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, Trybunał ocenił, że w ich kontekście zarzuty nie są wystarczająco uzasadnione.

Art. 32 ust. 2 ustanawia zakaz dyskryminowania kogokolwiek w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Nie każdy przejaw nierównego traktowania jest równoznaczny z dyskryminacją. Zakaz dyskryminacji oznacza niedopuszczalność wprowadzania regulacji różnicujących sytuację praw-

ną adresatów norm ze względu na indywidualne (osobowe) cechy adresata normy prawnej, takie jak płeć, wiek bądź pochodzenie społeczne. Dyskryminacja stanowi zatem kwalifikowany przejaw nierównego traktowania. Zdaniem Trybunału, sąd pytający nie wykazał zaistnienia dyskryminacji ani nie wskazał jej ewentualnego kryterium. W ocenie Trybunału, przedstawiony przez sąd pytający problem konstytucyjny odnosi się do naruszenia zasady równości wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji – przepis ten jest zarazem wystarczający, by uchwycić istotę problemu konstytucyjnego w kontekście zasady równości.

Art. 64 ust. 3 stanowi, że „własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Zdaniem Trybunału, charakter zarzutów nie wskazuje na ograniczenie prawa własności, sąd pytający nie przedstawił również argumentów potwierdzających naruszenie przez ustawę istoty tego prawa. Wprawdzie w odniesieniu do art. 48 pkt 4 prawa łowieckiego sąd pytający podniósł, że przepis ten całkowicie pozbawia prawa do odszkodowania posiadacza upraw lub pól rolnych, jeżeli wysokość szkody nie przekracza równowartości 100 kg żyta na hektar przeliczeniowy i w ocenie sądu pytającego, „takie ograniczenie odpowiedzialności narusza istotę tego prawa” (pytanie prawne, s. 11), jednak trzeba przyjąć, że sąd pytający ma na myśli istotę prawa do odszkodowania, a nie prawa własności.

Z uwagi na powyższe, Trybunał umorzył postępowanie w zakresie kontroli zgodności art. 48 pkt 2 i 4 prawa łowieckiego z art. 32 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

2.2. Wzorce kontroli wynikające z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji

Trybunał uznał wzorce wynikające z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji za właściwe wzorce kontroli w niniejszej sprawie.

Równa ochrona własności i innych praw majątkowych wynikająca z art. 64 ust. 2 Konstytucji jest jednym z przejawów zasady równości wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Z art. 64 ust. 2 Konstytucji można jednocześnie wyinterpretować istnienie konstytucyjnego prawa o charakterze ekonomicznym – prawa do równej ochrony własności i innych praw majątkowych. Tak ujęte prawo może być oceniane pod kątem prawidłowości jego ograniczenia, zgodnie z kryteriami zawartymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

### 3. Problemy konstytucyjne

Zdefiniowanie problemów konstytucyjnych wymagało ustalenia standardu prawa do odszkodowania. Słusznie w tym kontekście sąd pytający odwołuje się do regulacji zawartej w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r., poz. 1610, ze zm.; dalej: kodeks cywilny, k.c.). O ile bowiem ustawodawca zachowuje pewną swobodę w kreowaniu odrębnych przepisów, uwzględniających specyfikę różnego rodzaju obowiązków odszkodowawczych, o tyle wprowadzając takie regulacje, musi respektować konstytucyjną zasadę proporcjonalności oraz zasadę równości i wymóg równej ochrony praw majątkowych – której standard zawarty jest w kodeksie cywilnym. Stanowi on, że:

„Art. 361. § 1. Zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynika.

§ 2. W powyższych granicach, w braku odmiennego przepisu ustawy lub postanowienia umowy, naprawienie szkody obejmuje straty, które poszkodowany poniósł, oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono.

Art. 362. Jeżeli poszkodowany przyczynił się do powstania lub zwiększenia szkody, obowiązek jej naprawienia ulega odpowiedniemu zmniejszeniu stosownie do okoliczności, a zwłaszcza do stopnia winy obu stron”.

W niniejszej sprawie należy zwrócić uwagę, że kodeks cywilny nie przewiduje żadnych ograniczeń dotyczących wysokości poniesionej szkody, nie tworzy w szczególności żadnej koncepcji „progu bagatelności” szkody. Należy również zwrócić uwagę na art. 362 k.c., ponieważ – jak słusznie zauważył Sejm – ustawodawca nawiązał do konstrukcji przyczynienia się poszkodowanego do powstania szkody, tworząc regulację zawartą w art. 48 prawa łowieckiego.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał uznał, że problemy konstytucyjne rozważane w niniejszej sprawie można ująć w postaci pytań:

- czy wymóg dokonania sprzętu upraw lub plodów rolnych w terminie 14 dni od dnia zakończenia okresu zbioru tego gatunku roślin w danym regionie, określonego przez sejmik województwa w drodze uchwały (niezależnie od okoliczności sprawy, w tym warunków atmosferycznych czy stanu upraw) można uznać za uzasadnione ograniczenie prawa do odszkodowania (nienaruszające równej ochrony praw majątkowych), traktując przypadki niedochowania tego wymogu jako przyczynienie się do powstania szkody?
- czy wyłączenie szkód nieprzekraczających wartości 100 kg żyta w przeliczeniu na 1 hektar uprawy można uznać za uzasadnione ograniczenie prawa do odszkodowania (nienaruszające równej ochrony praw majątkowych) z uwagi na tzw. próg bagatelności szkody i czy wprowadzenie takiego progu może być uzasadnione z punktu widzenia specyfiki regulowanej materii?

Odpowiedzi na powyższe pytania umożliwią dokonanie oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności ograniczenia praw majątkowych oraz zasady równości poprzez odmiennie traktowanie podmiotów podobnych.

#### **4. Ocena zgodności art. 48 pkt 2 prawa łowieckiego z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji**

Art. 48 pkt 2 prawa łowieckiego stanowi, że odszkodowanie nie przysługuje posiadaczom uszkodzonych upraw lub plodów rolnych, którzy nie dokonali ich sprzętu w terminie 14 dni od dnia zakończenia okresu zbioru tego gatunku roślin w danym regionie, określonego przez sejmik województwa w drodze uchwały.

Trybunał wziął pod uwagę, że pozostawienie upraw i plodów rolnych bez ich sprzętu lub niedokonanie sprzętu przez okres dłuższy niż uzasadniony prawidłowym prowadzeniem uprawy może być traktowane w kategoriach przyczynienia się do powstania szkody. Jest bowiem oczywiste, że uprawy i plody rolne w sposób naturalny mogą

przyciągać dziko żyjące zwierzęta szukające pożywienia. Jak słusznie wskazał Sejm, termin, o którym mowa w art. 48 pkt 2 prawa łowieckiego, ma pełnić funkcję prewencyjno-wychowawczą, mobilizując do zachowań zapobiegających powstawaniu szkód w uprawach i plodach rolnych. Jak jednak równie słusznie zauważył Sejm, termin ten nie może być całkowicie arbitralny, oderwany od wskazań agrotechnicznych, uwzględniających warunki pogodowe (które trudno z góry przewidzieć) i stan upraw. Trybunał ocenił, że termin, o którym mowa w art. 48 pkt 2 prawa łowieckiego, nie jest arbitralny. Co do zasady, zbiór danego gatunku roślin powinien zostać zakończony w okresie wskazanym w uchwale sejmiku województwa właściwego dla danego regionu. Uchwała taka powinna uwzględniać realia lokalne, brać pod uwagę zasady agrotechniczne prowadzenia upraw i warunki klimatyczne. Trybunał nadmienia przy tym, że już choćby ze względu na konieczność uwzględniania warunków lokalnych nie jest możliwe sięganie do uchwał innych sejmików województwa. Dodatkowym zabezpieczeniem jest art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r., poz. 2094, ze zm.), zgodnie z którym „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego”. To termin wskazany w uchwale sejmiku województwa wyznacza ramy czasowe dla planowania prac polowych, również w kontekście zachowania prawa do odszkodowania za szkody w uprawach i plodach rolnych spowodowane przez dziko żyjące zwierzęta.

Art. 48 pkt 2 prawa łowieckiego przewiduje 14-dniowy dodatkowy termin pozwalający na przekroczenie okresu zbioru danego gatunku roślin, w celu umożliwienia dochowania określonych w prawie łowieckim terminów związanych z procedurą szacowania szkód, a także ze względu na okoliczności nieprzewidziane. Brak jakiegokolwiek ograniczenia czasowego zbiorów mogłoby doprowadzić do znacznego zwiększenia częstotliwości występowania szkód w uprawach i plodach rolnych. Posługiwanie się zaś jedynie kryterium stanu upraw mogłoby prowadzić do dowolności w tym zakresie i trudności dowodowych – w tym też kontekście Trybunał ocenił, że art. 48 pkt 6 prawa łowieckiego, o którym wspomniał sąd pytający i który ogranicza możliwość uzyskania odszkodowania w sytuacji, gdy uprawa założona jest z rażącym naruszeniem zasad agrotechnicznych, nie daje możliwości analizy i oceny zachowań posiadacza uprawy pod kątem terminu dokonania sprzętu uprawy i plodów rolnych oraz wpływu tego zachowania na wystąpienie szkody.

W ocenie Trybunału, istnienie art. 48 pkt 2 prawa łowieckiego jest konieczne dla ochrony środowiska, w tym dla wyważenia interesów gospodarki rolnej i leśnej, i nie narusza zasady równej ochrony praw majątkowych, a zatem przepis ten jest zgodny z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

#### **5. Ocena zgodności art. 48 pkt 4 prawa łowieckiego z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji**

Art. 48 pkt 4 prawa łowieckiego stanowi, że odszkodowanie nie przysługuje za szkody nieprzekraczające wartości 100 kg żyta w przeliczeniu na 1 hektar

uprawy. Trybunał ocenił, że takie ograniczenie ma swoje uzasadnienie w przesłankach wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. To względem na ochronę środowiska, a nie na interes dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich, powoduje, że państwo tworzy warunki sprzyjające ochronie i prawidłowemu gospodarowaniu zasobami zwierząt dziko żyjących. Jak wynika z art. 2 prawa łowieckiego, zwierzęta łowne w stanie wolnym należy traktować jako dobro ogólnonarodowe. Celem łowiectwa nie jest jedynie pozyskiwanie pożytków przez dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich, ale również: ochrona, zachowanie różnorodności i gospodarowanie populacjami zwierząt łownych, ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczego na rzecz poprawy warunków bytowania zwierzyny, uzyskiwanie możliwie wysokiej kondycji osobniczej i właściwej liczebności populacji poszczególnych gatunków zwierzyny przy zachowaniu równowagi środowiska przyrodniczego (zob. art. 3 prawa łowieckiego).

Według stanowiska Trybunału, ważne dobro wspólne, wynikające z zapewnienia efektywnej ochrony środowiska, niesie ze sobą konieczność znoszenia niedogodności związanych z ochroną dzikich zwierząt. Jako takie, uzasadnia w szczególności konieczność dźwignia znikomych szkód w uprawach i płodach rolnych przez właścicieli i posiadaczy gruntów rolnych. Nie bez znaczenia jest w tym kontekście podnoszona przez uczestników postępowania kwestia kosztów szacowania, które w przypadku tzw. szkód znikomych przekraczają, niekiedy znacznie, wysokość potencjalnego odszkodowania.

Odnosząc się do podnoszonej przez Sejm i Prokuratora Generalnego kwestii nieporównywalności sytuacji prawnej poszkodowanego i zobowiązanego do zapłaty odszkodowania z uwagi na brak cechy relewantnej stanowiącej o podobieństwie tych dwóch grup podmiotów, Trybunał uznał, że źródłem podnoszonych w tym zakresie zastrzeżeń może być niewłaściwe odczytanie zarzutu sądu pytającego. Zarzut ten odnosił się do porównania grupy zobowiązanych i grupy poszkodowanych (i ich wzajemnej relacji) na gruncie prawa łowieckiego w stosunku do grupy zobowiązanych i grupy poszkodowanych (i ich wzajemnej relacji) na gruncie kodeksu cywilnego. Sąd pytający wskazywał na „[ograniczenie odpowiedzialności] tych pierwszych w stosunku do tych drugich w stosunku do odpowiedzialności odszkodowawczej, jaka byłaby ustalona w oparciu o zasady ogólne wynikające z treści art. 361 § 2 k.c.” (pytanie prawne, s. 10). Trybunał ocenił, że względem na ochronę środowiska, którego beneficjentami są wszyscy obywatele państwa, uzasadnia wprowadzone zróżnicowanie w powyższym kontekście. Trybunał nie zgodził się z sądem pytającym, że takie ograniczenie narusza istotę prawa do odszkodowania. Ustawodawca nie wykroczył poza dopuszczalne konstytucyjnie ograniczenia praw majątkowych oraz nie naruszył obowiązku zgodnej z zasadą równości ich ochrony. Art. 48 pkt 4 prawa łowieckiego jest więc zgodny z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

**Wyrok TK z dnia 5 grudnia 2023 r., sygn. P 2/17.**