



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 10 grudnia 2025 r.

Sygn. akt KR II R 4/24

DECYZJA NR KR II R 4/24

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Arkadiusz Myrcha

Członkowie Komisji

Paweł Lisiecki, Robert Kropiwnicki, Christian Młynarek, Mirosław Józef Pampuch,

Adrian Wasielewski, Anna Wierzbica

po rozpoznaniu w dniu 10 grudnia 2025 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 sierpnia 2014 r. nr 367/GK/DW/2014 dotyczącej gruntu nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Chroszczewskiej 3/5, oznaczonej w ewidencji gruntów jako dz. ew. nr 42/1 z obrębu 3-05-03, dla której prowadzona jest księga wieczysta nr;
z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, Prokuratora Prokuratury Regionalnej w Warszawie oraz F M R i S-ka S.A. z siedzibą w Warszawie;

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. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r., poz. 572, z 2025 r., poz. 769, dalej: k.p.a.),

orzeka:

stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 sierpnia 2014 r. nr 367/GK/DW/2014 w całości.

UZASADNIENIE

I. Przebieg postępowania rozpoznawczego

Postanowieniem z dnia 6 czerwca 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 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 sierpnia 2014 r. nr 367/GK/DW/2014 dotyczącej części gruntu nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Chroszczewskiej 3/5, oznaczonej aktualnie w ewidencji gruntów jako dz. ew. 42/1 z obrębu 3-05-03.

Postanowieniem z dnia 6 czerwca 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.

Postanowieniem z dnia 6 czerwca 2024 r., Komisja zwróciła się do Społecznej Rady przy Komisji o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 sierpnia 2014 r. nr 367/GK/DW/2014, doręczone członkom Społecznej Rady w dniu 4 września 2024 r.

Zawiadomieniem z dnia 6 czerwca 2024 r. poinformowano strony postępowania o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w niniejszej sprawie.

Powyższe postanowienia oraz zawiadomienie zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 18 czerwca 2024 r.

Zawiadomieniami z dnia: 6 sierpnia 2024 r. (ogłoszone w BIP 9 sierpnia 2024 r.), z dnia 2 grudnia 2024 r. (ogłoszone w BIP 10 grudnia 2024 r.), z dnia 3 lutego 2025 r. (ogłoszone w BIP 20 lutego 2025 r.), z dnia 1 kwietnia 2025 r. (ogłoszone w BIP 2 kwietnia 2025 r.), z dnia 2 czerwca (ogłoszone w BIP 9 czerwca 2025 r.), z dnia 4 sierpnia 2025 r. (ogłoszone w BIP 18 września 2025 r.), z dnia 6 października (ogłoszone w BIP 8 października 2025 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 6 grudnia 2025 r.

Zawiadomieniem z dnia 24 listopada 2025 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 powyższe zawiadomienie uznaje się za doręczone po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Zawiadomienie zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 25 listopada 2025 r.

Strony postępowania nie skorzystały ze swojego uprawnienia z art. 10 k.p.a. i nie zajęły stanowiska w sprawie. Pismem z dnia 5 grudnia 2025 r. stanowisko w przedmiotowej sprawie wyraziła Społeczna Rada przy Komisji. W opinii nr 40/2025 Społeczna Rada wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 28 sierpnia 2014 r. nr 367/GK/DW/2014.

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

1. Opis nieruchomości

Kontrolowaną decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 sierpnia 2014 r. nr 367/GK/DW/2014, objęta została nieruchomość położona w Warszawie przy ul. Chroszczewskiej 3/5 (dawniej ul. Grenadierów 32), oznaczona w ewidencji gruntów jako dz. ew. nr 42/1 w obrębie 3-05-03, o pow. 0,2118 ha. Działka wchodzi w skład dawnej nieruchomości „Osada Fabryczna Mareginiek” powierzchni 2199,75 sąż.kw, składającej się z działek nr 20, 21, 22, 23, 24, 25. Działka zabudowana jest budynkiem Przedszkola nr "T P" w Warszawie. Budynek przedszkola nie stanowi własności przedwojennych właścicieli, został wybudowany przez Skarb Państwa po 1945 r.

Prezydent m. st. Warszawy decyzją z dnia 21 lutego 2014 r. nr 4/2014 podzielił działkę nr 42 () na działkę 42/1 pow. 0,2118 ha i działkę nr 42/2 pow. 0,1088 ha, w celu realizacji roszczeń dawnych właścicieli „Osada Fabryczna Mareginiek”.

W dacie wydania przedmiotowej decyzji reprivatyzacyjnej, nieruchomość nie była objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Aktualnie dla nieruchomości prowadzona jest księga wieczysta nr W dziale II księgi wieczystej prawo własności ujawnione jest na rzecz Miasta Stołecznego Warszawy.

2. Pierwotny właściciel 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 „Osada Fabryczna Mareginiek” powierzchni 2199,75 sąż.kw i składającej się z działek nr 20, 21, 22, 23, 24, 25 przysługiwał F M „R i S-ka, Spółka Akcyjna” na mocy aktu kupna z dnia 12 lipca 1927 r.

Tytułem wykonawczym Sądu Grodzkiego z dnia 17 lipca 1945 r. nr 891/45 przywrócono spółce F M R i S-ka S.A. w Warszawie posiadanie nieruchomości pod

nazwą hipoteczną „Mareginiek” położonej przy ul. Grenadierów 32 - placu warz z zabudowaniami i urządzeniami fabrycznymi.

Z dniem 21 listopada 1945 r., grunt przedmiotowej nieruchomości, na podstawie art. 1 dekretu warszawskiego przeszedł 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 Praga Płd., zgodnie z decyzją Wojewody Warszawskiego nr 23990 z dnia 6 maja 1992 r.

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

Objęcie przedmiotowego gruntu w posiadanie przez gminę nastąpiło w dniu 11 kwietnia 1949 r., tj. z dniem ogłoszenia objęcia w Dzienniku Urzędowym Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy (Dz. Urz. Nr 5). Wobec powyższego termin na złożenie wniosku dekretowego upływał z dniem 11 października 1949 r.

4. Wniosek dekretowy

W dniu 30 listopada 1948 r. F M R i S-ka złożyła do Zarządu Miejskiego w m. st. Warszawie wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu położonego w Warszawie przy ul. Grenadierów nr pol. 32 hip. Mareginiek (obecnie ul. Chroszczewskiej 3/5). Wniosek został opłacony.

5. Postępowanie w zakresie rozpoznania wniosku o przyznanie własności czasowej

Orzeczeniem administracyjnym z dnia 13 maja 1958 r., nr GT-6/G/51/58 Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie odmówiło F M R i S-ka przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej przy ul. Grenadierów 32, Nr hip. „Osada Fabryczna Mareginiek” (obecnie ul. Chroszczewskiej 3/5).

6. Reaktywacja przedwojennej spółki będącej właścicielem dekretowym

Dawnym właścicielem nieruchomości była „F M R i S-ka, Spółka Akcyjna” z siedzibą w

Warszawie. Spółka dnia 6 września 1924 r. została wpisana do Rejestru Handlowego RHB XVIII RHB XLVIII

Dnia 12 stycznia 2010 r. spółka została reaktywowana i przepisana z rejestru RHB XLVIII do Rejestru Przedsiębiorców KRS XIII Wydziału Gospodarczego w Warszawie oraz otrzymała nr KRS.

7. Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie stwierdzająca nieważność orzeczenia PRN

Decyzją z dnia 25 października 2005 r. w sprawie KOC/2496/Go/05 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie stwierdziło nieważność orzeczenia PRN z dnia 13 maja 1958 r. nr GT-6/G/51/58, którym odmówiono F M R i S-ka przyznania prawa własności czasowej do nieruchomości Nr hip. „Osada Fabryczna Mareginiek”.

8. Postępowanie reprivatyzacyjne

Prezydent m.st. Warszawy, decyzją z dnia 28 sierpnia 2014 r., nr 367/GK/DW/2014 po rozpoznaniu wniosku F M R i S-ka S.A. orzekł:

- w punkcie 1 o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego do zabudowanego gruntu nieruchomości położonego w Warszawie przy ul. Chroszczewskiej 3/5 (dawniej ul. Grenadierów 32) oznaczonego w ewidencji gruntów jako dz. ew. 42/1 z obrębu 3-05-03, o pow. 2118 m², na rzecz spółki „F M R i S-ka” S.A. z siedzibą w Warszawie;
- w punkcie 2 o ustaleniu czynszu symbolicznego z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego.

Nadto w punktach od 5 do 12 Prezydent m.st. Warszawy zawarł postanowienia zawierające elementy cywilno-prawne. Organ określił warunki ustalania czynszu w wypadku zbycia prawa użytkowania wieczystego (punkt 5). Organ wskazał warunki do zawarcia umowy o ustanowieniu użytkowania wieczystego, w tym to, iż oddanie gruntu nastąpi z równoczesną sprzedażą położonego na nim budynku przedszkola

oraz określił przesłankę wygaśnięcia decyzji tj. nie stawienie się nabywców bez usprawiedliwienia w kancelarii notarialnej w celu podpisania umowy ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu w wyznaczonym terminie (punkt 6). Organ określił obowiązki stron umowy tj. ustanowienie służebności gruntowej (punkt 7, 8). Organ określił odpowiedzialność stron przyszłej umowy w przypadku nieprawidłowego jej wykonania oraz przyczyny rozwiązania umowy (punkt 9). Organ określił zasady przysługiwania bądź nieprzysługiwania wynagrodzenia w razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego (punkt 10). Zaś punkty 11 i 12 dotyczą nienaruszenia praw i obowiązków osób trzecich, i uregulowania kwestii nierozstrzygniętych decyzją w ustawie o gospodarce nieruchomościami i kodeksie cywilnym.

9. Stan prawny po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej

Decyzja reprivatyzacyjna Prezydenta m.st. Warszawy z 28 sierpnia 2014 r., nr 367/GK/DW/2014 nie została wykonana zawarciem umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. W dziale II księgi wieczystej nr prowadzonej dla tej nieruchomości prawo własności ujawnione jest na rzecz Miasta Stołecznego Warszawy.

10. Sprawa przed Sądem Okręgowym w Warszawie o zobowiązanie do złożenia zastępczego oświadczenia woli

Przed Sądem Okręgowym w Warszawie zawisła sprawa z powództwa F M R i S-ka S.A. przeciwko Miastu Stołecznemu Warszawa o zobowiązanie do złożenia zastępczego oświadczenia woli, sygn. akt I C 1022/21. Postanowieniem z dnia 27 sierpnia 2024 r. Sąd zawiesił postępowanie na podstawie art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. w zw. z art. 26 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r. do czasu zakończenia niniejszego postępowania przed Komisją.

11. Postępowania administracyjne skutkujące powrotem do obrotu prawnego decyzji PRN o odmowie oddania gruntu w użytkowanie wieczyste

W dniu 26 października 2018 r. do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie wpłynął sprzeciw nr RP V Par 489.2017 Prokuratora Regionalnego w Warszawie od decyzji KOC/2496/Go/05 tj. stwierdzającej nieważność orzeczenia PRN z dnia 13 maja 1958 r. GT-6/G/51/58 odmawiającego przyznania prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości warszawskiej przy ul. Grenadierów 32 (obecnie ul. Chroszczewska 3/5). Z treści uzasadnienia sprzeciwu wynika, że „w dacie złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności orzeczenia administracyjnego spółka pozbawiona była właściwej reprezentacji. W dacie wystąpienia z przedmiotowym wnioskiem, w dniu 17 czerwca 2005 r. spółka nie została jeszcze reaktywowana, a zatem nie miała organu, który by ją reprezentował. Zarząd spółki powołano dopiero na podstawie uchwały Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia z dnia 10 września 2009 r., rep. A. Spółka została wpisana do KRS w dniu 12 stycznia 2010 pod nr KRS.

Decyzją z dnia 6 listopada 2019 r., w sprawie KOC/6372/Go/18, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie stwierdziło nieważność swojej decyzji z dnia 25 października 2005 r., nr KOC/2496/Go/05 stwierdzającej nieważność orzeczenia PRN, z uwagi na wydanie jej bez podstawy prawnej i skierowanie do osób niebędących stroną w sprawie.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie w sprawie nr KOC/7408/Go/19 (wniosek o ponowne rozpoznanie) decyzją z dnia 19 lutego 2020 r., uchyliło decyzję SKO z dnia 6 listopada 2019 r. nr KOC/6372/Go/18 w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji SKO nr KOC/2496/Go/05 z dnia 25 października 2005 r. w całości i stwierdziło nieważność decyzji SKO z dnia 25 października 2005 r. KOC/2496/Go/5 dot. stwierdzenia nieważności orzeczenia PRN z dnia 13 maja 1958 r. Z treści uzasadnienia wynika, że wniosek o stwierdzenie nieważności orzeczenia PRN został złożony przez nieuprawniony podmiot, zatem był on prawnie nieskuteczny i nie mógł stanowić podstawy do wszczęcia postępowania administracyjnego wynikającego z przepisów dekretu warszawskiego.

Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie KOC/7408/Go/19 z dnia 19 lutego 2020 r. jest ostateczna i prawomocna.

Od ww. decyzji nie została wniesiona skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oraz nie toczyły się postępowania o charakterze nadzwyczajnym.

12. Sprzeciw Prokuratora Prokuratury Regionalnej w Warszawie od decyzji reprivatyzacyjnej

Prokuratur Regionalny w Warszawie dnia 21 listopada 2023 r. w sprawie 2010-6.Pa.83.2023 wniósł do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie sprzeciw od decyzji reprivatyzacyjnej Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 sierpnia 2014 r. nr 367/GK/DW/2014. Prokurator zaskarżonej decyzji zarzucił wydanie jej w sprawie już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną tj. orzeczeniem Prezydium Rady Narodowej z 13 maja 1958 r. Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji.

Na skutek sprzeciwu Prokuratora Prokuratury Regionalnej w Warszawie Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie prowadzi postępowanie nr KOC/7208/Go/23 w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej Prezydenta m.st. Warszawy Nr 367/GK/DW/2014 z dnia 28 sierpnia 2014 r. Na dzień wydania przedmiotowej decyzji postępowanie nie jest zakończone, sprawa pozostaje w toku.

13. Wniosek Biura Spraw Dekretowych Urzędu m.st. Warszawy o wszczęcie postępowania rozpoznawczego i wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji reprivatyzacyjnej Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 sierpnia 2014 r., nr 367/GK/DW/2014

Pismem z dnia 5 marca 2024 r. Biuro Spraw Dekretowych Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy zwróciło się do Komisji z wnioskiem w sprawie decyzji reprivatyzacyjnej z dnia 28 sierpnia 2014 r. nr 367/GK/DW/2014. W piśmie tym Urząd m. st. Warszawy wskazał, że wniosek dekretowy został dwukrotnie rozstrzygnięty zarówno

orzeczeniem Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawy i decyzją Prezydenta m.st. Warszawy, w związku z czym podniósł, iż należy wyeliminować z obrotu prawnego decyzję Prezydenta m.st. Warszawy.

14. Materiał dowodowy zgromadzony przez Komisję

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie dokumentów zgromadzonych w toku postępowania rozpoznawczego (KR II R 4/24) oraz poprzedzających go czynności sprawdzających (KR II S 43/20), w szczególności akt udostępnionych przez Prezydenta m.st. Warszawy, Prokuraturę Regionalną w Warszawie, 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:

1. Podstawa rozstrzygnięcia

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 9 marca 2017 r., Komisja stwierdza nieważność decyzji reprywatyzacyjnej lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego lub w przepisach szczególnych. Stosownie do treści art. 30 ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust.1 pkt 2-4, jeśli decyzja reprywatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Z kolei zgodnie z treścią art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, zaś pkt 3 wskazanego przepisu pozwala na stwierdzenie nieważności decyzji, która dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco.

Postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji jest odrębnym postępowaniem, którego przedmiotem jest zbadanie czy wystąpiły przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a. Organ orzekając nie rozstrzyga sprawy zakończonej kontrolowaną decyzją co do jej istoty. Obiektywne zaistnienie jednej z kwalifikowanych wad określonych w art. 156 § 1 k.p.a. i ustalenie tej wady przez organ rodzi obowiązek stwierdzenia nieważności decyzji. 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.

Rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. zachodzi wtedy, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią prawa i gdy charakter tego naruszenia powoduje, że owa decyzja nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządnego państwa.

Pojęcie tzw. „res iudicata” wyrażone w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. należy rozumieć jako ponowne rozstrzygnięcie przez organ sprawy załatwionej wcześniej decyzją ostateczną. (zob. J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, 2024). Orzecznictwo sądowoadministracyjne w sposób tożsamy definiuje pojęcie res iudicata, jako „ponownego rozstrzygnięcia przez organ sprawy wcześniej rozstrzygniętej już decyzją ostateczną tegoż organu, a niestanowiącą o uchyleniu tej pierwotnej decyzji na podstawie odpowiednich przepisów k.p.a. Przy czym zastosowanie przepisu art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. następuje tylko w przypadku stwierdzenia, że istnieje tożsamość sprawy rozstrzygniętej kolejno po sobie dwiema decyzjami, z których pierwsza jest ostateczna” (tak: wyrok WSA z 9 października 2025 r., sygn. akt II SA/GI 675/25). Przy tej wadliwości konieczne jest więc, ustalenie stosunku tożsamości pomiędzy sprawą rozstrzygniętą decyzją, która ma zostać unieważniona, a sprawą, której dotyczy uprzednio wydana decyzja ostateczna (tak: wyrok WSA z dnia 19 sierpnia 2025 r., I GSK 761/24; wyrok z dnia 27 marca 2025 r., sygn. akt II SA/Wa 979/24; wyrok NSA z dnia 4 marca 2025 r., sygn. akt II OSK 1708/22).

2. Rażące naruszenie art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. - powaga rzeczy osądzonej

Dla dokładnego wyjaśnienia podstawy rozstrzygnięcia niezbędna jest analiza stanu faktycznego sprawy i kolejno następujących po sobie zdarzeń mających wpływ na zaistnienie w sprawie przesłanki nieważności decyzji, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a., tj. powagi rzeczy osądzonej (res iudicata).

Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie orzeczeniem z dnia 13 maja 1958 r., nr GT-6/G/51/58 odmówiło F M R i S-ka przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej przy ul. Grenadierów 32, Nr hip. „Osada Fabryczna Mareginiek” (obecnie ul. Chroszczewska 3/5).

Decyzją z dnia 25 października 2005 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie w sprawie KOC/2496/Go/05 stwierdziło nieważność orzeczenia PRN z dnia 13 maja 1958 r. nr GT-6/G/51/58, którym odmówiono F M R i S-ka przyznania prawa własności czasowej do nieruchomości Nr hip. „Osada Fabryczna Mareginiek”.

Prezydent m.st. Warszawy dnia 28 sierpnia 2014 r., wydał decyzję reprivatyzacyjną nr 367/GK/DW/2014, którą ustanowił prawo użytkowania wieczystego do nieruchomości warszawskiej przy ul. Chroszczewskiej 3/5 (poprzednio ul. Grenadierów 32) dz. ew. 42/1 na rzecz spółki „F M R i S-ka” S.A. z siedzibą w Warszawie. Działka ta wchodziła w skład dawnej nieruchomości w m.st. Warszawie „Osada Fabryczna Mareginiek”.

Prokurator Regionalny w Warszawie dnia 26 października 2018 r. wniósł sprzeciw nr RP V Par 489.2017 od decyzji KOC/2496/Go/05 tj. stwierdzającej nieważność orzeczenia PRN z dnia 13 maja 1958 r. GT-6/G/51/58 odmawiającego przyznania prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości warszawskiej przy ul. Grenadierów 32 (obecnie ul. Chroszczewskiej 3/5).

Decyzją z dnia 6 listopada 2019 r., w sprawie KOC/6372/Go/18, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie stwierdziło nieważność decyzji SKO z dnia 25 października 2005 r., nr KOC/2496/Go/05 stwierdzającej nieważność orzeczenia PRN.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, przy ponownym rozpoznaniu ww.

sprawy decyzją z dnia 19 lutego 2020 r., nr KOC/7408/Go/19 uchyliło decyzję SKO z dnia 6 listopada 2019 r. nr KOC/6372/Go/18 w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji SKO nr KOC/2496/Go/05 z dnia 25 października 2005 r. w całości i jeszcze raz stwierdziło nieważność decyzji SKO z dnia 25 października 2005 r.

KOC/2496/Go/5 dot. stwierdzenia nieważności orzeczenia PRN z dnia 13 maja 1958 r.

Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie KOC/7408/Go/19 z dnia 19 lutego 2020 r. jest ostateczna i prawomocna. Od ww. decyzji nie została wniesiona skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oraz nie toczyły się postępowania o charakterze nadzwyczajnym.

Z związku z powyższym wydanie przez SKO decyzji KOC/7408/Go/19 stwierdzającej nieważność decyzji z dnia 25 października 2005 r. KOC/2496/GO/5 wywołało ten skutek, że orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej m.st. w Warszawie z dnia 13 maja 1958 r. znak GT-6/G/51/58 odmawiające F M R i S-ka S.A. przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej przy ul. Grenadierów 32, ozn. Hip. Osada Fabryczna Mareginiek (obecnie ul. Chroszczewskiej 3/5) powróciło do obrotu prawnego. Następstwem tego jest ten skutek, że decyzja reprivatyzacyjna Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 sierpnia 2014 r. nr 367/GK/DW/2014 rozstrzyga już sprawę rozpoznaną inną wcześniejszą decyzją.

Tym samym w obrocie prawnym pozostają dwie ostateczne decyzje odnoszące się do ustanowienia własności czasowej/użytkowania wieczystego do gruntu opisanego jako działka ewidencyjna nr 42/1 z obrębu 3-05-03, o pow. 2118 m² położona przy ul. Chroszczewskiej 3/5 (poprzednio ul. Grenadierów 32) (część dawnej nieruchomości hipotecznej Osada Fabryczna Mareginiek) tj.:

- orzeczenie Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 13 maja 1958 r., znak GT-6/G/51/58, odmawiające przyznania prawa własności czasowej oraz

- decyzja Prezydent m.st. Warszawy z dnia 28 sierpnia 2014 r., nr 367/GK/DW/2014 ustanawiająca prawo użytkowania wieczystego.

Jak już wcześniej Komisja wskazała, organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji - w oparciu o treść przepisu art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a., która dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną. Przy czym zastosowanie ww. 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.

Dla zaistnienia powagi rzeczy osądzonej musi zachodzić tożsamość podmiotowa jak i przedmiotowa w sprawie (tak: NSA w wyroku z dnia 17 lutego 2022 r., sygn. akt I OSK 485/21).

Tożsamość podmiotowa ma miejsce wtedy, gdy w sprawie występują te same strony (sprawa dotyczy tych samych podmiotów), z zastrzeżeniem, że tożsamość podmiotowa jest zachowana, gdy prawa strony są zbywalne i dziedziczne i wejdą w nie jej następcy prawni, albo gdy w miejsce strony wstąpi jej następca prawny oraz gdy miejsce organu zajmie na skutek np. reorganizacji, nowy organ o innej nazwie, lecz wyposażony w tę samą właściwość rzeczową, co organ pierwotny (tak: NSA w wyroku z dnia 13 czerwca 2014 r. sygn. akt I OSK 2829/12 oraz WSA w Warszawie w wyroku z dnia 28 czerwca 2021 r. sygn. akt I SA/Wa 1882/19).

Tożsamość w zakresie przedmiotu sprawy, to tożsamość podstawy faktycznej i prawnej rozstrzygnięcia (tak: NSA w wyroku z dnia 26 czerwca 2019 r., II OSK 1628/18). Wydanie decyzji w sprawie załatwionej już wcześniej decyzją ostateczną w administracyjnym toku instancji powoduje, że późniejsza decyzja obarczona będzie wadą nieważności. Jak wyjaśnił sąd „orzeczenie dwukrotne w tej samej sprawie zainicjowanej jednym wnioskiem dotknięte jest wadą nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 pkt. 3 k.p.a.” (tak WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 9 lutego 2022 r., sygn. akt I SA/GI 817/21).

Sądy administracyjne wywodzą istotę powagi rzeczy osądzonej decyzji ostatecznej z treści dwóch przepisów art. 16 § 1 k.p.a., 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 ocenie Komisji zaistnienie stanu powagi rzeczy osądzonej może być ponadto 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.

Mając na uwadze ustalony stan faktyczny sprawy oraz zaaprobowane przez Komisję przytoczone powyżej stanowisko judykatury i piśmiennictwa, Komisja stoi na stanowisku, że w rozpatrywanej sprawie zostały spełnione wszystkie przesłanki uzasadniające przyjęcie zaistnienia powagi rzeczy osądzonej, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.

Po pierwsze w przestrzeni prawnej funkcjonują dwa rozstrzygnięcia organów administracyjnych (oba ostateczne), rozstrzygające o prawie własności czasowej/użytkowaniu wieczystym gruntu nieruchomości położonej przy ul. Chroszczewskiej 3/5 (poprzednio ul. Grenadierów 32), a stanowiącego dawną nieruchomość hipoteczną Osada Fabryczna Mareginiek. Są nimi: orzeczenie Prezydium Rady Narodowej z dnia 13 maja 1958 r., nr GT-6/G/51/58 odmawiające przyznania prawa własności czasowej w zakresie całej dawnej nieruchomości hipotecznej Osada Fabryczna Mareginiek, stanowiącej obecnie również działkę nr 42/1 z obrębu 3-05-03, dla której prowadzona jest księga wieczysta nr oraz decyzja Prezydent m.st. Warszawy z dnia 28 sierpnia 2014 r., nr 367/GK/DW/2014 orzekająca o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego do działki gruntu nr 42/1, z obrębu 3-05-03, dla której prowadzona jest księga wieczysta nr.

Pierwotnie wydana przez Prezydium Rady Narodowej decyzja z dnia 13 maja 1958 r. odmawiająca ustanowienia własności czasowej została wyeliminowana z obrotu

prawnego decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 25 października 2005 r. znak KOC/2496/GO/05 (decyzja stwierdzająca nieważność orzeczenia PRN).

Jednakże wobec wydania przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzji z dnia 19 lutego 2020 r. KOC/7408/GO/19, stwierdzającej nieważność decyzji SKO z dnia 25 października 2005 r. KOC/2496/Go/5 orzeczenie Prezydium Rady Narodowej zaktualizowało swój byt w obrocie prawnym.

Jednocześnie w obrocie prawnym pozostaje decyzja reprivatyzacyjna Prezydenta m.st. Warszawa wydana dnia 28 sierpnia 2014 r., nr 367/GK/DW/2014.

W ocenie Komisji została spełniona także przesłanka tożsamości spraw. Skoro naruszenie res iudicata zachodzi w przypadku tożsamości spraw, to decyzja ostateczna ma powagę rzeczy osądzonej jedynie co do tego, co w związku z podstawą prawną stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia, tj. podstawy prawnej, podstawy faktycznej i treści żądania strony.

Decyzja reprivatyzacyjna Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 28 sierpnia 2014 r. dotyczy tej samej nieruchomości, co orzeczenie Prezydium Rady Narodowej z dnia 13 maja 1958 r., tj. działki gruntu nr 42/1 o powierzchni 2118 m² położonej przy ul. Chroszczewskiej 3/5 (poprzednio ul. Grenadierów 32). Oba orzeczenia zostały wydane na takiej samej podstawie materialnoprawnej, tj. art. 7 dekretu warszawskiego. Elementy stanu faktycznego mające znaczenie dla zastosowanych przepisów prawa materialnego subsumcji przepisów prawa materialnego nie uległy zmianie – oba orzeczenia zostały wydane po rozpatrzeniu tego samego wniosku o przyznanie własności czasowej, złożonego w dniu 30 listopada 1948 r. przez F M R i S-ka S.A. 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 1958 r. W ocenie Komisji rozstrzygnięcie 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.

Jednocześnie w ocenie Komisji pomiędzy orzeczeniem Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 13 maja 1958 r., a rozstrzygnięciem Prezydenta m.st. Warszawa z dnia 28 sierpnia 2014 r. zachodzi tożsamość podmiotowa. Jako stronę postępowania przed Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie wskazano właściciela hipotecznego nieruchomości – F M R i S-ka S.A., zaś decyzja reprivatyzacyjna została skierowana także do F M R i S-ka S.A. Dnia 12 stycznia 2010 r. spółka została reaktywowana i przepisana z rejestru RHB XLVIII do Rejestru Przedsiębiorców KRS XIII Wydziału Gospodarczego w Warszawie oraz otrzymała nr KRS. W świetle powyższego, Komisja przyjęła, że tożsamość podmiotowa spraw została zachowana.

W tym zaś stanie rzeczy Komisja przyjęła, że decyzja Prezydenta m.st. Warszawa z dnia 28 sierpnia 2014 r., dotknięta jest wadą przewidzianą w przepisie art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. W konsekwencji tego stanu rzeczy istnieje konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego, poprzez stwierdzenie jej nieważności.

2. Elementy cywilno-prawne w decyzji reprivatyzacyjnej

Odrębną wadliwość decyzji Prezydenta m.st. Warszawy, obarczoną kwalifikowaną wadą prawną, wyrażoną w 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 nieruchomości za czynszem symbolicznym, na rzecz beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnej (pkt 1 i 2) - co stanowi istotę rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej na gruncie art. 7 dekretu warszawskiego - zawarto szereg dodatkowych postanowień ujętych w punktach od pkt 5-12, z których część wprost kształtuje sytuację prawną stron.

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 warszawskiego. 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 warszawskiego nie zawierają regulacji stanowiących podstawę do określania warunków przyszłej umowy ustanowienia użytkowania wieczystego, w tym jej zawarcia czy rozwiązania.

W punktach od 5 do 12 Prezydent m. st. Warszawy zawarł postanowienia zawierające elementy cywilno-prawne.

W pkt 6 decyzji organ 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. Nie uszedł uwadze Komisji ścisły związek przyczynowy między wskazanym pkt 6, a pkt 1, 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).

Ponadto dodatkowo w punkcie 6 oraz w pkt 7 organ wskazał warunki do zawarcia umowy o ustanowieniu użytkowania wieczystego tj. wskazał, że oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste nastąpi z równoczesną sprzedażą położonego na nim budynku przedszkola oraz określił sposób ustalenia ceny, daty zapłaty ceny oraz wskazał, że w umowie zostanie ustanowiona służebność gruntowa polegająca na prawie przechodu i przejazdu do drogi publicznej oraz, że użytkownik wieczysty złoży oświadczenie, iż służebność będzie obciążać nieruchomości także w przypadku przekształcenia użytkowania we własność.

W pkt 8 decyzji reprivatyzacyjnej, organ stwierdził, że korzystanie z nieruchomości przez wieczystego użytkownika powinno być zgodne z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w przypadku jego uchwalenia.

W pkt 9 decyzji reprivatyzacyjnej organ stwierdził, że „nieprzestrzeganie przez użytkownika wieczystego warunków określonych w pkt 8 może skutkować rozwiązaniem umowy”. Ponadto „umowa o oddanie 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”.

W punkcie 10 organ wskazał, że w razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego gruntu na skutek upływu czasu ustalonego w umowie albo na skutek rozwiązania umowy użytkownikowi wieczystemu przysługuje wynagrodzenie za budynki i inne urządzenia, oraz wskazał wartość tego wynagrodzenia, jak również wskazał za co takie wynagrodzenie nie przysługuje.

W punkcie 11 organ wskazał, że decyzja nie narusza praw osób trzecich istniejących w dniu jej wydania.

W pkt 12 decyzji wskazano, że prawa i obowiązki użytkownika wieczystego nie wymienione w decyzji regulują przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz kodeksu cywilnego.

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

Odnosząc się do kontrolowanej decyzji zauważyć należy, że w punktach od 5 do 12 decyzji organ zawarł rozstrzygnięcia dotyczące sfery cywilnoprawnej tj. przyszłej

umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Wypada dostrzec, że organ poprzedził te elementy decyzji sformułowaniem „oraz stwierdzam, że”. Te postanowienia decyzji mają walor rozstrzygający sprawę, mimo poprzedzenia ich słowami „oraz stwierdzam, że”: po pierwsze nie zostały one poprzedzone sformułowaniem „informuję”, ani innym równoznacznym świadczącym o woli organu do poinformowania stron. Po drugie zapisy te znajdują się w części imperatywnej decyzji, w której organ wyraża wolę ukształtowania sprawy administracyjnej. Po trzecie sformułowanie „stwierdzam, że” jest charakterystyczne dla decyzji administracyjnych o charakterze deklaratoryjnym.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 kwietnia 2024 r. w sprawie I OSK 1741/22 w przedmiocie elementów cywilno-prawnych w decyzji reprivatyzacyjnej, stwierdził że zarówno artykuł 7 Konstytucji, jak i art. 6 k.p.a. wyraźnie wskazują, jaki jest zakres umocowania władzy publicznej. Władza publiczna może rozstrzygać o tych sprawach, w których ma wyraźnie zaznaczoną kompetencję. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie ulega wątpliwości, że postanowienia decyzji po zwrocie „stwierdzam”, nie mogą być przyjęte jako noszące cechy wyłącznie informacyjne, pozbawione waloru rozstrzygnięcia sprawy, wskazującym na wolę organu wyłącznie poinformowania stron o określonych okolicznościach sprawy.

Po pierwsze, postanowienia decyzji nie zostały poprzedzone zwrotem „oraz informuje” lub innym równoznacznym, wskazującym na wolę organu wyłącznie poinformowania strony o określonych okolicznościach sprawy. Po drugie w ocenie NSA, wypowiedź organu w decyzji po słowach „stwierdzam” nie ma charakteru informacyjnego, gdyż struktura decyzji zaprzecza temu aby organ w tym zakresie chciał stronie jedynie wyjaśnić okoliczności sprawy lub o nich poinformować. Postanowienia decyzji znajdują się w części imperatywnej decyzji, w której organ wyraża wolę ukształtowania sprawy administracyjnej, a rozstrzygnięcia w tym zakresie znajdują się wśród kilkunastu innych rozstrzygnięć organu. Po trzecie postanowienia organu w decyzji zostały 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.

Jak wskazał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 17 grudnia 2024 r., sygnatura akt 1095/23, umieszczenie zatem w podstawie decyzji (rozstrzygnięciu) przywoływanych wyżej postanowień oznacza, że Prezydent m.st. Warszawy, nie mając ku temu podstaw w normach prawa materialnego, ani kompetencji przynależnych mu jako organowi administracji publicznej, wbrew wynikającej z art. 6 k.p.a. zasadzie legalizmu, ukształtował w sposób władczy istotne elementy przyszłego stosunku cywilnoprawnego. Podjęte zatem przezeń rozstrzygnięcie (...) obarczone jest kwalifikowaną wadą prawną z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., skutkującą nieważnością tej części decyzji. Z tym jednak zastrzeżeniem, że wadliwość tę identyfikować należy w aspekcie działania organu bez podstawy prawnej (art. 156 § 1 pkt 2 in principia k.p.a.).

Ukształtowanie przez Prezydenta m. st. Warszawy, w sposób władczy istotnych elementów przyszłego stosunku cywilnoprawnego w wydanej przez siebie decyzji, w ocenie Komisji oznacza, iż decyzja ta dotknięta jest kwalifikowaną wadą prawną, wyrażoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

3. Brak nieodwracalnych skutków prawnych

Kontrolowana decyzja nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 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 (reprzywatyzacyjnej), w których brak jest możliwości odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej jednostki od tej, będącej następstwem decyzji administracyjnej, co wyklucza powrót do stanu poprzedniego (tak B. Adamiak, Glosa do uchwały Sądu

Najwyższego z 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 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 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 sierpnia 2014 r. nr 367/GK/DW/2014 nie miały miejsca zdarzenia prawne, które doprowadziły do nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r.

Przedmiotowa decyzja repywatyzacyjna Prezydenta m.st. Warszawy nie została wykonana zawarciem umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste.

Beneficjent decyzji tj. F M R i S-ka S.A. z siedzibą w Warszawie wystąpił do Sądu Okręgowego w Warszawie w powództwem przeciwko Miastu Stołecznemu Warszawa o zobowiązanie do złożenia zastępczego oświadczenia woli (sygn. akt I C 1022/21), jednakże Sąd postanowieniem z dnia 27 sierpnia 2024 r. zawiesił postępowanie w sprawie na podstawie art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c., w zw. z art. 26 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r. do czasu zakończenia postępowania toczącego się przed Komisją.

Aktualnie w dziale II księgi wieczystej nr prowadzonej dla przedmiotowej nieruchomości beneficjent nie figuruje jako właściciel ani użytkownik wieczysty, prawo własności ujawnione jest na rzecz Miasta Stołecznego Warszawy.

W konsekwencji, w ocenie Komisji, nie zaistniały nieodwracalne skutki prawne, gdyż nie doszło do zawarcia umowy użytkowania wieczystego między gminą a osobą uprawnioną z decyzji w formie aktu notarialnego.

IV. Strony postępowania

Zgodnie z 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.

Na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o wszczęciu postępowania rozpoznawczego Komisja zawiadamia m.st. Warszawę oraz pozostałe strony postępowania. Jeżeli decyzja reprivatyzacyjna została wydana przez inny organ, stroną postępowania przed Komisją jest ten organ albo inny organ właściwy do rozpoznania sprawy.

Z treści cytowanego przepisu wynika, że stroną postępowania rozpoznawczego przed Komisją jest m.st. Warszawa reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy oraz beneficjent decyzji reprivatyzacyjnej.

Za stronę postępowania, na podstawie art. 16a ust. 2 ustawy z 9 marca 2017 r., został również uznany Prokurator Prokuratury Regionalnej w Warszawie.

V. Konkluzja

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

Przewodniczący Komisji

Arkadiusz Myrcha

Pouczenie:

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.). Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (ul. Jana Kazimierza 10, 01-248 Warszawa), za pośrednictwem Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 52 § 1, art. 53 § 1 oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2024 r. poz. 935 i 1685 oraz z 2025 r. poz. 769, dalej: p.p.s.a.). Skarga powinna czynić zadość wymogom określonym w art. 57 p.p.s.a. Do skargi należy dołączyć jej odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom (w tym dla tut. organu), a ponadto, jeżeli w sądzie nie złożono załączników w oryginale, po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych (art. 47 § 1 p.p.s.a.).

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

1) wysłane na adres do doręczeń elektronicznych organu administracji publicznej, a nadawca otrzymał dowód otrzymania, o którym mowa w art. 41 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych;

2) nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym;

3) złożone w polskim urzędzie konsularnym;

4) złożone przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej;

5) złożone przez członka załogi statku morskiego kapitanowi statku;

6) złożone przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego.

Zgodnie z art. 71 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz. U. z 2025 r. poz. 366 z późn. zm.) Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej dokonał wyboru Poczty Polskiej Spółki Akcyjnej z siedzibą w Warszawie jako operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych w latach 2016–2025.

3. Wpis od skargi do sądu administracyjnego ma charakter stały i wynosi 200 zł (dwieście złotych)

– zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2021 r. poz. 535).

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

Zgodnie z art. 244 § 1 p.p.s.a. prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.

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

terminie. Po upływie roku od uchybionego terminu, jego przywrócenie jest dopuszczalne tylko w przypadkach wyjątkowych.

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

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

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