



Warszawa, dnia 11 grudnia 2024 r.

Sygn. akt KR II R 43/23

## DECYZJA nr KR II R 43/23

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w składzie:

**Przewodniczący Komisji:**

Arkadiusz Myrcha

**Członkowie Komisji:**

Robert Kropiwnicki, Paweł Lisiecki, Christian Młynarek, Mirosław Józef Pampuch, Beata Siemieniako, Anna Tarczyńska, Adrian Wasielewski,

po rozpoznaniu w dniu 11 grudnia 2024 r. na posiedzeniu niejawnym

sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 lipca 2015 r. nr 382/GK/DW/2015, dotyczącej części gruntu nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Koszykowej 33, dawny hip. nr 5046, oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka ewidencyjna nr 70/5 w obrębie 5-05-07, uregulowanej obecnie w KW nr \_\_\_\_\_ ;

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, K \_\_\_\_\_ P \_\_\_\_\_ i Z \_\_\_\_\_ Z \_\_\_\_\_

I \_\_\_\_\_ D \_\_\_\_\_, W \_\_\_\_\_ A \_\_\_\_\_ C \_\_\_\_\_ G \_\_\_\_\_, A \_\_\_\_\_ W \_\_\_\_\_, I \_\_\_\_\_

K \_\_\_\_\_, M \_\_\_\_\_ E \_\_\_\_\_ W \_\_\_\_\_ -S \_\_\_\_\_, K \_\_\_\_\_ H \_\_\_\_\_ R \_\_\_\_\_, M \_\_\_\_\_

T \_\_\_\_\_ ż \_\_\_\_\_, K \_\_\_\_\_ I \_\_\_\_\_ D \_\_\_\_\_, P \_\_\_\_\_ J \_\_\_\_\_ F \_\_\_\_\_, następców prawnych

S \_\_\_\_\_, R \_\_\_\_\_ J \_\_\_\_\_ A \_\_\_\_\_ R \_\_\_\_\_, S \_\_\_\_\_ K \_\_\_\_\_

R \_\_\_\_\_ E \_\_\_\_\_ T \_\_\_\_\_ R \_\_\_\_\_ Z \_\_\_\_\_, K \_\_\_\_\_ J \_\_\_\_\_ M \_\_\_\_\_

M \_\_\_\_\_ M \_\_\_\_\_, J \_\_\_\_\_ C \_\_\_\_\_ M \_\_\_\_\_ T \_\_\_\_\_ T \_\_\_\_\_, J \_\_\_\_\_ J \_\_\_\_\_

R \_\_\_\_\_, M \_\_\_\_\_ Z \_\_\_\_\_ R \_\_\_\_\_;

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2021 r. poz. 795; dalej: ustawa z dnia 9 marca 2017 r.) w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r., poz. 572, dalej: k.p.a.) w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.,

**orzeka:**

**stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 lipca 2015 r. nr 382/GK/DW/2015 w całości**

# UZASADNIENIE

## I. Przebieg postępowania rozpoznawczego

Postanowieniem z dnia 21 listopada 2023 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 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 lipca 2015 r. nr 382/GK/DW/2015, dotyczącej części gruntu nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Koszykowej 33, dawny hip. nr 5046, oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka ewidencyjna nr 70/5 w obrębie 5-05-07, uregulowana obecnie w KW nr

Postanowieniem z dnia 21 listopada 2023 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.

Postanowieniem z dnia 21 listopada 2023 r. Komisja zwróciła się do Społecznej Rady przy Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 lipca 2015 r. nr 382/GK/DW/2015.

Zawiadomieniem z dnia 21 listopada 2023 r. poinformowano strony postępowania o wszczęciu w dniu 21 listopada 2023 r. postępowania rozpoznawczego w niniejszej sprawie.

Powyższe postanowienia oraz zawiadomienia zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 4 grudnia 2023 r.

Zawiadomieniami z dnia 29 stycznia 2024 r. (ogłoszone w BIP 31 stycznia 2024 r.), 19 marca 2024 r. (ogłoszone w BIP 20 marca 2024 r.), 14 maja 2024 r. (ogłoszone w BIP 21 maja 2024 r.), 18 lipca 2024 r. (ogłoszone w BIP 22 lipca 2024 r.), 19 września 2024 r. (ogłoszone w BIP 23 września 2024 r.) oraz z dnia 18 listopada 2024 r. (ogłoszone w BIP 21 listopada 2024 r.) poinformowano o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy, ze względu na szczególnie skomplikowany stan sprawy, obszerny materiał dowodowy oraz konieczność zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu. Ostatnio do dnia 19 stycznia 2025 r.

Zawiadomieniem z dnia 4 listopada 2024 r. poinformowano strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Jednocześnie pouczone strony, że przedmiotowe zawiadomienia uznaje się za doręczone po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Powyższe zawiadomienie ogłoszone zostało w Biuletynie Informacji

Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 5 listopada 2024 r.

Strony nie skorzystały z przysługującego im prawa, wynikającego z art. 10 k.p.a.

Pismem z dnia 6 grudnia 2024 r. stanowisko w przedmiotowej sprawie wyraziła Społeczna Rada przy Komisji ds. reprivatyzacji nieruchomości warszawskich. W opinii nr 20/2024 Społeczna Rada wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m. st. Warszawy nr 382/GK/DW/2015 z dnia 28 lipca 2015 r., albowiem została ona wydana z rażącym naruszeniem prawa, poprzez jej skierowanie do Komisji i P Z , którym nie przysługiwał przymiot strony postępowania.

Komisja prowadziła pod sygnaturą akt KR II R 15/20 postępowanie w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 26 lutego 2015 r. nr 73/GK/DW/2015, uchylającej decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 26 września 2011 r. nr 415/GK/DW/2011, dotyczącej nieruchomości położonej przy ul. Koszykowej 33, jednakże w zakresie gruntu stanowiącego działkę ewidencyjną nr 61 z obrębu 5-05-07. Decyzją z dnia 26 stycznia 2021 r. nr KR II R 15/20 Komisja stwierdziła nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 26 lutego 2025 r. nr 73/GK/DW/2015 w całości. Decyzja jest prawomocna.

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

### **1. Opis nieruchomości**

Przedmiotem decyzji reprivatyzacyjnej Prezydenta m.st. Warszawy nr 382/GK/DW/2015 z dnia 28 lipca 2015 r. jest nieruchomość położona w Warszawie przy ul. Koszykowej 33, stanowiąca grunt nieruchomości o powierzchni 1.168 m<sup>2</sup>, oznaczonej jako dz. ew. nr 70/5 w obrębie 5-05-07, będąca częścią dawnej nieruchomości hipotecznej nr hip. 5046.

Nieruchomość była zabudowana oficyną oraz budynkiem dawnej stajni i wozowni, które powstały około 1860 r. W treści zaświadczenia Zarządu Miejskiego w m.st. Warszawie z dnia 21 grudnia 1949 r. wskazano, że na terenie nieruchomości przy ul. Koszykowej 33 znajduje się budynek frontowy murowany 1-piętrowy zamieszkały oraz oficyna prawa 3-piętrowa zamieszkała i oficyna poprzeczna murowana parterowa zamieszkała.

W dacie wydania przedmiotowej decyzji reprivatyzacyjnej nieruchomość była objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego rejonu stacji metra Politechnika – Uchwała nr 495/XXXVI/2000 Rady Gminy Warszawa-Centrum z dnia 28 sierpnia 2000 r. W planie oznaczona jest symbolem MU37.1. Plan ustala zachowanie lub rozwój funkcji mieszkalnictwa wielorodzinnego oraz funkcji usługowych z zakresu handlu i biur.

Aktualnie dla przedmiotowej nieruchomości prowadzona jest księga wieczysta nr  
W dziale II księgi wieczystej prawo własności ujawnione jest na rzecz  
Miasta Stołecznego Warszawy. Działka ewidencyjna nr 70/5 z obrębu 5-05-07 jest częściowo  
zabudowana oficyną stanowiącą 3 lokale mieszkalne i 4 lokale użytkowe oraz oficyną  
stanowiącą 1 lokal użytkowy. Lokale w budynkach nie zostały wyodrębnione.

## **2. Pierwotni właściciele nieruchomości**

Komisja ustaliła, że na dzień 21 listopada 1945 r., tj. dzień wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. nr 50, poz. 279, dalej: dekret warszawski) tytuł własności nieruchomości położonej przy ul. Koszykowej ozn. nr hip. 5046 stanowiła własność H... L... i P... do 89/100 części oraz K... Ż... co do 11/100 części niepodzielnie, na mocy aktów z 9 lipca 1928 r., 23 czerwca 1942 r. oraz 1 czerwca 1944 r.

Nieruchomość warszawska położona przy ul. Koszykowej 33 znajduje się na terenie objętym działaniem dekretu warszawskiego. Z dniem 21 listopada 1945 r., to jest z dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego, grunty nieruchomości warszawskich, w tym grunt przedmiotowej nieruchomości, na podstawie art. 1 dekretu warszawskiego przeszły na własność Gminy m.st. Warszawy, a w 1950 r., z chwilą likwidacji gmin - na własność Skarbu Państwa. Z dniem 27 maja 1990 r. nieruchomość stała się własnością Dzielnicy – Gminy Warszawa Śródmieście, zgodnie z decyzją Wojewody Warszawskiego z 13 maja 1992 r.

## **3. Objęcie gruntu nieruchomości w posiadanie przez gminę m. st. Warszawy**

Objęcie przedmiotowego gruntu w posiadanie przez gminę nastąpiło w dniu 19 kwietnia 1948 r., tj. z dniem ukazania się ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym nr 10 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy.

Wobec tego termin do złożenia wniosku dekretowego upływał z dniem 19 października 1948 r.

## **4. Wniosek dekretowy**

W dniu 9 sierpnia 1948 r. H... P... oraz K... / Ż... złożyli do Zarządu Miejskiego w m. st. Warszawie wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu położonego w Warszawie przy ul. Koszykowej 33, nr hip. 5046.

## **5. Postępowanie w zakresie rozpoznania wniosku o przyznanie własności czasowej**

Orzeczeniem administracyjnym nr GM.II-15/K/20/53 z dnia 10 lutego 1953 r. Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie odmówiło dawnym współwłaścicielom nieruchomości przyznania prawa własności czasowej do gruntu położonego przy ul. Koszykowej 33 ozn. nr hip. 5046 i jednocześnie stwierdziło, że wszystkie budynki znajdujące się na gruncie przeszły na własność Gminy m.st. Warszawy.

Minister Gospodarki Komunalnej decyzją z dnia 31 grudnia 1953 r. nr MT-7109/1/53 utrzymał powyższe orzeczenie w mocy. Następnie pismem z października 1954 r. (brak daty dziennej) Ministerstwo Gospodarki Komunalnej poinformowało, że brak jest podstaw do zmiany decyzji z 31 stycznia 1953 r.

Decyzją z dnia 8 lipca 1999 r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stwierdził nieważność decyzji Ministerstwa Gospodarki Komunalnej MT-7109/1/53 z dnia 31 grudnia 1953 r., utrzymującej w mocy orzeczenie administracyjne z dnia 10 lutego 1953 r. nr GM.II-15/K/20/53. Decyzja Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast została utrzymana w mocy decyzją tego organu z dnia 10 listopada 1999 r. nr GN.5.3-WP-458/99. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 3 października 2001 r., sygn. I Sa 2497/99 oddalił skargę na powyższą decyzję.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z 20 maja 2002 r. nr KOC/2698/Go/11 uchyliło orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 10 lutego 1953 r. odmawiające przyznania prawa własności czasowej i przekazało sprawę do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji. Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 20 października 2005 r. sygn. I SA/Wa 1502/05 uchylił decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z 20 maja 2002 r.

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie uchyliło ww. orzeczenie Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 10 lutego 1953 r. i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji - Prezydentowi m.st. Warszawy.

## **6. Następcy prawni dawnych właścicieli**

H            L            F            zmarła 25 lutego 1961 r. Na mocy postanowienia Sądu Powiatowego dla m.st. Warszawy z dnia 7 maja 1965 r., sygn. akt I Ns II 585/64, spadek po niej nabył w całości Z            / A            r P

Z... A... P... zmarł w dniu 23 września 2003 r. Na mocy postanowienia Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z 15 marca 2004 r., sygn. akt I Ns 1712/03, spadek po nim nabyła H... P... w całości.

K... Ż... zmarł 1 kwietnia 1956 r. Na podstawie postanowienia Sądu Powiatowego dla m.st. Warszawy z 8 grudnia 1958 r., sygn. akt I Ns II 1382/57, spadek po nim nabyli: J... Ż... w 18/54 części, T... C... w 9/54 części, A... W... W... w 9/54 części, W... S... R... w 6/54 części, M... A... i w 6/54 części, Z... P... w 1/54 części, B... J... w 1/54 części, H... R... (późn. P... w 1/54 części, M... T... T... w 1/54 części, J... J... w 1/54 części i M... Z... w 1/54 części.

J... Ż... zmarła 27 grudnia 1973 r. Na mocy postanowienia Sądu Rejonowego w Łęczycy z 9 marca 1990 r., sygn. akt. Ns 83/90) spadek po niej nabył w całości Skarb Państwa – Naczelnik Gminy w Górze Św. Małgorzaty. Udział ten został skomunalizowany i stanowi własność m.st. Warszawy (0,0366 części).

T... C... zmarł 28 grudnia 1970 r. Na mocy postanowienia Sądu Rejonowego w Oleśnicy z 17 czerwca 1991 r., sygn. akt I Ns 147/91, spadek po nim nabyły J... a C... i Z... D... i W... A... C... i-G – po 1/3 każda z nich. Z kolei J... A... i C... zmarła 22 czerwca 1998 r. Na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego w Łodzi z 9 września 1998 r., sygn. akt IV Ns II 2150/98, spadek po niej nabyły Z... D... i W... A... C... i-G po 1/2 każda z nich.

A... W... W... zmarła 9 lutego 2002 r. Na mocy postanowienia Sądu Rejonowego w Otwocku z 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt Ns 214/02, spadek po niej nabyli na podstawie testamentu A... W... i K... W... po 1/2 każde z nich. Z kolei

K... W... zmarła 25 lutego 2016 r. Na mocy Aktu Poświadczenia Dziedziczenia z 29 kwietnia 2016 r., rep. A nr 3051/2016, spadek po niej nabyły I... K... i M... W... -S... po 1/2 części każda z nich.

W... S... R... zmarł 28 maja 1965 r. Na mocy postanowienia Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa z 6 kwietnia 1990 r., sygn. akt I Ns 348/90, spadek po nim nabyli Z... W... i R..., P... R... i S... i R... po 1/3 każde z nich. Z

kolei Z... W... R... zmarła 26 stycznia 1990 r. Na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z 5 października 1990 r., sygn. akt II Ns 374/90 nabyli P... R... i S... R... po 1/2 części każde z nich. P... R... zmarł natomiast 2 czerwca

2013 r., a na podstawie Aktu Poświadczenia Dziedziczenia z 23 lipca 2013 r., rep. A nr 4074/2013, spadek po nim nabył K H R .

M A R zmarł 21 października 1972 r. Na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Fabryczna z 31 października 1989 r., sygn. akt I Ns 884/89, spadek po nim nabyli I R , A S R T F i S R po ¼ każde z nich, natomiast spadek po I R zmarłej 17 maja 1988 r. nabyli A i S R T F i S R po 1/3 każde z nich. Z kolei A S R i zmarł 6 lutego 1991 r. Na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego dla Wrocławia Fabrycznej z 27 września 1991 r., sygn. akt I Ns 1009/91, spadek po nim nabyli S Z R , J A R , S K R i E i T R -Z po ¼ każde z nich. S Z R zmarła 30 stycznia 2011 r., a spadek po niej, na podstawie Aktu Poświadczenia Dziedziczenia 9 marca 2011 r., rep. A nr 1318/2011, nabyli J A R , S K R E T R -Z po 1/3 części każde z nich. T F zmarła 14 maja 2016 r., a spadek po niej na podstawie Aktu Poświadczenia Dziedziczenia z 25 maja 2016 r., rep. A nr 507/2016, nabyli M T Ż , K I D i P J F po 1/3 każde z nich.

S R zmarł 3 marca 2023 r. Na dzień wydania niniejszej decyzji nie toczyło się postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nabycia spadku po nim, jak również nie został sporządzony Akt Poświadczenia Dziedziczenia.

Zofia Pietrzela zmarła 12 stycznia 2003 r. Na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego w Lubiążu z 25 lutego 2003 r., sygn. I Ns 41/03, spadek po niej nabyli K J i M P po ½ części każde z nich.

B i J zmarła 9 marca 2017 r. Na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego w Częstochowie z 19 lipca 2017 r., sygn. II Ns 1272/17, spadek po niej nabyła M M w całości.

H i R (po mężu P ) zmarła 7 marca 2011 r. Na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego w Częstochowie z 28 czerwca 2011 r., sygn. akt II Ns 2061/11 spadek po niej nabył J C w całości.

## **7. Sprzedaż praw i roszczeń wynikających z przepisów dekretu warszawskiego przed wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej**

Na podstawie umowy sprzedaży z 12 czerwca 2013 r., sporządzonej w formie aktu notarialnego za rep. A nr 3993/2013, H P (spadkobierczyni dawnych właścicieli

nieruchomości) sprzedała K Z i F Z cały swój udział wynoszący 89/100 części we wszelkich prawach i roszczeniach jakie przysługiwały jej do tej nieruchomości za cenę 900.000 zł.

Na podstawie umowy sprzedaży z 26 lipca 2013 r., sporządzonej w formie aktu notarialnego za rep. A nr 5029/2013, S R (spadkobierca dawnych właścicieli nieruchomości) sprzedał K Z i P Z cały swój udział wynoszący 99/16200 części we wszelkich prawach i roszczeniach jakie przysługiwały mu do tej nieruchomości za cenę 12.500,00 zł.

## 8. Postępowanie reprivatyzacyjne

Decyzją Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 28 lipca 2015 r. nr 382/GK/DW/2015 w punkcie pierwszym ustanowiono prawo użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,963333 części gruntu o pow. 1.168 m<sup>2</sup> oznaczonego jako działka ew. nr 70/5 w obrębie 5-05-07, położonego przy ul. Koszykowej 33 na rzecz:

- K i F Z w udziale wynoszącym 0,896111 części,
- Z D w udziale wynoszącym 0,009167 części,
- W A C C w udziale wynoszącym 0,009167 części,
- Ar W w udziale wynoszącym 0,009167 części,
- K Wa w udziale wynoszącym 0,009167 części,
- K H R w udziale wynoszącym 0,006111 części,
- T F w udziale wynoszącym 0,004074 części,
- S R w udziale wynoszącym 0,004074 części,
- J A R w udziale wynoszącym 0,001358 części,
- S K R w udziale wynoszącym 0,001358 części,
- E T R Z w udziale wynoszącym 0,001358 części,
- K J w udziale wynoszącym 0,001019 części,
- M P w udziale wynoszącym 0,001019 części,
- B J w udziale wynoszącym 0,002037 części,
- J C w udziale wynoszącym 0,002037 części,
- M T T w udziale wynoszącym 0,002037 części,
- J J R w udziale wynoszącym 0,002037,
- M Z R w udziale wynoszącym 0,002037 części.



W punkcie drugim decyzji ustalono czynsz symboliczny z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w wysokości 1.125,17 zł netto – zgodnie z uchwałą Nr XVIII/579/2007 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 8 listopada 2007r.

Nadto, w punktach od 6 do 11 Prezydent m. st. Warszawy zawarł postanowienia zawierające elementy cywilno-prawne, takie jak: określenie praw i obowiązków stron umowy, w tym odpowiedzialności stron przyszłej umowy w przypadku nieprawidłowego jej wykonania, określenie przyczyn rozwiązania umowy (pkt 7, 8, 9 decyzji), określenie przysługującego użytkownikowi wieczystemu wynagrodzenia na wypadek wygaśnięcia użytkowania, za wzniesione przez niego lub nabyte na własność budynki i inne urządzenia (pkt 10). Z kolei w pkt 6 decyzji organ określił przesłankę wygaśnięcia decyzji - nie stawienie się nabywców bez usprawiedliwienia w Kancelarii Notarialnej w celu podpisania umowy ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu w wyznaczonym terminie.

#### **9. Stan prawny nieruchomości po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej**

Decyzja Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 28 lipca 2015 r. nr 382/GK/DW/2015 nie została wykonana poprzez zawarcie umowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w formie aktu notarialnego. Zgodnie z treścią księgi wieczystej nr ... właścicielem gruntu oznaczonego jako dz. ew. nr 70/5 z obrębem 5-05-07 w dalszym ciągu pozostaje Miasto Stołeczne Warszawa.

#### **10. Wniosek Urzędu m.st. Warszawy Biura Spraw Dekretowych o wszczęcie postępowania rozpoznawczego w sprawie**

Pismem z dnia 7 września 2022 r. Biuro Spraw Dekretowych Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy przekazało Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich wykaz decyzji, na mocy których zostało ustanowione prawo użytkowania wieczystego do nieruchomości gruntowych oraz w których doszło do przeniesienia praw i roszczeń, wynikających z dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na terenie m. st. Warszawy. W piśmie tym Urząd m. st. Warszawy zwrócił się z prośbą o wszczęcie postępowań w tych sprawach, bądź o uwzględnienie przy ich rozpatrywaniu stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonego w wyrokach z 29 sierpnia 2022 r., sygn. akt I OSK 2034/20, sygn. akt I OSK 2875/20, sygn. akt. I OSK 707/20 oraz sygn. akt I OSK 1717/20. W wykazie tym znajduje się decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 lipca 2015 r. nr 382/GK/DW/2015.

## **II. Materiał dowodowy zgromadzony przez Komisję**

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie dokumentów zgromadzonych w toku postępowania rozpoznawczego (KR II R 43/23) oraz poprzedzających go czynności sprawdzających (KR II S 57/22), w szczególności akt udostępnionych przez Prezydenta m.st. Warszawy i Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, a także innych dokumentów mających istotny wpływ dla rozstrzygnięcia sprawy, gdyż nie budziły one wątpliwości Komisji co do ich autentyczności i prawdziwości, jak również nie zostały one podważone przez strony postępowania.

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

### **I. Podstawa rozstrzygnięcia**

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. przysługują Komisji – w przypadku stwierdzenia, że zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a. lub w przepisach szczególnych - uprawnienia do stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 16 grudnia 2010 r. (sygn. akt I OSK 1706/10; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji jest odrębnym postępowaniem, którego przedmiotem jest zbadanie, czy wystąpiły przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a. oraz że przepis ten zawiera zamknięty katalog takich przesłanek. Zdaniem Sądu wyrażonym w ww. wyroku, organ orzekając nie rozstrzyga sprawy zakończonej kontrolowaną decyzją co do jej istoty, ponieważ postępowanie dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji nie może zastępować postępowania odwoławczego lub go powtarzać.

Powszechnie przyjmuje się, że przesłanki stwierdzenia nieważności wymienione są enumeratywnie w art. 156 § 1 k.p.a. Nie są one oparte na uznaniu, a ich ustalenie musi pociągać za sobą stwierdzenie nieważności. Wyjątkiem są okoliczności wystąpienia przesłanki z art. 156 § 2 k.p.a., czyli gdy od doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne (M. Jaśkowska [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el. 2022, art. 156), o ile oczywiście z przepisów szczególnych nie wynika, że przepisu art. 156 § 2 k.p.a. nie stosuje się, jak to ma miejsce w art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Zatem możliwość podważenia zapadłego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej jest dopuszczalne jedynie w przypadku zaistnienia jednej z kwalifikowanych wad określonych w art. 156 § 1 k.p.a. Usunięcie kwalifikowanych

nieprawidłowości, które mogły wystąpić w trakcie trwania procesu administracyjnego, stanowi nadrzędny cel postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji i usprawiedliwia podważenie ogólnej zasady trwałości decyzji administracyjnych zawartej w art. 16 k.p.a.

Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została z rażącym naruszeniem prawa. Pojęcie prawa w zwrocie „rażące naruszenie prawa” powinno być rozumiane szeroko, obejmując swoim zakresem przepisy prawa materialnego, procesowego oraz przepisy o charakterze ustrojowym (zob. J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, 2009, s. 599). W orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjmuje się, że zakresem pojęcia „rażącego naruszenia prawa” obejmuje się zarówno naruszenie norm prawa materialnego, jak i naruszenie norm prawa procesowego (vide wyrok NSA z 1 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 1258/10; wyrok NSA z 12 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1257/13; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. zachodzi wtedy, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią prawa i gdy charakter tego naruszenia powoduje, że owa decyzja nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządny państwa.

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

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

Jak przyjęto w orzecznictwie, pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 k.p.a., może być wyprowadzone tylko z przepisów prawa materialnego, czyli z normy prawnej, która stanowi podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku (por. wyrok NSA z 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.

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 1981r., sygn. akt SA 810/81).

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

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 „z samej umowy przelewu, ujętej w art. 509 k.c., której przedmiotem jest wierzytelność odszkodowawcza za odjęcie prawa własności nieruchomości w wyniku zdarzenia lub aktu ze sfery prawa publicznego, nabywcy tej wierzytelności w sprawie o ustalenie odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 u.g.n., nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. 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”.

Wyżej przytoczony pogląd prawny potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 29 sierpnia 2022 r. w sprawie sygn. I OSK 2034/20 i I OSK 2875/20, odnoszących się bezpośrednio do roszczeń dekretowych. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego „przepisy dekretu warszawskiego nie normują (...) skutków prawnych nabycia praw określonych w tym dekrete przez osoby, które zawarły takie umowy (dopisek: umowy nabycia udziałów w prawach i roszczeniach wynikających z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego). 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. 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. Przedmiot omawianej umowy nie mieści się również w wartościach chronionych dekretem warszawskim i w celu, któremu ten dekret służył. Skoro bowiem ustawodawca zadeklarował w dekrete zrekompensowanie właścicielom gruntów warszawskich pozbawienie ich prawa własności przyznaniem praw określonych w powołanym dekrete, to podmioty tego uprawnienia nie mogą w wyniku własnej woli zmienić woli prawodawcy i wskazać innego adresata tego uprawnienia”.

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.”.

Należy również podkreślić, że analogiczne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniach z dnia 29 sierpnia 2022 r., sygn. akt I OSK 707/20 i I OSK 1717/20 oraz 7 lutego 2023 r. w sprawach o sygnaturze I OSK 1180/21, I OSK 1444/21, I OSK 1363/21, I OSK 1170/21.

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 dekretu warszawskiego 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".

Naczelny Sąd Administracyjny w cytowanej uchwale stwierdził, iż "przyznanie praw określonych w art. 7 dekretu warszawskiego, w literalnym ujęciu tego przepisu, następuje więc tylko na rzecz dotychczasowego właściciela gruntu. Potwierdzeniem tak wąskiego podmiotowo ujęcia w omawianym przepisie kręgu osób uprawnionych do uzyskania prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy w celu dalszego korzystania z gruntu odebranego dekretem, jest treść art. 7 dekretu warszawskiego. Normatywnym wyznacznikiem dopuszczalności przyznania prawa do gruntu odebranego dekretem była więc możliwość korzystania z tego gruntu w określony sposób jedynie przez jego dotychczasowego (uprzedniego) właściciela, a nie przez każdy z podmiotów uprawnionych do wnioskowania o ustanowienie prawa do gruntu. W ten sposób dekretowy ustawodawca przewidział możliwość dopuszczalności przyznania prawa do gruntu tylko na rzecz jego dotychczasowego właściciela, niezależnie od tego, czy właścicielem tym była osoba fizyczna, czy osoba prawna".

Akcentując względy związane z wymogami zachowania spójności systemowej - również w wymiarze konstytucyjnym, Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale I OPS 1/23 wskazał, iż "posłużenie się w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu pojęciem "dotychczasowy właściciel" nie jest więc przypadkowe i nie ma znaczenia potocznego. Dekret warszawski, jako akt ze sfery prawa publicznego, stanowi narzędzie władczego i bezwarunkowego odebrania prawa własności oraz przyznania w to miejsce właśnie tylko takim i tym podmiotom, tj. dotychczasowym właścicielom, prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy do gruntu odebranego dekretem, albo - w następnej kolejności - przyznania prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy do innego gruntu o równej wartości użytkowej, i w końcu odszkodowania w razie nieprzyznania praw do któregośkolwiek z wymienionych gruntów. Zatem to dekretowy ustawodawca, posługując się w omawianym art. 7 ust.1 i ust. 2 pojęciem "dotychczasowy

właściciel", normatywnie zawęził krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania praw do gruntu na podstawie powołanego przepisu".

Wreszcie Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż "nie można dekretowego pojęcia "dotychczasowy właściciel" - czyli "niebędącego już właścicielem" - utożsamiać z samym "właścicielem" i na tej podstawie przypisywać byłemu właścicielowi zakres ochrony przynależny aktualnemu właścicielowi. Ustawodawca określił w art. 7 ust. 1 i ust. 2 dekretu normatywny status "dotychczasowego właściciela", jako podmiotu jedynie uprawnionego do uzyskania prawa na podstawie powołanego przepisu. Nie ma więc w systemie prawnym żadnych oczywistych podstaw wskazujących na dopuszczalność nabycia dekretowego statusu prawnego "dotychczasowego właściciela" gruntu warszawskiego w drodze czynności prawnej, zwłaszcza czynności ze sfery prawa cywilnego, mającej wywoływać skutki w postępowaniu administracyjnym określonym w art. 7 ust. 1 i ust. 2 dekretu".

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

Przekładając powyższe na realia niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że na podstawie umowy zawartej w formie aktu notarialnego z 12 czerwca 2013 r. H P. (spadkobierczyni dawnych właścicieli nieruchomości) sprzedała K P małżonkom Z cały swój udział wynoszący 89/100 części we wszelkich prawach i roszczeniach jakie przysługiwały jej do tej nieruchomości. Z kolei na podstawie umowy w formie aktu notarialnego z 26 lipca 2013 r. S R (spadkobierca dawnych właścicieli nieruchomości) sprzedał K Z i P Z cały swój udział wynoszący 99/16200 części we wszelkich prawach i roszczeniach jakie przysługiwały mu do tej nieruchomości.

W wyniku przeprowadzonego postępowania Prezydent m.st. Warszawy decyzją nr 382/GK/DW/2015 z 28 lipca 2015 r., ustanowił na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,963333 części gruntu o pow. 1.168 m<sup>2</sup>, oznaczonego jako działka ew. nr 70/5 w obrębie 5-05-07, uregulowanego w KW nr , położonego przy ul. Koszykowej 33 na rzecz K i P Z w udziale wynoszącym 0,896111 części oraz na rzecz spadkobierców dawnych właścicieli hipotecznych w pozostałej części.

W świetle powyższych ustaleń oraz rozważań prawnych, w ocenie Komisji kontrolowana decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Prezydent m.st.

Warszawy niesłusznie uznał nabywców roszczeń – K... i P... za następców prawnych dawnych właścicieli hipotecznych, a więc za strony postępowania dekretowego, pomimo że nie posiadali w tym zakresie interesu prawnego. K... i P... Z... nabyli jedynie roszczenia w drodze umów cywilnoprawnych od spadkobierców dawnych właścicieli nieruchomości. Nabywca roszczeń nie ma interesu prawnego w postępowaniu reprivatyzacyjnym i nie powinien być stroną takiego postępowania.

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

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

Rozstrzygnięcie decyzji administracyjnej – stanowiącej wyraz władczej formy działania organów administracji, musi być umocowane w przepisach prawa materialnego. W związku z tym, oceniając legalność decyzji reprivatyzacyjnej, należy rozważyć, czy elementy cywilno-prawne w niej zawarte mogą być przedmiotem rozstrzygnięcia administracyjnego, wydanego w oparciu o przepisy dekretu. Zgodnie z art. 27 u.g.n., sprzedaż nieruchomości albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego. Oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste i przeniesienie tego prawa w drodze umowy wymaga wpisu w księdze wieczystej. Z powyższego wynika, że ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w trybie przepisów dekretu przebiega w dwóch etapach.

Po pierwsze, w toku postępowania administracyjnego organ bada materialnoprawne przesłanki ustanowienia tego prawa (art. 7 ust. 1 i ust. 2) i w przypadku spełnienia tych przesłanek wydaje decyzję administracyjną o ustanowieniu tego prawa na rzecz oznaczonych w decyzji osób.

Następny etap prowadzony jest na gruncie cywilnoprawnym i kończy się zawarciem umowy w formie aktu notarialnego, pomiędzy gminą i osobą uprawnioną z decyzji. W ramach tego drugiego etapu gmina rozstrzyga o warunkach zawarcia umowy, a więc również o prawach i obowiązkach stron umowy. Dopiero wówczas możliwe jest wiążące ustalenie praw i obowiązków stron umowy, m.in. poprzez odpowiednie odesłania do przepisów kodeksu



cywilnego, jak i sankcji skutkującej rozwiązaniem umowy przed jej upływem w przypadku korzystania z gruntu w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie.

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

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

Tymczasem w pkt 6 *in fine* decyzji organ określił, że niestawienie się nabywców bez usprawiedliwienia w Kancelarii Notarialnej w celu podpisania umowy ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu w wyznaczonym terminie, będzie stanowić podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia niniejszej decyzji jako bezprzedmiotowej. Nie uszedł uwadze Komisji ścisły związek przyczynowy między wskazanym pkt 6 decyzji reprivatyzacyjnej, a pkt 1 i 2, które stanowią merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy sensu stricto. Uzależnienie obowiązywania stanu prawnego ukształtowanego w rozstrzygnięciu merytorycznym od ziszczenia się zdarzenia przyszłego i niepewnego, stanowi rozstrzygnięcie o charakterze władczym, o którym mowa jest w art. 162 § 1 pkt 2 k.p.a. Nadto, uznanie przez organ decyzji jako bezprzedmiotowej także pociąga za sobą skutek w postaci stwierdzenia wygaśnięcia decyzji, zgodnie z art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. Mając na uwadze powyższe nie sposób jest uznać, że postanowienie zawarte w pkt 6 decyzji reprivatyzacyjnej ma jakkolwiek charakter wyłącznie informacyjny, bowiem jego władczy charakter wynika wprost z art. 162 k.p.a. (por. wyrok NSA z 17 kwietnia 2024 r. sygn. akt I OSK 1741/22).

W pkt 7 decyzji organ stwierdził, że ustanowione niniejszą decyzją prawo użytkowania wieczystego gruntu nie narusza praw osób trzecich istniejących w dniu jego ustanowienia, a ewentualne nakłady poczynione na przedmiotowej nieruchomości przez osoby trzecie mogą być dochodzone na drodze cywilnej.

W pkt 8 wskazano, że korzystanie z nieruchomości przez wieczystego użytkownika powinno być zgodne z planem zagospodarowania przestrzennego a w pkt 9, że nieprzestrzeżenie przez użytkownika wieczystego warunków określonych w pkt 8 może skutkować rozwiązaniem umowy. Umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste może

ulec rozwiązaniu i grunt może być odebrany przed upływem określonego w niej terminu również w przypadku korzystania z gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem lub naruszenia postanowień umowy.

Z kolei w pkt 10 decyzji organ zawarł zapisy odnoszące się do przysługującego użytkownikowi wieczystemu wynagrodzenia stwierdzając, że 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 budynek i inne urządzenia. Wynagrodzenie winno być równe wartości tego budynku i urządzeń określonej na dzień wygaśnięcia użytkowania wieczystego. Za budynki i urządzenia wzniesione wbrew postanowieniom umowy - wynagrodzenie nie przysługuje.

W pkt 11 decyzji wskazano, że prawa i obowiązki użytkowników wieczystych niewymienione w niniejszej decyzji regulują przepisy kodeksu cywilnego.

Zgodnie ze stanowiskiem judykatury, przepisy dekretu nie zawierają jakichkolwiek regulacji pozwalających na kształtowanie na etapie postępowania administracyjnego uprawnień i obowiązków przyszłego użytkownika wieczystego. Art. 7 ust. 3 in fine dekretu stanowi wprawdzie, że w razie uwzględnienia wniosku gmina określi warunki, pod którymi umowa może zostać zawarta, jednakże określenie tych warunków - uregulowanych obecnie w przepisach kodeksu cywilnego - odnosić należy do etapu postępowania cywilnego, które będzie prowadzone dopiero po wydaniu decyzji. To właśnie w ramach tego drugiego etapu rozstrzyga się o „warunkach” zawarcia tej umowy. Skoro zatem normy prawa materialnego nie przewidziały w tym zakresie kompetencji orzeczniczych organów administracji publicznej, to sprawa ta, w myśl art. 2 § 3 k.p.c. należy do drogi postępowania cywilnego (...) w tej kwestii rozstrzygnięcie Prezydenta (.....) zostało wydane bez podstawy prawnej (tak: WSA w Warszawie w wyroku z dnia 8.12.2017 r., sygn. akt I SA/Wa 999/17). Takie zapatrywanie zostało również wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 marca 2020 r. sygn. akt I SA/Wa 1821/18).

Odnosząc się do kontrolowanej decyzji zauważyć należy, że w punktach od 6 do 11 decyzji organ zawarł rozstrzygnięcia dotyczące sfery cywilnoprawnej tj. przyszłej umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Wypada dostrzec, że organ poprzedził te elementy decyzji sformulowaniem „oraz stwierdzam, że”. Postanowienia te mają walor rozstrzygający sprawę, mimo poprzedzenia ich słowami „oraz stwierdzam, że”: po pierwsze nie zostały one poprzedzone sformulowaniem „informuję”, ani innym równoznacznym świadczącym o woli organu do poinformowania stron. Po drugie zapisy te znajdują się w części imperatywnej decyzji, w której organ wyraża wolę ukształtowania sprawy administracyjnej. Po trzecie

sformułowanie „stwierdzam, że” jest charakterystyczne dla decyzji administracyjnych o charakterze deklaratoryjnym.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 kwietnia 2024 r. w sprawie I OSK 1741/22 w przedmiocie elementów cywilno-prawnych w decyzji reprivatyzacyjnej stwierdził, że zarówno artykuł 7 Konstytucji, jak i art. 6 k.p.a. wyraźnie wskazują jaki jest zakres umocowania władzy publicznej. Władza publiczna może rozstrzygać o tych sprawach, w których ma wyraźnie zaznaczoną kompetencję. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie ulega wątpliwości, że postanowienia decyzji po zwrocie „stwierdzam” nie mogą być przyjęte jako noszące cechy wyłącznie informacyjne, pozbawione waloru rozstrzygnięcia sprawy, wskazujące na wolę organu wyłącznie do 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 poprzedzona zwrotem „oraz stwierdzam”, który pozostaje charakterystyczny dla decyzji administracyjnych o charakterze deklaratoryjnym, a więc administracyjnego aktu stosowania prawa, który nie tworzy nowej sytuacji prawnej, lecz potwierdza wcześniejsze jej powstanie na mocy prawa. Zwrot ten nie może zatem otrzymywać w niniejszej sprawie znaczenia odmiennego od tego, które jest powszechnie stosowane przy rozstrzyganiu spraw decyzją administracyjną o deklaratoryjnym charakterze.

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

Mając na uwadze powyższe, wydana przez Prezydenta decyzja obciążona 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.

#### **4. Brak nieodwracalnych skutków prawnych**

Kontrolowana decyzja reprivatyzacyjna nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

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

Na płaszczyźnie prawa administracyjnego pojęcie „nieodwracalności skutku prawnego” odnosi się do takich następstw decyzji administracyjnej (reprivatyzacyjnej), w których brak jest możliwości odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej jednostki od tej, będącej następstwem decyzji administracyjnej, co wyklucza powrót do stanu poprzedniego (B. Adamiak, Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSP 1993, nr 5, poz. 104, P. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego, Warszawa 2017).

Definicja zawarta w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. zawiera w sobie dwa elementy, z których jeden konstytuuje zasadę, a drugi wyjątek od niej. Pierwszy określa czynność prawną w postaci przeniesienia własności lub użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej, która co do zasady przesądza o nieodwracalności skutków prawnych. Drugi natomiast statuuje wyjątki od wymienionej zasady. Analiza treści wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, że nie można przyjąć istnienia nieodwracalności skutków prawnych, jeśli nabywca nabył rzecz nieodpłatnie albo nabycie nastąpiło w złej wierze.

Po dokonaniu analizy stanu faktycznego i prawnego, Komisja stwierdziła, że po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 lipca 2015 r. nr 382/GK/DW/2015 nie miały miejsca zdarzenia prawne, które doprowadziły do nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 lipca 2015 r. nr 382/GK/DW/2015 nie została wykonana zawarciem umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. W dziale II księgi wieczystej prowadzonej dla przedmiotowej nieruchomości prawo własności ujawnione jest na rzecz m.st. Warszawy, wobec czego stwierdzić należy, że kontrolowana decyzja nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r.

#### **IV. Strony postępowania**

Na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Stroną postępowania rozpoznawczego przed Komisją są beneficjenci decyzji reprivatyzacyjnej i ich spadkobiercy.

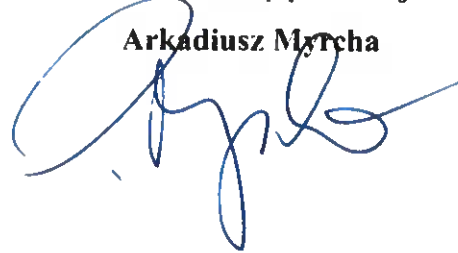
Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o wszczęciu postępowania rozpoznawczego Komisja zawiadamia m.st. Warszawę oraz pozostałe strony postępowania. Jeżeli decyzja reprivatyzacyjna została wydana przez inny organ, stroną postępowania przed Komisją jest ten organ albo inny organ właściwy do rozpoznania sprawy. Z treści cytowanego przepisu wynika, że stroną postępowania rozpoznawczego przed Komisją jest m.st. Warszawa reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy oraz beneficjenci decyzji reprivatyzacyjnej i ich spadkobiercy.

#### **V. Konkluzja**

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

**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 reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 52 § 1, art. 53 § 1 oraz art. 54 § 1 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, rady 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.