



Warszawa, dnia 22 października 2025 r.

**Sygn. akt KR I R 2/25**

## **DECYZJA nr KR I R 2/25**

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w składzie:

**Przewodniczący Komisji:**

Arkadiusz Myrcha,

**Członkowie Komisji:**

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

na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 października 2025 r.,

po rozpoznaniu sprawy w przedmiocie decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 24 stycznia 2013 r., sygn. akt KOC/5029/Go/12,

z udziałem stron: m.st. Warszawa, Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie,

J . . . . . F . . . . . i E . . . . . M . . . . .

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a i art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2021 r. poz. 795; dalej: ustawa z dnia 9 marca 2017 r.) w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. i art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572, z 2025 r. poz. 769.; dalej: k.p.a.),

**orzeka:**

stwierdzić nieważność decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 24 stycznia 2013 r., sygn. akt KOC/5029/Go/12, w całości.

## UZASADNIENIE

### I.

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), działając na podstawie 15 ust. 2 i ust. 3, art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., postanowieniem z dnia 15 stycznia 2025 r. wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie o sygn. akt KR I R 2/25, dotyczącej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 24 stycznia 2013 r., sygn. akt KOC/5029/Go/12, wydanej po rozpatrzeniu odwołania od decyzji Prezydenta m.st. Warszawa z dnia 16 lutego 2012 r., nr 111/GK/DW/2012, w sprawie przyznania następcom prawnym byłego właściciela prawa użytkowania wieczystego do części nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Łowickiej 52, nr hip. , obecnie stanowiącej działkę nr , z obrębu

Zawiadomieniem z dnia 15 stycznia 2025 r. Przewodniczący Komisji zawiadomił strony o wszczęciu postępowania rozpoznawczego przez Komisję. Postanowieniem z dnia 15 stycznia 2025 r. właściwe organy administracji oraz sądy zostały zawiadomione o wszczęciu postępowania rozpoznawczego przez Komisję w trybie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Nadto postanowieniem z tego samego dnia, Komisja zwróciła się do Społecznej Rady o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 24 stycznia 2013 r., sygn. akt KOC/5029/Go/12.

Ww. postanowienia i zawiadomienie zostały ogłoszone na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości ([www.gov.pl/sprawiedliwosc](http://www.gov.pl/sprawiedliwosc)) w zakładce Komisja Weryfikacyjna w dniu 23 stycznia 2025 r.

W dniu 24 września 2025 r. zawiadomiono wszystkie strony postępowania o zakończeniu postępowania dowodowego oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Zawiadomienie to zostało ogłoszone na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości ([www.gov.pl/sprawiedliwosc](http://www.gov.pl/sprawiedliwosc)) w zakładce Komisja Weryfikacyjna w dniu 24 września 2025 r.

Społeczna Rada złożyła wnioskowaną opinię w dniu 20 października 2025 r., wnosząc o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 24 stycznia 2013 r., sygn. akt KOC/5029/Go/12.

### II.

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

**1.1.** Decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 16 lutego 2012 r., nr 111/GK/DW/2012, wydaną m.in. na podstawie art. 7 ust. 1, 2 i 3 dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na

obszarze m.st. Warszawy z dnia 26 października 1945 r. (Dz. U. Nr 50, poz. 279; dalej: dekret z dnia 26 października 1945 r.):

- ustanowiono na 99 lat prawo użytkowania wieczystego gruntu o pow. 1411 m<sup>2</sup>, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr \_\_\_\_\_ w obrębie \_\_\_\_\_ uregulowanego w księdze wieczystej nr \_\_\_\_\_, położonego w Warszawie przy ul. Łowickiej 52 na rzecz J. \_\_\_\_\_

R. \_\_\_\_\_ w 1/2 części oraz E. \_\_\_\_\_ M. \_\_\_\_\_ w 1/2 części (pkt I decyzji),

- ustalono z tego tytułu czynsz symboliczny w wysokości netto 1411,00 zł, płatny na konto Urzędu Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy, z góry w terminie do dnia 31 marca każdego roku. Stwierdzono przy tym, że czynszu tego nie pobiera się za rok, w którym zostanie ustanowione prawo użytkowania wieczystego (pkt II decyzji),

- odmówiono ustanowienia prawa użytkowania wieczystego części gruntu w obrębie stanowiącego działki ewidencyjne: nr \_\_\_\_\_ (część) - pod ulicą Łowicką, oraz nr \_\_\_\_\_ (część) - pod ulicą Narbutta (pkt III decyzji).

Nadto stwierdzono, że:

- grunt, który jest przedmiotem prawa użytkowania wieczystego stanowi podwórko budynku mieszkalnego położonego przy ul. Łowickiej 52 i nie jest zabudowany (pkt IV decyzji),

- przedmiotowa nieruchomość znajduje się na obszarze, gdzie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego rejonu Starego Mokotowa, zatwierdzony uchwałą nr LXX/2187/2010 Rady m.st. Warszawy z dnia 14 stycznia 2010 r. (publ. w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 2010 r. nr 38, poz. 525; dalej: plan) (pkt V decyzji),

- w przypadku zbycia prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich przez wieczystych użytkowników, o których mowa w pkt I decyzji - osoby te uiszczają opłaty roczne za użytkowanie wieczyste gruntu na zasadach ogólnych określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. z 2010 roku Nr 102, poz. 651 ze zm.). Nie dotyczy to nabywania prawa użytkowania wieczystego w drodze dziedziczenia oraz jego nabycia przez osobę bliską (pkt VI decyzji),

- 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. 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 VII decyzji),

- korzystanie z nieruchomości przez użytkowników wieczystych powinno być zgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (pkt VIII decyzji),
- 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 IX decyzji),
- 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 X decyzji),
- 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 XI decyzji),
- prawa i obowiązki użytkowników wieczystych nie wymienione w niniejszej decyzji regulują przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz przepisy kodeksu cywilnego (pkt XII decyzji),
- w odniesieniu do pozostałej części gruntu pochodzącego z nieruchomości hip. Nr . . . - wniosek z dnia 7 listopada 1947 r. zostanie rozpoznany odrębną decyzją (pkt XIII decyzji).

Decyzja ta została wydana po rozpatrzeniu wniosku z dnia 7 listopada 1947 r. złożonego przez adw. . . D . . ., pełnomocnika dawnej właścicielki J . . . H . . . – o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Łowickiej 52, ozn. hip. Nr . . .

**1.2.** W dniu 7 marca 2012 r. pełnomocnik E . . . M . . . wniósł odwołanie od decyzji nr 111/GK/DW/2012 w części dotyczącej jego punktów od II do XIII oraz zwrócił się o jego uchylenie w zaskarżonym zakresie i orzeczenie przez organ II instancji co do istoty sprawy. Zarzucił naruszenie: art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r., art. 7 k.p.a. w zw. z art. 77 § 1 k.p.a. oraz art. 35 i 36 k.p.a.

**1.3.** W związku z powyższym Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z dnia 24 stycznia 2013 r., sygn. KOC/5029/Go/12:

- na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. uchyliło zaskarżoną decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 16 lutego 2012 r. w pkt II, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII i XIII i w tym zakresie orzekło o ustaleniu czynszu symbolicznego z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do działki nr [redacted] na rzecz J. [redacted] R. [redacted] w 1/2 części oraz E. [redacted] M. [redacted] w 1/2 części w wysokości 1.411 zł netto płatnego z góry w terminie do dnia 31 marca każdego roku na konto Urzędu Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy, z tym że czynszu symbolicznego nie pobiera się za rok, w którym zostanie ustanowione prawo użytkowania wieczystego (pkt 1 decyzji),

- na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. uchyliło zaskarżoną decyzję w pkt III i w tym zakresie przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji (pkt 2 decyzji).

**1.4.** W jej uzasadnieniu wywodzono, że należało uchylić zaskarżoną decyzję w pkt II i w punktach od IV do XIII i w tym zakresie orzec jedynie o ustaleniu czynszu symbolicznego. Zastrzeżenia zawarte w punktach od IV do XIII nie mają bowiem umocowania prawnego w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. Zatem nie powinny się stać elementami sentencji decyzji (rozstrzygnięcia), której treścią organy administracji publicznej, jak też strony będą związane w przypadku uzyskania przez nią waloru ostateczności. Wprowadzają one stronę postępowania w błąd co do zakresu praw i obowiązków nabytych na mocy przedmiotowej decyzji.

Odnosnie postanowień zawartych w pkt VIII, IX, X, XI i XII Kolegium wskazało, że organ I instancji uregulował w nich kwestie, które w ogóle nie podlegają regulacji w drodze decyzji administracyjnej i mogą być uwzględnione dopiero w umowie o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego. Normy prawa materialnego nie przewidywały bowiem w tym zakresie kompetencji orzeczniczych organów administracji publicznej. Tak więc kwestie te w myśl art. 2 § 3 k.p.c. należą do drogi postępowania cywilnego, które będzie dopiero prowadzone po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej.

Nie można przy tym, zdaniem Kolegium, uznać, że postanowienia zawarte w punktach od IV do XII nie kształtują sytuacji prawnej wnioskodawców, a jedynie pełnią funkcje informacyjną. Są one bowiem elementami sentencji decyzji (rozstrzygnięcia), a nie jej uzasadnienia. Warunki zawarte w pkt IV i V decyzji winny zaś znaleźć się w uzasadnieniu decyzji, nie zaś w jej sentencji.

Z kolei, odnosząc się do pkt III zaskarżonej decyzji, organ stwierdził, iż w tym zakresie została ona wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Prezydent m.st. Warszawy, rozpoznając wniosek dekretowy w zakresie części działek ew. nr. [redacted] i [redacted], nie odniósł się bowiem do ustaleń

obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określającego m.in. linie rozgraniczające dróg publicznych. Wskutek tego naruszył art. 7, 77 oraz 107 §3 k.p.a. w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a w konsekwencji także art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. To zaś spowodowało, że zaskarżona decyzja musiała zostać w tym względzie uchylona, a sprawa przekazana organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia. Jednoznacznie winien on ustalić, czy istnieją podstawy do pozytywnego rozpatrzenia wniosku dekretowego w odniesieniu do części działek ew. nr . i . na podstawie ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego.

**1.5.** Decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 16 lutego 2012 r., zmienioną decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 24 stycznia 2013 r., wykonano w części dotyczącej działki nr umową sporządzoną w formie aktu notarialnego z dnia 29 lipca 2015 r., Rep.

**1.6.** Decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 czerwca 2013 r., nr 201/GK/DW/2013 m.in. odmówiono ustanowienia prawa użytkowania wieczystego części gruntu w obrębie , stanowiącego działki ewidencyjne: nr (część) - pod ulicą Łowicką, oraz nr . (część) - pod ulicą Narbutta (pkt VIII decyzji). W jej uzasadnieniu wywodzono, że plan przewiduje dla obu z nich funkcje oznaczone odpowiednio 11 KD-L(g) i 9 KD- L(g) – drogi gminne. W konsekwencji niemożliwym jest ustanowienie do nich prawa użytkowania wieczystego.

Powyższy stan faktyczny został ustalony przez Komisję na podstawie: akt sygn. KR I R 2/25 (2 tomy), akt przekazanych przez m.st. Warszawa dot. nieruchomości przy ul. Łowickiej 52 (3 tomy), kopii księgi hip Nr (1 tom) oraz akt SKO w Warszawie sygn. KOC/5029/Go/12 (1 tom).

### III.

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

#### **1. Rażąco naruszenie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. i art. 138 § 2 k.p.a.**

Stosownie do treści art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w wyniku postępowania rozpoznawczego Komisja wydaje decyzję, w której m.in. stwierdza nieważność decyzji reprivatyzacyjnej lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego lub w przepisach szczególnych.

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

Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, z wyłączeniem art. 8 § 2, art. 13, art. 25, art. 31, art. 96a-96n, art. 114-122h, art. 127-144 i art. 156 § 2 tej ustawy.

W myśl art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która m.in. wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Nadto zgodnie z art. 15 k.p.a. postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

W przedmiotowej sprawie decyzją z dnia 16 lutego 2012 r. rozpatrzono wniosek dekretowy złożony w stosunku do nieruchomości przy ul. Łowickiej 52. Od rozstrzygnięcia tego strona wniosła odwołanie, co skutkowało wydaniem przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzji z dnia 24 stycznia 2013 r., sygn. KOC/5029/Go/12, która składała się formalnie z dwóch punktów. W pierwszym z nich uchylono jedenaście punktów zawartych w akcie wydanym przez organ I instancji i w tym zakresie orzeczono o ustaleniu czynszu symbolicznego. Z kolei w pkt 2 uchylono zaskarżoną decyzję w pkt III (dot. odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego) i w tym względzie przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia przez Prezydenta m.st. Warszawy.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie w pkt 1 swej decyzji orzekło przy tym na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. Zgodnie zaś z treścią art. 138 § 1 k.p.a., obowiązującą również w dniu wydania decyzji, tj. 24 stycznia 2013 r., organ odwoławczy wydaje decyzję, w której:

- 1) utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo
- 2) uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję - umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, albo
- 3) umarza postępowanie odwoławcze.

Z kolei w pkt 2 decyzji odwołano się do art. 138 § 2 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym również w dniu 24 stycznia 2013 r. Na jego podstawie organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując

sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

Jak zaś wskazano w orzecznictwie, przepis art. 138 k.p.a. ukształtował postępowanie przed organem odwoławczym jako postępowanie merytoryczne. Oznacza to, że istota administracyjnego toku instancji polega na dwukrotnym rozstrzygnięciu tej samej sprawy, nie zaś na kontroli zasadności argumentów podniesionych w stosunku do orzeczenia organu I instancji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) we Wrocławiu z dnia 22 marca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 1996/95).

W myśl zasady dwuinstancyjności wyrażonej w art. 15 k.p.a. organ odwoławczy - w ramach kontroli instancyjnej - „rozstrzyga ponownie sprawę pod względem merytorycznym, przeprowadzając w miarę potrzeby dalsze postępowanie wyjaśniające”. Sprawa administracyjna ma być zatem dwukrotnie rozpoznana i rozstrzygnięta, po raz pierwszy w pierwszej instancji, a następnie w drugiej instancji. Dwukrotne rozpoznanie oznacza obowiązek przeprowadzenia dwukrotnie postępowania wyjaśniającego, konsekwentnie do tego ukształtowane jest postępowanie odwoławcze, którego przedmiotem nie jest weryfikacja decyzji, a ponowne rozpoznanie sprawy administracyjnej. Do uznania, że zasada dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.) została zrealizowana, nie wystarcza stwierdzenie, że w sprawie zapadły dwa rozstrzygnięcia dwóch organów różnych stopni. Konieczne jest też, by rozstrzygnięcia te zostały poprzedzone przeprowadzeniem przez każdy z organów, który wydał decyzję, postępowania umożliwiającego osiągnięcie celów, dla których postępowanie to jest prowadzone. Istota zasady dwuinstancyjności sprowadza się do dwukrotnego rozpoznania i rozstrzygnięcia tożsamej pod względem przedmiotowym i podmiotowym sprawy administracyjnej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 listopada 1992 r., sygn. akt V SA 721/92 oraz B. Adamiak w B. Adamiak i J. Borkowski „Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz 2024”).

W przypadkach, kiedy wszystkie elementy sprawy i decyzji stanowią jedną całość zakres sprawy administracyjnej w postępowaniu odwoławczym wyznacza zakres sprawy rozpatrzonej przez organ pierwszej instancji, a treść decyzji organu odwoławczego jest limitowana treścią decyzji organu pierwszej instancji. W takim przypadku organ odwoławczy w wyniku wniesienia odwołania jest obowiązany do rozpatrzenia całości sprawy, gdyż nie jest związany granicami odwołania, a granice sprawy w postępowaniu odwoławczym to granice sprawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 października 2012 r., I OSK 281/12).



Organ odwoławczy jest obowiązany ocenić prawidłowość decyzji pierwszoinstancyjnej nie tylko w granicach zarzutów przedstawionych w odwołaniu, lecz także pod kątem przepisów prawa materialnego i procesowego, które mają zastosowanie w sprawie rozstrzygniętej tą decyzją (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 marca 2024 r., sygn. akt III SA/Gl 83/24).

Komisja pragnie przy tym podkreślić, że wydana w niniejszej sprawie decyzja reprivatyzacyjna składa się m.in. z rozstrzygnięć: ustanawiającego prawo użytkowania wieczystego do dz. ew. nr (pkt I decyzji) oraz nakładającego na beneficjentów obowiązek uiszczania czynszu symbolicznego (pkt II decyzji). Postanowienia te są ze sobą ściśle powiązane i nie mogą funkcjonować samodzielnie. Jak bowiem wskazuje art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279), ustanowienie wieczystej dzierżawy (obecnie użytkowania wieczystego) następuje zawsze wraz z czynszem symbolicznym. Zatem przyznaniu ww. prawa zawsze musi towarzyszyć nałożenie obowiązku uiszczania tej należności.

W odwołaniu wskazano z kolei, że jego zakres obejmuje wyłącznie pkt od II do XIII decyzji reprivatyzacyjnej z dnia 16 lutego 2012 r. Jednakże, jak już wcześniej wskazano, pkt I tego aktu nie mógł istnieć samodzielnie od pkt II i stanowiły one jedną niepodzielną całość. Dlatego też zakres sprawy administracyjnej przed Prezydentem m.st. Warszawy wyznaczał również zakres sprawy rozpatrzonej przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Warszawie pomimo treści pisma z dnia 7 marca 2012 r. W efekcie odwołanie dotyczyło również rozstrzygnięcia odnośnie prawa użytkowania wieczystego, którego zasadność ustanowienia winna być również przedmiotem kontroli instancyjnej. Nie można więc było przyjąć, że stało się ono ostateczne z dniem 16 lutego 2012 r. (art. 16 k.p.a.). Pomimo to Kolegium nie wypowiedziało się wprost w tym względzie. Jednocześnie akt reprivatyzacyjny został wykonany poprzez zawarcie aktu notarialnego, a więc jego pkt I ostatecznie wszedł do obrotu prawnego. Przyjąć więc należało, że rozstrzygnięcie to zostało de facto utrzymane w mocy.

Jak bowiem wskazano w doktrynie, w razie gdy przedmiotem rozstrzygnięcia jest jedna sprawa, rozstrzygnięcie merytoryczno-reformacyjne musi zawierać rozstrzygnięcie całej sprawy. Jeżeli organ odwoławczy rozstrzyga sprawę w części odmiennie od rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji, a w pozostałym zakresie jego rozstrzygnięcie pokrywa się z rozstrzygnięciem organu pierwszej instancji, w decyzji obowiązany jest zamieścić dwa rozstrzygnięcia:

1) uchylenie zaskarżonej decyzji w części i rozstrzygnięcie sprawy w tym zakresie,

2) utrzymanie w mocy w pozostałym zakresie decyzji organu pierwszej instancji (por. B. Adamiak w: B. Adamiak i J. Borkowski „Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz 2024”).

Tym samym organ II instancji obok postanowień zawartych w punktach 1 i 2 decyzji z dnia 24 stycznia 2013 r. faktycznie wydał również na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. trzecie rozstrzygnięcie, które jednak nie zostało wprost wyrażone ani w jej sentencji, ani w uzasadnieniu. Jego treść sprowadzała się przy tym do utrzymania w mocy części orzeczenia z dnia 16 lutego 2012 r. w zakresie, w jakim ustanowiono użytkowanie wieczyste. Okoliczność tego rodzaju świadczyła zaś o rażącym naruszeniu przywołanej ostatnio regulacji. Nie jest bowiem dopuszczalnym, aby organ rozstrzygał sprawę administracyjną decyzją, a zarazem nie formułował w tym zakresie wprost rozstrzygnięcia zamieszczonego w sentencji, czym uniemożliwia stronom zapoznanie się z jego treścią oraz przyczynami jego wydania.

Jak zaś wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, rozstrzygnięcie jest jednym z najważniejszych składników decyzji. Wynika to z władczego charakteru aktu administracyjnego, który kształtuje prawa i obowiązki strony i musi w związku z tym być jednoznaczny i precyzyjny. Obowiązek taki wynika z podstawowych zasad postępowania administracyjnego, w tym zasady praworządności zawartej w art. 6 k.p.a. i zasady pogłębiania zaufania do organów państwa (art. 8 k.p.a.).(...). Rozstrzygnięcie (osnowa decyzji) musi być sformułowane w taki sposób, aby nie było wątpliwości, czego ono dotyczy, jakie uprawnienia zostały przyznane stronie lub jakie obowiązki zostały na nią nałożone (por. wyroki z dnia 10 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 910/15, oraz z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. akt I OSK 327/19).

Tak więc decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie zawierała faktycznie trzy rozstrzygnięcia, tzn.:

- uchylające zaskarżoną decyzję w części i w tym zakresie orzekające co do istoty sprawy, a wydane na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. (pkt 1),
- uchylające zaskarżoną decyzję w części i przekazujące sprawę w tym zakresie do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, a wydane na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. (pkt 2),
- utrzymujące częściowo w mocy zaskarżoną decyzję, wydane na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. i wprost niewyrażone.

W tym miejscu podkreślić należy, że uprawnienia organu odwoławczego zostały w sposób wyczerpujący unormowane w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. W szczególności przepis art. 138 k.p.a. ściśle określa kompetencje decyzyjne tego organu, co oznacza że podjęte przez niego rozstrzygnięcie winno przyjąć postać jednej z decyzji wskazanych w tym przepisie. Powoduje to, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze może

wydać decyzję, w której: 1) utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo 2) uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję - umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, albo 3) umarza postępowanie odwoławcze. Dodatkowo, w oparciu o przepis art. 138 § 2 k.p.a. organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

Określone w art. 138 § 1 i 2 k.p.a. rodzaje rozstrzygnięć są przy tym bezwzględnie wiążące dla organu w tym znaczeniu, że decyzja która nie mieści się w ramach tego przepisu stanowi rażące naruszenie prawa (por. wyrok NSA z dnia 10 marca 1993 r., sygn. akt IV SA 1245/92, oraz wyroki: WSA w Gliwicach z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/GI 612/12, WSA w Poznaniu z dnia 8 sierpnia 2012 r. sygn. akt IV SA/Po 408/12, oraz z dnia 18 czerwca 2014 r., sygn. II SA/Po 101/14, WSA w Warszawie z dnia 26 października 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 454/11 oraz z dnia 19 czerwca 2009 r., sygn. akt V SA/Wa 196/09, WSA w Lublinie z dnia 25 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 536/08, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 19 września 2007 r., sygn. akt II SA/Rz 410/07, a także WSA w Białymstoku z dnia 14 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 464/06).

Niedopuszczalne jest oparcie decyzji organu odwoławczego w części na przepisach art. 138 § 1 i w części na przepisie art. 138 § 2 k.p.a. i w konsekwencji częściowe przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez organ I instancji (por. wyroki NSA z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt II GSK 102/08, publ. LEX nr 467114 i z dnia 20 października 2010 r., sygn. akt II GSK 904/09, publ. LEX nr 746322). Wymieniony przepis stanowczo stwierdza bowiem o uchyleniu zaskarżonej decyzji w całości, co jest konsekwencją konieczności ponownego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub znacznej części (por. wyrok NSA z dnia 4 stycznia 2012 r., sygn. II OSK 547/11). Art. 138 § 2 k.p.a. nie przewiduje możliwości uchylenia decyzji jedynie w części i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. W przypadku decyzji kasacyjnej możliwe jest wyłącznie uchylenie decyzji w całości (por. wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2020 r., sygn. I OSK 3402/19).

Skoro zaś decyzją z dnia 24 stycznia 2013 r. częściowo: utrzymano w mocy rozstrzygnięcie I instancji, orzeczono merytorycznie w sprawie i przekazano ją do ponownego rozpoznania, w świetle przytoczonych już uprzednio wyroków przyjąć należało, że w niniejszej sprawie doszło do rażącego naruszenia art. 138 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a. oraz art. 138 § 2 k.p.a.

Dodatkowo, jak wskazuje się w orzecznictwie, o tym, czy naruszenie prawa jest rażące w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., można mówić wówczas, gdy istnieje oczywista sprzeczność pomiędzy treścią danego przepisu a rozstrzygnięciem objętym decyzją wydaną na jego podstawie, tj. gdy proste zestawienie treści rozstrzygnięcia z treścią zastosowanego przepisu prawa wskazuje na ich oczywistą niezgodność. W sposób rażący może zostać naruszony wyłącznie przepis, który może być stosowany w bezpośrednim rozumieniu, to znaczy taki, który nie wymaga stosowania wykładni prawa. O rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. decydują łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony, oraz skutki, które wywołuje decyzja, uznana za rażąco naruszającą prawo. Chodzi tu o skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności, gospodarcze lub społeczne skutki naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządnego państwa (por. wyroki NSA z dnia 3 marca 2020 r., sygn. akt II OSK 2173/18, z dnia 25 stycznia 2024 r., sygn. akt II OSK 1439/21 i II OSK 1282/21 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 listopada 2021 r., sygn. akt I SA/Wa 549/21).

Jednocześnie, zdaniem Komisji, w niniejszej sprawie zostały spełnione ww. trzy przesłanki uznania decyzji za wydaną z rażącym naruszeniem prawa. Treść art. 138 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a. i art. 138 § 2 k.p.a. jest bowiem jasna, nie wzbudza kontrowersji i nie wymaga stosowania interpretacji wykraczającej poza wykładnię literalną. Opisane już uprzednio naruszenie jest przy tym oczywiste – przedmiotowe regulacje wprost nie dopuszczają wydawania orzeczeń o charakterze hybrydowym. Tymczasem w niniejszej sprawie organ II instancji postąpił w sposób oczywiście sprzeczny z dyspozycjami przytoczonych przepisów. Proste zaś porównanie ww. regulacji z wydanym rozstrzygnięciem z dnia 24 stycznia 2013 r. unaocznia zachodzącą między nimi sprzeczność.

Akt wydany przez Kolegium wywołał również skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności. Polegał on bowiem na jednoczesnym wydaniu trzech ww. rozstrzygnięć, co nie zostało dopuszczone przez Ustawodawcę. Tego rodzaju praktyka stanowiła więc wyjście poza ramy określone przez art. 15 k.p.a., art. 138 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a. oraz art. 138 § 2 k.p.a. Tym samym pozostawała ona również w sprzeczności z zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz w art. 6 k.p.a.

W tym zaś stanie rzeczy przyjąć należało, że decyzja z dnia 24 stycznia 2013 r. została wydana w warunkach przewidzianych przez art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. oraz art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Jednocześnie w niniejszej sprawie nie wystąpiły nieodwracalne skutki prawne. Stwierdzenie nieważności nie będzie bowiem skutkowało usunięciem z obrotu prawnego zarówno rozstrzygnięcia dotyczącego ustanowienia użytkowania wieczystego, jak i ustalenia czynszu symbolicznego. To ostatnie zagadnienie będzie przy tym regulowane przez pkt II decyzji reprivatyzacyjnej, który powróci do obrotu prawnego wskutek stwierdzenia nieważności decyzji organu II instancji.

## **2. Strony postępowania.**

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

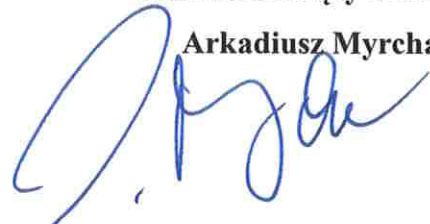
**2.2.** Zgodnie z treścią art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja o wszczęciu postępowania rozpoznawczego zawiadamia m.st. Warszawę oraz pozostałe strony postępowania. Z treści cytowanego przepisu wynika, że stroną postępowania rozpoznawczego przed Komisją jest m.st. Warszawa reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy. Za strony postępowania przyjęto również: Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, a także J R i E M , a więc beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnej.

## **3. Konkluzja.**

Mając na uwadze powyżej wskazane okoliczności, Komisja orzekła jak na wstępie, na podstawie: art. 29 ust. 1 pkt 3a, art. 30 ust. 1 pkt 4 i art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 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.