

UCHWAŁA

Warszawa, dnia 10 kwietnia 2024 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Jerzy Siegień

Sędziowie NSA: Marian Wolanin (sprawozdawca)
Monika Nowicka (współsprawozdawca)
Tamara Dziełakowska
Małgorzata Masternak – Kubiak
Jolanta Rudnicka
Marek Stojanowski

Protokolant: starszy asystent sędziego Izabela Kucharczyk-Szczerba

przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej P. O.

po rozpoznaniu w dniu 10 kwietnia 2024 r.

na posiedzeniu jawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej

wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich

z dnia 6 lutego 2023 r., znak IV.7004.5.2023.MC

o podjęcie przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego

na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329, ze zm.) uchwały mającej na celu wyjaśnienie:

„Czy nabywcy roszczeń wynikających z art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. z 1945 r. Nr 50, poz. 279, ze zm.) przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.) w sprawie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na podstawie przepisów dekretu?”

podjął następującą uchwałę:

„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, ze 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, ze zm.) do uzyskania prawa użytkowania wieczystego w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 powołanego dekretu.”

Uzasadnienie

1. Wnioskiem z 6 lutego 2023 r., znak IV.7004.5.2023.MC, na podstawie art. 264 § 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r., poz. 329, ze zm.) - dalej ppsa, Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie: „Czy nabywcy roszczeń wynikających z art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. z 1945 r., Nr 50, poz. 279, ze zm.) przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2000, ze zm.) w sprawie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na podstawie przepisów dekretu?”.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich wyjaśnił, że w ostatnim czasie w orzecznictwie sądów administracyjnych ujawniła się rozbieżność na tle wykładni art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy, polegająca na różnej ocenie skuteczności zbycia roszczenia o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego opartego na tym przepisie. W ocenie Rzecznika rozbieżność ta prowadzi do aprobaty – bądź zanegowania – istnienia interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. po stronie nabywcy takiego roszczenia, a tym samym – do skrajnie odmiennych ocen, czy organ dekretowy może wydać na rzecz nabywcy decyzję uwzględniającą wniosek i ustanawiającą prawo użytkowania wieczystego, czy też nie. W szczególności wątpliwości pojawiły się na tle oceny, czy w postępowaniu administracyjnym o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 dekretu beneficjentem decyzji – zatem i stroną postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. – może być wyłącznie dotychczasowy właściciel bądź jego następca pod tytułem ogólnym (spadkobierca względnie nabywca spadku), czy także

następca singularny, wchodzący w sytuację prawną poprzednika nie co do ogółu jego praw majątkowych, ale jedynie co do praw niektórych, wyszczególnionych w treści czynności prawnej będącej podstawą ich zbycia.

Według Rzecznika Praw Obywatelskich, na tym tle można wyróżnić dwa wiodące stanowiska orzecznicze. Wedle pierwszego z nich, które wykształciło się najwcześniej, prawo do zgłoszenia wniosku o przyznanie prawa użytkowania wieczystego, jako roszczenie majątkowe, ma charakter zbywalny, a zatem może być skutecznie, także w sferze prawa administracyjnego – przeniesione na inną osobę w drodze czynności cywilnoprawnej, np. sprzedaży. Uprawnienie takie ma charakter w istocie swojej (materialnie) cywilny – a jedynie formalnie administracyjny – zatem może być przedmiotem obrotu na zasadach ogólnych. Taki pogląd, w odniesieniu do wykładni art. 7 dekretu warszawskiego, wprost wypowiedział Naczelny Sąd Administracyjny m. in. w wyrokach: z 22 stycznia 2003 r., sygn. akt I SA 1788/02; z 25 listopada 2009 r., sygn. akt I OSK 220/09; z 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 1893/11; z 8 kwietnia 2015 r., sygn. I OSK 1322/13; z 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt I OSK 2214/16 oraz z 7 marca 2019 r., sygn. I OSK 1772/18, a ponadto Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie m. in. w wyrokach: z 23 lutego 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 1811/11; z 13 października 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 489/11 oraz z 16 grudnia 2019 r., sygn. akt I SA/Wa 959/19. Skuteczność wstąpienia nabywcy roszczenia do postępowania dekretowego, na zasadzie art. 30 § 4 k.p.a., potwierdził też (aczkolwiek bez szerszego uzasadnienia) Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 4 stycznia 2000 r., sygn. akt I SA 344/99.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że bardziej wnikliwa analiza stanów faktycznych w powołanych wyżej wyrokach prowadzi do wniosku, że w większości przedmiotem obrotu w tych sprawach nie były roszczenia jako takie, ale z reguły – „nieruchomości” objęte działaniem dekretu, łącznie ze związanymi z nimi prawami i roszczeniami. Ze względu na fakt, że założona w art. 1 dekretu warszawskiego komunalizacja gruntów wprost wyłączyła je z obrotu cywilnego, przedmiotem umów mogły być jedynie same budynki (względnie wyodrębnione lokale), stanowiące do czasu rozpoznania wniosku dekretowego odrębny od gruntu przedmiot własności. Wynikało to z art. 5 dekretu, zgodnie z którym budynki oraz inne przedmioty, znajdujące się na gruntach, przechodzących na własność gminy m. st. Warszawy, pozostawały własnością dotychczasowych właścicieli, o ile przepisy szczególne nie stanowiły inaczej.

W reprezentatywnym dla tego stanowiska wyroku z 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 1893/11, przyjęto, że prawo do ustanowienia użytkowania wieczystego na gruncie objętym dekretem warszawskim jest prawem zbywalnym. Skład orzekający stwierdził przy tym, że pomimo zbywalnego charakteru nie może ono jednak być przedmiotem „samodzielnego” obrotu cywilnoprawnego, w oderwaniu od prawa własności budynków posadowionych na takim gruncie. Powyższe zastrzeżenie jest o tyle istotne, że w kontrolowanej sprawie byli właściciele złożyli w terminie ustawowym wnioski o ustanowienie prawa własności czasowej na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, ale zarazem na gruncie tym znajdował się przedwojenny budynek mieszkalny, który spełniał przesłanki art. 5 dekretu i stanowił odrębną od gruntu nieruchomości uregulowaną w księdze wieczystej. Zdaniem NSA, uznanie, że prawo do ustanowienia użytkowania wieczystego, wynikające z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, nie jest związane z własnością budynków, o których mowa w art. 5 dekretu – a więc może być zbyte bez jednoczesnego rozporządzenia budynkiem posadowionym na gruncie – doprowadziłoby do sytuacji niedopuszczalnej z punktu widzenia art. 235 § 2 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym własność budynków jest prawem związanym z użytkowaniem wieczystym, jak również art. 31 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, który stanowi, że oddanie zabudowanej nieruchomości w użytkowanie wieczyste pociąga za sobą konieczność sprzedaży budynków położonych na tej nieruchomości. Mianowicie prowadziłoby to do sytuacji, w której po uwzględnieniu wniosku kto inny stawałby się użytkownikiem wieczystym gruntu, a kto inny pozostawałby właścicielem budynków znajdujących się na tym gruncie. Obowiązujące przepisy prawa – w tym przepisy dekretu warszawskiego – należy więc interpretować w sposób wykluczający możliwość powstania powyższej, niezgodnej z prawem, sytuacji.

Wymaga podkreślenia, że zbywalny charakter uprawnienia przyznanego w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego nie budzi wątpliwości zarówno w orzecznictwie Sądu Najwyższego (wyrok SN z 16 stycznia 1952 r., sygn. akt C 650/50, niepubl., uchwała SN z 21 marca 2003 r., sygn. akt III CZP 6/03, opubl. OSNC 2004, nr 1, poz. 4; wyrok SN z 26 sierpnia 2009 r., sygn. akt I CSK 26/09; uchwała SN z 7 maja 2009 r., sygn. III CZP 18/09, opubl. OSNC 2010/1/11), jak i Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 19 lipca 2016 r., sygn. akt Kp 3/15, publ. OTK-A 2016/66). Za zbywalnym charakterem przedmiotowego uprawnienia opowiadają się również przedstawiciele doktryny prawniczej (np. M. Gdesz, 1.5. *Przyznanie prawa wieczystej dzierżawy (prawo zabudowy)* [w:] *Rewindykacja gruntów warszawskich. Zagadnienia*

administracyjnoprawne, Warszawa 2012; H. Ciepła, R. M. Sarbiński, K. Sobczyk-Sarbińska, 5.2.2. *Legitymacja czynna* [w:] H. Ciepła, R. M. Sarbiński, K. Sobczyk-Sarbińska, *Roszczenia przysługujące byłym właścicielom tzw. gruntów warszawskich. Sposób ich dochodzenia w postępowaniu administracyjnym i sądowym*, Warszawa 2013; Ł. Bernatowicz, IV. *Ogólne problemy reprivatyzacji w świetle polskiego ustawodawstwa i praktyki 2. Tryb dochodzenia roszczeń* [w:] *Reprivatyzacja na przykładzie gruntów warszawskich*, Warszawa 2015).

Przeciwnie stanowisko orzecznicze neguje skuteczność – w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego – następstwa singularnego. Oznacza to, że ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz nabywcy roszczenia dekretowego rażąco narusza prawo, dlatego jest niedopuszczalne.

Taki pogląd został wyrażony w czterech wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 sierpnia 2022 r., o sygn. akt: I OSK 2875/20; I OSK 2034/20; I OSK 707/20 oraz I OSK 1717/20, a także w dwóch wyrokach tego Sądu z 6 października 2022 r., o sygn. akt: I OSK 999/21 oraz I OSK 1578/21, z uzasadnieniem zawartym w tych orzeczeniach.

Podstawowe znaczenie dla tej linii orzeczniczej, jak wskazał Rzecznik Praw Obywatelskich, posiada fundamentalna zasada prawa administracyjnego, w świetle której źródłem interesu prawnego z art. 28 k.p.a. może być norma prawa powszechnie obowiązującego, a nie skutki czynności cywilnoprawnej dokonanej przez podmiot prawa cywilnego. W sferze prawa administracyjnego na pierwszy plan, jako źródło interesu prawnego, wysuwa się powszechnie obowiązująca norma prawna reglamentująca zakres i treść tego interesu. Pogląd ten jest konsekwentnie podtrzymywany we współczesnym orzecznictwie sądownoadministracyjnym. Jest on także wynikiem wieloletniej doktryny prawa publicznego, akcentującej odrębności aksjologiczne prawa administracyjnego wobec prawa cywilnego. Dotyczy to zwłaszcza charakteru norm (bezwzględnie wiążących, nie podlegających modyfikacji) oraz specyfiki stosunku administracyjnoprawnego (jednostronnego i ściśle związanego z władczymi kompetencjami organów sprawujących administrację, co w konsekwencji wyklucza swobodę dokonywania czynności prawnych na wzór swobody właściwej prawu cywilnemu). Ostatnio zostało to potwierdzone uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 czerwca 2022 r., sygn. akt I OPS 1/22, w której podsumowując dotychczasowy wieloletni dorobek doktryny i judykatury wprost stwierdzono, że źródłem interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 k.p.a., jest

norma prawa powszechnie obowiązującego, a nie skutki czynności prawnej dokonanej przez podmiot prawa cywilnego.

W prezentowanym tutaj ujęciu, 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 dekrecie. Takiej normy materialnoprawnej, mającej zastosowanie do dekretu warszawskiego, nie kreują także inne akty normatywne. Norma taka nie wynika również z przepisów prawa cywilnego, gdyż sama podstawa cywilnoprawna zawarcia umowy nabycia praw i roszczeń, 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 dekrecie warszawskim, skoro zakres tych uprawnień nie może być wynikiem zgodnych oświadczeń woli stron tej umowy. W rezultacie strony umowy cywilnoprawnej nie mogą oczekiwać, bez istnienia ku temu normy prawa materialnego, że na mocy tej umowy nastąpi podmiotowa zmiana uprawnienia przyznanego w dekrecie warszawskim.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich trafny jest pogląd wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego o sygn. I OSK 1893/11 odnośnie do prawnego związania prawa użytkowania wieczystego z prawem odrębnej własności naniesień, w tym zwłaszcza budynków posadowionych na gruncie. *De lege* lata więź ta należy do istoty konstrukcji prawa użytkowania wieczystego (art. 235 K.c.), toteż prawidłowa wykładnia musi uwzględniać konieczność jej zachowania.

Przepisy dekretu warszawskiego wprowadziły wyjątek od systemowej zasady *superficies solo cedit* (art. 48 K.c.). Od dnia 21 listopada 1945 r. własność budynku i własność gruntu pod nim stały się od siebie niezależne, tzn. prawnie rozdzielone, ale tylko przejściowo, bowiem do czasu rozstrzygnięcia wniosku dekretowego. Z chwilą zakończenia postępowania dekretowego albo właściciel budynku uzyskiwał również prawo rzeczowe do gruntu (uwzględnienie wniosku), albo to właściciel gruntu uzyskiwał pełnię praw także i do budynku (odmowa, niezłożenie wniosku w terminie). W obu tych wypadkach stan tymczasowy ustawał, zaś prawa rzeczowe do gruntu i budynku zostawały ponownie ze sobą związane w sposób przewidziany w systemie prawnym: przez ustanowienie prawa użytkowania wieczystego bądź przez przywrócenie działania zasady *superficies solo cedit*. W każdym razie rozwiązaniem docelowym – koniecznym – pozostawało prawnorzeczowe związanie gruntu oraz

znajdujących się na nim naniesień. Jeżeli zatem dotychczasowy właściciel gruntu (obecnie będący wyłącznie właścicielem budynku) mógł „odzyskać” co najwyżej prawo użytkowania wieczystego, a konstytucyjna decyzja dekretowa działa wyłącznie na przyszłość, to do czasu jej wydania jedynym, swoistym surogatem prawa do samego gruntu pozostawało uprawnienie do żądania ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w przyszłości – związane w sposób konieczny z własnością budynku. A skoro właścicielem i budynku, i gruntu, musi być ta sama osoba, a praw właściciela budynku nie sposób podważyć, to istotnie jedynym prawidłowym rozwiązaniem wydaje się przyjęcie, że użytkowanie wieczyste można ustanowić wyłącznie na rzecz osoby, która jest aktualnie właścicielem budynku.

Zatem opowiedzenie się za drugim z zaprezentowanych kierunków wykładni, wykluczającym skuteczność sukcesji singularnej, oznaczałoby, że użytkowanie wieczyste można ustanowić jedynie na rzecz dawnego właściciela gruntu albo jego spadkobierców, a nie – na rzecz aktualnego właściciela budynku czy właścicieli lokali stanowiących odrębny przedmiot własności, którzy własność tę nabyli legalnie, w prawem dopuszczalny sposób. Jeżeli zatem sukcesja praw rzeczowych do gruntu następowałaby wyłącznie według spadkobrania, a praw do budynku (lokalu) – na zasadach ogólnych, na podstawie czynności cywilnoprawnych *inter vivos*, to w rezultacie inna osoba (spadkobierca) byłaby użytkownikiem wieczystym, a inna osoba (nabywca budynku, lokalu) – (współ)właścicielem odrębnych od gruntu nieruchomości budynkowych czy lokalowych – co jest prawnie wykluczone. Decyzja uwzględniająca w takich warunkach wnioski dekretowy spadkobiercy byłaby rażąco sprzeczna z prawem i z pewnością niewykonalna w sposób trwały.

Co istotne, dotyczy to jednak wyłącznie tych stanów faktycznych, w których na nieruchomości, która przeszła na własność gminy m. st. Warszawy, znajdował się budynek podlegający działaniu art. 5 dekretu, a więc – mówiąc inaczej – budynek ten istniał w rozumieniu przepisów dekretu.

Jak wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich należy również rozważyć, czy interes prawny nabywcy praw i roszczeń wynikających z art. 7 dekretu, rzeczywiście nie wynikał z norm prawa powszechnie obowiązującego. Jakkolwiek uchwalając dekret warszawski ówczesny prawodawca nie brał pod uwagę obrotu roszczeniami czy chociażby samymi budynkami, to jednak wykładnia art. 7 dekretu w obecnych warunkach musi uwzględniać zarówno szerszy kontekst faktyczny, jak i prawny jego funkcjonowania. W szczególności nie można tracić z pola widzenia tych obowiązujących regulacji prawnych, w których ustawodawca *expressis verbis* uznał

skuteczność obrotu wynikającymi z dekretu uprawnieniami. Chodzi przede wszystkim o art. 111a u.g.n. wprowadzający prawo pierwokupu m.st. Warszawy (bądź Skarbu Państwa) w przypadku m.in. sprzedaży praw i roszczeń określonych w dekrecie warszawskim oraz sprzedaży roszczeń określonych w art. 214 u.g.n., jak również art. 214c u.g.n. uniemożliwiający oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste na rzecz osoby, która nabyła prawo lub roszczenie od kuratora reprezentującego osobę uprawnioną, ustanowionego dla osoby nieznanej z miejsca pobytu, jeżeli nie było podstaw do jego ustanowienia albo od kuratora spadku lub z naruszeniem przepisów o dziedziczeniu, w tym przepisów dotyczących dziedziczenia spadków wakujących lub nieobjętych. Ponadto obrót roszczeniami stał się przedmiotem regulacji ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. I tak stosownie do art. 30 ust. 1 pkt 5 tej ustawy, Komisja Weryfikacyjna może stwierdzić wadliwość decyzji dekretowej (i uchylić ją, stwierdzić jej nieważność bądź wydanie z naruszeniem prawa) m.in. wówczas, gdy przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej było rażąco sprzeczne z interesem społecznym, w szczególności jeżeli nastąpiło w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej. Z kolei w art. 31 ust. 1 pkt 2a i pkt 3 oraz ust. 1a ustawodawca przyznał Komisji Weryfikacyjnej kompetencję do nałożenia obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia na osobę, która nabyła prawa lub roszczenia, o których mowa w art. 7 dekretu warszawskiego, a następnie dokonała ich zbycia lub przeniesienia pod tytułem darmym, jak również na osobę, która nabyła w złej wierze własność lub prawo użytkowania wieczystego od osoby, na rzecz której wydano decyzję reprivatyzacyjną. Jednocześnie art. 31 ust. 1a stanowi, że w tym ostatnim wypadku chodzi również o nabycie przed wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej.

Rekapitulując tę część wniosku stwierdzono, że wprawdzie nie ulega wątpliwości, iż ww. przepisy nie stanowią bezpośredniej podstawy materialnoprawnej żądania dekretowego, gdyż ta wynika z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego; niemniej jednak prawidłowa wykładnia pojęcia interesu prawnego legitymującego do uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym w sprawie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na podstawie przepisów dekretu, musi uwzględniać wykładnię systemową, ażeby rezultat wnioskowania mieścił się w ramach porządku prawnego, zwłaszcza gdy chodzi o prawa rzeczowe na nieruchomościach.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił ponadto, że w celu prawidłowego rozstrzygnięcia przedstawionych wątpliwości niezbędne jest odwołanie się do argumentacji mającej swoje źródła w wartościach i zasadach konstytucyjnych. W tym kontekście Rzecznik powołał zasady: zaufania do prawodawcy oraz do organów stosujących prawo, zasadę uprawnionych oczekiwań (w kontekście regulacji prawnomiędzynarodowych), a także zasadę sprawiedliwości społecznej.

W odniesieniu do pierwszej z wymienionych zasad wyjaśniono, powołując się na bogatą judykaturę Trybunału Konstytucyjnego, że łączy się ona z zasadą pewności prawa (zasadą bezpieczeństwa prawnego) oraz zasadą ochrony praw słusznie nabytych, obejmującą również kategorię tzw. ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych. Mimo, że nie sposób jednoznacznie uznać, aby uprawnieni z dekretu posiadali taką ekspektatywę, to ochronę prawną należy jednak niewątpliwie przyznać co najmniej tzw. interesom w toku. Nie ulega wątpliwości, że nabywcy roszczeń byli przez lata traktowani przez prawo – tj. w praktyce jego stosowania, w tym w orzecznictwie sądów administracyjnych – jako podmioty mogące skutecznie zgłaszać (popierać) wnioski dekretowe. Zarówno dotychczasowa praktyka orzecznicza sądów administracyjnych, poglądy doktryny jak i regulacje ustawowe (w gruncie rzeczy akceptujące obrót roszczeniami) mogły utwierdzać obywateli w przekonaniu, że taka właśnie jest treść prawa, w zaufaniu do której podejmowali różnego rodzaju przedsięwzięcia. Tymczasem treść prawa rozumianego w taki sposób w ostatnim czasie uległa istotnej zmianie i to dodatkowo zmianie zaskakującej podmioty, których praw bezpośrednio dotyczy.

W kwestii zasady zaufania do organów stosujących prawo Rzecznik Praw Obywatelskich opowiedział się za takim jej rozumieniem, zgodnie z którym obejmuje ona obowiązek lojalnego działania wszystkich organów państwa, w tym organów stosujących prawo, zatem również i sądów administracyjnych. W ślad za judykaturą Trybunału Konstytucyjnego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazano we wniosku, że ochronie konstytucyjnej podlega zaufanie obywateli także do sposobu interpretacji prawa przyjmowanej w praktyce jego stosowania przez organy państwa, zwłaszcza gdy ta praktyka jest jednolita oraz trwała w określonym czasie, a przepisy, na gruncie których została ona ukształtowana, nie pozwalają na przyjęcie oczywistej bezzasadności tej praktyki. Podkreślając wartość, jaką stanowi stabilność ukształtowanego na przestrzeni wielu lat orzecznictwa w zakresie wykładni, Rzecznik opowiedział się za dopuszczalnością poszukiwania – w ramach wykładni dynamicznej – nowych treści tekstu prawnego zastrzegając jednak, że zasadniczy

zwrot w praktyce stosowania prawa, jak ma to miejsce w sprawach dekretowych, wymagałby szczególnie dogłębnego uzasadnienia oraz wszechstronnego wyjaśnienia wszelkich okoliczności uprawniających do takiego właśnie rozstrzygnięcia. W tym kontekście Rzecznik zauważył, że wyrażony w drugim ze stanowisk orzeczniczych pogląd jakoby ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz nabywcy roszczeń naruszało prawo w sposób rażący w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., nie jest przekonujący. Podstawowe znaczenie dla tej oceny ma bowiem niesporne założenie, zgodnie z którym w przesłance stwierdzenia nieważności decyzji określonej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. nie mieści się błędna interpretacja przepisów składających się na podstawę prawną decyzji, czy też np. zastosowanie przy wydawaniu decyzji administracyjnej jednej z możliwych interpretacji niejednoznacznych w swej treści przepisów prawa – nawet wówczas, gdy zostanie ona później uznana za nieprawidłową albo gdy inna interpretacja zostanie uznana za słuszniejszą.

We wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o podjęcie uchwały zwrócono również uwagę, że najnowszy kierunek wykładni sądów administracyjnych, wedle którego ustanowienie użytkowania wieczystego na rzecz nabywcy roszczenia dekretowego jest niedopuszczalne, może kolidować z Art. 1 Protokołu Nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1995 r., Nr 36, poz. 175/1, ze zm.). Rzecznik zauważył, że pojęcie „mienia” użyte w tym przepisie ma charakter autonomiczny, zaś w praktyce istnieją poważne wątpliwości prawne co do normatywnego charakteru roszczenia dekretowego. Nie oznacza to jednak, że nawet warunkowy charakter tego prawa – a za takie w orzecznictwie sądów powszechnych uchodzą roszczenia dekretowe – przesądza o nieobjęciu tych spraw gwarancjami wynikającymi ze wspomnianego Protokołu. W świetle dominującego kierunku wykładni art. 7 dekretu warszawskiego, który wykształcił się najwcześniej, także nabywca singularny mógł skutecznie dochodzić ustanowienia na swoją rzecz prawa użytkowania wieczystego. Zatem ten kierunek wykładni przepisów mógł stanowić źródło uzasadnionych oczekiwań po stronie nabywców, w rozumieniu Art. 1 Protokołu Nr 1 i nie sposób przekreślić dotychczasowej praktyki orzeczniczej z mocą wsteczną, szczególnie gdyby miało to nastąpić w sposób arbitralny bądź nieznajdujący dostatecznie istotnego uzasadnienia.

Z kolei odnosząc się do zasady sprawiedliwości społecznej Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że wszystkie wyroki wydane w ramach drugiej z wyodrębnionych linii orzeczniczych zapadły w sprawach, w których handel

roszczeniami odbywał się stosunkowo niedawno i jednocześnie dotyczył nieruchomości **położonych** w bardzo atrakcyjnych lokalizacjach. W związku z tym przeniesienie roszczeń odbywało się tutaj w specyficznych warunkach, mianowicie w sposób rażąco sprzeczny z interesem społecznym oraz w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskich. Najpewniej przyczyniły się do tego: zniechęcająca praktyka organów dekretowych, oraz opieszałość ustawodawcy w kompleksowym unormowaniu problematyki gruntów warszawskich. To spowodowało, że właściciele przeddekretowi swoje prawa „zabezpieczyli” już raczej we własnym zakresie, w jedyny dostępny im sposób, tj. zbywając odpłatnie „jakieś” uprawnienia o bliżej nieokreślonych szansach realizacji, na rzecz osób trzecich, dla których ryzyka związane z dochodzeniem tych roszczeń nie były istotne.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, kwestią najistotniejszą wydaje się tu jednak nie tyle „technicznoprawne” zdefiniowanie beneficjenta dekretowego, ale raczej udzielenie odpowiedzi na pytanie o prawidłowość czy słuszność wyzbywania się cennego majątku publicznego na rzecz osób, których prawa wydają się słabsze (czy mniej słuszne) niż prawa tych, którzy doznali bezpośredniej straty. Dotyczy to zwłaszcza osób, które stosunkowo niewielkim nakładem środków uzyskują prawa do atrakcyjnych nieruchomości publicznych, o znacznym potencjale inwestycyjnym. Chodzi tu zatem o ważenie najbardziej podstawowych konstytucyjnych wartości: społecznej sprawiedliwości (art. 2 Konstytucji) oraz dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji). W szczególności sprzeniewierzeniem się tym zasadom byłaby akceptacja wyzbywania się „za bezcen” praw do publicznych nieruchomości np. zabytkowych, położonych w atrakcyjnych lokalizacjach, należących do komunalnego zasobu mieszkaniowego czy umożliwiających tzw. „handlarzom roszczeń” prowadzenie zyskowych inwestycji o charakterze komercyjnym. Takie skutki nie mogłyby zyskać społecznej akceptacji, natomiast uzasadniałyby interwencję państwa, w celu przeciwdziałania uzyskiwaniu niesłusznych korzyści kosztem majątku publicznego czy społecznego.

Odnotowując zatem ów podstawowy problem aksjologiczny Rzecznik Praw Obywatelskich zauważa jednak, że - jakkolwiek wymierzanie sprawiedliwości Konstytucja w art. 175 ust. 1 powierza sądom - to jednak przesłanki do interwencji wobec ostatecznych decyzji administracyjnych, motywowanej „czystymi” względami słusznościowymi - czy to jawnie, czy w sposób dorozumiany - winny wynikać bezpośrednio z ustawy. Kryteria oceny przesunięć majątkowych pomiędzy zasobem

publicznym i prywatnym przy realizacji roszczeń dekretowych, z punktu widzenia społecznej sprawiedliwości, ustawodawca zaś wyraźnie (i dość szeroko) określił zarówno w ustawie o gospodarce nieruchomościami (w katalogu z art. 214a u.g.n.), jak i przede wszystkim w ustawie o Komisji Weryfikacyjnej (w jej art. 30 ust. 1, a zwłaszcza w pkt 5 i pkt 6). To właśnie ten nadzwyczajny organ, o wyjątkowych uprawnieniach i działający na podstawie własnej ustawy specjalnej, został wyposażony w kompetencje do oceny, czy w konkretnej sprawie nie doszło do nadużyć, niesprawiedliwości czy rażącego naruszenia interesu publicznego, i to nie tylko przy wydawaniu decyzji dekretowej, ale - jeżeli chodzi o ewentualne niekorzystne skutki społeczne - także w późniejszym czasie.

W ocenie rzecznika Praw Obywatelskich, wydaje się więc, że - jeżeli przyjąć, że drugi kierunek wykładni miałby znajdować dodatkowe wzmocnienie w argumentacji celowościowej czy słusznościowej - to jednak argumentacja ta powinna mieścić się w granicach wyznaczonych przez ustawę, zwłaszcza gdy ustawa do tego rodzaju przesłanek wprost się odnosi, a organ w swoim rozstrzygnięciu ich wystąpienie stwierdza. Rozszerzanie podstaw nadzoru poza granice zakreślone ustawą, nawet w celu eliminacji zjawisk niesłusznych, nie wydaje się w tej sytuacji uprawnione.

Podsumowując, Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o rozpoznanie przez Naczelny Sąd Administracyjny przedstawionego na wstępie zagadnienia, które bezspornie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych na tle art. 7 dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, wnosząc jednocześnie o szczególnie wnikliwe rozważenie aspektów konstytucyjnych problemu, zwłaszcza w zakresie, w jakim bezpośrednio dotyczą one tych praw jednostek, które podlegają ochronie w demokratycznym państwie prawa realizującym zasady sprawiedliwości społecznej.

2. Stanowisko w sprawie, zawarte w piśmie z 16 sierpnia 2023 r., znak 1001-4.Zp.26.2023, wyraził również Prokurator Prokuratury Krajowej, wnosząc o podjęcie uchwały, że: „Wypływające z art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.) prawo żądania ustanowienia użytkowania wieczystego na nieruchomości nie przysługuje nabywcy - stronie czynności cywilnoprawnej, której przedmiotem jest roszczenie (ekspektatywa) dotyczące zawarcia umowy użytkowania wieczystego na tej nieruchomości. Nabywca roszczeń o zawarcie umowy użytkowania wieczystego

na nieruchomości objętej dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.) nie posiada interesu prawnego, a tym samym przymiotu strony postępowania o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego prowadzonego na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 tego aktu.”

W ocenie Prokuratora Prokuratury Krajowej, decydujące znaczenie ma okoliczność nieistnienia przepisu prawa materialnego, który określałby skutki prawne nabycia roszczeń z art. 7 dekretu przez osobę, która zawarła umowę cywilnoprawną, której przedmiotem jest nabycie roszczeń. Za wadliwą trzeba więc uznać ocenę dokonaną przez Sąd w tych wyrokach, w których wywiódł interes prawny nabywcy roszczeń z samej tylko czynności cywilnoprawnej ich nabycia. W uzasadnieniu uchwały z 3 lutego 1997 r., sygn. akt OPS 9/96, Naczelny Sąd Administracyjny zaakcentował, że interes prawny legitymujący stronę postępowania wywodzi się z prawa materialnego i musi to być własny interes danego podmiotu. Wyprowadzenie interesu prawnego daje zatem przepis administracyjnego prawa materialnego, który daje podstawę do merytorycznego rozstrzygnięcia danego rodzaju sprawy w drodze decyzji. Rozstrzygnięcie merytoryczne kształtuje uprawnienie (obowiązek) administracyjnoprawny określonego indywidualnie podmiotu. Niewątpliwie szczególnymi cechami interesu prawnego jest po pierwsze, bezpośredniość związku między sytuacją danego podmiotu a normą prawa materialnego. Drugą cechą jest jego realność. Interes ten musi rzeczywiście istnieć w dacie stosowania danych norm prawa administracyjnego.

W stanowisku Prokuratora Prokuratury Krajowej zwrócono uwagę, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie sprecyzował, który właściwie przepis art. 7 dekretu miałby tworzyć normę stanowiącą podstawę materialnoprawną wskazanego roszczenia. Nie wyjaśnił również, czy owa podstawa miałaby dotyczyć prawa administracyjnego - czy raczej prawa cywilnego - mając na względzie wywody wnioskodawcy na temat art. 235 k.c. oraz art. 48 k.c. O słabości argumentacji Rzecznika Praw Obywatelskich świadczy także jego wywód, zgodnie z którym: „(...) wykładnia literalna rzeczywiście sugerowałaby prawidłowość kierunku drugiego, to jednak wykładnia art. 7 w obecnych warunkach musi uwzględniać zarówno szerszy kontekst faktyczny, jak i prawny funkcjonowania dekretu. (...) Wokół tego aktu obowiązywały i wciąż obowiązują ustawy wprost dotyczące realizacji roszczeń dekretowych” (art. 14). Finalnie jednak Rzecznik stwierdził, że: „(...) dostrzega

oczywiście, że przywołane wyżej przepisy nie stanowią bezpośredniej podstawy materialnoprawnej żądania dekretowego”.

W ocenie Prokuratora Prokuratury Krajowej, sama podstawa cywilnoprawna zawarcia umowy nabycia roszczeń dekretowych - nie tworzy interesu prawnego w procedurze administracyjnej prowadzonej na podstawie dekretu. Umowa taka nie może bowiem modyfikować ustawowo określonego podmiotowego zakresu uprawnień unormowanych w dekrecie - skoro zakres tych uprawnień nie może być wynikiem zgodnych oświadczeń woli stron tej umowy. Interes prawny wywodzony ze stosunków cywilnoprawnych również musi posiadać umocowanie w normach administracyjnego prawa materialnego. W odróżnieniu od przestrzeni prawa prywatnego, gdzie relacje prawne budowane są co do zasady na normach względnie wiążących, cechują się przede wszystkim swobodą zawierania umów i mają charakter ekwiwalentny - w prawie publicznym normy prawne mają charakter bezwzględnie wiążący. Stosunki administracyjnoprawne cechuje przeważnie jednostronny charakter w związku z realizacją ustawowych kompetencji władczych organów państwowych albo samorządowych. W rezultacie na gruncie prawa publicznego nie istnieje swoboda podejmowania czynności prawnych, która jest właściwa prawu prywatnemu.

Według Prokuratora Prokuratury Krajowej, zasadnie wywiódł Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 30 czerwca 2022 r., sygn. akt I OPS 1/22: „(...) żadna ze stron stosunku administracyjnoprawnego nie może nigdy modyfikować ani tym bardziej wyłączać normy tego prawa i zachowywać się nawet niesprzecznie z tą normą, ale w sposób ustalony przez samą tę stronę. (...) Strona, jaką jest podmiot usytuowany na zewnątrz systemu administracji publicznej, nie może sama ustalać treści i sposobu swojego zachowania, a powinna się w całości podporządkować prawu” (cyt. za: J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 117). Standardem państwa prawnego jest wywodzenie wszelkich obowiązków i uprawnień publicznoprawnych z norm rangi ustawowej. Jak podkreślono w doktrynie: „(...) Nie jest to w końcu nic nowego w stosunku do rzymskiej paremii: *nemo plus iuris in alium transferre potest, quam ipse habet*. Organ administracji publicznej władny jest to zdziałać, co mieści się w granicach podstawy ustawowej, gdy wchodzi w stosunki z podmiotem jemu niepodporządkowanym, a ten właśnie podmiot musi być prawnie umocowany do przyjęcia takich praw i w zakresie korespondującym z właściwością i kompetencją organu administracji publicznej” (B.

Adamiak, J. Borkowski, *Art. 28 cyt.: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 18, Legalis 2022, pkt 1.1.).

Ponadto, nie jest możliwe wywodzenie interesu prawnego z zasad prawa. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że skoro źródłem interesu prawnego są normy określające splot „wzajemnych praw i obowiązków” ich podmiotów, czyli normy prawa materialnego podlegające „realizowaniu w pełni”, tj. zastosowaniu w drodze ich konkretyzacji i indywidualizacji, to źródłem tym nie mogą być normy „realizowane w pewnym stopniu”, będące zasadami prawa. Zasady prawa mają bowiem charakter tzw. podstawowych sytuacji prawnych, adresowane są - w realiach prawa administracyjnego - do organów administrujących, a ich oddziaływanie na sytuacje podmiotów administrowanych ma charakter jedynie refleksowy (zob. uchwała NSA z 30 czerwca 2022 r., sygn. akt I OPS 1/22).

Przedmiot umowy cywilnoprawnej nabycia roszczeń z art. 7 dekretu nie mieści się w wartościach chronionych tym dekretem i w celu, któremu ten dekret służył. W literaturze zwrócono uwagę, że już w chwili uchwalenia dekretu stanowił on akt o bardzo wątpliwych podstawach aksjologicznych, wzbudzający jednocześnie określone wątpliwości natury prawnej, powiązane choćby z kwestią legalności organów, które go wydały (zob. M. Górski, *Problematyka własności nieruchomości warszawskich w okresie PRL i przemian ustrojowych*, Toruń 2006, s. 23 i n.; K. Dobrzeńcki, M. Romanowski, *Reprywatyzacja. Problemy tworzenia i stosowania prawa*, Warszawa 2015, passim). Wskazuje się, że w znacznym stopniu dekret nie doprowadził do przyznania (zwrotu) byłym właścicielom praw do gruntów lub odszkodowań, co stanowiło *ipso facto* rażące naruszenie prawa. Podobnie realizacji celu dekretu nie służy handel roszczeniami z art. 7 ust. 1 dekretu oraz próba ich legalizacji w postępowaniu o ustanowienie użytkowania wieczystego przez nabywców tych roszczeń. Jest to o tyle istotne, że handel roszczeniami dekretowymi doprowadził do wielu krzywd i niesprawiedliwości społecznych.

3. Komisja do spraw reprywatyzacji nieruchomości warszawskich, w piśmie z 8 września 2023 r., znak DPA-VI.917.3.2023, opowiedziała się za uznaniem, że nabywcom roszczeń wynikających z art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy którzy nabyli powyższe roszczenia na podstawie umowy cywilnoprawnej, a nie na podstawie zdarzeń prawnych powodujących powstanie następstwa prawnego w oparciu o sukcesję generalną np. w drodze dziedziczenia, nie przysługuje przymiot strony w

rozumieniu art. 28 kpa w sprawie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na podstawie przepisów dekretu.

Zdaniem Komisji, teza Rzecznika Praw Obywatelskich o występowaniu dwóch nurtów orzeczniczych odnośnie do zagadnienia przedstawionego we wniosku stanowi nadmierne uproszczenie obecnego stanu faktycznego i prawnego, opierając się na utożsamianiu cywilnoprawnej dopuszczalności zbycia roszczeń dekretowych z automatycznym wywoływaniem skutków takiego zbycia w sferze postępowania administracyjnego. Uznanie roszczenia dekretowego za cywilnoprawne dochodzone jedynie w trybie administracyjnym wynika – w ocenie Komisji - bardziej z uwarunkowań historycznych, niż z rzeczywistych argumentów prawnych.

Z wyłączeniem określonym w art. 1 dekretu ustawodawca powiązał kolejne przepisy, które pozornie mogą sprawiać wrażenie osadzonych w sferze stosunków cywilnoprawnych, ale opierających się na uprawnieniach władczych państwa. Są to odpowiednio art. 5 i art. 7 dekretu, regulujące odpowiednio: odrębną od gruntu własność budynków i roszczenie dekretowe, które miało skompensować odebranie prawa własności. Te relacje ze sferą cywilnoprawną spowodowały pojawienie się wątpliwości co do charakteru roszczeń dekretowych, tym bardziej, że pierwsze tezy orzecznicze pojawiły się w okresie lat 50 tych XX wieku, gdy brak było sądownictwa administracyjnego w dzisiejszym rozumieniu tego pojęcia. Przyjęcie poglądu o cywilnoprawnym charakterze uprawnień dekretowych implikuje możliwość zbycia roszczeń o przyznanie, obecnie, prawa użytkowania wieczystego. Dokładna lektura uzasadnień wyroków sądów administracyjnych przytoczonych w uzasadnieniu pytania prawnego wskazuje na wyjątkową lakoniczność argumentacji, ograniczającej się do stwierdzenia, że roszczenia dekretowe są zbywalne. Przykładowo w wyroku z 22 stycznia 2003 r., sygn. akt I SA 1788/02, Naczelny Sąd Administracyjny po prostu stwierdził, że roszczenie dekretowe, będące roszczeniem majątkowym, mogło być przeniesione na inną osobę, m.in. w drodze jego sprzedaży. Sądy w uzasadnieniach wydanych orzeczeń powoływały się na argument potwierdzenia przez praktykę zbywalności roszczeń bez dalszej analizy tego, jakie skutki na płaszczyźnie administracyjnoprawnej może wywołać zbywalność, a także często bez rozróżnienia sukcesji uniwersalnej i singularnej.

Na tym tle wyróżnia się kluczowa uchwała Sądu Najwyższego z 21 marca 2003 r., sygn. akt III CZP 6/03, która wprawdzie nie dotyczyła bezpośrednio roszczenia dekretowego, ale zakresu odszkodowania z tytułu uprawnienia do przyznania prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy (własności czasowej,

użytkowania wieczystego) gruntu objętego działaniem dekretu, na skutek rażąco naruszającej prawo odmowy uwzględnienia wniosku złożonego na podstawie art. 7 tego dekretu. W uzasadnieniu tej uchwały Sąd dotknął kwestii charakteru roszczenia dekretowego, ale wbrew utartym opiniom, w motywach rozstrzygnięcia Sąd wyraził również wątpliwości, co do charakteru tego roszczenia wskazując, że: „Charakter prawny przewidzianej w art. 7 dekretu możliwości uzyskania przez byłego właściciela określonego prawa do gruntu objętego dekretem nie został w tym artykule określony jednoznacznie.”.

W orzecznictwie dominuje pogląd wyrażany także w piśmiennictwie, że na gminie, a później na Państwie, ciążył obowiązek przyznania byłemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy) lub własności czasowej albo prawa użytkowania wieczystego gruntu, jeżeli nie zachodziły negatywne przesłanki określone w dekrecie. Za korelat tego obowiązku po stronie byłego właściciela uznawano w piśmiennictwie prawo majątkowe, uprawnienie i roszczenie o ustanowienie prawa wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy) lub własności czasowej albo prawa użytkowania wieczystego gruntu. Należy jednak odnotować też wyrażone w orzeczeniu Sądu Najwyższego z 9 listopada 2001 r., sygn. akt I CKN 71/01 (OSNC 2002, nr 7-8, poz. 98), zapatrywanie, według którego odpowiednikiem obowiązku gminy po stronie byłego właściciela była jedynie ekspektatywa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy. Nawiązując do wieloletniej praktyki obrotu wspomnianymi prawami majątkowymi, uprawnieniami i roszczeniami, aprobowanej przez Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 16 stycznia 1952 r., C 650/50 (nie publ.), w piśmiennictwie uznawano je w wielu wypowiedziach nie tylko za dziedziczne, ale i zbywalne.” [uchwała Sądu Najwyższego z 21 marca 2003, OSNC 2004/1/4]. Podstawowym argumentem SN o rzekomym cywilnoprawnym charakterze roszczenia w rzeczywistości był związany charakter decyzji dekretowej, która prowadzi w swoim następstwie do kreacji prawa rzeczowego w sferze cywilnoprawnej. Wydaje się jednak, że przypisywanie tego rodzaju konsekwencji do samego faktu związania organu administracyjnego jest zbyt daleko idące, tym bardziej, że obecnie większość decyzji administracyjnych ma charakter związany.

Sam fakt istnienia korelacji pomiędzy obowiązkami gminy i uprawnieniami właściciela również nie stanowi tzw. kryterium podziału pomiędzy podmiotowym prawem cywilnym i administracyjnym, ponieważ tego rodzaju związek jest również typowy dla obu konstrukcji. Sąd Najwyższy podkreślił, że po stronie właściciela pojawia się raczej roszczenie do organu o ustanowienie prawa wieczystej dzierżawy

(użytkowania wieczystego), a nie ekspektatywa samego prawa użytkowania wieczystego, co powinno skłaniać raczej do refleksji, że roszczenie to pozostaje w sferze prawa administracyjnego. Znajduje to również potwierdzenie w sposobie kreacji prawa użytkowania wieczystego. Gdyby przyjąć hipotetycznie, że roszczenie dekretowe miało być ekspektatywą prawa użytkowania wieczystego to jednak niedopuszczalne byłoby zbycie tej ekspektatywy bez złożenia wniosku o wpis do księgi wieczystej, co nie było praktykowane w sprawach dekretowych. Przywołać w tym miejscu należy bowiem ugruntowany w doktrynie i orzecznictwie pogląd, iż: „W związku z wymogiem ujawnienia prawa wieczystego użytkowania w księdze wieczystej diskutowany był problem zbywania ekspektatywy prawa wieczystego użytkowania. Obrót taką ekspektatywą został uznany za dopuszczalny. Jest on jednak możliwy dopiero od chwili złożenia wniosku o dokonanie wpisu w księdze wieczystej (por. postanowienie SN z 26 czerwca 2001 r., sygn. akt I CA 1/01, OSNC 2002/2, poz. 26)”. Już samo sformułowanie użyte przez Sąd Najwyższy „roszczenie o ustanowienie prawa” w powiązaniu z przytoczeniem w dalszej części uzasadnienia tej uchwały faktu, że do powstania prawa użytkowania wieczystego niezbędne jest wydanie decyzji administracyjnej umiejscawia to „roszczenie” na płaszczyźnie administracyjnej i dotyczy relacji pionowych organ-obywatel (kwestia istnienia obowiązku po stronie organu nie zmienia tej relacji w stosunek horyzontalny). Przy czym, wbrew niektórym sugestiom, nie jest to tylko i wyłącznie kwestia drogi prawnej, ale przede wszystkim ocena materialnoprawnych przesłanek ustanowienia takiego prawa wynikających z art. 7 dekretu. W szczególności dotyczy to przesłanki planistycznej, która ma stricte publicznoprawny charakter, ponieważ pozwala na zrealizowanie celów użyteczności społecznej przy jednoczesnym ograniczeniu sfery praw prywatnych.

Sąd Najwyższy podnosi kwestię utartej praktyki zbywania roszczeń, która nie może być jednak przesądzająca dla oceny poprawności wykładni przepisu, tym bardziej, że sam fakt cywilnoprawnego zbycia roszczeń dekretowych może wywoływać skutki obligacyjne w sferze prawa cywilnego i być w pełni dopuszczalnym. Uważna lektura uzasadnienia tej uchwały wskazuje, że w jej granicach może się mieścić również koncepcja, że roszczenie dekretowe jest elementem administracyjnego prawa podmiotowego, przy założeniu, zaś po zawarciu umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste dopuszczalne jest rozporządzenie nowopowstałym prawem rzeczowym, w oparciu o wcześniejsze umowy cywilnoprawne o charakterze ściśle obligacyjnym. Na powyższą uchwałę powoływał

się następnie Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z 26 sierpnia 2009 r., sygn. akt I CSK 26/09, choć bez jakiegokolwiek rozwijania argumentacji. Z kolei na te dwa orzeczenia powołał się również Naczelny Sąd Administracyjny w cytowanym szeroko w uzasadnieniu pytania prawnego wyroku z 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 1893/11, w zakresie podstawy późniejszego wnioskowania dotyczącego skutków stosowania zasady *superficies solo cedit*. Powołane orzeczenia nie przesądzały o cywilnoprawnym charakterze roszczenia dekretowego. Przy czym orzeczenia wydane przez SN ze względu na zakres kognicji tego Sądu nie określały też skutków takiego zbycia dla postępowania administracyjnego, a co najwyżej odnosiły się do sfery roszczeń powstałych w wyniku wydania odmownej decyzji administracyjnej. Tymczasem instytucja roszczenia dekretowego jest wprost pochodną wyłączenia zawartego w art. 1 dekretu. Sam akt wyłączenia, w tym wyłączenia z mocy prawa, jest oparty o element władztwa publicznego, bowiem zakłada niedobrowolne odebranie podmiotowi prawa własności. Kompensacyjny charakter roszczenia dekretowego jest elementem szerszej wiązki uprawnień, których źródłem jest ten akt władczy, co powoduje, że ocena tego stosunku może następować wyłącznie w oparciu o jego źródło.

Użycie w art. 7 dekretu określenia „dotychczasowy” stanowi temporalną granicę w określeniu kręgu właścicielskiego. Poprzez to sformułowanie ustawodawca odniósł się do momentu wejścia w życie dekretu, tj. 21 listopada 1945 r. Jest to logiczne, gdyż równocześnie w związku z treścią art. 1 dekretu właściciele ci przestawali być właścicielami nieruchomości gruntowej, a własność tych nieruchomości została wyłączona z obrotu. Jednocześnie art. 5 dekretu stworzył wyjątek od zasady *superficies solo cedit* i pozwolił na tymczasowe wyodrębnienie własności budynku lub innych przedmiotów, znajdujących się na gruntach, przechodzących na własność gminy m.st. Warszawy. Dotychczasowy właściciel nieruchomości gruntowej mógł stać się tymczasowo właścicielem nieruchomości budynkowej. Od chwili wejścia w życie dekretu zmiany własnościowe nieruchomości gruntowej nie miały wpływu na zmianę podmiotową roszczenia, bowiem jako roszczenie o charakterze restytucyjnym, zakotwiczone zostało w momencie odebrania własności poprzez akt uwłaszczenia. Roszczenie dekretowe w momencie wejścia w życie art. 1 dekretu było więc związane nie tyle z nieruchomością, co z przymiotem osobistym osoby fizycznej lub prawnej, jakim był fakt bycia „dotychczasowym” (tj. na dzień 21 listopada 1945 r.) właścicielem nieruchomości. Podmiotowy charakter roszczenia dekretowego jest szczególnie widoczny w

powiązaniem z roszczeniem dekretowym uprawnieniem do czynszu symbolicznego, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu. Jak powszechnie wskazuje się w orzecznictwie, istota czynszu symbolicznego polega nie tyle na „wynagrodzeniu” dla właściciela gruntu, co na przywróceniu dotychczasowym właścicielom możliwości korzystania z nieruchomości gruntowych bez dodatkowych obciążeń ekonomicznych. W wyroku z 5 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 622/06, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: „Natomiast, jeżeli uwzględnić, że - w świetle dekretu - istota wieczystej dzierżawy (późniejszej własności czasowej, obecnie użytkowania wieczystego) sprowadza się do przywrócenia gruntów warszawskich ich byłym właścicielom, jednak bez przywrócenia własności, ten szczególny aspekt pozwala wyjaśnić zagadnienie czynszu symbolicznego. Czynsz dekretowy bowiem wyraża zależny charakter uzyskanego przez byłych właścicieli prawa do ich dotychczasowego gruntu, i w tym znaczeniu jest symboliczny gdyż nie służy realizacji celu ekonomicznego.”

Ustawodawca założył jednocześnie możliwość zmian podmiotowych wynikających z następstwa prawnego, bowiem wskazał następców prawnych właściciela, jako podmiot legitymowany do wystąpienia z wnioskiem. Oznacza to, że choć w dekrecie nie została przewidziana instytucja zbycia roszczenia dekretowego, to możliwość transmisji roszczenia może zostać realizowana w ramach definicyjnego „następstwa prawnego” właściciela. Ustawodawca nie definiuje przy tym tego terminu, jednakże z celu tej regulacji wynika, że jest to podmiot, który wstąpił w ogół praw i obowiązków dotychczasowego właściciela. Tylko następca prawny pod tytułem ogólnym mógłby pretendować bowiem do przywrócenia go w stan prawny zmieniony przez wejście w życie dekretu lub do przyznania rekompensaty za odebranie prawa własności. Jakiegokolwiek przykłady przeniesienia roszczeń dekretowych na podstawie umowy cywilnoprawnej nie nadawałyby nowej osobie przymiotu dotychczasowego właściciela nieruchomości, który poniósłby ciężar ekonomiczny odjęcia mu prawa własności. Ponadto taka czynność prawna jest limitowana granicami obowiązywania zasady autonomii woli stron, która na gruncie prawa publicznego ma zastosowanie jedynie w ściśle wyznaczonych polach. Interpretacja „następcy prawnego” na gruncie art. 7 dekretu, zakładająca konieczność wystąpienia sukcesji generalnej, została wyrażona w ukształtowanej linii orzeczniczej powstałej wprawdzie na gruncie przepisów podatkowych, ale odwołującej się do wykładni art. 7 ust. 1 dekretu. W wyroku z 19 maja 2016 r., sygn. akt II FSK 1222/14, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że: „nabycie w drodze czynności cywilnoprawnej przez skarżącą roszczeń wynikających z art. 7 dekretu

spowodowało, że skarżący stał się uprawniony do realizacji tych roszczeń, nie spowodowało jednak, że przejął on całokształt sytuacji prawnorzeczowej byłego właściciela nieruchomości i że również dla niego roszczenia te mają charakter restytucyjny. W tym znaczeniu, wbrew jej stanowisku, nie jest następcą prawnym pierwotnego właściciela, którego uprawnienia wynikały wprost z prawa, a nie czynności prawnej.” Podobnie w wyroku z 2 sierpnia 2016 r., sygn. akt II FSK 2002/14, NSA dodał, że przez następcę prawnego na gruncie art. 7 ust. 1 dekretu należy rozumieć tylko spadkobiercę: „Wbrew sugestii skargi kasacyjnej, skarżący nie stał się "prawnym następcą właściciela" w rozumieniu art. 7 dekretu, gdyż pojęcie to obejmuje wyłącznie spadkobierców tego właściciela.”

Niewątpliwie następcą prawnym, w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu, jest więc spadkobierca, czy osoba prawna powstała wskutek przekształcenia innej osoby prawnej z zachowaniem sukcesji generalnej. Sukcesja generalna nie może jednak wynikać z samej czynności prawnej i zawsze powinna znajdować oparcie w przepisie prawa rangi ustawowej. Jak wskazuje się w orzecznictwie zarówno sądów powszechnych jak i administracyjnych, sukcesja generalna nie może być przedmiotem domniemania.

Przytoczona w uzasadnieniu pytania prawnego możliwość cywilnoprawnego zbywania roszczeń nie ma wpływu na określenie interesu prawnego, co jednak nie powoduje zanegowania ważności tego typu umów cywilnoprawnych. Stwierdzona w orzecznictwie SN i NSA dopuszczalność zbywalności roszczeń dekretowych wywołuje bowiem skutki w sferze prawa cywilnego, co nie jest kwestionowane. Nabywca roszczeń dekretowych ma jednak co najwyżej korelujące z roszczeniem dekretowym roszczenie cywilnoprawne do zbywcy o wydanie tego co ten ostatni uzyskał po zakończeniu postępowania administracyjnego i zawarciu umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. To roszczenie o „wydanie prawa w związku z umową zbycia roszczeń dekretowych” może być dochodzone wyłącznie w postępowaniu cywilnym, po otwarciu tej drogi przez wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej w przedmiocie roszczenia publicznoprawnego - roszczenia dekretowego. Przy tym zbywca może wykorzystać wszelkie cywilnoprawne podstawy niespełnienia tego świadczenia, jak choćby uchylenie się od skutków prawnych oświadczenia woli w wyniku wady oświadczenia woli, przedawnienie, czy odstąpienie od umowy cesji. Nie ulega wątpliwości, że okoliczności te nie powinny zaś mieć znaczenia dla biegu postępowania administracyjnego. Gdyby natomiast rzeczywiście przyjmować, że źródłem interesu prawnego w rozumieniu art. 28 kpa jest czynność

cywilnoprawna, to także te elementy związane z cywilnoprawnym źródłem legitymacji strony wpływałyby na jej istnienie. Kwestie mające wpływ na ocenę ważności czynności przenoszącej roszczenie dekretowe, interferowałyby z tokiem postępowania administracyjnego i treścią stosunku administracyjnego. Przykładowo zrealizowanie prawa do odstąpienia od umowy zbycia roszczeń dekretowych albo zrealizowanie warunku rozwiązującego już po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej, powodowałoby, że interes prawny odpadałby a nabywca traciłby status strony w postępowaniu administracyjnym. W rezultacie taka decyzja administracyjna wydana w wyniku czynności cywilnoprawnej mogłaby się stać „względnie nieważna”, choć sankcja taka nie jest przewidziana przez przepisy administracyjne. Taka wykładnia art. 28 kpa i art. 7 dekretu, powodowałaby ogromną niestabilność systemu prawa administracyjnego.

Podobnie podstawą prawną do wstąpienia do postępowania administracyjnego w charakterze strony nie może być wyłącznie art. 30 § 4 kpa. Regulacja ta nie tworzy samodzielnego źródła interesu prawnego. Warunkiem koniecznym do wstąpienia przez następcę prawnego w miejsce strony jest w pierwszej kolejności zbywalność lub dziedziczność prawa, przy czym sytuacje te należy rozpatrywać rozłącznie. Zarówno zbywalność jak i dziedziczność uprawnienia musi wynikać z charakteru administracyjnego prawa podmiotowego, a więc również znajdować oparcie w normie prawa materialnego. Zmiana podmiotowa będąca wynikiem zastosowania art. 30 § 4 kpa stanowi więc jedynie pochodną zmiany na gruncie prawa materialnego. Przy czym z całą pewnością zbywalności roszczenia publicznoprawnego nie można utożsamiać z majątkowym charakterem takiego uprawnienia, czy jego związkiem ze sferą prawa cywilnego. Przykładem roszczenia publicznoprawnego ukształtowanego podmiotowo ale o dalszym skutku cywilnoprawnym może być tzw. roszczenie o świadczenie wychowawcze przewidziane przez ustawę z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. poz. 810 z 2023 r.). Samo roszczenie nie może zostać zbyte, jest bowiem powiązane z cechą podmiotową osoby uprawnionej, ale po wypłacie tego świadczenia staje się ono zwyczajnym świadczeniem pieniężnym, który podlega zwykłym zasadom obrotu cywilnoprawnego. Podobnie roszczenie dekretowe do momentu wydania decyzji dekretowej ma charakter podmiotowy wynikający ze ściśle określonego przez art. 7 ust. 1 dekretu kręgu osób uprawnionych. Po wydaniu decyzji dekretowej i zawarciu umowy o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste, publiczne prawo podmiotowe przekształca się w prawo o charakterze cywilnoprawnym, które

może być przedmiotem zbycia. Do momentu wydania decyzji dekretowej jedynym sposobem wejścia w pozycję strony jest wykazanie interesu prawnego przez podmioty spełniające kryteria definicyjne określone przez normę prawa materialnego. W art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego wyraźnie wskazano 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 dekrecie warszawskim jeszcze nie istnieją, dlatego nie są objęte art. 30 § 4 kpa. Przed wydaniem wspomnianego rozstrzygnięcia administracyjnego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego istnieje jedynie uprawnienie ukształtowane podmiotowo powołanym przepisem do tego, aby dopiero właściwy organ administracji przyznał uprawnionej osobie określone prawo.

Umowa przenosząca roszczenia dekretowe to umowa cywilnoprawna, w której dwie strony w zamian za wypłatę wynagrodzenia regulują swoje wzajemne prawa i obowiązki na wypadek przyszłej decyzji administracyjnej ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego. Czynność ta wywołuje więc skutki obligacyjne, a nie prawnorzeczowe. Pod tym względem umowa ta przypomina umowę o rzecz przyszłą lub umowę przedwstępną (art. 389 § 1 kc). Umowa taka pozwala na wcześniejsze skorzystanie z ekonomicznego wymiaru roszczenia dekretowego, ale bez wpływu na tok postępowania administracyjnego. Umowa może docelowo nawet powodować kolejne skutki w sferze praw rzeczowych, co jednak nie podlega ocenie już przez organy administracyjne i wykracza poza obszar postępowania administracyjnego. Ważna umowa przeniesienia roszczeń dekretowych może być potencjalną podstawą do zobowiązania jej strony do złożenia oświadczenia woli o określonej treści lub do wydania orzeczenia zastępującego oświadczenie woli. W tym miejscu należy zauważyć, że właściwa interpretacja skutków takich umów w znacznej części rozwiązuje wątpliwości podniesione przez Rzecznika w kontekście rozminięcia się właściciela budynku i osoby, na rzecz której nastąpi zawarcie umowy o ustanowieniu użytkowania wieczystego.

Podniesiony we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich problem rozbieżności podmiotowej praw do nieruchomości budynkowej i gruntowej ma charakter wtórny w stosunku do kwestii samej legitymacji prawnej do występowania w postępowaniu administracyjnym i co więcej ma również ograniczony zakres. Problem ten dotyczy bowiem jedynie części nieruchomości warszawskich, które były zabudowane, a budynki nie zostały całkowicie zniszczone. Tym samym kwestia ta nie może

rzutować na cały obrót prawny, skoro w rzeczywistości dotyczy pewnych wyjątków. Kwestia rozbieżności podmiotowej praw do w/w nieruchomości dotyczy stricte obszaru cywilnoprawnego pozostającego poza obszarem regulacji administracyjnoprawnej. Zagadnienie to wykracza więc poza obszar kognicji sądów administracyjnych, co wprost wyraża Naczelny Sąd Administracyjny na kanwie obecnych wątpliwości dotyczących stanów prawnych po wydaniu decyzji administracyjnej: „Właściwą drogą przeniesienia własności budynku, gdy pozytywnie rozpatrzono wniosek o przyznanie prawa wieczystego użytkowania gruntu, na którym znajduje się budynek, jest droga cywilnoprawna. Nie można także w trybie administracyjnoprawnym regulować kwestii zwrotu nakładów, jak również przesądzać, na czyją rzecz zwrot ten ma nastąpić.” [patrz wyrok NSA z 5 marca 2007 r., sygn. akt I OSK 580/06]. Wskazanie jako użytkownika wieczystego gruntu przeddekretowego właściciela nieruchomości nie będzie wcale rażącym naruszeniem prawa materialnego. Przepis art. 7 ust. 1 dekretu nie przewiduje bowiem, jako przesłanki do wydania tej decyzji, utrzymania własności budynku posadowionego na gruncie. W sferze stosunków cywilnoprawnych dopuszczalne natomiast może być po wydaniu ostatecznej decyzji dekretowej odpowiednie zastosowanie art. 231 kc.

W ramach dyskusji doktrynalnej jak i w treści uzasadnienia pytania prawnego postawiono tezę, że wykładnia art. 7 ust. 1 dekretu nie może odbywać się w oderwaniu od przepisów około dekretowych, które dotyczą tzw. handlu roszczeniami dekretowymi. Jako przykłady podane zostały w szczególności art. 111a i art. 214c ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także przepisy ustawy z 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Argumentacja ta bazuje na tezie, że skoro ustawodawca w stosunku do szczególnych - kwalifikowanych sytuacji przeniesienia roszczeń przewidział określone w tych przepisach sankcje to w pozostałym zakresie dopuszczalne jest wydawanie decyzji dekretowych wobec osób, które nabyły roszczenia dekretowe na podstawie umów cywilnoprawnych. Takie rozumowanie oparte jest na dwóch błędach logicznych.

Po pierwsze wymienione przepisy mają na celu zredukowanie negatywnych skutków wprowadzania nabywców roszczeń dekretowych do postępowań administracyjnych, a więc są skutkiem praktyki zbycia tych roszczeń a nie ich przyczyną. Tym samym nie mogą być interpretowane jako stwarzające podstawy do zbywania roszczeń. Po drugie zawarte w nich rozumowanie jest oparte o

wnioskowanie *a'contrario*, które możliwe jest przy spełnieniu warunku *tertio non datur*. W stosunku do tych przepisów warunek ten nie jest jednak spełniony. To, że ustawodawca przewidział szczególne sankcje wobec kwalifikowanych naruszeń nie oznacza, że dopuszczalne są inne pomniejsze naruszenia. Kierując się przedstawioną błędną logiką można byłoby teoretycznie uznać, że na gruncie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. dozwolone są dowolne naruszenia przez sądy administracyjne przepisów postępowania, np. orzekanie w języku innym niż polski i w frywolnym stroju, o ile tylko nie powoduje to istotnego wpływu na wynik sprawy. Brak określonej sankcji nie oznacza jednak automatycznie przyzwolenia na takie zachowanie, ale powoduje pozostawienie określonych naruszeń w sferze neutralności.

Przepis art. 111a ustawy o gospodarce nieruchomościami, wprowadzający prawo pierwokupu roszczeń dekretowych i roszczeń z art. 214 tej ustawy, jest właśnie jedną z odpowiedzi ustawodawcy na niekwestionowaną dopuszczalność zbycia cywilnoprawnego roszczeń dekretowych. Skarb Państwa i m.st. Warszawa stają się w efekcie wykonania prawa pierwokupu wierzycielami obligacyjnymi, a nie uprawnionymi do roszczenia publicznoprawnego. Natomiast przyjęcie poglądu, że wskutek wykonania prawa pierwokupu przez np. m.st. Warszawy lub Skarb Państwa taki nabywca automatycznie stawałby się stroną postępowania dekretowego w rozumieniu art. 28 kpa powodowałby konfuzję o charakterze publicznoprawnym. Przy prawidłowej wykładni art. 7 ust. 1 dekretu i art. 111a powołanej ustawy okazuje się zaś, że ten ostatni przepis jest logicznym wyprzedzeniem i rozwiązaniem problemu rozminięcia się właścicieli budynków i użytkownika wieczystego. Przepis art. 214c ustawy o gospodarce nieruchomościami nawet uzupełniony przez przepisy art. 214 - 214b tej ustawy z całą pewnością nie jest zupełną regulacją przesłanek odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego. Przesłanki te wynikają bowiem również z ogólnych przepisów zawartych np. w k.p.a. Przywołać w tym miejscu można choćby tezę wyrażoną przez NSA w wyroku z 26 lipca 2017 r., sygn. akt I OSK 139/17, że: „Rozstrzygnięcie o roszczeniu dotychczasowego właściciela lub jego następców prawnych następowało na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, ale z uwzględnieniem także przepisów innych ustaw i dekretów, które miały wpływ na treść stosowanych przepisów dekretu o gruntach warszawskich.”, która potwierdza szeroki zakres przepisów określających przesłanki uwzględnienia lub odmowy wobec wniosku dekretowego. Ze względu na ogromne zróżnicowanie stanów faktycznych występujących w przypadku tzw. reprivatyzacji gruntów warszawskich, najbardziej

właściwa wydaje się wykładnia, że przepis ten dotyczy tylko tych stanów faktycznych, w których następstwo prawne pod tytułem ogólnym następowało za pośrednictwem kuratora ustanowionego dla osoby nieznanej z miejsca pobytu. Tym samym przepis ten w ogóle nie ma zastosowania do spraw, w których zawarto umowy przenoszące roszczenie dekretowe. Według takiej wykładni przepis ten wyłączałby możliwość przyznania prawa użytkowania wieczystego następcy prawnemu byłego właściciela, mimo tego, że podmiot taki byłby teoretycznie następcą prawnym w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu, wyłącznie następowałaby jeśli istniałyby wątpliwości co do prawidłowości powołania kuratora i przeprowadzenia postępowania spadkowego. Ustawodawca w ten sposób dodatkowo zmodyfikował przesłanki określone w art. 7 ust. 1 dekretu wprowadzając ograniczenie dla zabezpieczenia obrotu prawnego. Przemawia za tym wskazanie przez ustawodawcę przesłanki naruszenia przepisów dotyczących dziedziczenia. Każde naruszenie tych przepisów powoduje wątpliwości, które powinny być rozstrzygane i ewentualnie sanowane na płaszczyźnie prawa cywilnego, mimo to jednak ustawodawca stwierdził, że powinny one znaleźć swój refleks również na gruncie postępowania administracyjnego. Ustawodawca w ten sposób zdecydował się wyeliminować zagrożenie już na przedpolu ewentualnej nieważności postępowania administracyjnego, w związku z koniecznością zapewnienia pewności prawnej i stabilności obrotu.

W ocenie Komisji, błędne jest założenie, że w wyniku prawidłowej wykładni art. 28 kpa w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu, jakkolwiek nabywca roszczeń zostaje pozbawiony składników mienia. Orzecznictwo NSA nie kwestionuje możliwości zawierania umów cywilnoprawnych dotyczących roszczeń dekretowych, ale dotyczy stricte skutków w sferze postępowania administracyjnego. Podmioty zawierające tego rodzaju umowy w sferze prawa cywilnego mogą więc w dalszym ciągu dochodzić swoich praw obligacyjnych wynikających z tego rodzaju umów. Nie można żądania do wstąpienia w pozycję strony postępowania administracyjnego traktować jako składnika majątku nawet w autonomicznym rozumieniu tego pojęcia na gruncie art. 1 Pierwszego protokołu. Żądanie takie nie jest również uprawnionym oczekiwaniem - ekspektatywą (tzw. „legitimate expectation”), któremu Europejski Trybunał Praw Człowieka może przyznać ochronę na gruncie tego przepisu konwencyjnego. Oczekiwanie takie musi być skonkretyzowane i wynikać z przepisu prawnego lub orzeczenia sądowego (por.: wyroki ETPCz w sprawach Kopecky p-ko Słowacji; Centro Europa 7 S.R.L. i di Stefano p-ko. Włochom; Saghinadze i inni p-ko Gruzji; Ceni p-ko Włochom,; Belane Nagy p-ko Węgrom). Zbycie roszczeń

dekretowych nie jest regulowane przez żaden przepis dekretu. Następnie oczekiwanie takie zgodnie z orzecznictwem ETPCz nie znajduje uzasadnienia, gdy wynika ze sporu co do prawidłowości wykładni i stosowania prawa odrzuconej w drodze kolejnych orzeczeń sądów (por.: wyroki ETPCz w sprawach Anheuser-Busch Inc. P-ko Portugalii; Centro Europa 7 S.R.L. i di Stefano p-ko. Włochom; Béláné Nagy p-ko Węgrom; Karachalios p-ko Grecji; Radomilja i Inni p-ko Chorwacji, a w szczególności Çiftçiler Joint Stock Company i inni p-ko Turcji.).

4. W piśmie z 28 listopada 2023 r., znak KR-48-15/23/ŁNO, przedstawione zostało stanowisko Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, według którego nabywcy roszczeń wynikających z art. 7 dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. z 1945 r., Nr 50, poz. 279, ze zm.) nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 kpa w sprawie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na podstawie przepisów dekretu.

Zdaniem Prokuratorii Generalnej, wiązka uprawnień dekretowych wynika wyłącznie z przepisów prawa administracyjnego, tj. art. 7 dekretu, który stanowi samodzielną podstawę materialnoprawną oceny żądania ustanowienia prawa użytkowania wieczystego. Żądanie takie zasadniczo różni się od roszczenia na gruncie prawa prywatnego. Jest ono kierowane wobec państwa i przysługuje jednostce w celu ochrony jej interesu prawnego, a przejawia się w uzyskaniu rozstrzygnięcia administracyjnego regulującego stosunki własnościowe między wnioskodawcą, jako właścicielem budynku dekretowego, a gminą bądź Skarbem Państwa, jako właścicielem gruntu. Rozpoznanie wniosku dekretowego stanowi sprawę administracyjną, o której mowa w art. 1 pkt 1 kpa, w której organ administracji publicznej (Prezydent m.st. Warszawy) rozstrzyga o zasadności wniosku. Realizacja uprawnienia zależy zatem od władczego rozstrzygnięcia organu administracji po stwierdzeniu, że uprawniony posiada legitymację do żądania ustanowienia ww. prawa, a dotychczasowy sposób korzystania przez niego z gruntu jest zgodny z planem zabudowy. Ostateczna decyzja administracyjna stabilizuje sytuację prawną strony postępowania administracyjnego, zamykając etap ukształtowania prawa wymienionego w art. 7 ust. 1 dekretu. Korzystna decyzja dekretowa stanowi warunek zawarcia na jej podstawie umowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w formie aktu notarialnego między właścicielem gruntu (m.st. Warszawa lub Skarbem Państwa) a uprawnionym z decyzji (stroną postępowania administracyjnego). Pełne

zrealizowanie uprawnienia dekretowego zależne jest więc w pierwszej fazie od działań władczych organu administracyjnego. Następnie, w drugiej fazie działań ze sfery dominium, właściciel gruntu i właściciel przeddekretowy (właściciel budynku, o ile grunt był zabudowany przed dniem 21 listopada 1945 r.) zyskuje równorzędną pozycję właściwą dla specyfiki stosunków cywilnych.

Pojęcie „następcy prawnego”, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu, obejmuje - zdaniem Prokuratorii - wyłącznie spadkobierców właściciela, czyli następców generalnych. Rzecznik błędnie poszukuje źródeł legitymacji w aktualnych przepisach ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami czy ustawy z 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Prawidłowa wykładnia przepisów dekretu z 1945 r. musi uwzględniać wykładnię opartą na podstawie obowiązujących wówczas aktów będących źródłem stosunków prawnorzeczowych, a nie - jak stara się wykazać Rzecznik - wykładnię przepisów prawa, które weszły w życie po 2015 r. Przepisy te nie dotyczą sposobu rozpatrywania wniosku dekretowego, a jedynie regulują „prawne stany zastane” dotyczące już nabytych roszczeń. Obowiązującymi w czasie wydania dekretu aktami prawnymi był Kodeks Napoleona, a także dekret z 11 listopada 1946 r. - Prawo rzeczowe. W myśl art. 724 Kodeksu Napoleona następcy prawni powinni legitymować się wprowadzeniem ich w posiadanie *ipso iure* w ramach instytucji wwiązania (sezyny) bądź przez sąd. Wprowadzenie następców prawnych w posiadanie przez sąd miało charakter zbliżony do znanego obecnie postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku. Z kolei z ówczesnego Prawa rzeczowego można było wywieść domniemanie, że ten, kto włada rzeczą, jest posiadaczem prawa. Przepisy Kodeksu Napoleona i dekretu - Prawo rzeczowe przyjmowały romańską koncepcję posiadania. Sprowadza się ona do uznania, że posiadaniem rzeczy jest władanie nią w zakresie prawa własności jak właściciel. W związku z tym pojęcie następców prawnych, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu, należy ograniczyć do spadkobierców, a więc osób, które nabyły prawa i obowiązki na zasadach następstwa pod tytułem ogólnym (spadkobrania). Osoba, która nabyła prawa majątkowe wynikające z dekretu na podstawie umowy cywilnoprawnej, a więc pod tytułem szczególnym, nie może być uznana za właściciela nieruchomości ani za jego następcę prawnego. Podobnie, jeżeli taka osoba zostałaby ustanowiona pełnomocnikiem dawnego właściciela lub jego następców prawnych, a więc osobą reprezentującą prawa właściciela gruntu. W takiej sytuacji nie przejmowałaby jego

praw majątkowych z dekretu. Nie dochodzi więc do powstania odrębnego (nowego) stosunku administracyjnoprawnego. Nie może być w takim przypadku mowy o następstwie publicznoprawnym.

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

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

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

Zdaniem Prokuratorii czynności cywilnoprawne mogą powodować powstanie praw podmiotowych w sferze prawa administracyjnego, o ile ustawodawca wyraźnie to przewidział. Wskazuje na to też istota pojęcia interesu prawnego. Interes prawny

ma bowiem charakter osobisty, własny i indywidualny, a zatem nie może być sam w sobie przedmiotem rozporządzania w drodze czynności cywilnoprawnych. W konsekwencji nabywca roszczenia dekretowego, by być stroną postępowania administracyjnego, powinien mieć wynikający z norm prawnych osobisty, własny i indywidualny interes prawny.

Brak spełnienia przesłanek przysługiwania interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 kpa, konsekwentnie wyklucza zastosowanie art. 30 § 4 kpa do nabywców roszczeń dekretowych. Przepis ten znajduje bowiem zastosowanie tylko wobec tych osób, którym można przypisać interes prawny w sposób wynikający z art. 28 kpa.

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

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

Prokuratoria stoi na stanowisku, że pogląd o skuteczności następstwa singularnego, wywodzony ze zbywalności i cywilnoprawnego charakteru uprawnienia z art. 7 ust. 1 dekretu, nie był nigdy utrwalony ani jednolity. Nawet gdyby doszło do ewentualnej zmiany tego poglądu, to taka zmiana byłaby dopuszczalna i nie narusza konstytucyjnych zasad wynikających z art. 2 Konstytucji. W świetle Konstytucji nie można mówić o bezwarunkowym związaniu sędziego orzekającego w sprawie wcześniejszymi rozstrzygnięciami, czy też niedopuszczalności wykładni dynamicznej, uwzględniającej zmieniający się kontekst społeczno-gospodarczy interpretowanych przepisów, co zresztą zauważa Rzecznik we wniosku. W dorobku NSA trudno znaleźć jednoznaczne wypowiedzi, z których wynikałoby, że uprawnienie wynikające z art. 7 dekretu jest zbywalne pod tytułem szczególnym. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 stycznia 2003 r., sygn. akt I SA 1788/02, odnosił się wprawdzie do zagadnienia zbywalności prawa do zgłoszenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej, ale w stanie faktycznym sprawy chodziło o możliwość przeniesienia tego prawa, gdy przysługiwało ono jeszcze dotychczasowemu właścicielowi - zbywcy, czyli zanim upłynął 6 miesięczny termin do złożenia wniosku dekretowego. Z kolei w wyroku WSA w Warszawie z 23 lutego 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 1811/11 zostało zaprezentowane stanowisko aprobujące „przelew praw do gruntów”, ale kwalifikacja ta dotyczyła specyficznego stanu faktycznego, w którym zbyto nieruchomością budynkową, po wejściu w życie dekretu warszawskiego, objęciu gruntu w posiadanie przez gminę, lecz przed złożeniem wniosku dekretowego przez dotychczasowego właściciela. Wspomniany tu wyrok WSA również nie może stanowić fundamentu twierdzeń o opowiedzeniu się sądownictwa administracyjnego za dopuszczalnością zbywania roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego. Nie może mieć on kierunkowego waloru także dlatego, że na kanwie sprawy, w której zapadł, stroną postępowania dekretowego - beneficjentem częściowego ustanowienia prawa użytkowania wieczystego i stroną postępowania sądownoadministracyjnego był jedynie zbywca - spadkobierca dotychczasowego właściciela, a tok postępowań nie dotyczył interesu prawnego nabywcy nawet w ujęciu formalnym. Powoływane przez Rzecznika poglądy orzecznicze nie dowodzą tym samym tezy wskazanej we wniosku.

Podobnie kwestionowanego poglądu o zbywalności roszczeń dekretowych pod tytułem szczególnym nie sposób wywieść z jednolitego orzecznictwa sądów powszechnych. Jak wskazywano, w drugiej fazie po wydaniu decyzji, właściciel gruntu (m.st. Warszawa lub Skarb Państwa) i uprawniony z decyzji dekretowej

zyskują równorzędną pozycję, zawierając umowę ustanowienia prawa użytkowania wieczystego. Dzieje się tak, gdy wydana zostanie decyzja pozytywna dla uprawnionego. W przeciwnym razie, gdy decyzja dekretowa jest negatywna i dochodzi do odmowy przyznania prawa użytkowania wieczystego, strona takiego postępowania występuje przeciwko Skarbowi Państwa z powództwem o odszkodowanie z tytułu utraty prawa majątkowego do gruntu. Na tym tle istnieją wątpliwości co do legitymacji procesowej czynnej nabywców uprawnień dekretowych w takich postępowaniach odszkodowawczych z tytułu utraty prawa majątkowego do gruntu. Wszczywanie postępowań odszkodowawczych przez nabywców roszczeń dekretowych dotyczy także sytuacji, w których rozstrzygnięcie nadzorcze polega nie na wyeliminowaniu wadliwej decyzji dekretowej z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, a obejmuje stwierdzenie wydania decyzji dekretowej z rażącym naruszeniem prawa na zasadzie art. 158 § 2 kpa. Nie dochodzi wówczas do „przywrócenia” roszczenia dekretowego. W związku z tym obrót roszczeniami wynikającymi z dekretu warszawskiego nie obejmuje roszczenia o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego (prawa do popierania wniosku dekretowego), ale żądanie odszkodowania za szkodę wywołaną wadliwą decyzją dekretową. W takim przypadku Sąd Najwyższy uznał dopuszczalność przelewu wierzytelności o naprawienie szkody i w uchwale z 7 maja 2009 r., sygn. akt III CZP 18/09 przyjął, iż roszczenie o odszkodowanie wywodzone z decyzji administracyjnej, stwierdzającej wydanie z naruszeniem prawa uprzedniej decyzji administracyjnej, która odmawiała ustanowienia prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej, może być przeniesione na osobę trzecią. Jednocześnie SN zwrócił uwagę, że wierzytelność, którą uzyskał nabywca, nie jest wprost uprawnieniem określonym w dekrecie warszawskim, stąd brak podstaw, aby prawo do tak określonego odszkodowania wiązać wprost z ograniczeniami wynikającymi z art. 7 dekretu warszawskiego.

Z tego względu pochopte jest zaakceptowanie stanowiska, jakoby w orzecznictwie SN funkcjonował utrwalony osąd, że wynikające z dekretu warszawskiego roszczenia z założenia są zbywalne. Sąd Najwyższy, jak dotychczas, zajął stanowisko tylko w kontekście analizy cywilistycznego ujęcia formuły szkody, którą ponosi osoba na skutek rażąco naruszającej prawo odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego. W uchwale z 21 marca 2003 r., sygn. akt III CZP 6/03 SN stwierdził, że pozycja osoby, której to uprawnienie przysługuje jest bardziej zbliżona do pozycji wierzyciela w stosunku zobowiązaniowym. W ocenie SN uprawnienie

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

W sygnalizowanym kontekście pochoptego zaakceptowania poglądu o zbywalności roszczeń dekretowych należy podkreślić, że w szeregu orzeczeń SN, sądów powszechnych jak i w wypowiedziach doktryny, powołuje się wieloletnią praktykę obrotu wspomnianymi prawami majątkowymi, uprawnieniami i roszczeniami, co zaaprobować miał SN w orzeczeniu z 16 stycznia 1952 r., sygn. akt C 650/50 (nie publ.). Orzeczenie to nie zostało ani razu dosłownie zacytowane ani nie jest znane jego uzasadnienie. W rezultacie nie jest znany stan faktyczny sprawy, w której zostało wydane, nie jest też wiadome, jaki poziom definitywności miała wypowiedź Sądu. Orzeczenie to zostało szerzej omówione tylko w jednej publikacji sędziego SN (J. Marowski *Problematyka prawna użytkowania gruntów rolnych*, Wydawnictwo Prawnicze, Polska Akademia Nauk, Warszawa 1959 r. s. 53, 55). Podnoszono w niej m.in.: „(...) pomimo braku wyraźnych przepisów w tym zakresie, trudno uznać żądanie przyznania własności czasowej za roszczenie cywilnoprawne. Odmowa uwzględnienia odpowiedniego wniosku nadaje się m. zd. jedynie do zaskarżenia w administracyjnym toku instancji. Dlatego trudno z samego obowiązku władzy przyznania własności czasowej wywodzić jakieś cywilne prawa byłego właściciela gruntu, którego posiadanie podpadałoby pod przepis art. 296 § 2 pr. rzecz. (...) Żądanie przyznania własności czasowej nie jest - według poglądu wyżej wyrażonego - prawem cywilnym, dlatego nie można by uznać, że stosuje się tutaj wprost czy

analogicznie przepis art. 168 kod. zob. przewidujący dopuszczalność przelewu wiarygodności, o ile to nie sprzeciwia się właściwości zobowiązania ani przepisom ustawy". Autor tej publikacji wyraża dalej trafny - co pokazuje praktyka ostatnich kilkunastu lat - pogląd, że: „Uznanie prawa byłych właścicieli gruntów w Warszawie do prawnie skutecznego przeniesienia wszelkich uprawnień wynikających z powołanego dekretu pozwoliłoby na spekulację terenami budowlanymi”.

RPO nietrafnie wskazuje na naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony interesów w toku wynikającej z art. 2 Konstytucji w związku z rzekomą zmianą sytuacji prawnej nabywców roszczeń dekretowych, spowodowaną zmianą orzecznictwa. Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, zasada ochrony interesów w toku dotyczy wyłącznie takich sytuacji, w których obowiązujące normy prawne wyznaczają ich adresatom pewien horyzont czasowy do zaplanowania i przeprowadzenia określonego przedsięwzięcia finansowego czy gospodarczego i w tym właśnie okresie nie jest, co do zasady, dopuszczalne zmienianie dotychczasowych zasad realizacji takich przedsięwzięć. Konstytucyjna ochrona interesów nie obejmuje zatem potocznie rozumianych interesów „w ogólności”. Nie należy także utożsamiać zasady poszanowania interesów w toku z gwarancją niezmienności przepisów prawnych w odniesieniu do danej działalności, gdyż - jak wielokrotnie wskazywał TK - zmienność prawa jest elementem, z którym jego adresaci muszą się liczyć”. W ocenie Prokuratury nie można zgodzić się z poglądem, jakoby istniało oczekiwanie nabywców roszczeń dekretowych do bycia stroną postępowania administracyjnego określonego w art. 7 dekretu, które mieści się w ramach chronionej konstytucyjnie zasady interesów w toku, jak to wydaje się przyjmować RPO. Obowiązujące normy prawne nigdy bowiem nie gwarantowały takiej treści uprawnień, ani tym bardziej - ich niezmienności w określonej perspektywie czasu. Jak ponadto trafnie wywodzi TK, nie istnieje konstytucyjnie chronione oczekiwanie jednostki co do tego, że prawo nie ulegnie zmianie (np. wyrok TK z 23 lipca 2013 r. sygn. akt P 4/11, OTK-A 2013, nr 6, poz. 82, podobnie np. wyrok NSA z 23 listopada 2017 r., sygn. akt II GSK 1439/16). W ocenie Prokuratury tym bardziej brak jest podstaw do niezmienności orzecznictwa sądowego. Nawet gdyby z art. 2 Konstytucji RP wyprowadzać postulowany przez RPO pogląd, że niedopuszczalna jest nieuzasadniona zmiana dotychczasowej wykładni, to w odniesieniu do zagadnienia będącego przedmiotem wniosku RPO - jak wyżej wskazano - taka zmiana nie wystąpiła.

Wreszcie zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego prawa, w tym postulat stabilności dotychczasowego sposobu wykładni przepisów, nie są absolutne. Dopuszczalne jest w świetle Konstytucji odstępianie od pełnej realizacji zasad związanych z ochroną zaufania do państwa i stanowionego prawa, jeśli przemawia za tym konieczność urzeczywistnienia innych wartości oraz zasad konstytucyjnych. Dokonując wykładni przepisów z uwzględnieniem zasad konstytucyjnych i dokonując ich ważenia w ramach procesu stosowania prawa sąd nie wykracza poza przyznane mu kompetencje sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W tym kontekście nie sposób pominąć, że art. 2 Konstytucji, przywoływany we wniosku Rzecznika jako normatywne źródło zasady zaufania obywatela do państwa, statuuje obok tej ostatniej, także zasadę sprawiedliwości społecznej. Pojęcie sprawiedliwości społecznej, chociaż nie daje się ująć w jedną formułę, oznacza m.in. równość praw, solidarność społeczną oraz minimum bezpieczeństwa socjalnego. Naczelny Sąd Administracyjny, sprawujący wymiar sprawiedliwości zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji, przy podejmowaniu uchwały, w toku wykładni art. 7 ust. 1 dekretu w zw. z art. 28 kpa powinien uwzględnić także społeczne konsekwencje przyjętego rozstrzygnięcia, mając na względzie zarówno problemy nadużyć w obrocie roszczeniami, jak i tło socjalne. Uznanie praw z art. 7 ust. 1 dekretu za rodzaj roszczeń cywilnoprawnych, których sukcesja singularna miałaby również skutki w sferze prawa administracyjnego przez nabycie przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym, mogłoby nadto w niektórych sytuacjach skutkować negatywnymi konsekwencjami społecznymi. Nie tylko dochodziłoby do uszczuplenia mienia pozostającego w dyspozycji Skarbu Państwa oraz zmniejszenia liczby lokali socjalnych, ale także wiązałoby się z dalszymi negatywnymi zjawiskami wobec lokatorów. Jak wielokrotnie podnoszono w decyzjach Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, proceder tzw. „handlu roszczeniami” często prowadził do nadmiernych podwyżek czynszów lokatorskich, eksmisji czy stosowania wobec lokatorów aktów przemocy. Dla dokonywanych ocen istotne znaczenie powinny mieć wartości wysłowione w Preambule do Konstytucji, w tym obowiązek solidarności z innymi, jak również sprecyzowana w art. 1 Konstytucji zasada, że Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Ewentualne braki w ustawie nie powinny być przeszkodą dla urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej, a jak sam Rzecznik podkreślił podczas uroczystości 100-lecia utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego, w dzisiejszych czasach sądy administracyjne stają się często ostatnią deską ratunku dla ludzi pokrzywdzonych

przez władzę (...) każdym swoim wyrokiem czy postanowieniem odpowiadają na wezwanie zawarte w preambule Konstytucji.

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

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów zważył, co następuje:

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 m.in. 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. II pkt 7 dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych (Dz.U. Nr 57, poz. 321, ze 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, ze 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 lub użytkowania gruntu jako prawa wieczystego albo zarząd i użytkowanie gruntu (nieruchomości) ustanowione na rzecz innych jednostek niż państwowe, staną się prawem użytkowania lub prawem wieczystego użytkowania w rozumieniu 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, ze 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 praworzeczowej 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 przyznanych 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 lub 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 lub 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 lub 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 lub 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 lub 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 odszkodowanie 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 zrekompensować 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 lub 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 oczywiste 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 dekrecie zrekompensowane 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 całokształtu wspomnianych uprawnień dekretowych przysługujących dotychczasowemu właścicielowi gruntu dowodzi, że w założeniu dekretowego ustawodawcy zostały one sformułowane na wzór cywilistycznej zasady wzajemności roszczeń: restytucja lub 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 zrekompensować 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, przysługujące 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 niewydania, 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 lub 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: „wierzytelność” i „roszczenie”.

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

Istota wierzytelności wyrażona w art. 2 § 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 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”. Ustawodawca 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 przenieść 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 potocznego. 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 lub prawa zabudowy do gruntu odebranego dekretem, albo - w następnej kolejności - przyznania prawa wieczystej dzierżawy lub 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 lub 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” - określające 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 kpa, 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 kpa - 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 kpa - 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 kpa 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 dekrecie przez osoby, które zawarły umowy o takim nabyciu. Nie ma więc w dekrecie 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, poczynawszy 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 przyznaniu 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 wypowiedzią w dekrecie 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 wyraźnej normy prawa materialnego.

Nie jest więc dopuszczalne modyfikowanie prawa opartego na administracyjnej metodzie regulacji - reglamentowanej m.in. 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 kpa - w sposób dorozumiany, tzn. bez istnienia ku temu wyraźnej 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 wyraźnej 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 wyraźnej normy prawnej dopuszczającej takie oddziaływanie. Innymi słowy, dorozumienie określonego zachowania nie wymaga wyraźnej podstawy prawnej w sferze normowanej przepisami względnie wiążącymi, tj. w sferze cywilnoprawnej, skoro tylko nakazane zachowanie w tej sferze, wymaga istnienia wyraźnej 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 wyraźnej normy prawnej i dlatego odstępstwo od nakazu zachowania również wymaga wyraźnej 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 dopuszczalności kształtowania stosunku administracyjnoprawnego prawem i czynnościami cywilnoprawnymi tylko dlatego, że prawo cywilne i prawo administracyjne 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 kpa 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 kpa, od początku kształtowania się orzecznictwa sądów administracyjnych, tj. od 1980 r., zawsze było wiązane z istnieniem powszechnie obowiązującej normy administracyjnego prawa materialnego, z której taki interes powinien wynikać.

W wyroku z 22 lutego 1984 r., sygn. akt I SA 1748/83, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził m.in., że: "Pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 kpa, 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 lub 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 albo żądać zaniechania lub 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 kpa.

Przykładem kolejnych wypowiedzi sądów administracyjnych podzielających przedstawiony pogląd jest np.: wyrok NSA z 29 stycznia 1991 r., sygn. akt IV SA 972/90, ONSA z 1991 Nr 3-4, poz. 52, w którym wskazano, że: "Według tego przepisu [tj. art. 28 kpa] 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 15 kwietnia 1993 r., sygn. akt 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 9 marca 1994 r., sygn. akt 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 19 stycznia 1995 r., sygn. akt I SA 1326/93, w którym wskazano, że: "Pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 kpa, może być wyprowadzone tylko z przepisów prawa materialnego, czyli z normy prawnej, która stanowi podstawę ustalenia uprawnienia

lub obowiązku."; wyrok NSA z 15 października 1998 r., sygn. akt III SA 955/97, w którym wskazano, że: "Istotną cechą "strony" w rozumieniu art. 28 kpa 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 kpa, może być wyprowadzone tylko z przepisów prawa materialnego, czyli normy prawnej, która stanowi podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku."; wyrok NSA z 30 czerwca 1999 r., sygn. akt 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 13 marca 2001 r., sygn. akt 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 kpa."; wyrok NSA z 11 stycznia 2006 r., sygn. akt I OSK 831/05, w którym wskazano, że: "art. 28 kpa 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 1 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 832/10, w którym wskazano, że: "Pojęcie "interes prawny" użyte w art. 28 kpa 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 21 października 2011 r., sygn. akt 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 5 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 346/17, w którym stwierdzono, że: „Artykuł 28 KPA nie stanowi samoistnej normy prawnej wyprowadzenia interesu prawnego lub obowiązku, a wymaga współzastosowania z przepisami materialnego prawa administracyjnego. O tym czy jednostka ma w sprawie interes prawny lub obowiązek prawny przesądza to, czy w wyniku dokonania autorytatywnej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego następuje przyznanie lub ograniczenie uprawnienia lub nałożenie lub zwolnienie z obowiązku. Przyjmuje się, że podstawą do wyprowadzenia interesu prawnego obok norm materialnego prawa mogą być też normy administracyjnego prawa ustrojowego, ale tylko o tyle o ile kształtują uprawnienia lub 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 lub obowiązku. Pozostaje to bowiem w związku z przyznaną tym organom lub jednostkom kompetencją do działania, w tym dokonywania autorytarnej konkretyzacji norm materialnego prawa administracyjnego w trybie postępowania administracyjnego, regulowanego przepisami KPA. (...) To, że Nadleśniczy reprezentuje Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych, nie daje podstawy do wyprowadzenia interesu prawnego na podstawie art. 140 KC. Artykuł 140 KC może stanowić podstawę do wyprowadzenia interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym, gdy przepis materialnego prawa administracyjnego odsyła do uwzględnienia w stosunkach administracyjnych w 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 nierównorzędnością, 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 lub obowiązek danego podmiotu, który to interes prawny i obowiązek - w wyniku przeprowadzenia postępowania służącego zastosowaniu tych norm - przekształca się w prawo lub 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 nie pozostający 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 lub 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 wyprowadzany 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 lub 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 wyłącznie 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 kpa, 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, determinuje 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 m.in. 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 lub 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 kpa, 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 lub 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 30 czerwca 2022 r., sygn. akt 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 kpa, 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 kpa 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 zdecydował, że dla

oceny istnienia legitymacji procesowej istotna jest kategoria „interesu prawnego” i „obowiązku”, a nie kategoria „uprawnienia” bądź „roszczenia”. Przepis art. 28 kpa 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 kpa, 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 sądowoadministracyjnym (por.: uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 30 czerwca 2022 r., sygn. akt 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 procesowych 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 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 kpa, w konsekwencji wyklucza zastosowanie art. 30 § 4 kpa - 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 kpa, przepis art. 509 § 1 kc. 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: 22 lutego 1984 r., sygn. akt I SA 1748/83; 6 września 1999 r., sygn. akt IV SA 2473/98 oraz postanowienie NSA z 22 września 2010 r., sygn. akt I OZ 709/10) 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 albo żądać zaniechania

lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby. W takim rozumieniu interesu prawnego w prawie administracyjnym przepis art. 509 § 1 kc w żaden sposób nie kreuje.

Podzielając stanowisko wyrażone w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 czerwca 2022 r., sygn. akt 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 lub 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 kpa, 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 dekrete zrekompensowanie 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 dekrete 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 dekrete warszawskim.

20. Brak spełnienia przesłanek przysługiwania interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 kpa, w konsekwencji wyklucza zastosowanie także art. 30 § 4 kpa. Przepis ten znajduje bowiem zastosowanie tylko wobec osób, którym przysługuje interes prawny lub obowiązek w sposób wynikający z art. 28 kpa. Przepis art. 30 § 4 kpa nie stanowi odrębnej, konkurencyjnej czy też alternatywnej wobec art. 28 kpa, podstawy prawnej definiującej przymiot strony w postępowaniu administracyjnym, lecz jest pochodną art. 28 kpa. Omawiany art. 30 § 4 kpa stanowi, że w sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych w razie zbycia prawa lub 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 kpa nie precyzuje ze względu na jego zdefiniowanie w art. 28 kpa. Z tego względu w art. 30 § 4 kpa ustawodawca wskazał na prawo, z którego wynika interes prawny w procedurze administracyjnej.

W dekrete warszawskim przyjęto, że określone w nim prawa mogą przysługiwać dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości, stąd prawem - w rozumieniu art. 30 § 4 kpa - 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 kpa 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 dekrete warszawskim jeszcze nie istnieją, dlatego nie są objęte art. 30 § 4 kpa. 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 dekrecie, 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 samym 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 niewątpliwej 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 m.in. w uzasadnieniu wyroku z 6 października 2016 r., sygn. akt 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 lub użytkownik wieczysty nieruchomości mający taki status zarówno w chwili wejścia w życie nowego lub zmienionego planu miejscowego, jak i 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 9 marca 2016 r., sygn. akt II CSK 411/15, stwierdzając m.in., 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 lub 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 dekrete warszawskim, wskazanych także we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, wyprowadzać argumentacji o przysługiwaniu nabywcom z takich umów interesu prawnego - w rozumieniu art. 28 kpa – 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 przyznanie 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 dekrete. 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 określonego 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 lub zastąpiony innym aktem, pozostając w mocy z piętnem przeszłości, w której powstał i wywołał tak daleko idące skutki prawne m.in. 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 lub 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 obowiązania 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 dekrete 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 dekretowy 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 m.in. 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 wywłaszczeniowego, 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 16 października 2012 r., sygn. K 4/10, OTK ZU nr 9/A/2012, 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 7 lipca 2009 r. w sprawie Plechanow przeciwko Polsce, skarga nr 22279/04; wyrok ETPCz z 3 listopada 2009 r., w sprawie Sierpiński przeciwko Polsce, skarga nr 38016/07; w wyroku ETPCz z 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 miałyby 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 niedokonano 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 19 lipca 2016 r., sygn. akt Kp 3/15), który stwierdził m.in., 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 przyznanie 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 kpa. 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 kpa 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 przenoszeniu 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 jakiejkolwiek analizy prawnej stwierdzeniu, że zawarcie takiej umowy

jest dopuszczalne. 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 dekrete 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 na 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 dekrete 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 ewentualnym zakwestionowaniu 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 kpa, 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 nie będącego stroną tej decyzji], jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Zgodnie natomiast z art. 158 § 3 kpa, jeżeli od dnia doręczenia lub 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 kpa wykluczają bowiem dopuszczalność wzruszenia aktów administracyjnych wydanych już w okresie ponad dziesięciu 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 lub 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 kpa), 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 uprzedniego 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 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami znacząco przedmiotowo ograniczających ustanawianie prawa do gruntu warszawskiego na rzecz byłych właścicieli i ich spadkobierców (ustawą z 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 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 wierzytelności 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 kc 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 dekrecie 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 istotnych 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 dekrete 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, ze 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, ze 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 ppsa, podjął uchwałę, jak w sentencji.