



Warszawa, dnia 28 maja 2025 r.

Sygn. akt KR II R 15/24

DECYZJA NR KR II R 15/24

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Arkadiusz Myrcha

Członkowie Komisji

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

po rozpoznaniu w dniu 28 maja 2025 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy
w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 grudnia 2007 r. nr
431/GK/DW/2007. dotyczącej gruntu nieruchomości położonej w Warszawie przy ul.
Berezyńskiej 10, oznaczonej w ewidencji gruntów jako dz. ew. nr 144 w obrębie 3-01-03, dla
której prowadzona jest księga wieczysta nr
z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy,

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

orzeka:

**stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 grudnia 2007 r. nr
431/GK/DW/2007 w całości**

UZASADNIENIE

I. Przebieg postępowania rozpoznawczego

Postanowieniem z dnia 4 września 2024 r. Komisja do spraw reprivatyzacji
nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 w zw.
z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze
w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 grudnia 2007 r. nr

431/GK/DW/2007, dotyczącej ustanowienia na lat 99 prawa użytkowania wieczystego do niezabudowanego gruntu o pow. 473 m², położonego w Warszawie przy ul. Berezyńskiej 10, oznaczonego w ewidencji gruntów jako dz. ew. nr 144 z obrębu 8-01-03 (poprzednio obręb 3-01-03).

Postanowieniem z dnia 4 września 2024 r., Komisja, na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., zawiadomiła właściwe organy administracji oraz sądy o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego.

Postanowieniem z dnia 4 września 2024 r., Komisja zwróciła się do Społecznej Rady przy Komisji o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 grudnia 2007 r. nr 431/GK/DW/2007, doręczone członkom Rady w dniu 25 września 2024 r.

Zawiadomieniem z dnia 4 września 2024 r. poinformowano strony postępowania o wszczęciu w dniu 4 września 2024 r. postępowania rozpoznawczego w niniejszej sprawie.

Powyższe postanowienia oraz zawiadomienie zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 12 września 2024 r.

Zawiadomieniami z dnia: 18 listopada 2024 r. (ogłoszone w BIP 18 listopada 2024 r.), 10 stycznia 2025 r. (ogłoszone w BIP 10 stycznia 2025 r.), 13 marca 2025 r. (ogłoszone w BIP 14 marca 2025 r.), 10 kwietnia 2025 r. (ogłoszone w BIP 10 kwietnia 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 10 czerwca 2025 r.

Zawiadomieniem z dnia 25 lutego 2025 r. zawiadomiono 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 lutego 2025 r.

W toku prowadzonego postępowania strony nie skorzystały z przysługującego im prawa wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji.

Pismem z dnia 23 maja 2025 r. stanowisko w przedmiotowej sprawie wyraziła Społeczna Rada przy Komisji. W opinii nr 12/2025 Społeczna Rada wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 27 grudnia 2007 r. nr 431/GK/DW/2007, gdyż organ

rażąco naruszył prawo w rozumieniu art. 156 § 1 k.p.a., albowiem działając w oparciu o art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy wydał decyzję na rzecz [redacted], któremu nie przysługiwał przymiot strony postępowania.

W odniesieniu do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Berezyńskiej 10, Komisja prowadzi odrębne postępowanie rozpoznawcze oznaczone sygnaturą akt KR II R 14/24. Na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 maja 2025 r. Komisja wydała decyzję nr KR II R 14/24, którą stwierdziła wydanie decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 27 grudnia 2007 r., nr 430/GK/DW/2007 z naruszeniem prawa co do lokalu nr 4 a w pozostałym zakresie stwierdziła jej nieważność.

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

1. Opis nieruchomości

Decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 grudnia 2007 r. nr 431/GK/DW/2007, objęta została nieruchomość o pow. 473 m², położona w Warszawie przy ul. Berezyńskiej 10, oznaczona w ewidencji gruntów jako dz. ew. nr 144 w obrębie 3-01-03. Działka wchodzi w skład dawnej nieruchomości w m.st. Warszawie Nr 2897- Praga (z zaświadczenia Sądu Grodzkiego z 11 października 1948 r., nr 1266 wynika że na dzień wydania zaświadczenia dla nieruchomości prowadzona była księga wieczysta nr 778). Działka gruntu nr 144 jest działką niezbudowaną.

W dacie wydania przedmiotowej decyzji reprivatyzacyjnej, nieruchomość była objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego obszaru Saska Kępa, uchwalonym Uchwałą Rady m.st. Warszawy Nr LXXXIII/2764/2006 z dnia 19 listopada 2006 r. Nieruchomość znajduje się w kwartale o nazwie 7-KZ1-M, dla którego plan ustala utrzymanie i rozwój funkcji z zakresu mieszkalnictwa wraz z towarzyszącymi usługami nieuciążliwymi o charakterze lokalnym. Plan nie przeznacza nieruchomości na cele publiczne. Nieruchomość objęta jest ochroną prawną dóbr kultury i znajduje się w rejestrze Służb Ochrony Zabytków.

Aktualnie dla przedmiotowej nieruchomości prowadzona jest księga wieczysta nr [redacted]. W dziale II księgi wieczystej prawo własności ujawnione jest na rzecz [redacted] (decyzją z dnia 17 lutego 2012 r., nr 37/2012 prawo użytkowania wieczystego zostało przekształcone w prawo własności).

2. Pierwotny właściciel nieruchomości i jego następcy prawni

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 zabudowanej parceli położonej przy ul. Berezyńskiej 10 ozn. nr hip. 2897 Praga (dla której została założona księga wieczysta nr 778) przysługiwał _____, na mocy aktu kupna z 29 stycznia 1936 r. (ujawniona w dziale II księgi wieczystej, wpisem jawnym z 11.02.1936 r.).

Postanowieniem z dnia 23 listopada 1946 r. nr I Zg 664/46 Sąd Grodzki w Warszawie uznał _____ za zmarłą. Datę śmierci ustalił na 9 maja 1946 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie - Wydział Hipoteczny postanowieniem z dnia 14.01.1948 r., o zamknięciu postępowania spadkowego po _____ właścicielce nieruchomości warszawskiej nr 2897 Praga wskazał, jako jej sukcesorów:

_____ do 5/12 części, _____ do 5/12 części oraz _____ do 2/12 części. W księdze wieczystej nr 778 - prowadzonej dla nieruchomości warszawskiej nr 2897 Praga, w dziale II, na podstawie wniosku z dnia 9 stycznia 1948 r., nr 153/48 dokonano w dniu 11 stycznia 1949 r. ww. osób, jako właścicieli.

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. Sprzedaż praw i roszczeń wynikających z przepisów dekretu warszawskiego przed złożeniem wniosku dekretowego.

Na podstawie umowy sprzedaży z dnia 16 stycznia 1948 r., sporządzonej w formie aktu notarialnego za nr rep. 163/48, następcy prawni _____ (dawna właścicielka): _____ osobiście oraz _____ w imieniu _____ sprzedali nieruchomość wraz z prawami i roszczeniami dekretowymi _____ i _____ (i _____) wszystkim w częściach równych niepodzielnie za cenę _____ złotych.

5. Wniosek dekretowy

W dniu 13 października 1948 r. _____ i _____ złożyli do Zarządu Miejskiego w m. st. Warszawie wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu położonego w Warszawie przy ul. Berezyńskiej 10, nr hip. 778.

6. Postępowanie w zakresie rozpoznania wniosku o przyznanie własności czasowej

Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie orzeczeniem ST/TN/15B/39/54 z dnia 7 października 1950 r. odmówiło [imię i nazwisko] i [imię i nazwisko] prawa własności czasowej do przedmiotowego gruntu i jednocześnie stwierdziło, że wszystkie budynki znajdujące się na przedmiotowym gruncie przeszły na własność Skarbu Państwa.

Minister Gospodarki Komunalnej decyzją z dnia 23 marca 1955 r., znak MT-1150-1/55 utrzymał w mocy ww. orzeczenie.

Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast decyzją z dnia 23.03.2001 r. stwierdził nieważność decyzji Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia 23 marca 1955 r., znak MT-1150-1/55.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z dnia 28 stycznia 2002 r., znak KOC/2866GO/01, uchyliło orzeczenie Prezydium Rady Narodowej i przekazało sprawę do ponownego rozpoznania organowi I instancji.

7. Następcy prawni po nabywcach roszczeń.

W dniu 4 stycznia 1950 r. zmarła [imię i nazwisko] Postanowieniem Sądu Grodzkiego z dnia 20 czerwca 1950 r., wydanym w sprawie o sygn. akt VII Sp 92/50, spadek po [imię i nazwisko] nabyli dzieci: syn [imię i nazwisko] i córka [imię i nazwisko] po ½ części spadku każde z nich.

W dniu 21 lutego 1976 r. zmarła [imię i nazwisko] (wówczas [imię i nazwisko]). Postanowieniem Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia z dnia 16 stycznia 2001 r., wydanym w sprawie o sygn. akt I Ns 1072/00, spadek po [imię i nazwisko] na podstawie ustawy nabyli mąż [imię i nazwisko], brat [imię i nazwisko] po ½ części spadku każdy z nich.

W dniu 28 kwietnia 1976 r. zmarła [imię i nazwisko] Postanowieniem Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia z dnia 16 stycznia 2001 r., wydanym w sprawie o sygn. akt I Ns 1072/00, spadek po [imię i nazwisko] na podstawie ustawy nabyła córka [imię i nazwisko] w całości.

W dniu 20 listopada 1984 r. zmarł [imię i nazwisko] Postanowieniem Sądu Rejonowego dla Warszawy z dnia 20 stycznia 1986 r., wydanym w sprawie o sygn. akt II Ns 672/95, spadek po nim nabyła na podstawie testamentu własnoręcznego z dnia 22 stycznia 1979 r. [imię i nazwisko] w całości.

W dniu 7 kwietnia 1994 r. zmarła [imię i nazwisko] Postanowieniem Sądu Rejonowego w

Sanoku z dnia 16 czerwca 1994 r., sygn. akt I Ns 230/94 spadek po
ustawy nabył w całości syn

na podstawie

8. Sprzedaż praw i roszczeń wynikających z przepisów dekretu warszawskiego przed wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej

Umową z dnia 25 kwietnia 2007 r. (akt not. rep. A nr 3260/2007) /
reprezentowani przez / sprzedali
całe należące do nich udziały w prawach i roszczeniach do
nieruchomości położonej przy ul. Berezyńskiej 10 w Warszawie (w skład, której wchodzi
działki: 143 i 144) objętej księgą wieczystą nr HIP Kw-778 (obejmujące prawo o ustanowienie
prawa użytkowania wieczystego do gruntu, prawo do odszkodowania z jakiegokolwiek tytułu,
do nieruchomości, a także udziały we współwłasności budynku i budowli) za łączną kwotę
na którą składała się: wartość udziałów w prawach i roszczeniach o ustanowienie
użytkowania wieczystego gruntu w kwocie złotych i wartość udziałów we
współwłasności budynku w kwocie złotych.

9. Postępowanie reprivatyzacyjne

Prezydent m.st. Warszawy, po rozpatrzeniu wniosku / i
z dnia 13 października 1948 r., decyzją z dnia 27 grudnia 2007 r., nr
431/GK/DW/2007 orzekł o ustanowieniu na lat 99 prawa użytkowania wieczystego do
niezabudowanego gruntu, oznaczonego w ewidencji gruntów jako działka nr 144 z obręb 3-01-
03 o powierzchni 473 m², położonego przy ul. Berezyńskiej 10, uregulowanego w księdze
wieczystej KW nr 778 na rzecz

Nadto, w punktach od V do XI Prezydent m. st. Warszawy zawarł postanowienia
zawierające elementy cywilno-prawne. Organ określił prawa i obowiązki stron umowy (pkt V,
pkt VI). Organ 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 VI). Organ określił
odpowiedzialność stron przyszłej umowy w przypadku nieprawidłowego jej wykonania oraz
przyczyny rozwiązania umowy (pkt VII, VIII). Organ określił przysługujące użytkownikowi
wieczystemu wynagrodzenie na wypadek wygaśnięcia użytkowania, za wzniesione przez niego
lub nabyte na własność budynki i inne urządzenia (pkt IX). Zaś pkt X i pkt XI dotyczyły
nienaruszenia praw i obowiązków osób trzecich i uregulowania kwestii nierozstrzygniętych

decyzją w ustawie o gospodarce nieruchomościami i kodeksie cywilnym.

10. Stan prawny nieruchomości po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej

Decyzja reprivatyzacyjna Prezydenta m.st. Warszawy z 27 grudnia 2007 r., nr 431/GK/DW/2007 została wykonana zawarciem umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste (akt notarialny z dnia 22 maja 2009 r., rep. A 5645/2009). W dziale II księgi wieczystej nr _____ prawo własności ujawnione jest na rzecz _____ (decyzją z dnia 17 lutego 2012 r., nr 37/2012 prawo użytkowania wieczystego zostało przekształcone w prawo własności).

11. Materiał dowodowy zgromadzony przez Komisję

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie dokumentów zgromadzonych w toku postępowania rozpoznawczego (KR II R 15/24) oraz poprzedzających go czynności sprawdzających (KR II S 118/18), 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 dnia 9 marca 2017 r. przysługują Komisji – w przypadku stwierdzenia, że zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a. lub w przepisach szczególnych - uprawnienia do stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej. 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 reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

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

Powszechnie przyjmuje się, że przesłanki stwierdzenia nieważności wymienione są

enumeratywnie w art. 156 § 1 k.p.a. Nie są one oparte na uznaniu, a ich ustalenie musi pociągać za sobą stwierdzenie nieważności. Wyjątkiem są okoliczności wystąpienia przesłanki z art. 156 § 2 k.p.a., czyli gdy doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne (M. Jaśkowska [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el. 2022, art. 156), o ile 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., co ma zastosowanie w niniejszej sprawie. Zatem możliwość podważenia zapadłego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej jest dopuszczalne jedynie w przypadku zaistnienia jednej z kwalifikowanych wad określonych w art. 156 § 1 k.p.a. Usunięcie kwalifikowanych nieprawidłowości, które mogły wystąpić w trakcie trwania procesu administracyjnego, stanowi nadrzędny cel postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji i usprawiedliwia podważenie ogólnej zasady trwałości decyzji administracyjnych zawartej w art. 16 k.p.a.

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

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

W ocenie Komisji decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 grudnia 2007 r., nr 431/GK/DW/2007 wydana została z rażącym naruszeniem prawa, ponieważ doszło do zbycia praw i roszczeń, a w konsekwencji przyznania statusu strony postępowania dekretowego nabywcom i spadkobiercom nabywców praw i roszczeń.

Przepisem definiującym pojęcie strony postępowania administracyjnego, w tym również

strony postępowania o przyznanie prawa użytkowania wieczystego na podstawie przepisów dekretu warszawskiego, jak już wspomniano w wywodach powyżej jest art. 28 k.p.a. Zgodnie z jego treścią stroną jest każdy czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny.

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

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

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

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 czerwca 2022 r. (sygn. akt I OPS 1/22), zapadłą w składzie siedmiu sędziów, która w ocenie Komisji ostatecznie rozstrzygnęła to zagadnienie. W orzeczeniu tym wskazano, że „stosunki administracyjnoprawne mają charakter jednostronny ściśle powiązany z władczymi kompetencjami organów administrujących. Źródłem sytuacji prawnych w prawie administracyjnym mogą być wyłącznie normy prawne i jedynie bezpośredni związek interesu indywidualnego z tymi normami pozwala kwalifikować go jako interes prawny. Skutki czynności prawnej dokonanej przez podmioty prawa cywilnego samoistnie nie stanowią źródła interesu prawnego w przestrzeni prawa administracyjnego”. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „z samej umowy przelewu, ujętej w art. 509 k.c., której przedmiotem jest wierzytelność odszkodowawcza za odjęcie prawa własności nieruchomości w wyniku zdarzenia lub aktu ze sfery prawa publicznego, nabywcy tej wierzytelności w sprawie o

ustalenie odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 u.g.n., nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. Dla uzyskania przymiotu strony, w rozumieniu art. 28 k.p.a., konieczne jest istnienie normy prawa materialnego, która łączyłaby z faktem zawarcia umowy przelewu wierzytelności skutek w postaci przypisania nabywcy wierzytelności interesu prawnego”.

Wyżej przytoczony pogląd prawny potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 29 sierpnia 2022 r. w sprawie sygn. I OSK 2034/20 i I OSK 2875/20, odnoszących się bezpośrednio do roszczeń dekretowych. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego „przepisy dekretu warszawskiego nie normują (...) skutków prawnych nabycia praw określonych w tym dekrete przez osoby, które zawarły takie umowy (dopisek: umowy nabycia udziałów w prawach i roszczeniach wynikających z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego). Przedmiotem tych umów nie jest bowiem prawo własności gruntu nieruchomości warszawskiej, skoro według art. 1 powołanego dekretu, wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy przeszły na własność gminy m.st. Warszawy (...). Skutki prawne wspomnianych wyżej umów w sferze podmiotowej dla wydania decyzji na podstawie dekretu warszawskiego o przyznaniu praw określonych w tym dekrete należy zatem ocenić przez pryzmat przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, tj. przez pryzmat art. 28 k.p.a., w którym przymiot strony postępowania administracyjnego został oparty przez ustawodawcę na przysługiwaniu interesu prawnego lub obowiązku, którego dotyczy to postępowanie.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że „przepisy dekretu warszawskiego nie kreują normy materialnoprawnej przypisującej stronom umowy nabycia praw i roszczeń interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie tego dekretu w celu przyznania praw określonych w tym dekrete. Takiej normy materialnoprawnej, mającej zastosowanie do dekretu warszawskiego, nie kreują także inne akty prawne. Norma taka nie wynika również z przepisów prawa cywilnego. Sama bowiem podstawa cywilnoprawna zawarcia takiej umowy - w kontekście przedstawionej powyżej analizy - nie tworzy interesu prawnego w procedurze administracyjnej prowadzonej na podstawie dekretu warszawskiego. Umowa taka nie może bowiem modyfikować ustawowo określonego podmiotowego zakresu uprawnień unormowanych w dekrete warszawskim, skoro zakres tych uprawnień nie może być wynikiem zgodnych oświadczeń woli stron tej umowy. Przedmiot omawianej umowy nie mieści się również w wartościach chronionych dekretem warszawskim i w celu, któremu ten dekret służył. Skoro bowiem ustawodawca zadeklarował w dekrete zrekompensowanie właścicielom gruntów warszawskich pozbawienie ich prawa własności przyznaniem praw określonych w powołanym dekrete, to podmioty tego uprawnienia nie mogą w wyniku własnej woli zmienić

woli prawodawcy i wskazać innego adresata tego uprawnienia”.

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

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

Ostateczne potwierdzenie, że nabywcom praw i roszczeń wynikających z dekretu warszawskiego nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. do uzyskania prawa użytkowania wieczystego w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 dekretu warszawskiego stanowi uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2024 r., I OPS 1/23. W tej sprawie wszczętej na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego podjął następującą uchwałę: "Stronie umowy przelewu wierzytelności określonej w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. z 1945 r. Nr 50, poz. 279 z późn. zm.), nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, z późn. zm.) do uzyskania prawa użytkowania wieczystego w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 powołanego dekretu". Jest to następstwem uznania przez skład powiększony, że uprawnienie restytucyjne wynikające z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu przysługuje wyłącznie osobie, która utraciła prawo własności, ewentualnie jej spadkobiercom.

Naczelny Sąd Administracyjny w cytowanej uchwale stwierdził, iż "przyznanie praw określonych w art. 7 dekretu warszawskiego, w literalnym ujęciu tego przepisu, następuje więc tylko na rzecz dotychczasowego właściciela gruntu. Potwierdzeniem tak wąskiego podmiotowo ujęcia w omawianym przepisie kręgu osób uprawnionych do uzyskania prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy w celu dalszego korzystania z gruntu odebranego dekretem, jest treść art. 7 dekretu warszawskiego. Normatywnym wyznacznikiem dopuszczalności przyznania prawa do gruntu odebranego dekretem była więc możliwość korzystania z tego gruntu w

określony sposób jedynie przez jego dotychczasowego (uprzedniego) właściciela, a nie przez każdy z podmiotów uprawnionych do wnioskowania o ustanowienie prawa do gruntu. W ten sposób dekretowy ustawodawca przewidział możliwość dopuszczalności przyznania prawa do gruntu tylko na rzecz jego dotychczasowego właściciela, niezależnie od tego, czy właścicielem tym była osoba fizyczna, czy osoba prawna".

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

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

Komisja w pełni podziela wywody i argumentację zaprezentowaną przez Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 10 kwietnia 2024 r., sygn. I OPS 1/23. Pogląd ten został także podzielony w kolejnych wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego, m.in. w wyroku z dnia 28 czerwca 2024 r., sygn. akt I OSK 677/22, z dnia 22 października 2024 r. I OSK 1055/22 czy w wyroku z dnia 28 stycznia 2025 r. I OSK 2363/21.

W wyroku z dnia 22 października 2024 r., wydanym w sprawie o sygn. akt I OSK

1055/22, Naczelny Sąd Administracyjny, stanął na stanowisku, że uchwała NSA w składzie poszerzonym z dnia 10 kwietnia 2024 r., sygn. I OPS 1/23, może mieć zastosowanie w postępowaniu nadzorczym do decyzji wydanych kilka lat wcześniej. Podjęta uchwała nie mogła mieć znaczenia do przypadków odległych czasowo, natomiast do współczesnych decyzji wydanych po rozpatrzeniu wniosków o przyznanie prawa do gruntu nieruchomości warszawskich, nie ma takich ograniczeń czasowych.

Natomiast w wyroku z dnia 28 stycznia 2025 r., wydanym w sprawie o sygn. akt I OSK 2363/21, Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził, że „w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że uznanie umów notarialnych za skuteczną podstawę w rozumieniu prawa administracyjnego do przyznania decyzją reprivatyzacyjną praw osobom wskazanym w tych umowach jako nabywcy praw i roszczeń stanowi rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu, określającego podmiotowy zakres przyznania prawa do gruntu nieruchomości warszawskiej, co wyczerpuje przesłankę określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. także w powiązaniu z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r.”

Przekładając powyższe na realia niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że doszło do dwukrotnej sprzedaży udziałów w prawach i roszczeniach nieruchomości przy ul. Berezyńskiej 10.

Na podstawie umowy sprzedaży z dnia 16 stycznia 1948 r.,
i sprzedali nieruchomość wraz z prawami i
roszczeniami dekretowymi
i) wszystkim w częściach równych niepodzielnie. Następnie
przed wydaniem decyzji przez Prezydenta m.st. Warszawa ustanawiającej prawo użytkowania
wieczystego do działki ewidencyjnej nr 144 umową z dnia 25 kwietnia 2007 r.
i sprzedali całe należące
do nich udziały w prawach i roszczeniach do nieruchomości położonej przy ul. Berezyńskiej 10
w Warszawie obejmujące m. in. prawo o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do
gruntu.

W świetle powyższych ustaleń oraz rozważań prawnych, w ocenie Komisji kontrolowana decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Prezydent m.st. Warszawy niesłusznie uznał nabywcę roszczeń – _____ za następcę prawnego dawnego właściciela hipotecznego, a więc za stronę postępowania dekretowego, pomimo że nie posiadał w tym zakresie interesu prawnego _____ nabył jedynie roszczenia w drodze umowy cywilnoprawnej od wcześniejszych nabywców bądź spadkobierców wcześniejszych nabywców roszczeń, tj. _____, którzy sami nabyli

roszczenia na podstawie umowy sprzedaży z dnia 16 stycznia 1948 r., od następców prawnych dawnej właścicielki hipotecznej tj.

Nabywca roszczeń nie ma interesu prawnego w postępowaniu reprivatyzacyjnym i nie powinien być stroną takiego postępowania.

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

3. Złożenie wniosku dekretowego przez osobę nieuprawnioną, której nie przysługiwała legitymacja.

Zgodnie z art. 61 § 1 k.p.a., postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Przepis ten przewiduje zatem dwa sposoby wszczęcia ogólnego postępowania administracyjnego. W obu przypadkach czynności skutkujące wszczęciem postępowania powinny być podjęte przez podmioty uprawnione i powinny odpowiadać określonym w przepisach wymaganiom. Według wyroku NSA z dnia 26 lutego 2009 r., I OSK 554/08, LEX nr 518252, niedopuszczalne jest mieszanie trybów postępowania, tj. traktowanie postępowania wszczętego na wniosek tak, jak postępowania wszczętego z urzędu.

Przepis art. 7 dekretu warszawskiego w ust. 1 określił podmioty uprawnione do złożenia wniosku o przyznanie dotychczasowemu właścicielowi gruntu prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym. Z treści ww. przepisu wynika, że uprawnionymi do złożenia wniosku dekretowego byli: dotychczasowy właściciel gruntów, prawni następcy właściciela - będący w posiadaniu gruntu, osoby prawa dotychczasowego właściciela reprezentujące oraz użytkownik gruntu - w przypadku gruntów oddanych w zarząd i użytkowanie. Powyższy katalog jest katalogiem zamkniętym.

Natomiast zgodnie z art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego gmina uwzględni wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, a jeżeli chodzi o osoby prawne - ponadto, gdy użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w myśl planu zabudowania nie pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej.

Zdaniem Komisji wskazane powyżej przepisy podlegają ścisłej wykładani uniemożliwiającej rozszerzenie kręgu podmiotów mogących zainicjować postępowanie dekretowe i uzyskać prawo użytkowania wieczystego.

W judykaturze wskazuje się, że orzeczenie dekretowe rozstrzygające w przedmiocie wniosku złożonego przez osoby nie należące do kręgu podmiotów do tego legitymowanych, a wymienionych w art. 7 ust. 1 dekretu, rażąco narusza prawo, czyli art. 7 ust. 1 i 2 wymienionego dekretu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 listopada 2010 r., I OSK 1133/10). Jeżeli (...) decyzja została wydana po rozpoznaniu wniosku o przyznanie prawa własności czasowej do nieruchomości warszawskiej, (...), bez rozważenia, czy pochodzi on od podmiotu, który z takim wnioskiem mógł wystąpić, czyli takiego, który był prawnie właściwy do jego złożenia, (...), niewątpliwie musi być uznana za rażąco wadliwą (...). Wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego podmiotu nieuprawnionego nie powinien (...) doprowadzić do merytorycznego rozstrzygnięcia, tak pozytywnego, jak i negatywnego, lecz do stwierdzenia bezprzedmiotowości postępowania (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 2005 r., OSK 8/04).

Z kolei w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2014 r., I OSK 2596/12, zaakceptowano stanowisko, wedle którego stwierdzono wadliwość orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy, a odmawiającego dotychczasowym właścicielom nieruchomości prawa własności czasowej, ze względu na fakt, iż nie złożyli oni wniosku o ustanowienie tego prawa, a więc postępowanie administracyjne wszczęte zostało z rażącym naruszeniem prawa, bo bez wniosku uprawnionych podmiotów.

Komisja wskazuje również, że ustalenie legitymacji formalnej podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku dekretowego z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego jest warunkiem sine qua non dla rozpoznania sprawy z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego i orzeczenia o ustanowieniu użytkowania wieczystego do gruntu. W literaturze i orzecznictwie sądowym podkreśla się, że ustalenie kręgu podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku w trybie art. 7 dekretu warszawskiego, było i jest obowiązkiem organów administracji publicznej prowadzących wedle swojej właściwości postępowanie w tym trybie. Prawidłowe zatem ustalenie osób uprawnionych do złożenia wniosku dekretowego stanowi jeden z podstawowych obowiązków organu prowadzącego postępowanie administracyjne, wykonywany już we wstępnej fazie postępowania administracyjnego.

Przekładając powyższe na grunt niniejszej sprawy Komisja wyjaśnia, że Prezydent m.st. Warszawy rozpoznając wniosek dekretowy winien był w pierwszej kolejności ustalić, komu przysługiwała legitymacja do złożenia wniosku dekretowego oraz czy z wnioskiem dekretowym wystąpiła osoba uprawniona. Powyższe ustalenia warunkowały możliwość wydania decyzji orzekającej co do istoty sprawy na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego. Ustalenie przez Prezydenta braku legitymacji do złożenia wniosku dekretowego po stronie składającego

wniosek winno skutkować umorzeniem postępowania, jako bezprzedmiotowego (na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego).

Ponadto Komisja wskazuje, że ostatnią właścicielką ujawnioną w dziale II księgi hip nr 2897 – Praga była _____ na mocy aktu kupna z dnia 29 stycznia 1936 r. Zaznaczyć trzeba, że z dniem 21 listopada 1945 r. tj. z dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego grunt przedmiotowej nieruchomości przeszedł na własność gminy m. st. Warszawy. Zatem w niniejszej sprawie wniosek dekretowy wobec jej śmierci w dniu 9 maja 1946 r. (uznana za zmarłą) mogli złożyć wyłącznie jej spadkobiercy: _____

_____ oraz _____

Tymczasem w dniu 13 października 1948 r. wniosek złożyli _____ i _____ inicjując tym samym postępowanie o przyznanie prawa własności czasowej na podstawie przepisów dekretu warszawskiego. Legitymację do podjęcia tego rodzaju czynności wywodzili oni właśnie z umowy zawartej w dniu 16 stycznia 1948 r.

Jednocześnie, jak już wcześniej wskazano, niemożliwym jest zbycie uprawnień przyznanych przez przedmiotowy akt prawny, a tym samym niemożliwym jest zbycie interesu prawnego i statutu strony postępowania dekretowego. Zatem niniejsza czynność prawna nie dawała _____ i _____ uprawnień do skutecznego złożenia wniosku dekretowego. To zaś prowadzi do konkluzji, zgodnie z którą postępowanie administracyjne odnośnie przyznania użytkowania wieczystego do nieruchomości położonej przy ul. Berezyńskiej 10 zostało wszczęte przez podmiot nieposiadający przymiotu strony.

W świetle powyższych okoliczności, wydanie kontrolowanej decyzji świadczy o rażącym naruszeniu art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w zw. z art. 61 k.p.a., co powoduje że decyzja Prezydenta obarczona jest kwalifikowaną wadą prawną wyrażoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

4. Elementy cywilno-prawne w decyzji reprivatyzacyjnej

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

ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w trybie przepisów dekretu przebiega w dwóch etapach.

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

Następny etap prowadzony jest na gruncie cywilnoprawnym i kończy się zawarciem umowy w formie aktu notarialnego, pomiędzy gminą i osobą uprawnioną z decyzji. W ramach tego drugiego etapu gmina rozstrzyga o warunkach zawarcia umowy, a więc również o prawach i obowiązkach stron umowy. Dopiero wówczas możliwe jest wiążące ustalenie praw i obowiązków stron umowy, m.in. poprzez odpowiednie odesłania do przepisów kodeksu cywilnego jak i sankcji skutkującej rozwiązaniem umowy przed jej upływem w przypadku korzystania z gruntu w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie.

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

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

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

W pkt V decyzji reprivatyzacyjnej, organ stwierdził, że w przypadku zbycia użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich osoby te będą uiszczać opłaty roczne na zasadach ogólnych.

W pkt VI 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 VI decyzji reprivatyzacyjnej, a pkt I, II, które stanowią merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy sensu stricto. Uzależnienie obowiązywania stanu prawnego ukształtowanego w rozstrzygnięciu merytorycznym od ziszczenia się zdarzenia przyszłego i niepewnego, stanowi rozstrzygnięcie o charakterze władczym, o którym mowa jest w art. 162 §

1 pkt 2 k.p.a. Nadto, uznanie przez organ decyzji jako bezprzedmiotowej także pociąga za sobą skutek w postaci stwierdzenia wygaśnięcia decyzji, zgodnie z art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. Mając na uwadze powyższe nie sposób jest uznać, że postanowienie zawarte w pkt VI decyzji reprivatyzacyjnej ma jakkolwiek charakter wyłącznie informacyjny, bowiem jego władczy charakter wynika wprost z art. 162 k.p.a. (por. wyrok NSA z 17 kwietnia 2024 r. sygn. akt I OSK 1741/22).

W pkt VII decyzji reprivatyzacyjnej, organ stwierdził, że użytkownicy wieczystości obowiązani są korzystać z nieruchomości zgodnie z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

W pkt VIII decyzji reprivatyzacyjnej organ stwierdził, że „nieprzestrzeganie przez użytkowników wieczystych warunków określonych w pkt VII może skutkować rozwiązaniem umowy”. Ponadto „umowa o oddanie w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu przed upływem określonego w niej terminu, na jaki została zawarta, również w przypadku jeżeli użytkownik korzysta z terenu w sposób sprzeczny z jego przeznaczeniem lub narusza postanowienia umowy.

Z kolei w pkt IX decyzji organ zawarł zapisy odnoszące się do przysługującego użytkownikowi wieczystemu wynagrodzenia - w razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego, za wzniesione przez niego lub nabyte na własność budynki i inne urządzenia. W punkcie tym organ w sposób stanowczy wskazał wysokość wynagrodzenia oraz sytuację, w której wynagrodzenie nie przysługuje.

Natomiast w pkt X decyzji wskazano, że ustanowione niniejsza decyzja prawo nie narusza praw osób trzecich istniejących w dniu jego wydawania, a ewentualne roszczenia osób trzecich mogą być dochodzone na drodze cywilnej.

W pkt XI 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 przewidywały w tym zakresie kompetencji orzeczniczych organów administracji publicznej, to sprawa ta, w myśl art. 2 § 3 k.p.c. należy do drogi postępowania cywilnego (...) 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 V do XI decyzji organ zawarł rozstrzygnięcia dotyczące sfery cywilnoprawnej tj. przyszłej umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Wypada dostrzec, że organ poprzedził te elementy decyzji sformulowaniem „oraz stwierdzam, że”. Postanowienia z pkt V do XI decyzji mają walor rozstrzygający sprawę, mimo poprzedzenia ich słowami „oraz stwierdzam, że”: po pierwsze nie zostały one poprzedzone sformulowaniem „informuję”, ani innym równoznacznym świadczącym o woli organu do poinformowania stron. Po drugie zapisy te znajdują się w części imperatywnej decyzji, w której organ wyraża wolę ukształtowania sprawy administracyjnej. Po trzecie sformułowanie „stwierdzam, że” jest charakterystyczne dla decyzji administracyjnych o charakterze deklaratoryjnym.

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

Po pierwsze, postanowienia decyzji nie zostały poprzedzone zwrotem „oraz informuję” 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 (...) obciążone 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.).

Mając na uwadze powyższe, wydana przez Prezydenta decyzja obciążona jest kwalifikowaną wadą prawną wyrażoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

5. Skutki prawne wywołane decyzją

W myśl art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. 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.

Po dokonaniu analizy stanu faktycznego i prawnego, Komisja stwierdziła, że w sprawie nie zaistniały nieodwracalne skutki prawne. Decyzja nr 431/GK/DW/2007 z dnia 27 grudnia 2007 r., została wykonana zawarciem umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste (umowa z dnia 22 maja 2009 r.), jednakże nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r.

Wykonanie decyzji poprzez ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do gruntu 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 zauważyć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że 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 wywołany przez decyzję, po której doszło do zbycia jej przedmiotu w trybie cywilistycznym (vide: uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r., sygn. akt III AZP 4/92 i Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2000 r. sygn. akt OPS 14/99, z dnia 9 listopada 1998 r. sygn. akt OPK 4/98, z dnia 16 grudnia 1996 r., sygn. akt OPS 7/96, wyrok NSA z dnia 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.

Komisja, działając na podstawie ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Art. 40 ust. 1 tej ustawy stanowi, że decyzja, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2.3 lub 3a oraz ust. 3, stanowi podstawę wykreślenia w księdze wieczystej wpisu dokonanego na podstawie uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej albo dokonanych po tym wpisie wpisów użytkowania wieczystego lub własności nieruchomości oraz stanowi podstawę wpisania jako właściciela odpowiednio m.st. Warszawy albo Skarbu Państwa. Przepis art. 10 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece nie stosuje się.

W postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2020 r., sygn. akt I CSK 662/18 wskazano (odnosząc się do brzmienia przepisu art. 40 ust. 1 ustawy przed nowelizacją), że „decyzja Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich uchylająca decyzję reprivatyzacyjną stanowi podstawę wykreślenia w księdze wieczystej (...) wpisu dokonanego z jej uwzględnieniem (art. 40 ust. 1 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 2017 r., poz. 718).”

Wobec powyższego należy stwierdzić, że Komisja jako organ ma własne kompetencje wynikające z powszechnie obowiązującego prawa, do usunięcia skutków danego zdarzenia

prawnego, zaistniałego po wydaniu kontrolowanej w trybie nieważnościowym, decyzji administracyjnej. W przedmiotowej sprawie decyzja Komisji stanowi podstawę wykreślenia w księdze wieczystej wpisu dokonanego bezpośrednio na podstawie tej decyzji reprivatyzacyjnej, a dotyczącego wpisu prawa własności na rzecz beneficjentów decyzji lub ich spadkobierców.

W zaistniałym stanie prawnym Komisja stwierdziła nieważność kontrolowanej decyzji Prezydenta m. st. Warszawy.

IV. Strony postępowania

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

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

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

V. 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 dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Przewodniczący Komisji

Arkadiusz Myrcha

Pouczenie:

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 10 ust. 4 ustawy z 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, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 52 § 1, art. 53 § 1 oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2024 r. poz. 935; dalej: p.p.s.a.). Skarga powinna czynić zadość wymogom określonym w art. 57 p.p.s.a. Do skargi należy dołączyć jej odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom (w tym dla tut. organu), a ponadto jeżeli w Sądzie nie złożono załączników w oryginale po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych (art. 47 § 1 p.p.s.a.).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

