



Warszawa, dnia 8 lipca 2026 r.

Sygn. akt KR III R 51/22

DECYZJA nr KR III R 51/22

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w składzie:

Zastępca Przewodniczącego Komisji:

Paweł Lisiecki

Członkowie Komisji:

Robert Kropiwnicki, Mirosław Józef Pampuch, Sławomir Potapowicz, Anna Tarczyńska, Adrian Wasielewski,

po rozpoznaniu w dniu 8 lipca 2026 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 marca 2015 r nr 165/GK/DW/2015, ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego w udziale wynoszącym 0,2793 części zabudowanego gruntu o powierzchni wynoszącej 322 m², oznaczonego jako działka ewidencyjna nr 5 w obrębie 2-02-07 położonego w Warszawie przy ul. Radomskiej 14, dawne ozn. hip. nr 1, dla której założono księgę wieczystą nr 1234/2015/1 oraz odmawiającej ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu stanowiącego część działki ewidencyjnej nr 11/2 w obrębie 2-02-07,

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy reprezentowanego przez Prezydenta m. st. Warszawy, Mirosław R., Robert B., Anna J., Grzegorz M. O., następców prawnych Władysław S., Jolanta J., Ryszard P., Marcin K., Mirosław R., Ryszard M., Grzegorz I., Anna W., Bogdan K., Bartosz Z., Marcin E., Marcin D., Jolanta K., Jolanta J., L. K., S., Marcin K., S., Marcin B., S., Anna A., B., K., J., G., Anna L., D., Z., G., J., Marcin W., Jolanta D., B. Marcin spółki akcyjnej z siedzibą w G., Jolanta M., B., Z., K. S.

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a i z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2021 r. poz. 795; dalej: ustawa z 9 marca 2017 r.) oraz art. 38 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r., w zw. z art. 156 § 1 pkt

2 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691, dalej: k.p.a.),

orzeka:

stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 marca 2015 r. nr 165/GK/DW/2015 w całości.

UZASADNIENIE

I. Przebieg postępowania rozpoznawczego

Postanowieniem z dnia 5 października 2022 r. Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 w zw. z art. 16 ust. 1 w zw. z art. 16a ust. 1 i 2 ustawy z 9 marca 2017 r., wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 27 marca 2015 r. nr 165/GK/DW/2015, ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego w udziale wynoszącym 0,2793 części zabudowanego gruntu o powierzchni wynoszącej 322 m², oznaczonego jako działka ewidencyjna nr 5 w obrębie 2-02-07 położonego w Warszawie przy ul. Radomskiej 14, dawne ozn. hip. nr ..., dla której założono księgę wieczystą nr ... oraz odmawiającej ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu stanowiącego część działki ewidencyjnej nr 11/2 w obrębie 2-02-07.

Postanowieniem z dnia 5 października 2022 r. Komisja, na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z 9 marca 2017 r., zawiadomiła właściwe organy administracji oraz sądy o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego.

Postanowieniem z dnia 5 października 2022 r. Komisja zwróciła się do Społecznej Rady przy Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 27 marca 2015 r. nr 165/GK/DW/2015.

Zawiadomieniem z dnia 17 października 2022 r. poinformowano strony postępowania o wszczęciu w dniu 5 października 2022 r. postępowania rozpoznawczego w niniejszej sprawie.

Powyższe postanowienia oraz zawiadomienie zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 18 października 2022 r.

Zawiadomieniami z dnia: 14 czerwca 2023 r. (ogłoszone w BIP 16 czerwca 2023 r.) oraz 24 stycznia 2025 r. (ogłoszone w BIP 27 stycznia 2025 r.) uzupełniającą zawiadomiono strony o wszczęciu w dniu 5 października 2022 r. postępowania w niniejszej sprawie.

Zawiadomieniami z dnia: 6 grudnia 2022 r. (ogłoszone w BIP 7 grudnia 2022 r.), 2 lutego 2023 r. (ogłoszone w BIP 3 lutego 2023 r.), 5 kwietnia 2023 r. (ogłoszone w BIP 7 kwietnia 2023 r.), 6 czerwca 2023 r. (ogłoszone w BIP 6 czerwca 2023 r.), 28 lipca 2023 r. (ogłoszone w BIP 2 sierpnia 2023 r.), 4 października 2023 r. (ogłoszone w BIP 5 października 2023 r.), 7 grudnia 2023 r. (ogłoszone w BIP 8 grudnia 2023 r.), 7 lutego 2024 r. (ogłoszone w BIP 8 lutego 2024 r.), 8 kwietnia 2024 r. (ogłoszone w BIP 9 kwietnia 2024 r.), 4 czerwca 2024 r. (ogłoszone w BIP 6 czerwca 2024 r.), 5 sierpnia 2024 r. (ogłoszone w BIP 5 sierpnia 2024 r.), 9 października 2024 r. (ogłoszone w BIP 9 października 2024 r.), 5 grudnia 2024 r. (ogłoszone w BIP 5 grudnia 2024 r.), 5 lutego 2025 r. (ogłoszone w BIP 6 lutego 2025 r.), 5 marca 2025 r. (ogłoszone w BIP 5 marca 2025 r.), 30 kwietnia 2025 r. (ogłoszone w BIP 6 maja 2025 r.), 4 lipca 2025 r. (ogłoszone w BIP 7 lipca 2025 r.), 4 września 2025 r. (ogłoszone w BIP 4 września 2025 r.) 5 listopada 2025 r. (ogłoszone w BIP 5 listopada 2025 r.) 8 stycznia 2026 r. (ogłoszone w BIP 14 stycznia 2026 r.), 20 marca 2026 r. (ogłoszone w BIP 20 marca 2026 r., 6 maja 2026 r. (opublikowane w BIP 6 maja 2026 r.) poinformowano o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy, ze względu na szczególnie skomplikowany stan sprawy, obszerny materiał dowodowy oraz konieczność zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu. Ostatnio do dnia 6 lipca 2026 r. W dniu 2 marca 2026 r. oryginały akt sprawy zostały udostępnione stronie do wglądu.

Zawiadomieniem z dnia 10 czerwca 2026 r. poinformowano strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Jednocześnie pouczone strony, że przedmiotowe zawiadomienia uznaje się za doręczone po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Powyższe zawiadomienie ogłoszone zostało w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 10 czerwca 2026 r.

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

Pismem z dnia 3 lipca 2026 r. (data wpływu do Komisji: 6 lipca 2026 r.) stanowisko w przedmiotowej sprawie wyraziła Społeczna Rada przy Komisji ds. reprivatyzacji nieruchomości warszawskich. W opinii nr 29/2026 Społeczna Rada wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 165/GK/DW/2015 z 27 marca 2015 r.

Decyzją z dnia 26 lutego 2025 r. Komisja w odrębnym postępowaniu wydała decyzję oznaczoną sygn. KR III R 52/22, w której orzekła stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 8 czerwca 2015 r. nr 338/GK/DW/2015 (decyzji zmieniającej w trybie

art. 155 k.p.a. decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 marca 2015 r. nr 165/GK/DW/2015) w całości. Decyzja Komisji z dnia 26 lutego 2025 r. sygn. KR III R 52/22 jest prawomocna.

Decyzją z dnia 20 maja 2026 r. Komisja w odrębnym postępowaniu wydała decyzję oznaczona sygn. KR II R 17/26, w której orzekła stwierdzić w całości nieważność decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 10 lutego 2014 r. nr KOC/3153/Go/13 i decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 14 maja 2013 r. nr KOC/2965/Go/12.

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

1. Opis nieruchomości

Przedmiotem decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 27 marca 2015 r. nr 165/GK/DW/2015 są położone przy ul. Radomskiej 14 w Warszawie: działka ewidencyjna nr 5 z obrębu 2-02-07 o pow. 322 m², stanowiąca grunt pod budynkiem oraz część działki ewidencyjnej nr 11/2 z obrębu 2-02-07 o pow. 116 m², stanowiąca część drogi publicznej – ulicy Radomskiej.

Działki te wchodziły w skład dawnej nieruchomości hipotecznej nr o pow. 764 m². W skład dawnej nieruchomości hipotecznej wchodzi także obecna dz. ew. nr 7/11 o pow. 326 m², stanowiąca otoczenie budynku przy ul. Radomskiej 14 jednak nie stanowiła ona przedmiotu decyzji.

Na całej dz. ew. nr 5 znajduje się przedwojenny budynek mieszkalny, w którym wyodrębnione zostało 19 lokali (nr 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 19, 21, 22, 24 i 25), które zostały sprzedane przed wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej.

Obecnie w dziale II księgi wieczystej prawo własności wpisane jest na rzecz m.st. Warszawy oraz właścicieli wyodrębnionych lokali.

W dacie wydania decyzji reprivatyzacyjnej nieruchomość była objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego rejonu Ochota Centrum – Uchwała nr XLVI/2058/2009 Rady Miasta st. Warszawy z dnia 5 listopada 2009 r. W planie nieruchomość oznaczona była symbolem C1.2 MW/U - teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usług (dz. ew. nr 5), a także symbolem 18KDD - przeznaczenie pod drogę dojazdową (dz. ew. nr 11/2).

2. Pierwotni właściciele nieruchomości

Komisja ustaliła, że na dzień 21 listopada 1945 r., tj. dzień wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. nr 50, poz. 279, dalej: dekret warszawski) tytuł własności nieruchomości położonej przy ul. Radomskiej 14 ozn. nr hip. wpisany był na imię C. J. E. na mocy aktu z 15 października 1945 r.

Z kolei na mocy aktu z 25 kwietnia 1947 r. roszczenia do nieruchomości w drodze sprzedaży nabyła córka dawnego właściciela – C. S. R. .

3. Następcy prawni dawnych właścicieli

C. S. R. zmarła 23 lipca 1985 r. w Izraelu. Na mocy postanowienia Sądu Okręgowego w Tel Awiwie z dnia 10 czerwca 1997 r., sygn. akt 2743/97 spadek po niej, w zakresie nieruchomości położonych w Polsce, nabyli: mąż A. R. ... w ½ części, córka R. B. w ¼ części i syn M. R. w ¼ części. Z kolei na mocy postanowienia Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy, sygn. akt II Ns 1444/14 z dnia 4 listopada 2014 r. spadek po niej, w zakresie nieruchomości położonych w Polsce, nabyli: mąż A. R. ... w ½ części, córka R. B. w ¼ części i syn M. R. w ¼ części.

A. R. zmarł 23 czerwca 2003 r. w Tel Awiwie. Na mocy postanowienia spadkowego Rejestratora do spraw spadku Josefa Zilbergera w Tel Awiwie, sygn. akt 50371, spadek po nim nabyli: córka R. B. i syn M. R. po ½ części każde z nich. Z kolei na mocy postanowienia Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy, sygn. akt II Ns 1444/14 z dnia 4 listopada 2014 r. spadek po nim, w zakresie nieruchomości położonych w Polsce, nabyli: córka R. B. i syn M. R. po ½ części każde z nich.

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

Nieruchomość warszawska położona przy ul. Radomskiej 14 znajduje się na terenie objętym działaniem dekretu warszawskiego. Z dniem 21 listopada 1945 r., to jest z dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego, grunty nieruchomości warszawskich, w tym grunt przedmiotowej nieruchomości, na podstawie art. 1 dekretu warszawskiego przeszły na własność Gminy m.st. Warszawy, a w 1950 r., z chwilą likwidacji gmin - na własność Skarbu Państwa. Z dniem 27 maja 1990 r. nieruchomość stała się własnością Dzielnicy – Gminy Warszawa Ochota, zgodnie z decyzjami Wojewody Warszawskiego z 19 września 1991 r., 3 lipca 1992 r. oraz 29 czerwca 1993 r.

Objęcie przedmiotowego gruntu w posiadanie przez gminę nastąpiło w dniu 23 grudnia 1947 r., tj. z dniem ukazania się ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym nr 28 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy, wobec tego termin do składania wniosku dekretowego upływał z dniem 23 czerwca 1948 r.

5. Wniosek dekretowy

W dniu 11 marca 1948 r. C. S. R. złożyła do Zarządu Miejskiego w m. st. Warszawie wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu położonego w Warszawie przy ul. Radomskiej 14, nr hip.

6. Postępowanie w zakresie rozpoznania wniosku o przyznanie własności czasowej

Orzeczeniem administracyjnym nr GM/TW/20332/51 z dnia 17 lipca 1951 r. Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie odmówiło C. S. R. przyznania prawa własności czasowej do gruntu położonego przy ul. Radomskiej 14 ozn. nr hip. i jednocześnie stwierdziło, że wszystkie budynki znajdujące się na gruncie przeszły na własność Skarbu Państwa.

7. Postępowanie reprivatyzacyjne

Decyzją nr KOC/2965/Go/12 z 14 maja 2013 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie stwierdziło, że orzeczenie Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 17 lipca 1951 r. nr GM/TW/20332/51 odmawiające przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej w Warszawie przy ul. Radomskiej 14, ozn. nr hip., w części dotyczącej udziału w prawie użytkowania wieczystego przedmiotowego gruntu związanego z prawem własności lokali nr 1, 2, 4, 5, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 21, 22, 25, znajdujących się w budynku usytuowanym na przedmiotowym gruncie zostało wydane z naruszeniem prawa, jednakże nie można stwierdzić jego nieważności w tej części z powodu wywołania przez to orzeczenie nieodwracalnych skutków prawnych. W pozostałej części stwierdziło nieważność ww. orzeczenia administracyjnego.

Decyzją nr KOC/3153/Go/13 z 10 lutego 2014 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie po rozpatrzeniu wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy uchyliło powyższą decyzję nr KOC/2965/Go/12 z 14 maja 2013 r. w części dotyczącej lokalu nr 9 i w tym zakresie stwierdziło nieważność orzeczenia Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 17 lipca 1951 r. nr GM/TW/20332/51.

Decyzją z dnia 27 marca 2015 r. nr 165/GK/DW/2015 Prezydent m. st. Warszawy:

ustanowił na 99 lat prawo użytkowania wieczystego w udziale wynoszącym 0,2793 części gruntu położonego w Warszawie przy ul. Radomskiej 14, oznaczonego w ewidencji gruntów i budynków jako działka nr 5 o pow. 322 m² z obrębu 2-02-07, KW . . . na rzecz: R . . . B . . . co do udziału 0,1397 części oraz M . . . R . . . co do udziału 0,1396 części i z tego tytułu ustalił czynsz symboliczny w wysokości 89,93 zł. Nadto, odmówił ustanowienia na rzecz ww. osób prawa użytkowania wieczystego 0,2442 części gruntu stanowiącego działkę ewidencyjną nr 5 w obrębie 2-02-07 o pow. 322 m², jako udziału związanego ze sprzedanymi lokalami nr 6, 7, 8, 15, 19, 24 oraz odmówił ustanowienia na rzecz ww. osób prawa użytkowania wieczystego gruntu stanowiącego część (116 m²) działki ewidencyjnej nr 11/2 w obrębie 2-02-07.

8. Wniosek o „zmianę lub uzupełnienie” decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 27 marca 2015 r. nr 165/GK/DW/2015 i decyzja zmieniająca wydana w trybie art. 155 k.p.a.

Pismem datowanym na dzień 22 kwietnia 2015 r. (data wpływu do Urzędu m.st. Warszawy: 27 kwietnia 2015 r.) beneficjenci decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 27 marca 2015 r. nr 165/GK/DW/2015 – R . . . B . . . i M . . . R . . . zwrócili się do organu z wnioskiem „o uzupełnienie lub zmianę tej decyzji – poprzez odmowę ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości warszawskiej przy ul. Radomskiej 14 w części dot. działki nr 5 o pow. 322 m² również w zakresie lokalu nr 9 w budynku posadowionym na ww. gruncie.” W treści wniosku powołano się na art. 111 k.p.a.

Prezydent m. st. Warszawy decyzją z dnia 8 czerwca 2015 r nr 338/GK/DW/2015 zmienił pkt III decyzji z 27 marca 2015 r. nr 165/GK/DW/2015, orzekający o odmowie ustanowienia na rzecz R . . . B . . . i M . . . R . . . prawa użytkowania wieczystego 0,2442 części gruntu stanowiącego działkę ewidencyjną nr 5 w obrębie 2-02-07 o pow. 322 m², jako udziału związanego ze sprzedanymi lokalami nr 6, 7, 8, 15, 19, 24 w ten sposób, że odmówił ustanowienia na rzecz ww. osób prawa użytkowania wieczystego 0,2442 części gruntu stanowiącego działkę ewidencyjną nr 5 w obrębie 2-02-07 o pow. 322 m², jako udziału związanego ze sprzedanymi lokalami nr 6, 7, 8, 9, 15, 19, 24.

8. Stan prawny nieruchomości po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej

Decyzja nie została wykonana zawarciem umowy o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego. Aktualnie właścicielem nieruchomości pozostaje m.st. Warszawa oraz właściciele wyodrębnionych lokali.

Przed Sądem Okręgowym w Warszawie, w sprawie ozn. sygnaturą akt XXIV C 1432/19, toczy się postępowanie z powództwa R. B. i M. R. przeciwko Miastu Stołecznemu Warszawie o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli – zawarcia na podstawie decyzji z dnia 27 marca 2015 r. nr 165/GK/DW/2015 oraz z dnia 8 czerwca 2015 r. nr 338/GK/DW/2015 umowy oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Na dzień wydania niniejszej decyzji postępowanie to pozostaje w toku.

10. Materiał dowodowy zgromadzony przez Komisję

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie dokumentów zgromadzonych w toku postępowania rozpoznawczego (KR III R 51/22) oraz poprzedzających go czynności sprawdzających (KR II S 98/18), w szczególności akt udostępnionych przez Prezydenta m.st. Warszawy i Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, a także innych dokumentów mających istotny wpływ dla rozstrzygnięcia sprawy, gdyż nie budziły one wątpliwości Komisji co do ich autentyczności i prawdziwości, jak również nie zostały one podważone przez strony postępowania.

III. Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja zważyła, co następuje:

1. Podstawa rozstrzygnięcia

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z 9 marca 2017 r. przysługują Komisji – w przypadku stwierdzenia, że zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a. lub w przepisach szczególnych - uprawnienia do stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej. Zgodnie zaś z art. 30 ust. 4 ustawy z 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4, jeżeli decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

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

§ 2 k.p.a., czyli gdy od doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne (M. Jaśkowska [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el. 2022, art. 156), o ile oczywiście z przepisów szczególnych nie wynika, że przepisu art. 156 § 2 k.p.a. nie stosuje się, jak to ma miejsce w art. 38 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r.

Zgodnie bowiem z treścią 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. Jak wynika z powyższego ograniczenie wynikające z treści art. 156 § 2 k.p.a. nie dotyczy postępowań przed Komisją, dlatego też Komisji nie ogranicza 10 letni termin do stwierdzenia nieważności decyzji.

Zatem możliwość podważenia zapadłego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej jest dopuszczalna jedynie w przypadku zaistnienia jednej z kwalifikowanych wad określonych w art. 156 § 1 k.p.a. Usunięcie kwalifikowanych nieprawidłowości, które mogły wystąpić w trakcie trwania procesu administracyjnego, stanowi nadrzędny cel postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji i usprawiedliwia podważenie ogólnej zasady trwałości decyzji administracyjnych zawartej w art. 16 k.p.a.

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

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

Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie orzeczeniem administracyjnym z dnia 17 lipca 1951 r., nr GM/TW/20332/51 odmówiło dawnej właścicielce C. S. R. przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej w Warszawie przy ul. Radomskiej 14 oznaczonej nr hip. , obecnie działka ew. nr 5 z obrębu 2-02-07. Orzeczenie to wobec nie wniesienia odwołania uzyskało walor ostateczności.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z dnia 14 maja 2013 r. nr KOC/2965/Go/12 stwierdziło, że orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 17 lipca 1951 r., nr GM/TW/20332/51 odmawiające przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej w Warszawie przy

ul. Radomskiej 14, ozn. nr hip. 1111/1, w części dotyczącej udziału w prawie użytkowania wieczystego przedmiotowego gruntu związanego z prawem własności lokali nr 1,2,4,5,9,10,11,12,13,14,21,22,25 znajdujących się w budynku usytuowanym na gruncie zostało wydane z naruszeniem prawa, jednakże nie można stwierdzić jego nieważności w tej części z powodu wywołania przez to orzeczenie nieodwracalnych skutków prawnych. W pozostałej części stwierdziło nieważność ww. orzeczenia administracyjnego.

Od powyższej decyzji SKO, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy wniosła m.in. B M. właścicielka lokalu nr 9 w nieruchomości położonej przy ul. Radomskiej 14 w Warszawie.

W wyniku rozpoznania tego wniosku Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z dnia 10 lutego 2014 r. nr KOC/3153/Go/13 uchyliło własną decyzję w części dotyczącej lokalu nr 9 i w tym zakresie stwierdziło nieważność orzeczenia Prezydium Rady Narodowej z dnia 17 lipca 1951 r.

Decyzją z dnia 27 marca 2015 r. nr 165/GK/DW/2015 Prezydent m. st. Warszawy: ustanowił na 99 lat prawo użytkowania wieczystego w udziale wynoszącym 0,2793 części gruntu położonego w Warszawie przy ul. Radomskiej 14, oznaczonego w ewidencji gruntów i budynków jako działka nr 5 o pow. 322 m² z obrębu 2-02-07, KW 1111/1 na rzecz: R B co do udziału 0,1397 części oraz M R co do udziału 0,1396 części i z tego tytułu ustalił czynsz symboliczny w wysokości 89,93 zł. Nadto, odmówił ustanowienia na rzecz ww. osób prawa użytkowania wieczystego 0,2442 części gruntu stanowiącego działkę ewidencyjną nr 5 w obrębie 2-02-07 o pow. 322 m², jako udziału związanego ze sprzedanymi lokalami nr 6, 7, 8, 15,19, 24 oraz odmówił ustanowienia na rzecz ww. osób prawa użytkowania wieczystego gruntu stanowiącego część (116 m²) działki ewidencyjnej nr 11/2 w obrębie 2-02-07.

Komisja z urzędu wszczęła postępowanie rozpoznawcze w sprawie KR II R 17/26, w wyniku którego decyzją z dnia 20 maja 2026 r. sygn. KR II R 17/26 stwierdziła w całości nieważność decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 10 lutego 2014 r. nr KOC/3153/Go/13 oraz decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 14 maja 2013 r. nr KOC/2965/Go/12 stwierdzającej nieważność orzeczenia Prezydium Rady Narodowej o odmowie ustanowienia własności czasowej.

Tym samym w obrocie prawnym pozostają dwie ostateczne decyzje odnoszące się do ustanowienia własności czasowej/użytkowania wieczystego do zabudowanego gruntu opisanego jako działka ewidencyjna nr 5 z obrębu 2-02-07 o pow. 322 m², ozn. nr hip. 1111/1, tj.:

- orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 17 lipca 1951 r., nr GM/TW/20332/51 odmawiające przyznania prawa własności czasowej oraz
- decyzja Prezydent m.st. Warszawy z dnia 27 marca 2015 r., nr 165/GK/DW/2015 ustanawiająca na lat 99 prawo użytkowania wieczystego.

Jak już wcześniej Komisja wskazała organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji - w oparciu o treść przepisu art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a., która dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną. Przy czym zastosowanie ww. przepisu następuje tylko w przypadku stwierdzenia, że istnieje tożsamość sprawy rozstrzygniętej kolejno po sobie dwiema decyzjami, z których pierwsza jest ostateczna. Decyzja ostateczna ma bowiem powagę rzeczy osądzonej tylko co do tego, co w związku z podstawą prawną stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia, a ponadto tylko między tymi samymi stronami.

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

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

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

Sądy administracyjne wywodzą istotę powagi rzeczy osądzonej decyzji ostatecznej z treści dwóch przepisów k.p.a., tj. art. 16 § 1, definiującego pojęcie decyzji ostatecznej i określającego skutki uzyskania tego statusu, a także art. 156 § 1 pkt. 3 k.p.a., wprowadzającego sankcję stwierdzenia nieważności decyzji, jeżeli dotyczy ona sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną (por. wyrok WSA w Warszawie z 30 maja 2023 r., sygn. akt I SA/Wa 111/23).

W ocenie Komisji zaistnienie stanu powagi rzeczy osądzonej może być ponadto następstwem późniejszego uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji, która uprzednio eliminowała pierwsze wydane w sprawie rozstrzygnięcie, pozwalając organowi na ponowne rozpoznanie sprawy. W tego rodzaju przypadkach wada wskazana w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. pojawia się więc nie w dniu uprawomocnienia się drugiego merytorycznego aktu administracyjnego w sprawie, lecz następnie w dniu usunięcia z obrotu decyzji, która została wydana w przedziale czasu pomiędzy wydaniem obu tego rodzaju rozstrzygnięć.

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

Po pierwsze w przestrzeni prawnej funkcjonują dwa rozstrzygnięcia organów administracyjnych (oba ostateczne), rozstrzygające o prawie własności czasowej/użytkowaniu wieczystym gruntu nieruchomości położonej przy ul. Radomskiej 14 stanowiącego dawną nieruchomość hipoteczną o nr hip. Są nimi: orzeczenie Prezydium Rady Narodowej z dnia 17 lipca 1951 r., nr GM/TW/20332/51 odmawiające przyznania prawa własności czasowej w zakresie całej dawnej nieruchomości hipotecznej nr ..., stanowiącej obecnie również działkę nr 5 oraz decyzja Prezydent m.st. Warszawy z dnia 27 marca 2015 r., nr 165/GK/DW/2015 orzekająca o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego do zabudowanego gruntu działki nr 5 o pow. 322 m² z obrębu 2-02-07.

Pierwotnie wydane przez Prezydium Rady Narodowej orzeczenie z dnia 17 lipca 1951 r. odmawiające ustanowienia własności czasowej zostało wyeliminowane z obrotu prawnego decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 14 maja 2013 r. znak KOC/2965/Go/12 (decyzja stwierdzająca wydanie w części orzeczenia PRN z naruszeniem prawa a w pozostałej części nieważność).

Jednakże wobec wydania przez Komisję decyzji z dnia 20 maja 2026 r. KR II R 17/26 stwierdzającej w całości nieważność decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 10 lutego 2014 r. nr KOC/3153/Go/13 raz decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 14 maja 2013 r. nr KOC/2965/Go/12 ww. orzeczenie Prezydium Rady Narodowej z 17 lipca 1951 r., znalazło się w obrocie prawnym.

Jednocześnie w obrocie prawnym pozostaje decyzja reptrywatyzyjny Prezydenta m.st. Warszawy wydana 27 marca 2015 r., nr 165/GK/DW/2015.

W ocenie Komisji została spełniona także przesłanka tożsamości spraw. Skoro naruszenie res iudicata zachodzi w przypadku tożsamości spraw, to decyzja ostateczna ma

powagę rzeczy osadzonej jedynie co do tego, co w związku z podstawą prawną stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia, tj. podstawy prawnej, podstawy faktycznej i treści żądania strony.

Decyzja Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 27 marca 2015 r. dotyczy tej samej nieruchomości, co orzeczenie Prezydium Rady Narodowej z dnia 17 lipca 1951 r., tj. zabudowanej działki gruntu o powierzchni 322 m², położonej w Warszawie przy ul. Radomskiej 14, opisanej w ewidencji gruntów, jako działka nr 5 z obrębu 2-02-07. Oba orzeczenia zostały wydane na takiej samej podstawie materialnoprawnej, tj. art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego. Elementy stanu faktycznego mające znaczenie dla zastosowanych przepisów prawa materialnego subsumcji przepisów prawa materialnego nie uległy zmianie – oba orzeczenia zostały wydane po rozpatrzeniu tego samego wniosku o przyznanie własności czasowej, złożonego w dniu 11 marca 1948 r. przez C S R. Nie ulega też żadnym wątpliwościom, że wyżej wskazana decyzja Prezydenta m.st. Warszawy miała charakter następczy w stosunku do orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z 1951 r. W ocenie Komisji rozstrzygnięcie to ma charakter decyzji głównej, w rozumieniu art. 72 ust. 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341, dalej; r.p.a), załatwiającej sprawę dekretową co do jej istoty w stosunku do całej nieruchomości.

Jednocześnie w ocenie Komisji pomiędzy orzeczeniem Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 17 lipca 1951 r., a rozstrzygnięciem Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 marca 2015 r. zachodzi tożsamość podmiotowa. Jako strony postępowania przed Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie wskazano właścicieli hipotecznych nieruchomości – C S R, natomiast decyzja reparywatyzyacyjna została skierowana do ich następców prawnych – R B M R.

W świetle przytoczonego powyżej orzecznictwa, w tym stanowiska WSA w Warszawie wyrażonego w wyroku z 28 czerwca 2021 r., sygn. akt I SA/Wa 1882/19, a stanowiącego o zachowaniu tożsamości podmiotowej sprawy również wtedy, gdy prawa strony są dziedziczne i wejdą w nie jej następcy prawni, Komisja przyjęła, że tożsamość podmiotowa spraw została zachowana.

W tym zaś stanie rzeczy Komisja przyjęła, że decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 marca 2015 r., dotknięta jest wadą przewidzianą w przepisie art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. i konsekwencją tego rodzaju stanu rzeczy jest konieczność jej wyeliminowania z obrotu prawnego, poprzez stwierdzenie jej nieważności.

4. Rażące naruszenie przepisów postępowania, a mianowicie art. 7, 77 § 1 oraz art. 80 § 1 k.p.a., co skutkowało wydaniem decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 27 marca 2015 r. nr 165/GK/DW/2015 z rażącym naruszeniem 107 § 3 k.p.a. w zw. z art. 107 § 1 pkt. 5 k.p.a. oraz art. 7 ust. 2 dekrety.

Niezależnie od powyższego, należy zauważyć, że w decyzji z dnia 27 marca 2015 r. nr 165/GK/DW/2015 Prezydent m.st. Warszawy orzekł:

w pkt. I ustanowić na 99 lat prawo użytkowania wieczystego w udziale wynoszącym 0,2793 części gruntu położonego w Warszawie przy ul. Radomskiej 14 oznaczonego w ewidencji gruntów i budynków jako działka nr 5 o pow. 322 m² z obrębu 2-02-07, uregulowanego w KW ¹ na rzecz R ² B ³ co do udziału 0,1397 części i M ⁴ R ⁵ co do udziału 0,1396 części;

w pkt. III odmówił ustanowienia na rzecz osób wymienionych w pkt. I prawa użytkowania wieczystego 0,2442 części gruntu stanowiącego działkę ewidencyjną nr 5 z obrębu 2-02-07 o pow. 322 m² położonego przy ul. Radomskiej 14 jako udziału związanego ze sprzedanymi lokalami nr 6,7,8,15,19,24.

W uzasadnieniu kontrolowanej decyzji Prezydent m.st. Warszawy wskazał: „Decyzją znak: KOC/2965/Go/12 z dnia 14 maja 2013 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdziło, że powyższe orzeczenie administracyjne, odmawiające przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości dotyczącej udziału w prawie użytkowania wieczystego przedmiotowego gruntu związanego z prawem własności lokali nr 1,2,4,5,10,11,12,13,14,21,22,25 znajdujących się w budynku usytuowanym na przedmiotowym gruncie zostało wydane z naruszeniem prawa, jednak nie można stwierdzić jego nieważności w tej części z powodu wywołania przez to orzeczenie nieodwracalnych skutków prawnych. W pozostałej części stwierdzano nieważność ww. orzeczenia administracyjnego.

Następnie wskazano w uzasadnieniu, że „decyzją znak: KOC/3153/Go/13 z dnia 10 lutego 2014 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło w części dotyczącej lokalu nr 9 i w tym zakresie stwierdziło nieważność orzeczenia Prezydium Rady Narodowej z dnia 17 lipca 1951 r. odmawiającego przyznania prawa gruntu nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Radomskiej 14. ”

Prezydent ustalił liczbę sprzedanych lokali w budynku przy ul. Radomskiej 14 oraz części udziału w prawie użytkowania wieczystego przedmiotowego gruntu związanego z prawem własności sprzedanych lokali.

W dalszej części uzasadnienia Prezydent wskazał: „W budynku przy ul. Radomskiej 14 znajduje się 26 lokali mieszkalnych, z czego 19 zostało sprzedanych na rzecz dotychczasowych najemców. Lokale te noszą numery: 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 19, 21, 22, 24, 25. Sprzedaż nastąpiła z równoczesnym ustanowieniem prawa użytkowania wieczystego do 0,7207 części ułamkowej gruntu, pochodzącego z działki ewidencyjnej nr 5 (2-02-07). Ponadto w budynku znajduje się jeden lokal użytkowy i 6 garaży pozostających własnością m.st. Warszawy. Budynek ten w udziale wynoszącym 0,7207 stanowi własność osób fizycznych, które wykupiły lokale mieszkalne i są one w odpowiednich udziałach współużytkownikami wieczystymi gruntu. Organ administracji, działając w granicach swojej właściwości, nie ma możliwości prawnych zniweczenia skutków cywilnoprawnych powstałych wskutek zawarcia umowy użytkowania wieczystego gruntu.”

Co prawda SKO orzekło w niniejszej sprawie w sposób wadliwy, jednak nie zwalniało to Prezydenta z przeprowadzenia postępowania dowodowego i ustalenia prawidłowego stanu faktycznego. Prezydent m.st. Warszawy w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji z 27 marca 2015 r. nr 165/GK/DW/2015 m.in. pominął dokumenty świadczące o sprzedaży lokalu nr 9 przy ul. Radomskiej 14 znajdujące się chociażby w aktach SKO oznaczonych sygn. KOC/3153/Go/13, którymi organ w dacie wydawania decyzji dysponował. W ww. aktach SKO znajduje się wniosek B. M. – właścicielki lokalu nr 9 przy ul. Radomskiej 14 – (k.8 akt SKO) o ponowne rozpoznanie sprawy zakończonej decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 14 maja 2013 r. nr KOC/2965/Go/13, do którego załączyła decyzję nr 5795/89 z dnia 12 maja 1989 r. orzekającą o sprzedaży lokalu nr 9 na rzecz A. P. (k.4-7 akt SKO). W aktach miejskich znajduje się również decyzja nr 700/76 z dnia 31 stycznia 1976 r. w przedmiocie sprzedaży lokalu nr 4 (k. 39-40). Ponadto na k. 47 akt SKO znajduje się wypis z rejestru gruntów z 18 listopada 2013 r., który wskazuje na liczbę 19 współużytkowników wieczystych gruntu przy ul. Radomskiej 14 – właścicieli lokali wyodrębnionych. Na k. 45-46 akt SKO znajduje się pozycja kartoteki lokali z 19 listopada 2013r., z której wynika, że 19 lokali zostało sprzedanych na rzecz dotychczasowych najemców. Zarówno pozycja kartoteki lokali z 19 listopada 2013 r. jak i wypis z rejestru gruntów z 18 listopada 2013 r. sporządzone zostały przez Prezydenta m.st. Warszawy i przekazane do SKO w Warszawie. Ponadto w aktach miejskich (k.170) znajduje się wykaz lokali znajdujących się w budynku przy ul. Radomskiej 14, ze wskazaniem numerów lokali sprzedanych i wielkością udziału w prawie użytkowania wieczystego przedmiotowego gruntu związanego z prawem własności lokali.

W punkcie I. rozstrzygnięcia kontrolowanej decyzji Prezydent przyznał prawo użytkowania wieczystego co do udziału wynoszącego 0,2793 gruntu położonego w Warszawie przy ul. Radomskiej 14, oznaczonego w ewidencji gruntów i budynków jako działka nr 5 o pow. 322 m² z obrębu 2-02-07, uregulowanego w KW a w punkcie III. osnowy odmówił ustanowienia na rzecz osób wymienionych w pkt. I prawa użytkowania wieczystego 0,2442 części gruntu stanowiącego działkę ewidencyjną nr 5 w obrębie 2-02-07 o pow. 322 m² położonego przy ul. Radomskiej 14 jako udziału związanego ze sprzedanymi lokalami 6, 7, 8, 15, 19, 24.

W uzasadnieniu decyzji Prezydent wskazał natomiast, że budynek ten w udziale wynoszącym 0,7207 stanowi własność osób fizycznych, które wykupiły lokale mieszkalne i są one w odpowiednich udziałach współużytkownikami wieczystymi gruntu. W budynku przy ul. Radomskiej 14 znajduje się 26 lokali mieszkalnych, z czego 19 zostało sprzedanych na rzecz dotychczasowych najemców. Lokale te noszą numery: 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 19, 21, 22, 24, 25.

W tym miejscu należy wskazać, że obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego nałożony na organy administracji publicznej, stanowi gwarancję realizacji zasady prawdy obiektywnej statuowanej przepisem art. 7 k.p.a. Prezydent m.st. Warszawy był zatem zobowiązany do podjęcia czynności procesowych mających na celu zebranie całego materiału dowodowego i do rozpatrzenia tegoż materiału (art. 77 § 1 k.p.a.). Z tego też powodu Prezydent m.st. Warszawy zobowiązany był do podjęcia wszelkich kroków w celu wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego pozwalającego na ustalenie stanu faktycznego sprawy zgodnego z rzeczywistością. Realizacja tego obowiązku wymagała przeprowadzenia postępowania dowodowego co do wszystkich okoliczności stanowiących fakty prawotwórcze, a następnie organ winien dokonać wszechstronnej oceny okoliczności sprawy na podstawie analizy całego materiału dowodowego (art. 80 k.p.a.), a swoje stanowisko powinien przekonująco uzasadnić (art. 107 § 3 w związku z art. 11 k.p.a.).

Wymogu dokonania wszechstronnej oceny okoliczności w przedmiotowej sprawie na podstawie analizy całego materiału dowodowego nie spełnia zabieg polegający na wybiórczym odwołaniu się wyłącznie do niektórych z ustalonych w sprawie okoliczności i pominięcie innych, w szczególności pozostających w sprzeczności, bez oceny ich wiarygodności, czy skonfrontowania z zasadami doświadczenia życiowego i zasadami logiki.

Taki charakter ma zabieg dowodzenia zaprezentowany przez Prezydenta m. st. Warszawy w uzasadnieniu decyzji nr 165/GK/DW/2015.

Prezydent m. st. Warszawy zaniechał prawidłowego wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności niniejszej sprawy, a w konsekwencji błędnie ustalił stan faktyczny, co ma odzwierciedlenie w pkt. III. rozstrzygnięciu kontrolowanej decyzji. W uzasadnieniu decyzji Prezydent m.st. Warszawy nie wskazał, dlaczego odmówił przyznania prawa użytkowania wieczystego tylko w udziale 0,2442 do gruntu stanowiącego działkę ewidencyjną nr 5 w obrębie 2-02-07 o pow. 322 m² położonego przy ul. Radomskiej 14, skoro w uzasadnieniu wskazał, że w budynku posadowionym na tym gruncie znajduje się 26 lokali mieszkalnych z czego 19 zostało sprzedanych na rzecz dotychczasowych najemców a sprzedaż nastąpiła z równoczesnym ustanowieniem prawa użytkowania wieczystego do 0,7207 części ułamkowej gruntu.

Dodatkowo należy również zauważyć, że ani w rozstrzygnięciu ani w uzasadnieniu decyzji Prezydent nie wyjaśnił również czy w części 0,4765 gruntu przyznał prawo użytkowania wieczystego, czy odmówił jego przyznania, wskazując jednocześnie w uzasadnieniu, że sprzedaż lokali nastąpiła z jednoczesnym ustanowieniem prawa użytkowania wieczystego do 0,7207 części ułamkowej gruntu.

Jak trafnie wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 października 2014 r. sygn. akt I SA/Wa 988/14 „zgodzić się wszak należy ze stanowiskiem organów, że konsekwencją ustanowienia na nieruchomości dekretowej prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich wraz ze sprzedażą na ich rzecz lokali mieszkalnych znajdujących się w budynku posadowionym na tym gruncie, jest brak prawnej możliwości ustanowienia tegoż prawa po raz kolejny, tym razem na rzecz byłego właściciela bądź jego następców prawnych.” (por. wyrok WSA w Warszawie z 13 października 2014 r., sygn. akt I SA/Wa 988/14, publ. Lex nr 1612686).

Ponadto podkreślenia wymaga, że art. 107 § 3 k.p.a. stanowi, że uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Uzasadnienie stanowi integralną część decyzji i jego zadaniem jest wyjaśnienie rozstrzygnięcia, stanowiącego dyspozytywną część tego aktu. Obowiązek jego sporządzenia wiąże się także z wyrażoną w art. 11 k.p.a. zasadą przekonywania, która zobowiązuje organy administracji publicznej do dołożenia szczególnej staranności w uzasadnieniu swoich rozstrzygnięć. Prawidłowe uzasadnienie decyzji ma nie tylko znaczenie prawne ale także pogłębia zaufanie uczestników postępowania do organów administracyjnych. Motywy decyzji winny odzwierciedlać rację decyzyjną

i wyjaśnić tok rozumowań prowadzących do zastosowania konkretnego przepisu prawa materialnego do rzeczywistej sytuacji faktycznej. Powinny one być tak ujęte, aby strona mogła zrozumieć i w miarę możliwości zaakceptować zasadność przesłanek faktycznych i prawnych, którymi kierował się organ przy załatwianiu sprawy.

W ocenie Komisji w przedmiotowej sprawie w kontrolowanej decyzji Prezydenta m. st. Warszawy występuje rażąca sprzeczność pomiędzy rozstrzygnięciem a uzasadnieniem decyzji.

Rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. zachodzi wtedy, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią prawa i gdy charakter tego naruszenia powoduje, że owa decyzja nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządneho państwa. Rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. stanowi kwalifikowaną postać naruszenia. Decydują o nim łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze - w tym skutki, które wywołuje decyzja (co do przesłanki "skutków" poglądy bywają jednak różne, skoro powstają one dopiero po wydaniu rozstrzygnięcia, a zatem - zdaniem części poglądów - nie powinny wpływać na jego ocenę). Oczywistość naruszenia prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną. O rażącym naruszeniu prawa można więc mówić jedynie w sytuacji naruszenia przepisu, którego treść nie budzi wątpliwości interpretacyjnych (por. wyrok WSA w Gliwicach z 19.12.2025 r., II SA/Gl 1079/25, LEX nr 3984888).

Oczywistość naruszenia prawa polega na niebudzącej wątpliwości sprzeczności między treścią rozstrzygnięcia, a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną. Z kolei skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to 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 praworządneho państwa. Jeżeli zaś chodzi o charakter przepisu, który został naruszony, konieczne jest w konkretnej sprawie dokonanie oceny funkcji jaką pełni dany przepis w relacji do całej regulacji dotyczącej tego rodzaju sprawy i czy naruszenie tego przepisu miało rzeczywiście wpływ na treść kwestionowanej decyzji administracyjnej (por. wyrok WSA w Warszawie z 23.10.2025 r., IV SA/Wa 1383/25, LEX nr 4018141).

Elementem kontroli legalności działania organu administracji publicznej jest powinność zbadania przez sąd administracyjny, czy organ wydając decyzję administracyjną nie naruszył

przepisów proceduralnych określających obligatoryjne elementy składowe decyzji administracyjnej (art. 107 § 1 pkt 1 - 9 k.p.a.) oraz treść uzasadnienia faktycznego i prawnego decyzji (art. 107 § 3 k.p.a.). Do naruszenia wskazanych wyżej regulacji k.p.a. dochodzi wtedy, gdy uzasadnienie decyzji nie zawiera wszystkich elementów wymienionych w tym przepisie, albo gdy mimo formalnej poprawności jego treść nie pozwala na skontrolowanie poprawności rozstrzygnięcia sprawy, a tym samym czyni w stopniu istotnym wątpliwym poprawność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawie (por. wyrok NSA z 11.09.2025 r., III OSK 1709/22, LEX nr 3941701).

Podkreślenia przy tym wymaga, że pomiędzy rozstrzygnięciem decyzji a jej uzasadnieniem nie może być niedających się usunąć sprzeczności, gdyż mimo pierwszeństwa, jakie ma wówczas treść rozstrzygnięcia decyzji, taka sytuacja uniemożliwia ocenę racjonalności przesłanek, jakimi kierował się organ przy wydawaniu decyzji (por. wyrok WSA w Warszawie z 23.02.2018 r., VII SA/Wa 930/17, LEX nr 2589395).

Jak trafnie wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 22 sierpnia 2024 r. sygn. akt II SA/Sz 174/24 „Nie ulega wątpliwości, iż to ośnova decyzji jest jej kwintesencją, wyraża bowiem rezultat stosowania normy prawa materialnego do konkretnego przypadku, w kontekście konkretnych okoliczności faktycznych i materiału dowodowego. Ma zatem charakter rozstrzygnięcia przesądzającego o istocie sprawy, o udzielonym uprawnieniu lub nałożonym obowiązku. Stanowisko takie przyjął np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 2 grudnia 2005 r., sygn. akt I SA/Wa 264/05, w którym wskazał, że: "W przypadku zaistnienia sprzeczności pomiędzy ośnową decyzji a uzasadnieniem, pierwszeństwo należy dać ośnowie". Jednocześnie to właśnie uzasadnienie decyzji będące jej niezbędnym elementem stosownie do art. 107 § 1 pkt 6 i § 3 k.p.a. pozwala na adekwatne skontrolowanie poprawności wydanej decyzji. Funkcją uzasadnienia jest bowiem wyjaśnienie rozstrzygnięcia stanowiącego dyspozytywną część decyzji (por. wyrok NSA z 12 maja 2000 r., I SA/Kr 856/98, LEX nr 43041). Pozwala na prześledzenie toku oraz prawidłowości rozumowania organu wydającego decyzję oraz motywów rozstrzygnięcia. Uzasadnienie decyzji ma zatem kluczowe znaczenie dla skuteczności procesu weryfikacji decyzji w trybie odwoławczym oraz w trybach nadzwyczajnych, a w szczególności dla prawidłowej realizacji kontrolnej funkcji sądu administracyjnego w stosunku do działalności administracji publicznej. W orzecnictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że pomiędzy rozstrzygnięciem decyzji, a jej uzasadnieniem nie może być niedających się usunąć sprzeczności, gdyż mimo pierwszeństwa, jakie ma wówczas treść rozstrzygnięcia decyzji, taka sytuacja uniemożliwia ocenę

racjonalności przesłanek, jakimi kierował się organ przy wydawaniu decyzji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 5 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Ke 520/09).”

Zakres ujawnionej sprzeczności między osnową a uzasadnieniem decyzji Prezydenta m. st. Warszawy jest o tyle kluczowy, że w istocie uniemożliwia jednoznaczne stwierdzenie, czy zamiarem organu była odmowa przyznania prawa użytkowania wieczystego w odniesieniu do 0,7207 części gruntu jak wskazał to w uzasadnieniu decyzji czy do 0,2442 części gruntu jak wskazał to w pkt. III rozstrzygnięcia decyzji. Na podstawie analizy całości wydanej w sprawie decyzji, nie jest możliwym jednoznaczne ustalenie, czy Prezydent m.st. Warszawy nie ustalił prawa użytkowania wieczystego w zakresie prawa już ustanowionego, tj. w zakresie prawa użytkowania wieczystego właścicieli wyodrębnionych lokali. Podkreślenia przy tym wymaga, że w decyzji nie wyjaśniono również, że decyzja ta ma charakter decyzji częściowej (art. 104 § 2 k.p.a.).

Takie rozstrzygnięcie decyzji wskazuje na sprzeczność pomiędzy sentencją a uzasadnieniem decyzji i brak konsekwencji w decyzji, co stanowi rażące naruszenie **art. 7, 77 § 1 oraz art. 80 § 1 k.p.a., co skutkowało wydaniem decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 27 marca 2015 r. nr 165/GK/DW/2015 z rażącym naruszeniem 107 § 3 k.p.a. w zw. z art. 107 § 1 pkt. 5 k.p.a. oraz art. 7 ust. 2 dekretu.**

5. Brak nieodwracalnych skutków prawnych

Kontrolowana decyzja nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r.

W myśl powołanego przepisu przez nieodwracalne skutki prawne należy rozumieć stan prawny powstały wskutek przeniesienia prawa własności albo prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej na osobę trzecią, o ile nie nastąpiło ono nieodpłatnie lub na rzecz nabywcy działającego w złej wierze, lub zagospodarowania nieruchomości warszawskiej na cele publiczne, o których mowa w art. 6 u.g.n.

Na płaszczyźnie prawa administracyjnego pojęcie „nieodwracalności skutku prawnego” odnosi się do takich następstw decyzji administracyjnej (reprivatyzacyjnej), w których brak jest możliwości odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej jednostki od tej, będącej następstwem decyzji administracyjnej, co wyklucza powrót do stanu poprzedniego (B. Adamiak, Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSP 1993, nr 5, poz. 104, P. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego, Warszawa 2017).

Definicja zawarta w art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r. zawiera w sobie dwa elementy, z których jeden konstytuuje zasadę, a drugi wyjątek od niej. Pierwszy określa czynność prawną w postaci przeniesienia własności lub użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej, która co do zasady przesądza o nieodwracalności skutków prawnych. Drugi natomiast statuuje wyjątki od wymienionej zasady. Analiza treści wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, że nie można przyjąć istnienia nieodwracalności skutków prawnych, jeśli nabywca nabył rzecz nieodpłatnie albo nabycie nastąpiło w złej wierze.

Po dokonaniu analizy stanu faktycznego i prawnego, Komisja stwierdziła, że po wydaniu decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 marca 2015r. nr 165/GK/DW/2015 i z dnia 8 czerwca 2015 r. nr 338/GK/DW/2015 nie miały miejsca zdarzenia prawne, które doprowadziły do nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r.

Decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 marca 2015 r. nr 165/GK/DW/2015 ani decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 8 czerwca 2015 r. nr 338/GK/DW/2015, nie zostały wykonane zawarciem umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Dlatego też w niniejszej sprawie nie powstało prawo użytkowania wieczystego. W dziale II księgi wieczystej prowadzonej dla przedmiotowej nieruchomości prawo własności ujawnione jest na rzecz m.st. Warszawy i właścicieli wyodrębnionych lokali.

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

IV. Strony postępowania

Na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r. w zw. z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Stroną postępowania rozpoznawczego przed Komisją są beneficjenci decyzji reprivatyzacyjnej i ich spadkobiercy.

W judykaturze przyjmuje się, iż stronami postępowania dekretoowego jest także każdy, komu przysługuje tytuł prawno rzeczowy do nieruchomości, a zatem obecni właściciele lokali, jak i obecni użytkownicy wieczystości nieruchomości (por. wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 264/08, z dnia 8 lutego 2007 r., sygn. akt I OSK 1110/06, z dnia 31 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 798/10; wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 lipca 2017 r., sygn. akt I SA/Wa 116/17). Z tego powodu Komisja uznała, iż właściciele lokali mieszkalnych wyodrębnionych w budynku posadowionym na przedmiotowym gruncie posiadają interes prawny, uzasadniający uwzględnienie ich jako strony niniejszego postępowania.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy z 9 marca 2017 r. o wszczęciu postępowania rozpoznawczego Komisja zawiadamia m.st. Warszawę oraz pozostałe strony postępowania. Jeżeli decyzja reprivatyzacyjna została wydana przez inny organ, stroną postępowania przed Komisją jest ten organ albo inny organ właściwy do rozpoznania sprawy. Z treści cytowanego przepisu wynika, że stroną postępowania rozpoznawczego przed Komisją jest m.st. Warszawa reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy.

V. Konkluzja

Mając na uwadze powyżej wskazane okoliczności, Komisja orzekła jak na wstępie.

Zastępca Przewodniczącego Komisji

Paweł Lisiecki



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 2026 r. poz. 143 z późn. zm.; 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.

