



**Komisja do spraw reprivatyzacji
nieruchomości warszawskich**

W nagłówku znajduje się logo Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich zawierające godło państwa polskiego i podkreślenie w formie miniaturki flagi RP

Warszawa, dnia 26 lutego 2025 r.

Sygn. akt KR I R 17/24

DECYZJA Nr KR I R 17/24

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Arkadiusz Myrcha

Członkowie Komisji:

Christian Młynarek, Mirosław Józef Pampuch, Sławomir Potapowicz, Beata Siemieniako, Anna Tarczyńska, Adrian Wasilewski,

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

w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 26 listopada 2013 r. nr 480/GK/DW/2013 ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego do zabudowanego gruntu o powierzchni 1544 m² oznaczonego w ewidencji gruntów jako działka ewidencyjna nr 91 z obrębu 4-13-06, położonego w Warszawie przy ulicy Wileńskiej 11, dla którego prowadzona jest księga wieczysta nr , dawne oznaczenie jako „Nieruchomość na Przedmieściu Pradze nr ”,
z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, Skarbu Państwa-reprezentowanego przez Prezydenta m.st. Warszawy, J C, W C, P P Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością Spółki Komandytowej z siedzibą w Krakowie,

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.);

orzeka:

stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 26 listopada 2013 r. nr 480/GK/DW/2013 w całości.

UZASADNIENIE

I. Przebieg postępowania administracyjnego przed Komisją.

Postanowieniem z dnia 18 września 2024 r. Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 w zw. z art. 16 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie o sygn. KR I R 17/24, dotyczącej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 26 listopada 2013 r. nr 480/GK/DW/2013 ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego do zabudowanego gruntu położonego przy ulicy Wileńskiej 11 o powierzchni 1544 m², oznaczonego jako działka ewidencyjna nr 91 z obrębu 4-13-06, dla którego prowadzona jest księga wieczysta nr , dawne oznaczenie jako Nieruchomość na Przedmieściu Pradze nr .

Postanowieniem z dnia 18 września 2024 r. Komisja na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., zawiadomiła właściwe organy administracji oraz sądy o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego w sprawie nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Wileńskiej 11 oraz zwróciła się do Społecznej Rady z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiocie ww. decyzji.

Zawiadomieniem z dnia 18 września 2024 r. Komisja zawiadomiła strony postępowania o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w sprawie ww. decyzji Prezydenta m.st. Warszawy.

Przedmiotowe postanowienia i zawiadomienia zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 27

września 2024 r.

Pismem z dnia 4 listopada 2024 r. strony: J C i W C przedstawiły swoje stanowisko w sprawie.

Spółeczna Rada w dniu 22 listopada 2024 r. przedstawiła opinię dotyczącą decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 26 listopada 2013 r. nr 480/GK/DW/2013.

Zawiadomieniem z dnia 16 stycznia 2025 r. poinformowano strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego i o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych materiałów oraz zgłoszonych żądań, na podstawie art. 10 k.p.a. Jednocześnie pouczone strony, że zawiadomienie to uznaje się za doręczone po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej. Przedmiotowe zawiadomienie zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 16 stycznia 2025 r.

II.

Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje:

1. Opis nieruchomości.

1.1. Nieruchomość warszawska położona przy ulicy Wileńskiej 11 objęta była dawną księgą wieczystą nr oznaczoną jako „Nieruchomość na Przedmieściu Pradze ” i stanowiła zabudowany plac o obszarze 1487 m².

Zgodnie z danymi z ewidencji gruntów powierzchnia dawnej nieruchomości hipotecznej wynosi 1544 m² a nie 1487 m², rozbieżność ta wynika z wielokrotnej odnowy ewidencji gruntów, natomiast przebieg granic nieruchomości stanowiącej dawną „Nieruchomość na Przedmieściu Pradze ” nie uległ zmianie.

1.2. Obecnie nieruchomość stanowi działkę nr 91 z obrębu 4-13-06 o powierzchni 1544 m² uregulowaną w księdze wieczystej nr , której właścicielami są: Skarb Państwa reprezentowany przez Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy – udział 2/8, J C – udział 3/8 i W C – udział 3/8.

1.3. Na działce znajduje się 5-cio kondygnacyjny budynek mieszkalny (front, oficyna prawa, lewa i poprzeczna) wybudowany w 1896 r. W wyniku działań wojennych jedna oficyna murowana została częściowo zburzona i zaliczona do III kategorii zniszczeń wojennych, pozostałe zakwalifikowano do I kategorii zniszczeń, czyli nadawały się do użytkowania.

1.4. Obecnie budynek nie jest już zamieszkały, wszyscy lokatorzy zostali wykwaterowani. Budynek został wyłączony z użytkowania.

1.5. Przedmiotowa nieruchomość według stanu na dzień wydania decyzji reprivatyzacyjnej nie była objęta żadnym obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie jednak ze Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego m.st. Warszawy, zatwierdzonego Uchwałą Nr LXXXII/2746/06 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 10 października 2006 r. przeznaczony był na teren o charakterze wielofunkcyjnym, dla istniejącej zabudowy mieszkaniowo-usługowej z możliwością jej rozbudowy, modernizacji lub przekształceń zgodnie z funkcją obszaru (symbol strefy C.30).

1.6. Budynek przy ulicy Wileńskiej 11 nie jest wpisany do rejestru zabytków. Jest natomiast ujęty w gminnej ewidencji budynków na podstawie zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 24 lipca 2012 r. nr 2998/2012.

2. Dawni właściciele nieruchomości.

2.1. Właścicielem nieruchomości o numerze hip. był P U F (w aktach pisany również jako F), który nabył tę nieruchomość na mocy aktu zeznanego w tym rejestrze w dniu 17 października 1934 r. za nr 34 tej księgi.

2.2. P U F zmarł dnia 7 grudnia 1942 r. i należąca do niego powyższa nieruchomość przeszła drogą spadkobrania na własność S F, L z F C i E z F H, jako wnuków i jedynych spadkobierców P U F, a dzieci wcześniej zmarłego, bo w dniu 13 sierpnia 1942 r. N F, syna P U F.

3. Sprzedaż praw i roszczeń.

3.1. W dniu 27 sierpnia 1946 r. została zawarta umowa sprzedaży (Rep. Nr 1074/46), na mocy której spadkobiercy dawnego właściciela: S F, L z F C i E z F H „wszystkie swoje prawa

odziedziczone w spadku po dziadku P U F przez głowę swojego ojca N F do nieruchomości warszawskiej położonej przy ulicy Wileńskiej 11, oznaczonej numerem hipotecznym , czyli całą nieruchomość ze wszystkim tym, co na miejscu się znajduje i z prawa i natury lub przeznaczenia nieruchomości i jej przynależność stanowi, bez żadnych wyłączeń, a więc ze wszelkimi prawami i obowiązkami wypływającymi z dekretu, sprzedali J D, za cenę ogólną ówczesnych 1.030.000 złotych, przenoszą na nabywcę swoje prawa do przedmiotu niniejszej sprzedaży i zezwalają na przepisanie tych praw, a po zamknięciu postępowania spadkowego po P U F i tytułu własności powyższej nieruchomości wszędzie gdzie należy, w szczególności w wykazie hipotecznym na imię J D”.

3.2. Postanowieniem z dnia 28 lutego 1948 r. Sąd Okręgowy w Warszawie, Wydział Hipoteczny zamknął postępowanie spadkowe po P-U F vel F i uznał, że prawo do spadku udowodniły ww. wnuki spadkodawcy w częściach równych.

4. Objęcie gruntu na podstawie dekretu warszawskiego.

4.1. Objęcie przedmiotowego gruntu w posiadanie przez gminę nastąpiło na podstawie ogłoszenia o objęciu gruntów w posiadanie przez Gminę m.st. Warszawy z dnia 25 marca 1949 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej w sprawie obejmowania gruntów w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy, w dniu 11 kwietnia 1949 r. tj. z dniem wydania numeru organu urzędowego Zarządu m.st. Warszawy, w którym zamieszczono ogłoszenie (Dziennik Urzędowy Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy Nr 5 z dnia 11 kwietnia 1949 r.). Sześciomiesięczny termin na złożenie wniosku o przyznanie na gruncie prawa własności czasowej upływał z dniem 11 października 1949 r.

5. Wniosek dekretowy.

5.1. Na podstawie wniosku z dnia 31 marca 1949 r. złożonego w dniu 12 kwietnia 1949 r., L. dz. Nr 3390/49 przez J D – reprezentowanego przez J J M - administratora domu przy ulicy Wileńskiej 11, który działając na podstawie pełnomocnictwa Rep. 735/48 wniósł o przyznanie własności czasowej nieruchomości przy ulicy Wileńskiej 11 hip. nr . Umieszczone na wniosku znaczki potwierdzają, że została pobrana opłata administracyjna w wysokości 120,00 zł.

5.2. Nadto do ww. wniosku załączone zostało zaświadczenie Sądu Grodzkiego w Warszawie,

Oddział Ksiąg Wieczystych z dnia 21 marca 1949 r. nr 238/49, z którego wynikało, że właścicielem nieruchomości położonej w Warszawie na Pradze przy ul. Wileńskiej 11, oznaczonej w księdze wieczystej nr jako „Nieruchomość na Przedmieściu Pradze”, według stanu na dzień 19 marca 1949 r., był J D, na podstawie wniosku z dnia 17 lutego 1948 r. nr 939/48 i postanowienia z dnia 28 lutego 1948 r.

6. Darowizna dokonana przez J D – nabywcę praw i roszczeń.

6.1. Umową darowizny, sporządzoną w Państwowym Biurze Notarialnym w Warszawie w dniu 20 lutego 1953 r. Rep. Nr II-957/53, J D podarował nieruchomość w Warszawie przy ulicy Wileńskiej nr 11 to jest dom mieszkalny, murowany, czteropiętrowy oraz oficyny murowane, tudzież prawa i roszczenia do gruntu, bez żadnych wyłączeń, w stanie wolnym od wszelkich długów - córce M Z w 1/4 części i siostrzenicy K C – w 3/4 części w niepodzielnych częściach.

7. Umowa przelewu wierzytelności.

7.1. Umową przelewu z dnia 16 listopada 1954 r. Rep. Nr V- 9159/54, K C przelała - połowę całego odszkodowania za nieruchomość przy ulicy Wileńskiej 11, w tym „za wszelkie prawa wynikające z dekretu do gruntu i znajdujących się na nim zabudowań” - na rzecz S M, S D i M W, w równych między nimi częściach za kwotę 140 000 zł.

7.2. Pismem z dnia 16 listopada 1954 r. Krystyna Celej oświadczyła, że umowę zawartą w dniu 16 listopada 1954 r. odnośnie przelewu praw do odszkodowania za nieruchomość w Warszawie przy ul. Wileńskiej pod nr 11 nr hip. -Praga, uważa na równi ze sprzedażą udziału w tej nieruchomości, gdyż całkowitą cenę rynkową w dniu zawarcia umowy od Panów (S M, S D, M W) otrzymała i pokwitowała jej odbiór.

7.3. W dniu 9 września 1958 r. M W wniósł do Sądu Powiatowego dla Warszawy-Pragi pozew o unieważnienie umowy pisemnej w części, która jego dotyczy i zasądzenie od K C kwoty 46.666 zł. W trakcie prowadzonego postępowania Komisji nie udało się ustalić jak zakończyło się to postępowanie.

7.4. Prokuratura Powiatowa Dzielnicy Starego Miasta w Warszawie prowadziła śledztwo nr 2 Ds. 187/58, związane z zawartą w dniu 16.11.1954 r. umową, w sprawie o oszustwa z udziałem

K C, S D i S M. Pokrzywdzonym był M W. Brak akt prowadzonego postępowania – pozostało jedynie repertorium 2 Ds. Stare Miasto z 1958 r.

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

8.1. Orzeczeniem administracyjnym z dnia 25 listopada 1952 r., nr Gm-II-15W/106/52 Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie odmówiło J D przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej przy ul. Wileńskiej 11 oznaczonej nr hip. – Praga i jednocześnie stwierdziło, że wszystkie budynki znajdujące się na powyższym gruncie przeszły na własność Skarbu Państwa, bo zaszła konieczność przejęcia omawianej posesji na cele publiczne.

8.2. Decyzją z dnia 6 lipca 1953 r., nr MT-IV-1-2692-1/53 Ministerstwo Gospodarki Komunalnej orzeczenie Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie utrzymało w mocy.

9. Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławcze w Warszawie.

9.1. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z dnia 22 maja 2001 r. nr KOC/64/Go/00 - na wniosek M W, reprezentowanego przez pełnomocnika M P - stwierdziło nieważność decyzji (orzeczenia administracyjnego) Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 25 listopada 1952 r. oraz zatwierdzającej ją decyzji Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia 6 lipca 1953 r. – jako wydanych z rażącym naruszeniem prawa.

9.2. Pismem z dnia 21 września 2017 r. Biuro Spraw Dekretowych Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy wystąpiło do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie o wszczęcie z urzędu postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 22 maja 2001 r. nr KOC/64/Go/00, ponieważ decyzja została wydana na wniosek i skierowana do osoby nieuprawnionej M W. Sprawa została zarejestrowana przed sygn. KOC/5753/Go/17.

9.3. Postanowieniem z dnia 14 stycznia 2025 r. nr KOC/5753/Go/17, Samorządowe Kolegium Odwoławczego w Warszawie na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. zawiesiło postępowanie administracyjne do czasu przekazania Kolegium prawomocnej decyzji Komisji.

9.4. Komisja decyzją z dnia 29 stycznia 2025 r. nr KR I R 28/24 stwierdziła nieważność decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 22 maja 2001 r. sygn. akt KR I R 28/24 z uwagi na wydanie jej z rażącym naruszeniem prawa, bowiem organ błędnie ustalił, że osoba wskazana w ww. decyzji była stroną postępowania, oraz że w sprawie skutecznie złożono wniosek dekretowy.

10. Decyzja reprivatyzacyjna Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 26 listopada 2013 r. nr 480/GK/DW/2013.

10.1. Prezydent m.st. Warszawy decyzją nr 480/GK/DW/2013 z dnia 26 listopada 2013 r., po rozpatrzeniu wniosku z dnia 12 kwietnia 1949 r. złożonego przez J M, działającego w imieniu i na rzecz J D o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Wileńskiej 11, uregulowanej w KW nr , dawne oznaczenie jako „Nieruchomość na Przedmieściu Pradze ”:

- w pkt I decyzji orzekł o ustanowieniu na lat 99 prawa użytkowania wieczystego do zabudowanego gruntu o powierzchni 1544 m², położonego w Warszawie przy ul. Wileńskiej 11, oznaczonego jako działka nr 91 w obrębie 4-13-06, uregulowanego obecnie w księdze wieczystej nr , na rzecz: J C w udziale wynoszącym 3/8 części, W C w udziale wynoszącym 3/8 części i Skarbu Państwa w udziale wynoszącym 2/8 części;

- w punkcie II decyzji ustalił czynsz symboliczny z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu opisanego w pkt I decyzji w wysokości 1544 zł (zgodnie z uchwałą nr XVIII/579/2007 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 8 listopada 2007 r.).

- w pkt VI-XI decyzji ustanowił postanowienia zawierające elementy cywilno-prawne, między innymi takie jak: określenie praw i obowiązków stron umowy (pkt VIII decyzji), określenie odpowiedzialności stron przyszłej umowy w przypadku nieprawidłowego jej wykonania, określenie przyczyn rozwiązania umowy (pkt IX decyzji), określenie, że decyzja nie narusza praw osób trzecich istniejących w dniu jej wydania, a wszelkie roszczenia osób trzecich, w tym z tytułu poniesionych nakładów, mogą być dochodzone na drodze cywilnej (pkt X). Z kolei w pkt VII decyzji określił przesłankę wygaśnięcia decyzji - nie stawienie się nabywców bez usprawiedliwienia w Kancelarii Notarialnej w celu podpisania umowy ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu w wyznaczonym terminie, zaś w punkcie VI decyzji ustalił, że termin zawarcia umowy w formie aktu notarialnego zostanie wyznaczony: po wyeliminowaniu z obrotu prawnego decyzji Wojewody Warszawskiego nr 22345 z dnia 9 kwietnia 1992 r.

dotyczącej komunalizacji na rzecz m.st. Warszawy budynku mieszkalnego znajdującego się na przedmiotowym gruncie, jak również przedłożeniu protokołu przejęcia w zarząd i administrację tego budynku od Zakładu Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Pragi Północ m.st. Warszawy.

10.2. Decyzja powyższa została wykonana zawarciem umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste na rzecz J C, W C i Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Prezydenta m.st. Warszawy – akt notarialny z dnia 21 kwietnia 2015 r., Rep. A nr 4745/2015.

10.3. Zaświadczeniem wydanym, w trybie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, przez Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 31 stycznia 2023 r., przekształcono prawo użytkowania wieczystego w prawo własności.

W dziale II księgi wieczystej prowadzonej dla przedmiotowej nieruchomości prawo własności ujawnione jest na rzecz: Skarbu Państwa – Prezydenta m.st. Warszawy, J C i W C.

11. Wnioski Urzędu m.st. Warszawy Biura Spraw Dekretowych o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej. Postępowania sądowe dot. przedmiotowej nieruchomości.

11.1. Pismami z dnia: 27 stycznia 2023 r., 3 marca 2023 r., 12 czerwca 2023 r., 29 kwietnia 2024 r., 1 października 2024 r., Biuro Spraw Dekretowych Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy zwróciło się z prośbą o wszczęcie postępowania rozpoznawczego w przedmiotowej sprawie, z uwagi na fakt, iż decyzja reprivatyzacyjna została wydana na rzecz nabywców roszczeń.

11.2. Przed Sądem Okręgowym w Warszawie toczy się pod sygn. IV C 961/22, postępowanie z powództwa W C i J C przeciwko Miastu Stołecznemu Warszawa o zapłatę tytułem zwrotu pożytków pobranych, niepobranych z powodu złej gospodarki oraz tytułem pogorszenia stanu budynku przy ul. Wileńskiej 11. Sprawa została zawieszona.

11.3. Przed Sądem Rejonowym dla Warszawy Pragi-Północ w Warszawie toczy się pod sygn. akt VII Ns 145/21, postępowanie z wniosku W C i J C z udziałem Skarbu Państwa-Prezydenta m.st. Warszawy o zniesienie współwłasności przedmiotowej nieruchomości, poprzez przyznanie nieruchomości wspólnie na rzecz W C i J C w udziałach po 50 % każdemu z nich z jednoczesnym

zasądzeniem spłaty na rzecz Skarbu Państwa. Nie wydano dotychczas rozstrzygnięcia.

12. Zgromadzony materiał dowodowy.

Komisja ustaliła stan faktyczny w przedmiotowej sprawie na podstawie materiału dowodowego w postaci: akt postępowania rozpoznawczego KR I R 17/24, akt Prezydenta m.st. Warszawy, tj. akt własnościowych dotyczących postępowania zainicjowanego wnioskiem dekretem opisanych jako nieruchomości przy ulicy Wileńskiej 11 i akt w 1 teczce opisanych jako: BM-WO.680.49.2017.TRA i dwóch skoroszytach: BM-SP-GSP-VI.6820.36.2016.TRA, GK-SP-GSP-I.6820.490.2013.APO; akt Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie o sygnaturze: KOC/5040/Go/15, KOC/5753/Go/17, KOC/64/Go/00, KOC/2641/Go/02 i KOC/3637/Go/08; odpisu akt dawnej księgi hipotecznej Nr -Praga, poświadczonych za zgodność z oryginałem akt z Archiwum Państwowego w Warszawie Repert. hip. Nr 413 i Nr 425 tom II nr Praga (2 duże pliki formatu A-3), uwierzytelnionych za zgodność kserokopii akt Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy Pragi-Północ w Warszawie o sygn. akt VII Ns 445/86, akt Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie Wydział Ksiąg Wieczystych ze zbioru dokumentów KW nr 1967, kserokopii akt Sądu Rejonowego dla Warszawy - Mokotowa w Warszawie o sygn. akt I Ns II 906/53, kserokopii akt Sądu Rejonowego dla Warszawy - Pragi w Warszawie o sygn. akt I Ns II 236/94, kserokopii akt Sądu Rejonowego w Łomży sygn. akt I Ns 663/95, kserokopii akt Sądu Rejonowego w Białymstoku sygn. akt II Ns 3430/99, kserokopii akt Sądu Rejonowego dla Warszawy - Mokotowa w Warszawie o sygn. akt VI Ns 390/15; kserokopii akt Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie I Wydział Cywilny o sygn. akt I C 103/16; kserokopii akt Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy; kserokopii poświadczonych akt 2 pliki z Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy Biura Organizacji Urzędu Wydział Archiwum; kserokopii repertorium 2 Ds. Stare Miasto z 1958 r. (trzy karty A-3); kserokopii akt zestawienia lokali zasiedlonych i pustostanów lokali mieszkalnych na dzień 30.09.2014 r., kserokopii akt z Prokuratury Okręgowej Warszawa - Praga w Warszawie sygn. 3042-6.Pc.368.2024.

Powyższe dokumenty Komisja uznała za wiarygodne, co do okoliczności w nich wskazanych.

III.

Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja zważyła, co następuje:

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

1.1. Zgodnie z treścią art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy, Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4 jeżeli, decyzja reprywatyzyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Przy czym stwierdzić należy, iż rażącym naruszeniem prawa będzie naruszenie, które jest jednoznaczne i oczywiste, w konsekwencji którego powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności (wyrok WSA w Warszawie z dnia 18.01.2019 r., sygn. VII SA/Wa 1038/18).

W rozpatrywanej sprawie zaktualizowała się przesłanka określona w art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 26 listopada 2013 r. nr 480/GK/DW/2013 wydana została z rażącym naruszeniem prawa, gdyż organ ustanowił użytkowanie wieczyste na rzecz osób, którym nie przysługiwał status strony postępowania.

1.2. Przepisem definiującym pojęcie strony postępowania administracyjnego, w tym również strony postępowania o przyznanie prawa użytkowania wieczystego na podstawie przepisów dekretu warszawskiego jest art. 28 k.p.a. Zgodnie z jego treścią stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Jak przyjęto w orzecznictwie, pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 k.p.a., może być wyprowadzone tylko z przepisów prawa materialnego, czyli z normy prawnej, która stanowi podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku (por. wyrok NSA z 19 stycznia 1995 r., sygn. akt I SA 1326/93). W przypadku spraw dekretowych tego rodzaju regulacją jest art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Stosownie do jego treści: dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie - użytkownicy gruntu mogą w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wnioski o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną.

1.3. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że organ prowadzący postępowanie ma tak ustalić stan faktyczny sprawy, aby był on zgodny z rzeczywistością. W szczególności jest obowiązany dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnego przypadku na podstawie analizy całego materiału dowodowego, a stanowisko wyrażone w decyzji uzasadnić w sposób wymagany przez przepisy k.p.a. (tak: NSA w wyroku z 26 maja 1981 r., sygn. akt SA 810/81). Przepis art. 28 k.p.a. nie wypowiada się przy tym wprost na temat skutków różnego rodzaju

zdarzeń o charakterze cywilnoprawnym, w tym umów na możliwość przypisania danemu podmiotowi statusu strony postępowania administracyjnego.

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

1.5. Wyżej przytoczony pogląd prawny potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 29 sierpnia 2022 r. w sprawie o sygn. I OSK 2034/20 (ul. Senatorska 7) i I OSK 2875/20 (ul. Krakowskie Przedmieście 83), odnoszących się bezpośrednio do roszczeń dekretowych. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego *„przepisy dekretu warszawskiego nie normują (...) skutków prawnych nabycia praw określonych w tym dekrete przez osoby, które zawarły takie umowy. Przedmiotem tych umów nie jest bowiem prawo własności gruntu nieruchomości warszawskiej, skoro według art. 1 powołanego dekretu, wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy przeszły na własność gminy m.st. Warszawy (...). Skutki prawne wspomnianych wyżej umów w sferze podmiotowej dla wydania decyzji na podstawie dekretu warszawskiego o przyznaniu praw określonych w tym dekrete należy zatem ocenić przez pryzmat przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, tj. przez pryzmat art. 28 k.p.a., w którym przymiot strony postępowania administracyjnego został oparty przez ustawodawcę na przysługiwaniu interesu prawnego lub obowiązku, którego dotyczy to postępowanie. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że „przepisy dekretu warszawskiego nie kreują normy materialnoprawnej przypisującej stronom umowy nabycia praw i roszczeń interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie tego dekretu w celu przyznania praw określonych w tym dekrete. Takiej normy materialnoprawnej, mającej zastosowanie do dekretu warszawskiego, nie kreują także inne akty prawne. Norma taka nie wynika również z*

przepisów prawa cywilnego. Sama bowiem podstawa cywilnoprawna zawarcia takiej umowy - w kontekście przedstawionej powyżej analizy - nie tworzy interesu prawnego w procedurze administracyjnej prowadzonej na podstawie dekretu warszawskiego”.

W rezultacie Sąd ten stwierdził, że „uznanie tych umów za skuteczną podstawę, w rozumieniu prawa administracyjnego, do przyznania praw powołaną decyzją osobom wskazanym w tych umowach, jako nabywcom praw i roszczeń, stanowiło zatem rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, określającego podmiotowy zakres przyznania prawa do gruntu nieruchomości warszawskiej, co wyczerpuje przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. także w powiązaniu z art. 30 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.”.

Analogiczne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w swoich orzeczeniach z dnia 29 sierpnia 2022 r., sygn. akt I OSK 707/20 i I OSK 1717/20; z dnia 6 października 2022 r. sygn. I OSK 999/21 i I OSK 1578/21 oraz z dnia 7 lutego 2023 r. sygn. akt I OSK 1180/21, I OSK 1444/21, I OSK 1363/21, I OSK 1170/21. Wyrażony w nich tok rozumowania nie pozostaje również w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), ochrony mienia (art. 64 Konstytucji RP) i praw słusznie nabytych. Reguły te nie chronią bowiem przypadków, gdy osoba domaga się wobec organów państwowych realizacji korzyści majątkowej, którą uzyskała w sposób sprzeczny z obowiązującym porządkiem prawnym. Co jednak najistotniejsze, wychodzą one naprzeciw oczekiwaniom osób pokrzywdzonych procesem reprivatyzacyjnym oraz tworzą przeszkodę do dalszego „handlu roszczeniami” i uszczuplania mienia publicznego.

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

1.7. Ostateczne potwierdzenie, że nabywcom praw i roszczeń wynikających z dekretu warszawskiego nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. do uzyskania prawa użytkowania wieczystego w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji na podstawie

art. 7 ust. 2 i 3 powołanego dekretu stanowi uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2024 r., I OPS 1/23. W tej sprawie wszczętej na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego podjął następującą uchwałę: "Stronie umowy przelewu wierzytelności określonej w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. z 1945 r. Nr 50, poz. 279 z późn. zm.), nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, z późn. zm.) do uzyskania prawa użytkowania wieczystego w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 powołanego dekretu". Jest to następstwem uznania przez skład powiększony, że uprawnienie restytucyjne wynikające z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu przysługuje wyłącznie osobie, która utraciła prawo własności, ewentualnie jej spadkobiercom. Zatem, osoba, która nabyła od byłego właściciela (czy też jego spadkobiercy) prawa i roszczenia przewidziane w dekrecie, nie może być uznana za stronę legitymowaną do skutecznego zainicjowania takiego postępowania administracyjnego.

W uchwale tej potwierdzono jedynie ukształtowaną i ugruntowaną na przestrzeni wielu dziesiątek lat wykładnię przysługiwania interesu prawnego w sferze prawa administracyjnego na podstawie normy prawa materialnego. Jak zaznaczył w uchwale sąd, to właśnie analiza dotychczasowego orzecznictwa sądowego wskazuje, że niekwestionowanym źródłem interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym jest prawo materialne, a nie wyłączenie skutek czynności cywilnoprawnej, dla której ustawodawca nie przewidział w prawie administracyjnym, w tym w dekrecie warszawskim, jakichkolwiek odniesień. Zatem, umowa nabycia wierzytelności dekretowej nie może stanowić normatywnego źródła interesu prawnego w byciu stroną uprawnioną do uzyskania prawa do gruntu w postępowaniu administracyjnym. Pojęcie interesu prawnego (kreującego przymiot strony) wiązać bowiem należy z powszechnie obowiązującą normą administracyjnego prawa materialnego, z której taki interes powinien wynikać. Co ważne, uchwała ta w żaden sposób nie niweczy zawartych umów, ponieważ nie dotyczy skutków prawnych tych umów w sferze cywilnoprawnej. Uchwała dotyczy wyłącznie kwestii niedopuszczalności traktowania tych umów za źródło interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie dekretu.

Zdaniem NSA (zgodnie ze stanowiskiem zaprezentowanym w ww. uchwale) tylko dotychczasowy właściciel gruntu lub jego spadkobiercy korzystają z ochrony konstytucyjnej przewidzianej, odpowiednio: w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP (ochrona praw słusznie nabytych) i w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP (ochrona prawa dziedziczenia). Przypisywanie nabywcom singularnym ochrony w sferze prawa publicznego nie ma żadnych racjonalnych podstaw jako

rzekomy wyraz zachowania konstytucyjnej zasady pewności prawa i zaufania do prawodawcy (art. 2 Konstytucji RP). Podmiotowy zakres norm prawa administracyjnego nie może być kreowany, czy modyfikowany przez adresatów norm na mocy ich zgodnej woli wyrażonej w umowie cywilnoprawnej. Nie jest dopuszczalne modyfikowanie prawa opartego na administracyjnej metodzie regulacji reglamentowanej m.in. konstytucyjną zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji RP). Zatem nabywcy singularni nie mogą liczyć na skuteczne zaspokojenie przez Państwo ich praw i nie korzystają z ochrony określonej w art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

1.8. Podkreślić należy, iż pogląd wyrażony w powyższej uchwale odnosi się także do umów cywilnoprawnych zawartych od dnia wejścia w życie dekretu w 1945 r. do 1980 r. NSA uznał, że wadliwa praktyka organów administracji traktowania umów cywilnoprawnych jako źródła interesu prawnego w prowadzonych postępowaniach administracyjnych nie była przed 1980 r. poddana sądowej kontroli decyzji administracyjnych, a pomimo długiego czasu trwania, nie została usankcjonowana w obowiązującym prawie. W orzecznictwie sądowym wydanym po 1980 r. nie było natomiast wnikliwej analizy podmiotowego zakresu uprawnienia z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu. Powyższe znalazło odzwierciedlenie w wyroku NSA z dnia 28 czerwca 2024 r. I OSK 677/22, w którym jednoznacznie wskazano, że osobom, które nabyły prawa i roszczenia na podstawie umów z lat 50-tych nie przysługuje status strony do uzyskania prawa użytkowania wieczystego w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 dekretu warszawskiego. Również WSA w Warszawie w wyroku z dnia 15 października 2024 r. I SA/Wa 1498/23 (ul. Saska 54), zaznaczył, że ww. uchwała nie odnosi się tylko do umów dotyczących zbywania praw i roszczeń zawieranych obecnie. Uchwała ta ma zastosowanie do wszystkich spraw, także co do umów zawieranych w latach 50-tych.

1.9. Należy również zauważyć, że powoływana uchwała, nie odnosi się tylko do współcześnie rozpatrywanych wniosków o przyznanie prawa użytkowania wieczystego. Już z samej jej treści wynika możliwość kwestionowania decyzji repriwatyzacyjnych wydanych przed jej opublikowaniem, w granicach wynikających z przepisów prawa. Podnieść trzeba, że NSA wskazując w uchwale na istnienie granic czasowych stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych odnosił się jedynie do trybów nadzwyczajnych w k.p.a. Natomiast postępowanie prowadzone przed Komisją jest postępowaniem nadzwyczajnym (ekstraordynaryjnym). Zgodnie z treścią art 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca

1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, z wyłączeniem art. 8 § 2, art. 13, art. 25, art. 31, art. 96a-96n, art. 114-122h, art. 127-144 i art. 156 § 2 tej ustawy. W związku z tym, w postępowaniu przed Komisją wyłączony jest przepis art. 156 § 2 k.p.a. który stanowi, że nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Na potwierdzenie powyższego należy w tym miejscu powołać się na wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 września 2024 r. sygn. akt: I OSK 444/21 i I OSK 239/21 (dot. ul. Siennej 29), w którym podano, że: „...z punktu widzenia przepisów ustawy reprivatyzacyjnej data wydania decyzji kontrolowanej przez Komisję jest irrelevantna, a jej zastosowanie wiąże się z wystąpieniem skutków wskazanych w ustawie. W ocenie składu poszerzonego należy zwrócić uwagę na wewnętrzną systematykę art. 30 ust. 1 ustawy reprivatyzacyjnej, w którym zawarto katalog przesłanek charakterystyczny dla nadzwyczajnych trybów wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności decyzji, które z istoty tych trybów odnoszą się do okoliczności faktycznych mających miejsce przed dniem wejścia w życie ustawy reprivatyzacyjnej. Odnotowano przy tym, że zasady wyrażone w Konstytucji RP, w tym wynikająca z jej art. 2 zasada ochrony praw nabytych nie mają charakteru absolutnych i możliwe są od nich wyjątki w postaci możliwości wstecznego zastosowania nowych przepisów w celu zastosowania środków naprawczych przy spełnieniu warunków wypracowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Skład orzekający wskazał także, że sam tytuł ustawy reprivatyzacyjnej zawiera istotną deklarację istotnych celów i motywów usuwania skutków decyzji wydanych przed wejściem w życie tej ustawy. Okoliczności te zdaniem składu poszerzonego wskazują wyraźnie, że intencją ustawodawcy było wyposażenie Komisji w kompetencje do stwierdzenia nieważności lub uchylecia decyzji reprivatyzacyjnych które były wydane przed wejściem w życie ustawy reprivatyzacyjnej, w oparciu o przesłanki, które nie obowiązywały w chwili wydania decyzji reprivatyzacyjnych.” (tożsame wnioski wywiódł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 stycznia 2025 r. I OSK 221/22 (dot. ul. Senatorska, Miodowa, Podwale).

1.10. Uwagę trzeba zwrócić również na to, że w uchwale z dnia 10 kwietnia 2024 r. I OPS 1/23, co prawda NSA nie wypowiedział się dosłownie co do tego, czy takie naruszenie jest rażącym naruszeniem prawa, jednakże w motywie 29 ww. uchwały odwołał się do trybu kwestionowania takich decyzji reprivatyzacyjnych poprzez stwierdzanie ich nieważności i wskazał wprost, że w sądowej praktyce orzeczniczej wydanie decyzji wobec podmiotu niebędącego stroną tej decyzji stanowi przyczynę nieważności decyzji administracyjnych. Zatem nie ulega wątpliwości, że

NSA uznał, że analizowana kwestia wynikania interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym z normy prawa materialnego dot. decyzji nieważnych, a nie decyzji wadliwych, a więc zaadresowanie decyzji reprivatyzacyjnej do nabywcy praw i roszczeń jako kwalifikowane naruszenie prawa, jest podstawą stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej. Co więcej, już po wydaniu powyższej uchwały, Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z dnia 22 października 2024 r., sygn. akt I OSK 1055/20 (ul. Wilcza/Skorupki) wyraźnie wskazał, że przyznanie prawa użytkowania wieczystego decyzją administracyjną wydaną na podstawie art. 7 dekretu na rzecz osoby która nabyła roszczenia stanowi „rażące naruszenie prawa, w rozumieniu art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. – w postaci: art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w zw. z art. 28 k.p.a., określającego kto może być stroną postępowania administracyjnego”. Również w ustnych motywach wyroku z dnia 28 stycznia 2025 r. I OSK 2363/21 (dot. ul. Noakowskiego 20), NSA podtrzymał to twierdzenie.

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

1.12. Przekładając powyższe na realia niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że umową z dnia 27 sierpnia 1946 r. spadkobiercy dawnego właściciela P U F, czyli: S F, L z F C i E z F H sprzedali J D prawa i roszczenia do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Wileńskiej 11. Następnie, umową darowizny z dnia 20 lutego 1953 r. J D podarował przedmiotową nieruchomość córce M Z i siostrzenicy K C. W związku z powyższą umową Prezydent m.st. Warszawy w decyzji reprivatyzacyjnej ustanowił prawo użytkowania wieczystego do dawnej nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego na rzecz spadkobierców nabywców praw i roszczeń. Powyższe stanowisko organu nie było jednak prawidłowe. Osoby te nie mają interesu prawnego do występowania w charakterze strony w postępowaniu dekretowym, dotyczącym przedmiotowej nieruchomości. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu uchwały I OPS 1/23, nabywca uprawnienia o przyznanie określonych w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego praw dotychczasowemu właścicielowi gruntu, nie staje się bowiem, na skutek tej czynności prawnej, dotychczasowym właścicielem gruntu. Utożsamianie dekretowego „dotychczasowego właściciela” z „właścicielem” i na tej podstawie wskazywanie o dopuszczalności uzyskania praw dekretowych także przez nabywcę w drodze czynności prawnej nie znajduje normatywnego uzasadnienia.

W ocenie Komisji, skoro w stanie faktycznym sprawy dawnymi właścicielami nieruchomości

byli: S F, L z F C i E z F H to prawo do bycia stroną w postępowaniu dekretowym przysługiwało wyłącznie ich spadkobiercom, a nie podmiotowi, który w 1946 r. w drodze umowy cywilnoprawnej nabył prawa do tej nieruchomości, a następnie darował w 1953 r. na rzecz swojej córki i siostrzenicy. Nie można było ww. umów uznawać za skuteczną podstawę, w rozumieniu prawa administracyjnego, do przyznania praw mocą decyzji wydawanej na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego.

Konkludując, Prezydent m.st. Warszawy niesłusznie uznał spadkobierców nabywców praw i roszczeń za stronę postępowania dekretowego, pomimo że nie posiadali oni w tym zakresie interesu prawnego. Tego rodzaju stan rzeczy wskazywał zaś jednoznacznie, że w niniejszej sprawie doszło do rażącego naruszenia prawa – w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. – w postaci art. 7 ust. 1 dekretu w zw. z art. 28 k.p.a., określającego, kto może być stroną postępowania administracyjnego.

1.13. W tym miejscu podkreślenia wymaga, że Komisja w żadnym stopniu nie oceniała ważności i skutków powołanych umów w sferze prawa cywilnego, jako materii pozostającej w tym zakresie poza kognicją Komisji.

1.14. Na marginesie Komisja zwraca uwagę, że Prezydent m.st. Warszawy w decyzji reprivatyzacyjnej nie uznał za strony postępowania nabywców praw i roszczeń z umowy z dnia 16 listopada 1954 r. Oceniając ogólnie to stanowisko organu oraz biorąc pod uwagę wszelkie okoliczności (w tym literalną treść umowy, próbę uchylecia się od skutków zawartej umowy, ww. uchwałę), stwierdzić należy, iż w tym przypadku postąpił on słusznie nie uznając ich za strony swojego postępowania, choć niekonsekwentnie skoro jednocześnie za strony uznał J C i W C, a więc nabywców z umowy z 1953 r. Jednakże, mając na uwadze ww. uchwałę NSA, podkreślić należy, że samo odmówienie przez Prezydenta m.st. Warszawy statusu strony nabywcom z umowy z 1954 r. było prawidłowe. Jednocześnie powinna temu towarzyszyć odmowa uznania za strony postępowania: J C i W C. Jak bowiem wynika z wykładni przedstawionej przez skład powiększony, nabywca roszczeń nie może być stroną postępowania dekretowego.

1.15. Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że wydanie decyzji reprivatyzacyjnej na wniosek nabywcy praw i roszczeń na podstawie umowy cywilnoprawnej stanowi rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu w zw. z art. 28 k.p.a. co wyczerpuje przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a.

2. Złożenie wniosku przez podmiot nieuprawniony.

2.1. Jak wynika z treści art. 7 ust. 1 dekretu ustawodawca wyróżnił cztery kategorie podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku dekretowego, tzn.: dotychczasowych właścicieli gruntów, prawnych następców właścicieli - będących w posiadaniu gruntu, osoby prawa dotychczasowego właściciela reprezentujące oraz użytkowników gruntu - jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie. Zgodnie zaś z treścią art. 7 ust. 2 dekretu gmina uwzględni wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, a jeżeli chodzi o osoby prawne - ponadto, gdy użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w myśl planu zabudowania nie pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej. Zdaniem Komisji przedmiotowe przepisy muszą być przy tym wykładane ściśle, bez możliwości stosowania analogii i innych form wykładni rozszerzającej, a skutkującej rozszerzeniem kręgu podmiotów mogących zainicjować postępowanie dekretowe i uzyskać prawo użytkowania wieczystego.

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

stanowisko, wedle którego: należało stwierdzić nieważność orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy, a odmawiającego dotychczasowym właścicielom nieruchomości prawa własności czasowej, ze względu na fakt, iż nie złożyli oni wniosku o ustanowienie tego prawa, a więc postępowanie administracyjne wszczęte zostało z rażącym naruszeniem prawa, bo bez wniosku uprawnionych podmiotów.

2.3. Przedkładając powyższe na realia niniejszej sprawy, podkreślić należy, że właścicielami nieruchomości na dzień 21 listopada 1945 r. – jak już wyżej wskazano - byli spadkobiercy dawnego właściciela: S F, L z F C i E z F H. Zatem w niniejszej sprawie wniosek dekretowy wspólnie lub oddzielnie mogli złożyć wyłącznie oni lub ich spadkobiercy. Jak ustalono, postępowanie przed Prezydentem zostało zainicjowane wnioskiem J D z dnia 12 kwietnia 1949 r. Swą legitymację do podjęcia tego rodzaju czynności wywodził on z umowy cywilnoprawnej z 1946 r. Tymczasem, niemożliwym jest zbycie uprawnień przyznanych przez przedmiotowy akt prawny, a tym samym niemożliwym jest zbycie interesu prawnego i statusu strony postępowania dekretowego, o czym była mowa szerzej w pkt 1 rozważań prawnych. Zatem niniejsze czynności prawne nie dawały J D uprawnień do skutecznego złożenia wniosku dekretowego. To zaś prowadziło do konkluzji, zgodnie z którą postępowanie administracyjne odnośnie przyznania użytkowania wieczystego do nieruchomości położonej przy ul. Wileńskiej 11 zostało wszczęte przez podmiot nieposiadający przymiotu strony. Jako takie winno być ono umorzone ze względu na swą bezprzedmiotowość na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu. Wydanie zaś w tym zakresie rozstrzygnięcia merytorycznego wyczerpywało przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r.

3. Powaga rzeczy osądzonej.

3.1. Decyzja Prezydenta m.st. Warszawy zapadła w okolicznościach, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w związku z art. 156 § 1 pkt. 3 k.p.a., gdyż dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej ostateczną decyzją Prezydium Rady Narodowej z 1952 r.

3.2. Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która m.in. dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco. Zastosowanie tego przepisu następuje tylko w przypadku

stwierdzenia, że istnieje tożsamość sprawy rozstrzygniętej kolejno po sobie dwiema decyzjami, z których pierwsza jest ostateczna. Decyzja ostateczna ma bowiem powagę rzeczy osądzonej tylko co do tego, co w związku z podstawą prawną stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia, a ponadto tylko między tymi samymi stronami. Tożsamość spraw zaś będzie istniała, gdy występują te same podmioty w sprawie, dotyczy ona tego samego przedmiotu i tego samego stanu prawnego w niezmienionym stanie faktycznym sprawy. Tożsamość musi zatem dotyczyć zarówno aspektu podmiotowego, jak i przedmiotowego sprawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lutego 2022 r., I OSK 485/21). Tożsamość podmiotowa będzie miała miejsce wtedy, gdy w sprawie występują te same strony lub ich następcy prawni. Tożsamość w zakresie przedmiotu sprawy, to tożsamość podstawy faktycznej i prawnej rozstrzygnięcia (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 czerwca 2019 r., II OSK 1628/18). Ewentualne ponowne rozstrzygnięcie przez organ sprawy załatwionej wcześniej decyzją ostateczną, możliwe jest tylko po uchyleniu pierwotnej decyzji w ustalonym przez prawo trybie (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 29 października 2019 r., II SA/GI 909/19 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 13 maja 2021 r., II SA/Ke 277/21).

Wskazać przy tym należy, iż wydanie decyzji w sprawie załatwionej już wcześniej decyzją ostateczną w administracyjnym toku instancji powoduje zatem, iż późniejsza decyzja obarczona będzie wadą nieważności. Orzekanie bowiem dwukrotne w tej samej sprawie zainicjowanej jednym wnioskiem dotknięte jest wadą nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 pkt. 3 k.p.a. (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 lutego 2022 r., sygn. akt I SA/GI 817/21).

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 stycznia 2011 r., II OSK 2475/10: *Organ administracji stwierdzając, że w sprawie zaistniała res iudicata, a więc powaga rzeczy osądzonej polegająca na wcześniejszym rozstrzygnięciu sprawy inną decyzją ostateczną, zobligowany jest umorzyć postępowanie jako bezprzedmiotowe, bowiem ponownie rozpoznając sprawę naraża się na zarzut nieważności postępowania określony w art. 156 § 1 pkt. 3 k.p.a.* ”

W orzecznictwie sądów administracyjnych istotę powagi rzeczy osądzonej decyzji administracyjnej przedstawia się na tle dwóch przepisów k.p.a., tj. art. 16 § 1, definiującego pojęcie decyzji ostatecznej i określającego skutki uzyskania tego statusu, a także art. 156 § 1 pkt. 3 k.p.a., wprowadzającego sankcję stwierdzenia nieważności decyzji, jeżeli dotyczy ona sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 maja 2023 r., sygn. akt I SA/Wa 111/23).

W orzecznictwie zauważono przy tym, że zaistnienie stanu powagi rzeczy osądzonej może być następstwem późniejszego uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji, która uprzednio

eliminowała pierwsze wydane w sprawie rozstrzygnięcie, pozwalając organowi na ponowne rozpoznanie sprawy. W tego rodzaju przypadkach wada wskazana w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. pojawia się więc nie w dniu uprawomocnienia się drugiego merytorycznego aktu administracyjnego w sprawie, lecz następnie w dniu usunięcia z obrotu decyzji, która została wydana w przedziale czasu pomiędzy wydaniem obu tego rodzaju rozstrzygnięć.

Warto również zaznaczyć, że stwierdzenie nieważności decyzji powoduje wyeliminowanie jej z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc* (z mocą wsteczną), czyli od dnia, w którym została wydana (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2022 r., II OSK 3770/19 i WSA w Warszawie z dnia 14 listopada 2022 r., I SA/Wa 644/21). Orzeczenie, którego nieważność stwierdzono nie wywołuje żadnych skutków prawnych. Jeśli stwierdzenie nieważności dotyczy decyzji, na mocy której Skarb Państwa stał się właścicielem określonej nieruchomości, to konsekwencją takiego stwierdzenia jest uznanie, że państwo nigdy nie było właścicielem tej nieruchomości (wyrok WSA w Warszawie w wyroku z dnia 14 listopada 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 1117/08).

3.3. W niniejszej sprawie, pierwszymi rozstrzygnięciami merytorycznymi były: orzeczenie Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 25 listopada 1952 r. oraz utrzymująca je w mocy decyzja Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia 6 lipca 1953 r. Następnie, decyzją z dnia 22 maja 2001 r., sygn. akt KOC/64/Go/00 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, stwierdziło nieważność ww. orzeczeń. Tego rodzaju stan rzeczy pozwolił zaś Prezydentowi m.st. Warszawa na wydanie decyzji repriwatyzacyjnej w dniu 26 listopada 2013 r. nr 480/GK/DW/2013. Jednakże, Komisja w dniu 29 stycznia 2025 r. decyzją nr KR I R 28/24 stwierdziła nieważność ww. decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie wydanej po rozpatrzeniu odwołania od orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie odmawiającego przyznania byłemu właścicielowi prawa własności czasowej do gruntu przedmiotowej nieruchomości. Powyższe wynikało z faktu, że organ wydał decyzję na wniosek osoby, która była nabywcą praw i roszczeń na podstawie umowy cywilnoprawnej, a to wyczerpuje przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a., wobec czego Komisja była zobligowana do wyeliminowania z obrotu prawnego wyżej wskazanej decyzji.

Tym samym w niniejszej sprawie doszło do usunięcia decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie ze skutkiem *ex tunc*, czyli od dnia, w którym została ona wydana. To zaś musiało skutkować przyjęciem, że w istocie nie doszło do wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie.

W takim ujęciu, w obrocie prawnym pozostają dwa rodzaje aktów administracyjnych rozstrzygające wniosek dekretowy – orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z 1952 r., w zakresie całej dawnej nieruchomości hipotecznej nr 753, stanowiącej obecnie działkę nr 91 oraz decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 26 listopada 2013 r. ustanawiająca użytkowanie wieczyste do działki nr 91.

Jednocześnie zdaniem Komisji pomiędzy decyzją Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z 1952 r., a rozstrzygnięciem Prezydenta m.st. Warszawa zachodzi tożsamość podmiotowa i przedmiotowa spraw. Jako strony postępowania przed Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie wskazano bowiem właścicieli hipotecznych nieruchomości, natomiast decyzja reprivatyzacyjna została skierowana do ich następców prawnych. Tożsamość przedmiotowa również nie budzi żadnych wątpliwości, albowiem oba postępowania dotyczyły wniosku dekretowego o ustanowienie użytkowania wieczystego na posesji oznaczonej nr hip. 753. Podstawą prawną rozstrzygnięcia w obu przypadkach był art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego. Nie ulega też żadnym wątpliwościom, że wyżej wskazana decyzja Prezydenta m.st. Warszawy miała charakter następczy w stosunku do orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z 1952 r. W ocenie Komisji orzeczenie to ma charakter decyzji głównej, w rozumieniu art. 72 ust. 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341, dalej; r.p.a), załatwiającej sprawę dekretową co do jej istoty w stosunku do całej nieruchomości.

W wyroku z dnia 28 czerwca 2021 r., sygn. akt I SA/Wa 1882/19, wydanym w tożsamej przedmiotowo sprawie, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że jeżeli orzeczenie zawiera wszystkie elementy wymienione w art. 75 ust. 1 i 2 r.p.a. i weszło do obrotu prawnego, oznacza to, że orzeczeniem organ dekretowy rozpoznał już sprawę, której przedmiotem było przyznanie prawa własności czasowej do nieruchomości, zatem stanowi ono decyzję główną. W ocenie Komisji, orzeczenie Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z 1952 r., rozstrzygało istotę sprawy. Natomiast w obecnej sytuacji w obrocie prawnym znajduje się także wyżej wskazana decyzja Prezydenta m.st. Warszawy rozstrzygająca co do istoty sprawy, co powoduje konieczność jej wyeliminowania z obrotu prawnego.

3.4. W tym zaś stanie rzeczy przyjąć należało, że decyzja Prezydenta m.st. Warszawa z dnia 26 listopada 2013 r., dotknięta była wadą przewidzianą przez art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.

4. Elementy cywilno-prawne w decyzji repriwatyzacyjnej.

4.1. Odrębną wadliwość decyzji Prezydenta m.st. Warszawy, kwalifikowaną jako rażące naruszenie prawa, w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Komisja upatruje również w zamieszczeniu w niej postanowień odnoszących się do materii cywilnoprawnej, której organ administracji publicznej w sposób władczy nie może kształtować. W decyzji tej bowiem poza orzeczeniem o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego gruntu zabudowanej nieruchomości za czynszem symbolicznym, na rzecz następców prawnych dawnych współwłaścicieli (pkt I i II) - co stanowi istotę rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej na gruncie art. 7 dekretu - zawarto szereg dodatkowych postanowień (pkt. VI-XI), ujętych w punktach, z których część wprost kształtuje sytuację prawną stron. I tak, w punkcie VI decyzji, umieszczono mianowicie zapis, wedle którego termin zawarcia umowy w formie aktu notarialnego zostanie wyznaczony: po wyeliminowaniu z obrotu prawnego decyzji Wojewody Warszawskiego nr 22345 z dnia 9 kwietnia 1992 r. dotyczącej komunalizacji na rzecz m.st. Warszawy budynku mieszkalnego znajdującego się na przedmiotowym gruncie, jak również przedłożeniu protokołu przejęcia w zarząd i administrację tego budynku od Zakładu Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Pragi Północ m.st. Warszawy. Z kolei w pkt VII decyzji określono przesłankę wygaśnięcia decyzji - nie stawienie się nabywców bez usprawiedliwienia w Kancelarii Notarialnej w celu podpisania umowy ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu w wyznaczonym terminie. Natomiast w punkcie VIII decyzji postanowiono zaś, że „korzystanie z nieruchomości przez wieczystego użytkownika powinno być zgodne z planem zagospodarowania przestrzennego.” W punkcie IX decyzji wskazano, że „umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu przed upływem terminu na jaki została zawarta, jeżeli użytkownik wieczysty nie przestrzega warunków określonych w pkt. VIII, a także gdy korzysta z terenu w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie.” W punkcie XI decyzji stwierdzono natomiast, że „prawa i obowiązki użytkowników wieczystych niewymienione w niniejszej decyzji regulują przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz Kodeksu cywilnego.

4.2. Podkreślić w tym miejscu należy, iż ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w trybie przepisów dekretu przebiega w dwóch etapach. Po pierwsze w toku postępowania administracyjnego organ bada materialnoprawne przesłanki ustanowienia tego prawa (art. 7 ust. 1 i ust. 2 dekretu warszawskiego) i w przypadku spełnienia tych przesłanek wydaje decyzję administracyjną o ustanowieniu tego prawa na rzecz oznaczonych w decyzji osób. Następny etap prowadzony jest na gruncie cywilnoprawnym i kończy się zawarciem umowy w formie aktu

notarialnego, pomiędzy gminą i osobą uprawnioną z decyzji. W ramach tego drugiego etapu gmina rozstrzyga o warunkach zawarcia umowy, a więc również o prawach i obowiązkach stron umowy. Dopiero wówczas możliwe jest wiążące ustalenie praw i obowiązków stron umowy, m.in. poprzez odpowiednie odesłania do przepisów kodeksu cywilnego jak i sankcji skutkującej rozwiązaniem umowy przed jej upływem w przypadku korzystania z gruntu w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie. Istotne jest to, że decyzja jest elementem, którego treścią organy administracji publicznej, a także strony będą związane w przypadku uzyskania przez tę decyzję waloru ostateczności. Będzie ona więc również wiążąca przy formułowaniu umowy o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego, której zawarcie ma nastąpić w jej wykonaniu. W tym względzie wskazać należy, że już w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1364/09, wskazano, że użytkowanie wieczyste jest instytucją prawa cywilnego, a zatem przepisy Kodeksu cywilnego powinny służyć do określania warunków zawarcia umowy ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego. Rozwinięcie tej tezy można przy tym znaleźć w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 grudnia 2017 r., sygn. akt I SA/Wa 999/17 który konkludował, iż: *„przepisy dekretu, nie zawierają przy tym jakichkolwiek regulacji pozwalających na kształtowanie na etapie postępowania administracyjnego obowiązków przyszłego użytkownika wieczystego. Artykuł 7 ust. 3 in fine dekretu stanowi wprawdzie, że w razie uwzględnienia wniosku gmina określi warunki, pod którymi umowa może zastać zawarta. Jednakże określenie tych "warunków" - uregulowane obecnie w przepisach kodeksu cywilnego - odnosić należy do etapu postępowania cywilnego, które będzie dopiero prowadzone po wydaniu ww. decyzji. To właśnie w ramach tego drugiego etapu rozstrzyga się o "warunkach" zawarcia tej umowy. Skoro zatem normy prawa materialnego nie 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.

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

Wskazać trzeba, iż przepisy dekretu, nie zawierają jakichkolwiek regulacji pozwalających na kształtowanie na etapie postępowania administracyjnego obowiązków przyszłego użytkownika wieczystego poprzez uzależnianie wykonalności decyzji od spełnienia dodatkowych warunków, jak np. eliminacja z obrotu prawnego decyzji komunalizacyjnej. Tymczasem w pkt. VI ww. decyzji organ wskazał, że termin zawarcia umowy w formie aktu notarialnego miał być wyznaczony po wyeliminowaniu decyzji Wojewody Warszawskiego oraz przedłożenia przejęcia w zarząd i administrację budynku. Nadto, określił, że nie stawienie się nabywców bez usprawiedliwienia w Kancelarii Notarialnej w celu podpisania umowy ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu w wyznaczonym terminie stanowić będzie podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji jako bezprzedmiotowej (pkt VII decyzji). Komisja zwraca tu uwagę na ścisły związek przyczynowy między wskazanym pkt VI i VII decyzji reprivatyzacyjnej, a pkt I i II, które stanowią merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy *sensu stricto*. Uzależnienie obowiązywania **stanu** prawnego ukształtowanego w rozstrzygnięciu merytorycznym od ziszczenia się **zdarzenia** przyszłego i niepewnego, stanowi rozstrzygnięcie o charakterze władczym, o którym mowa jest w art. 162 § 1 pkt 2 k.p.a. Nadto, uznanie przez organ decyzji jako bezprzedmiotowej także pociąga za sobą skutek w postaci stwierdzenia wygaśnięcia decyzji, zgodnie z art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. Mając na uwadze powyższe nie sposób jest uznać, że postanowienia zawarte w pkt VI i VII decyzji reprivatyzacyjnej mają jakkolwiek charakter wyłącznie informacyjny, bowiem ich władczy charakter wynika wprost z art. 162 k.p.a. Przepisy dekretu nie stanowią również podstawy do określania innych warunków przyszłej umowy ustanowienia użytkowania wieczystego, tj. warunków jej zawarcia czy rozwiązania (pkt. VIII i IX decyzji), czy też określania źródła praw i obowiązków użytkowników wieczystych, inne niż wydana decyzja administracyjna (pkt XI decyzji). Nie ulega bowiem wątpliwości, iż rozstrzygnięcia te, nie należą do sfery prawnej kształtowanej w drodze decyzji administracyjnej. Określenie bowiem tych „warunków” - uregulowanych obecnie w przepisach kodeksu cywilnego – odnosić należy do etapu postępowania cywilnego, które będzie dopiero prowadzone po wydaniu ww. decyzji. To właśnie w ramach tego drugiego etapu, a nie w decyzji administracyjnej, rozstrzyga się o „warunkach” zawarcia tej umowy.

4.4. Komisja zwraca również uwagę, że w okolicznościach niniejszej sprawy brak jest podstaw do tego, aby rozstrzygnięcia zawarte w pkt VI do XI decyzji traktować inaczej niż pozostałe rozstrzygnięcia tej decyzji, w szczególności aby przypisywać im walor jedynie informacyjny. Przeczą takiemu ich postrzeganiu treści jakie w nich zostały sformułowane, charakterystyczne dla wypowiedzi kontraktowych, jak choćby zapis, że „nieprzestrzeganie warunków określonych

w pkt VIII może skutkować rozwiązaniem umowy” (pkt IX), czy odwołanie się do przepisów ustawy o gospodarce i nieruchomościach oraz kodeksu cywilnego jako aktów kreujących prawa i obowiązki użytkowników wieczystych w zakresie „niewymienionym w decyzji” (pkt XI), co wskazuje, wprost na intencję związania stron już na etapie administracyjnym obowiązkami wskazanymi w pozostałych zakwestionowanych punktach. Są to bez wątpienia elementy, których treścią organy administracji publicznej, a przez to faktycznie także strony - stosownie do art. 110 k.p.a. – będą związane. Będą one więc również wiążące przy formułowaniu umowy o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego, której zawarcie ma dopiero nastąpić w jej wykonaniu.

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

4.5. 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 Prezydenta 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 nr 480/GK/DW/2013 została wydana bez podstawy prawnej w rozumieniu art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

5. Podstawy prawne stwierdzenia nieważności decyzji.

5.1. Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt. 3a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w wyniku postępowania rozpoznawczego 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 – Kodeks postępowania administracyjnego lub w przepisach szczególnych. W myśl zaś art. 30 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4, jeżeli decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

5.2. Według Komisji, w niniejszej sprawie zachodzą przesłanki determinujące konieczność stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 480/GK/DW/2013 w całości. Organ załatwił sprawę ostatecznie rozstrzygniętą już inną ostateczną decyzją, co czyni jej nieważność w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. Dalej ustanowił użytkowanie wieczyste na rzecz osób, które nie mogły skutecznie ubiegać się o jego ustanowienie oraz błędnie ustalił, że w sprawie skutecznie złożono wnioski dekretowy, czym rażąco naruszył prawo, wypełniając tym samym przesłankę określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Nadto, organ zamieścił dodatkowe punkty w osnowie decyzji reprivatyzacyjnej co nastąpiło bez przepisu spełniającego wymagania podstawy prawnej działania organu administracyjnego, co stanowi również wadę przewidzianą w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Komisja wskazuje, że przedmiotowy stan faktyczny oraz uchybienia Prezydenta m.st. Warszawy popełnione przy wydawaniu ww. decyzji mające charakter rażącego naruszenia prawa i uzasadniały stwierdzenie nieważności decyzji w całości.

6. Brak nieodwracalnych skutków prawnych.

6.1. Kontrolowana decyzja reprivatyzacyjna nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r. Zgodnie z tym przepisem, przeniesienie prawa własności albo prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej ma się odbyć na osobę trzecią, aby rozpatrywać wystąpienie nieodwracalnych skutków prawnych. W niniejszej sprawie, nie wystąpiły nieodwracalne skutki prawne, bowiem prawo użytkowania wieczystego nie zostało zbyte na osoby trzecie. Tym samym zachodziły podstawy do stwierdzenia nieważności przedmiotowej decyzji.

7. Strony postępowania.

7.1. Zasadą jest, iż ustalenie interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym następuje w toku postępowania, przy zachowaniu reguł prawa obrony przyznanej przepisami prawa procesowego. Interes prawny ma strona (strony) postępowania reprivatyzacyjnego, ale również jednostki, których pozbawiono prawa do udziału w postępowaniu zwykłym oraz jednostki, których interes prawny wynika z następstwa prawnego, zarówno co do stron uczestniczących w postępowaniu, jak i pozbawionych tego udziału (por. wyrok NSA z 10 lutego 2009 r. sygn. akt I OSK 329/08).

7.2. 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.

7.3. Zgodnie z treścią art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja o wszczęciu postępowania rozpoznawczego zawiadamia m. st. Warszawę oraz pozostałe strony postępowania. Z treści cytowanego przepisu wynika, że stroną postępowania rozpoznawczego przed Komisją jest m.st. Warszawa reprezentowane przez Prezydenta m. st. Warszawy. Za strony postępowania przyjęto również beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnej, tj. J C, W C i Skarb Państwa reprezentowany przez Prezydenta m.st. Warszawy. Nadto, za stronę uznano P P Spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością Spółkę Komandytową z siedzibą w Krakowie.

8. Konkluzja.

Mając na uwadze powyżej wskazane okoliczności, Komisja orzekła jak na wstępie, na podstawie: art. 29 ust. 1 pkt 3a w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

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 restryktyzacji nieruchomości warszawskich, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 52 § 1, art. 53 § 1 oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2024 r. poz. 935; dalej: p.p.s.a.). Skarga powinna czynić zadość wymogom określonym w art. 57 p.p.s.a. Do skargi należy dołączyć jej odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom (w tym dla tut. organu), a ponadto jeżeli w Sądzie nie złożono załączników w oryginale po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych (art. 47 § 1 p.p.s.a.).

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

1) wysłane w formie dokumentu elektronicznego do organu administracji publicznej, a nadawca otrzymał urzędowe poświadczenie odbioru; 2) nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym; 3) złożone w polskim urzędzie konsularnym; 4) złożone przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej; 5) złożone przez członka załogi statku morskiego kapitanowi statku; 6) złożone przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego.

Zgodnie z art. 71 Prawa pocztowego Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej dokonał wyboru Poczty Polskiej Spółki Akcyjnej z siedzibą w Warszawie jako operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych w latach 2016–2025.

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

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

5. Zgodnie z treścią art. 87 § 1 p.p.s.a. strona może złożyć wniosek o przywrócenie terminu do złożenia skargi na decyzję Komisji. Wniosek ten należy złożyć do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie za pośrednictwem Komisji, w terminie siedmiu dni od czasu ustania przyczyny uchybienia terminu. W piśmie tym należy uprawdopodobnić okoliczności wskazujące na brak winy w uchybieniu terminu. Równocześnie z wnioskiem strona powinna dokonać czynności, której nie dokonała w terminie. Po upływie roku od uchybionego terminu, jego przywrócenie jest dopuszczalne tylko w przypadkach wyjątkowych.

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

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

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

