



Warszawa, dnia 17 września 2025 r.

Sygn. akt KR I R 29/24

DECYZJA nr KR I R 29/24

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w składzie:

Przewodniczącego Komisji:

Arkadiusz Myrcha

Członkowie Komisji:

Mirosław Józef Pampuch, Anna Tarczyńska, Adrian Wasielewski, Anna Wierzbica,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 17 września 2025 r.,
w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 stycznia 2015 r., nr 29/GK/DW/2015;
z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, Prokuratora Regionalnego w Warszawie,
Miasto Stołeczne Warszawa, Miasto Stołeczne Warszawa,
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 2024
r., poz. 572, z 2025 r. poz.769 dalej: k.p.a.),

orzeka:

stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 stycznia 2015 r. nr 29/GK/DW/2015 w całości.

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 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., postanowieniem z dnia 27 czerwca 2018 r. wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze pod sygn. akt KR II R 34/18, w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 stycznia 2015 r., nr 29/GK/DW/2015 dotyczącej nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Kredytowej 6, stanowiącej działkę ewidencyjną nr : , obręb , dla prowadzona jest księga wieczysta nr i (dawne oznaczenie wykazem hipotecznym nr).

Decyzją z dnia 18 grudnia 2018 r. nr KR II R 34/18, Komisja uchyliła decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 stycznia 2015 r., nr 29/GK/DW/2015 w całości i przekazała sprawę do ponownego rozpatrzenia Prezydentowi m.st. Warszawy.

Komisja oceniając decyzję dekretową zarzuciła, że została ona wydana pomimo nieustalenia posiadania nieruchomości przez dotychczasowego właściciela w dacie złożenia wniosku dekretowego. Nadto, że przeniesienie roszczeń do nieruchomości nastąpiło w zamian za świadczenie rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości oraz że organ pominął w toczącym się postępowaniu właścicieli wyodrębnionych lokali.

W ustawowym terminie, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie złożyli: M T . i Z' N. , oraz M' o St W... zaskarżając decyzję Komisji.

Wyrokiem z dnia 21 stycznia 2020 r. sygn. akt I SA/Wa 286/19, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie rozpatrzył obie skargi i uchylił w całości zaskarżoną decyzję Komisji. W ocenie Sądu, po pierwsze wadliwości decyzji reprivatyzacyjnej nie można upatrywać w nieustaleniu przesłanki posiadania nieruchomości w rozumieniu art. 30 ust. 1 pkt 4b ustawy z 9 marca 2017 r., co miało się przejawiać brakiem analizy tej kwestii w decyzji Prezydenta z 2015 r. i skutkować wyeliminowaniem jej z obrotu prawnego. Po drugie, Komisja nie oceniła w sposób wyczerpujący naruszenia interesu społecznego w tej sprawie i nie przedstawiła przekonujących dowodów dotyczących wartości całej nieruchomości. Dodatkowo Sąd nie podzielił stanowiska Komisji, według którego brak udziału właścicieli wyodrębnionych lokali miał wpływ na wynik sprawy oraz że stanowiło to naruszenie przepisów postępowania w rozumieniu art. 30 ust. 1 pkt 4a ustawy.

W ocenie Sądu, przy ponownym rozpoznaniu sprawy, w związku z wniesionymi skargami - dotyczącymi ustalenia podlegania nieruchomości przy ul. Kredytowej 6 pod układ indemnizacyjny - na decyzję Ministra Finansów z dnia 9 marca 2018 r., utrzymującą w mocy decyzję z dnia 29 grudnia 2017 r. oraz wskazaniem sądu, Komisja powinna uwzględnić prowadzone postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym o sygn. akt I OSK 1789/19.

Komisja od wyroku z dnia 21 stycznia 2020 r. sygn. akt I SA/Wa 286/19 złożyła w ustawowym terminie skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Wyrokiem z dnia 12 września 2024 r., sygn. akt I OSK 2610/20, Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Komisji uznając zarzuty skargi za niezasadne.

Sąd wskazał, że już po dacie wydania wyroku I instancji, skład powiększony Naczelnego Sądu Administracyjnego podjął dnia 10 kwietnia 2024 r. uchwałę I OPS 1/23, że nabywcy roszczeń nie przysługuje przymiot strony w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 dekretu. Oczywiście jest, że ani Komisja w dacie wydania decyzji ani też Sąd Wojewódzki rozpoznając sprawę przed datą powzięcia ww. uchwały nie mogli uwzględnić wynikającej z niej tezy. Zdaniem Sądu, skoro nabywcy roszczeń nie przysługuje interes prawny w postępowaniu dekretowym, to brak jest podstaw do badania przez Komisję przesłanki z art. 30 ust. 1 pkt. 5 ustawy. Konieczne jest natomiast ponowne dokonanie przez Komisję prawidłowości wydanej w sprawie decyzji reptrywatyzyacyjnej w świetle wykładni art. 7 ust. 1 i 2 dekretu w związku z art. 28 k.p.a. przedstawionej w ww. uchwale.

Obecnie przedmiotowa sprawa prowadzona jest pod sygnaturą akt KR I R 29/24, o czym poinformowano w dniu 13 grudnia 2024 r. w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości.

Zawiadomieniem z dnia 5 sierpnia 2025 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 5 sierpnia 2025 r.

W dniu 10 września 2025 r. Społeczna Rada złożyła opinię w niniejszej sprawie, wnosząc o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy w całości.

II.

Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje:

1. Opis nieruchomości.

1.2. Przedwojenna nieruchomość hipoteczna położona przy ul. Erywańskiej (obecnie Kredytowej 6) oznaczona była jako „...”, inw. Nr ...”. Obecnie nieruchomość stanowi zabudowaną działkę ewidencyjną nr ... o obrębie ..., dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą nr ...

1.2. Aktualnie w dziale II księgi wieczystej nr ... , prawo własności działki ewidencyjnej nr ... w obrębie ... ujawnione jest na rzecz nr ... / w udziale 7861/10000 części i właścicieli wyodrębnionych lokali w udziale 2139/10000 części.

1.3. Budynek położony w Warszawie przy ulicy Kredytowej 6 pod historyczną nazwą kamienica „... G...”, został ujęty w gminnej ewidencji zabytków Miasta Stołecznego Warszawy, liczba porządkowa nr ... (ID '...').

2. Przedwojenni właściciele nieruchomości oraz ich następcy prawni.

2.1. Przedwojennym właścicielem nieruchomości warszawskiej hip nr ... był J... vel I... G... prowadzący przedsiębiorstwo pod firmą „J... G... S... Ż...” w Warszawie, na mocy aktu notarialnego z dnia 22.01.1936 r. Nr 24 tomu II ww. księgi.

2.2. J... vel I... I G... wyemigrował do Australii i tam zmarł w dniu 23 sierpnia 1941 r. Spadek po nim, na mocy postanowienia Sądu Grodzkiego w Warszawie z dnia 28.10.1948 r. sygn. akt I..., nabył w całości jego syn L... G... I... : C... zmarł dnia 12 października 1995 r. Z kolei, spadek po I... i G... na mocy postanowienia Sądu Rejonowego dla Warszawy m.st. Warszawy z dnia 20 grudnia 2000 r. sygn. akt ... z mocy ustawy nabyli: bratanek S... i G..., bratanica Y... C... z domu C... oraz bratanica V... i B... M..., z domu G..., w częściach równych po 1/3 spadku każde z nich.

3. Objęcie gruntu i złożenie wniosku dekretowego.

3.1. Objęcie przedmiotowego gruntu w posiadanie przez Gminę m.st. Warszawy nastąpiło w dniu 23 stycznia 1948 r., tj. z dniem ukazania się ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym nr 3 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy o objęciu

w posiadanie gruntu. W związku z tym termin do złożenia wniosku upłynął z dniem 23 lipca 1948 r.

3.2. Wniosek dekretowy do przedmiotowej nieruchomości został złożony w dniu 20 lipca 1948 r. przez adwokata L. S. – pełnomocnika doktora L. G. występującego jako spadkobierca J. G. – właściciela nieruchomości w Warszawie ul. Kredytowa 6. Umieszczona na wniosku prezentata potwierdza, że została pobrana opłata manipulacyjna od wniosku w wysokości 3000 zł, asygnata przychodowa nr 37855.

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

4.1. Orzeczeniem administracyjnym z dnia 15 lipca 1949 r. l.dz. Prezydent m.st. Warszawy, odmówił dotychczasowemu właścicielowi prawa własności czasowej do gruntu przedmiotowej nieruchomości i jednocześnie stwierdził, że wszystkie budynki znajdujące się na powyższym gruncie przeszły na własność Gminy m.st. Warszawy. W uzasadnieniu tego orzeczenia podano, że zgodnie z prawomocnym planem zagospodarowania przestrzennego teren ww. nieruchomości został przeznaczony na cele użyteczności publicznej o zabudowie biurowej.

4.2. Decyzją z dnia 27 marca 1950 r. nr , Ministerstwo Budownictwa utrzymało w mocy orzeczenie administracyjne z dnia 15 lipca 1949 r.

4.3. W wyniku kilkukrotnego rozpatrzenia wniosku z 1998 r. dot. stwierdzenia nieważności decyzji (wyroki WSA w Warszawie w sprawach: I , I S , I S) decyzją z dnia 25 marca 2010 r. nr , Minister Infrastruktury stwierdził nieważność decyzji Ministerstwa Budownictwa z dnia 27 marca 1950 r. nr oraz utrzymanego nią w mocy orzeczenia administracyjnego Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 15 lipca 1949 r. o odmowie przyznania prawa własności czasowej.

4.4. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 28 lutego 2012 r. sygn. akt , oddalił skargę na ww. decyzję Ministra Infrastruktury.

4.5. Od powyższego wyroku zostały wniesione skargi kasacyjne, a następnie cofnięte, w związku z czym Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 23 lipca 2013 r. sygn. akt umorzył postępowanie kasacyjne.

5. Sprzedaż praw i roszczeń.

5.1. Na mocy umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego z dnia 26 lutego 2013 r. Rep. Nr [redacted] (w wykonaniu umowy przedwstępnej z dnia 16 grudnia 2005 r.), na podstawie pełnomocnictwa z dnia 16 grudnia 2005 r. Rep. A nr [redacted], M[redacted] Fi[redacted], działająca w imieniu własnym oraz w imieniu i na rzecz: Y[redacted] St[redacted] G[redacted], V[redacted] M[redacted] (spadkobierców L[redacted] G[redacted]) sprzedała M[redacted] T[redacted] i Z[redacted] Ni[redacted] całe przysługujące Y[redacted] C[redacted] St[redacted] G[redacted] oraz Vi[redacted] M[redacted] udziały w prawach i roszczeniach do nieruchomości położonej w Warszawie przy ulicy Kredytowej 6, objętej księgą wieczystą pod nazwą: „W mieście Warszawie przy ulicy Erewańskiej pod Nr [redacted] inw. Nr [redacted] za cenę już uiszczoną w łącznej kwocie 200.000 USD, co stanowi równowartość 659.100 zł. M[redacted] T[redacted] i Z[redacted] N[redacted] oświadczyli, że wszystkie ww. udziały w prawach i roszczeniach kupują po połowie, tj. w udziałach wynoszących po 1/2 części, przy czym Z[redacted] N[redacted] oświadczył, że nabycie swojego udziału wynoszącego 1/2 części dokonuje za fundusze własne do swojego majątku osobistego, bo obowiązuje go ustrój rozdzielczości majątkowej.

6. Decyzja reprivatyzacyjna z dnia 28 stycznia 2015 r. nr 29/GK/DW/2015.

6.1. Decyzją z dnia 28 stycznia 2015 r. nr 29/GK/DW/2015, Prezydent m.st. Warszawy, po rozpoznaniu wniosku z dnia 20 lipca 1948 r.:

- w pkt 1 decyzji, ustanowił na 99 lat prawo użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,7811 części zabudowanego gruntu o powierzchni 1162 m², położonego przy ulicy Kredytowej 6 oznaczonego jako działka ewidencyjna nr 1 w obrębie [redacted] uregulowanego w [redacted] na rzecz: M[redacted] T[redacted] - w udziale wynoszącym 0,39055 części gruntu oraz Z[redacted] N[redacted] - w udziale wynoszącym 0,39055.
- w pkt 2 decyzji, ustalił czynsz symboliczny z tytułu użytkowania wieczystego udziału w gruncie opisanym w pkt 1 w wysokości 907,64 zł netto;
- w pkt 6-12 decyzji zawarto warunki cywilnoprawne.

6.2. Przedmiotowa decyzja reprivatyzacyjna nie została wykonana w formie zawarcia aktu notarialnego.

6.3. Osobną decyzją nr [redacted] z dnia 13 stycznia 2015 r. Prezydent m.st. Warszawy, odmówił M[redacted] i Z[redacted] i Ni[redacted], ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do udziału 0,2189 części gruntu o powierzchni 1162 m²,

oznaczonego jako działka nr w obrębie uregulowanego w księdze wieczystej nr oddanego w użytkowanie wieczyste właścicielom lokali mieszkalnych nr: znajdujących się w budynku przy ulicy Kredytowej 6.

7. Sprzeciw Prokuratora w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej.

7.1. Pismem z dnia 21 marca 2018 r. I , Prokurator Prokuratury Regionalnej w Warszawie wniósł sprzeciw do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W od decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 stycznia 2015 r. nr 29/GK/DW/2015, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, z uwagi na fakt, iż decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez spełnienia przesłanki posiadania. Nadto, prokurator zarzucił, że nieprawidłowo zostały ustalone udziały w gruncie, do którego ustanowiono użytkowanie wieczyste.

7.2. Sprawa została zarejestrowana przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w W pod sygn. akt . Obecnie została zawieszona, z uwagi na toczące się postępowanie przed Komisją.

8. Wątek indemnizacyjny.

8.1. L : G w dniu 10 lipca 1954 r. uzyskał obywatelstwo holenderskie i w oparciu o postanowienia układu między rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Królestwa Holandii z dnia 20 grudnia 1963 r. w sprawie obywatelstwa wierzycieli, w 1970 r. za nieruchomość warszawską położoną przy ul. oraz za dwie nieruchomości l położone przy ul. l i ul. C , uzyskał odszkodowanie w wysokości 300.000 NLG.

8.2. Minister Rozwoju i Finansów - na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. - decyzją z dnia 29 grudnia 2017 r. umorzył jako bezprzedmiotowe postępowanie administracyjne, wszczęte na wniosek Prezydenta m.st. Warszawy w sprawie zastosowania ustawy z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych (Dz. U. Nr 12, poz. 65), w stosunku do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Kredytowej 6.

Na uzasadnienie swojego stanowiska podał, że L C spadkobierca dawnego

8.3. Decyzją z dnia 9 marca 2018 r. znak: ., Minister Finansów,
po ponownym rozpatrzeniu sprawy wniesionym przez Prokuratora i Prezydenta m.st. Warszawy, na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 127 § 3 k.p.a., **utrzymał w mocy decyzję Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 29 grudnia 2017 r., uzasadniając że rozstrzygnięcie to jest prawidłowe, bowiem nie wystąpił stan podlegający stwierdzeniu w formie decyzji deklaratoryjnej, że nieruchomość przy ul. Kredytowej 6 została objęta postanowieniami układu indemnizacyjnego.**

8.5. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 28 października 2022 r. I
- na skutek skarg kasacyjnych Miasta i Ministra Finansów - uchylił zaskarżony wyrok
WSA w Warszawie sygn. akt I i oddalił skargi oraz oddalił skargę kasacyjną
Miasta Stołecznego Warszawy.

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie zgromadzonych w sprawie dokumentów, tzn.: akt postępowania rozpoznawczego KR I R 29/24, kopii akt z Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy dotyczących reperywatyizacji nieruchomości przy ul. Kredytowa 6, dokumentów udostępniionych przez Biuro Organizacji Urzędu Miasta Stołecznege Warszawy, akt postępowań prowadzonych przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Warszawie (sygn. akt [redacted], [redacted]), [redacted] i [redacted], odpisu akt księgi hipotecznej nr [redacted], kopii akt postępowań sądowych o sygn. akt [redacted], akt postępowań prowadzonych przed Ministrem Finansów ([redacted]), [redacted], kopii akt prokuratorskich ([redacted]).

III.

Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja zważyła, co następuje:

1. Podstawy rozstrzygnięcia.

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 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. Zgodnie zaś z art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4, jeżeli decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Stosownie do treści art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, jeżeli została ona wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

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. (1) naruszenie prawa ma charakter oczywisty, widoczny na "pierwszy rzut oka", (2) charakter przepisu, który został naruszony pozwala na proste uznanie oczywistości jego naruszenia (jest on jasny, klarowny i nie wymaga prowadzenia skomplikowanej wykładni prawa) oraz (3) 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 28 stycznia 2015 r. nr 29/GK/DW/2015, została wydana z rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. Stronami tej decyzji były bowiem osoby, które nie posiadały interesu prawnego

w rozumieniu art. 28 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego (o czym szerzej w pkt. 2 niniejszej decyzji). Tego rodzaju naruszenie miało charakter kwalifikowany – 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.

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

Przepisem definiującym pojęcie strony postępowania administracyjnego, w tym również strony postępowania o przyznanie prawa użytkowania wieczystego na podstawie przepisów dekretu warszawskiego jest art. 28 k.p.a. Zgodnie z jego treścią stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Jak przyjęto w orzecznictwie, pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 k.p.a., może być wyprowadzone tylko z przepisów prawa materialnego, czyli z normy prawnej, która stanowi podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku (por. wyrok NSA z dnia 19 stycznia 1995 r., I SA 1326/93). W przypadku spraw dekretowych tego rodzaju regulacją jest art. 7 ust. 1 Dekretu. Stosownie do jego treści: **dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie - użytkownicy gruntu mogą w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną.**

Przedmiotem ponownego rozpoznania przez Komisję jest decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 stycznia 2015 r. nr 29/GK/DW/2015 ustanawiająca użytkowanie wieczyste do gruntu warszawskiego położonego przy ul. Kredytowej 6 na rzecz **nabywców** praw i roszczeń.

Jak już wyżej wskazano, Komisja w przedmiotowej sprawie wydała decyzję w dniu 18 grudnia 2018 r. nr KR II R 34/18, w której uchyliła ww. decyzję Prezydenta m.st. Warszawy i przekazała sprawę **do** ponownego rozpatrzenia Prezydentowi. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 21 stycznia 2020 r. I SA/Wa 286/19, uchylił

ww. decyzję Komisji, nie podzielając stanowiska Komisji co do wskazanych w niej naruszeń. Powyższe stanowisko podtrzymał, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 września 2024 r. I OSK 2610/20. W wyroku tym wskazał, że przy ponownym rozpoznaniu sprawy konieczne jest dokonanie przez Komisję prawidłowości wydanej w sprawie decyzji reprivatyzacyjnej w świetle wykładni art. 7 ust. 1 i 2 dekretu w związku z art. 28 k.p.a. przedstawionej w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2024 r. I OPS 1/23.

Powyższe skutkuje koniecznością zastosowania art. 153 oraz art. 170 p.p.s.a. W myśl art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935; dalej: p.p.s.a.) 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. Przepis ten ma charakter bezwzględnie obowiązujący, wobec czego ani organ administracji publicznej, ani sąd administracyjny orzekając ponownie w tej samej sprawie, nie mogą pominąć oceny prawnej wyrażonej we wcześniejszym orzeczeniu.

Zgodnie z art. 170 p.p.s.a. orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby. Moc wiążąca orzeczenia określona w tym przepisie, w odniesieniu do sądów oznacza, że muszą one przyjmować, iż dana kwestia prawna kształtuje się tak, jak stwierdzono w prawomocnym orzeczeniu.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że zarówno organ administracji, jak i sąd, rozpatrując sprawę ponownie, obowiązane są zastosować się do oceny prawnej zawartej w uzasadnieniu wyroku, bez względu na poglądy prawne wyrażone w orzeczeniach sądowych w innych sprawach. Zatem ocena prawna traci moc wiążącą tylko w przypadku zmiany prawa, zmiany istotnych okoliczności faktycznych sprawy (ale tylko zaistniałych po wydaniu wyroku, a nie w wyniku odmiennej oceny znanych i już ocenionych faktów i dowodów) oraz w przypadku wzruszenia we właściwym trybie orzeczenia zawierającego ocenę prawną (zob. wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2024 r. I GSK 1138/21; wyrok NSA z 25 sierpnia 2022 r. III FSK 1531/21).

Z tych też względów, Komisja była zobligowana ponownie rozpoznać sprawę, biorąc

za podstawę wytyczne wskazane w ww. wyrokach oraz stan sprawy.

W ramach tego zasadnym jest w pierwszej kolejności odniesienie się do zalecenia sądu, aby przy ponownym procedowaniu uwzględnić toczące się przed Naczelnym Sądem Administracyjnym postępowanie o sygn. akt I OSK 1789/19, ze skarg kasacyjnych od wyroku WSA w Warszawie z dnia 23 stycznia 2019 r. I SA/Wa 861/18 uchylającego decyzję Ministra Finansów z dnia 9 marca 2018 r. oraz poprzedzającą ją decyzję Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 29 grudnia 2017 r., które ostatecznie stwierdzały, że przedmiotowa nieruchomość nie podlegała pod holenderski układ indemnizacyjny. Jak ustalono, postępowanie to zostało już zakończone. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 28 października 2022 r. I OSK 1789/19, uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargi. W tej sytuacji, decyzja Ministra Finansów z dnia 9 marca 2018 r. utrzymująca w mocy decyzję Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 29 grudnia 2017 r. stała się prawomocna.

Komisja analizując ponownie sprawę jest zobligowana uwzględnić wykładnię prawa przyjętą w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2024 r. I OPS 1/23, w której stwierdzono, że „stronie umowy przelewu wierzytelności określonej w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. z 1945 r. Nr 50, poz. 279, ze zm.), nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.) do uzyskania prawa użytkowania wieczystego w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 powołanego dekretu.” Jest to następstwem uznania przez skład powiększony, że uprawnienie restytucyjne wynikające z art. 7 ust. 1 i ust. 2 dekretu przysługuje wyłącznie osobie, która utraciła prawo własności, ewentualnie jej spadkobiercom. Natomiast, osoby trzecie, które nabyły roszczenia w drodze umów cywilnoprawnych, nie mogą domagać się ich konstytucyjnej ochrony, ponieważ nie zostały pozbawione własności w wyniku działania dekretu warszawskiego.

Oczywiste jest, że ani Komisja w dacie wydania swojej decyzji (2018 r.) ani też Wojewódzki Sąd Administracyjny w dacie wydania wyroku (2020 r.) nie mogli uwzględnić stanowiska wynikającego z powyższej uchwały. Jednakże przy ponownym rozpoznaniu sprawy, Komisja jest związana poglądem wyrażonym w tej uchwale.

Należy przy tym podkreślić, że, w uchwale I OPS 1/23 potwierdzono jedynie ukształtowaną i ugruntowaną na przestrzeni wielu dziesiątek lat wykładnię przysługiwania

interesu prawnego w sferze prawa administracyjnego na podstawie normy prawa materialnego. Niniejsza uchwała dotyczy zatem tylko tej części postępowania o ustanowienie prawa określonego w dekrete warszawskim na podstawie art. 7 ust. 1 i 2, które kończy się wydaniem decyzji administracyjnej o przyznaniu takiego prawa do gruntu nieruchomości warszawskiej.

Zauważyć też należy, iż Naczelny Sąd Administracyjny odnosił się do tej kwestii już w uchwale z dnia 22 lutego 2022 r. sygn. akt I OPS 1/20, stwierdzając, iż: „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”. Dalej Sąd ten wskazywał, że „z samej umowy przelewu, ujętej w art. 509 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, z późn. zm.), której przedmiotem jest wierzytelność odszkodowawcza za odjęcie prawa własności nieruchomości w wyniku zdarzenia lub aktu ze sfery prawa publicznego, nabywcy tej wierzytelności w sprawie o ustalenie odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899, z późn. zm.), nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.)”.

Należy także zwrócić uwagę na kolejną uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2022 r. (sygn. akt I OPS 1/22), która podtrzymała powyższe stanowisko, wskazując, że „stosunki administracyjnoprawne mają charakter jednostronny ściśle powiązany z władczymi kompetencjami organów administrujących (...) Źródłem sytuacji prawnych w prawie administracyjnym mogą być wyłącznie normy prawne i jedynie bezpośredni związek interesu indywidualnego z tymi normami pozwala kwalifikować go jako interes prawny. Skutki czynności prawnej dokonanej przez podmioty prawa cywilnego samoistnie nie stanowią źródła interesu prawnego w przestrzeni prawa administracyjnego”. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „dla uzyskania przymiotu strony, w rozumieniu art. 28 k.p.a., konieczne jest istnienie normy prawa materialnego, która łączyłaby z faktem zawarcia umowy przelewu wierzytelności skutek w postaci przypisania nabywcy wierzytelności interesu prawnego.”

Ostateczne potwierdzenie, że nabywcom praw i roszczeń wynikających z dekretu warszawskiego 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 stanowi powołana już wyżej uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego składu siedmiu sędziów z dnia 10 kwietnia 2024 r., I OPS 1/23.

Uchwała ta, nie odnosi się tylko do współcześnie rozpatrywanych wniosków o przyznanie prawa użytkowania wieczystego. Już z samej jej treści wynika możliwość kwestionowania decyzji reprivatyzacyjnych wydanych przed jej opublikowaniem, w granicach wynikających z przepisów prawa (zob. też wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 września 2024 r. sygn. akt: I OSK 444/21 i I OSK 239/21, dot. ul. Siennej 29 oraz z dnia 28 stycznia 2025 r. I OSK 221/22, dot. ul. Senatorska, Miodowa, Podwale).

Odnosząc powyższe do ustaleń faktycznych zaistniałych na kanwie niniejszej sprawy, wskazać należy, że decyzją z dnia 28 stycznia 2015 r. nr 29/GK/DW/2015, Prezydent m.st. Warszawy ustanowił prawo użytkowania wieczystego do gruntu położonego w Warszawie przy ul. Kredytowej 6 na rzecz M. T. i Z. N., a więc osób które nie są spadkobiercami byłego właściciela nieruchomości, zaś ich uprawnienie wywiódł z umowy sprzedaży z 2013 r. Tymczasem, umowa ta nie legitymowała, M. T. i Z. N. jako nabywców 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 28 stycznia 2015 r. W ocenie Komisji, skoro w stanie faktycznym sprawy dawnym właścicielem nieruchomości był J. to prawo do bycia stroną w postępowaniu dekretowym przysługiwało wyłącznie jego spadkobiercom, a nie podmiotom, które w 2013 r. nabyły w drodze umowy cywilnoprawnej prawa do tej nieruchomości od przedwojennego właściciela.

Zatem w ocenie Komisji, Prezydent wydając decyzję z dnia 28 stycznia 2015 r. na rzecz ww. osób oraz stwierdzając prawo ich do opłaty symbolicznej naruszył art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w zw. z art. 28 k.p.a. i to w sposób rażący w rozumieniu art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z dnia 22 października 2024 r., sygn. akt I OSK 1055/20 (ul. Wilcza/Skorupki) „przyznanie prawa użytkowania wieczystego decyzją administracyjną wydaną na podstawie art. 7 dekretu na rzecz osoby, która nabyła roszczenia stanowi rażące naruszenie prawa, w rozumieniu art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. - w postaci: art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w zw. z art. 28 k.p.a., określającego kto może być stroną

postępowania administracyjnego". Tożsamy pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 stycznia 2025 r. pod sygn. akt: I OSK 2363/21 (ul. Noakowskiego 20). Wskazać w tym miejscu należy, iż w uchwale z dnia 10 kwietnia 2024 r. I OPS 1/23, co prawda NSA nie wypowiedział się dosłownie co do tego, czy takie naruszenie jest rażącym naruszeniem prawa, jednakże w motywie 29 ww. uchwały odwołał się do trybu kwestionowania takich decyzji repriwatyzacyjnych poprzez stwierdzanie ich nieważności i wskazał wprost, że w sądowej praktyce orzecniczej wydanie decyzji wobec podmiotu niebędącego stroną tej decyzji stanowi przyczynę nieważności decyzji administracyjnych. Zatem nie ulega wątpliwości, że NSA uznał, że analizowana kwestia wynikania interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym z normy prawa materialnego dot. decyzji nieważnych, a nie decyzji wadliwych, a więc zaadresowanie decyzji repriwatyzacyjnej do nabywcy praw i roszczeń jako kwalifikowane naruszenie prawa, jest podstawą stwierdzenia nieważności decyzji repriwatyzacyjnej. Na marginesie należy zauważyć, że przed wskazaną uchwałą w obrocie prawnym funkcjonowały orzeczenia, w których podnoszono, że ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz nabywcy singularnego roszczenia dekretowego rażąco narusza prawo, dlatego jest niedopuszczalne. Taki pogląd został wyrażony m.in. wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 sierpnia 2022 r., o sygn. akt: I OSK 2875/20; I OSK 2034/20; I OSK 707/20 oraz I OSK 1717/20, a także w dwóch wyrokach tego Sądu z 6 października 2022 r., o sygn. akt: I OSK 999/21 oraz I OSK 1578/21.

Z tych też względów, zasadnym było stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 28 stycznia 2015 r., nr 29/GK/DW/2015; gdyż beneficjentem tej decyzji uczyniono osoby, które nie miały przymiotu strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. legitymującego te osoby do udziału w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu.

3. Elementy cywilno-prawne w decyzji repriwatyzacyjnej.

Odrębną wadliwość decyzji Prezydenta m.st. Warszawy, obarczoną kwalifikowaną wadą prawną, wyrażoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Komisja upatruje również w zamieszczeniu w niej postanowień odnoszących się do materii cywilnoprawnej, której organ administracji publicznej w sposób władczy nie może kształtować. W decyzji tej bowiem poza orzeczeniem o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego gruntu zabudowanej nieruchomości za czynszem symbolicznym, na rzecz beneficjentów decyzji repriwatyzacyjnej (pkt 1 i 2) - co

stanowi istotę rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej na gruncie art. 7 dekretu - zawarto szereg dodatkowych postanowień (pkt 6-11), ujętych w punktach, z których część wprost kształtuje sytuację prawną stron. I tak, w punkcie 7 ustanowione w decyzji prawo użytkowania wieczystego gruntu nie narusza praw osób trzecich istniejących w dniu jego ustanowienia, a ewentualne nakłady poczynione na przedmiotowej nieruchomości przez osoby trzecie mogą być dochodzone na drodze cywilnej. W pkt 8 decyzji reprivatyzacyjnej, organ stwierdził, że „korzystanie z nieruchomości przez wieczystych użytkowników powinno być zgodne z planem zagospodarowania przestrzennego (w przypadku jego uchwalenia)”. W pkt 9 decyzji organ stwierdził, że „nieprzestrzeganie przez użytkownika wieczystego warunków określonych w punkcie 8 może skutkować rozwiązaniem umowy.” Ponadto „umowa o oddanie w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu i grunt może być odebrany przed upływem określonego terminu również w przypadku korzystania z gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem lub naruszenia postanowień umowy.” (punkt 9). Z kolei w pkt 10 decyzji organ zawarł zapisy odnoszące się do przysługującego użytkownikowi wieczystemu wynagrodzenia - w razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego, za wzniesione przez niego lub nabyte na własność budynki i inne urządzenia. W punkcie tym organ w sposób stanowczy wskazał wysokość wynagrodzenia oraz sytuację, w której wynagrodzenie nie przysługuje. W pkt 11 decyzji wskazano, że prawa i obowiązki użytkownika wieczystego nie wymienione w decyzji regulują przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz Kodeksu cywilnego.

Podkreślić w tym miejscu należy, iż ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w trybie przepisów dekretu przebiega w dwóch etapach. Po pierwsze w toku postępowania administracyjnego organ bada materialnoprawne przesłanki ustanowienia tego prawa (art. 7 ust. 1 i ust. 2 dekretu warszawskiego) i w przypadku spełnienia tych przesłanek wydaje decyzję administracyjną o ustanowieniu tego prawa na rzecz oznaczonych w decyzji osób. Następny etap prowadzony jest na gruncie cywilnoprawnym i kończy się zawarciem umowy w formie aktu notarialnego, pomiędzy gminą i osobą uprawnioną z decyzji. W ramach tego drugiego etapu gmina rozstrzyga o warunkach zawarcia umowy, a więc również o prawach i obowiązkach stron umowy. Dopiero wówczas możliwe jest wiążące ustalenie praw i obowiązków stron umowy, m.in. poprzez odpowiednie odesłania do przepisów kodeksu cywilnego jak i sankcji skutkującej rozwiązaniem umowy przed jej upływem w przypadku korzystania z gruntu w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie. Istotne jest to, że decyzja jest

elementem, którego treścią organy administracji publicznej, a także strony będą związane w przypadku uzyskania przez tę decyzję waloru ostateczności. Będzie ona więc również wiążąca przy formułowaniu umowy o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego, której zawarcie ma nastąpić w jej wykonaniu.

W tym względzie wskazać należy, że już w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1364/09, wskazano, że użytkowanie wieczyste jest instytucją prawa cywilnego, a zatem przepisy Kodeksu cywilnego powinny służyć do określania warunków zawarcia umowy ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego. Rozwinięcie tej tezy można przy tym znaleźć w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 grudnia 2017 r., sygn. akt I SA/Wa 999/17, który konkludował, iż: „przepisy dekretu, nie zawierają przy tym jakichkolwiek regulacji pozwalających na kształtowanie na etapie postępowania administracyjnego obowiązków przyszłego użytkownika wieczystego. Artykuł 7 ust. 3 in fine dekretu stanowi wprowadzie, że w razie uwzględnienia wniosku gmina określi warunki, pod którymi umowa może zastać zawarta. Jednakże określenie tych "warunków" - uregulowane obecnie w przepisach kodeksu cywilnego - odnosić należy do etapu postępowania cywilnego, które będzie dopiero prowadzone po wydaniu ww. decyzji. To właśnie w ramach tego drugiego etapu rozstrzyga się o "warunkach" zawarcia tej umowy. Skoro zatem normy prawa materialnego nie przewidziały w tym zakresie kompetencji orzeczniczych organów administracji publicznych, to sprawa ta, w myśl art. 2 § 3 k.p.c. należy do drogi postępowania cywilnoprawnego, (...) w tej kwestii rozstrzygnięcie Prezydenta (.....) zostało wydane bez podstawy prawnej". Powyższe potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 grudnia 2024 r. I SA/Wa 1095/23, wydanym co do nieruchomości przy ul. Krakowskie Przedmieście 39.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt badanej sprawy wypada dostrzec, iż nie można wskazać przepisów prawa, które stanowiłyby podstawę prawną dla rozstrzygnięć zawartych w pkt 6-11 ww. decyzji reprivatyzacyjnej. Zdaniem Komisji wszelkie tego rodzaju „dodatkowe” zastrzeżenia umieszczane w decyzji reprivatyzacyjnej należą do jej osnowy i wywierają wpływ na prawa oraz obowiązki stron.

Wskazać trzeba, iż przepisy dekretu, nie zawierają jakichkolwiek regulacji pozwalających na kształtowanie na etapie postępowania administracyjnego obowiązków

przyszłego użytkownika wieczystego. Tymczasem w pkt. 6 ww. decyzji organ, określił, że niestawienie się nabywcy bez usprawiedliwienia w Kancelarii Notarialnej w celu podpisania umowy ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu w wyznaczonym terminie, będzie stanowić podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji jako bezprzedmiotowej. Komisja zwraca tu uwagę, że takie postanowienia stanowią rozstrzygnięcie o charakterze władczym, o którym mowa jest w art. 162 § 1 pkt 2 k.p.a. Nadto, uznanie przez organ decyzji jako bezprzedmiotowej także pociąga za sobą skutek w postaci stwierdzenia wygaśnięcia decyzji, zgodnie z art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. Mając na uwadze powyższe nie sposób jest uznać, że postanowienia zawarte w pkt 6 decyzji reptrywatyzyacyjnej mają jakkolwiek charakter wyłącznie informacyjny, bowiem ich władczy charakter wynika wprost z art. 162 k.p.a.

Przepisy dekretu nie stanowią również podstawy do określania innych warunków przyszłej umowy ustanowienia użytkowania wieczystego, tj. warunków jej zawarcia czy rozwiązania (pkt 9 i 10 decyzji), czy też określania źródła praw i obowiązków użytkowników wieczystych, inne niż wydana decyzja administracyjna (pkt 11 decyzji). Nie ulega bowiem wątpliwości, iż rozstrzygnięcia te, nie należą do sfery prawnej kształtowanej w drodze decyzji administracyjnej. Określenie bowiem tych „warunków” - uregulowanych obecnie w przepisach kodeksu cywilnego – odnosić należy do etapu postępowania cywilnego, które będzie dopiero prowadzone po wydaniu ww. decyzji. To właśnie w ramach tego drugiego etapu, a nie w decyzji administracyjnej, rozstrzyga się o „warunkach” zawarcia tej umowy.

Komisja zwraca również uwagę, że w okolicznościach niniejszej sprawy brak jest podstaw do tego, aby rozstrzygnięcia zawarte w pkt 6 do 11 decyzji traktować inaczej niż pozostałe rozstrzygnięcia tej decyzji, w szczególności aby przypisywać im walor jedynie informacyjny. Przeczą takiemu ich postrzeganiu treści jakie w nich zostały sformułowane, charakterystyczne dla wypowiedzi kontraktowych, jak choćby zapis, że „nieprzestrzeganie warunków określonych w pkt. 8 może skutkować rozwiązaniem umowy”, czy odwołanie się do przepisów ustawy o gospodarce i nieruchomościami oraz kodeksu cywilnego jako aktów kreujących prawa i obowiązki użytkowników wieczystych w zakresie „niewymienionym w decyzji” (pkt 11), co wskazuje, wprost na intencję związania stron już na etapie administracyjnym obowiązkami wskazanymi w pozostałych zakwestionowanych punktach. Są to bez wątpienia elementy, których treścią organy administracji publicznej, a przez to faktycznie także strony - stosownie do art. 110 k.p.a. – będą związane. Będą one więc również wiążące przy formułowaniu umowy o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego, której

zawarcie ma dopiero nastąpić w jej wykonaniu.

Nadto podnieść trzeba, iż organ poprzedził te elementy decyzji sformułowaniem „oraz stwierdzam, że”, co powoduje, że postanowienia te mają walor rozstrzygający sprawę, a nie informacyjny. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 kwietnia 2024 r. w sprawie I OSK 1741/22 (dot. ul. Wilczej 6), postanowienia decyzji po zwrocie „stwierdzam”, nie mogą być przyjęte jako noszące cechy wyłącznie informacyjne, pozbawione waloru rozstrzygnięcia sprawy, wskazującym na wolę organu wyłącznie poinformowania stron o określonych okolicznościach sprawy. Po pierwsze, postanowienia decyzji nie zostały poprzedzone zwrotem „oraz informuje” lub innym równoznacznym, wskazującym na wolę organu wyłącznie poinformowania strony o określonych okolicznościach sprawy. Po drugie, w ocenie NSA, wypowiedź organu w decyzji po słowach „stwierdzam” nie ma charakteru informacyjnego, gdyż struktura decyzji zaprzecza temu aby organ w tym zakresie chciał stronie jedynie wyjaśnić okoliczności sprawy lub o nich poinformować. Postanowienia decyzji znajdują się w części imperatywnej decyzji, w której organ wyraża wolę ukształtowania sprawy administracyjnej, a rozstrzygnięcia w tym zakresie znajdują się wśród kilkunastu innych rozstrzygnięć organu. Po trzecie, postanowienia organu w decyzji zostały poprzedzone zwrotem „oraz stwierdzam”, który pozostaje charakterystyczny dla decyzji administracyjnych o charakterze deklaratoryjnym, a więc administracyjnego aktu stosowania prawa, który nie tworzy nowej sytuacji prawnej, lecz potwierdza wcześniejsze jej powstanie na mocy prawa. Zwrot ten nie może zatem otrzymywać w niniejszej sprawie znaczenia odmiennego od tego, które jest powszechnie stosowane przy rozstrzyganiu spraw decyzją administracyjną o deklaratoryjnym charakterze.

Reasumując, skoro normy prawa materialnego nie przewidywały w tym zakresie kompetencji orzeczniczych organów administracji publicznej, to sprawa ta w myśl art. 2 § 3 k.p.c. należy do drogi postępowania cywilnego. Oznacza to, że Prezydent m.st. Warszawy nie mając kompetencji wynikających z art. 1 k.p.a. i 6 k.p.a. ani podstaw w przepisach prawa materialnego w sposób władczy ukształtował elementy przyszłego stosunku cywilnoprawnego w decyzji administracyjnej. Takie rozstrzygnięcie obarczone jest kwalifikowaną wadą prawną z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., skutkującą nieważnością tej części decyzji. Z tym jednak zastrzeżeniem, że wadliwość tę identyfikować należy w aspekcie działania organu bez podstawy prawnej (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

4. Dodatkowe naruszenie.

Komisja pragnie również zaznaczyć, że w niniejszej sprawie Prezydent m.st. Warszawy bezpodstawnie zawyżył udział w gruncie, do którego zostało ustanowione prawo użytkowania wieczystego na rzecz M. T. i Z. N. do gruntu przy ul. Kredytowej 6 w Warszawie. Otóż decyzją z dnia 28 stycznia 2015 r. nr 29/GK/DW/2015 ustanowiono użytkowanie wieczyste do udziału wynoszącego 0,7811 części. Z kolei decyzją z dnia 13 stycznia 2015 r. nr , odmówiono ustanowienia tego prawa do udziału wynoszącego 0,2189 części właścicielom 19 lokali mieszkalnych nr: 1-19, znajdujących się w budynku przy ulicy Kredytowej 6.

W toku postępowania Komisja ustaliła, iż w budynku przy ul. Kredytowej 6 w Warszawie doszło do sprzedaży 20 lokali, a nie 19 lokali jak wskazano w uzasadnieniu decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 stycznia 2015 r. Analiza tej decyzji oraz powiązanej z nią decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 13 stycznia 2015 r. nr odmawiającej ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,2189 części gruntu, prowadzi do wniosku, iż organ nie uwzględnił sprzedaży lokalu nr . W sentencji decyzji odmawiającej z dnia 13 stycznia 2015 r. organ wymienił bowiem lokale mieszkalne nr , pomijając wspomniany lokal nr . Tymczasem aktem notarialnym z dnia 28 kwietnia 1989 r. Rep. A nr V doszło do sprzedaży tego lokalu na rzecz Ir. H. O. Następnie na mocy postanowienia Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z dnia 15 maja 1991 r. o sygnaturze , spadek po w/w nabyła E. i D. O. Jak wynika z Działu I-Sp księgi wieczystej o numerze , z lokalem tym związane jest prawo użytkowania wieczystego do przedmiotowego gruntu w części 10/1000 (100/10000). Mając na uwadze powyższe, suma udziałów w prawie użytkowania wieczystego związanych z własnością wszystkich 20 wykupionych lokali, wynosi 0,2289 części (a nie jak wskazano 0,2189 części).

Wobec powyższego stwierdzić należy, że organ I instancji winien był ustanowić użytkowanie wieczyste na rzecz beneficjentów w udziale wynoszącym 0,7711 części, nie zaś w udziale wynoszącym 0,7811 części. Tym samym doszło do przyznania tego prawa w większym zakresie niż jest to dopuszczalne. Omawiana wada stanowi naruszenie art. 7 ust. 1-3 dekretu w zw. z art. 233 k.c. nie stanowiące podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji

reprzywatyzacyjnej, a ewentualnie do jej uchylecia (patrz m.in.: wyrok NSA z dnia 24 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 2168/11; wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2224/12; wyrok NSA z dnia 7 września 2015 r., sygn. akt I OSK 2251/13; wyrok NSA z dnia 15 lipca 2015 r., sygn. akt I OSK 2559/13; wyrok NSA z dnia 9 lipca 2015 r., sygn. akt I OSK 2576/13).

Na marginesie Komisja dostrzega również, że istnieją rozbieżności w ww. księdze wieczystej w zakresie wielkości udziału należącego do Miasta Stołecznego Warszawy, poprzez brak ujawnienia w dziale II tej księgi lokalu nr (udział 150/10000), mimo, iż w dziale I-0 lokal ten został ujęty.

5. Skutki prawne wywołane decyzją Komisji.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 3 a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję, w której stwierdza nieważność decyzji reprzywatyzacyjnej lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego lub w przepisach szczególnych.

W myśl art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4, jeżeli decyzja reprzywatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Artykuł ten nawiązuje do art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., stosownie do treści którego organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Według Komisji, w niniejszej sprawie zachodzą przesłanki determinujące konieczność stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 28 stycznia 2015 r., nr 29/GK/DW/2015. Obarczona jest ona bowiem kwalifikowaną wadą prawną wyrażoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Przejawia się to zaś w dwóch aspektach. Po pierwsze, ustanowiono użytkowanie wieczyste na rzecz nabywcy roszczenia dekretowego, które jako uprawnienie administracyjnoprawne, nie podlega obrotowi cywilnoprawnemu. Po drugie, doszło do rażącego naruszenia art. 6 k.p.a., który stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa w zw. z art. 1 pkt 1 k.p.a. poprzez rozstrzygnięcie w drodze decyzji administracyjnej w zakresie nienależącym do właściwości organu. Zatem, decyzja nr 29/GK/DW/2015 została wydana z rażącym naruszeniem prawa i bez podstawy prawnej w rozumieniu art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Dodatkowo Komisja dostrzega, że obecnie pojawiają się rozbieżności co do wykładni w zakresie kwalifikacji przyczyn nieważności decyzji reprivatyzacyjnych wydanych w stosunku do podmiotu, który nabył roszczenie dekretowe, a związane ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym uchwałą z dnia 10 kwietnia 2024 r. I OPS 1/23.

W najnowszych wyrokach sądów administracyjnych, tj. Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 maja 2025 r. sygn. akt I OPS 1351/22 (dot. ul. Krakowskie Przedmieście 85) oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 czerwca 2025 r. sygn. akt I SA/Wa 909/23 (dot. ul. Langiewicza 26), stwierdzono, że Prezydent m.st. Warszawy, przyznając prawo użytkowania wieczystego na podstawie przepisów dekretu warszawskiego na rzecz osób, których uprawnienie do zastosowania wobec nich art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego wywodzi się z umowy zawartej w formie aktu notarialnego, spowodował, że taka decyzja została skierowana do osób, które nie miały statusu strony w postępowaniu. Tego rodzaju okoliczność spełnia zaś przesłankę jej nieważności i uzasadnia zastosowanie art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w związku z art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. Jednocześnie tego rodzaju stanowisko stanowiło odejście od dotychczasowego (wyrażonego m.in. w wyrokach z 2022 r.) stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego, który analogiczne sytuacje kwalifikował jako rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Powyższe nie ma jednak wpływu na wynik sprawy. Bez względu bowiem na to, czy przyjmiemy, że w niniejszej sprawie decyzja nr 29/GK/DW/2015 obarczona jest wadą przewidzianą w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., czy też w art. 156 § 1 pkt. 4 k.p.a., konsekwencje tego rodzaju stanu rzeczy są zawsze identyczne, a więc skutkują nieważnością decyzji reprivatyzacyjnej. W niniejszej sprawie, M i Z , N nigdy, z punktu widzenia prawa materialnego, nie mieli statusu strony postępowania administracyjnego, więc wydana decyzja Prezydenta m.st. Warszawy była obarczona wadami nakazującymi stwierdzenie jej nieważności.

Kontrolowana decyzja reprivatyzacyjna nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r. Zgodnie z tym przepisem, przeniesienie prawa własności albo prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej ma się odbyć na osobę trzecią, aby rozpatrywać wystąpienie nieodwracalnych skutków prawnych. W niniejszej sprawie, nie wystąpiły nieodwracalne skutki prawne, bowiem

decyzja nie została wykonana, gdyż nie doszło do zawarcia umowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w formie aktu notarialnego. Jak wynika z księgi wieczystej nr [] w dziale II jako właściciel wpisane jest Miasto Stołeczne Warszawa, w udziale 7851/10000 części. Dlatego też w niniejszej sprawie nie wystąpiły nieodwracalne skutki prawne. Tym samym zachodzą podstawy do stwierdzenia nieważności przedmiotowej decyzji.

6. 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. Zgodnie zaś z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o wszczęciu postępowania rozpoznawczego Komisja zawiadamia m.st. Warszawę oraz pozostałe strony postępowania. Jeżeli decyzja repriwatyzacyjna została wydana przez inny organ, stroną postępowania przed Komisją jest ten organ albo inny organ właściwy do rozpoznania sprawy.

Z treści cytowanego przepisu wynika, że stroną postępowania rozpoznawczego przed Komisją jest m.st. Warszawa reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy oraz Prokurator Regionalny w [] ze względu na wniesiony sprzeciw. Jako strony postępowania przyjęto beneficjentów decyzji repriwatyzacyjnej Nr [] i Zi [] Ni []. Statusu tego (zgodnie również ze stanowiskiem sądów) odmówiono właścicielom lokali wyodrębnionych na przedmiotowej nieruchomości. O przysługujących im prawach i spoczywających na nich obowiązkach orzeczono bowiem w decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 7/GK/DW/2015 z dnia 13 stycznia 2015 r., odmawiającej ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,2189 części, która to decyzja nie jest przedmiotem niniejszego postępowania.

7. Konkluzja.

Mając na uwadze powyżej wskazane okoliczności, Komisja orzekła jak na wstępie, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a i art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. oraz art. 38 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r., w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Przewodniczący Komisji

Arkadiusz Myrcha

Pouczenie:

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 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 (dalej: Komisja), 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 2024 r. poz. 935 i 1685 oraz z 2025 r. poz. 769, 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 na adres do doręczeń elektronicznych organu administracji publicznej, a nadawca otrzymał dowód otrzymania, o którym mowa w art. 41 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych;
- 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 2016–2025.

3. Wpis od skargi do sądu administracyjnego ma charakter stały i wynosi 200 zł (dwieście złotych)

– 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 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 niepozostawaniu 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 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 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 art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 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. 39a ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. od decyzji Komisji stronie nie przysługują przewidziane w odrębnych przepisach środki prawne wzruszenia decyzji dotyczące wznowienia postępowania, uchylenia, zmiany lub stwierdzenia nieważności decyzji.

