



Komisja do spraw reprivatyzacji
nieruchomości warszawskich

Warszawa, dnia 10 grudnia 2025 r.

Sygn. akt KR I R 9/25

DECYZJA nr KR I R 9a/25

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Arkadiusz Myrcha

Członkowie Komisji:

Robert Kropiwnicki, Christian Młynarek, Mirosław Józef Pampuch, Adrian Wasielewski, Anna Wierzbica,

po rozpoznaniu w dniu 10 grudnia 2025 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy,
w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 26 czerwca 2012 r. nr
285/GK/DW/2012 dotyczącej nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Odolańskiej 7,
stanowiącej działkę ewidencyjną nr , obręb , dla której prowadzona jest księga
wieczysta nr , ozn. hip ,

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, D G , Z S , J
P G , A W O , F S O , J
O O , J C , H S R , T Cl ,
G J S , J G -B , M M ,
T F M , J N -K , M M S ,
E , S J C , A J W , K A T ,
E J K , P S P S , K S ,
A W , N B , J A S , I ,
B -K , K A K , E B L , M S ,
M S S , C S ,

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt. 4 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.), 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 wydanie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 26 czerwca 2012 r. nr 285/GK/DW/2012 z naruszeniem prawa.

UZASADNIENIE

I. Przebieg postępowania administracyjnego przed Komisją.

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 w zw. z art. 16 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., postanowieniem z dnia 26 lipca 2018 r. wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze, pod sygn. akt KR III R 7/18, dotyczące nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Odolańskiej 7 (d. ul. Wiktorska 10, Odolańska), w sprawie: decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 26 czerwca 2012 r. nr 285/GK/DW/2012 oraz decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 września 2013 r. nr 359/GK/DW/2013.

Decyzją z dnia 17 września 2018 r. w sprawie o sygn. akt KR III R 7/18 Komisja:

- w punkcie I stwierdziła wydanie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 26 czerwca 2012 r., nr 285/GK/DW/2012 z naruszeniem prawa.
- w punkcie II stwierdziła wydanie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 września 2013 r., nr 359/GK/DW/2013 z naruszeniem prawa.

Komisja uznała, że Prezydent m.st. Warszawy rażąco naruszył prawo poprzez nieustalenie przesłanki posiadania gruntu przez dotychczasowego właściciela lub następcę prawnego dawnego właściciela w chwili złożenia wniosku dekretoowego.

Na powyższą decyzję, strony wniosły skargi.

Wyrokiem z dnia 23 października 2020 r. sygn. akt I SA/Wa Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił zaskarżoną decyzję, nie podzielając stanowiska Komisji w zakresie przesłanki posiadania.

Sąd wskazał przy tym, że Komisja rozpoznając ponownie sprawę, mając na uwadze ustalenia sądu, dokona oceny stanu faktycznego, w tym przesłanki posiadania, a następnie wyda decyzję odpowiadającą prawu.

Powyższy wyrok został zaskarżony przez Komisję skargą kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Na rozprawie w dniu 14 listopada 2024 r. pełnomocnik skarżącej kasacyjnie Komisji

cofnął w całości skargę kasacyjną, co skutkowało umorzeniem postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym postanowieniem z dnia 14 listopada 2024 r., sygn. akt I OSK

Obecnie sprawa prowadzona jest pod sygn. akt KR I R 9/25.

W dniu 26 lutego 2025 r. zamieszczono na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości informację o zmianie sygnatury niniejszej sprawy.

Zawiadomieniem z dnia 6 listopada 2025 r. poinformowano strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Zawiadomienie to zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 13 listopada 2025 r.

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

Spółeczna Rada w opinii z dnia 1 grudnia 2025 r. nr 39/25 wniosła o stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa.

II.

Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje:

1. Opis nieruchomości.

Nieruchomość warszawska położona dawniej przy ul. Wiktorskiej 10, Odolańskiej - pierwotnie uregulowana była w dawnej księdze hipotecznej nr o powierzchni 1658 m².

Obecnie nieruchomość stanowią działki w obrębie :

- 1) nr o powierzchni 310 m² - zabudowana budynkiem mieszkalnym, dla której prowadzona jest księga wieczysta nr oznaczona jako ul. Odolańska 7 (decyzja z dnia 26 czerwca 2012 r. nr 285/GK/DW/2012),
- 2) nr o powierzchni 629 m² - niezabudowana, dla której prowadzona jest księga wieczysta nr oznaczona jako ul. Odolańska (decyzja z dnia 27 września 2013 r. nr 359/GK/DW/2013)
- 3) nr o powierzchni 112 m² - niezabudowana, dla której prowadzona jest księga wieczysta nr oznaczona jako ul. Odolańska (decyzja z dnia 27 września 2013 r. nr 359/GK/DW/2013).

Nadto w skład nieruchomości hipotecznej wchodzi działki, do których Prezydent m.st. Warszawy wydał dnia 7 kwietnia 2014 r. decyzję nr 107/GK/DW/2014 odmawiającą ustanowienia użytkowania wieczystego: nr (zabudowana budynkiem mieszkalnym przy ul.

Wiktorskiej 10), nr (teren przylegający do budynku z dz. nr), nr (teren przylegający do budynku z dz. nr), nr (pas drogi publicznej ul. Odolańskiej).

Przed wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej (dot. zabudowanej dz. nr) zostały wyodrębnione następujące lokale: nr 4, 8, 9, 11, 21.

Obecnie w księdze wieczystej nr (dz. nr), właścicielem nieruchomości jest J N -K (udział 3421/10000) oraz właściciele wyodrębnionych lokali (nr 3, 12, 19, 6, 5, 2, 18, 1, 14, 7, 9, 8, 4, 21, 11, 25, 23, 24, 27, 26). Natomiast, w księdze wieczystej nr (dz. nr), właścicielem jest M.st. Warszawa, M : S S , C S , zaś w księdze wieczystej nr (dz. nr), właścicielem jest M.st. Warszawa, K Sp. z o.o., El... J K i, M K , A J W : S J O: , M M S -E l.

2. Pierwotni właściciele nieruchomości.

Tytuł własności zgodnie z zaświadczeniem Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 2 lutego 1948 r. nr regulowany był wpisem na rzecz I I K ..

Następnie Sąd Grodzki w Warszawie postanowieniem z dnia 17 listopada 1948 r. sygn. akt stwierdził, iż prawa do spadku po I I K , uznanym za zmarłego z dniem 8 maja 1946 r. przeszły w całości na I K - jego ciotecznego brata.

3. Sprzedaż praw i roszczeń.

Aktem notarialnym Rep. z dnia 17 czerwca 1950 r. I K sprzedał wszystkie swoje prawa do gruntu nieruchomości w Warszawie przy ul. Wiktorskiej nr 10 i ul. Odolańskiej nr 7, oznaczonej nr hip. , o powierzchni 1658,27 m² oraz znajdującego się na tym placu od ul. Odolańskiej domu mieszkalnego, murowanego, trzypiętrowego, ze wszystkimi częściami składowymi i przynależnościami oraz z wszystkimi prawami wynikającymi z art. 7 dekretu warszawskiego, bez żadnych wyłączeń lub ograniczeń na rzecz zbywcy, na rzecz: S i k małżonków M oraz E i S małżonków Mi w równych i niepodzielnych częściach za kwotę 2.750.000 zł.

Aktem notarialnym z dnia 24 listopada 1951 r. Rep. nr , S i M sprzedał przysługujący mu udział 1/4 części ww. nieruchomości oznaczonej nr hip. , o powierzchni 1658,27 m² na rzecz H S za kwotę 21.000 zł.

4. Spadkobiercy nabywców praw i roszczeń.

K M zm. w dniu 21 marca 2015 r. Spadek po niej nabyli z mocy ustawy: córka M K M oraz syn J S M po 1/2 części spadku każde z nich (Rep. A nr z dnia 10 kwietnia 2015 r.). Spadek po J S M zm. w dniu 16 kwietnia 2019 r. nabył z mocy ustawy syn T P M w całości (Rep. A. nr z dnia 15 października 2019 r.).

E M zm. w dniu 5 września 1991 r. Spadek po nim na podstawie ustawy nabyli po 1/3 części: córka D G zd. M , córka Z M S zd. M oraz wnuk J P G (postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 28 grudnia 2000 r., sygn. akt).

S M zm. w dniu 2 października 1992 r. Spadek po S M zm. w dniu 2 października 1992 r. nabyli z mocy ustawy po 1/3 spadku: córki D G zd. M i Z M S zd. M oraz wnuk J P G (postanowienie Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie z dnia 16 grudnia 1999 r., sygn. akt).

H S zm. w dniu 26 sierpnia 1998 r. Spadek po nabył mąż zmarłej E S w całości (postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 10 czerwca 1999 r., sygn. akt). Postanowieniem Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 27 października 2005 r., sygn. akt , spadek po E S , w dniu 11 kwietnia 2005 r. na podstawie ustawy nabyli: W O , J T O -O , Z J G , J S O po 3/24 części każde z nich oraz H B S -R i T M C , G J S po 4/24 części każde z nich.

Postanowieniem Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 2 lutego 2007 r., sygn. akt spadek po W O zm. w dniu 13 stycznia 2006 r. na podstawie ustawy nabyła: żona S O i córka E O po 1/2 części spadku każda z nich. Spadek po S O zm. w dniu 17 kwietnia 2020 r. nabyli z mocy ustawy z dobrodziejstwem inwentarza w częściach równych: córka E S O i syn A W O (Rep. A nr z dnia 21 września 2021 r.). Spadek po Z i J G zm. dnia 1 lutego 2013 r. na podstawie ustawy nabyła w całości córka J G -B (Rep. A nr z dnia 19 kwietnia 2013 r.).

5. Postępowanie na podstawie wniosku dekretowego.

Objęcie nieruchomości nr hip. _____ w posiadanie przez Gminę m.st. Warszawy nastąpiło w dniu 16 sierpnia 1948 r., tj. ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym nr 20 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy, zatem termin do złożenia wniosku dekretowego upływał dnia 16 lutego 1949 r.

W dniu 4 lutego 1949 r. I _____ K _____ złożył wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości.

Nieruchomość hip. _____ od dnia 23 lutego 1945 r. użytkowana była przez Komendę Główną Milicji Obywatelskiej pod warsztaty samochodowe, która w dniu 19 stycznia 1950 r. złożyła wniosek o wywłaszczenie nieruchomości w trybie dekretu z dnia 7 kwietnia 1948 r. o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939-1945 r.

Orzeczeniem administracyjnym z dnia 27 kwietnia 1953 r. nr _____ Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie odmówiło I _____ K _____ przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej nr hip. _____ i jednocześnie stwierdziło, że budynki znajdujące się na tym gruncie przeszły na własność Skarbu Państwa.

W związku z powyższym orzeczeniem administracyjnym Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie w dniu 24 grudnia 1953 r. umorzyło postępowanie w przedmiocie wywłaszczenia nieruchomości warszawskiej oznaczonej nr hip. _____ jako bezprzedmiotowe.

W dniu 25 lipca 2006 r. D _____ G _____ Z _____ S _____ (obecnie S _____), K _____ M _____ i M _____ wystąpiły do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z wnioskiem o stwierdzenie nieważności orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z 27 kwietnia 1953 r. nr _____, którym odmówiono I _____ K _____ przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej nr hip. _____.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z dnia 18 lipca 2011 r. nr KOC _____ (sprostowaną postanowieniem z dnia 11 sierpnia 2011 r.) stwierdziło, iż orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 27 kwietnia 1953 r. nr _____ zostało wydane z naruszeniem prawa w zakresie w jakim dotyczy ono gruntu związanego z własnością lokali mieszkalnych 2, 4, 6, 8, 13, 14, 16, 18, 19, 21, 23, 24, 25, 29, 30 i 33 znajdujących się w budynku przy ul. Wiktorskiej 10 (część działki nr _____); w pozostałym zakresie stwierdziło nieważność orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie nr _____.

6. Decyzja reprivatyzacyjna z dnia 26 czerwca 2012 r. nr 285/GK/DW/2012.

Prezydent m.st. Warszawy w dniu 26 czerwca 2012 r. wydał decyzję nr 285/GK/DW/2012, w której:

- w pkt. I, ustanowił na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,6960 części zabudowanego gruntu o powierzchni 310 m², oznaczonego jako działka ew. nr ... w obrębie ..., położonego przy ul. Odolańskiej 7 na rzecz: K... M... w udziale 0,1741 części, D... G... w udziale 0,1160 części, Z... M... S... w udziale 0,1160 części, J... G... w udziale 0,1160 części, S... O... w udziale 0,0109 części, E... O... w udziale 0,0109 części, J... T... O... -O... w udziale 0,0217 części, Z... J... G... w udziale 0,0217 części, J... S... O... w udziale 0,0217 części, H... B... S... -R... w udziale 0,0290 części, T... M... C... w udziale 0,0290 części oraz G... J... S... w udziale 0,0290 części,

- w pkt. II, odmówił ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,3040 ułamkowej części zabudowanego gruntu położonego przy ul. Odolańskiej 7, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr ... o pow. 310 m², w obrębie ... oddanego w użytkowanie wieczyste właścicielom lokali mieszkalnych: nr 4, nr 8, nr 9, nr 11 i nr 21 (wyodrębnionych przed decyzją reprivatyzacyjną).

Nadto, w punktach od VII do XII Prezydent m.st. Warszawy zawarł postanowienia zawierające elementy cywilno-prawne. I tak:

- pkt. VII, decyzja niniejsza z chwilą, gdy stanie się ostateczna, będzie stanowiła podstawę do zawarcia w formie aktu notarialnego umowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu opisanego w pkt I decyzji. Termin zawarcia umowy w formie aktu notarialnego zostanie wyznaczony po: wyeliminowaniu z obrotu prawnego decyzji Wojewody Warszawskiego nr ...

z dnia 3 października 1991 r. - w odniesieniu do niesprzedanej części budynku mieszkalnego, przedłożeniu przez osoby wymienione w pkt I decyzji protokołu zdawczo-odbiorczego niesprzedanej części budynku znajdującego się na gruncie od Zakładu Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Mokotów. Niestawienie się nabywcy bez usprawiedliwienia w Kancelarii Notarialnej w celu podpisania umowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu w wyznaczonym terminie, będzie stanowić podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia niniejszej decyzji jako bezprzedmiotowej.

- pkt. VIII, korzystanie z nieruchomości przez użytkowników wieczystych powinno być zgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

- pkt. IX, nieprzestrzeganie przez użytkownika wieczystego warunków określonych w pkt. VIII

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

- pkt. X, w razie wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego gruntu na skutek upływu okresu ustalonego w umowie albo na skutek rozwiązania umowy przed upływem tego okresu, użytkownikom wieczystym przysługuje wynagrodzenie za budynki i inne urządzenia. Wynagrodzenie winno być równe wartości tych budynków i urządzeń określonej na dzień wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego. Za budynki i urządzenia wzniesione wbrew postanowieniom umowy - wynagrodzenie nie przysługuje.

- pkt. XI, niniejsza decyzja nie narusza praw osób trzecich istniejących w dniu jej wydania. Ewentualne roszczenia z tytułu poniesionych nakładów mogą być dochodzone na drodze cywilnej.

- pkt. XII, prawa i obowiązki użytkowników wieczystych nie wymienione w niniejszej jej decyzji regulują przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz przepisy kodeksu cywilnego.

Wskazał również, że w odniesieniu do pozostałej części gruntu pochodzącego z nieruchomości hip. Nr . - wniosek z dnia 4 lutego 1949 r. zostanie rozpoznany odrębną decyzją.

7. Stan nieruchomości po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej.

Decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 26 czerwca 2012 r. nr 285/GK/DW/2012 została wykonana w drodze zawarcia w dniu 22 grudnia 2014 r. Rep. A nr w formie aktu notarialnego umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste oraz oświadczenia o ustanowieniu służebności gruntowych.

Następnie aktem notarialnym z dnia 29 kwietnia 2015 r. Rep. A nr , beneficjenci decyzji: K M , D: G , Z S , J P , G , S O , E O -O , J O -O , J O , H S -R , T C , G J S , J G - B: sprzedali prawo użytkowania wieczystego gruntu (udział 0,696 w dz. nr) oraz prawo własności budynku (udział 0,696) położonego przy ul. Odolańskiej 7, jak też prawo użytkowania wieczystego gruntów niezabudowanych dz. nr i dz. nr na rzecz T. i sp. z o.o. w Warszawie (KRS i) za łączną kwotę 2.300.000 zł. Prezesem Zarządu T. sp. z o.o. w Warszawie był i jest J L .

Następnie T [redacted] sp. z o.o. w Warszawie wyodrębniła w budynku położonym przy ul. Odolańskiej 7 (dz. [redacted]) odrębną własność lokali (nr 3, 6, 12, 19) i sprzedawała je wraz z udziałem w prawie użytkowania wieczystego (dz. [redacted]) na rzecz osób fizycznych, które odsprzedawały je dalej kolejnym osobom fizycznym.

Spółka ta sprzedawała również dnia 21 grudnia 2015 r. udziały w użytkowaniu wieczystym gruntu (dz. [redacted] – udział 9020/10000) i we własności znajdującego się na nim budynku (dz. [redacted] – udział 5430/10000) na rzecz M [redacted] K [redacted] (za kwotę 1.790.000,00 zł). Osoba ta w 2019 r. darowała część swoich udziałów (dz. [redacted] - 3421/10000) na rzecz J [redacted] N [redacted] – K [redacted]. Zaś w dniu 11 października 2022 r. spółka sprzedawała prawo użytkowania wieczystego niezabudowanego gruntu (dz. [redacted]) na rzecz M [redacted] S [redacted] i C [redacted] S [redacted], za kwotę 270.000,00 zł.

Następnie M [redacted] K [redacted] umowami z 2016 r. wyodrębniła i sprzedawała lokale (nr 2, 18, 1, 14, 7) w budynku położonym przy ul. Odolańskiej 7 (dz. [redacted]) wraz z prawem użytkowania wieczystego (dz. [redacted]) spółce K [redacted] sp. z o.o. w Warszawie za kwotę 1.082.260 zł oraz osobie fizycznej (E [redacted] K [redacted]) lokal nr 5 wraz z prawem użytkowania wieczystego (dz. [redacted]) za kwotę 300.000,00 zł. Prezesem Zarządu spółki K [redacted] sp. z o.o. w Warszawie od jej powstania do dnia 2 czerwca 2020 r. była K [redacted] P [redacted].

Z kolei, spółka K [redacted] sp. z o.o. w Warszawie w 2017 r. sprzedawała lokale (nr 2, 18, 1, 14, 7) w budynku położonym przy ul. Odolańskiej 7 (dz. [redacted]) wraz z prawem użytkowania wieczystego (dz. [redacted]) K [redacted] S [redacted], za kwotę 1.038.500,00 zł, która w 2019 r. dokonała darowizny na rzecz P [redacted] S [redacted].

Umową z dnia 25 marca 2024 r. w budynku przy ul. Odolańskiej 7 (dz. [redacted]) powstały nowe lokale w wyniku wyodrębnienia i adaptacji strychu (nr 23, 24, 25, 26, 27), które sprzedano na rzecz osób fizycznych: E [redacted] B [redacted] L [redacted], I [redacted] B [redacted] – K [redacted] i K [redacted] A [redacted] K [redacted], M [redacted] S [redacted] S [redacted] i C [redacted] S [redacted], M [redacted] S [redacted].

8. Postępowanie prokuratorskie.

Prokuratura Okręgowa w Warszawie w sprawie o sygn. akt PO I Ds. [redacted] (uprzednio RP I Ds. [redacted]) prowadziła śledztwo w przedmiocie przekroczenia uprawnień urzędników Urzędu m. st. Warszawy w okresie od dnia 1 stycznia 2005 r. do dnia 30 listopada 2014 r. o wydatkowanie środków na remont kamienicy położonej przy ul. Odolańskiej 7 w sytuacji, gdy znane były roszczenia następców prawnych dawnego właściciela nieruchomości, a także przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez urzędników Urzędu m.st. Warszawy wobec wydania decyzji z dnia 26 czerwca 2012 r. nr 285/GK/DW/2012

ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego do ww. nieruchomości.

Postanowieniem z dnia 7 sierpnia 2018 r. śledztwo umorzono wobec braku znamion czynu zabronionego, tj. art. 17 § 2 pkt. 2 k.p.k.

9. Zgromadzony materiał dowodowy.

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie dokumentów zgromadzonych w toku postępowania rozpoznawczego w sprawie KR I R 9/25 w szczególności: akt postępowania dotyczącego reprivatyzacji nieruchomości przy ul. Wiktorskiej 10, Odolańskiej 7 zakończonych kontrolowaną decyzją reprivatyzacyjną z dnia 26 czerwca 2012 r. nr 285/GK/DW/2012, akt postępowania prowadzonego przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie o sygn. KOC/ , poświadczonych za zgodność ksiąg wieczystych nr , nr oraz nr , dotyczących przedmiotowej nieruchomości. Dokumenty zgromadzone w postępowaniu przed Komisją nie zostały podważone żadnymi innymi dowodami ani nie były kwestionowane przez strony.

III.

Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja zważyła, co następuje:

1. Przedmiot postępowania rozpoznawczego. Podstawy wydania decyzji.

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., jeżeli decyzja reprivatyzacyjna wywołała skutki prawne, o których mowa w art. 2 pkt. 4, Komisja stwierdza jej wydanie z naruszeniem prawa i wskazuje okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić albo stwierdzić nieważności. 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. 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 taka decyzja nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządne państwa.

Przedmiotem ponownego rozpatrzenia sprawy przez Komisję jest decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 26 czerwca 2012 r. nr 285/GK/DW/2012, ustanawiająca prawo użytkowania wieczystego do części działki nr . Rozstrzygnięcie to było pierwotnie

kwestionowane przez Komisję, czemu dano wyraz w decyzji z dnia 17 września 2018 r., sygn. akt KR III R 7/18. Podstawę wydania tej ostatniej decyzji stanowiło przyjęcie, iż nie ustalono posiadania nieruchomości przez dotychczasowych właścicieli lub ich następców prawnych. Przedmiotowe stanowisko nie spotkało się jednak z aprobatą Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (prawomocny wyrok z dnia 23 października 2020 r. I SA/Wa). Sąd wskazał, że w sprawie nie zachodziły przesłanki do kwestionowania decyzji restrykcyjnej z powołaniem się na przesłankę posiadania.

Powyższe skutkuje koniecznością zastosowania art. 153 oraz art. 170 p.p.s.a.

W myśl art. 153 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.) ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie. Z kolei, zgodnie z art. 170 p.p.s.a. orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że zarówno organ administracji, jak i sąd, rozpatrując sprawę ponownie, obowiązane są zastosować się do oceny prawnej zawartej w uzasadnieniu wyroku, bez względu na poglądy prawne wyrażone w orzeczeniach sądowych w innych sprawach. Zatem ocena prawna traci moc wiążącą tylko w przypadku zmiany prawa, zmiany istotnych okoliczności faktycznych sprawy (ale tylko zaistniałych po wydaniu wyroku, a nie w wyniku odmiennej oceny znanych i już ocenionych faktów i dowodów) oraz w przypadku wzruszenia we właściwym trybie orzeczenia zawierającego ocenę prawną (zob. wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2024 r. I GSK 1138/21; wyrok NSA z 25 sierpnia 2022 r. III FSK 1531/21).

Mając na uwadze powołany wyżej wyrok Komisja zobowiązana była przyjąć, iż kwestia posiadania nieruchomości hipotecznej została ustalona przez Prezydenta m.st. Warszawy w sposób właściwy, a tym samym nie zachodziły przesłanki do kwestionowania decyzji restrykcyjnej w tym zakresie.

Dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy istotne natomiast znaczenie ma wykładnia prawa przedstawiona w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2024 r. I OPS 1/23, zgodnie z którą „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, ze 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, ze zm.) do uzyskania prawa użytkowania wieczystego w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 powołanego dekretu." Oczywiście jest, że ani Komisja w dacie wydania swojej decyzji (2018 r.) ani też Wojewódzki Sąd Administracyjny w dacie wydania wyroku (2020 r.) nie mogli uwzględnić stanowiska wynikającego z powyższej uchwały. Jednakże przy ponownym rozpoznaniu sprawy, Komisja jest związana poglądem wyrażonym w tej uchwale.

Zatem, mając na uwadze stan prawny obowiązujący w dniu wydania przedmiotowej decyzji, wskazać należy, iż decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 26 czerwca 2012 r. nr 285/GK/DW/2012 jest wadliwa, z tego powodu, że stronami tej decyzji były osoby, które nie posiadały interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego.

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

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

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

Przepis art. 28 k.p.a. nie wypowiada się przy tym wprost na temat skutków różnego rodzaju zdarzeń o charakterze cywilnoprawnym, w tym umów na możliwość przypisania danemu podmiotowi statusu strony postępowania administracyjnego. W kwestii tej wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 30 czerwca 2022 r., sygn. I OPS 1/22. W orzeczeniu tym wskazano, że „W przestrzeni prawa administracyjnego (...),

normy prawne mają charakter bezwzględnie wiążący. Stosunki administracyjnoprawne mają natomiast charakter jednostronny ściśle powiązany z władczymi kompetencjami organów administrujących. W konsekwencji nie może być tu mowy o swobodzie podejmowania czynności prawnych na wzór swobody właściwej prawu prywatnemu. (...). Aksjologia prawa administracyjnego potwierdza (...), że 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.”.

Z kolei w cytowanej wyżej uchwale z dnia 10 kwietnia 2024 r., sygn. akt I OPS 1/23, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „dekret warszawski jest (...) aktem ze sfery prawa publicznego a normatywny cel i charakter uprawnienia do uzyskania prawa do gruntu odebranego tym dekretem jest dokonywany w publicznoprawnym (administracyjnym) trybie postępowania (...). Sfera normotwórcza, przedmiot i podmiotowość prawa administracyjnego mogą być (...) kształtowane normami prawa cywilnego tylko wtedy, gdy istnieje wyraźna norma prawna dopuszczająca taką modyfikację. Brak takiej normy wyklucza możliwość oddziaływania prawa cywilnego i czynności cywilnoprawnych na kształt stosunku administracyjnoprawnego w jakimkolwiek zakresie (...)” Wskazano przy tym, że „Przepisy dekretu warszawskiego nie kreowały normy materialnoprawnej, przypisującej stronom umowy nabycia praw i roszczeń interes prawny 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 (...) 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”. Stwierdzono również, że „Skoro bowiem ustawodawca zadeklarował w dekrete zrekompensowanie właścicielom gruntów warszawskich pozbawienie ich prawa własności przez przyznanie im praw określonych w tym akcie, to podmioty te nie mogą w wyniku własnej woli zmienić woli prawodawcy i wskazać innego adresata tego uprawnienia. Należy odróżnić dopuszczalność wyrażania swojej woli w umowach cywilnoprawnych (...) od niedopuszczalności przypisywania takim umowom skutków modyfikujących normatywny aspekt podmiotowy uprawnienia określonego w

dekrecie warszawskim w procedurze administracyjnej”.

Co należy podkreślić, w wyroku z dnia 22 października 2024 r., sygn. akt I OSK 1055/20 (dot. ul. Wilecza/Skorupki), Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że przyznanie praw określonych w dekrecie warszawskim mogło nastąpić tylko na rzecz dotychczasowego właściciela gruntu oraz jego spadkobierców. Z tego też powodu, nie można było umów, na podstawie których przenoszono roszczenia o ich przyznanie na osoby trzecie, uznawać za skuteczną podstawę przyznania im praw mocą decyzji wydawanej na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego. Tego rodzaju praktyka stanowiła rażące naruszenie prawa - w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. - w postaci: art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w zw. z art. 28 k.p.a. Analogiczne stanowisko wyrażono również w orzeczeniach z dnia 29 sierpnia 2022 r. sygn. akt: I OSK 2034/20, I OSK 2875/20, I OSK 707/20 i I OSK 1717/20, z dnia 7 lutego 2023 r. sygn. akt I OSK 1180/21 i I OSK 1363/21, jak również z dnia 28 stycznia 2025 r. sygn. akt I OSK 2363/21 (dot. ul. Noakowskiego 20 oraz z dnia 14 maja 2025 r. KR II R 55/19 (dot. ul. Krakowskie Przedmieście 85) i z dnia 10 września 2015 r. KR III R 51/18 (dot. Schroegera 74).

Podkreślić przy tym należy, iż pogląd wyrażony w powyższej uchwale odnosi się także do umów cywilnoprawnych zawartych od dnia wejścia w życie dekretu w 1945 r. do 1980 r. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że wadliwa praktyka organów administracji traktowania umów cywilnoprawnych jako źródła interesu prawnego w prowadzonych postępowaniach administracyjnych nie była przed 1980 r. poddana sądowej kontroli decyzji administracyjnych, a pomimo długiego czasu trwania, nie została usankcjonowana w obowiązującym prawie. W orzecznictwie sądowym wydanym po 1980 r. nie było natomiast wnikliwej analizy podmiotowego zakresu uprawnienia z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu. Powyższe znalazło odzwierciedlenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2024 r. sygn. akt I OSK 677/22 oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z dnia 15 października 2024 r. sygn. akt I SA/Wa 1498/23 (ul. Saska 54).

Przekładając powyższe na realia niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że umową z dnia 17 czerwca 1950 r. dawny właściciel J K sprzedał po połowie wszystkie swoje prawa do przedmiotowej nieruchomości na rzecz: S i K małżonków M i S oraz E i S małżonków M i S. Kolejną umową z dnia 24 listopada 1951 r. S i M sprzedał przysługujący mu udział 1/4 części przedmiotowej nieruchomości na rzecz H i S. W związku z powyższą umową Prezydent m.st. Warszawy w decyzji reprivatyzacyjnej ustanowił prawo użytkowania wieczystego do dawnej nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego na rzecz spadkobierców nabywców praw i roszczeń. Powyższe stanowisko organu nie było jednak

prawidłowe. Osoby te nie mają interesu prawnego do występowania w charakterze strony w postępowaniu dekretowym, dotyczącym przedmiotowej nieruchomości. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu uchwały sygn. I OPS 1/23, nabywca uprawnienia o przyznanie określonych w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego praw dotychczasowemu właścicielowi gruntu, nie staje się bowiem, na skutek tej czynności prawnej, dotychczasowym właścicielem gruntu. Ułożsamianie dekretowego „dotychczasowego właściciela” z „właścicielem” i na tej podstawie wskazywanie o dopuszczalności uzyskania praw dekretowych także przez nabywcę w drodze czynności prawnej nie znajduje normatywnego uzasadnienia.

W ocenie Komisji, skoro w stanie faktycznym sprawy dawnym właścicielem nieruchomości był I K. to prawo do bycia stroną w postępowaniu dekretowym przysługiwało wyłącznie jego spadkobiercom, a nie osobom, które w 1950 r. i 1951 r. w drodze umów cywilnoprawnych nabyły prawa do tej nieruchomości. Nie można było ww. umów uznawać za skuteczną podstawę, w rozumieniu prawa administracyjnego, do przyznania praw mocą decyzji wydawanej na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego.

Komisja dostrzega również, że w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 maja 2025 r. sygn. akt I OPS 1351/22 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 czerwca 2025 r. sygn. akt I SA/Wa 909/23 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. W ocenie ww. Sądów tego rodzaju okoliczność spełnia zaś przesłankę jej nieważności i w przypadku wystąpienia nieodwracalnych skutków prawnych uzasadnia zastosowanie art. 29 ust. 1 pkt. 4 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. i późniejszego orzecznictwa NSA powołanego powyżej) 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 przyjmiemy, że w niniejszej sprawie decyzja nr 285/GK/DW/2012 obarczona jest wadą przewidzianą w art. 156 § 1 pkt. 4 k.p.a., czy też w art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. konsekwencje tego rodzaju stanu rzeczy są zawsze identyczne - skutkują nieważnością decyzji reprivatyzacyjnej.

Konkludując, Prezydent m.st. Warszawy niesłusznie uznał spadkobierców nabywców praw i roszczeń za strony postępowania dekretowego, pomimo że nie posiadali oni w tym

zakresie interesu prawnego. Tego rodzaju stan rzeczy wskazywał zaś jednoznacznie, że w niniejszej sprawie doszło do rażącego naruszenia prawa – w rozumieniu art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. – w postaci art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w zw. z art. 28 k.p.a., określającego, kto może być stroną postępowania administracyjnego. W tym miejscu podkreślenia wymaga, że Komisja w żadnym stopniu nie oceniała ważności i skutków powołanych umów w sferze prawa cywilnego, jako materii pozostającej w tym zakresie poza kognicją Komisji.

Zatem w niniejszej sprawie doszło do rażącego naruszenia art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w zw. z art. 28 k.p.a., co wyczerpuje przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. w zw. z art. 30 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

3. Elementy cywilno-prawne w decyzji repriwatyzacyjnej.

Odrębną wadliwość decyzji Prezydenta m.st. Warszawy, obarczoną kwalifikowaną wadą prawną, wyrażoną w art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. Komisja upatruje również w zamieszczeniu w niej postanowień odnoszących się do materii cywilnoprawnej, której organ administracji publicznej w sposób władczy nie może kształtować. W decyzji tej bowiem poza orzeczeniem o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego gruntu zabudowanej nieruchomości za czynszem symbolicznym, na rzecz beneficjentów decyzji repriwatyzacyjnej (pkt. I-III) - co stanowi istotę rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej na gruncie art. 7 dekretu - zawarto szereg dodatkowych postanowień (pkt. VII-XII), ujętych w punktach, z których część wprost kształtuje sytuację prawną stron. I tak, w punkcie XI ustanowione w decyzji prawo użytkowania wieczystego gruntu nie narusza praw osób trzecich istniejących w dniu jego ustanowienia. W pkt. VIII decyzji repriwatyzacyjnej, organ stwierdził, że „użytkownik wieczysty obowiązany jest korzystać z nieruchomości w sposób zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego”. W pkt. IX decyzji repriwatyzacyjnej organ stwierdził, że „nieprzestrzeganie przez użytkownika wieczystego warunków określonych w punkcie VIII może skutkować rozwiązaniem umowy.” Ponadto „umowa o oddanie w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu przed upływem została zawarta również w przypadku, jeżeli użytkownik wieczysty korzysta z terenu w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie.” (pkt. IX). Z kolei w pkt. X decyzji organ zawarł zapisy odnoszące się do przysługującego użytkownikowi wieczystemu wynagrodzenia - w razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego, za wniesione przez niego lub nabyte na własność budynki i inne urządzenia. W punkcie tym organ w sposób stanowczy wskazał wysokość wynagrodzenia oraz sytuacje, w której wynagrodzenie nie przysługuje. W pkt. XII decyzji wskazano, że prawa i obowiązki użytkownika wieczystego nie

wymienione w decyzji regulują przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz Kodeksu cywilnego.

Podkreślić w tym miejscu należy, iż ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w trybie przepisów dekretu przebiega w dwóch etapach. Po pierwsze w toku postępowania administracyjnego organ bada materialnoprawne przesłanki ustanowienia tego prawa (art. 7 ust. 1 i ust. 2 dekretu warszawskiego) i w przypadku spełnienia tych przesłanek wydaje decyzję administracyjną o ustanowieniu tego prawa na rzecz oznaczonych w decyzji osób. Następny etap prowadzony jest na gruncie cywilnoprawnym i kończy się zawarciem umowy w formie aktu notarialnego, pomiędzy gminą i osobą uprawnioną z decyzji. W ramach tego drugiego etapu gmina rozstrzyga o warunkach zawarcia umowy, a więc również o prawach i obowiązkach stron umowy. Dopiero wówczas możliwe jest wiążące ustalenie praw i obowiązków stron umowy, m.in. poprzez odpowiednie odesłania do przepisów kodeksu cywilnego jak i sankcji skutkującej rozwiązaniem umowy przed jej upływem w przypadku korzystania z gruntu w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie. Istotne jest to, że decyzja jest elementem, którego treścią organy administracji publicznej, a także strony będą związane w przypadku uzyskania przez tę decyzję waloru ostateczności. Będzie ona więc również wiążąca przy formułowaniu umowy o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego, której zawarcie ma nastąpić w jej wykonaniu.

W tym względzie wskazać należy, że już w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 sierpnia 2010 r. sygn. akt I OSK 1364/09, wskazano, że użytkowanie wieczyste jest instytucją prawa cywilnego, a zatem przepisy Kodeksu cywilnego powinny służyć do określania warunków zawarcia umowy ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego. Rozwinięcie tej tezy można przy tym znaleźć w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 grudnia 2017 r. sygn. akt I SA/Wa 999/17, który konkludował, iż: „przepisy dekretu, nie zawierają przy tym jakichkolwiek regulacji pozwalających na kształtowanie na etapie postępowania administracyjnego obowiązków przyszłego użytkownika wieczystego. Artykuł 7 ust. 3 in fine dekretu stanowi wprawdzie, że w razie uwzględnienia wniosku gmina określi warunki, pod którymi umowa może zastać zawarta. Jednakże określenie tych "warunków" - uregulowane obecnie w przepisach kodeksu cywilnego - odnosić należy do etapu postępowania cywilnego, które będzie dopiero prowadzone po wydaniu ww. decyzji. To właśnie w ramach tego drugiego etapu rozstrzyga się o "warunkach" zawarcia tej umowy. Skoro zatem normy prawa materialnego nie przewidziały w tym zakresie kompetencji orzeczniczych organów administracji publicznych, to sprawa ta, w myśl art. 2 § 3 k.p.c. należy do drogi postępowania cywilnoprawnego, (...) w tej kwestii

rozstrzygnięcie Prezydenta (...) zostało wydane bez podstawy prawnej ". Powyższe potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 grudnia 2024 r. sygn. akt I SA/Wa 1095/23, wydanym co do nieruchomości przy ul. Krakowskie Przedmieście 39.

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

Wskazać trzeba, iż przepisy dekretu, nie zawierają jakichkolwiek regulacji pozwalających na kształtowanie na etapie postępowania administracyjnego obowiązków przyszłego użytkownika wieczystego. Tymczasem w pkt. VI ww. decyzji organ, określił, że niestawienie się nabywcy bez usprawiedliwienia w Kancelarii Notarialnej w celu podpisania umowy ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu w wyznaczonym terminie, będzie stanowić podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji jako bezprzedmiotowej. Komisja zwraca tu uwagę, że takie postanowienia stanowią rozstrzygnięcie o charakterze władczym, o którym mowa jest w art. 162 § 1 pkt 2 k.p.a. Nadto, uznanie przez organ decyzji jako bezprzedmiotowej także pociąga za sobą skutek w postaci stwierdzenia wygaśnięcia decyzji, zgodnie z art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. Mając na uwadze powyższe nie sposób jest uznać, że postanowienia zawarte w pkt VI decyzji reprivatyzacyjnej mają jakkolwiek charakter wyłącznie informacyjny, bowiem ich władczy charakter wynika wprost z art. 162 k.p.a.

Przepisy dekretu nie stanowią również podstawy do określania innych warunków przyszłej umowy ustanowienia użytkowania wieczystego, tj. warunków jej zawarcia czy rozwiązania (pkt. IX i X decyzji), czy też określania źródła praw i obowiązków użytkowników wieczystych, inne niż wydana decyzja administracyjna (pkt. XII decyzji). Nie ulega bowiem wątpliwości, iż rozstrzygnięcia te, nie należą do sfery prawnej kształtowanej w drodze decyzji administracyjnej. Określenie bowiem tych „warunków” - uregulowanych obecnie w przepisach kodeksu cywilnego – odnosić należy do etapu postępowania cywilnego, które będzie dopiero prowadzone po wydaniu ww. decyzji. To właśnie w ramach tego drugiego etapu, a nie w decyzji administracyjnej, rozstrzyga się o „warunkach” zawarcia tej umowy.

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

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

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

Reasumując, skoro normy prawa materialnego nie przewidywały w tym zakresie kompetencji orzeczniczych organów administracji publicznej, to sprawa ta w myśl art. 2 § 3 k.p.c. należy do drogi postępowania cywilnego. Oznacza to, że Prezydent m.st. Warszawy nie mając kompetencji wynikających z art. 1 k.p.a. i 6 k.p.a. ani podstaw

w przepisach prawa materialnego w sposób władczy ukształtował elementy przyszłego stosunku cywilnoprawnego w decyzji administracyjnej. Takie rozstrzygnięcie obarczone jest kwalifikowaną wadą prawną z art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a., skutkującą nieważnością tej części decyzji. Z tym jednak zastrzeżeniem, że wadliwość tę identyfikować należy w aspekcie działania organu bez podstawy prawnej (art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a.).

4. Nieodwracalne skutki prawne decyzji reprivatyzacyjnej. Brak podstaw do nałożenia obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., jeśli decyzja reprivatyzacyjna wywołała skutki prawne, o których mowa w art. 2 pkt 4, Komisja stwierdza jej wydanie z naruszeniem prawa i wskazuje okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić albo stwierdzić nieważności.

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.

Z przepisu tego wynika, że przeniesienie prawa użytkowania wieczystego na osobę trzecią działającą w dobrej wierze albo odpłatnie, czy zagospodarowanie nieruchomości na cele publiczne w rozumieniu art. 6 u.g.n., wywiera skutek nieodwracalny dla Komisji. Z tym, że 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. Wyrażnie w tym przepisie jest mowa o „przeniesieniu” prawa (a nie o jego pierwotnym „nabyciu”) na skutek wykonania decyzji reprivatyzacyjnej uwzględniającej wnioski dekretowy. Przeniesienie prawa użytkowania wieczystego jest natomiast możliwe dopiero po zawarciu umowy oddającej nieruchomość w użytkowanie wieczyste i ujawnieniu tego prawa w księdze wieczystej.

Po dokonaniu oceny stanu faktycznego i prawnego, Komisja doszła do przekonania, że zdarzenia mające miejsce po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej wywołały nieodwracalne skutki prawne.

W niniejszej sprawie, prawo użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości zostało zbyte przez beneficjentów na rzecz osoby trzeciej w dniu 29 kwietnia 2015 r., tj. po zawarciu umowy oddającej nieruchomość w użytkowanie wieczyste i ujawnieniu tego prawa w księdze wieczystej. Przeniesienie tego prawa na osobę trzecią nastąpiło odpłatnie za kwotę

2.300.000,00 zł (łącznie za dz. nr . dz. ., nr .), która mieści się w granicach cen obowiązujących wówczas na rynku nieruchomości. Nabywcą przedmiotowej nieruchomości została spółka T sp. z o.o. w Warszawie (KRS .), której Prezesem Zarządu był i jest J. . Nie stwierdzono żadnych powiązań osobowych i rodzinnych między beneficjentami, a organami spółki, która kupiła prawa i roszczenia do przedmiotowej nieruchomości.

Po zawarciu umowy sprzedaży z dnia 29 kwietnia 2015 r. ww. spółka rozporządziła przysługującym jej prawem na rzecz osób trzecich poprzez wyodrębnienie 4 lokali mieszkalnych oraz sprzedaży pozostałych jej udziałów w użytkowaniu wieczystym. Nadto kolejne podmioty, które uzyskiwały prawo do gruntu, dokonywały dalszych rozporządzeń w tym zakresie. Podkreślenia wymaga również to, że sprzedaże te (dokonane ok. 10 lat temu) nie były rażąco zaniżone, a przy kolejnych obrotach tymi samymi lokalami i prawem użytkowania wieczystego z nimi związanym, ceny kształtowały się na podobnym poziomie.

Odnosząc się do przesłanki istnienia złej wiary po stronie nabywcy wskazać należy, że definicję „złej wiary” zawiera art. 41 a ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Przepis ten stanowi, że w złej wierze jest ten, kto w chwili dokonania czynności prawnej z osobą, o której mowa w ust. 1 (osobę, na rzecz której wydano decyzję), wiedział lub z łatwością mógł się dowiedzieć o okolicznościach, o których mowa w art. 30 ust. 1 ustawy. Artykuł 41 a ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., jest samodzielną definicją „złej wiary” i nie odwołuje się do żadnego innego przepisu prawa, który miałby definiować jej znaczenie.

W niniejszej sprawie decydujące znaczenie dla określenia czy przeniesienie praw do działek gruntu wywołało nieodwracalne skutki prawne, miało ustalenie, czy można było przypisać złą wiarę nabywcy nieruchomości tj. spółce T sp. z o.o. w Warszawie. W aktach sprawy, nie ma dowodów, choćby pośrednich, świadczących o tym, że nabywając na podstawie odpłatnej czynności notarialnej (za 2.300.000,00 zł) przedmiotową nieruchomość od beneficjentów decyzji, nabywca nieruchomości jako osoba trzecia działał w złej wierze w rozumieniu art. 41 a ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Nadto, w ocenie Komisji spółka nie mogła mieć wiedzy o okolicznościach związanych z rażącym naruszeniem prawa przy wydawaniu decyzji reprivatyzacyjnej przez Prezydenta m.st. Warszawy ani z łatwością jej uzyskać.

Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r., w decyzji, o której mowa w art. 29 ust. 1 Komisja może nałożyć obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia na osobę: 1) na rzecz której wydano decyzję reprivatyzacyjną; 2) działającą w postępowaniu o wydanie decyzji reprivatyzacyjnej w imieniu lub na rzecz ww. osoby, jeśli przeniesiono na nią

prawo wynikające z tej decyzji lub faktycznie władała nieruchomością, której dotyczyła decyzja; 2a) która nabyła prawa lub roszczenia, o których mowa w art. 7 Dekretu, a następnie dokonała ich zbycia lub przeniesienia pod tytułem darmym; 3) która nabyła w złej wierze własność lub prawo użytkowania wieczystego od osoby, na rzecz której wydano decyzję reprivatyzacyjną.

Z kolei, stosownie do treści art. 31 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r., jeżeli przemawia za tym ważny interes społeczny lub uzasadniony interes obywatela, Komisja może odstąpić od nałożenia w decyzji, o której mowa w art. 29 ust. 1, obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia, o którym mowa w ust. 1.

W ocenie Komisji w sprawie nie doszło do aktualizacji przesłanek uprawniających Komisję do nałożenia obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia. Wadliwość decyzji jest wyłącznie następstwem niewłaściwej interpretacji przepisów dekretu dokonanej przez organ I instancji i w innych sprawach przez niektóre sądy, a polegającej na uznawaniu praktyki „zbywania roszczeń dekretowych” za wywołującą skutki na gruncie prawa administracyjnego. Komisja uznała również, że nałożenie na beneficjentów obowiązku zwrotu korzyści, które strony uzyskały w wyniku wydania decyzji reprivatyzacyjnych, godziłoby zarówno w słuszny interes tych stron, jak i interes społeczny.

Podsumowując, wobec przytoczonych powyżej okoliczności, wskutek przeniesienia własności przedmiotowej nieruchomości na osobę trzecią, zaszły nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. To zaś obligowało Komisję do stwierdzenia wydania decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 285/GK/DW/2012 z naruszeniem prawa, a nie stwierdzenia jej nieważności lub jej uchylenia.

5. Strony postępowania rozpoznawczego.

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.

Z uwagi na powyższe, za stronę przedmiotowego postępowania Komisja uznała Miasto

Stożeczne Warszawa, beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnej i ich następców prawnych
D G , Z S , J P i G , A W O , E
S C , J O -C , J O , H S -R
T C , G J S , J G -B , M
M , T P i N , użytkownika wieczystego J N
K oraz właścicieli wyodrębnionych lokali, M i M S -E , S
J O , A J W , K A T , E J
K , P S , P S , K S , A W
N B , J A S , I B -K , K
A , K , E B L , M S , M S S
Claudię Starkowski.

6. Konkluzja.

Mając na uwadze powyżej wskazane okoliczności, Komisja orzekła jak na wstępie, na podstawie: art. 29 ust. 1 pkt. 4 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. oraz 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 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; 1685, 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 w formie dokumentu elektronicznego do organu administracji publicznej, a nadawca otrzymał urzędowe poświadczenie odbioru; 2) nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym; 3) złożone w polskim urzędzie konsularnym; 4) złożone przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej; 5) złożone przez członka załogi statku morskiego kapitanowi statku; 6) złożone przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego.

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

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

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

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

6. W myśl zaś art. 16 ust. 3 ustawy z 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 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.