



Komisja do spraw reprivatyzacji
nieruchomości warszawskich

Warszawa, dnia 22 kwietnia 2026 r.

Sygn. akt KR I R 28/25

DECYZJA nr KR I R 28/25

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Arkadiusz Myrcha

Członkowie Komisji:

Robert Kropiwnicki, Paweł Lisiecki, Christian Młynarek, Mirosław Józef Pampuch, Sławomir Potapowicz, Anna Tarczyńska, Adrian Wasielewski, Anna Wierzbica;

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 kwietnia 2026 r.;
w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 lutego 2016 r., nr
37/GK/DW/2016

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, Prokuratora Prokuratury Regionalnej we Wrocławiu, E K, A N, A C, B K, T S – J, K K, K O, K O, K K – O, M H – S, M Z, C Z i M N,

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a i art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2021 r. poz. 795; dalej: ustawa z dnia 9 marca 2017 r.), art. 38 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r., poz. 1691, dalej: k.p.a.),

orzeka:

stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 lutego 2016 r. nr 37/GK/DW/2016 w części, w zakresie obejmującym udział należący do E K wynoszący 10/30 części.

UZASADNIENIE

I. Przebieg postępowania administracyjnego przed Komisją.

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 w zw. z art. 16 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., postanowieniem z dnia 21 września 2017 r. wszczęła

z urzędu postępowanie rozpoznawcze, pod sygn. akt KR III R 17/17, dot. nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Schroegera 72, w sprawie: decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 lutego 2016 r., nr 37/GK/DW/2016.

Decyzją z dnia 14 maja 2018 r. w sprawie o sygn. akt KR III R 17/17, Komisja: w punkcie 1 decyzji uchyliła decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 lutego 2016 r., nr 37/GK/DW/2016 w części obejmującej udział wynoszący 0,80274 w prawie użytkowania wieczystego przysługującego: E K (w udziale wynoszącym 10/30 części), T S-J (w udziale wynoszącym 6/30 części), A C (w udziale wynoszącym 5/30 części), A N (w udziale wynoszącym 5/30 części), B K (w udziale wynoszącym 4/30 części) w zabudowanym gruncie o powierzchni 765 m², położonym w Warszawie przy ul. Schroegera 72, opisanym jako działka ewidencyjna nr 41 w obrębie , uregulowanego w KW nr ; w punkcie 2 decyzji, odmówiła ustanowienia prawa użytkowania wieczystego; w punkcie 3 decyzji, nakazała Miastu Stołecznemu Warszawa przejęcie zarządu nieruchomością, stanowiącą działkę ewidencyjną nr 41 w obrębie o powierzchni 765 m², położoną w Warszawie przy ul. Schroegera 72, dla której prowadzona jest księga wieczysta nr (grunt pod budynkiem).

Komisja wskazała na następujące naruszenia: rażące naruszenie zasady prawdy obiektywnej przez Prezydenta m.st. Warszawy poprzez nieustalenie przesłanki posiadania gruntu w chwili złożenia wniosku dekretowego; rażące naruszenie przepisów prawa poprzez nieustalenie prawidłowego kręgu stron postępowania i naruszenie zasady czynnego udziału stron (istniały wątpliwości co do kręgu ustawowych spadkobierców po dawnym właścicielu S J oraz po B B), nadto zdaniem Komisji ujawniły

się nowe okoliczności w postaci tego, że jeden z beneficjentów T S-J nie był zstępnym prawowitego współwłaściciela S J; przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej było rażąco sprzeczne z interesem społecznym - nastąpiło w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej (E K nabyła nieruchomość za ułamek jej wartości) oraz wydanie decyzji reprivatyzacyjnej doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym, w szczególności w postaci utrudnienia korzystania z lokalu, i z celem, dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste (czynsz najmu został radykalnie podwyższony, beneficjenci decyzji nie byli stronami umów najmu). Rozpoznając na nowo wniosek dekretowy Komisja uznała, że wniosek dekretowy został złożony po terminie – albowiem Prezydent m.st. Warszawy wadliwie ustalił datę objęcia gruntu w posiadanie. Nadto Komisja wskazała, że wniosek dekretowy był nieskuteczny z uwagi na zgłaszane wątpliwości, co do prawidłowości złożonego przez adw. M G pełnomocnictwa (na podstawie którego wniesiono wniosek dekretowy) oraz fakt, że wniosek I i Z M z dnia 8 lipca 1947 r. był nieopłacony.

W ustawowym terminie, skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniosły strony.

Wyrokiem z dnia 6 listopada 2020 r. sygn. akt I SA/Wa 1368/18, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił zaskarżoną decyzję oraz decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 lutego 2016 r. nr 37/GK/DW/2016.

Zdaniem Sądu, wobec ustalenia niezgodności z prawem decyzji Komisji, a nadto istotnych wątpliwości co do stron postępowania reprivatyzacyjnego w odniesieniu do spadkobiercy S J i konieczności przeprowadzenia w tym

zakresie ponownego postępowania, Sąd uchylił również decyzję organu I instancji.

Powyższy wyrok został zaskarżony przez Komisję skargą kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, odrębna skarga kasacyjna została złożona przez strony postępowania:

Wyrokiem z dnia 6 listopada 2024 r., sygn. akt I OSK 1676/21, Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok oraz zaskarżoną decyzję.

Odnosząc się w pierwszej kolejności co do zarzutów dotyczących wątpliwości co do skuteczności złożonego wniosku dekretowego to zdaniem Sądu, Komisja błędnie ustaliła termin objęcia gruntu w posiadanie, przyjmując, iż skuteczne objęcie przez gminę nastąpiło w dniu 4 listopada 1947 r. (data ukazania się dziennika urzędowego nr 23 o przystąpieniu do obejmowania gruntów w posiadanie). Gdy tymczasem, w tej sprawie ukazał się również dziennik urzędowy nr 20 z dnia 16 sierpnia 1948 r. o objęciu w posiadanie gruntów, a zatem 6-miesięczny termin do złożenia wniosku dekretowego w tym przypadku upływał z dniem 16 lutego 1949 r. Nadto, zdaniem Sądu wniosek I i Z M z dnia 8 lipca 1947 r. (a więc przed objęciem gruntu w posiadanie) został skutecznie złożony, choć nie został opłacony. Co do zaś kwestii związanej z pełnomocnictwem z dnia 15 maja 1948 r. adw. M G, a w konsekwencji ustalenia, czy wniosek dekretowy został złożony przez uprawniony podmiot, Sąd zwrócił uwagę, że czym innym jest działanie pełnomocnika bez umocowania, a czym innym jest nieprzedstawienie w stosownym momencie dokumentu pełnomocnictwa. Okoliczności niniejszej sprawy dotyczące wniosku dekretowego oraz odpisu pełnomocnictwa wskazują, że w niniejszej sprawie nie mamy do czynienia z sytuacją działania pełnomocnika bez

umocowania. W dacie udzielania pełnomocnictwa i składania wniosku dekretowego obowiązywało rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 maja 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, w którym problematyka pełnomocnictw była uregulowana w rozdziale IV zatytułowanym osoby interesowne i ich pełnomocnicy. Dalej sąd wskazał, że zgodnie z art. 16 ust. 3 i 4 ww. rozporządzenia, organy o ile miały wątpliwości lub stwierdziłyby braki formalne wniosku dekretowego i dołączonego pełnomocnictwa mogły wezwać strony o ich usunięcie w tym również o uwierzytelnienie odpisu. Merytoryczne rozpoznanie wniosku dekretowego przez dwie ówczesne instancje (orzeczenie Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z 25 września 1953 r. oraz decyzja odwoławcza Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z 8 lutego 1954 r.) wskazuje, że organy nie miały wątpliwości w tym zakresie. Zatem, organy rozpatrujące wniosek dekretowy gdyby - miały jakiegokolwiek wątpliwości odnośnie wiarygodności pełnomocnictwa adwokata M G do złożenia wniosku dekretowego miały możliwość zażądania uzupełnienia braku formalnego. Skoro tego nie zrobiły to znaczy, że wątpliwości takich nie miały i dlatego też nie żądały uzupełnienia złożonego odpisu pełnomocnictwa.

Przechodząc do kwestii stron postępowania NSA wskazał, że wskazywane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, ale również przez Komisję, argumenty nie są trafne. NSA przypomniał, że beneficjentami zakwestionowanej przez Komisję decyzji byli:

- B K - który, niewątpliwie był dekretowym właścicielem nieruchomości i jego legitymacja w sprawie jest niesporna;
- T S-J - którego legitymacja w postępowaniu wzbudziła wątpliwości zarówno Komisji, jak i Sądu Wojewódzkiego. Oceniając jednak podnoszone wątpliwości - w kontekście całokształtu materiału - dowodowego, trzeba się zgodzić, że niewątpliwie w aktach sprawy

pojawiają się dwie osoby o personaliach „S J”. Jednak nie ma również wątpliwości, co do tego, że dekretowy współwłaściciel nieruchomości S J zmarł w listopadzie 1948 r. i z uwzględnieniem tego faktu należało oceniać materiał dowody. Zdaniem sądu, sąd I instancji popada w wewnętrzną sprzeczność, ponieważ z jednej strony wskazuje na brak wątpliwości co do pokrewieństwa K J z właścicielem dekretowym, a w dalszej kolejności poddaje w wątpliwość status T S-J nie uzasadniając w istocie, w czym w świetle przedstawionego materiału dowodowego, upatruje podstaw do powzięcia zgłaszanych wątpliwości.

- A C oraz A N, którym w dniu 3 grudnia 2002 r. I Z L sprzedała prawa i roszczenia do zwrotu udziału wynoszącego 1/3 części nieruchomości, z wyłączeniem praw do odszkodowania za sprzedane lokale w budynku - po połowie A B i A N. Obecnie A B B nosi nazwisko męża C. Niewątpliwie w dacie postępowania przed Prezydentem m. st. Warszawy, jak i postępowania przed Komisją obie panie nie miały legitymacji do udziału w postępowaniu z tej przyczyny, 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. Niemniej jednak, choć postępowanie przed tymi organami było w tym zakresie obarczone wadą, to okoliczność, że obie panie są aktualnie spadkobierczyniami I Z L, która zmarła maja 2023 r. powoduje, że uchybienie to należy oceniać jako pozostające bez wpływu na wynik sprawy.

- E K (w udziale wynoszącym 10/30) - która nabyła prawa do spadku po B i W małż. B. Sąd wskazał, że „bez wpływu na status E K pozostaje treść uchwały NSA z dnia 10 kwietnia 2024 r. sygn. I OPS 1/23. Związanie

uchwałą sądu występującego o wyjaśnienie wątpliwości prawnych, jak i innych sądów administracyjnych na podstawie art. 269 p.p.s.a., obejmuje co do zasady tylko sentencję uchwały (por. A. Skoczylas, Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego, System Prawa Administracyjnego wyd/el Legalis 2024). A zatem moc wiążącą ma tylko ta część uchwały, która bezpośrednio dotyczy przedstawionego zagadnienia prawnego, jedynie w wyjątkowej sytuacji, w której dla dokładniejszego określenia treści rozstrzygnięcia składu poszerzonego konieczne jest uzupełnienie sentencji motywami podjęcia uchwały zawartymi w uzasadnieniu, można wywodzić, że motywy te w granicach, w jakich stanowią uzupełnienie sentencji, wiążą również skład orzekający sądu administracyjnego (por. A. Skoczylas, Działalność uchwałodawcza NSA, Warszawa 2004, s.243).

Sąd końcowo wskazał, odnosząc się do art. 30 ust. 1 pkt. 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., iż brak prejudykatu nie stanowi przeszkody do oceny zaistnienia przesłanki „rażącej sprzeczności z interesem społecznym” przez Komisję i w tym też kontekście ocenie powinna podlegać umowa. NSA wskazał, iż ponownie rozpoznając sprawę Komisja uwzględni ocenę prawną zawartą w uzasadnieniu niniejszego wyroku.

Obecnie przedmiotowa sprawa prowadzona jest pod sygnaturą akt KR I R 28/25, o czym poinformowano strony w dniu 21 maja 2025 r. w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości.

Zawiadomieniem z dnia 2 kwietnia 2026 r. poinformowano strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Zawiadomienie to zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu

obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 3 kwietnia 2026 r.

Pismem z dnia 17 kwietnia 2026 r. radca prawny K W reprezentujący: E K, A N, A C, B K oraz T S-J przedstawił końcowe stanowisko w sprawie.

Pełnomocnik stron wniósł o wydanie przez Komisję decyzji, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., utrzymującej w mocy decyzje reprivatyzacyjna której dotyczy niniejszej postępowanie, względnie decyzji, o której mowa w art. 29 ust 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., tj. w przedmiocie umorzenia przedmiotowego postępowania rozpoznawczego jako bezprzedmiotowego.

W dniu 20 kwietnia 2026 r. Społeczna Rada złożyła opinię w przedmiotowej sprawie.

II. Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje:

1. Opis nieruchomości.

Nieruchomość warszawska położona przy ulicy Schroegera 72 (dawniej Chełmżyńska 69), ujawniona była w księdze wieczystej pod nazwą „Nieruchomość Warszawska nr ” i objęta dawną księgą hipoteczną numer , o powierzchni 1809,98 metrów kwadratowych.

Obecnie w jej skład wchodzi następujące działki:

- zabudowanej budynkiem mieszkalnym działki ewidencyjnej nr 41 z obrębu o powierzchni 765 m², ujętej w KW (uprzednio nr),
- część działki ewidencyjnej nr 36/2 o powierzchni 938 m²- teren podwórka,
- część działki ewidencyjnej nr 36/15 o powierzchni 128 m² - teren pod budynkiem przychodni weterynaryjnej.

W latach 1975-1992 Skarb Państwa dokonał zbycia łącznie 4 lokali mieszkalnym w budynku usytuowanym przy ul. Schroegera 72, tj. nr , , , .

2. Przedwojenni właściciele nieruchomości oraz ich następcy prawni.

Przedmiotowa własność stanowiła własność: B B w 10/30 części udziału, W B w 4/30 części udziału, S J w 6/30 części udziału, Z M w 5/30 części udziału, I Z M w 5/30 części udziału, (zaświadczenie z dnia 6 sierpnia 1946 r. Nr 7680/46).

W ww. zaświadczeniu zawarta była informacja, że W B na mocy aktu notarialnego Rep. Nr darował 40% praw do nieruchomości Nr swojemu nieletniemu synowi B B . Z aktu notarialnego wynikało również, iż wraz z darowizną W B udzielił swojej żonie M J B nieodwołalnego pełnomocnictwa do wszystkich czynności związanych z nieruchomością. B J B został przysposobiony przez małżonków W i H K, co potwierdza akt przysposobienia sporządzony i zatwierdzony przez Sąd Grodzki w Warszawie z kwietnia 1949 r. I Ns , przyjął on także nazwisko K (odpis zupełny aktu urodzenia Urzędu Stanu Cywilnego w m.st. Warszawie Oddział Śródmieście nr z dnia lutego 1941 r.).

B B zmarł w dniu marca 1980 r. w Warszawie. Na mocy postanowienia Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z dnia września 2001 r. sygn. akt prawa do spadku po nim na mocy ustawy nabyli: żona W K B zd. S oraz syn I B, po 1/2 części dla każdego z nich. Prawa do spadku po K B zd. S nabył natomiast w całości na mocy ustawy syn I B.

S J (ur. kwietnia 1904 r.) zmarł w dniu listopada 1948 r. w Gdyni. Na mocy postanowienia Sądu Rejonowego w Sopocie z dnia lipca 2011 r. sygn. akt , spadek po nim na podstawie dekretu z dnia 8 października 1946 r. Prawo spadkowe (Dz.U. Nr 60, poz. 328 ze zm.) nabył w całości z dobrodziejstwem inwentarza syn K F J. K F J zmarł dnia października 1981 r. w V w Kanadzie. Na mocy postanowienia Sądu Rejonowego dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie z dnia września 2011 r. sygn. akt , spadek po K F J nabył w całości na podstawie ustawy syn T S-J, z dobrodziejstwem inwentarza.

Z M, po zmianie pisowni nazwiska na M i wyjściu za mąż przyjęła nazwisko L . Z M zmarła w dniu listopada 1973 r. Prawo do spadku po niej nabyła jej córka na podstawie postanowienia Sądu Wojewódzkiego dla m.st. Warszawy z dnia maja 1975 r. sygn. akt I Ns - na podstawie testamentu własnoręcznego - I Z L.

I Z L zmarła w dniu maja 2023 r. Spadek po niej, na podstawie aktu poświadczenia dziedziczenia sporządzonego w dniu lipca 2023 r. Rep. A nr , na podstawie ustawy nabyły córki siostrzenicy spadkodawczyni: A B C w 1/2 części i A S N w 1/2 części.

3. Sprzedaż praw i roszczeń.

Na mocy umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego z dnia września 2002 r. Rep. A , E K - działając w imieniu swojego mocodawcy I B - sprzedała spadek po B i W K małżonkach B samej sobie za kwotę 10.000 zł, na podstawie pełnomocnictwa od I B, dokonując nabycia do majątku odrębnego za fundusze nieobjęte majątkową wspólnością ustawową.

Na mocy umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego z dnia 3 grudnia 2002 r. Rep. A 5985/2002, I Z L (spadkobierczyni po Z M), sprzedała prawa i roszczenia do zwrotu udziału wynoszącego 1/3 części do przedmiotowej nieruchomości, z wyłączeniem praw do odszkodowania za sprzedane lokale znajdujące się w budynku posadowionym na tej działce - po połowie A B i A N. Tym samym stały się one współwłaścicielkami każda w 5/30 części.

Jak wynika z odpisu skróconego aktu małżeństwa nr wydanego w dniu sierpnia 2004 r. przez Urząd Stanu Cywilnego w m.st. Warszawie, w dniu sierpnia 2004 r. A B B zawarła związek małżeński z J P C i przyjęła nazwisko „C”.

4. Objęcie gruntu i złożenie wniosku dekretowego.

Objęcie przedmiotowego gruntu w posiadanie przez Gminę m. st. Warszawy nastąpiło w dniu 16 sierpnia 1948 r., tj. z dniem ukazania się ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym nr 20 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy o objęciu w posiadanie gruntu. W związku z tym termin do złożenia wniosku zaczął biec w dniu 16 sierpnia 1948 r., zaś upłynął z dniem 19 lutego 1949 r.

Wniosek dekretowy do przedmiotowej nieruchomości został złożony w dniu 8 lipca 1947 r. przez Z i I M (a więc przed objęciem gruntu w posiadanie). Wniosek ten nie został opłacony.

W dniu 18 maja 1948 r. adwokat M G (powołując się na pełnomocnictwo a załączając jedynie do wniosku jego odpis, bez podpisów mocodawców) złożył - w imieniu dawnych właścicieli B B, W B-opiekuna nieletniego B B i S J - wniosek o przywrócenie terminu do złożenia wniosku dekretowego do przedmiotowej nieruchomości (we wniosku stwierdzono, że właściciele byli przekonani, że wniosek ten zostanie złożony przez administratora nieruchomości A T, co nie nastąpiło). Umieszczona na podaniu złożonym przez adw. M G prezentata potwierdza, że w dniu 1 września 1948 r. została pobrana opłata manipulacyjna od wniosku w wysokości 3000 zł, asygnata przychodowa 49350.

5. Postępowanie w zakresie rozpoznania wniosku o przyznanie własności czasowej.

Decyzją z dnia sierpnia 1948 r. L.dz. 000/5057/48, Prezydent m.st. Warszawy orzekł o przywróceniu terminu do złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej do przedmiotowego gruntu powołując się na art. 1 i 75 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 roku o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.).

Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie orzeczeniem z dnia 25 września 1953 r. Nr ST/TN.15S-6, odmówiło wnioskodawcom

ustanowienia prawa wieczystego użytkowania do gruntu przedmiotowej nieruchomości, z jednoczesnym stwierdzeniem, że wszystkie budynki znajdujące się na powyższym gruncie przeszły na własność Skarbu Państwa.

Decyzją z dnia 8 lutego 1954 r., nr Minister Gospodarki Komunalnej utrzymał w mocy zaskarżone orzeczenie Prezydium Rady Narodowej.

6. Postępowanie nieważnościowe i o przyznanie prawa użytkowania wieczystego.

W dniu 2 sierpnia 1993 r. I L wystąpiła o stwierdzenie nieważności orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 25 września 1953 r.

Decyzją z dnia 13 marca 1995 r. nr , Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa stwierdził nieważność orzeczenia Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 25 września 1953 r. oraz decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 8 lutego 1954 r. z wyłączeniem określonych w aktach notarialnych części dotyczących sprzedanych lokali mieszkalnych nr , , oraz udziałów przypadającym tym lokalom w części budynku i jego urządzeniach, które służą do wspólnego użytku ogółu mieszkańców, a także gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste nabywcom tych lokali.

Decyzją ta została zaskarżona do sądu. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 6 czerwca 1998 r. sygn. akt IV SA/WA 1431/96, uchylił

decyzję Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 13 marca 1995 r.

W dniu 15 maja 1995 r. I L wystąpiła do Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Gminy Warszawa - Bielany o ustanowienie prawa wieczystego użytkowania gruntu nieruchomości przy ul. Schroegera 72 (Chełmżyńskiej 69).

Decyzją z dnia 30 listopada 1998 r. GN.5.3.053-R-950/93, Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stwierdził, że decyzja Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 8 lutego 1954 r. w części sprzedanych lokali mieszkalnych nr , , , oraz udziałów przypadających właścicielom tych lokali w części budynku i jego urządzeniach, które służą do wspólnego użytku ogółu mieszkańców, a także gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste nabywcom tych lokali - została wydana z naruszeniem prawa a w pozostałej części stwierdził jej nieważność.

Decyzją z dnia 26 października 2001 r. sygn. , Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie uchyliło orzeczenie Prezydium Rady Narodowej z dnia 25 września 1953 r. za wyjątkiem określonej w aktach notarialnych części dotyczącej sprzedaży lokali nr , , n, oraz udziałów przypadających właścicielom tych lokali w części budynku i jego urządzeniach, a także gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste nabywcom tych lokali.

Z kolei, decyzją z dnia 20 października 2002 r. sygn. , Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie odmówiło wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 6 sierpnia 1948 r. (orzeczenie o przywróceniu terminu). Ponadto, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją nr ,

wznowilo postępowanie w sprawie przywrócenia terminu do złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej. Następnie, decyzją nr [redacted], Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie – po rozpatrzeniu sprzeciwu Prokuratora Okręgowego w Warszawie - odmówilo wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta z dnia 6 sierpnia 1948 r. (orzeczenie o przywróceniu terminu).

Decyzją z dnia 16 stycznia 2003 r. nr [redacted], Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, po rozpatrzeniu wniosku Prokuratora Okręgowego w Warszawie o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją nr [redacted] - uchyliło zaskarżoną decyzję w całości oraz wszczęło z urzędu postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 6 sierpnia 1948 r. (orzeczenie o przywróceniu terminu).

Decyzją z dnia 9 kwietnia 2003 r. nr [redacted], Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie odmówilo stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 6 sierpnia 1948 r. w sprawie przywrócenia terminu do złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości.

Kolejną decyzją z dnia 4 września 2003 r. nr [redacted] po rozpoznaniu wniosku Prokuratora Okręgowego o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją nr [redacted], Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie uchyliło w/w decyzję oraz stwierdziło nieważność decyzji z dnia 6 sierpnia 1948 r. w sprawie przywrócenia terminu do złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości.

W tym stanie faktycznym do rozpoznania pozostał wniosek dekretowy złożony przez adwokata M G przy wniosku o przywrócenie terminu z dnia 18 maja 1948 r.

Decyzją nr 51/GK/DW/2012 z dnia 30 stycznia 2012 r. Prezydent m.st. Warszawy ustanowił na rzecz następców prawnych poprzednich właścicieli prawo użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,80274 części w zabudowanym gruncie o pow. 765 m², położonym w Warszawie przy ul. Schroegera 72, opisanym w ewidencji gruntów jako działka nr 41 w obrębie KW nr .

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z dnia 13 czerwca 2012 r. sygn. utrzymało w mocy decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 30 stycznia 2012 r.

Powyższe orzeczenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie zostało zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który wyrokiem z dnia 29 stycznia 2013 r. sygn. akt I SA/Wa 1518/12 uchylił zaskarżoną decyzję oraz decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 30 stycznia 2012 r. nr .

Prezydent m.st. Warszawy, decyzją z dnia 1 lutego 2016 r. nr 37/GK/DW/2016, po rozpoznaniu wniosku z dnia 18 maja 1948 r.:

- w punkcie I decyzji ustanowił prawo użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0.80274 części w zabudowanym gruncie o powierzchni 765 m², położonym w Warszawie przy ul. Schroegera 72, opisanym w ewidencji gruntów jako działka nr 41 w obrębie 7-05-03, uregulowanym w księdze wieczystej KW nr na rzecz E K w udziale wynoszącym 10/30 części, T S-J w udziale wynoszącym 6/30 części, A C w udziale wynoszącym 5/30 części, A N w udziale wynoszącym 5/30 części, B K w udziale wynoszącym 4/30 części,

- w punkcie II decyzji ustanowił czynsz symboliczny z tytułu użytkowania wieczystego udziału w gruncie opisanym w pkt I w wysokości 614,09 zł netto,
- w punkcie III decyzji wskazał, iż rozpatrzenie wniosku z dnia 18 maja 1948 r. obejmującego pozostałą część nieruchomości hip nr nastąpi odrębną decyzją administracyjną po wydaniu decyzji zatwierdzającej podział działki ew. nr 36/2 z obrębu .

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z dnia 15 marca 2017 r. sygn. akt uchyliło zaskarżoną decyzję w całości, a sprawę przekazało do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 12 września 2017 r. sygn. akt 1 SA/Wa 761/17 uchylił ww. decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie w całości. Od powyższego rozstrzygnięcia żadna ze stron nie wniosła skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Sprawa trafiła ponownie do rozpoznania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie, które postanowieniem z dnia 10 stycznia 2018 r. sygn. akt na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. zawiesiło postępowanie zarejestrowane pod sygnaturą z odwołania M H-S od decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 lutego 2016 r. nr 37/GK/DW/2016.

7. Zgromadzony przez Komisję materiał dowodowy.

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie dokumentów zgromadzonych w toku postępowania rozpoznawczego (KR I R 28/25,

uprzednio R 17/17) oraz poprzedzających go czynności sprawdzających, w szczególności akt udostępnionych przez Prezydenta m.st. Warszawy i Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, a także innych dokumentów mających istotny wpływ dla rozstrzygnięcia sprawy, gdyż nie budziły one wątpliwości Komisji co do ich autentyczności i prawdziwości, jak również nie zostały one podważone przez strony postępowania.

III. Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja zważyła, co następuje:

1. Rażąco naruszenie art. 7 ust 1 dekretu warszawskiego w zw. z art. 28 k.p.a.

Tytułem wstępu należy wyjaśnić, że Komisja rozpoznaje przedmiotową sprawę ponownie, po uchyleniu decyzji Komisji z dnia 14 maja 2018 r. oraz wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 listopada 2020 r. przez Naczelny Sąd Administracyjny orzeczeniem z dnia 6 listopada 2024 r. I OSK 1676/21.

Wskazać w tym względzie należy na treść art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r., poz. 143, dalej: „p.p.s.a.”) zgodnie z którym ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a

także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie. Przy czym, związanie organu administracji oceną prawną odnosi się do uzasadnienia zapadłego wyroku, gdzie przedstawione jest rozumowanie, które doprowadziło sąd do konkluzji prawnej. Analiza treści uzasadnienia wyroku pozwala także na sprecyzowanie zakresu przedmiotowego ferowanych ocen, to jest ustalenie, co wziął pod uwagę sąd, uwzględniając wniesioną skargę lub oddalając ją.” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2024 r., III OSK 3373/21). Wskazania zaś nie mają i nie mogą przesądzać sposobu rozstrzygnięcia, nie nakazują organom, by wydały konkretny rodzaj aktu prawnego, mają na celu doprowadzenie do wydania orzeczenia zgodnego z prawem, a zatem dążą do zapewnienia przestrzegania zasady legalności (wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 lutego 2015 r., I SA/Łd 1101/14).

Komisja jest zatem związana oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania zawartą w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 listopada 2024 r. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazywane przez Sąd i Instancję jak i Komisję argumenty nie były trafne. W szczególności, nie znalazły potwierdzenia zarzuty dotyczące nieskuteczności złożenia wniosku dekretowego w niniejszej sprawie, a to: z uwagi na zgłaszane wątpliwości, co do prawidłowości złożonego przez adw. M G pełnomocnictwa (na podstawie którego wniesiono wniosek dekretowy), jak również z uwagi na fakt, że wniosek I i Z M z dnia 8 lipca 1947 r. był nieopłacony. Sąd w uzasadnieniu szczegółowo odniósł się do tych zagadnień, przesądzając, że wniosek dekretowy został w tej sprawie skutecznie złożony.

Zdaniem Sądu, nie ma w rozpoznawanej sprawie również wątpliwości co do ustalenia prawidłowego kręgu stron postępowania. T S-J (beneficjent decyzji), którego legitymacja budziła wątpliwości zarówno Komisji jak i

sądu I instancji, niewątpliwie jest następcą prawnym (wnukiem) dawnego współwłaściciela nieruchomości dekretowej (S J). Z kolei, A C oraz A N, którym w dniu 3 grudnia 2002 r. dawna współwłaścicielka I Z L sprzedała prawa i roszczenia do 1/3 części nieruchomości, w ocenie sądu nie miały legitymacji do udziału w postępowaniu z tej przyczyny, 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. Niemniej zdaniem Sądu, choć postępowanie przed tymi organami było w tym zakresie obarczone wadą, to okoliczność, że obie panie są aktualnie spadkobierczyniami dawnej współwłaścicielki I Z L, która zmarła dnia maja 2023 r. powoduje, że uchybienie to należy oceniać jako pozostające bez wpływu na wynik sprawy.

Co do zaś E K, która nabyła prawa do spadku po dawnych współwłaścicielach B i W małż. B, Sąd wskazał, że „bez wpływu na jej status pozostaje treść uchwały NSA z dnia 10 kwietnia 2024 r. sygn. I OPS 1/23. Związanie uchwałą sądu występującego o wyjaśnienie wątpliwości prawnych, jak i innych sądów administracyjnych na podstawie art. 269 p.p.s.a., obejmuje co do zasady tylko sentencję uchwały (por. A. Skoczylas, Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego, System Prawa Administracyjnego wyd/el Legalis 2024). A zatem moc wiążącą ma tylko ta część uchwały, która bezpośrednio dotyczy przedstawionego zagadnienia prawnego, jedynie w wyjątkowej sytuacji, w której dla dokładniejszego określenia treści rozstrzygnięcia składu poszerzonego konieczne jest uzupełnienie sentencji motywami podjęcia uchwały zawartymi w uzasadnieniu, można wywodzić, że motywy te w granicach, w jakich stanowią uzupełnienie sentencji, wiążą również skład orzekający sądu

administracyjnego (por. A. Skoczyła, Działalność uchwałodawcza NSA, Warszawa 2004, s. 243)”.

Zdaniem Komisji, pogląd wyrażony w uzasadnieniu ww. wyroku NSA (co do E K), stracił w niniejszej sprawie na aktualności z uwagi na fakt, że po wydaniu tego wyroku (6 listopada 2024 r.) została podjęta w składzie siedmiu sędziów uchwała NSA z dnia 16 marca 2026 r. sygn. akt. I OPS 4/25. W uchwale tej, NSA w istocie potwierdził kierunek wykładni przyjęty w zaprezentowanej wcześniej uchwale tegoż sądu z dnia 10 kwietnia 2024 r. I OPS 1/23, że stroną o ustanowienie użytkownika wieczystego nie może być nabywca roszczeń, a nie ogólnie strona umowy. Sentencja uchwały I OPS 4/25, przesądzając, że przymiot strony nie przysługuje nabywcy roszczeń publicznoprawnych z zakresu prawa administracyjnego, wynikających z art. 7 dekretu warszawskiego, doprecyzowała podmiotowy zakres normy budzącej poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej. Co warto zaznaczyć, obie uchwały nie ustanowiły nowej normy prawnej, lecz dokonały wiążącej rekonstrukcji treści normy wynikającej z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego w zw. z art. 28 k.p.a.

W judykaturze przyjmuje się, że ogólna moc wiążąca uchwał konkretnych i abstrakcyjnych nie pozwala na samodzielne rozstrzygnięcie przez jakikolwiek skład sądu administracyjnego sprawy w sposób sprzeczny ze stanowiskiem zawartym w uchwale i przyjęcie wykładni prawa odmiennej od tej, która została przyjęta przez skład poszerzony (wyrok NSA z dnia 10 marca 2025 r., I OSK 1209/24). Oznacza to, że podjęcie uchwały przez poszerzony skład NSA ma ten skutek, że swoiście wiąże ona sądy administracyjne, co wynika z art. 269 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym jeżeli jakikolwiek 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 ten, pośrednio, nie pozwala również organom administracji rozstrzygnąć danej sprawy w sposób sprzeczny ze stanowiskiem zawartym w uchwale i przyjmować wykładni prawa odmiennej od tej, która została przyjęta przez skład poszerzony NSA (wyrok WSA w Lublinie z 14 listopada 2024 r., II SA/Lu 667/24).

To oznacza, że uchwała z dnia 16 marca 2024 r. I OPS 4/25 wiąże wszystkie składy sądów administracyjnych, a także organy administracji publicznej, w tym Komisję. Zresztą, jak wskazał NSA w uzasadnieniu przedmiotowego wyroku, że „jedynie w wyjątkowej sytuacji, w której dla dokładniejszego określenia treści rozstrzygnięcia składu poszerzonego konieczne jest uzupełnienie sentencji motywami podjęcia uchwały zawartymi w uzasadnieniu, można wywodzić, że motywy te w granicach, w jakich stanowią uzupełnienie sentencji, wiążą również skład orzekający sądu administracyjnego”.

Zdaniem Komisji, uchwała I OPS 4/25 ma istotne znaczenie w analizowanej sprawie. Jak wskazano w uzasadnieniu tej uchwały: „Katalog podmiotów legitymowanych materialnie, na gruncie regulacji dekretowych, nie został rozszerzony w drodze wykładni przez podmioty stosujące prawo. Ani w dekrecie warszawskim, ani w żadnym innym akcie normatywnym nie zawarto regulacji, które przyznawałyby nabywcy praw określonych w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu przymiot strony w postępowaniu zmierzającym do ustanowienia prawa użytkowania wieczystego. Nie sposób także wskazać na przepis prawa powszechnie obowiązującego, który stwarzałaby podstawy normatywne do zastąpienia dotychczasowego właściciela gruntu nabywcą praw wynikających z art. 7 dekretu”. NSA

wyjaśnił przy tym, że w przepisach prawa, w tym w dekreście warszawskim, brakuje normy wyłączającej dopuszczalność przejścia omawianego prawa w drodze sukcesji singularnej. Wobec tego obowiązuje zasada, że w przypadku braku wyraźnej normy prawnej sukcesja singularna nie jest dopuszczalna. Nie zmienia tego brzmienie przepisu art. 30 § 4 k.p.a., odwołującego się do wstąpienia następców prawnych w ogół praw proceduralnych na miejsce podmiotu tracącego przymiot strony – w zawisłym postępowaniu. Norma ta dotyczy wyłącznie praw zbywalnych i znajduje zastosowanie właśnie w przypadku zbycia takich praw. Natomiast (...) możliwość zbycia praw powinna wynikać z normy prawa materialnego. W odniesieniu do zdecydowanej większości praw publicznych takiej normy po prostu brakuje. W konsekwencji należy uznać za regułę, że publiczne prawa i obowiązki pozostają trwale związane z tą osobą, dla której zostały ustanowione, czyli – w realiach prawnych dekretu warszawskiego – dotychczasowego właściciela gruntu warszawskiego. Oznacza to, że tego rodzaju prawa są nieprzenoszalne i nie ma co do nich następstwa prawnego (zob. A. Hetko, Dekret Warszawski. Wybrane aspekty systemowe, Warszawa 2012, s. 213 i powołana tam literatura). (...) Dlatego też (...) zbycie wierzytelności nie oznacza zastąpienia dotychczasowego właściciela gruntu przez nabywcę wierzytelności. (...). Jednocześnie wskazano, że umowa sprzedaży wierzytelności – nie może stanowić źródła interesu prawnego. Po pierwsze, dlatego, że sama w sobie nie kreuje normy prawnej, z której bezpośrednio można byłoby wywodzić interes prawny nabywcy prawa. Po drugie, z uwagi na fakt, że ustawodawca nie ustanowił w tym zakresie odrębnej normy prawnej, która w sferze skutków wiązałaby administracyjnoprawną sytuację nabywcy prawa dekretowego z czynnościami cywilnoprawnymi.

Na marginesie rozważań NSA wskazał, że nie można przyjąć, że w uzasadnieniu uchwały I OPS 1/23 dopuszczono czynność prawną

stanowiącą umowę cywilnoprawną o zbyciu spadku jako źródło interesu prawnego z art. 28 k.p.a. Zdaniem NSA, nie wyrażono w niej takiego poglądu, a w konsekwencji nie zaakceptowano faktu, że źródło interesu prawnego może stanowić czynność prawna w postaci umowy cywilnoprawnej o zbyciu spadku lub udziałów spadkowych.

Odnosząc powyższe do ustaleń faktycznych zaistniałych na kanwie niniejszej sprawy, wskazać należy, że decyzją z dnia 1 lutego 2016 r., Prezydent m.st. Warszawy ustanowił prawo użytkowania wieczystego do gruntu położonego w Warszawie przy ul. Schroegera 72 m.in. na rzecz E K, która nie miała przymiotu strony w rozumieniu art. 28 k.p.a., legitymującego ją do udziału w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Osoba ta nie była spadkobierczynią byłych właścicieli nieruchomości (tj. B B, W B, S J, Z M, I M). Tymczasem, krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania prawa do gruntu na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego nie wychodzi poza pojęcie „dotychczasowego właściciela” i jego spadkobierców.

E K swoje uprawnienie wywiodła z umowy sprzedaży spadku z dnia 24 września 2002 r. (na mocy której, działając w imieniu swojego mocodawcy I B - sprzedała spadek po B i W K małżonkach B samej sobie). Jednakże, umowa ta nie legitymowała jej jako nabywczynię praw i roszczeń (w rozumieniu prawa cywilnego), do skutecznego ubiegania się o przyznanie prawa użytkowania wieczystego na podstawie przepisów dekretu do gruntu nieruchomości warszawskiej objętej decyzją reprivatyzacyjną z dnia 1 lutego 2016 r. Nie można bowiem stwierdzić, że interes strony decyzji reprivatyzacyjnej wynikał w niniejszej sprawie z samego faktu zawarcia umowy sprzedaży spadku z dnia 24 września 2002 r. przez E K. Strony umowy nie mogą oczekiwać, bez istnienia ku temu

normy prawa materialnego, że skutkiem tej umowy nastąpi podmiotowa zmiana uprawnień przyznanego w dekrecie warszawskim. Jak już wyżej wskazano, NSA w uchwale I OPS 4/25 wyjaśnił, że we wcześniejszej uchwale I OPS 1/23 sąd nie zaakceptował faktu, że źródło interesu prawnego może stanowić czynność prawna w postaci umowy cywilnoprawnej o zbyciu spadku lub udziałów spadkowych.

Podsumowując, skoro w stanie faktycznym sprawy dawnymi właścicielami nieruchomości byli: B B, W B, S J, Z M, I M to prawo do bycia stroną w postępowaniu dekretowym przysługiwało wyłącznie ich spadkobiercom, a nie E K, która w 2002 r. nabyła w drodze umowy cywilnoprawnej (umowy sprzedaży spadku) część praw do tej nieruchomości od przedwojennych właścicieli. Tym samym uznać należy, że przy wydawaniu decyzji reprivatyzacyjnej doszło do rażącego naruszenia przepisu art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w związku z art. 28 k.p.a. Potwierdzeniem stanowiska o uznaniu braku legitymacji dekretowej w postępowaniu dekretowym nabywcy jako wady rażącego naruszenia prawa jest orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, zapadłe na kanwie spraw ze skarg na decyzje Komisji (wyroki z dnia 29 sierpnia 2022 r., o sygn. akt: I OSK 2034/20, I OSK 2875/20, I OSK 707/20 i I OSK 1717/20, a także w dwóch wyrokach tego Sądu z dnia 6 października 2022 r., o sygn. akt: I OSK 999/21 i I OSK 1578/21, z dnia 7 lutego 2023 r., o sygn. akt: I OSK 1180/21 i I OSK 1363/21 oraz I OSK 2363/21 z dnia 28 stycznia 2025 r.).

Tożsamy pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach: z dnia 22 października 2024 r., sygn. akt I OSK 1055/20 oraz z dnia 28 stycznia 2025 r. sygn. akt I OSK 2363/21. Wskazać też należy, że obie uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego, wprost nie wyłączają tego rodzaju kwalifikacji prawnej. Brak jakiegokolwiek wzmianki w treści oraz

uzasadnieniu tej uchwały, co do możliwości stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej z tego powodu, nie oznacza, że Naczelny Sąd Administracyjny odmówił kwalifikacji tego rodzaju wady jako wady rażącego naruszenia prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Gdyby tak było, Naczelny Sąd Administracyjny z całą pewnością wprost wypowiedziałby się na ten temat, czego nie uczynił. I w tym zakresie przynajmniej od 2022 r. ugruntowane jest orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż jest to przesłanka nieważnościowa.

Uwzględniając zatem ponad czterdziestoletni utrwalony już dorobek praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych w zakresie uznawania za źródło interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym materialnej normy prawnej kreującej ten interes prawny, wsparty także wieloletnim dorobkiem doktryny prawa administracyjnego, należy podzielić stanowisko wyrażone przez NSA, w którym wskazano, że: „Źródłem interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego, jest norma prawa powszechnie obowiązującego, a nie skutki czynności prawnej dokonanej przez podmiot prawa cywilnego.” (uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 30.06.2022 r. I OPS 1/22, także uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 10.04.2024 r., I OPS 1/23). Argumentacja zawarta w tej uchwale dotyczy wykładni pojęcia "interesu prawnego" zawartego w art. 28 kpa, mającego zastosowanie w każdej sprawie administracyjnej, w tym także w prowadzonej na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego., ponieważ przepis ten stanowi normatywny punkt odniesienia do identyfikowania stron postępowania administracyjnego. W świetle powołanej uchwały czynność prawna ze sfery prawa cywilnego może być źródłem interesu prawnego w prawie administracyjnym i w konsekwencji tego uzyskania uprawnienia normowanego tym prawem tylko wtedy, gdy ustawodawca dopuścił w

prawie administracyjnym taki skutek materialnoprawny czynności cywilnoprawnej.

Komisja zwraca przy tym uwagę, że nie bez znaczenia w niniejszej sprawie pozostaje także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 września 2025 r. I OSK 1889/22, dot. nieruchomości przy ul. Schroegera 74. Jak ustalono, w sprawie tej jako strona postępowania występowała również E K, która na podstawie tej samej umowy sprzedaży spadku z dnia 24 września 2002 r. Rep. A nr , co w niniejszej sprawie w imieniu I B nabyła spadek po B i W małżonkach B. Sąd w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 września 2025 r. wskazał, że, „umowa sprzedaży spadku z dnia 24 września 2002 r., nie legitymowała w rozumieniu art. 7 ust. 1 i nast. dekretu oraz w rozumieniu art. 28 k.p.a. (prawa administracyjnego) E K - jako nabywcy spadku po B i W małżonkach B (w rozumieniu prawa cywilnego) - do skutecznego ubiegania się o przyznanie prawa użytkowania wieczystego na podstawie dekretu warszawskiego do gruntu nieruchomości warszawskiej określonej w decyzji Prezydenta z 2008 r. Uznanie tej umowy za skuteczną podstawę, w rozumieniu prawa administracyjnego, do przyznania praw dekretowych decyzją Prezydenta z 2008 r. E K, jako nabywcy spadku po B i W małżonkach B, stanowiło zatem rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, określającego podmiotowy zakres przyznania prawa do gruntu nieruchomości warszawskiej, co wyczerpuje przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. także w powiązaniu z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy o Komisji”.

Mając powyższe na uwadze, uznanie, że E K przysługują prawa strony stanowi rażące naruszenie prawa i stanowi podstawę do wydania decyzji o stwierdzeniu nieważności na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Przy czym, Komisja uznała, że w przedmiotowej sprawie należało stwierdzić nieważność

decyzji reprivatyzacyjnej w części - co do udziału należącego do E K, z uwagi na fakt, iż skutki tej wadliwości nie powinny rozciągać się poza konieczny zakres podmiotowo-przedmiotowy. Brak było bowiem podstaw do stwierdzenia nieważności decyzji dekretowej w pozostałej części, tj. co do T S -J, A C, A N, B K. Osoby te są spadkobiercami dawnych właścicieli nieruchomości (spadkobiercą dawnego właściciela S J był K J, a T S-J – obecnie jest spadkobiercą K J, A C i A N – są spadkobierczyniami I Z L, B K jest spadkobiercą W B).

Wskazać w tym miejscu należy, że stwierdzenie nieważności decyzji na podstawie art. 156 k.p.a. możliwe jest również tylko w części dotkniętej wadą określoną w art. 156 § 1 k.p.a. (uchwała siedmiu sędziów NSA z dnia 23 lutego 1998 r., OPS 6/97). Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 14 listopada 2025 r. sygn. akt I OSK 446/23 (dot. ul. Nowy Świat 28), „zastosowanie takiego rozwiązania powinno być uzależnione od wnikliwego rozważenia zarówno przyczyny nieważności, jak i przedmiotu rozstrzygnięcia zawartego w decyzji. Zatem nawet w sytuacji braku wyraźnego zastrzeżenia kodeksowego, dopuszczającego stwierdzenie nieważności decyzji w części, praktyka taka generalnie nie jest wykluczona i w uzasadnionych warunkach jest dopuszczana. Przede wszystkim zaś przepis art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy o Komisji wprost stanowi o dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej w całości lub w części, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a. Ustawodawca w tym przypadku wprost dopuścił zatem stwierdzenie nieważności decyzji w części, mając wszak wiedzę o tym, co stanowi przedmiot takiej decyzji reprivatyzacyjnej. Tym bardziej zatem za możliwe należy uznać stwierdzenie nieważności decyzji dekretowej w części, nie istnieją bowiem w tym zakresie wątpliwości spowodowane brzmieniem przepisu”.

Z tych też względów, Komisja ponownie rozstrzygając sprawę stwierdziła nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 lutego 2016 r. nr 37/GK/DW/2016, w części co do udziału należącego do E K. Zdaniem Komisji, brak legitymacji nabywczyni roszczeń określonej w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego w postępowaniu, dotyczącym wydania decyzji na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 tego dekretu, stanowi podstawę stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej w tej części, z powodu wady rażącego naruszenia prawa, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

4. Podstawy prawne wydania decyzji.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z 9 marca 2017 r. przysługują Komisji - w przypadku stwierdzenia, że zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a. lub w przepisach szczególnych - uprawnienia do stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej w całości lub w części.

Z kolei, w myśl art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4, jeżeli wystąpią przesłanki wskazane w art. 30 ust. 1 od pkt 1 do 8. Artykuły te nawiązują do art. 156 § 1 k.p.a. Stosownie zaś do treści jego pkt 2, organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Pojęcie prawa w zwrocie „rażące naruszenie prawa” powinno być rozumiane szeroko, obejmując swoim zakresem przepisy prawa materialnego, procesowego oraz przepisy o charakterze ustrojowym (zob. J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, 2009, s. 599). W wyroku z dnia 27 maja

2025 r. sygn. akt II GSK 2350/21, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż „O rażącym naruszeniu prawa, o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. można mówić jedynie i wyłącznie wówczas, gdy spełnione są kumulatywnie trzy podstawowe przesłanki tego stanu, tj. naruszenie prawa ma charakter oczywisty, widoczny na "pierwszy rzut oka", charakter przepisu, który został naruszony pozwala na proste uznanie oczywistości jego naruszenia (jest on jasny, klarowny i nie wymaga prowadzenia skomplikowanej wykładni prawa) oraz przemawiają za tym racje (skutki) społeczne i ekonomiczno-gospodarcze, które wywołuje rozstrzygnięcie dotknięte wadą kwalifikowaną. Ta ostatnia przesłanka musi mieć przy tym decydujące znaczenie przy dokonywaniu oceny stwierdzonego naruszenia prawa, albowiem łączy pierwsze dwie, akcentując i niejako warunkując istotność wady kwalifikowanej. Nie zawsze bowiem oczywiste naruszenie jasnego w swej warstwie interpretacyjnej przepisu prawa oznaczać będzie, że ma ono charakter rażący. Kluczowe są bowiem skutki społeczno-ekonomiczno-gospodarcze, jakie owo naruszenie powoduje w obrocie prawnym, czyniąc dalsze trwanie decyzji niemożliwym do zaakceptowania w państwie prawa”.

W niniejszej sprawie, decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 lutego 2016 r. nr 37/GK/DW/2016, została wydana z rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. w części co do E K. Osoba ta nie posiadała interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Prezydent m.st. Warszawy, pomimo braku przesłanek materialnoprawnych, rozpoznał sprawę merytorycznie, przyznając prawo użytkowania wieczystego. Oznacza to, że decyzja reprivatyzacyjna została wydana na podstawie błędnie przyjętej legitymacji procesowej i nieistniejącego interesu prawnego, co prowadzi

do wniosku, że miała miejsce pierwotna wada postępowania administracyjnego, to jest taka, która istniała od samego początku, *ex tunc*.

Tego rodzaju naruszenie musi być zatem zakwalifikowane jako ciężka, kwalifikowana wada prawna, wypełniająca przesłankę z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. - było bowiem oczywiste i dotyczyło podstawowego elementu legalności postępowania, jakim jest legitymacja do występowania w roli strony. Wiązało się również z negatywnymi skutkami w sferze społeczno-gospodarczej, albowiem skutkowało bezpodstawnym wzbogaceniem beneficjentów poprzez ustanowienie na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego kosztem mienia publicznego, należącego do m.st. Warszawy.

Nadto, kontrolowana decyzja Prezydenta m.st. Warszawa z dnia 1 lutego 2016 r. nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. W myśl wskazanego przepisu, przez nieodwracalne skutki prawne należy rozumieć stan prawny powstały wskutek przeniesienia własności albo użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej na osobę trzecią, o ile nie nastąpiło ono nieodpłatnie lub na rzecz nabywcy działającego w złej wierze, lub zagospodarowania nieruchomości warszawskiej na cele publiczne, o których mowa w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W niniejszej sprawie, beneficjentka E K nie przeniosła praw do przedmiotowej nieruchomości na osoby trzecie, dlatego nie wystąpiły nieodwracalne skutki prawne. Tym samym zachodziły podstawy do stwierdzenia nieważności przedmiotowej decyzji co do części w zakresie udziału przysługującego E K wynoszącym 10/30 części (pozostali beneficjenci pozostawali w prawie).

5.Strony postępowania.

Na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Jako strony postępowania przyjęto beneficjentów decyzji: E K, A N, A C, B K ,T S– J i właścicieli wyodrębnionych lokali: K K – O, M Z, Z, M N, K O, M H - S, oraz spadkobierców właścicielki wyodrębnionego lokalu: K K i K O (spadkobiercy M K).

Zgodnie z treścią art. 16a ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja może wszcząć postępowanie rozpoznawcze w razie wniesienia przez prokuratora sprzeciwu od ostatecznej decyzji reprivatyzacyjnej do organu właściwego do wznowienia postępowania albo uchylecia lub zmiany tej decyzji. Stosownie do treści art. 16a ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w razie wszczęcia postępowania rozpoznawczego w sprawie, o której mowa w ust. 1, prokuratorowi służą prawa strony. W konsekwencji za stronę postępowania uznano również Prokuratora Regionalnego we Wrocławiu.

Nadto zgodnie z treścią art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja o wszczęciu postępowania rozpoznawczego zawiadamia m.st. Warszawę oraz pozostałe strony postępowania. Z treści cytowanego przepisu wynika, że stroną postępowania rozpoznawczego przed Komisją jest m.st. Warszawa reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy.

6.Konkluzja.

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a w zw. z art. 30 ust.

1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., art. 38 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Komisja stwierdziła nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 lutego 2016 r. nr 37/GK/DW/2016 w części co do udziału przysługującego E K.

Przewodniczący Komisji

Arkadiusz Myrcha

Pouczenie:

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 10 ust. 4 ustawy z 9 marca 2017 r.). Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jana Kazimierza 10, 01-248 Warszawa, za pośrednictwem Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 52 § 1, art. 53 § 1 oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2026 r., poz. 143; dalej: p.p.s.a.). Skarga powinna czynić zadość wymogom określonym w art. 57 p.p.s.a. Do skargi należy dołączyć jej odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom (w tym dla tut. organu), a ponadto jeżeli w Sądzie nie złożono załączników w oryginale po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych (art. 47 § 1 p.p.s.a.).

2. Zgodnie z art. 57 § 5 k.p.a. termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało: 1) wysłane w formie dokumentu elektronicznego do organu administracji publicznej, a nadawca otrzymał urzędowe poświadczenie odbioru; 2) nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe albo placówce pocztowej operatora

świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym; 3) złożone w polskim urzędzie konsularnym; 4) złożone przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej; 5) złożone przez członka załogi statku morskiego kapitanowi statku; 6) złożone przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego.

Zgodnie z art. 71 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz. U. z 2025 r. poz. 366 z późn. zm.) Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej dokonał wyboru Poczty Polskiej Spółki Akcyjnej z siedzibą w Warszawie jako operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych w latach 2026 - 2035.

3. Wpis od skargi do sądu administracyjnego ma charakter stały i wynosi 200 (dwieście) zł zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2021 r. poz. 535).

4. W myśl zaś art. 243 § 1 p.p.s.a. stronie może być przyznane - na jej wniosek - prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych. Wniosek o przyznanie prawa pomocy powinien zawierać oświadczenie strony obejmujące dokładne dane o stanie majątkowym i dochodach, a jeżeli wniosek składa osoba fizyczna, ponadto dokładne dane o stanie rodzinnym oraz oświadczenie strony o niezatrudnieniu lub niepozostawianiu w innym stosunku prawnym z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym. Wniosek składa się na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru (art. 252 § 1 i § 2 p.p.s.a.). Zgodnie zaś z art. 244 § 1 p.p.s.a. prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.

5. Zgodnie z treścią art. 87 § 1 p.p.s.a. strona może złożyć wniosek o przywrócenie terminu do złożenia skargi na decyzję Komisji. Wniosek ten należy złożyć do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie za pośrednictwem Komisji, w terminie siedmiu dni od czasu ustania przyczyny uchybienia terminu. W piśmie tym należy uprawdopodobnić

okoliczności wskazujące na brak winy w uchybieniu terminu. Równocześnie z wnioskiem strona powinna dokonać czynności, której nie dokonała w terminie. Po upływie roku od uchybionego terminu, jego przywrócenie jest dopuszczalne tylko w przypadkach wyjątkowych.

6. W myśl zaś art. 16 ust. 3 ustawy z 9 marca 2017 r. w zw. z art. 49 § 1 k.p.a., strony mogą być zawiadamiane o wszczęciu postępowania, decyzjach i innych czynnościach Komisji poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Zawiadomienie albo doręczenie uważa się za dokonane po upływie 7 dni od dnia publicznego ogłoszenia. Z uwagi na to, że doręczenie decyzji następuje w formie publicznego ogłoszenia Komisja informuje, że z treścią decyzji strony mogą zapoznać się w urzędzie zapewniającym obsługę administracyjno - biurową Komisji w dniach i godzinach pracy tego urzędu.

7. Zgodnie z treścią art. 49b § 1 k.p.a., w przypadku zawiadomienia strony zgodnie z art. 49 § 1 lub art. 49a o decyzji lub postanowieniu, które podlega zaskarżeniu, na wniosek strony, organ, który wydał decyzję lub postanowienie, niezwłocznie, nie później niż w terminie trzech dni od dnia otrzymania wniosku, udostępnia stronie odpis decyzji lub postanowienia w sposób i formie określonych we wniosku, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje organ, nie umożliwiają udostępnienia w taki sposób lub takiej formie.

8. Stosownie do treści art. 39 a ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r. od decyzji Komisji stronie nie przysługują przewidziane w odrębnych przepisach środki prawne wzruszenia decyzji dotyczące wznowienia postępowania, uchylecia, zmiany lub stwierdzenia nieważności decyzji.

