

# Odkupione roszczenie dekretowe nic niewarte

Nabywca roszczeń od byłego właściciela czy jego spadkobiercy nie ma szans na odzyskanie gruntu warszawskiego. Nie jest w ogóle stroną postępowania.

ALEKSANDRA TARKA

W środę Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) wydał przełomową uchwałę dla obrotu roszczeniami do gruntów warszawskich. Wynika z niej jasno, że umowa przelewu wierzycelności, czyli sam zakup roszczeń z tzw. dekretu Bieruta z 1945 r., nie może być podstawą do odzyskania gruntu. Nabywca nie jest bowiem stroną postępowania w takiej sprawie.

OPINIA DLA „RZECZPOSPOLITEJ”

**DR TOMASZ  
LUDWIK  
KRAWCZYK**

adwokat, partner w GKR Legal  
Gołębiowska Krawczyk  
Roszkowski i Partnerzy



MIŁY PRAS

Uchwała NSA będzie miała bardzo poważne skutki. Pewne jest to, że zakończy obrót roszczeniami warszawskimi i spowoduje pozostawienie „na lodzie” nabywców roszczeń, którzy nadal prowadzą postępowania dekretowe. Jest też drugi skutek niepewny, ale realny. To otwarcie możliwości stwierdzenia nieważności decyzji zwrotnych wydanych na rzecz nabywców roszczeń jako adresowanych od podmiotów niebędących stroną postępowania lub z wydanych z rażącym naruszeniem prawa. Ryzyko to dotyczy decyzji nie starszych niż dziesięciolecie, ale komisji weryfikacyjnej ten termin nie obowiązuje. W takich sprawach kluczowa będzie ocena, czy nabywca prawa użytkownika wieczystego od nabywcy roszczeń dekretowych – w oparciu o dotychczasową praktykę i orzecznictwo – był w dobrej wierze. Co prawda w ustnym uzasadnieniu uchwały podkreślono, że uchwała nie będzie służyła do wzruszenia wydanych już decyzji. Jednak zabrakło wyraźnego wskazania, że nabywcy byli w drobnej wierze. Jeżeli takiego wskazania zabraknie także w pisemnym uzasadnieniu uchwały, to otworzy ona puszkę Pandory i stanie się podstawą kolejnych rażąco niesprawiedliwych rozstrzygnięć w obszarze reprivatyzacji.

## Orzecznicy zwrot

Siedmioosobowy skład NSA zajął się problemem z inicjatywę rzecznika praw obywatelskich (RPO). Zwrócił uwagę na rozbieżności w orzecznictwie dotyczącym postępowań o ustanowienie prawa użytkownika wieczystego na podstawie art. 7 dekretu. Pojawił się bowiem problem, czy w takim postępowaniu beneficjentem decyzji – i w konsekwencji jego stroną – może być wyłącznie dotychczasowy właściciel bądź jego spadkobierca czy także ktoś, kto wszedł w sytuację prawną poprzednika jedynie co do niektórych praw na podstawie umowy cywilnej.

Dłatego RPO zapytał, czy nabywcy roszczeń wynikających z art. 7 dekretu przysługują przymiot strony w sprawie o ustanowienie prawa użytkownika wieczystego na podstawie jego przepisów?

Poszerzony skład NSA odpowiedział, że nie. Jego zdaniem umowa przelewu wierzycelności określonej w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu nie daje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. i uzyskania prawa użytko-

wania wieczystego w postępowaniu dekretowym.

NSA zauważył, że dekret z 1945 r., który od lat funkcjonuje w polskim systemie prawnym, nigdy nie był modyfikowany. Ustawodawcy jakby zabrakło odwagi, żeby zaingerować w samą materię dekretu i dokonywać zmian tylko tzw. regulacjami okoledekretowymi. A te ostatnie – choć nie nimi zajmował się sąd – wskazyują zaś na wyraźną tendencję do ograniczania praw nawet samych byłych właścicieli i ich spadkobierców.

NSA nie kwestionował wskazanej przez RPO rozbieżności w orzecznictwie. Niemniej mogła ona wynikać z tego, że

przez lata nie dokonano wnikliwej analizy kwestii uprawnień wynikających z umów cywilnych. Bezrefleksyjnie przyjmowano bowiem, że jeśli jest umowa, to musi ona wywołać jakieś skutki. Sąd Najwyższy również nie kwestionował obrotu roszczeniami do gruntów warszawskich. Niemniej, jak podkreślił NSA, nigdy nie potwierdził, że nabywca roszczenia jest stroną postępowania o ustanowienie prawa do gruntu na podstawie dekretu.

Zdaniem sądu kluczowe jest to, czy nabywca roszczenia na podstawie umowy może wejść w postępowanie administracyjne w miejsce byłego właścici-

ciela, którego państwo pozbawiło własności dekretem, względnie jego następców prawnych. I takiej możliwości się nie dopatrzył.

Po bardzo wnikliwej analizie samego dekretu i wynikających z niego uprawnień dotyczących byłych właścicieli NSA zauważył przede wszystkim, że dekret jest aktem prawa publicznego. Cechuje się więc nadrzecznością władzy nad jego adresatami. Skoro to władza zdecydowała zabrać własność, to tej woli nie można zmienić umową.

Sąd podkreślił, że dekret zabrał własność i obrotu prawem własności gruntu już być nie może. Ponadto roszczenie dekretowe o ustanowienie praw do gruntu nie ma charakteru ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej. To nie pozwala uznać za możliwe podstawienie w miejsce właściciela lub spadkobiercy każdego innego mogącego wywodzić swoje prawa z jakiegokolwiek czynności.

## Koniec handlu

Jak zauważył sędzia NSA Marian Wolanin, prawo cywilne może oddziaływać na prawo publiczne tylko w sytuacjach, gdzie ustawodawca to dopuszcza, a tak dzieje się naprawdę rzadko. Takiej sytuacji NSA nie odnalazł ani w dekrecie warszawskim, ani w innych ustawach okoledekretowych.

NSA zastrzegł, że uchwała działa na przyszłość. Nie dotyczy umów, które były zawierane w dawnych latach i ku do zasady wywoływały już skutki. A także sytuacji, gdy były właściciel czy jego następca odzyskał grunt i sprzedał roszczenia.

Sygnatura akt: I OPS 1/23