



Warszawa, dnia 24 czerwca 2026 r.

Sygn. akt KR I R 15/25

DECYZJA nr KR I R 15a/25

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w składzie:

Przewodniczącego Komisji:

Arkadiusz Myrcha

Członkowie Komisji:

Paweł Lisiecki, Robert Kropiwnicki, Christian Młynarek, Mirosław Józef Pampuch, Sławomir Potapowicz, Anna Tarczyńska, Adrian Wasielewski, Anna Wierzbica,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 czerwca 2026 r.,
w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 sierpnia 2015 r., nr 496/GK/DW/2015;
z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, Prokuratora Regionalnego w Warszawie,
M i T ,

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 38 ust. 1 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.) w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 poz.1691, dalej: k.p.a.),

orzeka:

stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 sierpnia 2015 r. nr 496/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 18 grudnia 2018 r. wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze pod sygn. akt KR II R 59/18, w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 sierpnia 2015 r., nr 496/GK/DW/2015 oraz decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 16 listopada 2015 r. Nr 627/GK/DW/2015 dotyczących gruntu położonego w Warszawie przy ul. Bartoszewicza 1B (poprzednio: przy Al. Na Skarpie 67), stanowiącego działkę ewidencyjną nr 86, obręb 5-04-05, dla której prowadzona jest księga wieczysta nr (dawne oznaczenie wykazem hipotecznym nr).

Decyzją z dnia 16 lipca 2019 r. nr KR II R 59/18, Komisja uchyliła w całości decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 sierpnia 2015 r., nr 496/GK/DW/2015 i przekazała sprawę do ponownego rozpatrzenia Prezydentowi m.st. Warszawy oraz uchyliła w całości decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 16 listopada 2015 r., nr 627/GK/DW/2015 i przekazała sprawę do ponownego rozpatrzenia Prezydentowi m.st. Warszawy.

Komisja oceniając decyzję dekretową ustaliła, 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 współużytkowników wieczystych nieruchomości, będących właścicielami wyodrębnionych lokali w budynku. Ponadto Komisja stwierdziła konieczność zbadania przez organ okoliczności, wynikających z pisma z dnia 12 marca 1949 r. L. dz. II/3/2592/49 Ministerstwa Odbudowy, w którym wyraża zgodę na zrzeczenie się przez właścicieli prawa do budynku oraz prawa własności czasowej na rzecz Spółdzielni Administracyjno-Mieszkaniowej Pracowników Ministerstwa Przemysłu i Handlu, w zamian za oddanie właścicielowi 8 izb w wyremontowanym budynku.

Skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie złożyli: M
T oraz Miasto Stołeczne Warszawa zaskarżając decyzję Komisji.

Wyrokiem z dnia 26 lutego 2021 r. sygn. akt I SA/Wa 2048/19, 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. Sąd

wskazał, że Komisja, będąc organem administracji publicznej, nie jest kompetentna do formułowania w tym zakresie samodzielnych ocen, gdyż nie przyznają jej tych uprawnień przepisy ustawy z 9 marca 2017 r. Sąd wskazał, że aby Komisja mogła się na to powołać musi istnieć w obrocie prawnym stwierdzający ją prejudykat w postaci stosownego orzeczenia sądu powszechnego. Taka sytuacja wyklucza możliwość stwierdzenia przez Komisję wydania decyzji reprivatyzacyjnej z powołaniem się na art. 30 ust. 1 pkt 5 ustawy.

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.

Komisja od wyroku z dnia 26 lutego 2021 r. sygn. akt I SA/Wa 2048/19 złożyła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Wyrokiem z dnia 6 grudnia 2024 r., sygn. akt I OSK 1978/21, 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 reprivatyzacyjnej 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 15/25, o czym zawiadomiono strony postępowania o zmianie sygnatury postępowania rozpoznawczego w dniu 14 marca 2025 r. w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości.

Zawiadomieniami z dnia 30 kwietnia i 3 czerwca 2026 r. poinformowano strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Zawiadomienia te zostały

opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniach 30 kwietnia i 5 czerwca 2026 r.

W dniu 22 czerwca 2026 r. wpłynęła opinia Społecznej Rady w przedmiocie ww. decyzji. Społeczna Rada wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 496/GK/DW/2015 z dnia 27 sierpnia 2015 r.

Komisja informuje, że w zakresie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 16 listopada 2015 r. Nr 627/GK/DW/2015 zostanie wydana odrębna decyzja.

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

1. Opis nieruchomości.

Przedwojenna nieruchomość hipoteczna położona przy Alei na Skarpie 67 (obecnie Bartoszewicza 1B) oznaczona była jako nieruchomość hipoteczna Nr . Z dokumentów dostępnych na stronie internetowej Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy wynika, że budynek istniał przed wybuchem II wojny światowej.

Obecnie nieruchomość hipoteczną składa się z trzech działek ewidencyjnych: **nr 86** o powierzchni 491 m² z obrębu 5-04-05, uregulowanej w księdze wieczystej nr , nr **83** o powierzchni 95 m² z obrębu 5-04-05, uregulowanej w księdze wieczystej nr , oraz **nr 87** o powierzchni 65 m² z obrębu 5-04-05, uregulowanej w księdze wieczystej nr .

Aktualnie w dziale II księgi wieczystej nr prawo własności działki ewidencyjnej nr 86 w obrębie 5-04-05 ujawnione jest na rzecz m.st. Warszawy w udziale 547/1000 części i właścicieli wyodrębnionych lokali w udziale 453/1000 części. Natomiast w dziale II księgi wieczystej nr prawo własności działki ewidencyjnej nr 87 w obrębie 5-04-05 ujawnione jest na rzecz m.st. Warszawy, zaś w dziale II księgi wieczystej nr prawo własności działki ewidencyjnej nr 83 w obrębie 5-04-05 ujawnione jest na rzecz m.st. Warszawy.

Nieruchomość położona przy ul. Bartoszewicza 1B, będąca przedmiotem niniejszej decyzji obejmuje zabudowaną działkę ew. nr 86 z obrębu 5-04-05 o powierzchni 491 m².

Budynek położony w Warszawie przy ulicy Bartoszewicza 1B na działce nr 86 jest ujęty w gminnej ewidencji zabytków Miasta Stołecznego Warszawy (ID SRO09088).

Nieruchomość znajduje się na obszarze, dla którego nie obowiązuje obecnie żaden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

2. Przedwojenny właściciel nieruchomości i jego następcy prawni.

Zgodnie ze świadectwem Wydziału Hipotecznego Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 30 czerwca 1948 r. nr 4854/48, tytuł własności nieruchomości warszawskiej Nr ..., zawierającej powierzchnię 642,25 m² uregulowany był jawnym wpisem na imię C... a J: ... T: ... na mocy aktu kupna sprzedaży z dnia 15 stycznia 1936 r.

Postanowieniem Sądu Powiatowego dla m. st. Warszawy z dnia 20 maja 1957 r. sygn. akt I Ns III 1336/56, spadek po C... e J: ... T: ... (dalej: C... v T: ...) nabyli: żona W: ... Z... T: ... z domu P... w 2/8 części spadku oraz dzieci: T... i K... M... W... po 3/8 części każde z nich z wyłączeniem udziału spadkodawcy w majątku objętym do chwili jego śmierci wspólnością ustawową.

Postanowieniem Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy z dnia 20 grudnia 1990 r. sygn. akt II Ns 2066/90, spadek po W: ... e Z... T: ... z domu P... nabyli córka K... a M... W... i syn T: ... z T... po 1/2 części każde z nich.

Postanowieniem Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa z dnia 27 listopada 2003 r. sygn. akt I Ns I 1986/03, spadek po K... M: ... W: ... j-G... z domu T... nabyły córki M: ... A: ... L... z domu W: ... i A... K... K... a z domu W... po 1/2 części każde z nich.

Postanowieniem Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy z dnia 31 października 2000 r. sygn. akt III Ns 1779/00, spadek po T: ... T... nabyła w całości żona I... a K... T: ... z domu Z...

3. Objęcie gruntu i złożenie wniosku dekretowego.

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

W dniu 11 stycznia 1949 r C... v T... złożył w trybie art. 7 ust. 1 dekretu wniosek o przyznanie prawa własności czasowej oraz uiścił opłatę manipulacyjną w wysokości 3000 zł, co potwierdza asygnata przychodowa nr 7329.

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

Orzeczeniem administracyjnym z dnia 31 sierpnia 1951 r., L.dz. GM/TW/20688/51 Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie odmówiło przyznania prawa własności czasowej gruntu nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Bartoszewicza 1B, oznaczonej

numerem hipotecznym [redacted] i jednocześnie stwierdziło, że wszystkie budynki znajdujące się na powyższym gruncie przeszły na własność Skarbu Państwa. W uzasadnieniu wskazano, że „istniejący na gruncie budynek odbudowany został z funduszków państwowych kosztem zł 2.427.334 /w dawnej walucie/.”

Decyzją z 24 lipca 2000 r., sygn. akt KOC/818/Go/99 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie stwierdziło nieważność orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w m. st. Warszawie z 1951 r. L.dz. Gm/II/20688/51 o odmowie ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Bartoszewicza 1B nr hipoteczny [redacted] m. in. w części dot. działki nr 86 z obrębu 5-04-05.

Decyzją Nr 22941 z dnia 21 kwietnia 1992 r. Wojewoda Warszawski stwierdził nabycie z mocy prawa działki ewidencyjnej nr 86 z obrębu 5-04-05 o powierzchni 491 m², uregulowanej w księdze wieczystej [redacted], przez Dzielnicę Gminę Warszawa – Śródmieście, z wyłączeniem lokali sprzedanych w budynku mieszkalnym przy ul. Bartoszewicza 1B.

Decyzją Nr 331 z dnia 26 kwietnia 2010 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdził nieważność decyzji Wojewody Warszawskiego nr 22941 z dnia 21 kwietnia 1992 r. znak: G.2.4.7224/2/5/92 w części dotyczącej budynku położonego przy ul. Bartoszewicza 1B, z wyłączeniem sprzedanych lokali oraz części wspólnych budynku przypadającym tym lokalom.

5. Sprzedaż praw i roszczeń.

Aktem notarialnym z dnia 18 października 2007 r. Rep. Nr 8732/2007 A [redacted] K [redacted] i sprzedała M [redacted] T [redacted] wszystkie przysługujące jej udziały w prawach i roszczeniach do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Bartoszewicza 1B, za łączną kwotę [redacted] zł.

Aktem notarialnym z dnia 18 października 2007 r. Rep. Nr 8736/2007 M [redacted] L [redacted] sprzedała M [redacted] T [redacted] wszystkie przysługujące jej udziały w prawach i roszczeniach do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Bartoszewicza 1B, za łączną kwotę [redacted] zł.

Aktem notarialnym z dnia 25 sierpnia 2009 r. Rep. Nr 13107/2009 M [redacted] T [redacted] działająca w imieniu i na rzecz I [redacted] K [redacted] -I [redacted] oświadczyła, że sprzedała M [redacted] T [redacted] -j wszystkie przysługujące jej udziały w prawach i roszczeniach do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Bartoszewicza 1B, za łączną kwotę [redacted] zł.

6. Postępowanie reprivatyzacyjne.

Prezydent m.st. Warszawy decyzją z dnia 8 kwietnia 2011 r. nr 165/GK/DW/2011 orzekł o ustanowieniu na lat 99 prawa użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,5470

części gruntu o powierzchni 491 m², oznaczonego jako działka ewidencyjna nr 86 z obrębu 5-04-05, uregulowanego w księdze wieczystej nr [redacted] położonego w Warszawie przy ul. Bartoszewicza 1B na rzecz M [redacted] T [redacted]. Od ww. decyzji odwołanie wniosła beneficjentka oraz Wspólnota Mieszkaniowa Bartoszewicza 1B.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją sygn. KOC/2711/Go/11 z 18 lipca 2011 r. uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji uzasadniając, że Wspólnocie Mieszkaniowej nie przysługuje status strony w niniejszym postępowaniu.

Prezydent m.st. Warszawy ponownie wydał decyzję z dnia 22 listopada 2012 r. nr 508/GK/DW/2012, w której ustanowił na lat 99 prawa użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,5470 części gruntu o powierzchni 491 m², oznaczonego jako działka ewidencyjna nr 86 z obrębu 5-04-05, uregulowanego w księdze wieczystej nr [redacted] położonego w Warszawie przy ul. Bartoszewicza 1B na rzecz M [redacted] T [redacted], oraz odmówił ustanowienia prawa użytkowania wieczystego części gruntu oddanego we współużytkowanie wieczyste właścicieli wykupionych lokali. Od ww. decyzji odwołanie wnieśli właściciele lokali, a Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z dnia 29 maja 2013 r. utrzymało decyzję Prezydenta w mocy.

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem sygn. akt I SA/Wa 1971/14 z dnia 16 czerwca 2014 r. stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji SKO oraz decyzji Prezydenta m.st. Warszawy. W uzasadnieniu wyroku wskazano, że decyzje te zostały skierowane do osób nieżyjących, które w chwili ich wydania nie miały już przymiotu strony, co stanowi rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

7. Decyzja reprivatyzacyjna z dnia 27 sierpnia 2015 r. nr 496/GK/DW/2015.

Prezydent m.st. Warszawy decyzją z dnia 27 sierpnia 2015 r. nr 496/GK/DW/2015 orzekł w punkcie 1 o ustanowieniu na lat 99 prawa użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,5470 części gruntu o powierzchni 491 m², oznaczonego jako działka ewidencyjna nr 86 z obrębu 5-04-05, uregulowanego w księdze wieczystej nr [redacted] położonego w Warszawie przy Al. Na Skarpie 67 (obecne Bartoszewicza 1B), oznaczonego hip. nr [redacted] na rzecz M [redacted] T [redacted]. Natomiast w punkcie 2 ustalił czynsz symboliczny w wysokości 268,53 zł (netto). Nadto w punktach od 5 do 11 zawarł postanowienia zawierające elementy cywilno-prawne. Organ określił prawa i obowiązki stron umowy (pkt 7 i 8). Organ określił przesłankę wygaśnięcia decyzji, tj. niestawienie się

nabywców bez usprawiedliwienia w Kancelarii Notarialnej w celu podpisania umowy ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu w wyznaczonym terminie (pkt 6). Organ określił przyczyny rozwiązania umowy (pkt 7, 8 i 10), zaś w punkcie 11 uregulował kwestie niewymienione w decyzji przepisami kodeksu cywilnego.

Prokurator Regionalny w Warszawie wniósł sprzeciw do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie od decyzji ostatecznej Prezydenta m. st. Warszawy nr 496/GK/DW/2015, której zarzucił wydanie jej z rażącym naruszeniem prawa z uwagi na nieprawidłowe ustalenie stron postępowania administracyjnego poprzez pozbawienie osób mających interes prawny czynnego w nim udziału, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jej nieważności. Nie wydano dotychczas rozstrzygnięcia w tej sprawie. Przedmiotowa sprawa prowadzona jest w Kolegium pod sygn. akt KOC/5796/Go/18 i została zawieszona postanowieniem z dnia 12 maja 2021 r., co potwierdza pismo Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 8 października 2025 r.

8. Stan prawny nieruchomości po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej.

Decyzja reprivatyzacyjna Prezydenta m.st. Warszawy z 27 sierpnia 2015 r., nr 496/GK/DW/2015 nie została wykonana, ponieważ nie doszło do zawarcia aktu notarialnego.

9. Zgromadzony materiał dowodowy.

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie zgromadzonych w sprawie dokumentów, tj. akt postępowania rozpoznawczego KR I R 15/25, akt otrzymanych z Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy dotyczących reprivatyzacji nieruchomości przy ulicy Bartoszewicza 1B, jak również kserokopii akt księgi hipotecznej, uwierzytelnionej kopii dokumentów otrzymanych z Archiwum Państwowego i Archiwum Akt Nowych, akt postępowań prowadzonych przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Warszawie oraz akt postępowania prowadzonego w Prokuraturze Regionalnej w Warszawie (RP V Pa 360.2017), a także innych dokumentów mających istotny wpływ dla rozstrzygnięcia sprawy, gdyż nie budziły one wątpliwości Komisji co do ich autentyczności i prawdziwości, jak również nie zostały one podważone przez strony postępowania.

III.

Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja zważyła, co następuje:

1. Podstawa 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. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4, jeśli decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Z treści 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.

Jak wynika z powyższego, ograniczenie przewidziane w art. 156 § 2 k.p.a. nie ma zastosowania do postępowań prowadzonych przed Komisją, wobec czego nie obowiązuje jej dziesięcioletni termin na stwierdzenie nieważności decyzji.

Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została z rażącym naruszeniem prawa. Naruszenie prawa o charakterze „rażącym” to oczywiste naruszenie prawa o jasnej treści, które powinno być rozumiane szeroko, obejmując swoim zakresem przepisy prawa materialnego, procesowego oraz przepisy o charakterze ustrojowym (zob. J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, 2009, s. 599). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że zakresem pojęcia „rażącego naruszenia prawa” obejmuje się zarówno naruszenie norm prawa materialnego, jak i naruszenie norm prawa procesowego (vide wyrok NSA z 1 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 1258/10; wyrok NSA z 12 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1257/13; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. zachodzi wtedy, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią prawa i gdy charakter tego naruszenia powoduje, że owa decyzja nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządnego państwa. Wydana w takich warunkach decyzja stanowi zaprzeczenie obowiązującego stanu prawnego albo zapada w zupełnym oderwaniu od podstawy prawnej rozstrzygnięcia i stanu faktycznego sprawy. Zdaniem Komisji taka sytuacja miała miejsce w niniejszej sprawie.

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

Przedmiotem rozpoznania jest decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 sierpnia 2015 r. nr 496/GK/DW/2015 - wydana w trybie art. 7 ust. 1, 2 i 3 dekretu o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego. W niniejszej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 6 grudnia 2024 r., sygn. akt I OSK 1978/21 oddalił skargę kasacyjną Komisji uznając zarzuty skargi za niezasadne. Sąd wskazał wytyczną w uzasadnieniu wyroku, 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 repriwatyzacyjnej w świetle wykładni art. 7 ust. 1 i 2 dekretu w związku z art. 28 k.p.a. przedstawionej w ww. uchwale.

Natomiast w myśl art. 153 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 i obowiązujący stan prawny.

Jak trafnie wskazano w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2024 r. I OPS 1/23, 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. 2 79, 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.”

Stanowisko zajęte w ww. uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego wiąże wszystkie składy orzekające sądów administracyjnych, co wynika z treści art. 269 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2024 r., poz. 93 5, 1685.), który to przepis nie pozwala żadnemu składowi sądu administracyjnego rozstrzygnąć sprawy w sposób sprzeczny ze stanowiskiem zawartym w uchwale i przyjmować wykładni prawa odmiennej od tej, która została przyjęta przez skład poszerzony NSA. Również Komisja jest związana poglądem wyrażonym w tej uchwale - że podmiot, który nabył wierzytelność dekretową w wyniku zawarcia umowy cywilnoprawnej o przeniesienie uprawnień dekretowych, nie może być uznany za stronę postępowania.

Zatem, mając na uwadze stan prawny obowiązujący w dniu wydania przedmiotowej decyzji, wskazać należy, iż decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 sierpnia 2015 r. w przedmiocie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego jest wadliwa, z tego powodu, że

stronami tej decyzji były osoby, które nie posiadały interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a.

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”.

Dodatkowo podkreślenia wymaga, że w dniu 16 marca 2026 r. Naczelny Sąd Administracyjny podjął uchwałę o sygn. I OPS 4/25, w której doprecyzował, że nabywcy roszczeń wynikających z dekretu warszawskiego nie posiadają statusu strony w postępowaniach reprivatyzacyjnych. Oznacza to, że cywilnoprawne nabycie roszczeń nie kreuje żadnych uprawnień procesowych w toku procedury dekretowej i nie upoważnia do udziału w postępowaniu administracyjnym. NSA podkreślił, że obrót cywilnoprawny roszczeniami pozostaje dopuszczalny, jednak skutki takiej czynności są ograniczone wyłącznie do sfery prawa cywilnego i nie przekładają się na sytuację procesową nabywcy na gruncie postępowania administracyjnego prowadzonego w związku z dekretem warszawskim. W podjętej uchwale NSA potwierdził prawidłowość wcześniejszej uchwały z dnia 10 kwietnia 2024 r. (I OPS 1/23). Pomimo że sąd pytający kwestionował zasadność tamtego rozstrzygnięcia, Naczelny Sąd Administracyjny uznał jego główne założenia za w pełni aktualne. Sąd wskazał, że charakter aktu administracyjnego nie wpływa na określenie kręgu podmiotów posiadających interes prawny w sprawie. Akty administracyjne – zarówno o charakterze konstytutywnym, jak i deklaratoryjnym – zawsze skierowane są do podmiotu, którego indywidualną sytuację prawną konkretyzują. Podział aktów administracyjnych, choć z punktu widzenia teoretycznego może być użyteczny, pozostaje bez znaczenia dla istnienia

interesu prawnego, który jest kategorią determinującą, kto może być adresatem praw i obowiązków wynikających z aktu. W konsekwencji NSA wskazał, że interes prawny jest warunkiem koniecznym do istnienia sprawy administracyjnej. Tylko w odniesieniu do podmiotu legitymującego się takim interesem organ administracji może ukształtować sytuację prawną w drodze aktu administracyjnego. Jeżeli brak jest podmiotu posiadającego interes prawny, nie może dojść ani do powstania sprawy administracyjnej, ani do wydania aktu administracyjnego, niezależnie od jego konstytutywnego czy deklaratoryjnego charakteru.

Podsumowując, zgodnie z uchwałą NSA z dnia 16 marca 2026 r., nabycie roszczeń od dawnych właścicieli lub ich następców prawnych nie stanowi podstawy do uznania nabywcy za stronę postępowania reprivatyzacyjnego, a tym samym nie umożliwia mu udziału w procedurze oraz dochodzenia jakichkolwiek praw w ramach postępowania dekretoowego.

Komisja w pełni podziela wywody i argumentację zaprezentowaną przez Naczelnny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 10 kwietnia 2024 r., sygn. I OPS 1/23. Pogląd ten został także podzielony w kolejnych wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego, m.in. w wyroku z dnia 28 czerwca 2024 r., sygn. akt I OSK 677/22, z dnia 22 października 2024 r. I OSK 1055/22 czy w wyroku z dnia 28 stycznia 2025 r. I OSK 2363/21.

Mając na uwadze powyższe w ocenie Komisji decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 sierpnia 2015 r., nr 496/GK/DW/2015 wydana została z rażącym naruszeniem prawa, ponieważ doszło do zbycia praw i roszczeń, a w konsekwencji przyznania statusu strony postępowania dekretoowego nabywcy praw i roszczeń.

W niniejszej sprawie doszło do trzykrotnej sprzedaży udziałów w prawach i roszczeniach nieruchomości przy ulicy Bartoszewicza 1B. Na podstawie umów sprzedaży z dnia 18 października 2007 r. i 25 sierpnia 2009 r. A K..., M... i L... i I... Ki... T... : sprzedały M... T... wszystkie przysługujące jej udziały w prawach i roszczeniach do nieruchomości położonej przy ul. Bartoszewicza 1B w Warszawie obejmujące m. in. prawo o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do gruntu.

W świetle powyższych ustaleń oraz rozważań prawnych, w ocenie Komisji kontrolowana decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Prezydent m.st. Warszawy niesłusznie uznał nabywcę roszczeń – M... T... za następcę prawnego dawnego właściciela hipotecznego, a więc za stronę postępowania dekretoowego, pomimo że

nie posiadała w tym zakresie interesu prawnego. M i Tr. nabyła jedynie roszczenia w drodze umowy cywilnoprawnej od spadkobierców pierwotnego właściciela, tj. A K , Mi y L i l , K j-T , które nabyły to prawa w drodze dziedziczenia ustawowego na podstawie przeprowadzonych postępowań sądowych w sprawie nabycia spadku.

Nabywca roszczeń nie ma interesu prawnego w postępowaniu reprivatyzacyjnym i nie powinien być stroną takiego postępowania.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że wydanie decyzji reprivatyzacyjnej na rzecz nabywcy praw i roszczeń na podstawie umów cywilnoprawnych stanowi rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, określającego podmiotowy zakres przyznania prawa do gruntu nieruchomości warszawskiej w zw. z art. 28 k.p.a. co wyczerpuje przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Jednocześnie, jak już wcześniej wskazano, niemożliwym jest zbycie uprawnień przyznanych przez przedmiotowy akt prawny, a tym samym niemożliwym jest zbycie interesu prawnego i statusu strony postępowania dekretowego. Zatem niniejsza czynność prawna nie dawała M i T uprawnień do skutecznego wejścia w prawa następcy prawnego pierwotnego właściciela nieruchomości i uznania jej za następcę prawnego wnioskodawcy dekretowego. To zaś prowadzi do konkluzji, zgodnie z którą postępowanie administracyjne dotyczące przyznania użytkowania wieczystego do nieruchomości położonej przy ul. Bartoszewicza 1B było prowadzone na rzecz podmiotu nieposiadającego przymiotu strony.

W świetle powyższych okoliczności, wydanie kontrolowanej decyzji świadczy o rażącym naruszeniu art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w zw. z art. 28 k.p.a., co powoduje, że decyzja Prezydenta obarczona jest kwalifikowaną wadą prawną wyrażoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

4. Elementy cywilno-prawne w decyzji reprivatyzacyjnej.

Rozstrzygnięcie decyzji administracyjnej - stanowiącej wyraz władczej formy działania organów administracji, musi być umocowane w przepisach prawa materialnego. W związku z tym oceniając legalność decyzji reprivatyzacyjnej, należy rozważyć czy elementy cywilno-prawne w niej zawarte, mogą być przedmiotem rozstrzygnięcia administracyjnego, wydanego w oparciu o przepisy dekretu. Zgodnie z art. 27 u.g.n. sprzedaż nieruchomości albo oddanie w

użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego. Oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste i przeniesienie tego prawa w drodze umowy wymaga wpisu w księdze wieczystej. Z powyższego wynika, że 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) 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.

Przepisy dekretu nie zawierają regulacji stanowiących podstawę do kształtowania przysługującego użytkownikowi wieczystemu wynagrodzenia - w razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego, za wzniesione przez niego lub nabyte na własność budynki i inne urządzenia. Nie stanowią też podstawy do określania innych warunków przyszłej umowy ustanowienia użytkowania wieczystego, w tym bardziej warunków jej zawarcia czy rozwiązania.

W punktach od 5 do 11 Prezydent m. st. Warszawy zawarł postanowienia zawierające elementy cywilno-prawne.

W pkt. 5 decyzji reprivatyzacyjnej, organ stwierdził, że w przypadku zbycia

użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich osoby te będą uiszczać opłaty roczne na zasadach ogólnych.

W pkt. 6 decyzji organ określił, że niestawienie się nabywców bez usprawiedliwienia w Kancelarii Notarialnej w celu podpisania umowy ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu w wyznaczonym terminie stanowić będzie podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji jako bezprzedmiotowej. Nie uszedł uwadze Komisji ścisły związek przyczynowy między wskazanym pkt 6 decyzji reprivatyzacyjnej, a pkt 1 i 2, 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 postanowienie zawarte w pkt 6 decyzji reprivatyzacyjnej ma jakkolwiek charakter wyłącznie informacyjny, bowiem jego władczy charakter wynika wprost z art. 162 k.p.a. (por. wyrok NSA z 17 kwietnia 2024 r. sygn. akt I OSK 1741/22).

W pkt. 7 decyzji wskazano, że ustanowione niniejsza decyzja prawo nie narusza praw osób trzecich istniejących w dniu jego wydawania, a ewentualne roszczenia osób trzecich mogą być dochodzone na drodze cywilnej.

W pkt. 8 decyzji reprivatyzacyjnej, organ stwierdził, że użytkownicy wieczystości obowiązani są korzystać z nieruchomości zgodnie z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (w przypadku jego uchwalenia).

W pkt. 9 decyzji reprivatyzacyjnej organ stwierdził, że „nieprzestrzeganie przez użytkowników wieczystych warunków określonych w pkt. 8 może skutkować rozwiązaniem umowy”. Ponadto „umowa o oddanie w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu przed upływem określonego w niej terminu, na jaki została zawarta, również w przypadku, jeżeli użytkownik korzysta z terenu w sposób sprzeczny z jego przeznaczeniem lub narusza postanowienia umowy.

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 Kodeksu cywilnego.

Zgodnie ze stanowiskiem judykatury, przepisy dekretu warszawskiego nie zawierają jakichkolwiek regulacji pozwalających na kształtowanie na etapie postępowania administracyjnego uprawnień i obowiązków przyszłego użytkownika wieczystego. Art. 7 ust. 3 in fine dekretu warszawskiego stanowi wprawdzie, że w razie uwzględnienia wniosku gmina określi warunki, pod którymi umowa może zostać zawarta, jednakże określenie tych warunków - uregulowanych obecnie w przepisach kodeksu cywilnego - odnosić należy do etapu postępowania cywilnego, które będzie prowadzone dopiero po wydaniu decyzji. To właśnie w ramach tego drugiego etapu rozstrzyga się o „warunkach” zawarcia tej umowy. Skoro zatem 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 (...) w tej kwestii rozstrzygnięcie Prezydenta () zostało wydane bez podstawy prawnej (tak: WSA w Warszawie w wyroku z dnia 8 grudnia 2017 r., sygn. akt I SA/Wa 999/17). Takie zapatrywanie zostało również wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 marca 2020 r. sygn. akt I SA/Wa 1821/18).

Odnosząc się do kontrolowanej decyzji zauważyć należy, że w punktach od 5 do 11 decyzji organ zawarł rozstrzygnięcia dotyczące sfery cywilnoprawnej tj. przyszłej umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Wypada dostrzec, że organ poprzedził te elementy decyzji sformułowaniem „oraz stwierdzam, że”. Postanowienia z pkt 5 do 11 decyzji mają walor rozstrzygający sprawę, mimo poprzedzenia ich słowami „oraz stwierdzam, że”: po pierwsze nie zostały one poprzedzone sformułowaniem „informuję”, ani innym równoznacznym świadczącym o woli organu do poinformowania stron. Po drugie zapisy te znajdują się w części imperatywnej decyzji, w której organ wyraża wolę ukształtowania sprawy administracyjnej. Po trzecie sformułowanie „stwierdzam, że” jest charakterystyczne dla decyzji administracyjnych o charakterze deklaratoryjnym.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 kwietnia 2024 r. w sprawie I OSK 1741/22 w przedmiocie elementów cywilno-prawnych w decyzji reprivatyzacyjnej stwierdził, że zarówno artykuł 7 Konstytucji, jak i art. 6 k.p.a. wyraźnie wskazują, jaki jest zakres umocowania władzy publicznej. Władza publiczna może rozstrzygać o tych sprawach, w których ma wyraźnie zaznaczoną kompetencję. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie ulega wątpliwości, że 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.

Jak wskazał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 17 grudnia 2024 r., sygnatura akt 1095/23, umieszczenie zatem w osnowie decyzji (rozstrzygnięciu) przywoływanych wyżej postanowień oznacza, że Prezydent m.st. Warszawy, nie mając ku temu podstaw w normach prawa materialnego, ani kompetencji przynależnych mu jako organowi administracji publicznej, wbrew wynikającej z art. 6 k.p.a. zasadzie legalizmu, ukształtował w sposób władczy istotne elementy przyszłego stosunku cywilnoprawnego. Podjęte zatem przezeń 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 in principia k.p.a.).

Mając na uwadze powyższe, wydana przez Prezydenta decyzja obarczona jest kwalifikowaną wadą prawną wyrażoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

5. Skutki prawne wywołane decyzją

W myśl art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. przez nieodwracalne skutki prawne należy rozumieć stan prawny powstały wskutek przeniesienia prawa własności albo prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej na osobę trzecią, o ile nie nastąpiło ono nieodpłatnie lub na rzecz nabywcy działającego w złej wierze, lub zagospodarowania nieruchomości warszawskiej na cele publiczne, o których mowa w art. 6 u.g.n.

Po dokonaniu analizy stanu faktycznego i prawnego, Komisja stwierdziła, że w sprawie nie zaistniały nieodwracalne skutki prawne. Decyzja nr 496/GK/DW/2015 z dnia 27 sierpnia 2015 r., nie została wykonana zawarciem umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, wobec tego nie powstało prawo użytkowania wieczystego na rzecz beneficjentki decyzji. Stąd decyzja nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r.

W zaistniałym stanie prawnym Komisja stwierdziła nieważność kontrolowanej decyzji Prezydenta m. st. Warszawy w całości. Właścicielem przedmiotowej nieruchomości nadal jest Miasto stołeczne Warszawa.

IV. 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 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 oraz beneficjent decyzji reprivatyzacyjnej, jak również Prokurator Regionalny w Warszawie.

V. Konkluzja

Mając na uwadze powyżej wskazane okoliczności, Komisja orzekła 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 (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 2026 r. poz. 143, dalej: p.p.s.a.). Skarga powinna czynić zadość wymogom określonym w art. 57 p.p.s.a. Do skargi należy dołączyć jej odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom (w tym dla tut. organu), a ponadto, jeżeli w sądzie nie złożono załączników w oryginale, po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych (art. 47 § 1 p.p.s.a.).

2. Zgodnie z art. 57 § 5 k.p.a. termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało:

- 1) wysłane 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 2026 r. poz. 558 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.

