



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 17 września 2025 r.

Sygn. akt KR II R 27/24

DECYZJA NR KR II R 27/24

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Arkadiusz Myrcha

Członkowie Komisji:

Paweł Lisiecki, Mirosław Józef Pampuch, Anna Tarczyńska, Adrian Wasielewski,
Anna Wierzbica,

po rozpoznaniu w dniu 17 września 2025 r. na posiedzeniu niejawnym

sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 marca 2012 r. nr 137/GK/DW/2012, zmieniającej decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 6 lipca 2010 r. nr 247/GK/DW/2010 dotyczącą gruntu nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Nowogrodzkiej 10, oznaczonej w ewidencji gruntów jako dz. ew. nr 24/1 z obrębu 5-05-02, o powierzchni 189 m², dla której prowadzona jest księga wieczysta

nr ;

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, M J S, E M S;

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z 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 9 marca 2017 r.) w zw. art. 38 ust. 1 ustawy z 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, z 2025 r. poz.769; dalej: k.p.a.)

orzeka:

stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 marca 2012 r. nr 137/GK/DW/2012 w całości.

UZASADNIENIE

I. Przebieg postępowania rozpoznawczego

Postanowieniem z dnia 11 grudnia 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 9 marca 2017 r., wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 1 marca 2012 r. nr 137/GK/DW/2012, zmieniającej decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z 6 lipca 2010 r. nr 247/GK/DW/2010 dotyczącą gruntu nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Nowogrodzkiej 10, oznaczonej w ewidencji gruntów jako dz. ew. nr 24/1 z obrębu 5-05-02, o powierzchni 189 m², dla której prowadzona jest księga wieczysta nr.

Postanowieniem z dnia 11 grudnia 2024 r. Komisja, na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z 9 marca 2017 r., zawiadomiła właściwe organy administracji oraz sądy o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego.

Postanowieniem z dnia 11 grudnia 2024 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 1 marca 2012 r. nr 137/GK/DW/2012.

Zawiadomieniem z dnia 11 grudnia 2024 r. poinformowano strony postępowania o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w niniejszej sprawie.

Powyższe postanowienia oraz zawiadomienia zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 20 grudnia 2024 r.

Zawiadomieniem z dnia 2 września 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 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 2 września 2025 r.

Pismem z 12 września 2025 r. (data wpływu do Ministerstwa Sprawiedliwości: 15 września 2025 r.) stanowisko w przedmiotowej sprawie wyraziła Społeczna Rada przy Komisji ds. reprivatyzacji nieruchomości warszawskich. W opinii nr 24/2025 Społeczna Rada wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 marca 2012 r. nr 137/GK/DW/2012.

Pełnomocnik M S 15 września 2025 r. złożył pismo z końcowym stanowiskiem w sprawie, wnosząc o umorzenie postępowania administracyjnego na podstawie art.

105 § 1 k.p.a., o zawieszenie postępowania oraz podtrzymując twierdzenia przedstawiane w piśmie z 28 stycznia 2025 r. Do treści pism Komisja odniesie się w dalszej części uzasadnienia. Pozostałe strony nie skorzystały z przysługującego prawa, wynikającego z art. 10 k.p.a.

Komisja w odniesieniu do nieruchomości położonej przy ul. Nowogrodzkiej 10 prowadzi odrębne postępowanie rozpoznawcze pod sygnaturą akt KR II R 26/24 w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 6 lipca 2010 r. nr 247GK/DW/2010, dotyczącej dz. ew. nr 24/1 z obrębu 5-05-02. Sprawa zostanie rozpoznana odrębną decyzją.

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

1. Opis nieruchomości

Komisja w niniejszym postępowaniu kontroluje decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z 1 marca 2012 r. nr 137/GK/DW/2012, zmieniającą decyzję tegoż organu z 6 lipca 2010 r. nr 247/GK/DW/2010. Przedmiotem zmienionej decyzji z 6 lipca 2010 r. nr 247/GK/DW/2010 jest działka gruntu oznaczona w ewidencji gruntów nr 24/1 o powierzchni 189 m², dla której prowadzona jest księga wieczysta. Jest to działka niezabudowana, której własność wpisana na rzecz M S. Działka ta wchodziła w skład dawnej nieruchomości hipotecznej nr.

W skład dawnej nieruchomości hipotecznej wchodzi także działka nr 24/2 o powierzchni 117 m², dla której prowadzona jest księga wieczysta, oraz działka nr 25 o powierzchni 771 m², dla której prowadzona jest księga wieczysta.

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

Działka nr hip. w Warszawie przy ul. Nowogrodzkiej 10 wraz z kamienicą wpisane są do rejestru zabytków Województwa Warszawskiego pod numerem rejestru 1519. (Decyzja z 2 czerwca 1992 r. L.Dz. WKZ.IN.1519/1370/92 Wojewódzkiego

Konserwatora Zabytków). Stołeczny Konserwator Zabytków pozwolił Miastu Stołecznemu Warszawy na oddanie następcom prawnym dawnych właścicieli hipotecznego gruntu w użytkowanie wieczyste (Decyzja z 10 lutego 2009 r. nr 212/N/09).

2. Pierwotni właściciele nieruchomości

Komisja ustaliła, że na 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. Nowogrodzkiej ozn. nr hip. wpisany był czystym wpisem na imię Z M A K J K F C co do 11/16 części i M C co do 5/16 części niepodzielnie.

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

Nieruchomość warszawska położona przy ul. Nowogrodzkiej 10 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 decyzjami Wojewody Warszawskiego z 12 marca 1992 r. nr 20636 oraz z 7 kwietnia 1992 r. nr 22158. Zaś na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 41 poz. 361 ze zm.) grunt przeszedł na własność Miasta Stołecznego Warszawy.

Objęcie niniejszego gruntu przez gminę nastąpiło 19 kwietnia 1948 r., tj. z dniem ukazania się ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Nr 27 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m. st. Warszawy. W związku z czym, termin złożenia wniosku dekretowego mijał 19 października 1948 r.

4. Wniosek dekretowy

W dniu 22 marca 1948 r. M C i Z C - dawne właścicielki hipoteczne złożyły do Zarządu Miejskiego w m. st. Warszawie wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu położonego w Warszawie przy ul. Nowogrodzkiej 10 hip. 1597.

5. Postępowanie w zakresie rozpoznania wniosku o przyznanie własności czasowej

Prezydium Rady Narodowej m. Warszawy decyzją nr GM/TW.21614/51 z 20 października 1951 r. odmówiło dotychczasowym właścicielom przyznania prawa własności czasowej przedmiotowego gruntu.

Ministerstwo Gospodarki Komunalnej decyzją z 27 lutego 1952 r. nr MT.VII-2/8583-I/52 utrzymało w mocy ww. decyzję.

Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast decyzją nr 05.P03.053-R-39/94 z 5 lutego 1999 r. stwierdził, że ww. decyzja Ministerstwa Gospodarki Komunalnej, w określonej w akcie notarialnym części dotyczącej lokalu nr 13 w budynku przy ulicy Nowogrodzkiej 10 oraz udziału przypadającego właścicielowi tego lokalu w części budynku i jego urządzeniach, które służą do wspólnego użytku ogółu mieszkańców, a także gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste nabywcom tego lokalu, została wydana z naruszeniem prawa, zaś w pozostałej części stwierdził jej nieważność.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z 4 grudnia 2000 r. KOC/2161/GO/99 (sprostowaną postanowieniem z 18 stycznia 2001 r. KOC/2341/GO/OO) uchyliło ww. orzeczenie Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy i sprawę przekazało do ponownego rozpatrzenia Burmistrzowi Warszawa-Centrum.

6. Następcy prawni dawnych właścicieli

Dawnymi właścicielkami nieruchomości na dzień wejścia w życie dekretu były: M C i Z C.

Spadek po Z C zmarłej 10 marca 1950 r. nabyły dzieci: A T C, J C, M J C, A W, R C po 1/5 części spadku każdy z nich (postanowienie Sądu Rejonowego w Poznaniu z 28 grudnia 1995 r. sygn. III Ns 2902/95/2).

Spadek po R W C zmarłym 5 stycznia 1974 r. nabyli: żona J A G M C zd. K w 4/8 części spadku, siostra A M W zd. C, siostra M J C zd. Ca, brat J R A S J C oraz brat A T C po 1/8 części spadku każde z nich (postanowienie Sądu Rejonowego w Poznaniu Stare Miasto z 20 marca 2008 r. sygn. I Ns 66/08/9).

Spadek po A M W zmarłej 11 lipca 1978 r. nabyli siostra M J C i brat A T C po 1/2 części spadku każdy z nich (postanowienie Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy z 27 kwietnia 1979 r. sygn. III Ns 1454/78).

Spadek po J C zmarłej 22 stycznia 1984 r. nabyła na podstawie testamentu L T w całości (postanowienie Sądu Rejonowego dla Krakowa Śródmieścia z 15 lipca 2003 r. sygn. I Ns 1182/02/S).

Spadek po M J C zmarłej 22 sierpnia 1984 r. nabyli bracia A T C i J R C po 1/2 części spadku każde z nich (postanowienie Sądu Rejonowego w Poznaniu z 7 marca 1994 r. sygn. III Ns 1724/92/2).

Spadek po J R A S J C zmarłym 15 maja 1986 r. nabyli: córka N M G C w udziale wynoszącym 3/6 części spadku oraz wnuki: G A C, A F de L B- D zd. C, L J F C po 1/6 części spadku każde z nich (postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia z 6 listopada 2006 r. sygn. VI Ns 107/06).

Spadek po N M G C zmarłej 15 września 1998 r. nabyli: bratanek G A C oraz bratanice A F de L B-D zd. C, L J F C po 1/3 części spadku każde z nich (postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia z 6 listopada 2006 r. sygn. VI Ns 107/06).

Spadek po A T C zmarłym 10 lutego 2006 r. na podstawie testamentu nabył syn G M P C w całości (postanowienie Sądu Rejonowego w Poznaniu z 9 sierpnia 2006 r. sygn. I Ns 1051/06).

7. Sprzedaż oraz darowizna praw i roszczeń przed wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej

Dnia 15 listopada 2004 r. L T darowała M S do majątku odrębnego cały spadek po zmarłej J C, który nabyła na mocy postanowienia Sądu Rejonowego dla Krakowa Śródmieścia z 15 lipca 2003 r. sygn. I Ns 1182/02/S. W akcie notarialnym wskazano, że M S jest synem bratanka L T - zstępnym rodzeństwa (umowa darowizny Repertorium A nr 11159/2004).

Dnia 29 stycznia 2010 r. M S i E M S na prawach wspólności ustawowej nabyli od G A C, A F de L B - D i L J F C wszelkie prawa i roszczenia do zabudowanej nieruchomości warszawskiej oznaczonej hip. nr 1597 za łączną cenę zł, w tym prawo własności budynków/lokali za cenę zł, prawa i roszczenia o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego za cenę zł, roszczenia o wynagrodzenie za korzystanie z budynków/lokali, w tym odpowiedzialności za ich użycie, pogorszenie lub ich utratę a także uiszczenie wartości pożytków za cenę zł (akt notarialny Protocolo no 15.10, sporządzony przed P K. S - notariuszem w Londynie).

8. Postępowanie reprivatyzacyjne

Decyzją z dnia 6 lipca 2010 r. nr 247/GK/DW/2010 Prezydent m. st. Warszawy:

ustanowił na 99 lat prawo użytkowania wieczystego do niezabudowanego gruntu o powierzchni 189 m², położonego w Warszawie działka nr 24/1 z obrębu 5-05-02, na rzecz:

-G C w udziale wynoszącym 389/800 części,

-M S i E M S w udziale wynoszącym 389/800, na zasadach wspólności ustawowej,

- M S w udziale wynoszącym 22/800 części.

Decyzja niniejsza została sprostowana postanowieniem Prezydenta m. st. Warszawy nr 20/GK/DW/2011 z dnia 14 lutego 2011 r.

9. Zbycie roszczeń po decyzji reprivatyzacyjnej

Dnia 22 lutego 2012 r. G M P C zbył na rzecz M S i E M S przysługujące mu prawa i roszczenia do nieruchomości położonej w Warszawie przy ulicy Nowogrodzkiej 10 hip. nr 1597 (zabudowana działka nr 25, niezabudowana działka nr 24/1, zabudowana działka nr 24/2) w szczególności wszystkie prawa i roszczenia o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego gruntu, cały jego udział we własności lokali i częściach wspólnych znajdujących się w budynku na działce nr 25, cały jego udział we własności budynku znajdującym się na działce 24/2, za łączną cenę zł. (Repertorium A nr 2047/2012).

10. Wniosek o zmianę decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z 6 lipca 2010 r. nr 247/GK/DW/2010

Pismem datowanym na 23 lutego 2012 r. (data wpływu do Urzędu m.st. Warszawy: 23 lutego 2012 r.) M S i E S zwrócili się do organu z wnioskiem o zmianę ostatecznej decyzji z 6 lipca 2010 r. Nr 247/GK/DW/2010 w zakresie stron decyzji poprzez wpisanie ich jako wyłącznych użytkowników wieczystych gruntu wskazanego w decyzji. W treści wniosku powołano się na art. 155 k.p.a. Pismem z 27 lutego 2012 r. (data wpływu do Urzędu m.st. Warszawy: 29 lutego 2012 r.) G C wyraził zgodę na zmianę prawomocnej decyzji w zakresie dotyczącym stron decyzji.

11. Decyzja zmieniająca wydana w trybie art. 155 k.p.a.

Prezydent m. st. Warszawy decyzją nr 137/GK/DW/2012 z 1 marca 2012 r. po rozpatrzeniu wniosku M S i E M S, zmienił za zgodą stron pkt I ostatecznej decyzji Prezydenta m. st. Warszawy nr 247/GK/DW/2010 z 6 lipca 2010 r. nadając mu brzmienie: "Ustanowić na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do

niezabudowanego gruntu o powierzchni 189 m², położonego w Warszawie przy ul. Nowogrodzkiej 10, opisanego w ewidencji gruntów jako działka nr 24/1 z obrębu 5-05-02, dla którego prowadzona jest księga wieczysta nr na rzecz:

- M S i E M S w udziale wynoszącym 778/800 części gruntu, na zasadach wspólności ustawowej;

- M S w udziale wynoszącym 22/800 części gruntu.

Pozostałe punkty decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 247/GK/DW/2010 z dnia 6 lipca 2010 r. , pozostają bez zmian”.

12. Stan prawny nieruchomości po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej

Decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z 1 marca 2012 r. nr 137/GK/DW/2012, zmieniająca decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z 6 lipca 2010 r. nr 247/GK/DW/2010 została wykonana zawarciem umowy o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego. Grunt nieruchomości warszawskiej przy ul. Nowogrodzkiej 10 dawny nr hip. został oddany w użytkowanie wieczyste 21 czerwca 2012 r. (Rep. A 7050/2012).

Decyzją z 22 maja 2013 r. nr 9/2013 prawo użytkowania wieczystego przekształciło się w prawo własności.

Pierwotnie, po decyzji reprivatyzacyjnej, jako właściciele nieruchomości wpisani byli M S w udziale 22/800, oraz M S i E S ma zasadach wspólności ustawowej majątkowej małżeńskiej w udziale 778/800.

Aktualnie jedynym właścicielem nieruchomości pozostaje M S, na skutek zawarcia 18 lipca 2018 r. umowy częściowego podziału majątku wspólnego umowy zniesienia współwłasności umowy o ustanowienie hipoteki Rep. A 9830/2018.

13. Wniosek Urzędu m.st. Warszawy Biura Spraw Dekretowych o wszczęcie przez Komisję postępowania rozpoznawczego w sprawie

W dniu 27 stycznia 2023 r. do Komisji, wpłynęło pismo z Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, Biura Spraw Dekretowych, zawierające 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 zostały wskazane decyzje repriwatyzacyjne dotyczące nieruchomości przy ul. Nowogrodzkiej 10.

14. Materiał dowodowy zgromadzony przez Komisję

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie dokumentów zgromadzonych w toku postępowania rozpoznawczego (KR II R 27/24) oraz poprzedzających go czynności sprawdzających (KR II S 3/24), 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:

1. Podstawa rozstrzygnięcia

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z 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

reprzywatyzacyjnej. Zgodnie zaś z art. 30 ust. 4 ustawy z 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4, jeżeli decyzja reprzywatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została z rażącym naruszeniem prawa. 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.

Postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji jest odrębnym postępowaniem, którego przedmiotem jest zbadanie czy wystąpiły przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a. w oparciu o zamknięty katalog przesłanek. Organ orzekając nie rozstrzyga sprawy zakończonej kontrolowaną decyzją co do jej istoty. Ustalenie przez organ przesłanek z art. 156 § 1 k.p.a. pociąga stwierdzenie nieważności decyzji. Wyjątkiem od powyższej zasady jest art. 156 § 2 k.p.a., który stanowi, że nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne, o ile 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 dopuszczalna 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.

2. Rażące naruszenie art. 155 k.p.a. w zw. z art. 28 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego

W ocenie Komisji decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z 1 marca 2012 r. nr 137/GK/DW/2012 jest obarczona wadą nieważności, ponieważ organ wadliwie za strony postępowania uznał nabywców praw i roszczeń dekretowych. Podstawą do zmiany decyzji była okoliczność zbycia udziałów w użytkowaniu wieczystym.

Przepisem definiującym pojęcie strony postępowania administracyjnego, w tym również strony postępowania o przyznanie prawa użytkowania wieczystego na podstawie przepisów dekretu jest art. 28 k.p.a. 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.

Decydujące 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 10 kwietnia 2024 r., I OPS 1/23. W tej sprawie 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".

Co więcej 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".

Komisja w pełni podziela wywody i argumentację zaprezentowaną przez Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 10 kwietnia 2024 r., sygn. I OPS 1/23. Pogląd ten został także podzielony w kolejnych wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego, m.in. w wyr. 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 organ w decyzji zmieniającej błędnie za strony postępowania uznał podmioty, którym nie przysługiwał interes prawny do bycia stroną postępowania administracyjnego.

Jak wynika z akt sprawy, spadkobiercy właścielek hipotecznych G A C, A F de L B - D i L J F C sprzedali na rzecz M S i E M S na prawach wspólności ustawowej małżeńskiej wszelkie prawa i roszczenia do zabudowanej nieruchomości warszawskiej oznaczonej hip. nr 1597, w tym m.in. roszczenia o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego i prawo własności budynków/lokalii (akt notarialny z 29 stycznia 2010 r., Protoccolo no 15.10).

Ponadto spadkobierczyni właścicielki hipotecznej L T darowała M S do majątku odrębnego cały spadek po zmarłej J C (akt notarialny z 15 listopada 2004 r. Rep. A nr 11159/2004).

W ocenie Komisji M i E nie mogą wywodzić statusu strony z faktu zawarcia umowy nabycia praw i roszczeń do zabudowanej nieruchomości warszawskiej oznaczonej hip. nr 1597. Umowa nabycia praw i roszczeń zawarta pomiędzy spadkobiercami właścielek hipotecznych, a małżonkami M i E S nie wywołuje skutków w zakresie prawa administracyjnego, a w konsekwencji nie skutkuje przyznaniem im przymiotu strony z 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, co kategorycznie zostało przesądzone w uchwale NSA sygn. I OPS 1/23.

W ocenie Komisji M S nie może także wywodzić swojego statusu strony z faktu otrzymania darowizną spadku po spadkobierczyni właścicielki hipotecznej. Przytoczyć należy w tym momencie stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który w wyroku z 17 lutego 2025 r. sygn. akt I SA/Wa 29/24 odniósł się do kwestii nabycia praw i roszczeń do gruntu i budynku na mocy umowy cywilnoprawnej - umowy darowizny. Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że nabycie praw i roszczeń umową darowizny następuje pod tytułem szczególnym.

Komisja stoi na stanowisku, iż M S otrzymując w darowiźnie prawa do spadku po właścicielce hipotecznej nie znalazł się w takiej samej sytuacji jako spadkobierca właściciela hipotecznego w zakresie uprawnień z art. 7 dekretu warszawskiego w zw. z art. 28 k.p.a. Stanowisko Komisji jest zbieżne ze stanowiskiem Naczelnego Sądu

Administracyjnego zawartym w wyroku z 10 września 2025 r. (sygn. akt I OSK 1889/22 dot. ul. Schroegera 74). NSA w ustnych motywach wyroku stwierdził, iż nabycie roszczeń dekretowych w drodze umowy nabycia spadku, nie tworzy uprawnień do bycia stroną postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. w zw. z art. 7 dekretu warszawskiego. W sprawie tej doszło do zbycia (sprzedaży) przez spadkobiorcę właściciela hipotecznego spadku po właścicielu hipotecznym na rzecz osoby trzeciej (osoby będącej w związku małżeńskim, do majątku odrębnego). Podkreślić przy tym należy, iż zdaniem Komisji umowa darowizny spadku jest jedną z wielu form nabycia spadku, zgodnie z art. 1052 k.c.

W świetle przytoczonego orzecznictwa administracyjnego, uznanie umowy sprzedaży i darowizny spadku za skuteczną podstawę, w rozumieniu prawa administracyjnego, do przyznania praw kontrolowaną decyzją zmieniającą osobom wskazanym w tych umowach, jest nieprawidłowe i stanowiło rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu. W związku z czym Prezydent m.st. Warszawy niesłusznie uznał M S i E S za następców prawnych właścicieli hipotecznych. M S nie może wywodzić swojego statusu strony, z ani z faktu nabycia roszczeń, ani z faktu otrzymania darowizny spadku po spadkobierczyni właścicielki hipotecznej. Zauważyć także należy, że z akt sprawy nie wynika aby M S miał dojść do dziedziczenia po właścicielkach hipotecznych. Także E S nie może wywodzić swojego statusu strony, ani z faktu nabycia roszczeń, ani z praw swojego męża, skoro Komisja ustaliła, że M S nie przysługuje statusu strony z żadnej czynności prawnej. Uwzględniając powyższe, wskazać należy że doszło niewątpliwie do naruszenia art. 155 k.p.a. w zw. z art. 28 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego poprzez przyznanie statusu strony podmiotom do tego nieuprawnionym.

Dodatkowo Komisja dostrzega, że obecnie pojawiają się rozbieżności co do wykładni w zakresie kwalifikacji przyczyn nieważności decyzji repriwatyzacyjnych wydanych w stosunku do podmiotu, który nabył roszczenie dekretowe, a związane ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym uchwałą z dnia 10 kwietnia 2024 r. I OPS 1/23.

W najnowszych wyrokach sądów administracyjnych, tj. Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 maja 2025 r. sygn. akt I OPS 1351/22 (dot. ul. Krakowskie Przedmieście 85) oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 4 czerwca 2025 r. sygn. akt I SA/Wa 909/23 (dot. ul. Langiewicza 26), stwierdzono, że Prezydent m.st. Warszawy, przyznając prawo użytkowania wieczystego na podstawie przepisów dekretu warszawskiego na rzecz osób, których uprawnienie do zastosowania wobec nich art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego wywodzi się z umowy zawartej w formie aktu notarialnego, spowodował, że taka decyzja została skierowana do osób, które nie miały statusu strony w postępowaniu. Tego rodzaju okoliczność spełnia zaś przesłankę jej nieważności i uzasadnia zastosowanie art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w związku z art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. Jednocześnie tego rodzaju stanowisko stanowiło odejście od dotychczasowego (wyrażonego m.in. w wyrokach z 2022 r.) stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego, który analogiczne sytuacje kwalifikował jako rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Powyższe nie ma jednak wpływu na wynik sprawy. Bez względu bowiem na to, czy przyjmimy, że w niniejszej sprawie decyzja nr 137/GK/DW/2012 obarczona jest wadą przewidzianą w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., czy też w art. 156 § 1 pkt. 4 k.p.a., konsekwencje tego rodzaju stanu rzeczy są zawsze identyczne - skutkują nieważnością decyzji reprivatyzacyjnej.

2. Rażące naruszenie art. 155 k.p.a. poprzez ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją ostateczną

Możliwość zastosowania trybu przewidzianego w art. 155 k.p.a. wymaga uprzedniego ustalenia, czy w konkretnym przypadku występuje tożsamość sprawy administracyjnej w znaczeniu materialnym. Na sprawę administracyjną w znaczeniu materialnym składają się elementy podmiotowe i przedmiotowe. Tożsamość elementów podmiotowych to tożsamość podmiotu będącego adresatem praw lub obowiązków, a tożsamość przedmiotowa to tożsamość treści tych praw i obowiązków oraz ich podstawy faktycznej i prawnej. Inaczej, tożsamość sprawy występuje, gdy występują te same podmioty, gdy dotyczy ona tego samego przedmiotu i tego

samego stanu prawnego w niezmienionym stanie faktycznym sprawy (por. uchwała 7 sędziów NSA z 27 czerwca 2000 r., FPS 12/99, ONSA 2001/1/7).

Dla ustalenia tożsamości przedmiotu sprawy decydujące znaczenie ma treść praw i obowiązków. Dopóki mamy do czynienia z tymi samymi prawami i obowiązkami tych samych podmiotów, ukształtowanymi obowiązującą decyzją, z tym samym lub zachowującym ciągłość regulacji stanem prawnym i niezmienionym w kwestiach prawnie istotnych stanem faktycznym, dopóty można mówić o tożsamości sprawy administracyjnej w znaczeniu materialnoprawnym. W trybie art. 155 nie można rozszerzać treści nowej sprawy administracyjnej, a zmiana decyzji w tym trybie może być dokonana tylko w granicach stanu faktycznego sprawy „pierwotnej” (uchwała 7 sędziów NSA z 3 listopada 2009 r., II GPS 2/09, ONSAiWSA 2010/1/4).

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że postępowanie prowadzone na podstawie art. 155 k.p.a. jest wprowadzie postępowaniem odrębnym w stosunku do tego, w którym zapadła weryfikowana decyzja ostateczna, to jednak toczy się w tej samej, z materialnoprawnego punktu widzenia, sprawie administracyjnej, w której toczyło się postępowanie pierwotne i nie może zmierzać do ponownego merytorycznego rozpatrzenia sprawy zakończonej decyzją ostateczną. Istotą postępowania prowadzonego w trybie tego przepisu jest sprawdzenie, czy w ustalonym stanie faktycznym i prawnym istnieją szczególne przesłanki, które przemawiałyby za uchyleniem lub zmianą decyzji ostatecznej. Prawna możliwość zastosowania trybu przewidzianego w art. 155 k.p.a. uwarunkowana jest zatem prowadzeniem postępowania w ramach tego samego stanu prawnego i faktycznego oraz z udziałem tych samych stron. Postępowanie takie nie może zmierzać do ponownego merytorycznego rozpatrzenia sprawy zakończonej ostatecznym rozstrzygnięciem (por. wyrok NSA z 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 2570/17, NSA z 15 stycznia 2025 r., sygn. I OSK 2241/22).

Doktryna, jak też ugruntowana praktyka orzecznicza (por. wyrok NSA z 12 kwietnia 2000 r., III SA 1388/99, LEX nr 47229) wskazuje, iż w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 155 k.p.a. organ administracji nie stosuje prawa materialnego. Celem tego postępowania, będącego samodzielny postępowaniem administracyjnym, jest

mianowicie ustalenie, czy zachodzą przesłanki do uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznej określonej w art. 155 k.p.a. oraz czy ewentualnemu uchyleciu lub zmianie nie sprzeciwiają się przepisy szczególne (wyrok NSA z 28 kwietnia 2000 r., I SA 819/99, LEX nr 55302; wyrok NSA z 2 czerwca 2000 r., III SA 1854/99, LEX nr 43956). Organ nie jest uprawniony do ponownego merytorycznego rozpatrywania sprawy (zob. np. wyrok NSA z 24 października 2000 r., III SA 2468/99, LEX nr 48003; tezę pierwszą wyr. NSA z 2 czerwca 2000 r., III SA 1854/99, LEX nr 43956; wyrok NSA z 28 kwietnia 2000 r., I SA 819/99, niepubl.; tezę trzecią wyr. NSA z 12 kwietnia 2000 r., III SA 1388/99, LEX nr 47229; wyrok NSA z 4 maja 1999 r., III SA 5695/98, LEX nr 47432).

Zasadniczy dla niniejszej sprawy problem dotyczy tego, czy zmiana decyzji ostatecznej w trybie art. 155 k.p.a. jest dopuszczalna, jeśli prowadzi do zmiany stron postępowania w stosunku do stanu ukształtowanego decyzją podlegającą zmianie. Prawna możliwość zastosowania trybu przewidzianego w art. 155 k.p.a. uwarunkowana jest prowadzeniem postępowania z udziałem tych samych stron. Ponieważ przedmiotem postępowania zmieniającego jest decyzja ostateczna, dlatego stroną tego postępowania jest tylko ten, czyjego interesu prawnego dotyczyło postępowanie zakończone tą decyzją, nie zaś każdy, kto ma interes prawny, aby doszło do zmiany ostatecznej decyzji. Wynika to z faktu, że krąg uczestników postępowania został ustalony już w postępowaniu pierwotnym i pomiędzy nimi następuje zmiana. Zmiana podmiotowa stron postępowania wychodzi zatem poza zakres uprawnień organu wynikających z art. 155 k.p.a. i tym samym jest niedopuszczalna (por. wyrok NSA z 26 listopada 2010 r. I OSK 1544/10, LEX nr 745078).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, że Prezydent m.st. Warszawy wskazał, iż podstawą do zmiany decyzji była okoliczność zbycia udziałów w użytkowaniu wieczystym. Prezydent m.st. Warszawy wydając kontrolowaną decyzję zmieniającą rozpoznał sprawę merytorycznie na nowo. Wydając decyzję z 1 marca 2012 r. nr 137/GK/DW/2012 organ ustanowił prawo użytkowania wieczystego na rzecz nowych podmiotów. Zauważyć należy, że stroną decyzji pierwotnej byli M S, E I S i G C. Natomiast stroną decyzji zmieniającej

nie był G C, nie przyznano mu żadnych praw i obowiązków. Organ nie wymienił go także w tzw. rozdzielniku, jako adresata decyzji. Doszło zatem do sytuacji, w której pierwotna strona wystąpiła z postępowania w miejsce której weszła inna osoba. „Zmiana decyzji w trybie art. 155 kpa może polegać na innym uregulowaniu treści praw lub obowiązków wynikających z decyzji lub ich zakresu. Musi jednak odnosić się do praw lub obowiązków podmiotu będącego stroną decyzji i uregulowań wyczerpujących przedmiot tej decyzji. Zmiana adresata decyzji, czyli strony (zmiana podmiotowa) wychodzi poza zakres uprawnień organu wynikających z art. 155 k.p.a. i jest tym samym niedopuszczalna. Zmiana podmiotowa nie jest bowiem innym uregulowaniem praw lub obowiązków strony, tylko przeniesieniem ich na nowy podmiot. Kwestia zmiany strony decyzji w istocie dotyczy nowej sprawy w sensie formalnoprawnym i materialnoprawnym, podlegając autonomicznemu rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu.” (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 października 2003 r. II SA 3463/2001).

Jednocześnie Prezydent m.st. Warszawy wydając decyzję zmieniającą z 1 marca 2012 r. nr 137/GK/DW/2012 r. dokonał niedopuszczalnej w trybie art. 155 k.p.a. zmiany merytorycznej, albowiem zmiana dotyczyła wysokości udziałów. Organ w decyzji zmieniającej ustalił inną wysokość udziałów w użytkowaniu wieczystym, niż uczynił to w decyzji zmienianej. Udział G C w prawie użytkowania wieczystego przypadł w całości małżonkom M S i E S, powiększając wielkość należnego im prawa. Wobec czego także w tym zakresie doszło do rażącego naruszenia prawa.

Reasumując, w ocenie Komisji Prezydent m.st. Warszawy wydając kontrolowaną decyzję zmieniającą rozpoznał ponownie sprawę już zakończoną, chociaż nie uczynił tego wprost. W sprawie nie zachodzi wspomniana tożsamość przedmiotowa i podmiotowa, bowiem w decyzji zmieniającej z 1 marca 2012 r. nr 137/GK/DW/2012 organ zawężył krąg stron, jednocześnie poszerzył, względem pierwotnej decyzji z 6 lipca 2010 nr 247/GK/DW/2010, zakres ich praw odnośnie do wcześniej przyznanych wysokości udziałów w prawie użytkowania wieczystego. Tym samym Prezydent m.st. Warszawy kontrolowaną decyzją zmieniającą dokonał niejako korekty wcześniej wydanego przez siebie rozstrzygnięcia. Prezydent m.st. Warszawy dokonał niedopuszczalnej w trybie art. 155 k.p.a. zmiany podmiotowej i przedmiotowej,

bowiem decyzja zmieniająca w znaczeniu materialnym rozstrzygnęła inną nową sprawę administracyjną w znaczeniu podmiotowym i przedmiotowym, wobec czego doszło do rażącego naruszenia prawa.

3. Rażące naruszenie art. 155 k.p.a. poprzez wydanie decyzji zmieniającej bez badania interesu społecznego lub słusznego interesu stron

Z uzasadnienia przedmiotowej decyzji z 1 marca 2012 r. nr 137/GK/DW/2012 nie wynika, czy Prezydent m. st. Warszawy zbadał, czy za zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes stron. W doktrynie podkreśla się, że wprowadzenie jako przesłanki dodatkowej zgodności wzruszenia decyzji z interesem społecznym i interesem jednostki powoduje znacznie ważniejszy skutek, ponieważ sprawia, że organ administracyjny nie może w rozpoznaniu sprawy na podstawie art. 155 k.p.a. nie ustosunkować się do celowości wzruszenia decyzji (B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2011, s. 600 i nast.). Dostrzegł to NSA, stwierdzając w tezie wyr. z 27 stycznia 1987 r., sygn. akt III SA 1048/86 (ONSA 1987, Nr 2, poz. 50), że "ograniczenie się przez organ przy rozpoznawaniu sprawy w trybie art. 155 k.p.a. wyłącznie do skontrolowania legalności decyzji objętej wnioskiem strony i zaniechanie rozpoznania sprawy w świetle przesłanek do zmiany lub uchylecia decyzji określonych w tym artykule stanowi naruszenie prawa". Obowiązki organu precyzuje się także w wyr. NSA z 19 kwietnia 2000 r., sygn. akt III SA 915/99 (publ.: Legalis), stwierdzając, że "badanie interesu społecznego i słusznego interesu strony (art. 155 k.p.a.) nie mogło polegać na ocenie prawidłowości zastosowania przepisów prawa przez organy obu instancji przy wydawaniu ostatecznej decyzji". Na konieczność zindywidualizowania, w konkretnej sprawie stosowania art. 155 k.p.a., wymagań interesu społecznego i słusznego interesu stron w odniesieniu do stanu faktycznego i prawnego tej sprawy, zwraca się uwagę w tezie wyr. NSA z 18.2.2000 r., V SA 1346/99 (Legalis).

Zastosowanie przepisu art. 155 k.p.a. wymaga ustalenia istnienia bądź nieistnienia interesu społecznego lub słusznego interesu strony uzasadniającego jej zmianę. Interes społeczny oraz słuszny interes strony stanowią klauzule generalne z dominującym znaczeniem kryterium słuszności. Oba wymienione interesy zostały

wymienione w ramach alternatywy, ale należy opowiedzieć się za ich koniunkcją, uzależniając istnienie słusznego interesu strony od jego zgodności z interesem społecznym. Z całą pewnością organ jest obowiązany do ustalenia i oceny obu tych interesów w konkretnej sprawie (por. wyrok NSA z 17.04.2024 r., I OSK 1706/21, LEX nr 3744863).

Wydanie decyzji zmieniającej wyłącznie ze względu na interes strony, bez analizy jego słuszności oraz bez oceny jego relacji do interesu społecznego, jest w oczywisty sposób sprzeczne z jednoznacznym brzmieniem art. 155 k.p.a. Decyzja wydana w takich okolicznościach nie może być zaakceptowana jako rozstrzygnięcie wydane przez organy praworządnego państwa, ponieważ wola strony postępowania nie może stanowić wyłącznej przesłanki zmiany ostatecznej decyzji administracyjnej.

W niniejszej sprawie na przeszkodzie zmiany decyzji w trybie art. 155 k.p.a. stał słuszny interes strony. Decyzja zmieniająca realizowała cel nabywców praw i roszczeń. Uzyskanie decyzji zmieniającej miało zaktualizować krąg uprawnionych z decyzji i doprowadzić w ten sposób do sprawnego zawarcia umowy o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego. Słuszny interes strony, o którym mowa w art. 155 k.p.a., powinien być rozumiany jako zobiektywizowana, realnie istniejąca potrzeba ochrony prawnej, wynikający z prawa materialnego. Pojęcie słusznego interesu strony, odnosić należy przede wszystkim do interesu pozostającego w zgodzie z obowiązującym prawem. Tymczasem nabycie roszczeń, nie pozostaje w zgodzie z obowiązującym prawem w zakresie uprawnień z art. 7 dekretu warszawskiego w zw. z art. 28 k.p.a. dlatego też w przedmiotowej sprawie przepis szczególny w postaci art. 7 ust. 2 dekretu sprzeciwiał się uwzględnieniu wniosku. Zastosowanie do podmiotowej zmiany stron trybu przewidzianego w art. 155 k.p.a. było nieprawidłowe, skoro art. 7 dekretu warszawskiego nie przyznaje samoistnie każdoczesnemu następcy prawnemu dotychczasowych właścicieli roszczenie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste.

Podsumowując, Prezydent m.st. Warszawy, wydając decyzję z 1 marca 2012 r. nr 137/GK/DW/2012 nie zbadał, czy za uchyleniem lub zmianą decyzji przemawia interes społeczny i słuszny interes strony i czy przepis szczególny temu się nie

sprzeciwia wbrew treści art. 155 k.p.a. Powyższe obligowało Komisję do uznania, że weryfikowana decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

4. 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 (reprywatyzacyjnej), 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 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 1 marca 2012 r. nr 137/GK/DW/2012

nie miały miejsca zdarzenia prawne, które doprowadziły do nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r.

Decyzja zmieniającą Prezydenta m.st. Warszawy z 1 marca 2012 r. nr 137/GK/DW/2012 oraz poprzedzająca ją decyzja pierwotna Prezydenta m.st. Warszawy z 6 lipca 2010 r. nr 247/GK/DW/2010 zostały wykonane zawarciem umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste 21 czerwca 2012 r. (Rep. A 7050/2012).

Następnie prawo użytkowania wieczystego przekształciło się w prawo własności decyzją z 22 maja 2013 r. nr 9/2013. Wskutek tego, jako właściciele nieruchomości wpisani byli M S w udziale 22/800, oraz M S i E S ma zasadach wspólności ustawowej majątkowej małżeńskiej w udziale 778/800.

M i E S 18 lipca 2018 r. zawarli umowę częściowego podziału majątku wspólnego, umowę zniesienia współwłasności, umowę o ustanowienie hipoteki (Rep. A 9830/2018) skutkiem czego aktualnie jedynym właścicielem nieruchomości pozostaje M . W dziale II księgi wieczystej prowadzonej dla przedmiotowej nieruchomości prawo własności ujawnione jest na rzecz M S w udziałach 22/800 i 778/800.

W ocenie Komisji, umowa z 18 lipca 2018 r. zawarta pomiędzy M S i E S, nie wywołuje nieodwracalnych skutków w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r. Przepis ten stanowi bowiem o nieodwracalnych skutkach prawnych wywołanych przeniesieniem prawa własności na osobę trzecią. Tymczasem M Si nie jest osobą trzecią, gdyż całość udziałów w prawie własności nabył wskutek podziału majątku i zniesienia współwłasności, jednocześnie nadal jest jednym z beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnej. „Z ustawy wynika, że „osoba trzecia”, to osoba znajdująca się poza postępowaniem zakończonym decyzją reprivatyzacyjną i zawartą w jej wyniku umową o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Wyraźnie w tym przepisie jest mowa o „przeniesieniu” prawa (a nie o jego pierwotnym „nabyciu”) na skutek wykonania decyzji reprivatyzacyjnej uwzględniającej wniosek dekretowy. Przeniesienie prawa użytkowania wieczystego jest natomiast możliwe dopiero po zawarciu umowy oddającej nieruchomość w użytkowanie wieczyste i ujawnieniu tego

prawa w księdze wieczystej.” „Skoro M (...) M (...) i H (...) M (...) byli beneficjentami decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 9 września 2009 r. - stronami tego postępowania mającymi jedynie formalny interes prawny, to osoby te nie należały do kategorii osób trzecich w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy, a więc do osób niezwiązanych z postępowaniem dekretem i wydaną decyzją reprywatyzacyjną.” (WSA wyroku z 17.01.2025 r. I Sa/WA 29/24 dot. ul. Francuskiej)

Wykonanie decyzji poprzez ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do gruntów, nie pociąga za sobą nieodwracalnych skutków prawnych, tak w znaczeniu art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r., jak i będącej następstwem decyzji administracyjnej, wykluczającej powrót do stanu poprzedniego, ponieważ ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w trybie przepisów dekretu przebiega w dwóch etapach. W pierwszej fazie, stanowiącej etap postępowania administracyjnego, organ bada materialnoprawne przesłanki ustanowienia tego prawa. W przypadku ich spełnienia organ administracyjny wydaje decyzję ustanawiającą to prawo na rzecz oznaczonych podmiotów i ustala czynsz symboliczny. Następny etap prowadzony jest na podstawie przepisów cywilnoprawnych i kończy się zawarciem umowy użytkowania wieczystego - w formie aktu notarialnego - między gminą a osobą uprawnioną z decyzji. Zatem umowa w formie aktu notarialnego, jest tylko jednym z dwóch etapów ustanowienia prawa użytkowania wieczystego i nie przenosi w żaden sposób jakichkolwiek praw na osoby trzecie.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, iż skutek nieodwracalny decyzji administracyjnej polega na tym, że organ nie ma własnych kompetencji do usunięcia skutków danego zdarzenia prawnego, zaistniałego po wydaniu, kontrolowanej w trybie nieważnościowym, decyzji. Skutek nieodwracalny wywoła więc decyzja, po której doszło do zbycia jej przedmiotu w trybie cywilnoprawnym (vide: uchwały: Sądu Najwyższego z 28 maja 1992 r. sygn. akt III AZP 4/92, OSNC 1992/12/211 i Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 marca 2000 r. sygn. akt OPS 14/99, ONSA 2000/3/93, z 9 listopada 1998 r. sygn. akt OPK 4/98, ONSA 1999/1/13, z 16 grudnia 1996 r. sygn. akt OPS 7/96, ONSA 1997/2/49, wyrok NSA z 8 listopada 2021 r sygn. akt I OSK

610/21). Z treści powołanych wyżej uchwał wynika, że dotyczyły one sytuacji, w której po wydaniu kwestionowanej decyzji miał miejsce obrót prawny składnikami majątkowymi, będącymi przedmiotem takiej decyzji.

Mając powyższe na uwadze, kontrolowana decyzja nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r.

IV. Wnioski stron postępowania

Pełnomocnik M S w imieniu swojego mocodawcy pismem z 28 stycznia 2025 r. oraz w stanowisku końcowym pismem z 15 września 2025 r. złożył wniosek o umorzenie postępowania administracyjnego KR II R 27/24, przeprowadzenie dowodów z dokumentów załączonych do pisma oraz wniosek o zawieszenie postępowania do czasu ostatecznego i prawomocnego zakończenia postępowania KR II R 26/24 w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 6 lipca 2010 r. nr 247/GK/DW/2010.

Komisja włączyła wnioskowane dokumenty do materiału dowodowego i oceniła treść tych dowodów, nie kwestionując ich.

W ocenie Komisji wniosek o zawieszenie niniejszego postępowania nie zasługuje na uwzględnienie. Zgodnie z poglądami prezentowanymi w doktrynie oraz w orzecznictwie sądowym, zagadnieniem wstępnym w rozumieniu przepisu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., może być tylko zagadnienie prawne, którego rozstrzygnięcie należy do właściwości innego organu lub sądu i zagadnienie to może być odrębnym przedmiotem postępowania przed tym organem lub sądem. W ocenie Komisji waloru zagadnienia wstępnego nie ma wskazywane postępowanie KR II R 26/24. Na wynik niniejszej sprawy KR II R 27/24 kontrolującej decyzję zmieniającą z 1 marca 2012 r. nr 137/GK/DW/12 nie oddziałuje wynik sprawy KR II R 26/24 kontrolującej zmienioną decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z 6 lipca 2010 r. nr 247/GK/DW/2010. Kontrola decyzji wydanej na podstawie art. 155 kpa nie musi być powiązana z kontrolą legalności decyzji pierwotnej wydanej na podstawie art. 7 dekretu (por. wyrok NSA z 17 kwietnia 2024 r. sygn. akt I OSK 1742/21). WSA w Warszawie w wyroku z 17 lutego 2025 r. sygn. akt I SA/Wa 29/24 stanął na stanowisku, że nie ma podstaw do

zawieszenia na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy, postępowania rozpoznawczego dotyczącego kontroli decyzji wydanej w trybie art. 155 k.p.a. do czasu zakończenia postępowania rozpoznawczego kontrolującego decyzję podlegającą zmianie. „Zdaniem Sądu sprawa zakończona decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z 9 września 2010 r., kontrolowana przez Komisję w niniejszej sprawie stanowi w sensie materialnoprawnym inną sprawę indywidualną (art. 1 pkt 1 k.p.a. w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy), od tej procedowanej w sprawie nr 25/23. W niniejszym postępowaniu rozpoznawczym oceniano legalność decyzji wydanej na skutek innego wniosku i w oparciu o inną podstawę materialnoprawną (art. 155 k.p.a.), niż sprawa kontrolowana, gdzie decyzja została wydana na skutek wniosku dekretowego i w oparciu o art. 7 dekretu. Wobec tego inny był przedmiot tych spraw i inne przesłanki wydania tych decyzji. Zatem była możliwa kontrola w odrębnym postępowaniu rozpoznawczym decyzji kasacyjnej z 9 września 2010 r., co też Komisja prawidłowo uczyniła.” W tej sytuacji Komisja uznała za niezasadny wniosek o zawieszenie niniejszego postępowania.

W ocenie Komisji, także wniosek o umorzenie niniejszego postępowania nie zasługuje na uwzględnienie. Pełnomocnik wskazuje, że w jego ocenie w odniesieniu do decyzji zmieniającej, ani zwrotowej nie doszło do wyczerpania żadnej z przesłanek z art. 30 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r. uprawniające Komisję do wzruszenia decyzji reprivatyzacyjnej, co skutkować powinno umorzeniem postępowania na podstawie art. 105 k.p.a.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 5 ustawy z 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję, w której umarza postępowanie rozpoznawcze. Komisja prowadziła postępowanie KR II R 27/24 albowiem decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z 1 marca 2012 r. nr 137/GK/DW/2012 zawierała wady i jako nieprawidłowa nie powinna się ostać w obrocie prawnym. Naruszenia prawa przy wydawaniu decyzji reprivatyzacyjnej zostały w przez Komisję udowodnione w toku postępowania rozpoznawczego i uzasadnione szczegółowo w decyzji. W takiej sytuacji w ogóle nie zachodziła podstawa do umorzenia postępowania przed Komisją.

V. Strony postępowania

Na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r. w zw. z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy z 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.

Jako strony postępowania przyjęto również beneficjentów decyzji zmieniającej, kontrolowanej w niniejszym postępowaniu.

VI. Konkluzja

Mając na uwadze powyżej 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 9 marca 2017 r. w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 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 niepozostawianiu w innym stosunku prawnym z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym. Wniosek składa się na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru (art. 252 § 1 i § 2 p.p.s.a.).

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

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

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

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

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