



Warszawa, dnia 13 października 2026 r.

Sygn. akt KR I R 24/26

DECYZJA nr KR I R 24/26

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w składzie:

Przewodniczącego Komisji:

Arkadiusz Myrcha

Członkowie Komisji:

Christian Młynarek, Mirosław Józef Pampuch, Sławomir Potapowicz, Anna Tarczyńska,
Adrian Wasielewski, Anna Wierzbica

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 13 października 2026 r.

w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 maja 2008 r. nr 276/GK/DW/2008,
z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, Prokuratora Regionalnego we Wrocławiu, R
R, O B (poprzednio S), E K, T J, P S, Z S, U S, A S, E C, O G - N, J N, D S, W C, Z K, P N, A
T - N, A W, J K- B, H O, K R, M W, E G, A D (poprzednio G), M G, P S - P,
na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 2 pkt 4, art. 38 ust. 1
ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji
reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem
prawa (Dz. U. z 2021 r. poz. 795; dalej: ustawa z dnia 9 marca 2017 r.) w zw. z art. 156 § 1 pkt
2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U.
z 2025 r., poz. 1691, dalej: k.p.a.),

orzeka:

**stwierdzić wydanie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 maja 2008 r.
nr 276/GK/DW/2008 z naruszeniem prawa.**

UZASADNIENIE

I. Przebieg postępowania administracyjnego przed Komisją.

Postanowieniem z dnia 23 lipca 2026 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 i 2, w zw. z art. 16a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie o sygn. KR I R 24/26 dotyczące decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 maja 2008 r. nr 276/GK/DW/2008, ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego w udziale 0,745 do gruntu o powierzchni 277 m² oznaczonego jako działka ewidencyjna 32 z obrębu - - położonego w Warszawie przy ul. Suligowskiego 7, dla którego prowadzona jest księga wieczysta nr (dawne oznaczenie numerem hipotecznym). Postanowienie ogłoszono w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 30 lipca 2026 r.

Na podstawie art. 10 § 1 k.p.a. w dniu 30 września 2026 r. zawiadomiono strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Zawiadomienie ogłoszono w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 1 października 2026 r.

W dniu 8 października 2026 r. Społeczna Rada złożyła opinię nr 34/2026.

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

1. Opis nieruchomości.

Przedmiotem niniejszej sprawy jest zabudowana działka gruntu o pow. 277 m², oznaczona numerem 32 w obrębie - - , położona w Warszawie przy ul. Suligowskiego 7, dla którego prowadzona jest księga wieczysta nr . Działka ta wchodziła w skład dawnej nieruchomości hipotecznej „Nieruchomość w m.st. Warszawie pod nr ”. Obecnie na działce znajduje się czterokondygnacyjny budynek, w którym wyodrębniono 19 lokali.

2. Pierwotni właściciele nieruchomości.

Zgodnie z zaświadczeniem Sądu Grodzkiego w Warszawie Oddziału Ksiąg Wieczystych z dnia 26 października 1948 r. tytuł własności nieruchomości o powierzchni 643,29 m², położonej w Warszawie przy ul. Projektowanej (obecnie Suligowskiego 7),

dla której prowadzona była księga wieczysta pod nazwą „Nieruchomość w m. st. Warszawie pod nr ”, uregulowany był jawnym wpisem na imię firmy „C” Sp. z o.o. w likwidacji z siedzibą w Warszawie co do 3/4 części z mocy aktu z dnia 9 kwietnia 1938 r. i M W B co do 1/4 części, niepodzielnie, na wniosek z dnia 5 lutego 1944 r. z tytułu spadkobrania.

3. Objęcie gruntu w posiadanie przez m.st. Warszawę.

Objęcie niniejszego gruntu w posiadanie przez Gminę m.st. Warszawy nastąpiło w dniu 16 sierpnia 1948 r., tj. z dniem ukazania się ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Nr 20 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy. W związku z czym, termin do złożenia wniosku dekretowego mijał w dniu 16 lutego 1949 r.

4. Wniosek dekretowy.

W dniu 16 lutego 1949 r. adwokat W W, pełnomocnik firmy „C” Sp. z o.o. w likwidacji, złożył wniosek o przyznanie tej Spółce za czynszem symbolicznym prawa własności czasowej do terenu nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Suligowskiego 7, hip. nr . Do wniosku dołączono: odpis z rejestru handlowego Sądu Okręgowego w Warszawie, Wydziału II Handlowego dz. B nr , z którego wynikało, że likwidatorem „C” Sp. z o.o. w likwidacji jest B S oraz pełnomocnictwo z dnia 15 lutego 1949 r. mocą którego likwidator B S upoważnia adwokata W W do prowadzenia spraw dotyczących nieruchomości przy ul. Suligowskiego 7.

5. Postępowanie w zakresie rozpoznania wniosku o przyznanie własności czasowej.

Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie orzeczeniem administracyjnym z dnia 22 lutego 1955 r., znak: ST/TN189/54, odmówiło dotychczasowym właścicielom przyznania prawa własności czasowej do przedmiotowego gruntu.

Ministerstwo Gospodarki Komunalnej decyzją z dnia 22 sierpnia 1955 r., znak: MT.3667/1/55, MT.4746/55, utrzymało w mocy w/w orzeczenie administracyjne z dnia 22 lutego 1955 r.

Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast decyzją z dnia 25 marca 2002 r., znak: GN.5.3-R-128/2002, stwierdził nieważność w/w decyzji Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia 22 sierpnia 1955 r. znak: MT.3667/1/55, MT.4746/55 oraz orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w m. st. Warszawie z dnia 22 lutego 1955 r. znak: ST/TN189/54.

6. Sprzedaż praw i roszczeń w 1952 r. Następstwo prawne po nabywcach roszczeń.

Na mocy umowy sprzedaży z dnia 14 listopada 1952 r., Rep. nr , C i S I małżonkowie W nabyli od M W B i spółki pod firmą „C” Sp. z o.o. w likwidacji nieruchomość położoną w Warszawie przy ul. Suligowskiego 7, dla której prowadzona była księga wieczysta pod nazwą „Nieruchomość w m.st. Warszawie pod nr ”, „ze wszystkimi częściami składowymi i przynależnościami, z zachowaniem praw Skarbu Państwa do gruntu”.

C W zmarł dnia 28 maja 1971 r. w Warszawie. Spadek po nim, na mocy postanowienia Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 18 stycznia 1991 r., sygn. akt I Ns , na podstawie testamentu notarialnego z dnia 18 września 1969 r. otwartego i ogłoszonego w dniu 18 stycznia 1991 r. nabyła żona S I W w całości.

S I W zmarła dnia 8 kwietnia 2000 r. w Warszawie. Spadek po niej, na mocy postanowienia Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 6 czerwca 2000 r., sygn. akt I Ns , na podstawie testamentu notarialnego z dnia 2 kwietnia 1998 r. Rep. A nr , otwartego i ogłoszonego w dniu 6 czerwca 2000 r. nabyła córka zmarłej I K-R w całości.

I K-R zmarła 4 grudnia 2023 r. Spadek po niej, na podstawie aktu poświadczenia dziedziczenia z dnia 28 listopada 2024 r. Rep. A nr nabył syn R R w całości, z dobrodziejstwem inwentarza.

7. Decyzja reprivatyzacyjna nr 276/GK/DW/2008.

Decyzją z dnia 28 maja 2008 r. nr 276/GK/DW/2008, Prezydent m.st. Warszawy:

- ustanowił na 99 lat prawo użytkowania wieczystego w udziale 0,745 do gruntu o powierzchni 277 m², położonego w Warszawie przy ul. Suligowskiego 7, opisanego w ewidencji gruntów jako działka nr 32 z obrębu - - , dla którego prowadzona jest obecnie księga wieczysta nr na rzecz I K-R (pkt 1),
- ustalił z tego tytułu czynsz symboliczny w kwocie 206,36 zł (pkt 2),
- odmówił I K R ustanowienia na jej rzecz prawa użytkowania wieczystego w udziale 0,255 do w/w nieruchomości (pkt 3),
- na gruncie, opisanym w punkcie 1, znajduje się budynek mieszkalny wybudowany przed 1945 r. Obecnie budynek ten, zgodnie z art. 5 dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na

obszarze m. st. Warszawy, stanowi odrębną od gruntu nieruchomości będącą współwłasnością spadkobiercy byłych właścicieli hipotecznych oraz właścicieli wykupionych lokali (pkt 4);

- wskazał, że powyższy grunt zgodnie z Planem Ogólnym Zagospodarowania Przestrzennego Dzielnicy Śródmieście, zatwierdzonym uchwałą Rady Dzielnicy Warszawa-Śródmieście nr 264/74/93 z dnia 9 lutego 1993 r. (ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym Województwa Warszawskiego nr 3 poz. 29 z dnia 10 marca 1993 r.) znajdował się w obszarze oznaczonym na planie symbolem UA2/SF/5. W strefie tej plan przewidywał zabudowę mieszkaniową o charakterze śródmiejskim oraz usługi (pkt 5),

- w przypadku zbycia prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich przez wieczystych użytkowników, o których mowa w pkt 1, opłatę z tytułu użytkowania wieczystego gruntu nabywcy uiszczają na zasadach ogólnych określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Nie dotyczy to nabywania prawa użytkowania wieczystego w drodze dziedziczenia oraz jego nabycia przez osobę bliską (pkt 6).

- wskazał, że 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 1 (pkt 7). Termin umowy notarialnej zostanie wyznaczony po:

a. zmianie bądź stwierdzeniu nieważności decyzji Wojewody Warszawskiego nr 28994 z dnia 14 sierpnia 1992 r. w zakresie wyłączenia z niej (komunalizacji) niesprzedanej części budynku mieszkalnego położonego przy ul. Suligowskiego 7 (ppkt 7a),

b. dostarczeniu przez stronę protokołu przejęcia w zarząd i administrację budynku, znajdującego się na przedmiotowym gruncie, od Zakładu Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Śródmieście m. st. Warszawy uwzględniającego ewentualne rozliczenia za dokonanie przez ZGN remontów wykraczających poza, zakres napraw bieżących (ppkt 7b)

- niestawienie się nabywców bez usprawiedliwienia w kancelarii notarialnej w celu podpisania umowy ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu w wyznaczonym¹ terminie, będzie stanowić podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia niniejszej decyzji jako bezprzedmiotowej (pkt 8),

- użytkownik wieczysty obowiązany jest korzystać z nieruchomości w sposób zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (pkt 9),

- budynek mieszkalny wraz z urządzeniami winien być utrzymywany w należyтым stanie (pkt 10),

- umowa o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu przed upływem terminu, na jaki została zawarta, jeżeli użytkownik wieczysty nie przestrzega warunków określonych w punktach 9 i 10, a także wtedy, gdy korzysta z terenu w sposób sprzeczny

z ustalonym w umowie (pkt 11),

- niniejsza decyzja nie narusza praw osób trzecich istniejących w dniu jej wydania, a wszelkie roszczenia wynikłe z naruszenia tych praw mogą być dochodzone na drodze cywilnej (pkt 12),
- prawa i obowiązki użytkowników wieczystych nie wymienione w niniejszej decyzji regulują przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz kodeksu cywilnego (pkt 13).

Na dzień wydania decyzji reprivatyzacyjnej wyodrębnione były cztery lokale dla których były prowadzone księgi wieczyste o numerze: W dla lokalu nr 5, W dla lokalu nr 9, W dla lokalu nr 10, W dla lokalu nr 14.

8. Umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste.

Umową o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste z dnia 18 października 2011 r., Rep. A nr , w wykonaniu ostatecznej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 maja 2008 r. nr 276/GK/DW/2008, Miasto Stołeczne Warszawa oddało w użytkowanie wieczyste grunt o obszarze 277 m² oznaczony w ewidencji gruntów jako działka nr 32 na rzecz I K - R w udziale wynoszącym 0,745 części, na okres 99 lat to jest do dnia 18 października 2110 r.

9. Sprzedaż lokali po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej nr 276/GK/DW/2008.

Na podstawie umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego z dnia 27 grudnia 2012 r. Rep A nr , M K nabył od I K – R lokal nr 8 (obecnie w dziale II KW figuruje D S na mocy umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego z dnia 4 kwietnia 2022 r. nr),

Na podstawie umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego z dnia 27 grudnia 2012 r. Rep A nr , M K nabył od I K – R lokal nr 11 (obecnie w dziale II KW figuruje AT-N i P N na mocy umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego z dnia 20 czerwca 2013 r. nr ,

Na podstawie umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego z dnia 24 kwietnia 2013 r. Rep A nr , K R nabyła od I K – R lokal nr 15 (obecnie w dziale II KW nadal figuruje K R).

Na podstawie aktu notarialnego z dnia 20 maja 2013 r. Rep A nr , K S nabyła od I K-R lokal nr 7 (obecnie w dziale II KW figuruje O N i J N na mocy umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego z dnia 28 lipca 2023 r. nr),

Na podstawie umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego z dnia 5 czerwca 2013 r. Rep A nr , K R i A R nabyli od I K – R lokal nr 6 (obecnie w dziale II KW E C na mocy umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego z dnia 29 maja 2024 r. nr),

Na podstawie umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego z dnia 2 września 2013 r. Rep A nr , M B nabył od I K -R lokal nr 13 (obecnie w dziale II KW J K-B na mocy umowy darowizny zawartej w formie aktu notarialnego z dnia 28 czerwca 2023 r. nr),

Na podstawie umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego z dnia 6 grudnia 2013 r. Rep A nr E K nabyła od I K-R lokal nr 3 (obecnie w dziale II KW figuruje E K),

Na podstawie umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego z dnia 31 marca 2014 r. Rep A nr , P I U „E” spółka z o. o. z siedzibą w Warszawie nabyło od I K-R lokal nr 16 (obecnie w dziale II KW figuruje M W na mocy umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego z dnia 11 maja 2015 r. nr),

M K i D J-K:

- na podstawie aktu notarialnego z dnia 28 kwietnia 2014 r. Rep A nr nabyli od I K R lokal nr 12 (obecnie w dziale II KW figuruje A W na mocy umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego z dnia 19 grudnia 2014 r. nr),

- na podstawie aktu notarialnego z dnia 1 lipca 2014 r. Rep A nr lokal nr 1 (obecnie w dziale II KW figuruje O S na mocy umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego z dnia 1 lipca 2014 r. nr),

Na podstawie aktu notarialnego z dnia 25 lipca 2014 r. Rep A nr , T J nabył od I K-R lokal nr 4 (obecnie w dziale II KW figuruje T J).

T P Spółka z o o z siedzibą w Warszawie Regon nabyła od I K-R cztery lokale:

- na podstawie umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego z dnia 27 lipca 2012 r. Rep A nr lokal nr 17 (obecnie w dziale II KW poprzednio KW nr figuruje E G na mocy umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego z dnia 15 maja 2015 r. nr),
- na podstawie umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego z dnia 13 lutego 2015 r. Rep A nr lokal nr 18 (obecnie w dziale II KW figuruje A G na mocy umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego z dnia 13 lutego 2015 r. nr),
- na podstawie aktu notarialnego z dnia 20 stycznia 2015 r. Rep A nr nabyła lokal nr 19 (obecnie w dziale II KW figuruje M G na mocy umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego z dnia 12 maja 2023 r. nr),
- na podstawie aktu notarialnego z dnia 20 stycznia 2015 r. Rep A nr lokal nr 20 (obecnie w dziale II KW figuruje P S na mocy umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego z dnia 20 stycznia 2015 r. nr).

10. Sprzeciw Prokuratora.

W dniu 13 września 2018 r. Prokurator Prokuratury Okręgowej delegowany do Prokuratury Regionalnej we Wrocławiu, w sprawie o sygn. RP III Pa wniósł sprzeciw od ostatecznej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 maja 2008 r. nr 276/GK/DW/2008 domagając się stwierdzenia nieważności decyzji. W sprzeciwie zarzucił rażące naruszenie przepisu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 7, 77 § 1, 80 oraz 107 § 3 k.p.a., poprzez niezbadanie przesłanki posiadania. Postępowanie w przedmiotowej sprawie do dnia dzisiejszego nie zostało zakończone.

11. Zgromadzony materiał dowodowy.

Komisja ustaliła stan faktyczny w przedmiotowej sprawie na podstawie materiału dowodowego w postaci: dokumentów zgromadzonych w toku czynności sprawdzających pod sygn. S 212/18; dokumentów akt postępowania rozpoznawczego pod sygn. KR I R 24/26; akt Prezydenta m.st. Warszawy tj. akt własnościowych dotyczących postępowania zainicjowanego wnioskiem dekretem opisanych jako Suligowskiego 7 hip ; kopii akt Prezydenta m.st. Warszawy opisanych jako „Suligowskiego 7 hip. t. podręczna”; akt Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie o sygn.: KOC , KOC ,

KOC , KOC , KOC , KOC ; kopii akt dawnej księgi hipotecznej , kopii akt księgi wieczystej nr: (2 tomy); nr (1 tom), kopii akt spraw prowadzonych przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie sygn.: Ns , I Ns .

Powyższe dokumenty Komisja uznała za wiarygodne, co do okoliczności w nich wskazanych.

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

1. Przedmiot postępowania rozpoznawczego. Podstawy stwierdzenia nieważności.

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. przysługuje Komisji uprawnienie do stwierdzenia wydania decyzji reprivatyzacyjnej z naruszeniem prawa, jeżeli decyzja reprivatyzacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne, o których mowa w art. 2 pkt 4. Komisja w swojej decyzji wskazuje okoliczności, z powodu których nie można uchylić decyzji reprivatyzacyjnej albo stwierdzić nieważności. Z kolei, w myśl art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4, jeżeli wystąpią przesłanki wskazane w art. 30 ust. 1 od pkt 1 do 8. Artykuły te nawiązują do art. 156 § 1 k.p.a. Stosownie zaś do treści jego pkt 2, organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

W wyroku z dnia 27 maja 2025 r. sygn. akt II GSK 2350/21, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż „O rażącym naruszeniu prawa, o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. można mówić jedynie i wyłącznie wówczas, gdy spełnione są kumulatywnie trzy podstawowe przesłanki tego stanu, tj. naruszenie prawa ma charakter oczywisty, widoczny na "pierwszy rzut oka", charakter przepisu, który został naruszony pozwala na proste uznanie oczywistości jego naruszenia (jest on jasny, klarowny i nie wymaga prowadzenia skomplikowanej wykładni prawa) oraz przemawiają za tym racje (skutki) społeczne i ekonomiczno-gospodarcze, które wywołuje rozstrzygnięcie dotknięte wadą kwalifikowaną. Ta ostatnia przesłanka musi mieć przy tym decydujące znaczenie przy dokonywaniu oceny stwierdzonego naruszenia prawa, albowiem łączy pierwsze dwie, akcentując i niejako warunkując istotność wady kwalifikowanej. Nie zawsze bowiem oczywiste naruszenie jasnego w swej warstwie interpretacyjnej przepisu prawa oznaczać będzie, że ma ono charakter rażący. Kluczowe są bowiem skutki społeczno-ekonomiczno-gospodarcze, jakie owo naruszenie

powoduje w obrocie prawnym, czyniąc dalsze trwanie decyzji niemożliwym do zaakceptowania w państwie prawa”.

W niniejszej sprawie, decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 maja 2008 r. nr 276/GK/DW/2008, została wydana z rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. Stroną tej decyzji była bowiem osoba, która nie posiadała interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Tego rodzaju naruszenie miało charakter kwalifikowany - było bowiem oczywiste i dotyczyło podstawowego elementu legalności postępowania, jakim jest legitymacja do występowania w roli strony. Wiązało się również z negatywnymi skutkami w sferze społeczno-gospodarczej, albowiem skutkowało bezpodstawnym wzbogaceniem beneficjentów poprzez ustanowienie na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego kosztem mienia publicznego, należącego do m.st. Warszawy.

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

Przepisem definiującym pojęcie strony postępowania administracyjnego, w tym również strony postępowania o przyznanie prawa użytkowania wieczystego na podstawie przepisów dekretu warszawskiego jest art. 28 k.p.a. Zgodnie z jego treścią stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Jak przyjęto w orzecznictwie, pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 k.p.a., może być wyprowadzone tylko z przepisów prawa materialnego, czyli z normy prawnej, która stanowi podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku (por. wyrok NSA z dnia 19 stycznia 1995 r., I SA 1326/93). W przypadku spraw dekretowych tego rodzaju regulacją jest art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Stosownie do jego treści: dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie - użytkownicy gruntu mogą w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną.

Art. 28 k.p.a. nie wypowiada się przy tym wprost na temat skutków różnego rodzaju zdarzeń o charakterze cywilnoprawnym, w tym skutków umów na możliwość przypisania danemu podmiotowi statutu strony postępowania administracyjnego. W kwestii tej wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 22 lutego 2022 r., sygn. I OPS 1/20, wskazując, że źródłem interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 k.p.a. jest bowiem norma prawa powszechnie obowiązującego, a nie skutki czynności prawnej dokonanej

przez podmiot prawa cywilnego. Powyższe stanowisko podtrzymała kolejna uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2022 r. sygn. akt I OPS 1/22.

Potwierdzenie, że czynność cywilnoprawna, taka jak umowa praw i roszczeń, nie może samoistnie kreować statusu strony w postępowaniu administracyjnym, którego przedmiotem jest realizacja publicznoprawnych uprawnień wynikających z dekretu warszawskiego, stanowi uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego składu siedmiu sędziów z dnia 10 kwietnia 2024 r., I OPS 1/23. W uchwale tej stwierdzono, że „dekret warszawski jest (...) aktem ze sfery prawa publicznego a normatywny cel i charakter uprawnienia do uzyskania prawa do gruntu odebranego tym dekretem jest dokonywany w publicznoprawnym (administracyjnym) trybie postępowania (...). Sfera normotwórcza, przedmiot i podmiotowość prawa administracyjnego mogą być (...) kształtowane normami prawa cywilnego tylko wtedy, gdy istnieje wyraźna norma prawna dopuszczająca taką modyfikację. Brak takiej normy wyklucza możliwość oddziaływania prawa cywilnego i czynności cywilnoprawnych na kształt stosunku administracyjnoprawnego w jakimkolwiek zakresie (...)”. Wskazano przy tym, że „Przepisy dekretu warszawskiego nie kreowały normy materialnoprawnej, przypisującej stronom umowy nabycia praw i roszczeń interes prawny w postępowaniu administracyjnym, prowadzonym na podstawie tego dekretu w celu przyznania praw określonych w tym dekrete. Takiej normy materialnoprawnej, mającej zastosowanie do dekretu warszawskiego, nie kreują także inne akty prawne. Norma taka nie wynika również z przepisów prawa cywilnego. Sama bowiem podstawa cywilnoprawna zawarcia takiej umowy (...) nie tworzy interesu prawnego w procedurze administracyjnej, prowadzonej na podstawie dekretu warszawskiego. Umowa taka nie może bowiem modyfikować, ustawowo określonego, podmiotowego zakresu uprawnień unormowanych w dekrete warszawskim, skoro zakres tych uprawnień nie może być wynikiem zgodnych oświadczeń woli stron tej umowy”. Stwierdzono również, że „Skoro bowiem ustawodawca zadeklarował w dekrete zrekompensowanie właścicielom gruntów warszawskich pozbawienie ich prawa własności przez przyznanie im praw określonych w tym akcie, to podmioty te nie mogą w wyniku własnej woli zmienić woli prawodawcy i wskazać innego adresata tego uprawnienia. Należy odróżnić dopuszczalność wyrażania swojej woli w umowach cywilnoprawnych (...) od niedopuszczalności przypisywania takim umowom skutków modyfikujących normatywny aspekt podmiotowy uprawnienia określonego w dekrete warszawskim w procedurze administracyjnej”.

Należy przy tym zaznaczyć, że w sentencji ww. uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego I OPS 1/23, stwierdzono, że stronie umowy przelewu wierzytelności określonej w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu, nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu

art. 28 k.p.a. do uzyskania prawa użytkowania wieczystego w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 powołanego dekretu. Przy czym chodzi tu o wyłączenie o podmiot, który nabył prawa dekretowe, a więc cesjonariusza. Tym bardziej dotyczy to także każdego kolejnego nabywcy praw dekretowych, który w ramach tzw. „handlu roszczeniami” odkupił je od dotychczasowego cesjonariusza.

Powyższe ostatecznie potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 16 marca 2026 r. I OPS 4/25, przesądając, że przymiot strony nie przysługuje nabywcy roszczeń publicznoprawnych z zakresu prawa administracyjnego, doprecyzowując podmiotowy zakres normy budzącej poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej.

Odnosząc powyższe do ustaleń faktycznych zaistniałych na kanwie niniejszej sprawy, wskazać należy, że decyzją z dnia 28 maja 2008 r. nr 276/GK/DW/2008, Prezydent m.st. Warszawy ustanowił prawo użytkowania wieczystego do gruntu położonego w Warszawie przy ul. Suligowskiego 7 na rzecz I K-R, która nie miała przymiotu strony w rozumieniu art. 28 k.p.a., legitymującego ją do udziału w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Osoba ta nie była spadkobierczynią byłych właścicieli nieruchomości (tj. C ” Sp. z o.o. w likwidacji z siedzibą w Warszawie czy Marii W B). Tymczasem, krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania prawa do gruntu na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego nie wychodzi poza pojęcie „dotychczasowego właściciela” i jego spadkobierców.

I K - R swoje uprawnienie wywiodła z umowy sprzedaży z 1952 r. (na mocy której dawni właściciele sprzedali nieruchomość C i S W). Jednakże, umowa ta nie legitymowała jej jako spadkobierczynię po nabywcach praw i roszczeń (w rozumieniu prawa cywilnego), do skutecznego ubiegania się o przyznanie prawa użytkowania wieczystego na podstawie przepisów dekretu do gruntu nieruchomości warszawskiej objętej decyzją reprivatyzacyjną z dnia 28 maja 2008 r. W ocenie Komisji, skoro w stanie faktycznym sprawy dawnym właścicielem nieruchomości byli „C ” Sp. z o.o. w likwidacji z siedzibą w Warszawie i M W B, to prawo do bycia stroną w postępowaniu dekretowym przysługiwało wyłącznie ich spadkobiercom, a nie podmiotom, które w 1952 r. nabyły w drodze umowy cywilnoprawnej prawa do tej nieruchomości od przedwojennych właścicieli.

Tym samym uznać należy, że przy wydawaniu decyzji reprivatyzacyjnej nr 276/GK/DW/2008 doszło do rażącego naruszenia przepisu art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w związku z art. 28 k.p.a., co uprawnia Komisję do wyeliminowania tej decyzji

reprywatyzacyjnej z obrotu prawnego, poprzez stwierdzenie jej nieważności. Zdaniem Komisji, brak legitymacji nabywcy roszczeń określonej w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu w postępowaniu, dotyczącym wydania decyzji na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 dekretu warszawskiego, stanowi podstawę stwierdzenia nieważności decyzji reprywatyzacyjnej z powodu wady rażącego naruszenia prawa, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Potwierdzeniem stanowiska o uznaniu braku legitymacji dekretowej w postępowaniu dekretowym nabywcy jako wady rażącego naruszenia prawa jest orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, zapadłe na kanwie spraw ze skarg na decyzje Komisji. Tytułem przykładu należy wskazać na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 października 2024 r., sygn. akt I OSK 1055/20, gdzie stwierdzono, że przyznanie praw określonych w dekrecie warszawskim mogło nastąpić tylko na rzecz dotychczasowego właściciela gruntu oraz jego spadkobierców. Z tego też powodu, nie można było umów, na podstawie których przenoszono roszczenia o ich przyznanie na osoby trzecie, uznawać za skuteczną podstawę przyznania im praw mocą decyzji wydawanej na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego. Tego rodzaju praktyka stanowiła rażące naruszenie prawa - w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. - w postaci: art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w zw. z art. 28 k.p.a. Analogiczne stanowisko wyrażono również w orzeczeniach z dnia 29 sierpnia 2022 r., o sygn. akt: I OSK 2034/20, I OSK 2875/20, I OSK 707/20 i I OSK 1717/20, a także w dwóch wyrokach tego Sądu z dnia 6 października 2022 r., o sygn. akt: I OSK 999/21 i I OSK 1578/21 oraz z dnia 7 lutego 2023 r., o sygn. akt: I OSK 1180/21 i I OSK 1363/21. Tożsamy pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w najnowszych wyrokach z dnia 28 stycznia 2025 r. sygn. akt: I OSK 2363/21 oraz w wyroku z dnia 10 września 2025 r. sygn. akt I OSK 1889/22.

Wskazać też należy, że uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2024 r., sygn. I OPS 1/23 jak i z dnia 16 marca 2026 r. sygn. I OPS 4/25, wprost nie wyłączają tego rodzaju kwalifikacji prawnej. Brak jakiejkolwiek wzmianki w treści oraz uzasadnieniu tej uchwały, co do możliwości stwierdzenia nieważności decyzji reprywatyzacyjnej z tego powodu, nie oznacza, że Naczelny Sąd Administracyjny odmówił kwalifikacji tego rodzaju wady jako wady rażącego naruszenia prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Gdyby tak było, Naczelny Sąd Administracyjny z całą pewnością wprost wypowiedziałby się na ten temat, czego nie uczynił.

Z tych też względów, Komisja uznała, że decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 maja 2008 r. została wydana z rażącym naruszeniem art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w zw. z art. 28 k.p.a., co wypełnia przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

3. Elementy cywilno-prawne w decyzji reprivatyzacyjnej.

Odrębną wadliwość decyzji Prezydenta m.st. Warszawy, obarczoną kwalifikowaną wadą prawną, wyrażoną w art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. Komisja upatruje również w zamieszczeniu w niej postanowień odnoszących się do materii cywilnoprawnej, której organ administracji publicznej w sposób władczy nie może kształtować. W decyzji tej bowiem poza orzeczeniem o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego gruntu zabudowanej nieruchomości za czynszem symbolicznym, na rzecz beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnej (pkt. 1-3) - co stanowi istotę rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej na gruncie art. 7 dekretu - zawarto szereg dodatkowych postanowień (pkt. 6 - 13), ujętych w punktach, z których część wprost kształtuje sytuację prawną stron. I tak, w punkcie 9 decyzji reprivatyzacyjnej, organ stwierdził, że „użytkownik wieczysty obowiązany jest korzystać z nieruchomości w sposób zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego”. W pkt. 11 decyzji reprivatyzacyjnej organ stwierdził, że „nieprzestrzeganie przez użytkownika wieczystego warunków określonych w punkcie 9 i 10 może skutkować rozwiązaniem umowy.” Ponadto „umowa o oddanie w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu przed upływem terminu, na jaki została zawarta również w przypadku, jeżeli użytkownik wieczysty korzysta z terenu w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie.” (pkt. 11). Z kolei w pkt. 13 decyzji wskazano, że prawa i obowiązki użytkownika wieczystego nie wymienione w decyzji regulują przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz Kodeksu cywilnego.

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

zawarcie ma nastąpić w jej wykonaniu.

W tym względzie wskazać należy, że już w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 sierpnia 2010 r. sygn. akt I OSK 1364/09, wskazano, że użytkowanie wieczyste jest instytucją prawa cywilnego, a zatem przepisy Kodeksu cywilnego powinny służyć do określania warunków zawarcia umowy ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego. Rozwinięcie tej tezy można przy tym znaleźć w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 grudnia 2017 r. sygn. akt I SA/Wa 999/17, który konkludował, iż: „przepisy dekretu, nie zawierają przy tym jakichkolwiek regulacji pozwalających na kształtowanie na etapie postępowania administracyjnego obowiązków przyszłego użytkownika wieczystego. Artykuł 7 ust. 3 in fine dekretu stanowi wprawdzie, że w razie uwzględnienia wniosku gmina określi warunki, pod którymi umowa może zastać zawarta. Jednakże określenie tych "warunków" - uregulowane obecnie w przepisach kodeksu cywilnego - odnosić należy do etapu postępowania cywilnego, które będzie dopiero prowadzone po wydaniu ww. decyzji. To właśnie w ramach tego drugiego etapu rozstrzyga się o "warunkach" zawarcia tej umowy. Skoro zatem normy prawa materialnego nie przewidywały w tym zakresie kompetencji orzeczniczych organów administracji publicznych, to sprawa ta, w myśl art. 2 § 3 k.p.c. należy do drogi postępowania cywilnoprawnego, (...) w tej kwestii rozstrzygnięcie Prezydenta (...) zostało wydane bez podstawy prawnej". Powyższe potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 grudnia 2024 r. sygn. akt I SA/Wa 1095/23, wydanym co do nieruchomości przy ul. Krakowskie Przedmieście 39.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt badanej sprawy wypada dostrzec, iż nie można wskazać przepisów prawa, które stanowiłyby podstawę prawną dla rozstrzygnięć zawartych w pkt. 6 - 13 ww. decyzji reprivatyzacyjnej. Zdaniem Komisji wszelkie tego rodzaju „dodatkowe” zastrzeżenia umieszczane w decyzji reprivatyzacyjnej należą do jej osnowy i wywierają wpływ na prawa oraz obowiązki stron.

Wskazać trzeba, iż przepisy dekretu, nie zawierają jakichkolwiek regulacji pozwalających na kształtowanie na etapie postępowania administracyjnego obowiązków przyszłego użytkownika wieczystego. Tymczasem w pkt. 8 ww. decyzji organ, określił, że niestawienie się nabywców bez usprawiedliwienia w Kancelarii Notarialnej w celu podpisania umowy ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu w wyznaczonym terminie, będzie stanowić podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji jako bezprzedmiotowej. Komisja zwraca tu uwagę, że takie postanowienia stanowią rozstrzygnięcie o charakterze władczym, o którym mowa jest w art. 162 § 1 pkt 2 k.p.a. Nadto, uznanie przez organ decyzji

jako bezprzedmiotowej także pociąga za sobą skutek w postaci stwierdzenia wygaśnięcia decyzji, zgodnie z art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. Mając na uwadze powyższe nie sposób jest uznać, że postanowienia zawarte w pkt 6 – 13 decyzji repywatyzacyjnej mają jakkolwiek charakter wyłącznie informacyjny, bowiem ich władczy charakter wynika wprost z art. 162 k.p.a.

Przepisy dekretu nie stanowią również podstawy do określania innych warunków przyszłej umowy ustanowienia użytkowania wieczystego, tj. korzystania z nieruchomości i budynku przez użytkownika wieczystego (pkt 10) i przyznawania wynagrodzenia przysługującego w razie wygaśnięcia umowy (pkt 6), kwestii związanych z prawami osób trzecich (pkt 12) ,czy też określania źródła praw i obowiązków użytkowników wieczystych, inne niż wydana decyzja administracyjna (pkt. 13 decyzji). Nie ulega bowiem wątpliwości, iż rozstrzygnięcia te, nie należą do sfery prawnej kształtowanej w drodze decyzji administracyjnej. Określenie bowiem tych „warunków” - uregulowanych obecnie w przepisach kodeksu cywilnego – odnosić należy do etapu postępowania cywilnego, które będzie dopiero prowadzone po wydaniu ww. decyzji. To właśnie w ramach tego drugiego etapu, a nie w decyzji administracyjnej, rozstrzyga się o „warunkach” zawarcia tej umowy.

Komisja zwraca również uwagę, że w okolicznościach niniejszej sprawy brak jest podstaw do tego, aby rozstrzygnięcia zawarte w pkt. 6 do 13 decyzji traktować inaczej niż pozostałe rozstrzygnięcia tej decyzji, w szczególności, aby przypisywać im walor jedynie informacyjny. Przeczą takiemu ich postrzeganiu treści jakie w nich zostały sformułowane, charakterystyczne dla wypowiedzi kontraktowych, jak choćby zapis, że „nieprzestrzeganie warunków określonych w pkt. 9 - 10 może skutkować rozwiązaniem umowy”, czy odwołanie się do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz kodeksu cywilnego jako aktów kreujących prawa i obowiązki użytkowników wieczystych w zakresie „niewymienionym w decyzji” (pkt. 12), co wskazuje, wprost na intencję związania stron już na etapie administracyjnym obowiązkami wskazanymi w pozostałych zakwestionowanych punktach. Są to bez wątpienia elementy, których treścią organy administracji publicznej, a przez to faktycznie także strony - stosownie do art. 110 k.p.a. – będą związane. Będą one więc również wiążące przy formułowaniu umowy o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego, której zawarcie ma dopiero nastąpić w jej wykonaniu.

Nadto podnieść trzeba, iż organ poprzedził te elementy decyzji sformułowaniem „oraz stwierdzam, że”, co powoduje, że postanowienia te mają walor rozstrzygający sprawę, a nie informacyjny. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 kwietnia 2024 r. w sprawie o sygn. akt I OSK 1741/22 (dot. ul. Wilczej 6), postanowienia decyzji po zwrocie „stwierdzam”, nie mogą być przyjęte jako noszące cechy wyłącznie informacyjne,

pozbawione waloru rozstrzygnięcia sprawy, wskazującym na wolę organu wyłącznie poinformowania stron o określonych okolicznościach sprawy. Po pierwsze, postanowienia decyzji nie zostały poprzedzone zwrotem „oraz informuje” lub innym równoznacznym, wskazującym na wolę organu wyłącznie poinformowania strony o określonych okolicznościach sprawy. Po drugie, w ocenie sądu, wypowiedź organu w decyzji po słowach „stwierdzam” nie ma charakteru informacyjnego, gdyż struktura decyzji zaprzecza temu, aby organ w tym zakresie chciał stronie jedynie wyjaśnić okoliczności sprawy lub o nich poinformować. Postanowienia decyzji znajdują się w części imperatywnej decyzji, w której organ wyraża wolę ukształtowania sprawy administracyjnej, a rozstrzygnięcia w tym zakresie znajdują się wśród kilkunastu innych rozstrzygnięć organu. Po trzecie, postanowienia organu w decyzji zostały poprzedzone zwrotem „oraz stwierdzam”, który pozostaje charakterystyczny dla decyzji administracyjnych o charakterze deklaratoryjnym, a więc administracyjnego aktu stosowania prawa, który nie tworzy nowej sytuacji prawnej, lecz potwierdza wcześniejsze jej powstanie na mocy prawa. Zwrot ten nie może zatem otrzymywać w niniejszej sprawie znaczenia odmiennego od tego, które jest powszechnie stosowane przy rozstrzyganiu spraw decyzją administracyjną o deklaratoryjnym charakterze.

Reasumując, skoro normy prawa materialnego nie przewidywały w tym zakresie kompetencji orzeczniczych organów administracji publicznej, to sprawa ta w myśl art. 2 § 3 k.p.c. należy do drogi postępowania cywilnego. Oznacza to, że Prezydent m.st. Warszawy nie mając kompetencji wynikających z art. 1 k.p.a. i 6 k.p.a. ani podstaw w przepisach prawa materialnego w sposób władczy ukształtował elementy przyszłego stosunku cywilnoprawnego w decyzji administracyjnej. Takie rozstrzygnięcie obarczone jest kwalifikowaną wadą prawną z art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a., skutkującą nieważnością tej części decyzji. Z tym jednak zastrzeżeniem, że wadliwość tę identyfikować należy w aspekcie działania organu bez podstawy prawnej (art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a.).

4. Nieodwracalne skutki prawne.

W myśl art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. przez nieodwracalne skutki prawne należy rozumieć stan prawny powstały wskutek przeniesienia prawa własności albo prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej na osobę trzecią, o ile nie nastąpiło ono nieodpłatnie lub na rzecz nabywcy roszczeń 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 (reprzywatyzacyjnej), 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). Nieodwracalność skutków prawnych wynika z następczej w stosunku do uprzedniej decyzji administracyjnej czynności prawnej, nie dotyczy natomiast skutków wynikających z samego faktu wydania decyzji.

Definicja zawarta w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 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.

Jednocześnie należy zauważyć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że skutek nieodwracalny decyzji administracyjnej polega na tym, że organ nie ma własnych kompetencji do usunięcia skutków danego zdarzenia prawnego, zaistniałego po wydaniu, kontrolowanej w trybie nieważnościowym decyzji. Skutek nieodwracalny wywoła więc decyzja, po której doszło do zbycia jej przedmiotu w trybie cywilistycznym (vide: uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r., sygn. akt III AZP 4/92 i Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2000 r. sygn. akt OPS 14/99, z dnia 9 listopada 1998 r. sygn. akt OPK 4/98. z dnia 16 grudnia 1996 r., sygn. akt OPS 7/96, wyrok NSA z dnia 8 listopada 2021 r., sygn. akt I OSK 610/21). Z treści powołanych wyżej uchwał wynika, że dotyczyły one sytuacji, w której po wydaniu kwestionowanej decyzji miał miejsce obrót prawny składnikami majątkowymi, będącymi przedmiotem takiej decyzji.

Po dokonaniu analizy stanu faktycznego i prawnego, Komisja stwierdziła, że w sprawie zaistniały nieodwracalne skutki prawne. Decyzja nr 276/GK/DW/2008, została wykonana zawarciem umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste (umowa z dnia 18 października 2011 r.), co jednak nie wywołało nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r. Nieodwracalne skutki prawne zostały wywołane zawarciem aktów notarialnych (z lat 2012-2015) na mocy których jako właściciele zabudowanego gruntu zostali ujawnieni właściciele 15 wyodrębnionych lokali: M K (lokal nr 8 i lokal nr 11), K R (lokal nr 15), K S (lokal nr 7), K R i A R (lokal nr 6), M B (lokal nr 13), E K (lokal nr 3),

P I U „E” spółka z o. o. z siedzibą w Warszawie (lokal nr 16), M K i D J-K (lokal nr 12 i lokal nr 1), T J (lokal nr 4), T P Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie (lokale nr 17, nr 18, nr 19, nr 20).

Wobec zaistnienia stanu prawnego opisanego powyżej, zaistniały, w myśl art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. nieodwracalne skutki prawne, co zobligowało Komisję do stwierdzenia wydania kontrolowanej decyzji z naruszeniem prawa.

5. Brak podstaw do nałożenia obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia.

Wyjaśnić na wstępie należy, że ewentualne nałożenie przez Komisję obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia, czy też odstąpienie od takiego orzeczenia odbywa się w ramach tzw. uznania administracyjnego, co wprost wynika z treści art. 31 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Rozstrzygając na podstawie art. 31 ustawy z 9 marca 2017 r. Komisja może nałożyć obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia na osobę wskazaną w tym przepisie (ust. 1); określić zakres tego zwrotu przy zastosowaniu reguł tam wymienionych (ust. 2); w zależności od okoliczności sprawy, w szczególności stopnia przyczynienia się przez osobę, o której mowa w ust. 1, do wydania decyzji reprivatyzacyjnej, Komisja może nałożyć obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia w wysokości niższej niż wynikająca z ust. 2. (ust. 3); jeżeli zaś przemawia za tym ważny interes społeczny lub uzasadniony interes obywatela, Komisja może odstąpić od nałożenia w decyzji, o której mowa w art. 29 ust. 1, obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia, o którym mowa w ust. 1. (ust. 4). W przypadku wydania decyzji na podstawie powołanego przepisu Komisja wskazuje więc w niej zarówno osobę zobowiązaną, wysokość zobowiązania oraz orzeka o zakresie odstąpienia od nałożenia tego obowiązku (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 czerwca 2025 r., I SA/Wa 54/25).

Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r., w decyzji, o której mowa w art. 29 ust. 1, Komisja może nałożyć obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia na osobę: 1) na rzecz której wydano decyzję reprivatyzacyjną; 2) działającą w postępowaniu o wydanie decyzji reprivatyzacyjnej w imieniu lub na rzecz osoby, o której mowa w pkt 1, jeśli przeniesiono na nią prawo wynikające z tej decyzji lub faktycznie władała nieruchomością, której dotyczyła decyzja; 2a) która nabyła prawa lub roszczenia, o których mowa w art. 7 dekrety, a następnie dokonała ich zbycia lub przeniesienia pod tytułem darmym; 3) która nabyła

w złej wierze własność lub prawo użytkowania wieczystego od osoby, na której rzecz wydano decyzję reprivatyzacyjną.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy zauważyć, iż jak już wcześniej wskazano w sprawie wystąpiły nieodwracalne skutki prawne, co stanowi podstawę do stwierdzenia wydania decyzji reprivatyzacyjnej z naruszeniem prawa. Konsekwencją jest mające swoje umocowanie w art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. uprawnienie Komisji do nałożenia na wymienione w tym przepisie podmioty obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia.

W niniejszej sprawie - w ocenie Komisji, ustalony stan faktyczny nie uzasadnia zastosowanie art. 31 ust. 1 pkt. 1 i 3 ustawy dnia 9 marca 2017 r. I tak odnosząc się do treści art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. nałożenie obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia - w myśl wskazanego przepisu, następuje na rzecz osoby na rzecz której wydano decyzję reprivatyzacyjną. Stwierdzić należy, iż główną przyczyną wydania decyzji reprivatyzacyjnej z dnia 28 maja 2008 r. była błędna wykładnia art. 7 ust. 1 i 2 dekretu, a przyjmowana wówczas przez Prezydenta m.st. Warszawy i sądy administracyjne, zgodnie z którą dopuszczalnym był nieograniczony obrót roszczeniami dekretowymi. Z tego też powodu przyjąć należało, że w sprawie nie wystąpiły przesłanki do orzeczenia niniejszego obowiązku w stosunku do beneficjentki decyzji reprivatyzacyjnej I K-R (obecnie do jej spadkobiercy R R).

Odnosząc się natomiast do treści art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., nałożenie obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia, następuje na rzecz osoby która nabyła w złej wierze własność lub prawo użytkowania wieczystego od osoby, na której rzecz wydano decyzję reprivatyzacyjną. W tej sprawie, brak jest podstaw do nałożenia obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia na nabywców nieruchomości (właścicieli wyodrębnionych lokali). Zgromadzony materiał w sprawie nie wskazuje, aby nabywcy (w większości osoby fizyczne) wiedzieli o okolicznościach mających wpływ na ostateczne rozstrzygnięcie postępowania reprivatyzacyjnego, a w świetle okoliczności omówionych w punkcie 4 decyzji nie można przyjąć by byli w złej wierze. Przede wszystkim należy wskazać, że nie byli oni ani stroną postępowania o ustanowienie użytkowania wieczystego do przedmiotowej nieruchomości, na mocy którego została wydana decyzja reprivatyzacyjna. Nie byli także stroną umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste.

Zgromadzony materiał nie wskazuje także (w przypadku dwóch właścicieli wyodrębnionych lokali tj. P I-U „E” spółka z o.o. z siedzibą w Warszawie oraz T P Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością

z siedzibą w Warszawie, na powiązania podmiotowe i organizacyjne pomiędzy beneficjentką decyzji reprivatyzacyjnej z osobami fizycznymi będącymi współnikami tych spółek. Do przeniesienia prawa własności w stosunku do pierwszej spółki doszło w 2014 r., a w stosunku do drugiej w 2012 r. i 2015 r. Nie można więc logicznie zakładać, że w tym czasie, jak również w okresie wcześniejszym podmioty te wiedziały lub powinny były wiedzieć, że zbycie dokonane w 1952 r., było niedopuszczalne. Zatem w omawianym zakresie nie można im przypisać złej wiary, a tym samym nie można również nałożyć na nich obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia.

6. Strony postępowania rozpoznawczego.

Na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Jako strony postępowania przyjęto R - R - spadkobiercę po zmarłej dnia 4 grudnia 2023 r. I K - R (beneficjent decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 maja 2008 r. nr 276/GK/DW/2008 ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego) oraz właścicieli wyodrębnionych 19 lokali: O B (poprzednio S), E K, T J, P S, Z S, U S, A S, E C, O G - N, J N, D S, W C, Z K, P N, A T - N, A W, J K - B, H C, K R, M W E G A D (poprzednio G), M G, P S - P.

Zgodnie z treścią art. 16a ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja może wszcząć postępowanie rozpoznawcze w razie wniesienia przez prokuratora sprzeciwu od ostatecznej decyzji reprivatyzacyjnej do organu właściwego do wznowienia postępowania albo uchylecia lub zmiany tej decyzji. Stosownie do treści art. 16a ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w razie wszczęcia postępowania rozpoznawczego w sprawie, o której mowa w ust. 1, prokuratorowi służą prawa strony. W konsekwencji za stronę postępowania uznano również Prokuratora Regionalnego we Wrocławiu.

Nadto zgodnie z treścią art. 16 ust. 2 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.

7. Konkluzja.

Mając na uwadze powyżej wskazane okoliczności, Komisja orzekła jak na wstępie na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 2 pkt 4, art. 38 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Przewodniczący Komisji

Arkadiusz Myrcha

Pouczenie:

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 10 ust. 4 ustawy z 9 marca 2017 r.). Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jana Kazimierza 10, 01-248 Warszawa, za pośrednictwem Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 52 § 1, art. 53 § 1 oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2026 r. poz. 143 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 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz. U. z 2025 r. poz. 366 z późn. zm.) Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej dokonał wyboru Poczty Polskiej Spółki Akcyjnej z siedzibą w Warszawie jako operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych w latach 2026 - 2035.

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

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

5. Zgodnie z treścią art. 87 § 1 p.p.s.a. strona może złożyć wniosek o przywrócenie terminu do złożenia skargi na decyzję Komisji. Wniosek ten należy złożyć do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie za

pośrednictwem Komisji, w terminie siedmiu dni od czasu ustania przyczyny uchybienia terminu. W piśmie tym należy uprawdopodobnić okoliczności wskazujące na brak winy w uchybieniu terminu. Równocześnie z wnioskiem strona powinna dokonać czynności, 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.

