



KR-48-2/26/KKZ

Warszawa, 9 marca 2026 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa

Sygn. akt I OPS 4/25

Pogląd

Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej

istotny dla sprawy, w której Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w trybie art. 269 p.p.s.a., przedstawił składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne: „Czy nabywcy roszczeń wynikających z art. 7 Dekretu przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. w sprawie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na podstawie przepisów Dekretu?”.

Działając na podstawie art. 15 ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej¹ przedstawiam pogląd istotny dla rozstrzygnięcia przez Naczelnny Sąd Administracyjny, w trybie art. 269 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi² („p.p.s.a.”), zagadnienia prawnego następującej treści: „Czy nabywcy roszczeń wynikających z art. 7 dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy³ („Dekret”) przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego⁴ („k.p.a.”) w sprawie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na podstawie przepisów dekretu?”:

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie wykazał, że dla oceny zgodności z prawem zaskarżonej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z 3 października 2024 r. niezbędne jest odstąpienie od wiążącego stanowiska wyrażonego w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 kwietnia 2024 r. o sygn. I OPS 1/23. W konsekwencji, zgodnie z art. 269 § 2 zdanie drugie p.p.s.a., w sprawie powinna zostać wydana uchwała pozostawiająca przedstawione zagadnienie prawne bez rozpoznania.
2. Nabywcy roszczeń wynikających z art. 7 Dekretu nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. w sprawie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na podstawie przepisów Dekretu.

¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1192.

² Dz.U. z 2026 r. poz. 143.

³ Dz.U. z 1945 r. Nr 50, poz. 279.

⁴ Dz.U. z 2025 r., poz. 1691.

1. Wprowadzenie.

1.1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie („WSA”) 20 października 2025 r., na podstawie art. 269 § 1 w zw. z art. 187 § 1 p.p.s.a., przedstawił Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu („NSA”) zagadnienie prawne następującej treści: „Czy *nabywcy roszczeń wynikających z art. 7 Dekretu przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. w sprawie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na podstawie przepisów dekretu?*”. WSA wskazał, że potrzeba przedstawienia tego zagadnienia wynika z wątpliwości, jakie powstały w związku z odmienną niż w uchwale NSA o sygn. I OPS 1/23 wykładnią niektórych przepisów oraz w związku z tym, że NSA w uchwale nie zajął się oceną rozważanego zagadnienia prawnego przez pryzmat przepisów prawa unijnego i międzynarodowego.⁵

1.2. Istota sprowadza się do ustalenia, czy w przedstawionej w postanowieniu WSA z 20 października 2025 r. sprawie zachodzą przesłanki przemawiające za odstąpieniem od stanowiska wyrażonego w uchwale o sygn. I OPS 1/23. Innymi słowy, czy WSA wykazał, że stan faktyczny i prawny zawisłej przed nim sprawy, w której sformułował zagadnienie prawne, przemawia za przełamaniem mocy wiążącej stanowiska wyrażonego w tej uchwale.

1.3. Zdaniem Prokuratorii z postanowienia WSA przywołanego w pkt 1.1. nie wynika, by dla oceny zgodności z prawem zaskarżonych do WSA decyzji niezbędne było podjęcie uchwały „przełamującej” stanowisko wyrażone w uchwale o sygn. I OPS 1/23.

1.4. W postępowaniu sądowoadministracyjnym, w którym Prokuratoria nie bierze udziału na zasadzie art. 28 § 3 p.p.s.a. może przedstawić pogląd istotny dla sprawy.⁶ Wyłączenie tej możliwości dotyczy jedynie postępowań, w których Prokuratoria bierze udział w ramach zastępstwa jednej ze stron. Przesądza o tym brzmienie oraz cel art. 15 ustawy o Prokuratorii, w którym mowa jest o tym, że przesłanką przedstawienia poglądu jest brak udziału Prokuratorii w postępowaniu, w którym pogląd jest przedstawiany. W doktrynie wskazuje się, że omawiane wyłączenie jest oczywiste z uwagi na to, że jeżeli Prokuratoria wykonuje już zastępstwo w określonej sprawie, to wówczas istotne poglądy przedstawia w trybie określonym dla danej procedury.⁷

Ze względu na potrzebę ochrony interesów Rzeczypospolitej Polskiej, w tym praw i interesów Skarbu Państwa, działając w ramach przysługujących jej ustawowo kompetencji, Prokuratoria za celowe i uzasadnione uznała przedstawienie Sądowi niniejszego poglądu.

2. Uzasadnienie poglądu.

2.1. Procedura mająca na celu przełamanie mocy wiążącej obowiązującej uchwały NSA została uregulowana w art. 269 § 1 p.p.s.a. Zgodnie z nim „*jeżeli jakkolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi. Przepis art. 187 § 1 i 2 stosuje się odpowiednio*”. Stosownie do art. 269 § 2 p.p.s.a. w przypadkach, o których mowa w § 1, NSA „*podejmuje ponowną uchwałę*”, przy czym przepisu art. 267 nie stosuje się.

⁵ Postanowienie WSA z 20 października 2025 r. sygn. akt I SA/Wa 2470/24, CBOSA.

⁶ Zob. art. 15 ustawy o Prokuratorii „Prokuratoria Generalna może przedstawiać sądom powszechnym, sądom administracyjnym, Sądowi Najwyższemu oraz Trybunałowi Konstytucyjnemu poglądy istotne dla spraw przez nie rozpatrywanych, w których Prokuratoria Generalna nie bierze udziału w postępowaniu”.

⁷ M. Dziurda [w:] „Prokuratoria Generalna RP. Komentarz”, red. L. Bosek, Warszawa 2019, art. 15.

Jednocześnie art. 268 p.p.s.a. nakłada na wnioskującego obowiązek uzasadnienia żądania podjęcia uchwały.

Z powyższego wynika, że WSA - przekazując na podstawie art. 269 § 1 w zw. z art. 187 § 1 p.p.s.a. NSA do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne wskazane w pkt 1.1. – w uzasadnieniu postanowienia powinien wykazać ścisły związek tego zagadnienia ze stanem faktycznym i prawnym sprawy sądowoadministracyjnej, która przed nim zawisła, tj. na kanwie której zagadnienie to powstało. Był też zobowiązany przedstawić argumentację prawną, wskazującą na potrzebę ponownego rozstrzygnięcia zagadnienia przez NSA i odstąpienia od stanowiska wyrażonego w podjętej i obowiązującej uchwale o sygn. I OPS 1/23. Jednocześnie WSA powinien był wykazać, że dopiero przełamanie mocy wiążącej obowiązującej uchwały umożliwi mu prawidłowe rozstrzygnięcie sprawy przed nim zawisłej.⁸

Co istotne, stawiane przez WSA zagadnienie prawne w swojej treści powinno być tożsame z pytaniem, które było asumptem wydania uchwały o sygn. I OPS 1/23. Inna treść mogłaby skutkować wyjściem poza ramy wiążącego w uchwale o sygn. I OPS 1/23 stanowiska, z drugiej zaś stanowić ominięcie procedury z art. 269 § 1 p.p.s.a. Pytanie sformułowane w inny sposób miałoby w istocie za podstawę art. 187 § 1 p.p.s.a., a nie art. 269 § 1 p.p.s.a., co w przypadku WSA jest niedopuszczalne, a w przypadku NSA pozostawałoby bez wpływu na moc wiążącą przełamywanej uchwały.

2.2. NSA w uchwale, której przełamania mocy wiążącej chce WSA, skład siedmiu sędziów NSA jednomyślnie wyraził stanowisko, że: „*Stronie umowy przelewu wierzytelności określonej w art. 7 ust. 1 i 2 Dekretu nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. do uzyskania prawa użytkowania wieczystego w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 powołanego dekretu*”.⁹ W uzasadnieniu uchwały NSA wskazał, że to z woli dekretowego prawodawcy prawo użytkowania wieczystego w trybie art. 7 Dekretu mogło być ustanowione w decyzji dekretowej wyłącznie na rzecz „dotychczasowego właściciela gruntu” i jego spadkobierców, a to w zamian za odebranie prawa własności gruntu. Rozszerzanie zatem podmiotowego kręgu art. 7 ust. 1 Dekretu byłoby wbrew dekretowemu celowi i woli prawodawcy, zwłaszcza gdyby obejmowało osoby, które wskutek Dekretu nie utraciły jakichkolwiek praw do gruntu.

2.3. W ocenie Prokuraturii **nie zostały spełnione przesłanki uzasadniające podjęcie przez NSA uchwały o treści wskazywanej przez pytający sąd.**

2.3.1. WSA przedstawiając zagadnienie prawne (odpowiadające treści zagadnienia prawnego rozstrzygniętego uchwałą o sygn. I OPS 1/23) podał, że wyłoniło się ono w związku z rozpoznawaniem skargi G.S. (spadkobierczyni S.K.) na decyzję SKO. Decyzją tą utrzymano w mocy decyzję Prezydenta m.st. Warszawy umarzającą, jako bezprzedmiotowe, postępowanie wszczęte wnioskiem S.K. złożonym 25 czerwca 1964 r. o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego gruntu przejętego przez gminę na mocy art. 1 Dekretu od J.P. W uzasadnieniu WSA wykazał, że G.S. jest spadkobierczynią S.K., która w drodze Dekretu nie utraciła prawa własności gruntu, na którym żądała ustanowienia wieczystego użytkowania z art. 7 ust. 1 Dekretu. Grunt ten w chwili przejścia jego własności na rzecz gminy, tj. 21 listopada

⁸ Brak osadzenia stawianego pytania w konkretnej sprawie sprawiłby natomiast, że wystąpienie miałoby charakter abstrakcyjny, co nie może być rozpoznane w trybie art. 269 p.p.s.a. Zob. postanowienie NSA z 16 stycznia 2006 r., sygn. akt I FPS 3/05, CBOSA.

⁹ Uchwała NSA z 10 kwietnia 2024 r., sygn. akt I OPS 1/23, CBOSA.

1945 r., był własnością J.P., która 24 marca 1949 r., w formie aktu notarialnego, sprzedała go S.K. wraz z budynkiem i roszczeniami dekretowymi. W konsekwencji podstawą umorzenia postępowania było ustalenie przez organy obu instancji, że S.K. swoje żądanie ustanowienia na jej rzecz użytkowania wieczystego gruntu wywiodła z umowy cywilnoprawnej z 24 marca 1949 r., na podstawie której nabyła od J.P. grunt oraz roszczenia dekretowe. Organy stwierdziwszy, że S.K. nie ma interesu prawnego w żądaniu ustanowienia na jej rzecz użytkowania wieczystego gruntu, gdyż interes ten wywodziła wyłącznie z umowy cywilnoprawnej, kierując się stanowiskiem wyrażonym w uchwale NSA o sygn. I OPS 1/23, umorzyły postępowanie z wniosku S.K. z 25 czerwca 1964 r. jako bezprzedmiotowe (bezpodmiotowe).

Wobec powyższych WSA wykazał, że przedstawione NSA zagadnienie prawne wyłoniło się na kanwie rozpoznawania sprawy sądowoadministracyjnej, w której podstawą wydania zażaskarzonych decyzji było wiążące stanowisko zajęte w uchwale o sygn. I OPS 1/23, o przełamanie którego WSA wnioskuje. Tym samym **WSA wykazał związek między tym zagadnieniem a stanem faktyczno-prawnym sprawy sądowoadministracyjnej, która przed nim zawisła.**

2.3.2. WSA argumentując potrzebę ponownego rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego i odstąpienia od dotychczasowego stanowiska wyrażonego w ww. uchwale podał, że nabywcy roszczeń dekretowych, jako singularnemu następcy prawnemu „dotychczasowego właściciela gruntu”, przysługuje interes prawny do uzyskania prawa użytkowania wieczystego w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 Dekretu, tj. interes wywiedziony z art. 7 Dekretu w zw. z art. 30 § 4 k.p.a. Interes ten wynika z art. 7 ust. 1 Dekretu, który w żaden sposób nie różnicuje następców prawnych „dotychczasowego właściciela gruntu” na uniwersalnych i singularnych oraz stanowi *lex specialis* względem art. 28 k.p.a. To zaś sprawia, że wyłącznie na jego podstawie winno ustalać się krąg uprawnionych dekretowo podmiotów. Wskazano także, że poza wszystkim uprawnienia dekretowe, jako mające charakter majątkowy a nie osobisty (art. 922 § 1 k.c.) mogły być przedmiotem ważnych i skutecznych umów cywilnoprawnych.

Na poparcie powyższego poglądu WSA odwołał się do obowiązującej w dacie wejścia w życie Dekretu procedury administracyjnej, tj. art. 9 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym¹⁰ („**Rozporządzenie**”). Przepis ten, zdaniem WSA, miał przesądzać, że każdego wnioskodawcę należało traktować jako stronę postępowania dekretowego, a zatem stroną był każdy następca prawny wnioskodawcy, niezależnie od rodzaju następstwa, w tym następca singularny wywodzący swoje uprawnienia z umowy cywilnoprawnej. Ponadto WSA przywołał art. 111a ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 30 ust. 1 pkt 5 ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa. Przepisy te – w jego ocenie – dowodzą, że obecny ustawodawca pod pojęciem następców prawnych z art. 7 ust. 1 Dekretu uznaje także następców singularnych praw i roszczeń dekretowych, a tym samym uznaje, że nabywcy tych roszczeń na podstawie czynności prawnej *inter vivos*, byli zasadnie traktowani jako strony dekretowego postępowania administracyjnego oraz przysługiwały im prawa i roszczenia wymienione

¹⁰ Dz.U. z 1928 r., nr 36, poz. 341. Rozporządzenie to obowiązywało w dniu wejścia w życie Dekretu aż do 1 stycznia 1960 r. tj. do wejścia w życie k.p.a., albo do ukończenia postępowania w danej instancji jeżeli nie uległo ono zakończeniu do 1 stycznia 1960 r. - art. 191 ust. 1 k.p.a. Dz.U. z 1960 r. nr 30, poz. 168.

w art. 7 Dekretu.

Powyższa argumentacja, w świetle sprawy sądowoadministracyjnej zawisłej przed WSA, **nie uzasadnia** – w ocenie Prokuratury – **że dla prawidłowego rozpoznania skargi G.S. konieczne jest odstąpienie od uchwały o sygn. I OPS 1/23.**

Przemawiają za tym następujące argumenty.

G.S. jest następczynią prawną S.K., która zgodnie z przedstawionym przez WSA stanem faktycznym nigdy nie była w rozumieniu dekretowym „dotychczasowym właścicielem gruntu”, tj. właścicielem gruntu przejętego 21 listopada 1945 r. przez gminę na podstawie art. 1 Dekretu. S.K. swoje uprawnienie do żądania ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu wywodzi z umowy cywilnoprawnej zawartej z J.P. („dotychczasowym właścicielem gruntu”) 24 marca 1949 r. Jednakże roszczenie dekretowe do żądania ustanowienia użytkowania wieczystego związane było z gruntem i z woli dekretowego prawodawcy przysługiwało „dotychczasowym właścicielem gruntu” (jego spadkobiercom) jako forma zadośćuczynienia za stratę w majątku (masie spadkowej). Roszczenie takie nie mogło być podstawą do przysporzenia po stronie innego podmiotu, tzn. podmiotu, który nie utracił prawa własności wskutek Dekretu.

W konsekwencji, skoro w sprawie nie ma wątpliwości, że S.K. nie była „dotychczasowym właścicielem gruntu”, który 21 listopada 1945 r. na mocy Dekretu utracił na rzecz gminy prawo własności gruntu, to nie przysługiwały jej uprawnienia wywodzone na podstawie art. 7 ust. 1 Dekretu.

Powyższego stanowiska nie zmienia odwołanie się do art. 9 Rozporządzenia. Należy bowiem zauważyć, że „osoby interesowane” o których mowa w tym przepisie, cechował wyłącznie interes faktyczny. Nie posiadały one roszczenia prawnego ani nie występowały w sprawie. Uprawnienia tych osób były z tego powodu, czyli interesu faktycznego, ograniczone w stosunku do uprawnień strony. Podmioty te posiadały jedynie prawo do ustanawiania pełnomocnika (art. 11 Rozporządzenia), prawo do „dowiadywania się o biegu spraw” (art. 14 Rozporządzenia), prawo do wzięcia udziału w rozprawie, prawo do zapoznania się ze sprawą i złożenia w niej oświadczeń (art. 46 i 47 Rozporządzenia) oraz prawo do złożenia wniosku o uchylenie decyzji jako nieważnej (art. 101 ust. 1 Rozporządzenia).¹¹ Nie ma zatem podstaw do przyjęcia poglądu, że wykładnia pojęcia „interesu prawnego” z art. 28 k.p.a., rozumianego jako ukształtowane przez art. 9 Rozporządzenia, oznacza, że stroną postępowania administracyjnego w każdym przypadku jest singularny następca prawny wnioskodawcy.

O ile roszczenia dekretowe nabyto w drodze czynności *inter vivos*, nie powodowało to, że nabywca tych roszczeń stawał się „dotychczasowym właścicielem gruntu” w rozumieniu art. 7 Dekretu, tj. podmiotem uprawnionym do dochodzenia wyrównania powstałej z mocy art. 1 Dekretu szkody majątkowej. Z treści i celu art. 7 Dekretu wynika bowiem, że skoro to nie nabywcy odebrano własność gruntu na rzecz gminy, to nie temu podmiotowi również przysługiwało świadczenie rekompensacyjne na podstawie tego aktu. Innymi słowy, nabywca roszczenia nie miał żadnych praw przysługujących mu na podstawie Dekretu.

Nabywca uprawnień (roszczeń) określonych w art. 7 ust. 1 i 2 Dekretu, tj. praw przynależnych „dotychczasowemu właścicielowi gruntu” (podobnie przy nabyciu prawa własności samego

¹¹ W. Dawidowicz, *Zagadnienie "osoby zainteresowanej" we współczesnym polskim postępowaniu administracyjnym* (w:) J. Łętowski, J. Pruszyński (kom. red.) „*Księga pamiątkowa ku czci Profesora Ludwika Bara*”, s. 69-70.

budynku), nie mógł stać się na skutek takiej czynności „dotychczasowym właścicielem gruntu”. Nabywca ten nie uzyskiwał w rezultacie interesu prawnego warunkującego bycie stroną postępowania administracyjnego prowadzonego w celu wydania decyzji dekretovej.¹² W prawie administracyjnym brak jest wyraźnej normy, która pozwalałaby przyjąć, że bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa publicznego mogą być w sposób dorozumiany modyfikowane skutkami czynności cywilnoprawnych, regulowanych normami względnie wiążącymi prawa cywilnego. W konsekwencji umowa cywilnoprawna nie może być źródłem interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a.¹³

Reasumując, z uzasadnienia postanowienia WSA nie wynika, aby stan faktyczno-prawny za-
wisłej przed tym sądem sprawy ze skargi G.S. przemawiał za przełamaniem mocy wiążącej
stanowiska wyrażonego w uchwale o sygn. I OPS 1/23.

Przełamanie to nie jest też niezbędne dla prawidłowego rozpoznania sprawy przez WSA.
W konsekwencji, zgodnie z art. 269 § 2 zdanie drugie p.p.s.a., powinna zostać wydana
uchwała pozostawiająca przedstawione zagadnienie prawne bez rozpoznania.

2.3.3. Zdaniem Prokuratury za przełamaniem mocy wiążącej uchwały NSA o sygn. I OPS 1/23
nie przemawiają również argumenty odwołujące się do konieczności uwzględnienia w proce-
sie wykładni wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych, w szczególności
art. 1 Protokołu Nr 1¹⁴ („Protokół”) do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawo-
wych wolności¹⁵ oraz Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹⁶ („Karta”).

2.3.3.1. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że w tej sprawie nie ma zastosowania Karta.
Obowiązek poszanowania praw podstawowych wynikających z Karty, w tym art. 17 i art. 47,
wiąże państwo członkowskie wyłącznie wtedy, gdy działa ono w zakresie zastosowania
prawa Unii. Oznacza to, że dopiero w sytuacji, gdy przepisy krajowe mieszczą się w tym za-
kresie i dochodzi do stosowania prawa Unii, aktualizuje się jednocześnie obowiązek respek-
towania praw podstawowych gwarantowanych w Karcie.¹⁷ Potwierdza to jednoznacznie
art. 51 ust. 1 Karty, zgodnie z którym „wymóg poszanowania praw podstawowych określonych
w kontekście Unii jest wiążący dla państw członkowskich wyłącznie wtedy, gdy działają one
w zakresie zastosowania prawa Unii”. Jeżeli zatem stan prawny nie jest objęty zakresem za-
stosowania prawa Unii, Trybunał Sprawiedliwości nie jest właściwy do jego oceny, a przyta-
czane ewentualnie postanowienia Karty nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do

¹² Zob. wyroki Sądu Najwyższego z 6 października 2016 r., sygn. akt IV CSK 788/15 (nie publ.) oraz z 9 marca 2016 r., sygn. akt II CSK 411/15 (LEX nr 2005373), w których Sąd uznał, że nawet roszczenie o niewątpliwym źródle i charakterze cywilnoprawnym, a przez to majątkowym, nie może być skutecznie przenieszone na rzecz podmiotów niewymienionych w przepisie prawa uprawniającym do uzyskania odszkodowania za oddziaływanie normy prawa administracyjnego na wykonywanie prawa własności. W wyniku zawarcia umowy mającej na celu przeniesienie uprawnień dekretowych na rzecz innej osoby, osoba ta nie doznaje żadnego uszczerbku majątkowego wskutek działania Dekretu. Przy zawarciu takiej umowy osoba ta ma pełną świadomość, że przedmiotem nabycia nie jest utracona własność do gruntu, dlatego umowa ta nie może w postępowaniu administracyjnym o przyznanie prawa do gruntu stanowić źródła swoistego odszkodowania za to, co nie zostało utracone przez nabywcę.

¹³ Zob. także uchwałę NSA z 30 czerwca 2022 r., sygn. akt I OPS 1/22, CBOSA.

¹⁴ Dz.U. z 1995 r., nr 36, poz. 175/1.

¹⁵ Dz.U. z 1997 r., nr 61, poz. 284.

¹⁶ Dz.U.UE.C. z 2016 r., nr 202, poz. 389.

¹⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 26 lutego 2013 r., w sprawie C-617/10 Åklagaren przeciwko Hansowi Åkerbergowi Franssonowi, ZOTSIS 2013/2/I-105.

nadania mu takiej właściwości.¹⁸

Trybunał Sprawiedliwości w wyroku C-206/13 wskazał, że **aby określić, czy uregulowanie krajowe mieści się w granicach stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 Karty, należy m.in. zbadać, czy omawiane uregulowanie krajowe ma na celu wykonanie przepisu prawa Unii**, jaki jest charakter tego uregulowania oraz to, czy zmierza ono ku realizacji celów innych niż te objęte prawem Unii, nawet jeżeli może ono w sposób pośredni wpływać na to ostatnie, a także to, czy istnieją przepisy prawa Unii regulujące daną dziedzinę w sposób szczególny lub mogące mieć dla niej znaczenie.¹⁹

Reasumując, skoro dekretowe uregulowania krajowe z 1945 r. nie mieszczą się w granicach stosowania prawa Unii, a wymóg poszanowania praw podstawowych jest wiążący wyłącznie wtedy, gdy państwo członkowskie działa w zakresie zastosowania prawa Unii, to **w sprawie nie ma zastosowania Karta, w tym jej art. 17 i art. 47**. Stanowiska tego nie zmienia przywołany przez WSA wyrok w sprawie C-253/23²⁰. Orzeczenie to odnosi się do niemających zastosowania w niniejszej sprawie przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/104/UE z 26 listopada 2014 r. w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, objętych przepisami prawa krajowego. Dyrektywa ta ustanawia przepisy zapewniające możliwość dochodzenia szkody wynikającej z naruszenia prawa konkurencji. Jej norm nie można zatem odnieść (nawet *per analogiam*) do sprawy zawistej przed WSA, której przedmiotem jest roszczenie dekretowe żądania ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu przejętego przez gminę na mocy art. 1 Dekretu z 1945 r.

2.3.3.2. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że roszczenie chronione jako mienie musi być związane z interesem majątkowym wystarczająco ustalonym i konkretnym, mającym wystarczającą podstawę w prawie krajowym tj. w przepisie prawnym albo w niekwestionowanym i niewątpliwym krajowym orzecznictwie²¹. Innymi słowy, musi być roszczeniem prawnie uznanym („*legally recognised*”). *A contrario*, jeżeli roszczenie nie jest związane z interesem majątkowym wystarczająco ustalonym i konkretnym, mającym przy tym jednocześnie wystarczającą podstawę w prawie krajowym/orzecznictwie krajowym to nie może być postrzegane jako mienie w rozumieniu ww. norm, a w konsekwencji nie będzie podlegać ochronie jaka przynależy mieniu. W konsekwencji **do momentu wydania stosownej decyzji lub orzeczenia sądowego gwarancje z art. 1 Protokołu nie mają zastosowania**.²²

Przepis art. 7 ust. 1 Dekretu uregulował przyznanie określonych praw wyłącznie „*dotychczasowemu właścicielowi gruntu*”, co ma nastąpić aktem administracyjnym. Przed jego wydaniem prawa dekretowe jeszcze nie istnieją. Istnieje jedynie uprawnienie do żądania aby właściwy

¹⁸ Zob. postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z 12 lipca 2012 r., w sprawie C-466/11 Currà i in., pkt 26, ZOTSiSPI 2012/7/465.

¹⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 6 marca 2014 r., w sprawie C-206/13 Cruciano Siragusa v. Regione Sicilia - Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo, pkt 25, ZOTSIS 2014/3/I-126.

²⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 28 stycznia 2025 r., w sprawie C-253/23, www.eur-lex.europa.eu.

²¹ Por. sprawę Plechanow przeciwko Polsce, skarga nr 22279/04, wyrok ETPCz z 7 lipca 2009 r.; sprawę Sierpiński przeciwko Polsce, skarga nr 38016/07, wyrok ETPCz z 3 listopada 2009 r. czy sprawę Czajkowska i inni przeciwko Polsce, skarga nr 16651/05, w wyroku ETPCz z 13 lipca 2010 r.

²² Po r. sprawę Kiteł v. Polsce, skarga nr 28561/95, postanowienie Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 17 stycznia 1997 r., sprawę Bata v. Czechy, skarga nr 43775/05, par. 70 oraz sprawę Pełka i inni v. Polska, skarga nr 33230/96, postanowienie z 17 stycznia 1997 r.

organ administracji rozstrzygnął w przedmiocie tych prawa. Dochodzenie ewentualnych roszczeń staje się więc możliwe dopiero po wydaniu pozytywnej decyzji uwzględniającej wniosek dekretowy. Wcześniej wnioskodawca jest osobą oczekującą na prawo, a nie wierzyicielem. Nabycie prawa następowało zatem w przypadku ustanowienia prawa dekretowego, gdy w ramach uznania rozstrzygnięto, że nie zachodzą przesłanki negatywnego rozpoznania wniosku dekretowego (art. 7 ust. 2 Dekretu). Wcześniej nie dochodzi więc do powstania prawa podmiotowego ani nawet ekspektatywy. Warunkiem nabycia prawa podmiotowego jest dopiero wydanie decyzji dekretowej. Dlatego uprawnienie z art. 7 Dekretu nie podlega prawnej ochronie Protokołu.

Reasumując, **roszczenia dekretowe, jako mienie w rozumieniu art. 44 k.c., mogą podlegać ochronie na zasadzie art. 1 Protokołu, jednakże aby na taką ochronę można było się skutecznie powołać muszą wynikać z prawa krajowego i być stwierdzone w decyzji dekretowej.** W stosunku do skarżącej G.S. nie została wydana decyzja dekretowa. Uprawnienie S.K., wynikające z zawartej z J.P. umowy cywilnoprawnej, nie może być postrzegane jako równoważne normatywnym podstawom uprawnienia przyznanego dotychczasowemu właścicielowi gruntu w art. 7 Dekretu, aby w wyniku tego miało być objęte ochroną określoną w art. 1 Protokołu. W efekcie **spadkobierczyni S.K., tj. skarżąca G.S., nie legitymuje się roszczeniem dekretowym podlegającym ochronie w rozumieniu art. 1 Protokołu.**

3. Wnioski.

3.1. Odebranie prawa własności gruntów spowodowało po stronie ich dotychczasowych właścicieli wymierne uszczerbki w majątkach. Prawodawca dekretowy chcąc zadośćuczynić tej grupie w art. 7 Dekretu założył, że pod pewnymi warunkami dotychczasowi właściciele będą mogli, w ustalonym terminie, ubiegać się o przyznanie na ich rzecz m.in. użytkowania wieczystego gruntów, które należały do nich przed 21 listopada 1945 r.

Literalnie jednoznaczna konstrukcja art. 7 ust. 1 i 2 Dekretu, potwierdzona celowościową i systemową wykładnią tego przepisu, prowadzi do jednoznacznego wniosku, że **krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania użytkowania wieczystego przejętego na rzecz gminy gruntu nie wychodzi poza pojęcie „dotychczasowego właściciela gruntu” (podmiotu, który przed 21 listopada 1945 r. był właścicielem gruntu) i oczywiście jego spadkobierców.** Rozszerzanie tego kręgu wbrew celowi wynikającemu z treści art. 1 i art. 7 Dekretu, a tym samym wbrew woli dekretowego prawodawcy, zwłaszcza gdyby krąg ten miał objąć osoby, które nie zostały pozbawione jakichkolwiek praw wskutek wejścia w życie Dekretu, nie znajduje żadnych racjonalnych i społecznie usprawiedliwionych podstaw. To rzeczywisty uszczerbek w prawie własności gruntu wyznaczał kto był dotychczasowym właścicielem gruntu i komu miał być ów uszczerbek zrekompensowany, a tym samym kto mógł skutecznie ubiegać się o restytuowanie prawa do korzystania z gruntu w postaci wieczystego użytkowania.

Z powyższych względów nabywca roszczeń dekretowych nie mógł stać się adresatem art. 7 Dekretu. Nie był on bowiem w stanie wykazać się realną utratą prawa własności gruntu na rzecz gminy powodującą uszczuplenie jego majątku. Z oczywistych względów nabywca tych roszczeń nie mógł być jednocześnie „dotychczasowym właścicielem gruntu”. Gdyby bowiem posiadał taki status nie nabywałby roszczeń dekretowych, które przysługiwałyby mu z racji posiadania tego statusu.

3.2. Użycie w art. 7 ust. 1 Dekretu zwrotu „prawni następcy właściciela” a nie „spadkobiercy” powodowane było tym, że „dotychczasowym właścicielem gruntu” mogła być zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna. Takie sformułowanie odnosiło się więc do sytuacji utraty bytu prawnego obu tych osób. Zwrotu tego **nie można postrzegać jako możliwości rozszerzenia kręgu prawnych następców osoby fizycznej o osoby nie będące spadkobiercami** i za jego pomocą dążyć do rozszerzenia tego kręgu o singularnych następców prawnych.

3.3. Umowa cywilnoprawna, której przedmiotem były roszczenia wynikające z art. 7 Dekretu, nie jest podstawą do skutecznego wywodzenia przez nabywcę roszczeń po swojej stronie interesu prawnego do bycia stroną dekretowego postępowania administracyjnego, skoro wraz z tą umową nie nabył on statusu „dotychczasowego właściciela gruntu”. Umowa ta kształtuje stosunki prawne jej stron poza postępowaniem administracyjnym, zwłaszcza po wydaniu dekretowej decyzji, w której doszło do podmiotowego i przedmiotowego skonkretyzowania prawa do gruntu. Co ważne, **żadna norma prawa administracyjnego nie dopuszcza by umowa przelewu wierzytelności mogła być podstawą dochodzenia roszczeń dekretowych jak „dotychczasowy właściciel gruntu”.**

W konsekwencji, na zasadzie *nemo plus iuris in alium transferre potest, quam ipse habet* wykluczone jest zastosowanie art. 30 § 4 k.p.a. w postępowaniu dekretowym w odniesieniu do spadkobiorców singularnych nabywców roszczeń wynikających z art. 7 Dekretu.

3.4. Zgodnie z wolą prawodawcy dekretowego budynki posadowione na gruntach przejętych przez gminę dzieliły los gruntów, na których się znajdowały (art. 8 Dekretu). Jeżeli dotychczasowemu właścicielowi gruntu (jego spadkobiercy) nie przyznano prawa wieczystej dzierżawy wszystkie budynki położone na takim gruncie przechodziły na własność gminy, która obowiązana była właścicielowi wypłacić odszkodowanie za budynki nadające się do użytkowania lub naprawy. Prawodawca dekretowy zabezpieczył zatem, aby wprowadzony Dekretem stan złamania zasady *superficies solo cedit* nie miał charakteru długotrwałego, a już na pewno trwałego.

Z samego prawa własności budynku posadowionego na gruncie przejętym przez gminę nie można skutecznie wywieść praw przysługujących „dotychczasowemu właścicielowi gruntu” odnośnie do gruntu. To, że jakiś podmiot posiadał wyłącznie prawo własności budynku posadowionego na przejętym przez gminę gruncie, nie będąc przy tym „dotychczasowym właścicielem gruntu”, nie czyniło, że nabywał on status „dotychczasowego właściciela gruntu”.

3.5. W przypadku niepodjęcia uchwały pozostawiającej przedstawione przez WSA zagadnienie prawne bez rozpoznania, Prokuratoria podtrzymuje pogląd wyrażony w sprawie, w której została podjęta uchwała NSA o sygn. I OPS 1/23²³, że nabywcy roszczeń wynikających z art. 7 Dekretu nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. w sprawie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na podstawie przepisów Dekretu.

Mając powyższe na uwadze Prokuratoria prezentuje pogląd sformułowany na wstępie.

²³ Pismo z 28 listopada 2023 r. znak KR-48-15/23/ŁNO zatytułowane „Pogląd Prokuratorii Generalnej RP istotny dla sprawy wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 6 lutego 2023 r. o podjęcie przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych” przedstawione NSA w sprawie o sygn. akt I OPS 1/23.