



Komisja do spraw reprivatyzacji  
nieruchomości warszawskich

Warszawa, dnia 26 lutego 2025 r.

**Sygn. akt KR VI R 36/23**

## **DECYZJA nr KR VI R 36/23**

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w składzie:

### **Przewodniczący Komisji:**

Arkadiusz Myrcha

### **Członkowie Komisji:**

Paweł Lisiecki, Christian Młynarek, Mirosław Józef Pampuch, Sławomir Potapowicz,  
Beata Siemieniako, Anna Tarczyńska, Adrian Wasielewski

po rozpoznaniu w dniu 26 lutego 2025 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy

w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 5 lipca 2006 r., nr  
247/GK/DW/06 dotyczącej nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Belgijskiej  
2,

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, J S, C N, Z N, Ch P, A N-P, R M, D  
K,

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a w związku z 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 9 marca 2017 r.),

**orzeka:**

**stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 5 lipca 2006 r., nr 247/GK/DW/06, w całości.**

## **UZASADNIENIE**

### **I. Przebieg postępowania administracyjnego przed Komisją.**

Postanowieniem z dnia 22 września 2023 r. Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 i ust. 3 w zw. z art. 16 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze pod sygn. akt KR VI R 36/23, w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 5 lipca 2006 r., nr 247/GK/DW/06, ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,6650 części zabudowanego gruntu o powierzchni 273 m<sup>2</sup> położonego w Warszawie przy ul. Belgijskiej 2 stanowiącego działkę ewidencyjną nr 88 z obrębu 1-01-23, dla której prowadzona jest księga wieczysta nr , dawne oznaczenie numerem hipotecznym .

Postanowieniami z dnia 22 września 2023 r. Komisja na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. zawiadomiła o wszczęciu postępowania rozpoznawczego właściwe organy oraz sądy, a nadto zwróciła się do Społecznej Rady o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 5 lipca 2006 r., nr 247/GK/DW/06.

Zawiadomieniem z dnia 22 września 2023 r. Komisja poinformowała o wszczęciu postępowania rozpoznawczego strony: Miasto Stołeczne Warszawa, J S, C N, Z N.

Powyższe postanowienia i zawiadomienie z dnia 22 września 2023 r. zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w zakładce Komisja Weryfikacyjna w dniu 2 października 2023 r.

Zawiadomieniem z dnia 28 stycznia 2025 r. dodatkowo zawiadomiono następujące strony: Ch P, A N-P, R M, D K.

Powyższe zawiadomienie zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w zakładce Komisja Weryfikacyjna w dniu 29 stycznia 2025 r.

Zawiadomieniem z dnia 3 lutego 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 ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w zakładce Komisja Weryfikacyjna w dniu 4 lutego 2025 r.

W dniu 25 lutego 2025 r. Społeczna Rada złożyła opinię w niniejszej sprawie, wnosząc o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 5 lipca 2006 r., nr 247/GK/DW/06, w całości.

## **II.**

**Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje:**

### **1. Opis nieruchomości.**

1.1. Dawna „Nieruchomość Nr w mieście Warszawie" o powierzchni 666,83 m<sup>2</sup> położona jest w dzielnicy Mokotów przy ul. Belgijskiej 2 w Warszawie.

1.2. W skład dawnej nieruchomości hipotecznej wchodzi obecnie działki o numerach ewidencyjnych 88 i 87/2 z obrębu 1-01-23.

1.3. Działka nr 88 jest zabudowana budynkiem i ma powierzchnię 273 m<sup>2</sup>. Dla ww. działki Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą nr . W budynku znajdują się dwa lokale mieszkalne (nr 2 i 3) wyodrębnione przed decyzją reprivatyzacyjną.

1.4. Właścicielem działki jest m.st. Warszawa. Jako użytkownicy wieczysti w ww. księdze figuruje: Ch P i A N-P w udziale 1630/10000, R M i D K w udziale 1720/10000 oraz J S w udziale 3325/1000, małżonkowie C N i Z N w udziale 3325/1000 (wspólność małżeńska).

1.5. Aktualnie działka nr 88 znajduje się na terenie F24 MW(U) - zabudowa wielorodzinna z usługami – zgodnie z zapisami uchwały nr LXX/2187/2010 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 14 stycznia 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Starego Mokotowa.

## **2. Dawni właściciele hipoteczni nieruchomości.**

2.1. Zgodnie z zaświadczeniem Sądu Grodzkiego w Warszawie z dnia 23 października 1948 r. nr 3375/48, tytuł własności nieruchomości „Nieruchomość Nr w mieście Warszawie" przysługiwał J i M K z S małżonkom B vel B w równych częściach w 60% i W R w 40 %, na mocy aktu kupna z dnia 12 stycznia 1942 r. za N13 tej księgi z tytułu nabycia od M K.

## **3. Objęcie gruntu na podstawie dekretu warszawskiego.**

3.1. Objęcie gruntu położonego w Warszawie przy ul. Belgijskiej 2 nastąpiło w dniu 16 sierpnia 1948 r., tj. w dniu ukazania się ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym nr 20 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego w m.st. Warszawie.

3.2. Termin do złożenia wniosku dekretowego upłynął w dniu 16 lutego 1949 r.

#### **4. Zbycie praw do dawnej nieruchomości hipotecznej.**

4.1. Umową sprzedaży sporządzoną w formie aktu notarialnego w dniu 11 sierpnia 1948 r., Rep. Nr 665, W i W z Sz małżonkowie R działający w imieniu i na rzecz syna W R oraz J i M K B vel B sprzedali: *„całą nieruchomość w Warszawie Nr , położoną przy ulicy Belgijskiej pod Nr. 2, w pełnym tej nieruchomości obecnym stanie, czyli z tym wszystkim co się obecnie na miejscu znajduje, bez najmniejszego na swoją rzecz wyłączenia wraz z prawem do odbudowy budynku”* RM za sumę 1.800.000 ówczesnych złotych.

#### **5. Wniosek dekretowy.**

5.1. Wniosek dekretowy w stosunku do nieruchomości hipotecznej nr został złożony przez R M w dniu 19 listopada 1948 r. Do wniosku zostało załączone pokwitowanie wpłaty z asygnacji przychodowej nr 60725 na kwotę 3.000 ówczesnych złotych.

#### **6. Kolejne zbycie praw do dawnej nieruchomości.**

6.1. Umową sprzedaży zawartą w formie aktu notarialnego, Rep. Nr 5109/2004 z dnia 6 maja 2004 r., stawający J S w imieniu H Z sprzedał Z i C N oraz J S: *„wszystkie przysługujące H Z udziały w prawach i roszczeniach o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego opisanej w niniejszym akcie nieruchomości, objętej księgą wieczystą pod nazwą Nieruchomość N. w mieście Warszawie (obecnie nieruchomość stanowiąca działkę nr 88, o obszarze 273 m<sup>2</sup>, położoną przy ulicy*

*Belgijskiej nr 2 w Warszawie, objętą księgą wieczystą KW nr), w tym także wszelkie prawa i roszczenia przysługujące H Z na podstawie działu lub zrzeczeń uzyskanych od innych osób posiadających takie uprawnienia, względnie prawo do odszkodowania z jakiegokolwiek innego tytułu - w odniesieniu do powyższej nieruchomości, w tym wszelkie roszczenia przysługujące Sprzedającej o odszkodowanie z tytułu pozbawienia uprawnionej własności części budynku oznaczonego numerem porządkowym „Belgijska nr 2” (przez ustanowienie odrębnej własności lokali nr 2 i 3 i przeniesienie własności tych lokali na rzecz osób trzecich) - a także cały należący do Niej udział we współwłasności budynku stanowiącego odrębny od gruntu przedmiot własności wraz z infrastrukturą towarzyszącą, nie stanowiącą własności osób trzecich, za cenę już uiszczoną w łącznej kwocie 50.000 zł.”*

**6.2.** Aktem notarialnym z dnia 15 stycznia 2009 r. Rep A. nr 274/2009 dokonano częściowej zmiany ww. umowy sprzedaży z dnia 6 maja 2004 r. w ten sposób, że: "w § 9 w wierszu ósmym od góry po wyrazach „KW nr ” dopisuje się następujące wyrazy: "oraz działkę nr 87/2 o obszarze 388 m<sup>2</sup>, położoną przy ul. Belgijskiej w Warszawie, objętą księgą wieczystą KW nr )".

## **7. Spadkobranie.**

**7.1.** R M zmarł w dniu 31 grudnia 1967 r. Spadek po R M nabyły z mocy ustawy żona M M z domu P i córka H K Z z domu M po 1/2 części spadku każda z nich (postanowienie Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie z dnia 23 czerwca 1999 r., sygn. akt ).

**7.2.** M M zmarła w dniu 31 grudnia 1978 r. Spadek po M M nabyła w całości z mocy ustawy jej córka H K Z z domu M (postanowienie Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie z dnia 23 czerwca 1999 r., sygn. akt ).

**7.3.** Z Cz N zmarł w dniu 6 stycznia 2017 r. Spadek po Z Cz N na podstawie testamentu notarialnego nabył w całości Z N (akt poświadczenia dziedziczenia z 30 stycznia 2017 r. Rep A nr 937/2017).

## **8. Postępowanie dekretowe.**

**8.1.** Orzeczeniem administracyjnym Nr. Gm.II-25B/95/52 z dnia 20 lutego 1953 r. Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie odmówiło dotychczasowemu właścicielowi R M prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Belgijskiej 2 oznaczonej nr hip. i jednocześnie stwierdzając, że wszystkie budynki znajdujące się na powyższym gruncie przeszły na własność Skarbu Państwa. W orzeczeniu poinformowano, że sprawa odszkodowania zostanie uregulowana odrębnie.

**8.2.** Decyzją z dnia 20 kwietnia 2001 r., w sprawie nr KOC/730/Go/99 na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 7 ust 2 dekretu, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie stwierdziło nieważność orzeczenia administracyjnego nr Gm-15B/95/52 PRN w m.st. Warszawie z 20 lutego 1953 r. odmawiającego dawnym właścicielom przyznania prawa własności czasowej do gruntu, w zakresie gruntu będącego własnością Gminy Warszawa – Centrum, ograniczając stwierdzenie nieważności tej decyzji do części dotyczącej praw związanych z prawem własności lokali mieszkalnych nr 2 i 3 w budynku przy ul. Belgijskiej 2 w Warszawie i w tym zakresie stwierdziło wydanie decyzji z naruszeniem prawa, ze względu na nieodwracalne skutki prawne wynikające z nabycia prawa własności i związanego z tym prawem prawa użytkowania wieczystego przez inne osoby.

**8.3.** Wnioskiem z dnia 17 listopada 2004 r. H Z reprezentowana przez adw. R N wniosła o częściowe rozpoznanie wniosku dekretowego tj. do działki oznaczonej nr 88.

## **9. Decyzja reprivatyzacyjna.**

**9.1.** Decyzją z dnia 5 lipca 2006 r. nr 247/GK/DW/06 Prezydent m.st.

Warszawy, w pkt I decyzji ustanowił prawo użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0.6650 części gruntu o powierzchni 273 m<sup>2</sup> oznaczonego w ewidencji gruntów jako działka nr 88 w obrębie 1-01-23 położonego w Warszawie przy ul. Belgijskiej 2 uregulowanego w księdze wieczystej nr     na rzecz J S w 0,3325 części oraz Z i C M małżonków N w 0,3325 części na zasadach wspólności ustawowej małżeńskiej, w pkt II decyzji ustalił czynsz symboliczny w kwocie 792,97 zł.

**9.2.** W pkt 7-16 Prezydent m.st. Warszawy zawarł postanowienia zawierające elementy cywilno-prawne, takie jak.: określenie przyczyn rozwiązania umowy (pkt 13 i 14 decyzji), określenie przysługującego użytkownikowi wieczystemu wynagrodzenia na wypadek wygaśnięcia użytkowania, za wzniesione przez niego lub nabyte na własność budynki i inne urządzenia (pkt 15 decyzji). Z kolei w pkt 9 decyzji organ określił przesłankę wygaśnięcia decyzji - nie stawienie się nabywców bez usprawiedliwienia w Kancelarii Notarialnej w celu podpisania umowy ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu w wyznaczonym terminie. W punkcie 10 decyzji postanowiono, że termin zawarcia umowy w formie aktu notarialnego zostanie wyznaczony po: przedłożeniu protokołu zdawczo-odbiorczego przejęcia nie sprzedanej części budynku zawierającego ewentualne rozliczenie nakładów na remont i modernizację budynku wykraczającego poza zakres napraw bieżących oraz po zmianie decyzji Wojewody Warszawskiego nr 11579 z dnia 3 października 1991 r. W punkcie 11 decyzji wskazano, iż korzystanie z nieruchomości przez użytkowników wieczystych powinno być zgodne z planem zagospodarowania przestrzennego. W punkcie 12 decyzji zawarto obowiązek utrzymywania w należyтым stanie budynków. Zaś pkt 7 decyzji określał, że decyzja nie narusza praw osób trzecich istniejących w dniu jej wydania, a wszelkie roszczenia osób trzecich, w tym z tytułu poniesionych nakładów, mogą być dochodzone na drodze cywilnej. Natomiast pkt 12 decyzji, wskazywał, że prawa i obowiązki użytkowników wieczystych nie wymienione w niniejszej decyzji regulują przepisy o gospodarce nieruchomościami oraz kodeksu cywilnego.

**9.3.** Wykonanie decyzji nastąpiło w dniu 6 września 2007 r. poprzez zawarcie umowy w formie aktu notarialnego, Rep. A 7732/2007.

**10. Wniosek Prezydenta m.st. Warszawy o stwierdzenie nieważności decyzji.**



**10.1.** Pismem z dnia 12 maja 2023 r. Prezydent m.st. Warszawy zwrócił się do Komisji o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 5 lipca 2006 r. nr 247/GK/DW/06 z uwagi na treść wyroków NSA z dnia 29 sierpnia 2022 r.

### **11. Zgromadzony materiał dowodowy.**

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie: akt postępowania rozpoznawczego KR VI R 36/23, akt Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy dotyczących nieruchomości położonej przy ul. Belgijskiej 2 (1 segregator i 1 teczka), akt Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie o sygn. akt, akt księgi wieczystej N, akt ksiąg wieczystych: , , , dokumentów nadesłanych przez Urząd m.st. Warszawy dotyczących odbudowy nieruchomości, dokumentów nadesłanych przez Archiwum Państwowe, akt Samorządowego Kolegium Odwoławczego o sygn.: KOC/730/Go/99, KOC/3869/Go/03, KOC/1220/Go/04, KOC/1101/Go/05, KOC/4072/Go/06, KOC/5446/Go/06, KOC/5447/Go/06, KOC/1228/Go/08, KOC/2160/Go/08, KOC/4048/Go/09, KOC/5496/Go/09.

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

#### **1. Złożenie wniosku przez podmiot nieuprawniony.**

**1.1.** Jak wynika z treści art. 7 ust. 1 dekretu ustawodawca wyróżnił cztery kategorie podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku dekretowego, tzn.: dotychczasowych właścicieli gruntów, prawnych następców właścicieli - będących w posiadaniu gruntu, osoby prawa dotychczasowego właściciela reprezentujące oraz użytkowników gruntu - jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie. Zgodnie zaś z treścią art. 7 ust. 2 dekretu gmina uwzględni wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, a jeżeli chodzi o osoby prawne - ponadto, gdy użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w myśl planu zabudowania nie pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej. Zdaniem Komisji przedmiotowe przepisy muszą być

przy tym wykładane ściśle, bez możliwości stosowania analogii i innych form wykładni rozszerzającej, a skutkującej rozszerzeniem kręgu podmiotów mogących zainicjować postępowanie dekretowe i uzyskać prawo użytkowania wieczystego.

**1.2.** W judykaturze wskazano przy tym, że orzeczenie dekretowe rozstrzygające w przedmiocie wniosku złożonego przez osoby nie należące do kręgu podmiotów do tego legitymowanych, a wymienionych w art. 7 ust. 1 dekretu, w sposób rażący - w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. - narusza prawo, czyli art. 7 ust. 1 i 2 wymienionego dekretu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 listopada 2010 r., I OSK 1133/10). Jeżeli (...) kwestionowana decyzja (*dopisek: decyzja odmawiająca stwierdzenia nieważności decyzji odmawiającej ustanowienia prawa użytkowania wieczystego*) została wydana po rozpoznaniu wniosku o przyznanie prawa własności czasowej do nieruchomości warszawskiej, (...), bez rozważenia, czy pochodzi on od podmiotu, który z takim wnioskiem mógł wystąpić, czyli takiego, który był prawnie właściwy do jego złożenia, (...), niewątpliwie musi być uznana za wadliwą i to w tak poważnym stopniu, iż możliwe jest rozważenie, czy zachodzi przesłanka z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (...). Wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego podmiotu nieuprawnionego nie powinien (...) doprowadzić do merytorycznego rozstrzygnięcia, tak pozytywnego, jak i negatywnego, lecz do stwierdzenia bezprzedmiotowości postępowania. Już tylko sam fakt wydania decyzji rozstrzygającej wniosek pochodzący od podmiotu nieuprawnionego, nawet gdyby nie było konieczne dokonanie innych, wskazanych wyżej ustaleń, stanowi okoliczność uzasadniającą przyjęcie, że zaistniała przesłanka określona w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 2005 r., OSK 8/04). Z kolei w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2014 r., I OSK 2596/12, zaakceptowano stanowisko, wedle którego: należało stwierdzić nieważność orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy, a odmawiającego dotychczasowym właścicielom nieruchomości prawa własności czasowej, ze względu na fakt, iż nie złożyli oni wniosku o ustanowienie tego prawa, a więc postępowanie administracyjne wszczęte zostało z rażącym naruszeniem prawa, bo bez wniosku uprawnionych podmiotów.

**1.3.** Przedkładając powyższe na realia niniejszej sprawy, podkreślić należy, że właścicielami na dzień 21 listopada 1945 r. byli J i M K z S małżonkowie B vel B (w

równych częściach) w 60 % i W R w 40%. Zatem w niniejszej sprawie wnioski dekretowe wspólnie lub oddzielnie mogli złożyć wyłącznie oni lub ich spadkobiercy. Tymczasem pismo tego rodzaju w dniu 19 listopada 1948 r. złożył R M, inicjując tym samym postępowanie o przyznanie prawa własności czasowej na podstawie przepisów dekretu. Swą legitymację do podjęcia tego rodzaju czynności wywodził on z umowy cywilnoprawnej z 11 sierpnia 1948 r. Tymczasem, niemożliwym jest zbycie uprawnień przyznanych przez przedmiotowy akt prawny, a tym samym niemożliwym jest zbycie interesu prawnego i statusu strony postępowania dekretowego, o czym szerzej w pkt 2 rozważań prawnych. Zatem niniejsze czynności prawne nie dawały R M uprawnień do skutecznego złożenia wniosku dekretowego. To zaś prowadziło do konkluzji, zgodnie z którą postępowanie administracyjne odnośnie przyznania użytkownika wieczystego do nieruchomości położonej przy ul. Belgijskiej 2 zostało wszczęte przez podmiot nieposiadający przymiotu strony. Jako takie winno być ono umorzone ze względu na swą bezprzedmiotowość na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu. Wydanie zaś w tym zakresie rozstrzygnięcia merytorycznego wyczerpywało przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r.

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

**2.1.** Komisja stwierdza, że decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 5 lipca 2006 r., nr 247/GK/DW/06 jest wadliwa, również z tego powodu, że stronami tej decyzji były osoby, które nie posiadały interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu.

**2.2.** Przepisem definiującym pojęcie strony postępowania administracyjnego, w tym również strony postępowania o przyznanie prawa użytkownika 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 19 stycznia 1995 r., sygn. akt I SA 1326/93). W przypadku spraw dekretowych tego rodzaju regulacją jest art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. 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 wnioski o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną.

W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że organ prowadzący postępowanie ma tak ustalić stan faktyczny sprawy, aby był on zgodny z rzeczywistością. W szczególności jest obowiązany dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnego przypadku na podstawie analizy całego materiału dowodowego, a stanowisko wyrażone w decyzji uzasadnić w sposób wymagany przez przepisy k.p.a. (tak: NSA w wyroku z 26 maja 1981 r., sygn. akt SA 810/81).

Przepis art. 28 k.p.a. nie wypowiada się przy tym wprost na temat skutków różnego rodzaju zdarzeń o charakterze cywilnoprawnym, w tym umów na możliwość przypisania danemu podmiotowi statutu strony postępowania administracyjnego.

**2.3.** W tym kontekście należy zwrócić uwagę na uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 czerwca 2022 r. (sygn. akt I OPS 1/22), zapadłą w składzie siedmiu sędziów, która w ocenie Komisji ostatecznie rozstrzygnęła to zagadnienie. W orzeczeniu tym wskazano, 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”.

**2.4.** Wyżej przytoczony pogląd prawny potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 29 sierpnia 2022 r. w sprawie sygn. I OSK 2034/20 i I OSK 2875/20, odnoszących się bezpośrednio do roszczeń dekretowych. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego *„przepisy dekretu warszawskiego nie normują (...) skutków prawnych nabycia praw określonych w tym dekrete przez osoby, które zawarły takie umowy. Przedmiotem tych umów nie jest bowiem prawo własności gruntu nieruchomości warszawskiej, skoro według art. 1 powołanego dekretu, wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy przeszły na własność gminy m.st. Warszawy (...). Skutki prawne wspomnianych wyżej umów w sferze podmiotowej dla wydania decyzji na podstawie dekretu warszawskiego o przyznaniu praw określonych w tym dekrete należy zatem ocenić przez pryzmat przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, tj. przez pryzmat art. 28 k.p.a., w którym przymiot strony postępowania administracyjnego został oparty przez ustawodawcę na przysługiwaniu interesu prawnego lub obowiązku, którego dotyczy to postępowanie. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że „przepisy dekretu warszawskiego nie kreują normy materialnoprawnej przypisującej stronom umowy nabycia praw i roszczeń interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie tego dekretu w celu przyznania praw określonych w tym dekrete. Takiej normy materialnoprawnej, mającej zastosowanie do dekretu warszawskiego, nie kreują także inne akty prawne. Norma taka nie wynika również z przepisów prawa cywilnego. Sama bowiem podstawa cywilnoprawna zawarcia takiej umowy - w kontekście przedstawionej powyżej analizy - nie tworzy interesu prawnego w procedurze administracyjnej prowadzonej na podstawie dekretu warszawskiego”.*

W rezultacie Sąd ten stwierdził, że *„uznanie tych umów za skuteczną podstawę, w rozumieniu prawa administracyjnego, do przyznania praw powołaną decyzją osobom wskazanym w tych umowach, jako nabywcom praw i roszczeń, 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 z dnia 9 marca 2017 r.”.*

Analogiczne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w swoich orzeczeniach z dnia 29 sierpnia 2022 r., sygn. akt I OSK 707/20 i I OSK 1717/20; z dnia 6 października 2022 r. sygn. I OSK 999/21 i I OSK 1578/21 oraz z dnia 7 lutego 2023 r. sygn. akt I OSK 1180/21, I OSK 1444/21, I OSK 1363/21, I OSK 1170/21.

Analizując wyżej opisane wyroki, stwierdzić należy, iż korespondują one z dotychczasowym ogólnym dorobkiem doktryny i orzecznictwa, jak i znajdują swe potwierdzenie w literalnej wykładni art. 7 dekretu, który wprost wskazuje, że osobą, na rzecz której można ustanowić prawo użytkowania wieczystego, jest dotychczasowy właściciel gruntu lub jego następcy prawni posiadający grunt. Nadto zawarte w tych orzeczeniach wywody odpowiadają charakterowi dekretu. Logicznym jest bowiem przyjęcie, że art. 7 dekretu kreuje prawo podmiotowe o charakterze administracyjnoprawnym, nie zaś roszczenie cywilnoprawne typowe dla aktu prawnego z zakresu prawa prywatnego.

**2.5.** 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 uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2024 r., I OPS 1/23. W tej sprawie wszczętej na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego podjął następującą uchwałę: "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 z późn. 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, z późn. 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 2 dekretu przysługuje wyłącznie osobie, która utraciła prawo własności, ewentualnie jej spadkobiercom.

W uchwale tej potwierdzono jedynie ukształtowaną i ugruntowaną na przestrzeni wielu dziesiątek lat wykładnię przysługiwania interesu prawnego w sferze prawa

administracyjnego na podstawie normy prawa materialnego. Jak zaznaczył w uchwale sąd, to właśnie analiza dotychczasowego orzecznictwa sądowego wskazuje, że niekwestionowanym źródłem interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym jest prawo materialne, a nie wyłączenie skutków czynności cywilnoprawnej, dla której ustawodawca nie przewidział w prawie administracyjnym, w tym w dekrete warszawskim, jakichkolwiek odniesień. Co ważne, uchwała ta w żaden sposób nie niweczy zawartych umów, ponieważ nie dotyczy skutków prawnych tych umów w sferze cywilnoprawnej. Uchwała dotyczy wyłącznie kwestii niedopuszczalności traktowania tych umów za źródło interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie dekretu.

Zdaniem NSA (zgodnie ze stanowiskiem zaprezentowanym w ww. uchwale) tylko dotychczasowy właściciel gruntu lub jego spadkobiercy korzystają z ochrony konstytucyjnej przewidzianej, odpowiednio: w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP (ochrona praw słuszenie nabytych) i w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP (ochrona prawa dziedziczenia). Przypisywanie nabywcom singularnym ochrony w sferze prawa publicznego nie ma żadnych racjonalnych podstaw jako rzekomy wyraz zachowania konstytucyjnej zasady pewności prawa i zaufania do prawodawcy (art. 2 Konstytucji RP). Podmiotowy zakres norm prawa administracyjnego nie może być kreowany, czy modyfikowany przez adresatów norm na mocy ich zgodnej woli wyrażonej w umowie cywilnoprawnej. Nie jest dopuszczalne modyfikowanie prawa opartego na administracyjnej metodzie regulacji reglamentowanej m.in. konstytucyjną zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji RP).

**2.6.** NSA wskazał, że pogląd wyrażony w powyższej uchwale odnosi się także do umów cywilnoprawnych zawartych od dnia wejścia w życie dekretu w 1945 r. do 1980 r. Uznał on, że wadliwa praktyka organów administracji traktowania umów cywilnoprawnych jako źródła interesu prawnego w prowadzonych postępowaniach administracyjnych nie była przed 1980 r. poddana sądowej kontroli decyzji administracyjnych, a pomimo długiego czasu trwania, nie została usankcjonowana w obowiązującym prawie. W orzecznictwie sądowym wydanym po 1980 r. nie było natomiast wnikliwej analizy podmiotowego zakresu uprawnienia z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu. Zatem nabywcy singularni nie mogą liczyć na skuteczne zaspokojenie przez Państwo ich praw i nie korzystają z ochrony określonej w art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Powyższe znalazło odzwierciedlenie w wyroku NSA z dnia 28 czerwca 2024 r. I OSK 677/22, w którym jednoznacznie wskazano, że osobom, które nabyły prawa i roszczenia na podstawie umów z lat 50-tych nie przysługuje status strony do uzyskania prawa użytkowania wieczystego w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 dekretu warszawskiego. Również WSA w Warszawie w wyroku z dnia 15 października 2024 r. I SA/Wa 1498/23 (ul. Saska 54), zaznaczył, że ww. uchwała nie odnosi się tylko do umów dotyczących zbywania praw i roszczeń zawieranych obecnie. Uchwała ta ma zastosowanie do wszystkich spraw, także co do umów zawieranych w latach 50-tych.

**2.7.** Należy również zauważyć, że powoływana uchwała, 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. Podnieść trzeba, że NSA wskazując w uchwale na istnienie granic czasowych stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych odnosił się jedynie do trybów nadzwyczajnych w k.p.a. Natomiast postępowanie prowadzone przed Komisją jest postępowaniem nadzwyczajnym (ekstraordynaryjnym). Zgodnie z treścią art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, z wyłączeniem art. 8 § 2, art. 13, art. 25, art. 31, art. 96a-96n, art. 114-122h, art. 127-144 i art. 156 § 2 tej ustawy. W związku z tym, w postępowaniu przed Komisją wyłączony jest przepis art. 156 § 2 k.p.a. który stanowi, że nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.

Na potwierdzenie powyższego należy w tym miejscu powołać się na 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), w którym podano, że: *„...z punktu widzenia przepisów ustawy reprivatyzacyjnej data wydania decyzji kontrolowanej przez Komisję jest irrelevantna, a jej zastosowanie wiąże się z wystąpieniem skutków wskazanych w ustawie. W ocenie składu poszerzonego należy zwrócić uwagę na wewnętrzną systematykę art. 30 ust. 1 ustawy reprivatyzacyjnej, w którym zawarto katalog przestanków charakterystyczny dla nadzwyczajnych trybów*



wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności decyzji, które z istoty tych trybów odnoszą się do okoliczności faktycznych mających miejsce przed dniem wejścia w życie ustawy reprivatyzacyjnej. Odnotowano przy tym, że zasady wyrażone w Konstytucji RP, w tym wynikająca z jej art. 2 zasada ochrony praw nabytych nie mają charakteru absolutnych i możliwe są od nich wyjątki w postaci możliwości wstecznego zastosowania nowych przepisów w celu zastosowania środków naprawczych przy spełnieniu warunków wypracowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Skład orzekający wskazał także, że sam tytuł ustawy reprivatyzacyjnej zawiera istotną deklarację istotnych celów i motywów usuwania skutków decyzji wydanych przed wejściem w życie tej ustawy. Okoliczności te zdaniem składu poszerzonego wskazują wyraźnie, że intencją ustawodawcy było wyposażenie Komisji w kompetencje do stwierdzenia nieważności lub uchylecia decyzji reprivatyzacyjnych które były wydane przed wejściem w życie ustawy reprivatyzacyjnej, w oparciu o przesłanki, które nie obowiązywały w chwili wydania decyzji reprivatyzacyjnych.” (tożsame wnioski wywiódł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 stycznia 2025 r. I OSK 221/22 (dot. ul. Senatorska, Miodowa, Podwale).

**2.8.** Uwagę trzeba zwrócić również na to, że 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 reprivatyzacyjnych poprzez stwierdzanie ich nieważności i wskazał wprost, że w sądowej praktyce orzeczniczej 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 reprivatyzacyjnej do nabywcy praw i roszczeń jako kwalifikowane naruszenie prawa, jest podstawą stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej. Co więcej, już po wydaniu powyższej uchwały, Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z dnia 22 października 2024 r., sygn. akt I OSK 1055/20 (ul. Wilcza/Skorupki) wyraźnie wskazał, że 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”.

**2.9.** Stanowisko zajęte w powyższej uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego ma oczywiście moc wiążącą w stosunku do wszystkich składów orzekających (art. 269 § 1 p.p.s.a.). Również Komisja jest związana poglądem wyrażonym w tej uchwale.

**2.10.** Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że decyzją z dnia 5 lipca 2006 r. nr 247/GK/DW/06 Prezydent m.st. Warszawy ustanowił prawo użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,6650 części gruntu położonego w Warszawie przy ul. Belgijskiej 2 na rzecz J S w 0,3325 części oraz małżonków Z i C M N w 0,3325 części. Powyższa decyzja została wydana po rozpatrzeniu wniosku R M, który na podstawie umowy 11 sierpnia 1948 r. nabył na swoją rzecz wszelkie prawa wynikające z dekretu do gruntu i znajdujących się na nim zabudowań.

Do kolejnej sprzedaży doszło na mocy umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego w dniu 6 maja 2004 r., na mocy której spadkobierczyni R M (będącego nabywcą nieruchomości na mocy aktu notarialnego z 1948 r.) HZ sprzedała prawa i roszczenia o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości Z i C N oraz J S. Prezydent m.st. Warszawy w decyzji reprivatyzacyjnej ustanowił prawo użytkowania wieczystego do dawnej nieruchomości Nr 10599 na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu na rzecz: J S w 0,3325 części oraz Z i C M małżonków N w 0,3325 części na zasadach wspólności ustawowej małżeńskiej. Organ uznał Z i C małżonków N i J S za następców prawnych dawnych właścicieli nieruchomości (czyli J i M B oraz W R) na podstawie umów zawartych w dniu 11 sierpnia 1948 r., a następnie w dniu 6 maja 2004 r. na gruncie prawa cywilnego. A co za tym idzie, uznał, że ww. posiadają status strony w postępowaniu dekretowym na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu w związku z art. 28 k.p.a.

W konsekwencji powyższego, w ocenie Komisji skoro w stanie faktycznym sprawy dawnymi właścicielami nieruchomości byli J i M B oraz W R to prawo do bycia stroną

w postępowaniu dekretowym przysługiwało wyłącznie ich spadkobiercom, a nie podmiotom, które w 2004 r. nabyły w drodze umowy cywilnoprawnej prawa do tej nieruchomości od spadkobiercy wcześniejszego nabywcy praw i roszczeń (z 1948 r.). Organ zatem niesłusznie uznał nabywców praw i roszczeń, tj. J S oraz małżonków Z i C N za stronę swojego postępowania, pomimo że nie posiadali oni w tym zakresie interesu prawnego.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że wydanie decyzji z dnia 5 lipca 2006 r., nr 247/GK/DW/06 na wniosek nabywcy praw i roszczeń na podstawie umowy cywilnoprawnej stanowi rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu w zw. z art. 28 k.p.a. co wyczerpuje przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a.

### **3. Elementy cywilno-prawne w decyzji reprivatyzacyjnej.**

**3.1.** Odrębną wadliwość decyzji Prezydenta m.st. Warszawy, obarczoną kwalifikowaną wadą prawną, wyrażoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.pa. 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 reprivatyzacyjnej (pkt I i II) - co stanowi istotę rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej na gruncie art. 7 dekretu - zawarto szereg dodatkowych postanowień (pkt.7-16), ujętych w punktach, z których część wprost kształtuje sytuację prawną stron. I tak, w punkcie 10 decyzji, umieszczono mianowicie zapis, wedle którego termin zawarcia umowy w formie aktu notarialnego zostanie wyznaczony: po zmianie decyzji Wojewody Warszawskiego nr 11579 z dnia 3 października 1991 r. dotyczącej komunalizacji na rzecz m.st. Warszawy budynku mieszkalnego znajdującego się na przedmiotowym gruncie, jak również przedłożeniu protokołu przejęcia w zarząd i administrację niesprzedanej części tego budynku od Zakładu Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy. W pkt 7 ustanowione w pkt I decyzji prawo użytkowania wieczystego gruntu nie narusza praw osób trzecich istniejących w dniu jego ustanowienia a wszelkie nakłady poniesione na przedmiotowej nieruchomości mogą być dochodzone na drodze cywilnej. W pkt 11 decyzji reprivatyzacyjnej, organ stwierdził, że „korzystanie z nieruchomości przez użytkowników wieczysty powinno

być zgodne z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego”. W pkt 12 decyzji reprivatyzacyjnej organ stwierdził, że „budynek mieszkalny istniejący na gruncie opisanym w punkcie 1 decyzji użytkownicy wieczystości winni utrzymywać w należyłym stanie”. W pkt 13 decyzji reprivatyzacyjnej organ stwierdził, że „nieprzestrzeganie przez użytkowników wieczystych warunków określonych w pkt 11 i 12 będzie stanowiło podstawę do rozwiązania umowy”. Ponadto „umowa o oddanie w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu i grunt może być odebrany przed upływem określonego w niej terminu w przypadku korzystania z gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem lub naruszenia postanowień umowy” (punkt 14). Z kolei w pkt 15 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 sytuacje, w której wynagrodzenie nie przysługuje. W pkt 16 decyzji wskazano, że prawa i obowiązki użytkownika wieczystego nie wymienione w decyzji regulują przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz Kodeksu cywilnego.

**3.2.** 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 wprawdzie, 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.

**3.3.** Przenosząc powyższe uwagi na grunt badanej sprawy wypada dostrzec, iż nie można wskazać przepisów prawa, które stanowiłyby podstawę prawną dla rozstrzygnięć zawartych w pkt 7-16 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 poprzez uzależnianie wykonalności decyzji od spełnienia dodatkowych warunków, jak np. eliminacja z obrotu prawnego decyzji komunalizacyjnej. Tymczasem w pkt. 10 ww. decyzji organ wskazał, że termin

zawarcia umowy w formie aktu notarialnego miał być wyznaczony po wyeliminowaniu decyzji Wojewody Warszawskiego oraz przedłożenia przejęcia w zarząd i administrację budynku. Nadto, określił, że nie stawienie się nabywców bez usprawiedliwienia w Kancelarii Notarialnej w celu podpisania umowy ustanowienia użytkownika wieczystego gruntu w wyznaczonym terminie stanowić będzie podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji jako bezprzedmiotowej (pkt 9 decyzji). Komisja zwraca tu uwagę na ścisły związek przyczynowy między wskazanym pkt 9 i 10 decyzji reprivatyzacyjnej, a pkt I i II, które stanowią merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy *sensu stricto*. Uzależnienie obowiązywania stanu prawnego ukształtowanego w rozstrzygnięciu merytorycznym od ziszczenia się zdarzenia przyszłego i niepewnego, stanowi 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 9 i 10 decyzji reprivatyzacyjnej 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 użytkownika wieczystego, tj. warunków jej zawarcia czy rozwiązania (pkt. 13 decyzji), obowiązku utrzymywania budynków w należyłym stanie (pkt 12) czy też określania źródła praw i obowiązków użytkowników wieczystych, inne niż wydana decyzja administracyjna (pkt 16 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.

**3.4.** Komisja zwraca również uwagę, że w okolicznościach niniejszej sprawy brak jest podstaw do tego, aby rozstrzygnięcia zawarte w pkt 7 do 16 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 13 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 16), 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.

**3.5.** Reasumując, skoro normy prawa materialnego nie przewidziały 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.

Mając na uwadze powyższe, wydana przez Prezydenta decyzja obarczona jest kwalifikowaną wadą prawną wyrażoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., gdyż 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 5 lipca 2006 r., nr 247/GK/DW/06 została wydana bez podstawy prawnej w rozumieniu art. 30 ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

#### **4. Podstawy prawne wydania decyzji Komisji.**

**4.1.** Komisja, dostrzegając powyższe nieprawidłowości, uznała, że organ wydając decyzję z dnia 5 lipca 2006 r., w sposób rażący naruszył: art. 7 ust. 1 i 2 dekretu oraz art. 28 k.p.a.

**4.2.** Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 3 a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję, w której stwierdza nieważność decyzji reprivatyzacyjnej 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 reprivatyzacyjna 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.

**4.3.** Według Komisji, w niniejszej sprawie zachodzą przesłanki determinujące konieczność stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 5 lipca 2006 r., nr 247/GK/DW/06, z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa. Jak bowiem stwierdzono powyżej, w rozpoznawanym przypadku organ błędnie ustalił, że osoba wskazana w ww. decyzji była stroną postępowania oraz, że w sprawie skutecznie złożono wnioski dekretoży. Komisja wskazuje, że przedmiotowy stan faktyczny oraz uchybienia popełnione przy wydawaniu ww. decyzji mające charakter rażącego naruszenia prawa uzasadniały stwierdzenie nieważności decyzji w całości.

**4.4.** 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 prawo użytkowania wieczystego nie zostało zbyte na osoby trzecie.

Jak wynika z księgi wieczystej nr beneficjenci nie przenieśli przy tym przysługujących im praw do przedmiotowej nieruchomości na osoby trzecie. Dlatego też w niniejszej sprawie nie wystąpiły nieodwracalne skutki prawne. Tym samym zachodziły podstawy do stwierdzenia nieważności przedmiotowej decyzji.

## **5. Strony postępowania rozpoznawczego.**

**5.1.** 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. Zasadą jest, że ustalenie interesu prawnego w postępowaniu

administracyjnym następuje w toku postępowania, przy zachowaniu reguł prawa obrony przyznanej przepisami prawa procesowego. Wprawdzie postępowanie przed Komisją jest odrębnym postępowaniem, to nie do przyjęcia jest, że obowiązują inne reguły ochrony interesu prawnego. Interes prawny ma strona (strony) postępowania reprivatyzacyjnego, jednostki, których pozbawiono prawa do udziału w postępowaniu zwykłym oraz jednostki, których interes prawny wynika z następstwa prawnego, zarówno co do stron uczestniczących w postępowaniu, jak i pozbawionych tego udziału (por. wyrok NSA z dnia 10 lutego 2009 r., sygn. akt I OSK 329/08).

Z uwagi na powyższe, za stronę przedmiotowego postępowania Komisja uznała Miasto Stołeczne Warszawa, JS, C N i Z N, Ch P, A N-P, R M, D K.

**5.2.** Zgodnie 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 reprivatyzacyjna 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.

## **6. Konkluzja.**

Z uwagi na powyższe, na podstawie na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. orzeczono jak na wstępie.

**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, 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; 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 Prawa pocztowego 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 (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 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 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 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. 39 a 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 de

