



Warszawa, 26-02-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

IV.7004.18.2025.MC

**Naczelny Sąd Administracyjny
Izba Ogólnoadministracyjna**

dot. sygn. I OPS 4/25

Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich

W związku z pismem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 grudnia 2025 r., w sprawie zainicjowanej postanowieniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 października 2025 r., sygn. akt I SA/Wa 2470/24, przedstawiającym Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu zagadnienie prawne: "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 2024 r. poz. 592) w sprawie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na podstawie przepisów dekretu?",

wnoszę o podjęcie uchwały

o pozostawieniu przedstawionego zagadnienia prawnego bez rozpoznania.

UZASADNIENIE

W toku rozpoznawania sprawy o sygn. I SA/Wa 2470/24, ze skargi na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z 3 października 2024 r. (znak: KOC/5289/Go/24), utrzymującej w mocy decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z 15 lipca 2024 r. (nr 556/SD/2024), którą to decyzją umorzono jako bezprzedmiotowe postępowanie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości objętej działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy¹, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie powziął wątpliwości co do prawidłowości wykładni przyjętej w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z 10 kwietnia 2024 r., sygn. I OPS 1/23, o treści: „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 [...], nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego [...] do uzyskania prawa użytkowania wieczystego w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 powołanego dekretu”. Z tych przyczyn, działając w oparciu o art. 269 § 1 w zw. z art. 187 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi², postanowieniem z 20 października 2025 r. przedstawił Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu niniejsze zagadnienie prawne, wskazując, z jakich powodów nie podziela stanowiska zajętego w uchwale sygn. I OPS 1/23.

W stanie faktycznym sprawy, na tle której wydano powyższe postanowienie, przedwojenna właścicielka nieruchomości złożyła wniosek dekretowy w lutym 1949 r., a miesiąc później, w marcu 1949 r., zbyła „plac i budynek wraz z roszczeniami dekretowymi” osobie trzeciej. Formalne objęcie gruntu w posiadanie przez gminę nastąpiło miesiąc później, w kwietniu 1949 r. Termin składania wniosków dekretowych upływał w październiku 1949 r. Nabywca poparł wniosek swojej poprzedniczki pismem z 1964 r. Wniosek załatwiono odmownie w 1968 r., a w 2016 r. stwierdzono nieważność decyzji odmownej (częściowo jej wydanie z naruszeniem prawa). W postępowaniu nadzorczym brała udział spadkobierczyni osoby, która nieruchomość kupiła w 1949 r. Ponowne postępowanie dekretowe zostało umorzone w 2024 r. jako bezprzedmiotowe, a uzasadnieniem takiego rozstrzygnięcia stała się przede wszystkim uchwała NSA z 10 kwietnia 2024 r. w sprawie OPS 1/23.

¹ Dz.U. z 1945 r. Nr 50, poz. 279 ze zm.

² Dz.U. z 2026 r., poz. 143; dalej jako: p.p.s.a.

Stanowisko WSA w Warszawie można sprowadzić do następujących argumentów:

(1) Interes prawny nabywcy uprawnień i roszczeń wynikających z dekretu warszawskiego należy wywodzić nie z art. 28 k.p.a., ale z art. 7 dekretu, który zawiera normę prawa materialnego, „ustanawiając konkretne uprawnienia na rzecz konkretnych podmiotów”. Były właściciel zawsze jest stroną postępowania. Biorąc pod uwagę, że wierzytelności dekretowe są zbywalne i dziedziczne (co miało zostać potwierdzone w uchwale I OPS 1/23), zastosowanie znajduje również art. 30 § 4 k.p.a., uzasadniając wstąpienie do postępowania nabywcy roszczeń. Zdaniem Sądu pytającego art. 7 dekretu warszawskiego zawiera również normę proceduralną, tj. wskazuje podmioty uprawnione do złożenia wniosku, w tym „prawnych następców właściciela będących w posiadaniu gruntu” (niezależnie od charakteru owego następstwa), który to przepis należy wyklądać w zgodzie z ówczesnie obowiązującymi regulacjami rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r. Prawo o postępowaniu administracyjnym. Odwołanie do ukształtowanej na gruncie przepisów historycznych konstrukcji „osoby interesownej” stanowi dodatkowe uzasadnienie przyznania statusu strony również singularnemu następcy wnioskodawcy, „o ile jest posiadaczem gruntu jako uprawniony do złożenia wniosku”.

(2) Jeśli chodzi o zbywalność roszczeń – „skuteczną” na gruncie prawa administracyjnego – to należy odwołać się do wykładni systemowej; językowa nie prowadzi bowiem do jednoznacznych rezultatów. Szczególne znaczenie należy przyznać, po pierwsze, art. 111a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³, wymagającemu dla zbycia praw i roszczeń dekretowych formy aktu notarialnego oraz przyznającemu gminie prawo ich pierwokupu – adresowanemu *expressis verbis* do następców singularnych. Po drugie, nie sposób pominąć art. 30 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa⁴, sankcjonującego nieważnością jedynie ściśle określone przypadki zbycia praw i roszczeń dekretowych. Zbywalny charakter tych uprawnień potwierdzało orzecznictwo zarówno Sądu Najwyższego, jak i Trybunału Konstytucyjnego (w tym m.in. wyrok TK z 19 lipca 2016 r., sygn. Kp 3/15). Przemawiają za tym również opisane w uzasadnieniu cechy wierzytelności dekretowej.

³ Dz.U. z 2024 r., poz. 1145 ze zm.; dalej jako: u.g.n.

⁴ Dz.U. z 2021 r., poz. 795; dalej jako: ustawa o Komisji Weryfikacyjnej.

(3) Sąd pytający zwraca uwagę na konieczność zachowania jedności pomiędzy podmiotem, na rzecz którego przyznawane jest użytkowanie wieczyste na skutek realizacji wniosku dekretowego, a podmiotem, który jest właścicielem (posiadaczem) budynku posadowionego na tym gruncie. Skoro na skutek wejścia w życie dekretu rozeszła się własność gruntu i naniesień – co z założenia miało mieć charakter tymczasowy, do chwili rozpoznania wniosku – a przez lata budynki (lokale) podlegały obrotowi cywilnoprawnemu, to wieloletnia bierność organów i nierozpatrzenie przez ten czas wniosku nie może prowadzić do sytuacji, w której użytkownik wieczysty gruntu nie jest jednocześnie właścicielem budynku – a do tego prowadzi nieuznawanie skuteczności zbywania budynków „wraz z roszczeniami”.

(4) WSA w Warszawie wskazuje, że wierzytelności dekretowe należy uznać za „mienie” w rozumieniu art. 1 Protokołu 1 do konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r.⁵, zatem wykładnia przyjęta w uchwale NSA, pozbawiająca praw nabywców (ale i zbywców) takich wierzytelności (zwłaszcza tych zbywanych wraz z budynkami), stanowi o naruszeniu jej postanowień. Sąd upatruje się tu również naruszenia art. 17 i art. 47 Karty Praw Podstawowych⁶.

Pismem z 29 stycznia 2026 r. stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator, wnosząc o podjęcie uchwały o treści jak w uchwale I OPS 1/23.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich nie ma podstaw do merytorycznego rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego.

Celem postępowania uregulowanego w art. 269 p.p.s.a. jest dążenie do zapewnienia jednolitości orzecznictwa na tle przepisów, które stały się przedmiotem rozbieżnej wykładni. Służy to zagwarantowaniu prawnego bezpieczeństwa adresatom tych przepisów, przyczyniając się do wzrostu zaufania jednostki do państwa i tworzonego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Jednocześnie wzgląd na poszanowanie zasady niezawisłości sędziowskiej uzasadnia ścisłą interpretację przesłanek związania sądu w konkretnej sprawie stanowiskiem przyjętym w sprawie innej, nawet jeżeli ujęto je w formę uchwały NSA. Dlatego też „stanowisko zajęte w uchwale”, o jakim mowa w art. 269 § 1 p.p.s.a., należy rozumieć ściśle, wyłącznie jako wykładnię wyrażoną w samej sentencji uchwały, i tylko w granicach uzasadnionych treścią wniosku lub postanowienia inicjującego dane postępowanie uchwałodawcze. Wykładnia podana w sentencji uchwały, wykraczająca poza te granice, jak również te poglądy wyrażone w

⁵ Dz.U. z 1995 r., Nr 36, poz. 175/1, ze zm.

⁶ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE. C. z 2016 r. Nr 202, str. 389).

uzasadnieniu uchwały, które nie mają bezpośredniego związku z „zajętym stanowiskiem”, są pozbawione mocy wiążącej⁷.

Sentencja uchwały NSA z 10 kwietnia 2024 r., sygn. I OPS 1/23, podjętej w trybie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., zatem o charakterze abstrakcyjnym, dotyczy wyłącznie kwestii, czy podmiot, który nabył wierzytelność określoną w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego na podstawie umowy przelewu, jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a.⁸ „do uzyskania prawa” użytkowania wieczystego w postępowaniu administracyjnym toczącym się na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 dekretu. Odpowiedź NSA na tak zadane pytanie jest negatywna – cesjonariusz z art. 28 k.p.a. nie może wywodzić swojego interesu prawnego.

WSA w Warszawie swoje pytanie oparł jednak na założeniu, że w rozstrzyganej przed tym sądem sprawie źródłem statusu strony postępowania nie jest art. 28 k.p.a., lecz sam dekret warszawski, tj. art. 7 ust. 2 tego dekretu. Sąd wyraźnie stwierdza, że w jego przekonaniu ten ostatni przepis stanowi *lex specialis* względem art. 28 k.p.a. – i z tego powodu stanowi samodzielną podstawę ustalenia kręgu stron postępowania. Tymczasem **sentencja uchwały NSA z 10 kwietnia 2024 r. zawiera interpretację wyłącznie art. 28 k.p.a.**, stwierdzając, że stroną, o której mowa w tym przepisie, nie jest strona umowy przelewu wierzytelności określonej w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego. Nie oceniając w tym miejscu prawidłowości rozumowania Sądu pytającego, należy stwierdzić, że **Sąd ten – podejmując rozstrzygnięcie w oparciu o przyjętą przez siebie koncepcję – nie zamierza stosować i dokonywać interpretacji art. 28 k.p.a., a więc nie będzie to rozstrzygnięcie sprzeczne z sentencją uchwały NSA z 10 kwietnia 2024 r.** Wykładnia prawa, na której zamierza się oprzeć Sąd pytający, nie będzie wykładnią niezgodną z literalnym brzmieniem sentencji uchwały NSA. Co więcej, przedstawiony wyżej pogląd Sąd pytającego w istocie potwierdza, że osoba skarżąca w sprawie nie jest stroną postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a., skoro jej status powinien być wywodzony bezpośrednio z art. 7 ust. 2 dekretu. Ten pogląd jest

⁷ Zob. m.in. wyroki NSA: z 29 stycznia 2016 r., sygn. II FSK 3361/13, z 4 listopada 2021 r., sygn. I FSK 111/19; z 4 listopada 2021 r., sygn. I FSK 118/19; uchwały NSA z 6 października 2025 r., sygn. I OPS 2/24 oraz sygn. I OPS 1/25; J. Drachal, A. Wiktorowska, P. Wajda [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 9, 2025, art. 269; J. P. Tarno [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2011, art. 269; A. Kabat [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. IX, Warszawa 2024, art. 269.

⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r., poz. 1691).

wręcz zbieżny z literalnym brzmieniem sentencji uchwały NSA z 10 kwietnia 2024 r. Z tego powodu nie zachodzą podstawy do podejmowania kolejnej uchwały w tej sprawie.

Należy ponadto zauważyć, że stan faktyczny w sprawie rozstrzyganej przez WSA w Warszawie jest o tyle bardziej złożony, że przedmiotem umowy cywilnoprawnej (co należy podkreślić: jedynej w ciągu kolejnych prawnych następstw, i zawartej w 1949 r., jeszcze przed formalnym objęciem gruntu w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy, aczkolwiek oczywiście już po wejściu dekretu w życie) był „plac i budynek na przedmiotowej nieruchomości” – wraz z przysługującymi do niego roszczeniami dekretowymi. Niewątpliwie zatem przedmiotem czynności prawnej była, po pierwsze, nie sama wierzytelność, ale nieruchomość – która w świetle art. 5 dekretu przysługiwała osobie prywatnej stanowiąc odrębny od gruntu przedmiot własności i która podlegała obrotowi na zasadach ogólnych. Po drugie, strony umowy sprzedaży nieruchomości zawartej 77 lat temu nie tylko dokonały czynności prawnie skutecznej i prawem dozwolonej, ale – biorąc pod uwagę ówczesny stan prawny – uczestnicząc w obrocie prawnym nie miały innego wyjścia, jak nabyć nie tylko prawo własności nieruchomości budynkowej, ale również związane z nim „prawa i roszczenia”, *per se* związane z własnością nieruchomości (art. 50 k.c.⁹). Prawa te nie mogły stanowić odrębnego przedmiotu własności (art. 47 § 1 k.c.), a dzieląc los prawny rzeczy, w obrocie zawsze musiały za nią „podążać”. Sytuację taką, i jej szerszy kontekst, ukształtowały nie same strony umowy sprzedaży nieruchomości, ale organy władzy publicznej, które przez kilkadziesiąt lat nie rozpatrzyły złożonego prawidłowo wniosku – a nawet wówczas, gdy decyzję wydały, uczyniły to z rażącym naruszeniem prawa, prowadzącym do stwierdzenia jej nieważności i konieczności ponownego rozpoznania wniosku sprzed kilkudziesięciu lat.

Przedstawiając postawione na wstępie zagadnienie prawne w trybie art. 269 § 1 p.p.s.a., Sąd pytający wyraża przekonanie, że stanowisko NSA przyjęte w uchwale I OPS 1/23 w sposób jednoznaczny determinuje kierunek rozstrzygnięcia, bowiem Skarżącej, jako „stronie przelewu” ma nie przysługiwać interes prawny w postępowaniu administracyjnym, w rozumieniu art. 28 k.p.a. Takiego stanowiska nie można podzielić. Sąd pytający argumentuje bowiem – o czym była już mowa – że źródła owego interesu należy doszukiwać się nie w ogólnym przepisie procedury administracyjnej (art. 28 k.p.a.), ale w samym art. 7 dekretu warszawskiego. Zarazem Sąd obszernie odwołuje się do podstawowych konstrukcji prawa rzeczowego: prawa własności (nieruchomości budynkowej) oraz praw z tą własnością związanych (jako części składowych tej

⁹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r., poz. 1071 ze zm.).

nieruchomości). Interes prawny Skarżącej Sąd pytający wywodzi zatem *implicite* z prawa własności (skutecznie nabytego kilkadziesiąt lat temu, a następnie dziedziczonego przez kilka kolejnych pokoleń), a nie z „czystej” wierzytelności, jako prawa o słabszym, bo jedynie względnym charakterze, powstającego na skutek czynności wyłącznie *inter partes* i skutecznej jedynie w tym stosunku zobowiązaniowym. Przede wszystkim zaś – niekreującej wobec organów administracyjnych prawnego interesu w postępowaniu administracyjnym¹⁰.

Sytuacja taka nie jest więc tożsama z napiętnowanymi w uzasadnieniu uchwały I OPS 1/23 przypadkami tzw. handlu roszczeniami dekretowymi, któremu to problemowi NSA poświęcił znaczną część uzasadnienia. Istotnie bowiem rozbieżności w orzecznictwie, które uzasadniały wydanie ww. uchwały, powstały w związku z wykształceniem się nowszej linii orzeczniczej – a wszystkie reprezentujące ją orzeczenia zapadały w takich właśnie sytuacjach: nadużyć i patologii w obrocie roszczeniami do atrakcyjnie położonych, cennych nieruchomości, a które to nadużycia wynikały przede wszystkim z nieuregulowania kwestii repriwatyzacji tzw. gruntów warszawskich. Sprawa niniejsza nie ma zaś nic wspólnego z wyłudzaniem majątku publicznego ze szkodą dla interesu publicznego czy prywatnego osób zamieszkujących w budynkach przekazywanych następcom prawnym byłych właścicieli, zbywającym, często za relatywnie niewielkie kwoty, roszczenia o nie do końca sprecyzowanym charakterze. W niniejszej sprawie mamy do czynienia ze zwykłym właścicielem nieruchomości (budynkowej), będącym spadkobiercą osoby, co do której nie zachodziły żadne podstawy do przyjęcia, by kupując prawa do budynku ponad 70 lat temu działała w złej wierze (nawet w szerokim rozumieniu ustawy z 2017 r. o Komisji Weryfikacyjnej) – a który to właściciel przez kilkadziesiąt lat nie mógł się doczekać prawidłowego rozstrzygnięcia o swoich prawach majątkowych.

Zgodnie z uzasadnieniem postanowienia Sądu pytającego interes prawny Skarżącej w tej konkretnej sprawie nie jest wywodzony – zdaniem tego Sądu – ani z art. 28 k.p.a., ani z umowy przelewu, lecz z art. 7 dekretu oraz bezpośrednio z prawa własności nieruchomości (tu: odrębnej własności budynku), z którym związane pozostaje oczekiwanie na uzyskanie tytułu prawnego do gruntu, „z zagrożeniem wygaśnięcia prawa do budynku, jeżeli rozstrzygnięcie o prawie do gruntu nie doprowadzi do związania ze sobą praw, które konstrukcyjnie muszą pozostawać w

¹⁰ Tak na tle przelewu wierzytelności odszkodowawczej za wyłączenie uchwałą składu siedmiu sędziów NSA z 30 czerwca 2022 r., sygn. I OPS 1/22.

łączności i powinny były tę łączność osiągnąć dziesiątki lat temu”¹¹. Rzecznik Praw Obywatelskich nie dostrzega potrzeby odnoszenia się w tym miejscu do trafności takiego poglądu prawnego. Wynika to z faktu, że **między takim stanowiskiem Sądu pytającego a sentencją uchwały I OPS 1/23 nie zachodzi sprzeczność. Taki pogląd prawny WSA w Warszawie nie powinien być więc weryfikowany w postępowaniu uchwałodawczym w trybie art. 269 § 1 p.p.s.a., lecz ewentualnie w postępowaniu przed sądem drugiej instancji.**

Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzega oczywiście (podobnie jak i Prokurator), że niektóre z wątpliwości przedstawianych przez Sąd pytający były przedmiotem rozważań NSA w uzasadnieniu omawianej uchwały. Jak jednak wskazano wyżej, o ile nie zostały one ujawnione wprost w sentencji uchwały, a motywy uzasadnienia nie wiążą składu orzekającego w innej, konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej. **Kwestię przysługiwania interesu prawnego Skarżącej w sprawie niniejszej, nie tyle jako spadkobierczyni osoby, która kupiła sporną nieruchomość w 1949 r., ale przede wszystkim – jako obecnej właścicielki nieruchomości (budynkowej), Sąd pytający władny jest zatem rozstrzygnąć samodzielnie.** Sentencja uchwały I OPS 1/23, odnosząca się do cesjonariusza, nie rozstrzyga bezpośrednio i wprost o statusie właściciela nieruchomości jako strony w postępowaniu dekretowym. Prawidłowość takiego rozstrzygnięcia może zaś zostać skontrolowana w toku instancji.

Specyfiką postępowania przed NSA w trybie art. 269 § 1 p.p.s.a. jest – w odróżnieniu od zwykłego postępowania uchwałodawczego – ograniczenie dopuszczalnych rodzajów rozstrzygnięcia. Postępowanie to zawsze musi zakończyć się podjęciem przez NSA uchwały; ze względu na wyłączenie w art. 269 § 2 p.p.s.a. stosowania tu art. 267 p.p.s.a. nie można wydać postanowienia odmowie podjęcia

¹¹ M. Romańska, *Legitymacja nabywcy roszczeń w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie art. 7 dekretu z 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2024 r., I OPS 1/23*, OSP 2024, nr 12, s. 95.

uchwały (ani też przejąć sprawy do rozpoznania)¹². Ustawa procesowa nie reguluje wprost treści rozstrzygnięcia, jakie powinno zapaść, jeżeli np. stanowisko zajęte we wcześniejszej uchwale nie znajduje w danej sprawie zastosowania, uruchomienie procedury modyfikacji uchwały NSA wynika z błędnego przekonania składu orzekającego w danej sprawie czy też pytanie nie spełnia innego rodzaju warunków. W orzecznictwie, w ślad za doktryną¹³, przyjęto, że w takich sytuacjach skład poszerzony NSA powinien podjąć uchwałę o pozostawieniu przedstawionego pytania bez rozpoznania¹⁴. Rzecznik wnosi o podjęcie przez NSA takiej właśnie decyzji procesowej.

Na marginesie Rzecznik Praw Obywatelskich zauważa, że sytuacja Skarżącej w sprawie niniejszej nie jest przypadkiem odosobnionym. Skargi wpływające do Biura RPO opisują niekiedy zbliżone historie nabycia prawa do niewielkich domów czy lokali mieszkalnych (ściślej: prawa własności bądź współwłasności nieruchomości budynkowych) za cenę odpowiadającą ich wartości rynkowej. Fakt obrotu mieszkaniami czy budynkami na całym obszarze objętym działaniem dekretu w okresie ponad 80 lat jego obowiązywania jest zresztą oczywisty i raczej powszechny. Sytuacje, w których samą sentencję uchwały I OPS 1/23 traktować jako uzasadnienie do pozbawiania w takich właśnie sytuacjach właścicieli takich „zwykłych” nieruchomości (budynkowych) przysługujących im praw (jako dalszy skutek umorzenia postępowania), także po wielu latach od ich nabycia, trudno uznać za zgodną z art. 1 Protokołu 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – mimo że o tak określonym zarzucie Europejski Trybunał Praw Człowieka do tej pory nie rozstrzygał.

Rzecznik zwraca też uwagę, że w praktyce – wbrew wyraźnie zaznaczonemu stanowisku NSA – uchwała z 10 kwietnia 2024 r. nie działa wyłącznie na przyszłość. Przeciwnie, staje się uzasadnieniem do wszczynania postępowań nadzorczych

¹² Zob. m.in. J. P. Tarno [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2011, art. 269; podobnie: A. Kabat [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. IX, Warszawa 2024, art. 269; A. Skoczylas [w:] A. Skoczylas, P. Szustakiewicz (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 2, 2023, art. 269; J. Drachal, A. Wiktorowska, P. Wajda [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 9, 2025, art. 269; częściowo odmiennie: postanowienie składu siedmiu sędziów NSA z 5 listopada 2007 r., sygn. II OPS 3/07.

¹³ Zob. m.in. A. Kabat [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. IX, Warszawa 2024, art. 269.

¹⁴ Tak m.in., w ślad za poglądami wyrażonymi w uzasadnieniu uchwały NSA z 1 lutego 2016 r., sygn. II FPS 5/15, uchwała NSA z 30 listopada 2020 r., sygn. II OPS 6/19, a ostatnio również dwie uchwały NSA z 6 października 2025 r., sygn. I OPS 2/24 oraz I OPS 1/25.

względem decyzji, które stały się już ostateczne. Dotyczy to również takich decyzji, od których doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat czy nawet takich, które wywołały nieodwracalne skutki prawne (por. art. 156 § 2 k.p.a. w brzmieniu nadanym nowelizacją z 2021 r.¹⁵). Normy ograniczającej w czasie możliwość wszczynania postępowań nieważnościowych nie stosuje się chociażby w postępowaniu przed Komisją do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (por. art. 38 ust. 1 ustawy z 2017 r.) – a do Biura Rzecznika napływają sygnały o sytuacjach wszczęcia postępowania rozpoznawczego w stosunku do tych nieruchomości, w których „zwykli” obywatele po prostu nabyli mieszkania, a jedyną dostrzeżoną wadliwością był fakt sprzedaży budynku (udziału w nim) w okresie ostatnich kilkudziesięciu lat. Istnieje zatem ryzyko, że tak szerokie automatyczne stosowanie uchwały I OPS 1/23, także do sytuacji formalnie nieobjętych jej sentencją, może prowadzić do skutków o charakterze wyłączeniowym, i to bez zapewnienia prawa do odszkodowania (jako że prawa do nich wygaszono jeszcze w połowie lat 80-tych¹⁶). O ile takie sytuacje były akceptowane w okresie PRL, w całkowicie odmiennym porządku konstytucyjnym, o tyle obecnie, gdy Rzeczpospolita zobowiązała się do przestrzegania norm konwencyjnych odnoszących się do gwarancji należytego poszanowania praw majątkowych, prawidłowość takich skutków może budzić wątpliwości.

Nie wydaje się również, by tego rodzaju pozbawienie praw do nieruchomości „powracającej” do zasobu publicznego, ale bez należytej rekompensaty (do której *de lege lata* brak podstaw), uznać za zgodne z Konstytucją RP. Wprawdzie TK w cyt. wyżej wyroku w sprawie Kp 3/15 *de facto* zaaprobował brak odszkodowania za odmowę przyznania praw dekretowych ze względu na okoliczności wymienione w dodanym w 2016 r. art. 214a u.g.n. – a to ze względu na powiązanie przesłanek odmownych z, mówiąc w uproszczeniu, przeważającym i godnym ochrony interesem publicznym. Takiego charakteru nie ma jednak okoliczność dopatrzenia się w ciągu następstw właścicielskich zbycia o charakterze nie generalnym (spadkobrania), ale singularnym. Automatyzm stosowania sentencji uchwały I OPS 1/23, wprost odnoszącej się jedynie do przelewu wierzytelności, nie wydaje się tu rozwiązaniem adekwatnym, a przede wszystkim – spełniającym konstytucyjne wymogi zasady proporcjonalności (art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Z tych wszystkich powodów Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi jak na wstępie.

¹⁵ Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 1491).

¹⁶ Por. art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (według numeracji tekstu pierwotnego ustawy; Dz. U. z 1985 r. Nr 22, poz. 99).

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/