



Warszawa, 06-02-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

IV.7004.5.2023.MC

Naczelny Sąd Administracyjny

Izba Ogólnoadministracyjna

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Działając 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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 329, ze zm.), w związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych

wnoszę o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego:

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?

UZASADNIENIE

I. 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. Warszawy¹, a polegająca na różnej ocenie skuteczności zbycia roszczenia o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego opartego na tym przepisie. 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. Rozbieżność ta zatem bezpośrednio dotyczy możliwości realizacji prawa majątkowego, podlegającego ochronie na podstawie art. 64 ust. 1 Konstytucji RP.

II. Z dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego, tj. 21 listopada 1945 r., wszelkie grunty na obszarze m. st. Warszawy przeszły na własność gminy m. st. Warszawy (art. 1 dekretu). Przy dawnych właścicielach pozostała jedynie własność budynków (art. 5), przy czym z założenia stan taki – ‘rozejścia się’ własności gruntu oraz naniesień – był tymczasowy. Wprowadzony w dekrete specyficzny wyjątek od systemowej zasady *superficies solo cedit* utrzymywał się do chwili definitywnego rozstrzygnięcia stanu prawnego nieruchomości, czemu służyło postępowanie określone w art. 7 dekretu.

Zgodnie z tym przepisem, „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”.

Dekret pozbawiał zatem własności gruntów, jednak jego art. 7 ust. 1 uprawniał do złożenia wniosku o ustanowienie praw określonych w tym przepisie – ostatecznie, po kolejnych zmianach przepisów, zastąpionych jednolitym prawem użytkowania wieczystego. Jeżeli gmina uwzględniła wniosek, ‘dotychczasowy właściciel’ uzyskiwał prawo do gruntu (ograniczone), a budynki już definitywnie stały się jego własnością.

¹ Dz. U. z 1945 r., Nr 50, poz. 279, ze zm.; dalej: dekret warszawski, dekret.

Jeżeli jednak wniosek załatwiono odmownie, bądź termin na jego złożenie upłynął bezskutecznie, właścicielem budynków stawał się – *ex lege*, z tą właśnie chwilą – właściciel gruntu (tj. początkowo gmina, od 1950 r. – Skarb Państwa, w 1990 r. ponownie gmina), przywracając działanie zasady *superficies...* Dotychczasowemu właścicielowi przysługiwało zaś z tego tytułu odszkodowanie (art. 7 ust. 5 dekretu).

Jak powszechnie wiadomo, mimo że dekret w założeniu miał być aktem o charakterze przede wszystkim planistycznym, umożliwiającym sprawną odbudowę stolicy z wojennych zniszczeń, praktyka jego stosowania przerodziła go w dotkliwy dla właścicieli akt wywłaszczeniowy: organy bądź z zasady odmawiały uwzględnienia składanych wniosków, bądź ich nie rozpatrywały w ogóle (w rezultacie w tej drugiej sytuacji ów stan tymczasowy 'rozejścia się' własności gruntu i budynków zyskiwał charakter trwały). Nigdy też nie zostały uchwalone przepisy wykonawcze do art. 9 dekretu, umożliwiające wypłaty odszkodowań za przejęte grunty i budynki. Prawa te ostatecznie wygaszono w 1985 r., utrzymując je jedynie wobec niektórych osób².

Zarazem owe swoiste uprawnienia 'dotychczasowych właścicieli' do nieruchomości były przedmiotem cywilnego obrotu. Praktykę tę aprobował Sąd Najwyższy już w latach 50-tych XX w.³, a o jej powszechności świadczą chociażby stany faktyczne spraw rozstrzyganych orzeczeniami sądów przywoływanych w dalszej części wniosku Rzecznika.

² art. 215 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t. jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1899, ze zm.; dalej: u.g.n., będący kontynuacją rozwiązań przewidzianych w poprzedniczce u.g.n. – ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

³ por. orzeczenie SN z dnia 16 stycznia 1952 r., C 650/50 (nie publ.); uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, odwołujące się do „wieloletniej praktyki obrotu wspomnianymi prawami majątkowymi, uprawnieniami i roszczeniami”; 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, wyd. el. LEX, Rozdział 5.2.2. Zbywalność owych uprawnień wynikała niekiedy wprost z treści tzw. promes wydawanych przez Prezydium Rady Narodowej, por. m.in. stan faktyczny sprawy zakończonej wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 marca 2019 r., I OSK 1772/18 czy wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 października 2011 r., sygn. I SA/Wa 489/11; zob. też M. Ferek, *Roszczenia restytucyjne właścicieli nieruchomości przejętych przez państwo w latach 1944–1989*, Warszawa 2022, wyd. el. LEX, Rozdział V.3.3.1.

Po przełomie roku 1989, w nowych warunkach ustrojowych, powrót konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego, gwarantującego m.in. poszanowanie i ochronę własności prywatnej, uruchomił mechanizmy reprivatyzacyjne. Przede wszystkim byli właściciele w postępowaniach nadzorczych skutecznie podważali decyzje odmawiające ustanowienia użytkowania wieczystego. Stwierdzenie nieważności decyzji ze skutkiem *ex tunc* rodziło konieczność rozpoznania wniosku na nowo, w nowych warunkach prawnych. Podobnie stało się konieczne rozpoznanie zalegających, 'uśpionych' i nigdy jeszcze nie rozpoznanych – a obecnie ponawianych – wniosków. W obu tych modelowych sytuacjach organ dekretowy musiał orzekać na podstawie niezmienianej przez lata anachronicznej regulacji – tak, jakby to czynił w latach 40-tych czy 50-tych ubiegłego wieku. W obu też jednak musiał już uwzględnić okoliczność, że w świetle prawa (w tym na skutek przyjęcia prawnej fikcji nieważności *ab initio*) przez kilkadziesiąt lat – i to nieprzerwanie – grunt pozostawał własnością publiczną, natomiast sam budynek (o ile oczywiście w ogóle istniał) – prywatną. Jak zaś wskazano wyżej, prawa do budynku mogły przechodzić na inne podmioty, zarówno pod tytułem szczególnym (na podstawie czynności prawnej), jak i ogólnym (spadkobranie, zbycie spadku⁴).

Przedstawione we wniosku Rzecznika problemy interpretacyjne wynikły więc przede wszystkim z utrzymywania owego stanu prawnej tymczasowości w stosunkach prawnorzeczowych przez kilkadziesiąt lat (podczas których dokonywał się obrót m.in. nieruchomościami budynkowymi) – bądź na skutek nierozpatrywania wniosków, bądź na skutek stwierdzania nieważności rażąco wadliwych decyzji odmownych, ze skutkiem *ex tunc*.

W rezultacie sądy administracyjne stanęły przed koniecznością oceny, czy w postępowaniu administracyjnym o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 dekretu beneficjentem decyzji – zatem i oczywiście stroną postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a. – może być wyłącznie dotychczasowy właściciel bądź jego następca pod tytułem ogólnym (spadkobierca względnie nabywca

⁴ na mocy art. 1053 k.c. zrównane w prawnych skutkach z dziedziczeniem z art. 922 k.c.: por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie 7 sędziów z dnia 13 października 2003 r., sygn. OSA 4/03; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2011 r., sygn. I OSK 27/10; podobnie: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 listopada 2022 r., sygn. I SA/Wa 971/20, w oparciu m.in. o uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 15 października 1968 r., sygn. III CZP 96/68 (opubl. OSNC 1969/4/64).

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.

III. 1. Stosunkowo wcześniej wykształciła się linia orzecznicza uznająca, że 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.

2. Za takim kierunkiem wykładni art. 7 dekretu wprost opowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w wyrokach: z dnia 22 stycznia 2003 r., sygn. I SA 1788/02; z dnia 25 listopada 2009 r., sygn. I OSK 220/09; z dnia 18 kwietnia 2013 r., sygn. I OSK 1893/11; z dnia 8 kwietnia 2015 r., sygn. I OSK 1322/13; z dnia 5 kwietnia 2017 r., sygn. I OSK 2214/16 oraz z dnia 7 marca 2019 r., sygn. I OSK 1772/18, a także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie m.in. w wyrokach: z dnia 23 lutego 2012 r., sygn. I SA/Wa 1811/11; z dnia 13 października 2011 r., sygn. I SA/Wa 489/11 oraz z dnia 16 grudnia 2019 r., sygn. 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 dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. I SA 344/99.

Zbywalny charakter uprawnienia przyznanego w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego nie budzi wątpliwości również w orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. m.in.: cytowany wyżej wyrok z dnia 16 stycznia 1952 r., C 650/50, niepubl., na który powołuje się późniejsze orzecznictwo SN; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., sygn. III CZP 6/03, opubl. OSNC 2004, nr 1, poz. 4; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 sierpnia 2009 r., sygn. I CSK 26/09, LEX nr 527139; uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2009 r., sygn. III CZP 18/09, opubl. OSNC 2010/1/11). Jako pewnik przyjął go także Trybunał Konstytucyjny, orzekając w pełnym składzie w wyroku z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. Kp 3/15 (publ. OTK-A 2016/66; zob. pkt 3.1.3 uzasadnienia wyroku).

Pogląd ten podziela również doktryna (wśród wielu innych zob. m.in.: M. Gdesz, 1.5. Przyznanie prawa wieczystej dzierżawy (prawo zabudowy) [w:] *Rewindykacja gruntów warszawskich. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2012; Ł. Bernatowicz, IV.

Ogólne problemy reprivatyzacji w świetle polskiego ustawodawstwa i praktyki 2. Tryb dochodzenia roszczeń [w:] *Reprivatyzacja na przykładzie gruntów warszawskich*, Warszawa 2015; 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; E. Buczek, M. Kopeć, *Własność i użytkowanie gruntów na obszarze m. st. Warszawy. Komentarz*; opubl.: LEX/el. 2014; Komentarz do art. 7).

Jakkolwiek w większości z powyższych wypowiedzi mowa jest o 'ugruntowanym' poglądzie o zbywalności 'roszczeń' z art. 7 ust.1 dekretu, to jednak bliższa analiza stanów faktycznych spraw rozstrzyganych ww. orzeczeniami sądów administracyjnych wyraźnie wskazuje, że w rzeczywistości 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. Nieruchomości te w różny zresztą sposób określano w aktach notarialnych dokumentujących ich zbycie (tu: z reguły z lat 40-tych i 50-tych XX w.), jak np.: 'nieruchomości budynkowe', 'niepodzielne części nieruchomości', 'nieruchomości z zastrzeżeniem praw gminy wynikających z dekretu', 'części własności do nieruchomości' itp. Jako że założona w art. 1 dekretu komunalizacja gruntów warszawskich wprost wyłączyła te ostatnie z obrotu cywilnego, przedmiotem umów mogły być jedynie same budynki (względnie wyodrębnione lokale), stanowiące wszak – do czasu rozpoznania wniosku dekretowego – odrębny od gruntu przedmiot własności (art. 5 dekretu). Tak naprawdę to dopiero wraz z nabyciem nieruchomości budynkowej nabywcy uzyskiwali także roszczenie wynikające z dekretu do ustanowienia prawa własności czasowej (tak NSA w wyroku w sprawie I OSK 220/09).

3. Szczególnie rozbudowane uzasadnienie prawidłowości takiego stanowiska przedstawił NSA w wyroku w sprawie I OSK 1893/11. Opowiadając się za zbywalnością roszczeń jako części składowych nieruchomości budynkowej szeroko odniósł się do rozwiązań systemowych normujących konstrukcję prawa użytkowania wieczystego oraz odrębnej własności budynku czy lokalu, związanych w sposób konieczny z prawem do gruntu.

Otóż zdaniem Sądu, „prawo do ustanowienia użytkowania wieczystego na gruncie objętym dekretem warszawskim jest co prawda prawem zbywalnym, nie może jednak być ono przedmiotem "samodzielnego" obrotu cywilnoprawnego, w oderwaniu od prawa własności budynków posadowionych na takim gruncie. Prawo do ustanowienia

użytkowania wieczystego jest bowiem prawem związanym z prawem własności budynków, o których mowa w art. 5 dekretu warszawskiego". Nie wynika to wprost z treści dekretu, ale z samej istoty prawa użytkowania wieczystego. Właścicielem budynku posadowionego na gruncie, będącym przedmiotem użytkowania wieczystego, nie może być przecież inna osoba niż użytkownik wieczysty gruntu. Wynika to z art. 235 § 2 k.c., który stanowi, że własność budynków jest prawem związanym z użytkowaniem wieczystym gruntu, oraz z art. 31 u.g.n., zgodnie z którym oddanie zabudowanej nieruchomości w użytkowanie wieczyste pociąga za sobą konieczność sprzedaży budynków położonych na tej nieruchomości. „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 powyższych przepisów Kodeksu cywilnego i ustawy o gospodarce nieruchomościami, bowiem 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" (tamże).

Skoro zatem tylko właściciel budynku znajdującego się na gruncie, który był objęty działaniem dekretu warszawskiego, może nabyć prawo użytkowania wieczystego na podstawie tego dekretu, to w takim razie prawo do uzyskania użytkowania wieczystego, wynikające z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, stanowi część składową nieruchomości, jaką jest budynek, o którym mowa w art. 5 dekretu. Częściami składowymi nieruchomości są przecież także prawa związane z jej własnością; prawa te nie mogą być odrębnym przedmiotem obrotu cywilnoprawnego - wprost wynika to z art. 50 oraz z art. 47 § 1 k.c. Nie jest więc możliwe „osobne rozporządzenie nieruchomością budynkową, o której mowa w art. 5 dekretu warszawskiego, oraz roszczeniem o uzyskanie użytkowania wieczystego, wynikającym z art. 7 ust. 1 tego dekretu. Oznacza to, że rozporządzenie przez właściciela budynkiem, który wystąpił terminowo z wnioskiem, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, zawsze - niezależnie od treści czy zastrzeżeń zamieszczonych w umowie (akcie notarialnym) - pociąga za sobą rozporządzenie związanym z tym budynkiem roszczeniem o ustanowienie użytkowania wieczystego" (tamże).

W końcowej części uzasadnienia Sąd przeniósł powyższe rozważania na obrót nieruchomościami lokalowymi (lokalami stanowiącymi odrębny przedmiot własności),

jako że w tej konkretnej sprawie podważana była legitymacja właścicieli lokali do uzyskania udziału w prawie użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu. NSA uznał, że przedstawiona wyżej argumentacja znajduje pełne zastosowanie także i do takiej sytuacji: „nie istnieje możliwość zbycia lokalu, wyodrębnionego w takim budynku, z wyłączeniem prawa do ustanowienia użytkowania wieczystego w odpowiednim udziale, które to prawo miałyby pozostawać przy poprzednim właścicielu lokalu. Innymi słowy, każde rozporządzenie lokalem wyodrębnionym pociąga za sobą rozporządzenie prawem do ustanowienia użytkowania wieczystego na odpowiedniej części gruntu, niezależnie od tego, czy w umowie (akcie notarialnym) zawarte są jakiegokolwiek klauzule odnoszące się do tej kwestii.” Istotnie, *de lege lata*, w przypadku wyodrębnienia własności lokali, udział w nieruchomości wspólnej (w prawie użytkowania wieczystego) jest prawem związanym z własnością lokalu (art. 3 ust. 1 zd. 1 w zw. z art. 4 ust. 3 ustawy o własności lokali⁵).

4. Sądy administracyjne powoływały się niekiedy również na regulacje wieczystoksięgowe, także te z lat 40-tych ubiegłego wieku, które wprost odnosiły się do obrotu (samymi) nieruchomościami budynkowymi. Tak np. w uzasadnieniu wyroku w sprawie I SA/Wa 1811/11 odwołano się do przepisów dekretu z dnia 11 października 1946 r. Prawo rzeczowe, dekretu z dnia 11 października 1946 r. Prawo o księgach wieczystych oraz art. XXXIX § 3 dekretu z dnia 11 października 1946 r. Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych. Stanowiły one m.in., że budynki, które w myśl art. 5 dekretu warszawskiego stanowią własność dotychczasowych właścicieli, są uważane za odrębne nieruchomości, dla których prowadzi się odrębne księgi wieczyste i w których dokumentuje się ich zbycie. Do założenia takiej księgi wieczystej budynku konieczne było stwierdzenie właściwej władzy budowlanej, że budynek odpowiada warunkom przewidzianym w art. 5 dekretu. Jak zaś wskazywano w doktrynie, ze względu na treść art. 7 dekretu warszawskiego, przymusowi ujawnienia zbycia podlegały (jedynie) umowy przenoszące własność budynku na obszarze miasta Warszawy, ale już nie – przelew praw do gruntów (tak WSA z powołaniem na: S. Breyer, J. Ignatowicz, K. Lipiński, M. Piekarski, J. Pietrzykowski, W. Świącicki, *Prawo cywilne z orzecnictwem, literaturą i przepisami związkowymi*. Tom II. Wydawnictwo Prawnicze - Warszawa 1958, s. 315-316). Zdaniem Sądu bezspornie świadczy to o tym, że dopuszczalny był nie tylko obrót

⁵ ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, t. jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1048.

cywilnoprawny takimi nieruchomościami, ale również obrót prawami do gruntu (jako 'przelew praw do gruntów na obszarze miasta Warszawy').

IV. W wyraźnej opozycji do opisanej wyżej linii orzeczniczej pozostają zapadające w ostatnim czasie wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego, w których wprost negowana jest skuteczność – w postępowaniu na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu – następstwa singularnego. Wedle tego poglądu, ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz nabywcy roszczenia dekretowego rażąco narusza prawo, jest zatem niedopuszczalne.

Stanowisko takie Naczelny Sąd Administracyjny wyraził m.in. w czterech wyrokach z 29 sierpnia 2022 r., o sygnaturach: I OSK 2875/20; I OSK 2034/20; I OSK 707/20 oraz I OSK 1717/20, a także w dwóch wyrokach z 6 października 2022 r., o sygnaturach: I OSK 999/21 oraz I OSK 1578/21. Przyjęta tam argumentacja jest zbliżona, przedstawiona zostanie zatem łącznie.

Punktem wyjścia dla tego kierunku wykładni pozostaje literalna treść art. 7 ust. 1 dekretu, zgodnie z którą użytkowanie wieczyste można przyznać wyłącznie na rzecz 'właściciela' (art. 7 ust.1 *in fine* dekretu); o żadnych innych podmiotach przepis ten nie wspomina. Znajduje to zresztą uzasadnienie w 'wartościach chronionych dekretem warszawskim i celu, któremu dekret ten służył' (z uzasadnienia wyroku w sprawie I OSK 999/21) – jakim było zrekompensowanie właścicielowi, a nie osobom trzecim, pozbawienia go praw do nieruchomości. W grę może zatem wchodzić jedynie następstwo pod tytułem ogólnym.

Kluczowym argumentem pozostaje jednak fundamentalna zasada prawa administracyjnego, zgodnie z którą 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. Zasadę tę potwierdziła niedawna uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego, podjęta w składzie siedmiu sędziów, z dnia 30 czerwca 2022 r., sygn. I OPS 1/22 – do której zresztą szeroko się odwołują uzasadnienia wszystkich cytowanych tu wyroków. Wprawdzie uchwała ta, przyjęta w konkretnej sprawie, dotyczyła przelewu roszczenia odszkodowawczego za wywłaszczenie nieruchomości pod drogę publiczną, niemniej jednak zawiera obszerne wywody dotyczące pojęcia interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym, relacji pomiędzy prawem publicznym i prywatnym, zakresu ochrony prawnej przyznawanej jednostkom – i z tego powodu ma niewątpliwie nieporównanie szersze

znaczenie niż tylko na tle wykładni analizowanego w niej przepisu⁶. Z uchwały tej wynika, że nabycie roszczenia na podstawie czynności cywilnoprawnej może być skuteczne w rozumieniu prawa administracyjnego – tj. nabywca ma własny interes prawny, a tym samym legitymację procesową w postępowaniu – tylko o tyle, o ile sytuacja taka jest wprost przewidziana przez ustawę. Musi zatem istnieć norma prawa materialnego powszechnie obowiązującego kreująca uprawnienie bądź obowiązek, o którym ma rozstrzygnąć organ. Tymczasem w ocenie składów orzekających reprezentujących drugi kierunek wykładni art. 7 dekretu, normy takiej brak – zarówno w samym dekrecie, jak i w innych ustawach. Wyraźnie też należy rozróżnić skutki cywilnoprawne oraz skutki administracyjnoprawne umów przenoszących – różnego rodzaju – prawa do nieruchomości objętych działaniem dekretu. Dopuszczalność zawierania takich umów, ich ważność oraz ocena ich skutków są odrębnymi kwestiami z zakresu prawa cywilnego, wykraczającymi poza kognicję sądu administracyjnego.

Orzeczenia te negatywnie oceniają również możliwość zastosowania – przy zbyciu roszczeń dekretowych – art. 30 § 4 k.p.a., zgodnie z którym 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. Przepis ten znajduje zastosowanie tylko wobec osób, którym można przypisać przysługiwanie interesu prawnego lub obowiązku w sposób wynikający z art. 28 k.p.a.; ocena istnienia owego interesu musi być zatem dokonana w pierwszej kolejności. W art. 30 § 4 k.p.a. ustawodawca wskazał na prawo, z którego wynika interes prawny w procedurze administracyjnej. Na tle dekretu warszawskiego prawem tym, zdaniem składów orzekających, jest własność gruntu. Ta jednak została utracona z chwilą wejścia dekretu w życie. Zdaniem NSA, oznacza to, że przed wydaniem decyzji dekretowej „prawa wymienione w dekrecie warszawskim jeszcze nie istnieją, dlatego nie są objęte art. 30 § 4 k.p.a. (...) [W tym okresie] istnieje jedynie uprawnienie ukształtowane podmiotowo powołanym przepisem do tego, aby dopiero właściwy organ administracji przyznał uprawnionej osobie określone prawo.” A jak już wskazano wyżej, ów podmiotowy kształt uprawnienia ogranicza się tylko do ‘właściciela’.

Z tych powodów uznanie, że umowy notarialne mogły legitymować nabywców do skutecznego ubiegania się o przyznanie prawa użytkowania wieczystego na podstawie

⁶ tj. art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. w zw. z art. 10 ustawy z 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

dekretu warszawskiego do gruntu nieruchomości warszawskiej, stanowi rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu w związku z art. 28 k.p.a., uzasadniające stwierdzenie nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

V. Przedstawiając kluczowe argumenty na rzecz zarówno pierwszego, jak i drugiego kierunku wykładni, Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie wskazać na dodatkowe kwestie, które – jak się wydaje – nie zostały wzięte pod uwagę, przede wszystkim w orzeczeniach negujących interes prawny nabywców singularnych do wystąpienia (podtrzymania) wniosku dekretowego.

1. Przede wszystkim należy podkreślić trafność przytoczonego już wyводу Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie I OSK 1893/11 (pkt III.3 niniejszego wniosku), odnośnie do prawnego związania prawa użytkowania wieczystego z prawem odrębnej własności naniesień, w tym zwłaszcza budynków posadowionych na gruncie. *De lege lata* więc ta należy do istoty konstrukcji prawa użytkowania wieczystego (art. 235 k.c.); prawidłowa wykładnia musi zatem uwzględniać konieczność jej zachowania.

Jak wskazano na wstępie, przepisy dekretu wprowadziły wyjątek od systemowej zasady *superficies solo cedit*, wyrażonej w art. 48 k.c. Własność budynku i własność gruntu pod nim od dnia 21 listopada 1945 r. stały się od siebie niezależne (prawie rozdzielone) – ale tylko przejściowo, 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 wypadkach ów stan tymczasowy ustawał, a prawa rzeczowe do gruntu i budynku zostawały ponownie ze sobą związane w sposób przewidziany w systemie prawnym: albo poprzez ustanowienie (w uproszczeniu) prawa użytkowania wieczystego, albo poprzez przywrócenie działania zasady *superficies solo cedit*. Tak czy tak rozwiązaniem docelowym – koniecznym – pozostawało prawnorzeczowe związanie gruntu i naniesień.

Skoro więc dotychczasowy właściciel gruntu (obecnie będący wyłącznie właścicielem budynku) mógł 'odzyskać' co najwyżej prawo użytkowania wieczystego, a konstytutywna 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.

Jeżeli więc opowiedzieć się za drugim z zaprezentowanych kierunków wykładni, wykluczającym skuteczność sukcesji singularnej, to oznaczałoby to, że użytkowanie wieczyste można ustanowić wyłącznie na rzecz dawnego właściciela gruntu bądź 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 wniosek dekretowy spadkobiercy byłaby rażąco sprzeczna z prawem i z pewnością niewykonalna w sposób trwały – co *prima facie* wypełniałoby przesłanki z art. 156 § 1 pkt 2 i pkt 5, a może również i pkt 4 k.p.a.).

Pogląd, iż beneficjentem decyzji dekretowej może być nabywca roszczeń, o ile włada nieruchomością, może wydawać się też spójny z założeniami historycznego prawodawcy, wnikliwie i wieloaspektowo rozważanymi m.in. w przywoływanym już wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Kp 3/15, odnoszącym się do przesłanki 'posiadania gruntu' z art. 7 ust. 1 *in princ.* dekretu. Pomimo zastrzeżeń dotyczących spójności art. 7 dekretu warszawskiego Trybunał dostrzegł, że „z treści tego przepisu wynika pewna koncepcja roszczenia restytucyjnego. Prawodawca przyznał je tylko osobom, które - mimo przejścia własności gruntu na podmiot publiczny i mimo formalnego objęcia przezeń gruntu w posiadanie - zachowały faktyczne władztwo nad gruntem, które mogło przejawiać się w różny sposób (np. (współ)decydowania i (współ)finansowania odbudowy, zachowania lokalu i zamieszkiwania w nim, płacenia danin publicznych). Przyznanie roszczenia o ustanowienie prawa rzeczowego osobie będącej w posiadaniu gruntu służyło utrwaleniu stanu faktycznego przez uzgodnienie z nim - na powrót - stanu prawnego całej nieruchomości. *A contrario* należy uznać, że w założeniu prawodawcy roszczenie nie przysługiwało dotychczasowemu właścicielowi, jeśli - z różnych względów - nie władał gruntem” (pkt 3.4.3 uzasadnienia).

Z przedstawionych tu powodów również nie wydaje się przeszkodą stosowanie w tych sprawach art. 30 § 4 k.p.a., o ile za „prawo zbywalne lub dziedziczne, którego dotyczy sprawa” – w rozumieniu tego przepisu – uznać właśnie własność budynku (lokalu), która mogła być przedmiotem obrotu, a nie – własność gruntu, skomunalizowaną niemal 80 lat temu. W sytuacji więc, gdy na gruncie posadowiony jest budynek objęty działaniem art. 5 dekretu, sprawa dekretowa ‘dotyczy’ – w rozumieniu art. 30 § 4 k.p.a. – zarówno własności budynku, jak i własności gruntu – ze względu na to, że oba te prawa (‘docelowo’) są ze sobą związane w sposób nierozzerwalny i nie mogą stanowić odrębnych przedmiotów własności czy obrotu.

Trzeba jednak też wyraźnie podkreślić, że cała powyższa argumentacja odnosi się wyłącznie do tych stanów faktycznych, w których na nieruchomości znajdował się budynek podlegający działaniu art. 5 dekretu. Budynek ten musiał zatem ‘istnieć’ w rozumieniu ówczesnych przepisów⁷. Argument odwołujący się do systemowej konstrukcji praw związanych nie musi więc automatycznie przesądzać o skuteczności obrotu roszczeniami do samej (niezabudowanej) parceli czy też takiej działki, na której budynki wybudowano później (z zastrzeżeniem art. 214a ust. 1 pkt 3 i pkt 4 u.g.n.). W tych przypadkach władający mógł przenieść co najwyżej samo posiadanie.

Wydaje się zaś, że ten aspekt wykładni nie został wzięty pod uwagę w orzeczeniach opowiadających się za drugim kierunkiem wykładni, i to mimo tego, że przynajmniej w niektórych z tych spraw grunty, o które toczył się spór, były zabudowane.

2. Zdaniem Rzecznika, konieczne jest również rozważenie, czy rzeczywiście interes prawny nabywcy praw i roszczeń wynikających z art. 7 dekretu, nie wynikał z norm prawa powszechnie obowiązującego. Pogląd taki w orzeczeniach przedstawionych w punkcie IV. przyjęto właściwie bezdyskusyjnie, mimo że kwestia ta bynajmniej nie wydaje się tak oczywista.

Istotnie, w uzasadnieniu uchwały w sprawie I OPS 1/22 kluczowym argumentem przemawiającym za przyjętą tam tezą o braku interesu prawnego po stronie cesjonariusza, pozostawał brak normy materialnoprawnej prawa powszechnie obowiązującego, która pozwalałaby traktować nabywcę roszczenia

⁷ por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 września 2018 r., sygn. II FSK 2437/16; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2002 r., sygn. I CKN 739/99; wyroki Sąd Apelacyjny w Warszawie: z dnia 20 grudnia 2012 r., sygn. VI ACa 1131/11 oraz z dnia 20 marca 2015 r., sygn. I ACa 1545/13.

odszkodowawczego jako osobę uprawnioną do wystąpienia do organu o przyznanie odszkodowania za wyłączenie. Tymczasem w przypadku obrotu roszczeniami dekretowymi sprawa jest bardziej złożona, przede wszystkim z powodu przyjętej przez prawodawcę techniki legislacyjnej, polegającej na pozostawieniu samego dekretu w niezmiennym kształcie, ale z jednoczesnym 'obudowywaniem go' kolejnymi ustawami, modyfikującymi zasady realizacji roszczeń wynikających z dekretu, a zatem bez wątplenia wpływającymi na sytuację uprawnionych.

O ile więc oczywistym jest, że uchwalając dekret warszawski ustawodawca nie brał pod uwagę obrotu roszczeniami czy chociażby samymi budynkami⁸ – co mogło wynikać z wielu okoliczności, także pozaprawnych – zatem 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. A przede wszystkim to, że 'wokół' tego aktu obowiązywały i wciąż obowiązują ustawy wprost dotyczące realizacji roszczeń dekretowych, a co najważniejsze – *expressis verbis* uznające skuteczność obrotu wynikającymi z dekretu uprawnieniami. Mowa tu przede wszystkim o ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz o ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa⁹.

I tak, przykładowo, art. 214c u.g.n.¹⁰ uniemożliwia oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste „na rzecz osoby, która nabyła prawo lub roszczenie od kuratora reprezentującego osobę uprawnioną, ustanowionego dla osoby nieznannej z miejsca pobytu, jeżeli nie było podstaw do jego ustanowienia albo od kuratora spadku lub z

⁸ choć jak wskazano w pkt. III.4 obrót ten uwzględniano już w przepisach wieczystoksięgowych uchwalonych zaledwie rok później

⁹ t. jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 795; dalej: ustawa o Komisji Weryfikacyjnej

¹⁰ przepis ten wszedł w życie dniem 20 października 2020 r., na mocy ustawy z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2020 r., poz. 1709.

naruszeniem przepisów o dziedziczeniu, w tym przepisów dotyczących dziedziczenia spadków wakujących lub nieobjętych”. Organ dekretowy może zatem odmówić uwzględnienia wniosku na rzecz ‘nabywcy praw lub roszczeń’ – ale tylko w ograniczonych przypadkach wskazanych w tym przepisie; w pozostałych nie ma do tego podstaw, jako że decyzja dekretowa bez wątpienia ma charakter związany. Jeżeli ustawodawca rzeczywiście traktowałby obrót prawami czy roszczeniami jako niedopuszczalny *a limine* czy choćby nieskuteczny (w postępowaniu dekretowym), to w oczywisty sposób wprowadzanie odrębnej, tak zakreślonej przedmiotowo normy, byłoby zbędne. W istocie projektodawcy chodziło o wyeliminowanie nieprawidłowości związanych z ustanawianiem kuratora¹¹, a nie o wyeliminowanie obrotu roszczeniami jako takiego.

Obrotu tego dotyczy też zresztą inny przepis ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. art. 111a u.g.n.¹², wprowadzający prawo pierwokupu m.st. Warszawy (bądź Skarbu Państwa) w przypadku m.in. „sprzedaży praw i roszczeń określonych w dekrete [warszawskim]” oraz „sprzedaży roszczeń określonych w art. 214” (zatem również roszczeń, o specyficznym zakresie, o ustanowienie użytkowania wieczystego na gruncie objętym działaniem dekretu). I jakkolwiek art. 111a u.g.n. działa wyłącznie na przyszłość (podobnie jak wprowadzony nim wymóg formy notarialnej przy obrocie ww. roszczeniami), to trudno twierdzić, że wcześniej obrót taki był nieskuteczny.

¹¹ por. uzasadnienie projektu ustawy, Druk Sejmowy Nr 420 Sejmu IX kadencji.

¹² wprowadzony ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy - Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz. U. z 2016 r., poz. 1271; weszła w życie z dniem 17 września 2016 r.

Przeciwnie, cel wprowadzenia tych przepisów był zupełnie inny: obrót roszczeniami zamierzano 'ucywiliżować' i poddać wzmocnionej kontroli¹³.

Obrót roszczeniami również jest wprost regulowany przepisami cytowanej wyżej ustawy z 2017 r. o Komisji Weryfikacyjnej. Przede wszystkim, sytuacji tej dotyczy wprost art. 30 ust. 1 pkt 5 ustawy, zgodnie z którym Komisja 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”. Ustawodawca dał tu jasno do zrozumienia, że nie aprobuje jedynie tego rodzaju transakcji – gdyby wszystkie uznawał za niedopuszczalne, bez wątpienia taka norma byłaby całkowicie zbędna.

Podobnie, art. 31 ust. 1 pkt 2a i pkt 3 oraz ust. 1a tej ustawy uprawnia Komisję do „nałożenia obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia” na osobę, „która nabyła prawa lub roszczenia, o których mowa w art. 7 dekretu, a następnie dokonała ich zbycia lub przeniesienia pod tytułem darmym”, a także „na osobę, która nabyła w złej wierze własność lub prawo użytkowania wieczystego od osoby, na rzecz której wydano decyzję reprivatyzacyjną”, przy czym art. 31 ust. 1a precyzuje, że w tym ostatnim wypadku chodzi również o „nabycie przed wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej”. Dość zagmatwany językowo przepis sprowadza się zatem do tego, że jako rozrządzenie niesłuszne (uzasadniające obowiązek zwrotu uzyskanej korzyści) traktowany jest wyłącznie obrót roszczeniami w złej wierze bądź pod tytułem darmym – co jest rozwiązaniem systemowo spójnym z szeregiem regulacji prawa cywilnego: takie transakcje są słabiej chronione przez porządek prawny. Logicznie stąd wynika, że w pozostałych przypadkach obrót ten jest zgodny z obowiązującym prawem.

¹³ por. uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej: Druk Sejmowy Nr 3195 Sejmu VII kadencji: „Intencją projektowanego art. 111a ustawy o gospodarce nieruchomościami jest zahamowanie intensywnego obrotu prawami i roszczeniami określonymi w dekrecie warszawskim, który budzi sprzeciw opinii publicznej i wątpliwości natury prawnej. Często bowiem prawa i roszczenia te są przedmiotem obrotu po wręcz symbolicznych cenach, sugerujących, iż oświadczenie woli sprzedającego mogło być obciążone istotnymi wadami. Przede wszystkim jednak negatywny wydzźwięk społeczny budzą przypadki, gdy nabywca roszczeń eksmituje z przejętej kamienicy jej lokatorów, z budynku szkoły - uczniów, a publiczne przedszkole pozbawia placu zabaw”.

Wreszcie, o wydaniu decyzji dekretowej na rzecz nabywcy roszczeń jest wyraźnie mowa w art. 41a ustawy o Komisji Weryfikacyjnej. Przepis ten unieważnia dalszy obrót nieruchomości warszawską przez beneficjenta decyzji dekretowej, będącego właśnie nabywcą roszczenia dekretowego – o ile decyzję tę uzyskano „na podstawie okoliczności, o których mowa w art. 30 ust. 1”, tj. okoliczności będących podstawą uchylecia bądź stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej. Skoro zaś ustawa delegalizuje jedynie takie czynności, to znaczy to, że w pozostałych przypadkach ustanowienie użytkownika wieczystego na rzecz ‘nabywcy praw lub roszczeń’ jest skuteczne i prawa nie narusza.

Wydaje się też dopuszczalny pogląd, że gdyby ustawodawca rzeczywiście chciał definitywnie wykluczyć obrót uprawnieniami wynikającymi z dekretu (poza jego częściową ‘delegalizacją’ w sytuacjach wyżej opisanych), to uczyniłby to wprost. Taką metodę przyjął w praktycznie analogicznym przypadku, na tle specyficznego roszczenia *quasi*-dekretowego uregulowanego w art. 214 u.g.n. Przepis ten uprawniał pewną grupę właścicieli przeddekretowych do złożenia wniosku o oddanie określonych gruntów w użytkowanie wieczyste (na zasadzie wyjątku, jako swoistą rekompensatę za generalne wygaszenie w 1985 r. wszelkich roszczeń odszkodowawczych z dekretu), jednakże w ust. 5 wyraźnie zastrzegł, że żądanie to przysługuje wyłącznie byłym właścicielom, i nikomu innemu.

Dostrzec wreszcie trzeba, że ostatnia zmiana przepisów okołodekretowych, tj. przywołana wyżej nowelizacja u.g.n. z 2020 r., zmieniła redakcję art. 214a ustawy. Dopisując kolejne przesłanki odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego, a zarazem zmieniając ich charakter z fakultatywnych na obligatoryjne, jednocześnie beneficjentem decyzji – w miejsce dotychczasowego ‘właściciela’ – uczyniła ‘osobą uprawnioną’; określenie to wydaje się zaś mieć szerszy zakres znaczeniowy niż dotychczasowe.

Podsumowując ten wątek: o ile oczywiście w samym dekrecie ustawodawca przejścia praw i roszczeń wynikających z dekretu nie uregulował, to jednak bez wątplenia uczynił to w innych ustawach, uznając taki obrót jako co do zasady legalny, a przede wszystkim prawnie skuteczny. I nie chodzi tu o skuteczność z punktu widzenia prawa cywilnego – przyjmowaną bezdyskusyjnie – ale właśnie o skuteczność z punktu widzenia prawa administracyjnego, tak materialnego, jak i procesowego, skoro obie cytowane wyżej ustawy wprost dotyczą sposobu rozpatrywania wniosków dekretowych przez organy administracyjne oraz kontrolowania prawidłowości wydanych w takim postępowaniu orzeczeń.

Rzecznik dostrzega oczywiście, że przywołane wyżej przepisy nie stanowią bezpośredniej podstawy materialnoprawnej żądania dekretowego – ta wynika z art. 7 ust. 1 dekretu. Niemniej jednak w przypadkach wymagających wykładni – za jakie należy uznać interpretację pojęcia ‘właściciel’ w 1945 r. oraz w sprawach rozpatrywanych obecnie – prawidłowa wykładnia pojęcia ‘interesu prawnego’ legitymującego do uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym musi uwzględniać wykładnię systemową, po to, by rezultat wnioskovania mieścił się w ramach porządku prawnego, zwłaszcza gdy chodzi o prawa rzeczowe na nieruchomościach. Wszak do konieczności wykładni w wypadkach wątpliwych co do istnienia ‘interesu prawnego’ odwołuje się zarówno sama uchwała I OPS 1/22, jak i orzeczenia reprezentujące drugi kierunek wykładni art. 7, przywołane w punkcie IV wniosku Rzecznika.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca wreszcie uwagę, że do prawidłowego rozstrzygnięcia przedstawionych wątpliwości niezbędne wydaje się odwołanie do argumentacji odnoszącej się bezpośrednio do konstytucyjnych wartości i zasad.

a) zasada zaufania do prawodawcy: pewność prawa i prawne bezpieczeństwo

Przede wszystkim konieczne jest uwzględnienie zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i tworzonych przez nie prawa (zasady lojalności państwa wobec obywateli), która należy do niekwestionowanego kanonu ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP; wynika ona wprost z jego istoty i uznawana jest za jedną z najważniejszych zasad pochodnych¹⁴. Jej treść można sprowadzić do „zakazu zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania”¹⁵. Wyraża się ona w „takim stanowieniu i stosowaniu prawa, aby podmioty mogły układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie narażają się na prawne skutki, których nie mogły przewidzieć w momencie podejmowania decyzji, oraz w przekonaniu, że ich działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny.

¹⁴ wyrok TK 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99; wyrok TK z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08.

¹⁵ wyrok TK z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, pkt 5.2 uzasadnienia; zob. też wyroki TK: z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95; z 26 stycznia 2010 r., sygn. K 9/08; z 8 grudnia 2011 r., sygn. P 31/10.

Ustawodawca nie powinien podważać ufności w sprawiedliwość i racjonalność swoich działań"¹⁶.

W uzasadnieniu wyroku TK w sprawie Kp 2/08, rekapitulującym dotychczasowe orzecznictwo na tle tej zasady, sformułowano szereg płynących z niej dyrektyw. Przykładowo, jeżeli „zapewniono obywatela, że przez pewien czas obowiązywać go będą pewne reguły, a obywatel ów - kierując się tym zapewnieniem - rozpoczął konkretne działania, to reguł tych nie można już zmieniać na niekorzyść obywatela ([wynika to z zasady] poszanowania tzw. interesów w toku w odniesieniu do przedsięwzięć gospodarczych i finansowych"¹⁷. Z kolei prawodawca narusza wartości, znajdujące się u podstaw omawianej zasady, "wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zdecydowała o swoich sprawach"¹⁸. Podobnie, "przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania"¹⁹.

W polskim dorobku konstytucyjnym zasadę zaufania łączy się z regułą z zasadą pewności prawa (zasadą bezpieczeństwa prawnego). Zasada pewności (stabilności) prawa wymaga, by ustalone przez prawodawcę normy „umożliwiały jednostce decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną i aktualną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też ma prawo oczekiwać, że

¹⁶ wyrok TK z 29 czerwca 2005 r., sygn. SK 34/04; wyrok z TK z 10 marca 2015 r., sygn. K 29/13, pkt 7 uzasadnienia.

¹⁷ tak TK w wyroku z 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97.

¹⁸ tak wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00.

¹⁹ tak wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00.

prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych²⁰.

Jedną z zasad – o szczególnym znaczeniu gwarancyjnym dla jednostek – pozostaje zasada ochrony praw słusznie nabytych, obejmująca również kategorię tzw. ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych. Wprawdzie jej zastosowanie wobec uprawnionych z dekretu może być uznane za dyskusyjne – Trybunał Konstytucyjny roszczenia dekretowe uznawał za ‘świadczenia restytucyjne’ o charakterze majątkowym i bliżej niezdefiniowanej przez ustawodawcę naturze prawnej; jest to swego rodzaju ekspektatywa, ale nie maksymalnie ukształtowana, gdyż ocena podstaw uwzględnienia wniosku jest zmienna w czasie²¹. Ochronę prawną należy jednak niewątpliwie przyznać co najmniej tzw. interesom w toku. Chodzi w niej o to, „by stanowienie i stosowanie nowych norm prawnych nie stawało się ‘pułapką’ dla adresatów norm prawnych oraz by mogli oni dostosować się do nowej sytuacji”²² – a zatem, by „uwzględniono słuszne interesy tych osób, które w postępowaniu przed właściwym organem mogą wykazać, że podjęły realizację długoterminowych przedsięwzięć”²³. Obywatel takimi zmianami na swoją niekorzyść nie może być zaskakiwany²⁴; „na ustawodawcy ciąży bowiem obowiązek starannego uwzględnienia za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa, ze szczególnym

²⁰ wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00; podobnie wyrok TK z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08; wyrok z 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11; wyrok z 10 marca 2015 r., sygn. K 29/13.

²¹ por. pkt 3.1.3-3.1.5 uzasadnienia wyroku TK w sprawie Kp 3/15; jako ‘ekspektatywę’, tj. ‘roszczenie o przeniesienie określonego prawa do nieruchomości rozstrzyganego w trybie administracyjnym’ traktował je Trybunał także w uzasadnieniu wyroku z dnia 12 maja 2015 r. w sprawie P 46/13. (zob. pkt 3.2 uzasadnienia).

²² pkt 3 uzasadnienia wyroku TK z 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00.

²³ tak TK w wyroku z 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01; podobnie w wyroku z 8 stycznia 2009 r., sygn. P 6/07.

²⁴ orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, wyrok TK w sprawie SK 7/00.

uwzględnieniem techniki przepisów przejściowych, ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku"²⁵.

Przenosząc powyższe wskazówki na grunt spraw dekretowych: otóż nie ulega najmniejszej 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. Faktem jest też, że obrót ten rzeczywiście się odbywał, począwszy jeszcze od lat 40-tych XX w., a od co najmniej 20 lat sądy administracyjne formalnie go ‘aprobowały’, co omówiono już w punkcie III wniosku Rzecznika. Podobnie wypowiadała się doktryna. Jak wskazano zaś w punkcie V.2, także ustawodawca wprost regulował (ograniczał bądź uznawał za nieskuteczny) obrót roszczeniami w ściśle określonych warunkach. Wydawało się zatem oczywiste, że w pozostałych sytuacjach obrót ten był zgodny z prawem i skutkował następstwem prawnym także w postępowaniach dekretowych. Wszystko to mogło utwierdzać obywateli w przekonaniu, że taka właśnie jest treść prawa, w zaufaniu do której podejmowali różnego rodzaju przedsięwzięcia.

Tymczasem treść tak rozumianego prawa w ostatnim czasie uległa zmianie. Nie polega przy tym ona na ‘uporządkowaniu istniejącego stanu prawnego’, pozostającym bez rzeczywistego wpływu na sytuację prawną adresatów norm²⁶. Przeciwnie, na tle omówionych wyżej przepisów ‘okołodekretowych’ (oraz dotychczasowego orzecznictwa NSA) jest to zmiana istotna, a do tego zaskakująca podmioty, których praw bezpośrednio dotyczy. Co jednak najistotniejsze, w uzasadnieniach wszystkich orzeczeń opowiadających się za nowym sposobem wykładni, mimo obszernych rozważań dotyczących koncepcji interesu prawnego, brak jakiegokolwiek odniesienia się zarówno do dotychczasowego orzecznictwa na tle dekretu, jak i obowiązujących przepisów, a przede wszystkim – do konstytucyjnych wartości i zasad, z zasadą lojalności na czele.

²⁵ wyrok z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, wyrok z 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, pkt 3 uzasadnienia; wyrok z 8 grudnia 2011 r., sygn. P 31/10, pkt 5.2 i 5.3 uzasadnienia.

²⁶ taka argumentacja legła u podstaw wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Kp 3/15, który w taki właśnie sposób ocenił ‘dopisanie’ przez prawodawcę nowych przesłanek odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego w nowym art. 214a u.g.n. i z tego powodu uznał ją za zgodną m.in. z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

b. zasada zaufania do organów stosujących prawo: stabilność orzecznictwa

Opisana wyżej zasada zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa nie ogranicza się bowiem bynajmniej do zaufania do treści norm tworzonych przez ustawodawcę; przeciwnie, obejmuje obowiązek lojalnego działania wszystkich organów państwa, w tym organów stosujących prawo, zatem również i sądów administracyjnych.

Szczególnie dobitnie wyraził to Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu uchwały podjętej w składzie 7 sędziów NSA, z dnia 10 stycznia 2011 r., sygn. I OPS 3/10. Otóż zdaniem NSA, zasada zaufania ma w państwie prawa znaczenie fundamentalne, a jej celem jest przede wszystkim ochrona praw obywateli. W szczególności za niedopuszczalną należy uznać sytuację, gdy „efekty starań obywateli, którzy - działając w uzasadnionym zaufaniu do organów stosujących prawo - uzyskiwali decyzje na podstawie [określonego przepisu], mogłyby zostać z mocą wsteczną zniweczone na skutek modyfikacji poglądów prawnych przez te same organy władzy publicznej, które we wspomnianym okresie stosowały ten przepis (...), uznając go za element obowiązującego systemu prawa. W licznych wypadkach mogłoby to powodować konieczność inicjowania przez jednostki kolejnego postępowania (cywilnego), mimo wcześniejszego dochowania przez te jednostki właściwej staranności w dochodzeniu przysługujących im praw. Tego typu sytuacja nie daje się pogodzić z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa”.

Co więcej, "ochronie konstytucyjnej podlegać musi zaufanie obywateli nie tylko do litery prawa, ale przede wszystkim do sposobu jego interpretacji przyjmowanej w praktyce stosowania prawa przez organy państwa, zwłaszcza gdy praktyka jest jednolita i trwała w określonym czasie, zaś przepisy, na gruncie których owa praktyka została ukształtowana, nie pozwalają na przyjęcie jej oczywistej bezzasadności. Określając treść konstytucyjnej zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, nie można ignorować podstawowego faktu, że w świadomości społecznej treść prawa rozpoznawana jest przede wszystkim ze sposobu jego interpretacji w praktyce stosowania prawa przez organy państwowe" (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 1997 r. sygn. akt U 11/97). Z powyższego wynika, że gdy określona norma prawna jest stosowana wobec jednostki w praktyce organów władzy publicznej (w szczególności sądów i organów administracji publicznej), nie może być - zwłaszcza jeżeli proces ten ma charakter długotrwały i konsekwentny - uznana za normę nieobowiązującą, jeżeli w systemie prawa brak przepisu derogującego taką normę" (tamże).

NSA dostrzegał też, że zawsze mogą się ujawniać wątpliwości dotyczące treści norm, a zwłaszcza w sytuacji, gdy wpływ na tę treść miały zdarzenia prawne zaistniałe w takim okresie funkcjonowania państwa, w którym nie były jeszcze dostatecznie ukształtowane standardy przyzwoitej legislacji. „Ofiarami” tego typu wątpliwości jednak nie mogą stawać się jednostki. Nie do pogodzenia z zasadą zaufania obywatela do państwa byłoby uznanie, że adresat danej normy prawnej - dostrzegając brak w systemie prawa przepisu derogującego określoną normę oraz konsekwentną praktykę jej stosowania przez organy władzy publicznej - powinien mieć jakiegokolwiek podstawy do uznawania, że norma taka nie jest elementem systemu prawa.” (tamże).

W innych orzeczeniach podkreślano m.in., że „stabilność ukształtowanego na przestrzeni wielu lat orzecznictwa w zakresie wykładni (...) jest sama w sobie wartością konstytucyjną. Ta wieloletnia praktyka ma bowiem niebagatelny wpływ na takie wartości konstytucyjne jak pewność i stabilność prawa i stosunków prawnych, które są wywodzone z art. 2 Konstytucji RP z zasady demokratycznego państwa prawnego (zob. np. wyrok TK z dnia 17 grudnia 1997 r. K 22/96, OTK 1997/5-6/71). Ponadto w wyroku z dnia 26 lipca 2006 r. SK 21/04 cyt. "Trybunał Konstytucyjny podkreśla istotną wartość stałości linii orzeczniczej jako składnika konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa"" (z uzasadnienia wyroku NSA z dnia 19 października 2012 r., sygn. I OSK 1245/11).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, nie ulega najmniejszej wątpliwości, że niezawisły sąd, podlegający jedynie ustawie, musi mieć zapewnioną swobodę orzekania, a w tym także, w ramach wykładni dynamicznej, poszukiwania nowych treści tekstu prawnego. W przeciwnym razie 'kostniejące' orzecznictwo uniemożliwiłoby rozwój prawa. Niemniej jednak wykładnia winna zawsze zmierzać w kierunku lepszego zrozumienia normy prawnej i pełniejszej realizacji konstytucyjnych gwarancji – również tych przyznawanych obywatelowi. Tak zasadniczy zwrot w orzecznictwie, jak przedstawiony we wniosku Rzecznika, wymagałby szczególnie dogłębnego uzasadnienia i wszechstronnego wyjaśnienia wszelkich okoliczności uprawniających do takiego właśnie rozstrzygnięcia. Mimo więc tego, że nie sposób *prima facie* wykluczyć prawidłowości nowego poglądu, wydaje się, że tak pogłębionych rozważań w przedstawionej argumentacji zabrakło.

Na marginesie powyższych rozważań Rzecznik zauważa, że również nie wydaje się przekonujący pogląd, iż ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz nabywcy roszczeń narusza prawo w sposób rażący, w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Jakkolwiek nie sposób szczegółowo odnieść się do prezentowanych tak w

orzecznictwie, jak i literaturze, koncepcji nieważności z powodu wydania decyzji z rażącem naruszeniem prawa, to jednak jako ugruntowane wydaje się stanowisko, że w przesłance tej nie mieści się błędna interpretacja przepisów składających się na podstawę prawną 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. Dla oceny, czy zachodzą przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa, miarodajny jest stan prawa w dniu wydania tej decyzji; na taką ocenę nie może mieć wpływu ani późniejsza zmiana prawa, ani tym bardziej zmiana interpretacji tego prawa. Rozstrzygnięcie musi być w sposób oczywisty, wyraźny, bezsporny, sprzeczne z treścią niebudzącej wątpliwości i mającej zastosowanie w danej sprawie normy prawnej. Ewentualnie – prowadzić do powstania sytuacji niemożliwej do zaakceptowania w praworządnym państwie²⁷.

Na gruncie niniejszej sprawy można zatem jedynie wyrazić wątpliwość, czy rzeczywiście decyzje dekretowe wpisujące się w dotychczasowy – wcześniej dominujący, jeśli nie wyłączny – kierunek wykładni art. 7 dekretu, są obarczone tak kwalifikowanymi wadami.

c. roszczenie dekretowe a ochrona konwencyjna

Warto również rozważyć, czy nowy kierunek wykładni nie prowadziłby do naruszenia Art. 1 Protokołu Nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności²⁸. Na tle Konwencji pojęcie mienia ma znaczenie autonomiczne i nie ogranicza się do własności rzeczy – może obejmować również niektóre inne prawa czy korzyści majątkowe, co do których istnieje tzw. 'uprawnione oczekiwanie' (*legitimate expectation*) ich realizacji. Owo uprawnione oczekiwanie musi być przy tym związane z interesem majątkowym, wystarczająco ustalonym i konkretnym, mającym

²⁷ tak m.in.: M. Jaśkowska [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el. 2022, art. 156., punkt A.2., punkt C, i tam obszernie cytowane orzecznictwo; por. też P. M. Przybysz [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2022, art. 156, tezy 23-26.

²⁸ Dz.U. z 1995 r., Nr 36, poz. 175/1, ze zm.

wystarczającą podstawę w prawie krajowym – tj. albo w przepisie prawnym albo solidną podstawę w krajowym orzecznictwie”²⁹.

Rzecznik odnotowuje oczywiście, że charakter roszczenia dekretowego budzi poważne wątpliwości prawne, opisywane m.in. w przywoływanym wielokrotnie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Kp 3/15. W szczególności Trybunał stwierdzał, że trudno przyjąć, by – w okresie oczekiwania na rozpoznanie wniosku – miało ono postać tzw. ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej (co nie przeszkodziło jednak Trybunałowi oceniać zgodności przepisów je ograniczających z art. 64 ust. 1 Konstytucji). Także sądy powszechne określają je jako różnej postaci ekspektatywy nabycia prawa, co akcentuje ich przyszły czy warunkowy charakter. Z kolei Europejski Trybunał Praw Człowieka na temat ich natury bezpośrednio się nie wypowiedział. Mimo że do tej pory rozpoznawał szereg spraw na tle dekretu warszawskiego, ograniczał się do ich oceniania wyłącznie ze względu na rażącą przewlekłość postępowania³⁰ – zatem na tle art. 6 Konwencji, a nie – na tle art. 1 Protokołu Nr 1³¹.

Brak jednoznacznego stanowiska Trybunału w Strasburgu, jak również (do pewnego stopnia) warunkowy charakter uprawnienia dekretowego nie musi przesądzać *per se* o nieobjęciu tych spraw gwarancjami wynikającymi z Protokołu. Podkreśla się bowiem,

²⁹ M. A. Nowicki [w:] Komentarz do Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [w:] Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, wyd. VIII, Warszawa 2021, art. 1.

³⁰ por. m.in.: wyrok ETPCz z 1 lutego 2005 r. w sprawie Beller v. Polska, skarga nr 51837/99; wyrok ETPCz z 28 marca 2006 r. w sprawie Koss v. Polska, skarga nr 52495/99; wyrok ETPCz z 17 października 2006 r. w sprawie Grabiński v. Polska, skarga nr 43702/02; wyrok ETPCz z 6 grudnia 2018 r. w sprawie Bukowski i inni przeciwko Polsce, skarga nr 2062/14.

³¹ wprowadzie ETPCz stwierdzał naruszenie Art. 1 Protokołu Nr 1 w sprawach dekretowych, jednakże wszystkie z nich dotyczyły niemożności dochodzenia na drodze sądowej odszkodowania za bezprawne pozbawienie uprawnień majątkowych z dekretu warszawskiego, potwierdzone już decyzją nadzorczą; podstawą praw majątkowych był zatem art. 160 k.p.a. (417¹ k.c.) – por.: wyrok ETPCz z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie Plechanow przeciwko Polsce, skarga nr 22279/04; wyrok ETPCz z dnia 3 listopada 2009 r., w sprawie Sierpiński przeciwko Polsce, skarga nr 38016/07. Również w wyroku ETPCz z dnia 13 lipca 2010 r. w sprawie Czajkowska i inni przeciwko Polsce (skarga nr 16651/05) chodziło o niemożność uzyskania odszkodowania z art. 215 u.g.n.

że dla celów art. 1 Protokołu Nr 1 'mieniem' może być 'interes majątkowy uznany w prawie krajowym' nawet wówczas, gdy w pewnych okolicznościach jest on 'odwoływalny'; kluczowe jest, by system prawny uznawał istnienie owego interesu 'w sposób dostateczny', także w praktyce stosowania prawa³². Dominujący kierunek wykładni art. 7 dekretu, przedstawiony w punkcie III. wniosku, w sposób wyraźny potwierdzał, że także nabywca singularny może skutecznie dochodzić ustanowienia na swoją rzecz prawa użytkowania wieczystego. Wydaje się więc, że mógł on stanowić źródło uzasadnionych oczekiwań po stronie nabywców, w rozumieniu Art. 1 Protokołu Nr 1. Nie może więc zostać 'unieważniony' z mocą wsteczną, zwłaszcza jeżeli miałyby to nastąpić w sposób arbitralny czy nieznajdujący dostatecznie ważkiego uzasadnienia³³.

d. zasada sprawiedliwości społecznej

Warto też zauważyć, że – być może – dodatkową przyczyną przyjęcia diametralnie różnych poglądów prawnych na tle art. 7 dekretu mogły być zupełnie inne okoliczności faktyczne spraw rozstrzyganych przez poszczególne składy NSA. Faktem jest bowiem, że w sprawach zakończonych wyrokami opowiadającymi się za pierwszym kierunkiem wykładni, przedmiotem obrotu były z reguły 'nieruchomości wraz z roszczeniami'; umowy je przenoszące zawierano w latach 40-tych i 50-tych XX w., a sądy rozstrzygały skargi na decyzje organów dekretowych, wydawane w zwykłym trybie (choć z reguły po stwierdzeniu nieważności decyzji odmownej). Z kolei wszystkie sześć wyroków opowiadających się za drugim kierunkiem wykładni zapadło w sprawach, w których: obrót roszczeniami odbywał się w latach dwutysięcznych; dotyczył nieruchomości w bardzo atrakcyjnych lokalizacjach, a sądy rozstrzygały skargi na decyzje Komisji Weryfikacyjnej – zatem w postępowaniu *de facto* nadzorczym – która kwestionowała decyzje dekretowe, dopatrując się w nich różnych postaci naruszenia prawa. W szczególności w każdej z tych spraw Komisja stwierdziła zaistnienie przesłanki z art. 30

³² wyrok ETPCz z dnia 29 listopada 1991 r. w sprawie Pine Valley Developments Ltd and Others przeciwko Irlandii, skarga nr 12742/87 (§ 51); wyrok ETPCz z dnia 7 stycznia 2003 r. w sprawie Kopecký przeciwko Słowacji, skarga nr 44912/98 (§ 50-§ 52), wyrok Wielkiej Izby z dnia 28 września 2004 r.; wyrok ETPCz z dnia 10 lutego 2015 r. w sprawie Béláné Nagy przeciwko Węgrom, skarga nr 53080/13; wyrok Wielkiej Izby z dnia 13 grudnia 2016 r. (§ 74-79).

³³ wyrok ETPCz w sprawie Béláné Nagy (§ 78 i tam cytowane orzecznictwo).

ust. 1 pkt 5 ustawy o Komisji Weryfikacyjnej, tj. uznała, że przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej było rażąco sprzeczne z interesem społecznym i nastąpiło w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej.

Możliwe zatem, że to właśnie kontekst faktyczny tych spraw skłonił składy orzekające do swobodniejszego odwołania się również do *ratio legis* dekretu, względów celowościowych czy słusznościowych, a w tym – do ustalania, czy *in casu* osiągnięty zostanie cel dekretu oraz wartości, jakie miał on realizować, w postaci zabezpieczenia praw tych właścicieli, którzy utracili grunty na rzecz gminy, a nie – zabezpieczenia praw innych osób. Wprawdzie po upływie blisko 80 lat od komunalizacji trudno realnie zakładać, by owe pierwotne cele dało się jeszcze w jakikolwiek sposób zrealizować – tj. wynagradzając szkody tym, którzy ich rzeczywiście w swoim majątku doznali. Realia epoki PRL, 'zniechęcająca' praktyka organów dekretowych oraz opieszałość ustawodawcy, który w żaden sposób problemów na tle dekretu rozwiązywał – spowodowały, 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 zyskownych inwestycji o charakterze komercyjnym. Takie skutki nie mogłyby zyskać społecznej akceptacji, natomiast uzasadniałyby interwencję państwa, w celu

przeciwdziałania uzyskiwaniu niesłusznym korzyści kosztem majątku publicznego³⁴ czy społecznego³⁵.

Odnosząc 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.

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

³⁴ jak to czyniła m.in. ustawa z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznym kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych (Dz. U. Nr 44, poz. 255, ze zm.), akceptowana co do zasady przez Trybunał Konstytucyjny (wyrok z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. P 36/07), a której celem miała być „eliminacja zjawisk patologicznych towarzyszących procesom prywatyzacyjnym w początkowej fazie transformacji ustrojowej”.

³⁵ por. np. ustawę z dnia 25 października 1990 r. o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego (t. jedn. z 1996 r., Nr 143, poz. 661, ze zm.), również co do której Trybunał Konstytucyjny nie zgłaszał większych zastrzeżeń – tak orzeczenie TK z dnia 25 lutego 1992 r., sygn. K 4/91 oraz wyrok TK z dnia 14 listopada 2006 r., sygn. SK 41/04.

granice określone ustawą, nawet w celu eliminacji zjawisk niesłuszných, nie wydaje się w tej sytuacji uprawnione.

Z tych wszystkich powodów Rzecznik Praw Obywatelskich wnosí 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. Jednocześnie Rzecznik wnosí 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.

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/