



Komisja do spraw reprivatyzacji
nieruchomości warszawskich

Warszawa, dnia 18 lutego 2025 r.

Sygn. akt KR I R 58/25

DECYZJA nr KR I R 58/25

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Arkadiusz Myrcha,

Członkowie Komisji:

Paweł Lisiecki, Robert Kropiwnicki, Mirosław Józef Pampuch, Sławomir Potapowicz, Anna Tarczyńska, Adrian Wasielewski,

na posiedzeniu niejawnym w dniu 18 lutego 2025 r.,

po rozpoznaniu sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 maja 2015 r., nr 325/GK/DW/2015,

z udziałem stron: m.st. Warszawa, E K , M K – H
M K ,

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

orzeka:

stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 maja 2015 r., nr 325/GK/DW/2015, w całości.

UZASADNIENIE

I. Przebieg postępowania administracyjnego przed Komisją.

Postanowieniem z dnia 10 grudnia 2025 r., sygn. akt KR I R 58/25, Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja) na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 oraz art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 maja 2015 r., nr 325/GK/DW/2015, na podstawie której uchylono decyzję Burmistrza Gminy Warszawa - Centrum z dnia 24 października 2002 r., nr 209/2002, oraz ustanowiono prawo użytkowania wieczystego związane z prawem własności lokalu nr dla którego prowadzona jest księga wieczysta nr , do trzech udziałów wynoszących po 2/18 części gruntu położonego w Warszawie przy ul. Walecznych 34 i stanowiącego działkę ewidencyjną n. z obrębu

Postanowieniem z dnia 10 grudnia 2025 r. Komisja na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. zawiadomiła o wszczęciu postępowania rozpoznawczego właściwe organy oraz sądy. Postanowieniem z tego samego dnia Komisja zwróciła się do Społecznej Rady o wydanie opinii w przedmiocie ww. decyzji. Nadto zawiadomieniem z dnia 10 grudnia 2025 r. poinformowała strony o wszczęciu postępowania rozpoznawczego.

Powyższe postanowienia i zawiadomienie z dnia 10 grudnia 2025 r. zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 22 grudnia 2025 r.

Zawiadomieniem z dnia 5 lutego 2026 r. poinformowano strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Zawiadomienie to zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 5 lutego 2026 r.

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

1. Opis nieruchomości.

Działka ewidencyjna nr (dawna dz. ew. nr , z obrębu o powierzchni 502 m² znajduje się w Warszawie przy ul. Walecznych 34. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie prowadzi dla niej księgę wieczystą nr . Jej właścicielem jest m.st. Warszawa. Nie jest ona obciążona prawami osób trzecich.

Na ww. działce ewidencyjnej znajduje się murowany, podpiwniczony, 3-kondygnacyjny budynek wybudowany przed 1939 r. Obiekt ten nie został uszkodzony w wyniku działań wojennych. Jest on odrębną od gruntu nieruchomością, a Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie prowadzi dla niego księgę wieczystą nr . Stanowi on współwłasność właścicieli 4 znajdujących się w nim, wyodrębnionych lokali mieszkalnych. Budynek ten nie jest obciążony prawami osób trzecich.

Wśród ww. lokali mieszkalnych znajduje się m.in. lokal nr o powierzchni 119,40 m². Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie prowadzi dla niego księgę wieczystą nr (uprzednio KW nr). Stanowi on współwłasność: F K , M K J-H , M K w udziałach po 1/3 części każde z nich. Lokal ten nie jest obciążony prawami osób trzecich.

Działka ewidencyjna nr stanowi część dawnej nieruchomości hipotecznej o nr . Ta dawna posesja położona była przy ul. Walecznych 34 i 36, miała powierzchnię 1480 m² i oznaczona była pierwotnie jako dz. ew. nr

2. Nieruchomość hip. nr , lokal nr oraz zmiany ich stanu prawnego.

Zgodnie ze świadectwem Sądu Okręgowego w Warszawie nr z dnia stycznia 1946 r. tytuł własności nieruchomości hip. nr regulowany był jawnym wpisem na imię: S i J P oraz W i J M po połowie.

Postanowieniem z dnia kwietnia 1974 r., sygn. akt , Sąd Powiatowy dla Warszawy - Pragi w Warszawie stwierdził, że spadek po W M nabyli z mocy ustawy: J M : w 1/3 części, A J M w 1/3 części oraz I K w 1/3 części.

Postanowieniem z dnia października 1975 r., sygn. akt Sąd Rejonowy w Piasecznie stwierdził, że spadek po J M nabyli na podstawie testamentu własnoręcznego, otwartego i ogłoszonego w Państwowym Biurze Notarialnym w Warszawie w sprawie sygn. akt , A M oraz P P każdy w 1/2 części.

Decyzją z dnia stycznia 1976 r., znak: Naczelnik Dzielnicy Warszawa Praga – Południe zezwolił na podział nieruchomości „, oraz zatwierdził plan jej podziału na: dz. ew. nr i raz pas gruntu o pow. 570 m² przeznaczony pod ulicę. Na skutek tego dla obu działek założono

oddzielne księgi wieczyste, przy czym posiadanie działki ew. nr (obecnie dz. ew. nr)
przypadło: I. K A M i P P .

W dniu 3 maja 1979 r. w księdze wieczystej nr , założonej dla budynku przy ul.
Walecznych 34, wpisano jako jego właścicieli: A M w udziale 3/6 części,
I. K w udziale 1/6 części i P P w udziale 2/6 części.

Umową z dnia 8 maja 1979 r., Rep. , A i P
P sprzedali J. K i za 130 000 zł udziały w wysokości po 1/6
części każdy we własności nieruchomości budynkowej położonej przy ul. Walecznych 34, wraz
z prawem ubiegania się o przyznanie odpowiedniej części użytkowania wieczystego, pod
warunkiem że Prezydent m.st. Warszawy nie wykona przysługującego mu prawa pierwokupu.
Do przeniesienia przedmiotowych udziałów doszło ostatecznie na podstawie umowy zawartej
przez te strony w dniu 30 maja 1979 r., Rep. .

Umową z dnia 8 czerwca 1979 r., Rep. P P A
M , I K i J K ustanowili odrębną własność 4 lokali
mieszkalnych znajdujących się w budynku przy ul. Walecznych 34, w tym lokalu nr 1a rzecz
J K . W jej treści wskazano, że przypadający mu udział w prawie do
ubiegania się o przyznanie odpowiedniej części użytkowania wieczystego dz. ew. nr wynosi
2/6 części. W ramach wykonania tej umowy J i K został wpisany jako
właściciel lokalu nr w księdze wieczystej nr

Postanowieniem z dnia 19 listopada 2010 r., sygn. akt Sąd Rejonowy dla
Warszawy Pragi - Południe w Warszawie stwierdził, że spadek po J K
nabyli na podstawie ustawy E K M K i M K
– H (wówczas posługująca się nazwiskiem K) w 1/3 części każde z nich. Na
tej podstawie wszyscy trzech spadkobiercy zostali ujawnieni w dniu 21 kwietnia 2011 r. w
księdze wieczystej nr jako współwłaściciele lokalu nr

3. Postępowanie dekretowe.

Objęcie dawnej nieruchomości hipotecznej o nr przez gminę nastąpiło w dniu
16 sierpnia 1948 r., tj. z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Nr 20 Rady Narodowej i
Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy. W związku z tym termin do złożenia wniosku
dekretowego upływał w dniu 16 lutego 1949 r.

Wniosek dekretowy został złożony w dniu 11 lutego 1949 r. przez S i J
P oraz W i J M

Decyzją z dnia 19 czerwca 1979 r., nr 111/20/79/1D, Urząd Dzielnicowy Warszawa-Wola ustanowił na rzecz J. K. użytkowanie wieczyste do 2/6 niepodzielnej części gruntu oznaczonego jako dz. ew. nr . Ustalono z tego tytułu opłatę roczną w wysokości 392 zł i odmówiono ustanowienia na rzecz strony użytkownika wieczystego do części gruntu wynoszącej 570 m², a przeznaczonej pod ulicę.

Rozstrzygnięcia tego nie wykonano poprzez zawarcie aktu notarialnego.

Decyzją z dnia 23 lipca 2001 r., Nr 131/2001, Burmistrz Gminy Warszawa-Centrum za zgodą stron uchylił w/w decyzję Urzędu Dzielnicowego Warszawa-Wola z dnia 19 czerwca 1979 r.

Decyzją z dnia 24 października 2002 r., Nr 209/2002, Burmistrz Gminy Warszawa – Centrum na podstawie art. 7 ust. 1, 2 i 3 dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy z dnia 26 października 1945 r. (Dz. U. Nr 50, poz. 279; dalej: dekret warszawski) ustanowił użytkowanie wieczyste do udziału wynoszącego 2/6 w gruncie o pow. 502 m² oznaczonego jako dz. ew. nr . (d. na rzecz J. K.), ustalił z tego tytułu czynsz symboliczny w wysokości 596 zł i odmówił ustanowienia na jego rzecz użytkowania wieczystego do części gruntu wynoszącej 570 m², a przeznaczonej pod ulicę.

Jako przyczynę jej wydania wskazano niewykonanie ww. rozstrzygnięcia Urzędu Dzielnicowego Warszawa-Wola z dnia 19 czerwca 1979 r. Nadto przemawiać miał za tym fakt, iż właścicielem lokalu nr . był wówczas J. K. który zwrócił się o uchylenie tego ostatniego aktu. Podkreślono, że w budynku przy ul. Walecznych 34 wyodrębniono własność lokali, a każdy z nich został przeniesiony do odrębnej księgi wieczystej.

Decyzja ta nie została wykonana poprzez zawarcie aktu notarialnego.

W dniu 4 marca 2015 r. E. K. , działając również w imieniu M. K. -H i M. K. zwróciła się o zmianę w trybie art. 155 k.p.a. m.in. ww. decyzji Burmistrza Gminy Warszawa-Centrum z dnia 24 października 2002 r. w zw. ze śmiercią J. K. .

Decyzją z dnia 28 maja 2015 r., nr 325/GK/DW, Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy:

-uchylił z urzędu ww. decyzję Burmistrza Gminy Warszawa-Centrum z dnia 24 października 2002 r. (pkt 1),

-ustanowił prawo użytkowania wieczystego do zabudowanego gruntu o pow. 502 m² oznaczonego jako dz. ew. nr na rzecz: E. K. w udziale 2/18, M. K. w udziale 2/18, M. K. -H w udziale 2/18, przy czym wskazano, że wszystkie te trzy udziały były związane z prawem własności lokalu nr (pkt 2),

-ustalił z tego tytułu czynsz symboliczny w wysokości 167,34 zł (pkt 3).

Nadto stwierdzono, że:

-decyzja niniejsza, z chwilą, gdy stanie się ostateczna, będzie stanowiła podstawę do zawarcia w formie aktu notarialnego umowy ustanowienia użytkowania wieczystego do gruntu opisanego w pkt 2 decyzji. W umowie notarialnej nastąpi przeniesienie własności budynku mieszkalnego na rzecz nabywcy prawa użytkowania wieczystego. Niestawienie się nabywców bez usprawiedliwienia w kancelarii notarialnej w celu podpisania umowy w wyznaczonym terminie będzie stanowić podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia niniejszej decyzji jako bezprzedmiotowej (pkt 6),

-w przypadku zbycia przez użytkowników wieczystych, o których mowa w punkcie 2 decyzji, prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich - osoby te będą uiszczać opłaty roczne za użytkowanie wieczyste gruntu na zasadach ogólnych określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Nie dotyczy to nabycia prawa użytkowania wieczystego w drodze dziedziczenia oraz jego zbycia na rzecz osoby bliskiej (pkt 7),

-korzystanie z nieruchomości przez użytkowników wieczystych powinno być zgodne z obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego (pkt 8),

-nieprzestrzeganie przez użytkowników wieczystych warunków określonych w pkt 8 decyzji może skutkować rozwiązaniem umowy. Umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu przed upływem określonego w niej terminu również w przypadku korzystania z gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem lub naruszenia postanowień umowy (pkt 9),

-w razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego gruntu na skutek upływu okresu ustalonego w umowie albo na skutek rozwiązania umowy przed upływem tego okresu, użytkownikom wieczystym przysługuje wynagrodzenie za budynki i inne urządzenia. Wynagrodzenie winno być równe wartości tych budynków i urządzeń określonej na dzień wygaśnięcia użytkowania wieczystego. Za budynki i urządzenia wzniesione wbrew postanowieniom umowy - wynagrodzenie nie przysługuje (pkt 10),

-ustanowione niniejszą decyzją prawo użytkowania wieczystego nie narusza praw osób trzecich istniejących w dniu jego ustanowienia (pkt 11),

-prawa i obowiązki użytkowników wieczystych niewymienione w niniejszej decyzji regulują przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz kodeksu cywilnego (pkt 12).

Jako przyczyny wydania tej decyzji wskazano: zmianę zasad ustalania czynszu symbolicznego, objęcie gruntu planem zagospodarowania przestrzennego Obszaru Saskiej Kempy, śmierć strony postępowania, potrzebę wskazania jej następców oraz złożenie ww.

wniosku z dnia 4 marca 2015 r. Podkreślono, że w domu mieszkalnym znajdującym się na nieruchomości przy ul. Walecznych 34 wyodrębniono 4 lokale. Jednocześnie stwierdzono, że prawa i roszczenia do uzyskania prawa użytkowania wieczystego gruntu stanowią część składową prawa własności budynku znajdującego się na nim. Powołano się również na skutki decyzji z dnia 24 października 2002 r.

Dotychczas nie wykonano rozstrzygnięcia z dnia 28 maja 2015 r. poprzez zawarcie aktu notarialnego.

4. Zgromadzony materiał dowodowy.

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie: akt sprawy KR I R 58/25 (3 tomy), akt dot. nieruchomości przy ul. Walecznych 34 i 36 (4 tomy), kopii akt KW nr: (1 tom), (1 tom), (1 tom), (1 tom), (1 tom) i (1 tom), kopii akt księgi hip. nr (3 tomy), kopii akt Sądu Rejonowego w Piasecznie o sygn. (1 tom) oraz kopii akt Sądu Powiatowego dla Warszawy-Pragi w Warszawie o sygn. (1 tom).

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

1. Podstawy orzekania.

Podstawę prawną wydania przez Komisję decyzji w niniejszej sprawie stanowił art. 29 ust. 1 pkt 3a i art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

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

Jednocześnie ocena, czy wydane w sprawie rozstrzygnięcie reprivatyzacyjne było zgodne z prawem, musiała zostać dokonana w oparciu o określone przepisy, które zostały

zastosowane przez organ I instancji. Rolę taką pełnił art. 155 k.p.a., pomimo że regulacja ta nie została wprost wskazana w sentencji decyzji z dnia 28 maja 2015 r. Powyższe wynika z faktu, iż w uzasadnieniu decyzji z dnia 28 maja 2015 r. powołano się na wniosek z dnia 4 marca 2015 r., w którym zwrócono się o zastosowanie art. 155 k.p.a. Poza tym została ona poprzedzona wydaniem przez Burmistrza Gminy Warszawa-Centrum aktu z dnia 24 października 2002 r. na podstawie art. 7 ust. 1, 2 i 3 dekreту warszawskiego. Tym samym rozstrzygnięcie z dnia 28 maja 2015 r. miało charakter wtórny do wcześniejszego, a więc jego wydanie musiało nastąpić w związku z zastosowaniem jednego z trybów nadzwyczajnych.

Z tych też powodów należało przyjąć, że decyzja z dnia 28 maja 2015 r. istotnie została wydana na podstawie art. 155 k.p.a. i właśnie ta regulacja winna stanowić jedną z głównych podstaw oceny jej zgodności z prawem.

2. Rażące naruszenie art. 155 k.p.a.

Zgodnie z treścią art. 155 k.p.a. decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony; przepis art. 154 § 2 stosuje się odpowiednio. Postępowanie prowadzone na podstawie art. 155 k.p.a. stanowi jeden z elementów systemu kilku nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego obejmujących przypadki weryfikacji decyzji dotkniętych wadliwościami kwalifikowanymi lub niekwalifikowanymi oraz decyzji prawidłowych pod względem prawnym. Istotą postępowania w trybie art. 155 jest sprawdzenie, czy w ustalonym stanie faktycznym i prawnym istnieją szczególne przesłanki, które przemawiałyby za uchyleniem lub zmianą decyzji ostatecznej. Prawna możliwość zastosowania trybu przewidzianego w art. 155 uwarunkowana jest zatem prowadzeniem postępowania w ramach tego samego stanu prawnego i faktycznego oraz z udziałem tych samych stron. Postępowanie prowadzone na podstawie art. 155 nie może zmierzać do ponownego merytorycznego rozpatrzenia sprawy zakończonej ostatecznym rozstrzygnięciem (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2025 r., I OSK 2193/22).

Przedmiotem niniejszego postępowania jest decyzja z dnia 28 maja 2015 r., w której Prezydent m.st. Warszawy jednocześnie:

-uchylił rozstrzygnięcie Burmistrza Gminy Warszawa - Centrum z dnia 24 października 2002 r. (pkt 1),

-ustanowił prawo użytkowania wieczystego na rzecz: E K , M
K i M / K – H (pkt 2),
-ustalił z tego tytułu czynsz symboliczny (pkt 3).

Jak zaś wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 stycznia 2026 r., sygn. akt I SA/Wa 1304/23, wydanym w sprawie będącej przedmiotem decyzji Komisji nr KR VI R 102/22, a dotyczącej nieruchomości przy ul. Nowy Świat 53, w zbliżonym stanie faktycznym, niedopuszczalnym jest łączenie w jednej decyzji dwóch różnych trybów orzekania - nadzorczego z art. 155 k.p.a. oraz rozpoznającego merytorycznie wniosek.

Również w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 października 2024 r., sygn. akt I SA/Wa 2990/21, wydanym w sprawie będącej przedmiotem decyzji Komisji nr KR III R 39/19, a dotyczącej nieruchomości przy ul. Żytniej 10 (ul. Wolność 1/3), wskazano, że z art. 154 k.p.a. jednoznacznie wynika, iż w przypadku spełnienia wskazanych w nim przesłanek organ może podjąć jedno z dwóch rozstrzygnięć o uchyleniu ostatecznej decyzji lub o jej zmianie. Dlatego też zawarcie dwóch tego rodzaju rozstrzygnięć w jednej decyzji wydanej na podstawie tej regulacji stanowi rażące naruszenia prawa, o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. W art. 154 k.p.a. nie ma bowiem mowy o tym, że jednocześnie organ uchylając decyzję orzeka merytorycznie w sprawie. Dopiero zatem w sytuacji, gdy decyzja wydana na podstawie art. 154 k.p.a. uchylająca ostateczną decyzję uzyskałaby walor ostateczności, organ mógłby wydać kolejne rozstrzygnięcie.

W tym miejscu należy podkreślić, że stanowisko wyrażone w ww. orzeczeniu sygn. akt I SA/Wa 2990/21 znajduje również zastosowanie w sprawach, w których odwołano się do art. 155 k.p.a. Zarówno bowiem ta regulacja jak i art. 154 k.p.a. pozwalają na zmianę lub uchylenie decyzji ostatecznej, różniąc się w stopniu niewielkim wyłącznie przesłankami ich zastosowania. Z kolei przepis art. 154 § 2 k.p.a. stosuje się odpowiednio do art. 155 k.p.a.

Jak nadto wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2022 r., sygn. I SA/Wa 342/21, na mocy decyzji wydawanej w trybie art. 155 k.p.a. organ, który wydał decyzję, może ją uchylić lub zmienić. Zatem, w zależności od okoliczności danej sprawy, organ może wybrać pomiędzy dwoma alternatywami. W konsekwencji organ nie może wpierw uchylić decyzji, a następnie ją zmienić (co do istoty sprawy), skoro wcześniej ją uchylił. Decyzja jednocześnie zawierająca tego rodzaju rozstrzygnięcia w sposób oczywisty narusza art. 155 k.p.a., czego nie da się pogodzić z wymaganiami praworządności. Naruszenie to ma znacznie większą wagę aniżeli zasada trwałości decyzji administracyjnych wyrażona w art. 16 § 1 k.p.a.

W niniejszej sprawie organ, wydając na podstawie art. 155 k.p.a. decyzję z dnia 28 maja 2015 r., w sposób niedopuszczalny połączył w jednej decyzji dwa odrębne tryby postępowania, mianowicie:

- tryb nadzwyczajny z art. 155 k.p.a. - uchylając w całości orzeczenie z dnia 24 października 2002 r. oraz
- ogólne postępowanie administracyjne - rozpoznając merytorycznie wniosek dekretowy o przyznanie prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości.

Z tego powodu przyjąć należało, że w omawianym zakresie doszło do rażącego naruszenia przepisu prawa procesowego, tj. art. 155 k.p.a.

W orzecznictwie i piśmiennictwie podkreśla się przy tym, iż w przypadku naruszenia przepisów proceduralnych przypisanie decyzji wady nieważności dopuszczalne jest wyłącznie, gdy naruszenie tych przepisów ma charakter rażący i pozostaje w związku z ostatecznym rozstrzygnięciem sprawy (por. wyrok NSA z 13.01.2016 r., II GSK 847/14, LEX nr 2033823). Rażące naruszenie prawa procesowego musi przekładać się bezpośrednio na treść decyzji i w niej tkwić (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 9.10.2024 r., II SA/Go 416/24, LEX nr 3775913). W odniesieniu zatem do przepisów procesowych można mówić o rażącym ich naruszeniu wówczas, gdy w sposób niebudzący wątpliwości, a więc oczywisty, nie zastosowano ich w trakcie prowadzonego postępowania lub zastosowano je nieprawidłowo.

W ocenie Komisji w sposób rażący Prezydent m.st. Warszawy naruszył przepisy regulujące odrębne postępowania uregulowane w Kodeksie i zasadę niekonkurencyjności trybów, co w sposób bezpośredni przełożyło się na wadliwą treść decyzji i co stanowi rażące naruszenie przepisów prawa procesowego, o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

W dalszej kolejności ponownie należy zwrócić uwagę na wywoły zawarte w cytowanym wyżej wyroku z dnia 29 października 2024 r., sygn. akt I SA/Wa 2990/21. Otóż w orzeczeniu tym wskazano, że decyzja wydana w trybie art. 154 k.p.a. jest to decyzja wydana w jednym z trybów nadzwyczajnych, którego przedmiotem, w przeciwieństwie do postępowania głównego (rozpoznawczego), nie jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, lecz przeprowadzenie weryfikacji wydanej już decyzji ostatecznej z jednego tylko punktu widzenia, a mianowicie, czy za zmianą (uchyleniem) przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony. Ocena, czy za zmianą lub uchyleniem decyzji ostatecznej, na mocy której strona nie nabyła prawa, przemawiają interes społeczny lub słuszny interes strony, należy do właściwego organu administracji publicznej, który jest w tym zakresie związany art. 7 k.p.a. Przesłanki wymagania interesu społecznego lub słusznego interesu strony muszą być ustalone w konkretnej sprawie i muszą zyskać zindywidualizowaną treść, wynikającą ze stanu faktycznego

i prawnego sprawy (por. wyrok NSA z 23.02.2007 r., sygn. akt I OSK 553/06, LEX nr 348253). Zaznaczyć należy, że zmiana decyzji ostatecznej w trybie art. 154 § 1 k.p.a. nie może prowadzić do wydania decyzji sprzecznej z prawem. Słuszny interes strony w rozumieniu art. 154 § 1 k.p.a. musi być interesem znajdującym oparcie w obowiązujących przepisach prawa. Rozpatrując kwestię przesłanek z art. 154 k.p.a., należy przyjąć, że słuszny interes strony nie może być sprzeczny z jasno brzmiącym przepisem ustawy, ani też go zastępować, bowiem zasada praworządności, wyrażona w art. 6 k.p.a., zobowiązuje organy administracji do działania na podstawie przepisów prawa (por. wyrok NSA z 18.10.2007 r., sygn. akt II OSK 1406/06). Aby zatem organ mógł zastosować tryb przewidziany w art. 154 k.p.a., musi rozważyć, czy przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Co należy dodać, zasady te stosuje się również w sprawach, w których zastosowanie znajduje art. 155 k.p.a.

W sprawie tej Prezydent m.st. Warszawy nie ustalił, czy za uchyleniem decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony. Słuszny interes strony wynika przy tym z interesu prawnego, o którym mowa z art. 28 k.p.a., który wynika z prawa materialnego - z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, który w przedmiotowej sprawie zupełnie został pominięty przez organ, ale też nie został wykazany zgodnie z treścią art. 155 k.p.a. W decyzji z dnia 28 maja 2015 r. organ zawarł przy tym jedynie ogólne stwierdzenia, że przemawiają za tym: zmiana zasad ustalania czynszu symbolicznego, objęcie gruntu planem zagospodarowania przestrzennego, śmierć strony postępowania oraz konieczność ujawnienia właściciela lokalu. Brak jest zatem jakichkolwiek konkretnych wywodów wskazujących, że organ I instancji istotnie ustalił, że za zmianą (uchyleniem) przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony.

Podkreślić również należy, że zgoda wszystkich stron postępowania stanowi podstawową przesłankę zastosowania przepisu art. 155 k.p.a., a w konsekwencji dokonanie zmiany ostatecznej decyzji bez tej zgody stanowi rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Zgoda strony na zmianę decyzji ostatecznej jest elementem niezbędnym do skonkretyzowania normy zawartej w art. 155 k.p.a., a więc takim, bez którego przepis ten nie mógł zostać zastosowany w stanie sprawy. Konieczność uzyskania zgody strony wynika wprost z brzmienia art. 155 k.p.a., a więc jej pominięcie jest nie tylko oczywistym naruszeniem dyspozycji tego przepisu, ale także i takim, którego nie można zaakceptować w demokratycznym państwie prawnym, co nadaje mu wagę naruszenia kwalifikowanego, czyli rażącego. Należy przez to rozumieć nie tylko zgodę strony wszczynającej postępowanie nadzwyczajne o uchylenie lub zmianę decyzji, ale zgodę wszystkich podmiotów mających przymiot strony w postępowaniu, w którym została wydana decyzja mająca podlegać zmianie

lub uchyleniu (por. wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 1220/17 i z dnia 23 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 3723/19).

W tym miejscu należy odwołać się do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2024 r., sygn. akt I OPS 1/23, w której m.in. wskazano, że w postępowaniu o wydanie decyzji na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego umowa nabycia wierzytelności dekretowej nie stanowi normatywnego źródła interesu prawnego w byciu stroną uprawnioną do uzyskania prawa do gruntu warszawskiego. Przepisy dekretu warszawskiego nie kreowały normy materialnoprawnej, przypisującej stronom umowy nabycia praw i roszczeń interes prawny w postępowaniu administracyjnym, prowadzonym na podstawie tego dekretu w celu przyznania praw określonych w tym dekrete. Nie ma również żadnych racjonalnych przesłanek do przypisywania osobom, które z własnej woli i na własne ryzyko zawierały umowy cywilnoprawne mające skutkować wejściem w uprawnienie dekretowe określone w art. 7 ust. 1 i 2, ochrony w obszarze prawa publicznego, tj. w postępowaniu administracyjnym.

Mając to na uwadze, zauważyć należy, że, wydając decyzję z dnia 28 maja 2015 r., Prezydent m.st. Warszawy dysponował wyłącznie zgodami E K , M K i M K -H . Osobom tym przysługiwał status stron tego postępowania wyłącznie ze względu na prawa do wyodrębnionego lokalu. Jednakże nie byli oni podmiotami, na rzecz których można było ustanowić użytkowanie wieczyste. Zatem, stosując art. 155 k.p.a., organ I instancji nie dysponował zgodami wszystkich stron postępowania na wydanie tego rodzaju aktu. Tym samym również w tym zakresie doszło do rażącego naruszenia tego przepisu.

Należy również zauważyć, że jako przyczyny wydania decyzji z dnia 28 maja 2015 r. wskazano: zmianę zasad ustalania czynszu symbolicznego, objęcie gruntu planem zagospodarowania przestrzennego Obszaru Saskiej Kempy, śmierć strony postępowania, potrzebę wskazania jej następców oraz złożenie ww. wniosku z dnia 5 marca 2015 r. Zatem została ona wydana faktycznie w nowej sprawie. O tożsamości sprawy można bowiem mówić w świetle utrwalonych poglądów orzecznictwa oraz doktryny, gdy: a) w sprawie występują te same podmioty, b) w sprawie chodzi o tożsame pod względem treści prawa lub obowiązki, c) stan faktyczny sprawy nie jest zmieniony co do prawnie istotnych elementów, d) stan prawny jest niezmienny lub ciągły (por. uchwałę NSA z 3 listopada 2009 r., II GPS 2/09, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 4 oraz podane tam orzecznictwo i literaturę). Tak więc decyzja wydana w trybie art. 154 lub art. 155 może dotyczyć wyłącznie tych kwestii, które były przedmiotem rozstrzygnięcia weryfikowanej decyzji (por. wyrok NSA z 26 lipca 1993 r., I SA 1892/92, ONSA 1994, nr 3, poz. 116; wyrok NSA z 3 grudnia 2002 r., II SA 4093/01, LEX nr 151421;

uchwała NSA (7) z 3 listopada 2009 r., II GPS 2/09, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 4). Nowa decyzja nie może zostać skierowana do podmiotu, który nie był adresatem weryfikowanej decyzji (por. wyrok NSA z 30 sierpnia 1996 r., SA/Wr 2545/95, LEX nr 27292, oraz wyrok NSA z 22 lutego 1991 r., IV SA 1377/90, ONSA 1991, nr 2, poz. 37). Mówiąc inaczej, trybu unormowanego w tych przepisach nie można wykorzystywać do przeniesienia obowiązku lub prawa wynikającego ze zmienianej decyzji (por. uzasadnienie uchwały NSA (7) z dnia 14 stycznia 2009 r., II GPS 6/08, ONSAiWSA 2009, nr 3, poz. 45). Organ prowadzący postępowanie w trybie art. 154 lub 155 k.p.a. nie jest uprawniony do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, którego wyniki miałyby stanowić faktyczną podstawę nowego rozstrzygnięcia. Należy podkreślić, że wyjście na jaw istotnych dla sprawy nowych okoliczności faktycznych lub nowych dowodów istniejących w dniu wydania decyzji, nieznanymi organowi, który wydał decyzję, stanowi przesłankę wznowienia postępowania wskazaną w art. 145 § 1 pkt 5, a zatem w tego rodzaju sytuacjach wykluczona jest zmiana lub uchylenie decyzji w trybie art. 154” (por. P. M. Przybysz [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2025, art. 154.).

Skoro zaś wydając decyzję z dnia 28 maja 2015 r., organ I instancji w istocie naruszył zasadę tożsamości sprawy, to tym samym doszło również do niezrealizowania wymogów zastosowania art. 155 k.p.a.

Z tych też względów należało stwierdzić nieważność wydanego w sprawie rozstrzygnięcia reprivatyzacyjnego.

3. Rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu oraz art. 28 k.p.a. i art. 155 k.p.a.

W dalszej kolejności należy podkreślić, iż aktem z dnia 24 października 2002 r. Burmistrz Gminy Warszawa-Centrum ustanowił użytkowanie wieczyste na rzecz J. K., którego uznano za stronę postępowania uprawnioną do uzyskania tego rodzaju prawa. Przepisem definiującym pojęcie strony postępowania administracyjnego, w tym również strony postępowania o przyznanie prawa użytkowania wieczystego na podstawie przepisów dekretu warszawskiego jest zaś art. 28 k.p.a. Zgodnie z jego treścią stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Jak przyjęto w orzecznictwie, pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 k.p.a., może być wyprowadzone tylko z przepisów prawa materialnego, czyli z normy prawnej, która stanowi podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku (por. wyrok NSA z dnia 19 stycznia 1995 r., 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 wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną.

Art. 28 k.p.a. nie wypowiada się przy tym wprost na temat skutków różnego rodzaju zdarzeń o charakterze cywilnoprawnym, w tym skutków umów na możliwość przypisania danemu podmiotowi statutu strony postępowania administracyjnego. W kwestii tej wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 30 czerwca 2022 r., sygn. I OPS 1/22. W orzeczeniu tym wskazano, że „W przestrzeni prawa administracyjnego (...), normy prawne mają charakter bezwzględnie wiążący. (...) W konsekwencji nie może być tu mowy o swobodzie podejmowania czynności prawnych na wzór swobody właściwej prawu prywatnemu (...). Skutki czynności prawnej dokonanej przez podmioty prawa cywilnego samoistnie nie stanowią źródła interesu prawnego w przestrzeni prawa administracyjnego.”.

Z kolei w cytowanej już wyżej uchwale z dnia 10 kwietnia 2024 r., sygn. akt I OPS 1/23, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził że „dekret warszawski jest (...) aktem ze sfery prawa publicznego a normatywny cel i charakter uprawnienia do uzyskania prawa do gruntu odebranego tym dekretem jest dokonywany w publicznoprawnym (administracyjnym) trybie postępowania (...). Sfera normotwórcza, przedmiot i podmiotowość prawa administracyjnego mogą być (...) kształtowane normami prawa cywilnego tylko wtedy, gdy istnieje wyraźna norma prawna dopuszczająca taką modyfikację. Brak takiej normy wyklucza możliwość oddziaływania prawa cywilnego i czynności cywilnoprawnych na kształt stosunku administracyjnoprawnego w jakimkolwiek zakresie (...)” Wskazano przy tym, że „Przepisy dekretu warszawskiego nie kreowały normy materialnoprawnej, przypisującej stronom umowy nabycia praw i roszczeń interes prawny 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 (...) nie tworzy interesu prawnego w procedurze administracyjnej, prowadzonej na podstawie dekretu warszawskiego. Umowa taka nie może bowiem modyfikować, ustawowo określonego, podmiotowego zakresu uprawnień unormowanych w dekrete warszawskim, skoro zakres tych uprawnień nie może być wynikiem

zgodnych oświadczeń woli stron tej umowy”. Stwierdzono również, że „Skoro bowiem ustawodawca zadeklarował w dekreście zrekompensowanie właścicielom gruntów warszawskich pozbawienie ich prawa własności przez przyznanie im praw określonych w tym akcie, to podmioty te nie mogą w wyniku własnej woli zmienić woli prawodawcy i wskazać innego adresata tego uprawnienia. Należy odróżnić dopuszczalność wyrażania swojej woli w umowach cywilnoprawnych (...) od niedopuszczalności przypisywania takim umowom skutków modyfikujących normatywny aspekt podmiotowy uprawnienia określonego w dekrecie warszawskim w procedurze administracyjnej”.

Co należy podkreślić, w wyroku z dnia 22 października 2024 r., sygn. akt I OSK 1055/20, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że przyznanie praw określonych w dekrecie warszawskim mogło nastąpić tylko na rzecz dotychczasowego właściciela gruntu oraz jego spadkobierców. Z tego też powodu, nie można było umów, na podstawie których przenoszono roszczenia o ich przyznanie na osoby trzecie, uznawać za skuteczną podstawę przyznania im praw mocą decyzji wydawanej na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego. Tego rodzaju praktyka stanowiła 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. Analogiczne stanowisko wyrażono również w orzeczeniach z dnia 29 sierpnia 2022 r., o sygn. akt: I OSK 2034/20, I OSK 2875/20, I OSK 707/20 i I OSK 1717/20, a także w dwóch wyrokach tego Sądu z dnia 6 października 2022 r., o sygn. akt: I OSK 999/21 i I OSK 1578/21 oraz z dnia 7 lutego 2023 r., o sygn. akt: I OSK 1180/21 i I OSK 1363/21. Tożsamy pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 stycznia 2025 r. sygn. akt: I OSK 2363/21 oraz w wyroku z dnia 10 września 2025 r. sygn. akt I OSK 1889/22.

W tym miejscu należy uwzględnić, że w decyzji z dnia 24 października 2002 r. Burmistrz Gminy Warszawa-Centrum nie wskazał jednoznacznie, dlaczego założył, że J... K... przysługiwało roszczenie dekretowe. Uwzględniając zaś okoliczności niniejszej sprawy, w tym treść uzasadnienia, stwierdzić należy, że przyczynami tego były umowy: z dnia 8 maja 1979 r., Rep. ... z dnia 30 maja 1979 r., Rep. ...

..., z dnia 8 czerwca 1979 r., Rep. ...

Jednocześnie były to zdarzenia prawne mieszczące się w ramach prawa cywilnego. Jako takie, nie mogły one stanowić podstawy przeniesienia całości lub części roszczenia dekretowego. J... K... nie był zaś następcą prawnym właścicieli hipotecznych nieruchomości przy ul. Walecznych 34. Dlatego też, o ile był on stroną postępowania ze względu na fakt, iż był właścicielem lokalu wyodrębnionego na przedmiotowej nieruchomości, o tyle nie mógł zostać uznany za podmiot, na rzecz którego winno być ustanowione

użytkowanie wieczyste. Tym samym Burmistrz Gminy Warszawa-Centrum, wydając decyzję z dnia 24 października 2002 r., w sposób rażąco naruszył: art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w zw. z art. 28 k.p.a.

Z kolei Prezydent m.st. Warszawy decyzją z dnia 28 maja 2015 r. uchylił ww. akt i ustanowił użytkowanie wieczyste na rzecz: Γ K M K J-H i M K (spadkobierców J. K.). Również te osoby nie były następcami prawnymi właścicieli hipotecznych. Podstawę przyjęcia, że beneficjentom przysługuje roszczenie dekretowe, stanowiły zaś wskazane uprzednio czynności cywilnoprawne z 1979 r. oraz wydanie przez Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi - Południe w Warszawie postanowienia z dnia 19 listopada 2010 r., sygn. akt ..., o stwierdzeniu nabycia spadku po J. K. a więc akt stosowania prawa cywilnego. Z uprzednio już opisanych powodów nie mogły one stanowić przyczyny uznania beneficjentów za podmioty, na rzecz których użytkowanie wieczyste mogło być ustanowione.

W konsekwencji również Prezydent m.st. Warszawy, wydając decyzję z dnia 28 maja 2015 r., w sposób rażąco naruszył: art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w zw. z art. 28 k.p.a. i art. 155 k.p.a.

Nieważność decyzji organu I instancji wynika przy tym nie tylko z treści art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w zw. z art. 28 k.p.a., lecz również z samego charakteru art. 155 k.p.a. Nie można bowiem na jego podstawie dokonywać zmian decyzji dotkniętej wadą nieważności. Do eliminacji decyzji bądź postanowień dotkniętych kwalifikowanymi wadami służy bowiem tryb stwierdzania ich nieważności (por. wyrok NSA z dnia 26 lipca 1993 r., sygn. akt I SA 1892/92, uchwała NSA z dnia 3 listopada 2009 r., sygn. akt II GPS 2/09, wyrok NSA z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 1482/12, wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2014 r., sygn. akt I OSK 1482/12).

4. Elementy cywilno-prawne w decyzji reprivatyzacyjnej.

Przechodząc do omawiania kolejnej wady decyzji z dnia 28 maja 2015 r., wpięć wskazać należy, że w jej punktach od 6 do 12 zamieszczono szereg dodatkowych rozstrzygnięć dotyczących materii cywilnoprawnej.

W związku z tym podkreślić należy, że Komisja upatruje odrębną wadliwość przedmiotowej decyzji, obarczoną kwalifikowaną wadą prawną, a wyrażoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. 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 orzeczeniami dotyczącymi uchylecia rozstrzygnięcia z dnia 24 października 2002

r. i ustanowienia prawa użytkowania wieczystego za czynszem symbolicznym (pkt 1, 2 i 3) - co stanowi istotę rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej na gruncie art. 7 dekretu warszawskiego - zawarto szereg dodatkowych postanowień (pkt. 6-12) ujętych w punktach, które wprost kształtują sytuację prawną stron.

Podkreślić w tym miejscu należy, iż ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w trybie przepisów dekretu warszawskiego 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. 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.

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 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 przewidywały w tym zakresie kompetencji orzeczniczych organów administracji publicznych, to sprawa ta, w myśl art. 2 § 3 k.p.c. należy do drogi postępowania cywilnoprawnego, (...) w tej kwestii rozstrzygnięcie Prezydenta (.....) zostało wydane bez podstawy prawnej”. Powyższe potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 grudnia 2024 r. I SA/Wa 1095/23, wydanym co do nieruchomości przy ul. Krakowskie Przedmieście 39.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt badanej sprawy, wypada dostrzec, iż nie można wskazać przepisów prawa, które stanowiłyby podstawę prawną rozstrzygnięć zawartych w pkt.

6-12 decyzji z dnia 28 maja 2015 r. Zdaniem Komisji wszelkie tego rodzaju „dodatkowe” zastrzeżenia należą do jej osnowy i wywierają wpływ na prawa oraz obowiązki stron.

W szczególności w pkt 6 decyzji organ określił, że niestawienie się nabywców bez usprawiedliwienia w kancelarii notarialnej w wyznaczonym terminie stanowić będzie podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji. Uzależnienie obowiązywania stanu prawnego ukształtowanego w rozstrzygnięciu merytorycznym od ziszczenia się zdarzeń przyszłych i niepewnych stanowi zaś rozstrzygnięcie o charakterze władczym, o którym mowa jest w art. 162 § 1 pkt 2 k.p.a. Przepisy dekretu nie stanowią również podstawy do określania elementów przyszłej umowy cywilnej (pkt 6 w części dot. przeniesienia własności budynku – bez względu na ocenę jego wykonalności), a także warunków: rozwiązania umowy ustanowienia użytkowania wieczystego (pkt 9), korzystania z nieruchomości przez użytkowników wieczystych zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego (pkt 8), wynagrodzenia przysługującego w razie wygaśnięcia umowy (pkt 10), określania źródła praw i obowiązków użytkowników wieczystych innego niż wydana decyzja administracyjna (pkt 12 decyzji) oraz regulacji kwestii związanych z prawami osób trzecich (pkt 11). Nie ulega bowiem wątpliwości, iż rozstrzygnięcia te nie należą do sfery prawnej kształtowanej w drodze decyzji administracyjnej. Określenie tych „warunków” - uregulowanych obecnie w przepisach kodeksu cywilnego – odnosić należy do etapu postępowania cywilnego, które będzie dopiero prowadzone po wydaniu ww. decyzji.

Komisja zwraca również uwagę, że w okolicznościach niniejszej sprawy brak jest podstaw do tego, aby rozstrzygnięcia zawarte w pkt. od 6 do 12 decyzji traktować inaczej niż pozostałe jej rozstrzygnięcia, w szczególności aby przypisywać im walor jedynie informacyjny. Przeczą takiemu ich postrzeganiu treści, jakie zostały w nich sformułowane, a charakterystyczne dla wypowiedzi kontraktowych, jak choćby odwołanie się do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz kodeksu cywilnego, jako aktów kreujących prawa i obowiązki użytkowników wieczystych w zakresie „niewymienionym w decyzji” (pkt 12). Wskazuje to wprost na intencję związania stron już na etapie administracyjnym obowiązkami wskazanymi w 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 więc one 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”. Jak zaś wskazał 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, wskazujące wyłącznie na wolę organu 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 stron 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 stronom 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 już wskazano wyżej, w wyroku z dnia 17 grudnia 2024 r. I SA/Wa 1095/23 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wprost wskazał, iż takie sformułowania zawarte w decyzji, które mają charakter władczy (a nie informacyjny), są wydane bez podstawy prawnej, a zatem są obarczone kwalifikowaną wadą prawną.

Reasumując, skoro normy prawa materialnego nie przewidywały w tym zakresie kompetencji orzeczniczych organów administracji publicznej, to sprawa ta w myśl art. 2 § 3 k.p.c. należy do drogi postępowania cywilnego. Oznacza to, że Prezydent m.st. Warszawy, nie mając kompetencji wynikających z art. 1 k.p.a. i 6 k.p.a., ani podstaw w przepisach prawa materialnego, w sposób władczy ukształtował elementy przyszłego stosunku cywilnoprawnego w decyzji administracyjnej.

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 z dnia 28 maja 2015 r., została wydana bez podstawy prawnej w rozumieniu art. 30 ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

4. Konsekwencje prawne.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należało, że decyzja z dnia 28 maja 2015 r. dotknięta jest wadami przewidzianymi przez art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. oraz art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Została ona bowiem wydana z rażącym naruszeniem art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego oraz art. 28 k.p.a. i art. 155 k.p.a., a niektóre z zawartych w niej postanowień zostały wydane bez podstawy prawnej. Nadto nie wywołała ona nieodwracalnych skutków prawnych, albowiem dotychczas nie doszło do jej wykonania poprzez zawarcie aktu notarialnego.

5. Strony postępowania.

Na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 28 k.p.a. wskazać należy, że 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 treścią art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja o wszczęciu postępowania rozpoznawczego zawiadamia m.st. Warszawę oraz pozostałe strony postępowania. Z treści cytowanego przepisu wynika, że stroną postępowania rozpoznawczego przed Komisją jest m.st. Warszawa reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy. Za strony postępowania przyjęto również beneficjentów decyzji.

6. Konkluzja.

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

Przewodniczący Komisji

Arkadiusz Myrcha



Pouczenie

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 10 ust. 4 ustawy z 9 marca 2017 r.). Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jana Kazimierza 10, 01-248 Warszawa, za pośrednictwem Komisji do spraw restryktacji 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; 1685, z 2025 r. poz. 769; dalej: p.p.s.a.). Skarga powinna czynić zadość wymogom określonym w art. 57 p.p.s.a. Do skargi należy dołączyć jej odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom (w tym dla tut. organu), a ponadto, jeżeli w Sądzie nie złożono załączników w oryginale po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych (art. 47 § 1 p.p.s.a.).

2. Zgodnie z art. 57 § 5 k.p.a. termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało: 1) wysłane 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 niepozostawianiu w innym stosunku prawnym z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym. Wniosek składa się na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru (art. 252 § 1 i § 2 p.p.s.a.). Zgodnie zaś z art. 244 § 1 p.p.s.a. prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.

5. Zgodnie z treścią art. 87 § 1 p.p.s.a. strona może złożyć wniosek o przywrócenie terminu do złożenia skargi na decyzję Komisji. Wniosek ten należy złożyć do Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Warszawie za pośrednictwem Komisji, w terminie siedmiu dni od czasu ustania przyczyny uchybienia terminu. W piśmie tym należy uprawdopodobnić okoliczności wskazujące na brak winy w uchybieniu terminu. Równocześnie z wnioskiem strona powinna dokonać czynności, której nie dokonała w terminie. Po upływie roku od uchybionego terminu, jego przywrócenie jest dopuszczalne tylko w przypadkach wyjątkowych.

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

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

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