



Warszawa, dnia 29 marca 2023 r.

Sygn. akt KR II R 72/22

## DECYZJA NR KR II R 72/22

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w składzie:

### Przewodniczący Komisji:

Sebastian Kaleta

### Członkowie Komisji

Wiktor Klimiuk, Łukasz Kondratko, Robert Kropiwnicki, Jan Mosiński, Sławomir Potapowicz, Adam Zieliński, Bartłomiej Opaliński,

po rozpoznaniu w dniu 29 marca 2023 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy,  
w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 24 lipca 2008 r. nr 375/GK/DW/2008  
dotyczącej: a) ustanowienia na lat 99 prawa użytkowania wieczystego w udziale wynoszącym  
1/2 części gruntu nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Stoczkowskiej 6, oznaczonej  
w ewidencji gruntów jako dz. ew. nr 43 z obrębu 3-04-13, dla której Sąd Rejonowy dla  
Warszawy Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą oznaczoną numerem KW  
: b) odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w udziale  
wynoszącym 1/2 części gruntu oznaczonego w ewidencji gruntów jako część dz. ew. nr 26 w  
obrzebie 3-04-13 oraz w udziale 1/2 części gruntu oznaczonego w ewidencji gruntów jako część  
dz. ew. 147 w obrębie 3-04-13; c) umorzenia postępowania w stosunku do części gruntu  
nieruchomości w udziale wynoszącym 1/2 części gruntu dz. ew. 43, 26 oraz 147,  
skomunalizowanym na rzecz m.st. Warszawy, z udziałem stron: Miasta Stołecznego  
Warszawy, W . . . Wł . . . K . . . Wł  
na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3 a w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017  
r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych  
dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2021 r.  
poz. 795; dalej: ustawa z dnia 9 marca 2017 r.) w związku z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia  
14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000, 2185  
dalej: k.p.a.) w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.,

**orzeka:**

**stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 24 lipca 2008 r. nr 375/GK/DW/2008 w całości**

## **UZASADNIENIE**

### **I. Postępowanie rozpoznawcze prowadzone przed Komisją**

Postanowieniem z dnia 26 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 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 24 lipca 2008 r. nr 375/GK/DW/2008 dotyczącej: a) ustanowienia na lat 99 prawa użytkowania wieczystego w udziale wynoszącym 1/2 części gruntu nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Stoczkowskiej 6, oznaczonej w ewidencji gruntów jako dz. ew. nr 43 z obrębem 3-04-13; b) odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w udziale wynoszącym 1/2 części gruntu oznaczonego w ewidencji gruntów jako część dz. ew. nr 26 w obrębie 3-04-13 oraz w udziale 1/2 części gruntu oznaczonego w ewidencji gruntów jako część dz. ew. 147 w obrębie 3-04-13; c) umorzenia postępowania w stosunku do części gruntu nieruchomości w udziale wynoszącym 1/2 części gruntu dz. ew. 43, 26 oraz 147, skomunalizowanym na rzecz m.st. Warszawy (akta sprawy KR II R 72/22 k. 4-8).

Postanowieniem z dnia 26 października 2022 r., Komisja, na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., zawiadomiła właściwe organy administracji oraz sądy o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego (akta sprawy KR II R 72/22 k. 9-13).

Postanowieniem z dnia 26 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 dnia 24 lipca 2008 r. nr 375/GK/DW/2008, doręczone członkom Rady w dniu 14 listopada 2022 r. (akta sprawy KR II R 72/22 k. 14-18, k. 50-53).

Zawiadomieniem z dnia 26 października 2022 r. poinformowano strony postępowania o wszczęciu w dniu 26 października 2022 r. postępowania rozpoznawczego w niniejszej sprawie (akta sprawy KR II R 72/22 k. 19-23).

Powyższe postanowienia oraz zawiadomienia zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 9 listopada 2022 r. (akta sprawy KR II R 72/22 k. 34-35).

Zawiadomieniem z dnia 7 listopada 2022 r. poinformowano Prezydenta m.st. Warszawy oraz Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w niniejszej sprawie (akta sprawy KR II R 72/22 k. 42-47).

Postanowieniem z dnia 26 października 2022 r., sygn. akt KR IV KW 74/22, na podstawie art. 23 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., Komisja, zabezpieczyła postępowanie rozpoznawcze w sprawie nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Stoczkowskiej 6, poprzez nakazanie wpisu w księdze wieczystej nr prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie XV Wydział Ksiąg Wieczystych, ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu rozpoznawczym - w ½ części i zakazu zbywania lub obciążania nieruchomości – w ½ części. Postanowienie o zabezpieczeniu zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 9 listopada 2022 r. (akta sprawy KR II R 72/22 k. 36-40).

Zawiadomieniem z dnia 29 grudnia 2022 r. i 24 lutego 2023 r., poinformowano o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy, ostatnio do dnia 28 kwietnia 2023 r., ze względu na szczególnie skomplikowany stan sprawy, obszerny materiał dowodowy oraz konieczność zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu. Zawiadomienie ogłoszone zostało w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości odpowiednio w dniu 30 grudnia 2022 r. i 27 lutego 2023 r. (akta sprawy KR II R 72/22 k. 72-75, k. 102-106).

Zawiadomieniem z dnia 14 marca 2023 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 14 marca 2023 r. (akta sprawy KR II R 72/22 k. 107-112).

W toku prowadzonego postępowania zostały udostępnione akta postępowania stronie w dniu 9 stycznia 2023 r. Strona nie złożyła nowych dowodów oraz nie zgłosiła żądań, jak również nie wniosła stanowiska w sprawie (akta KR II R 72/22 k. 77).

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

### 2.1. Opis nieruchomości

Przedmiotem decyzji reprivatyzacyjnej Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 24 lipca 2008 r. nr 375/GK/DW/2008 jest nieruchomość położona w Warszawie przy ul. Stoczkowskiej 6, stanowiąca część dawnej nieruchomości hipotecznej oznaczonej jako „Nieruchomość Warszawska nr. hip. 3369-Praga”, określona w ewidencji gruntów jako:

- dz. ew. nr 43 z obrębu 3-04-13, oznaczona jako działka gruntu. Prawo własności ww. nieruchomości uregulowane jest na rzecz m.st. Warszawa, co potwierdza wpis w dziale II księgi wieczystej prowadzonej dla ww. nieruchomości;

- część dz. ew. nr 26 z obrębu 3-04-13, oznaczonej symbolem dr – droga. Prawo własności ww. nieruchomości uregulowane jest na rzecz m. st. Warszawa, co potwierdza wpis w dziale II księgi wieczystej prowadzonej dla ww. nieruchomości;

- część dz. ew. 147 z obrębu 3-04-13, oznaczonej symbolem dr – droga. Prawo własności ww. nieruchomości uregulowane jest na rzecz m. st. Warszawa, co potwierdza wpis w dziale II księgi wieczystej prowadzonej dla ww. nieruchomości (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 100, k. 204).

W dacie wydania decyzji reprivatyzacyjnej grunt nieruchomości określonej w ewidencji gruntów jako dz. ew. nr 43 z obrębu 3-04-13 stanowił niezabudowany pas gruntu wokół budynku, niezbędny do prawidłowego funkcjonowania nieruchomości – podwórko. Część działki znajdowała się pod chodnikiem przy ul. Stoczkowskiej, w pasie drogi gminnej. Teren nie był objęty żadnym obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Natomiast wg. Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego m.st. Warszawy (Uchwała LXXXII/2746/2006 Rady m.st. Warszawy z dnia 10 października 2006 r.), powyższa nieruchomość położona w strefie oznaczonej symbolem M1.20 – w strefie mieszkaniowo-usługowej z przewagą funkcji mieszkaniowej z usługami o znaczeniu lokalnym oraz usług ponadlokalnych w formie uzupełnień. Natomiast część dz. ew. nr 26 z obrębu 3-04-13 i działki 147 w obrębie 3-04-13 znajdowały się w liniach rozgraniczających dróg publicznych (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 202-204).

## **2.2. Objęcie gruntu nieruchomości w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy i wniosek dekretowy**

Nieruchomość warszawska położona przy ul. Stoczkowskiej 6 znajduje się na terenie objętym działaniem 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). 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. Następnie grunt przedmiotowej nieruchomości stał się własnością Dzielnicy Gminy Warszawa Praga Południe, co potwierdził Wojewoda Warszawski decyzjami nr 15527 z dnia 17 grudnia 1991 r., nr 22702 z 15 kwietnia 1992 r. i nr 17450 z dnia 23 stycznia 1992 r. Natomiast zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 48, poz. 195) grunt stał się własnością Gminy Warszawa Centrum. Aktualnie stanowi własność m.st. Warszawy.

Objęcie przedmiotowego gruntu w posiadanie przez gminę nastąpiło w dniu 11 kwietnia 1949 r. tj. z dniem ukazania się ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Nr 5 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy. Wobec powyższego termin na złożenie wniosku dekretowego upływał z dniem 11 października 1949 r.

Wniosek dekretowy o przyznanie prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości został złożony w dniu 29 września 1949 r. przez dawnych właścicieli nieruchomości małżonków A i Z S (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 2).

## **2.3. Postępowanie w zakresie rozpoznania wniosku o przyznanie własności czasowej**

Orzeczeniem administracyjnym z dnia 20 maja 1968 r. Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie odmówiło dotychczasowym współwłaścicielom przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej przy ul. Stoczkowskiej nr 6 i jednocześnie stwierdziło, że wszystkie budynki znajdujące się na powyższym gruncie przeszły na własność Skarbu Państwa (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 14).

Decyzją z dnia 27 lipca 1968 r. Minister Gospodarki Komunalnej w Warszawie, sprostowaną postanowieniem z dnia 8 maja 1969 r. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję z tą zmianą, że odmawia się ustanowienia prawa użytkowania wieczystego J K i spadkobiercom A S (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 19, k. 27).

Decyzją z dnia 3 listopada 1999 r., sprostowaną postanowieniem z dnia 8 grudnia 1999 r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, stwierdził nieważność decyzji Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia 27 lipca 1968 r. (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 109, k. 110).

Decyzją z dnia 3 listopada 2000 r., wydaną w sprawie KOC/390/Go/00, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie uchyliło decyzję Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawa z dnia 20 maja 1968 r. i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 133).

Wobec powyższego do rozpatrzenia pozostał wniosek dekretowy złożony przez dawnych właścicieli.

#### **2.4. Dawni właściciele hipoteczni nieruchomości i ich następcy prawni**

Komisja ustaliła, że właścicielem dawnej nieruchomości hipotecznej byli A<sup>1</sup> i Z ~ małżonkowie S<sup>1</sup>. W dniu 27 września 1949 r. Sąd Grodzki w Warszawie Oddział Ksiąg Wieczystych wydał zaświadczenie, w którym wskazał, że świadectwo z księgi hipotecznej wydane być nie może z uwagi na fakt, że księga hipoteczna nieruchomości pod nazwą „Nieruchomość Warszawska Nr hip. 3369-Praga nie została odnaleziona. Jednocześnie wskazano, że w ocalałym tomie III księgi nieruchomości warszawskiej Nr hip. 2450-2471 Praga na stronicy 2 działu I-ego pod pkt. I-ym figuruje wpis treści następującej: „Nadmienia się, że z tej księgi wydzielony został plac Nr 16 o powierzchni 585,50 mtr. kw. z nieruchomości Nr 2460 Praga i uregulowany w oddzielnej księdze hipotecznej Nr 3369 - Praga, jako stanowiący własność A. i Z małżonków S. Zapisano na wniosek z dn. 9 czerwca 1936 r. za Nr 6 tej ks. t. IX” (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 1).

Z. S<sup>1</sup> zmarła w dniu 24 grudnia 1952 r., a A. S<sup>1</sup> zmarł w dniu 3 lipca 1964 roku. Postanowieniem z dnia 24 lipca 1998 r., wydanym w sprawie o sygn. akt II Ns 2344/97, Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi, stwierdził, że spadek po Z. S<sup>1</sup> na podstawie ustawy nabył mąż A. S. w całości. Zaś spadek po A. S<sup>1</sup> na podstawie ustawy nabył Skarb Państwa – Izba Skarbowa w Warszawie (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 94).

## 2.5. Sprzedaż praw i roszczeń wynikających z przepisów dekretu przed wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej

Umową sprzedaży z dnia 21 września 1952 r., sporządzoną w formie aktu notarialnego przed S. S. – notariuszem w Warszawie, za rep. III-9522/52, Z. z J. S. za zgodą męża A. S. całą niepodzielną połowę istniejącego na nieruchomości przy ul. Stoczkowskiej 6, nr hip. 3369-Praga, domu mieszkalnego wraz z częściami składowymi i przynależnościami sprzedała J. K. i J. K. po połowie i odstąpiła wszelkie prawa do gruntu tejże nieruchomości wynikające z dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy za cenę 30.000 zł (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 87).

Umową sprzedaży z dnia 9 października 1957 r., sporządzoną w formie aktu notarialnego przed W. T. – notariuszem w Warszawie, za rep. A/b IV-8768/57, J. K. dokonała sprzedaży całego swojego udziału tj. ¼ części w budynku mieszkalnym wraz z prawami i roszczeniami o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu na rzecz J. K. za 15 000 zł (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 45).

J. K. zmarła w dniu 20 sierpnia 1992 r. Postanowieniem z dnia 18 grudnia 1992 r., wydanym w sprawie II Ns 1604/92, Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi, stwierdził, że spadek po niej na podstawie testamentu notarialnego z dnia 28 sierpnia 1990 r., sporządzonego w Państwowym Biurze Notarialnym w Warszawie, za rep. A -VII 12414/90, otworzonego i ogłoszonego w Sądzie Rejonowym dla Warszawy Pragi w dniu 20 listopada 1992 roku, nabyli W. W. i jej mąż K. W. po ½ części każde z nich (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 65).

## 2.6. Postępowanie reprivatyzacyjne

Prezydent m.st. Warszawy decyzją nr 375/GK/DW/2008 z dnia 24 lipca 2008 r., po rozpatrzeniu wniosku złożonego w dniu 29 września 1949 r. przez dawnych właścicieli nieruchomości o przyznanie prawa własności czasowej (obecnie użytkowania wieczystego) do gruntu nieruchomości warszawskiej, położonej przy ul. Stoczkowskiej 6, nr hip. 3369-Praga, orzekł:

1. ustanowić na lat 99 prawo użytkowania wieczystego w udziale wynoszącym ½ części do gruntu o pow. 248 m<sup>2</sup>, położonego w Warszawie przy ul. Stoczkowskiej 6, oznaczonego w ewidencji gruntów jako działka nr 43 w obrębie 3-04-13, uregulowanego w księdze wieczystej nr , na rzecz:

- W W w udziale  $\frac{1}{4}$  oraz
- K W w udziale  $\frac{1}{4}$ ;

2. ustalić czynsz symboliczny z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu opisanego w pkt 1 decyzji;

3. odmówić ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w udziale  $\frac{1}{2}$  do gruntu o pow. 138 m<sup>2</sup> oznaczonego w ewidencji gruntów jako część działki nr 26 w obrębie 3-04-13 oraz w udziale  $\frac{1}{2}$  do gruntu o pow. 6 m<sup>2</sup> oznaczonego w ewidencji gruntów jako część działki nr 147 w obrębie 3-04-13;

4. umorzyć postępowanie wszczęte wnioskiem z dnia 29 września 1949 r. w stosunku do nieruchomości opisanej w punkcie 1 i 3 w udziale  $\frac{1}{2}$ , skomunalizowanym na rzecz m.st. Warszawy.

Decyzja powyższa nie została wykonana zawarciem umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. W dziale II księgi wieczystej prowadzonej dla przedmiotowej nieruchomości prawo własności ujawnione jest na rzecz m.st. Warszawy.

## **2.7. Wniosek m.st. Warszawy o stwierdzenie wydania decyzji reprivatyzacyjnej nr 375/GK/DW/2000 z dnia 24 lipca 2008 r. z rażącym naruszeniem prawa**

Pismem z dnia 16 czerwca 2021 r. Dyrektor Biura Mienia Miasta i Skarbu Państwa zwrócił się do Samorządowego Kolegium w Warszawie z wnioskiem o wszczęcie z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 375/GK/DW/2008 z 24 lipca 2008 r., znak: GK-DW-II-LGI-72240-11-4-08, mocą której Prezydent po rozpatrzeniu wniosku Z i A S z 29 września 1949 r. o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu położonego w Warszawie przy ul. Stoczkowskiej 6, nr hip. 3369-Praga, ustanowił prawo użytkowania wieczystego, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa (akta administracyjne przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 391-393).

Do wniosku załączono mapę sytuacyjną rozliczenia nieruchomości hipotecznej nr 3369-Praga w działkach ewidencyjnych, sporządzoną w dniu 14 stycznia 2021 r. przez geodetę uprawnionego, z której wynika, że ww. nieruchomość hipoteczna obejmuje:

- całą działkę ew. nr 45 o pow. 0,0194 ha,
- część działki ew. nr 43 o pow. 0,0246 ha (z całkowitej pow. 0,0248 ha),
- część działki ew. nr 26 o pow. 0,136 ha (z całkowitej pow. 0,138 ha),
- część działki ew. nr 141/7 o pow. 0,0010 ha.



W treści uzasadnienia wniosku organ wskazał, że „przeprowadzona ponowna analiza przedmiotowej sprawy prowadzi do wniosku, że decyzja Prezydenta m.st. Warszawy nr 375/GK/DW/2008 z dnia 24 lipca 2008 r. obarczona jest wadą wskazaną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 157 § 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu. W decyzji ustanowiono prawo użytkowania wieczystego do gruntu całej działki ew. 43 o pow. 248 m<sup>2</sup>, czyli ustanowiono prawo do 2m<sup>2</sup> gruntu, który nie wchodził w skład nieruchomości hip. Nr 3369-Praga oraz odmówiono ustanowienia prawa użytkowania do gruntu o pow. 138 m<sup>2</sup> części działki ew. nr 26, czyli odmówiono prawa do 2 m<sup>2</sup> gruntu tej działki, który nie wchodził w skład nieruchomości hip. nr 3369-Praga. Z powyższego wynika, że będący przedmiotem rozstrzygnięcia teren, stanowiący m.in. działki ew. nr 43 i 26, wykracza poza teren nieruchomości hipotecznej hip. nr 3369-Praga, objętej wnioskiem dekretowym, a to oznacza, że przekroczony został zakres przedmiotowy postępowania. Wydając objętą niniejszym wnioskiem decyzję Prezydent m.st. Warszawy rozstrzygnął także w zakresie części nieruchomości, które nie były objęte wnioskiem dekretowym”.

Decyzją z dnia 16 lutego 2022 r., wydaną w sprawie KOC/3495/Go/21, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie orzekło, że decyzja nr 375/GK/DW/2008 wydana została z naruszeniem prawa, ale ze względu na fakt, że od jej doręczenia upłynęło 10 lat, nie można stwierdzić jej nieważności (akta sprawy KR II S 14/22 k. 82).

Pismem z dnia 21 lutego 2022 r., profesjonalny pełnomocnik W. [imię] i K. [nazwisko] złożył wniosek do Samorządowego Kolegium Odwoławczego o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Postanowieniem z dnia 5 grudnia 2022 r., wydanym w sprawie KOC/1462/Go/22, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie zawiesiło postępowanie zarejestrowane pod sygnaturą KOC/1462/Go/22, będące wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z 16 lutego 2022, KOC 3495/Go/21, którą orzeczono, że decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z 24 lipca 2008 r. nr 375/GK/DW/2008 wydana została z naruszeniem prawa, ale ze względu na fakt, że od jej doręczenia upłynęło 10 lat, nie można stwierdzić jej nieważności (akta sprawy KR II R 72/22 k. 68).

## **2.8. Wniosek Urzędu m.st. Warszawy Biura Spraw Dekretowych o wszczęcie postępowania rozpoznawczego w sprawie**

Pismem z dnia 7 września 2022 r. Biuro Spraw Dekretowych Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, przekazało do Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości

warszawskich wykaz decyzji, na mocy których zostało ustanowione prawo użytkowania wieczystego do nieruchomości gruntowych oraz w których doszło do przeniesienia praw i roszczeń, wynikających z dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na terenie m. st. Warszawy. W piśmie tym Urząd m. st. Warszawy zwrócił się z prośbą o wszczęcie postępowań w tych sprawach, bądź o uwzględnienie przy ich rozpatrywaniu stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonego w wyrokach z 29 sierpnia 2022 r., sygn. akt I OSK 2034/20, sygn. akt I OSK 2875/20, sygn. akt. I OSK 707/20 oraz sygn. akt I OSK 1717/20. W wykazie tym znajduje się decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 24 lipca 2008 r. nr 375/GK/DW/2008 (akta sprawy S 14/22 k. 133, k. 140-144).

### **2.9. Materiał dowodowy zgromadzony przez Komisję**

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie dokumentów zgromadzonych w toku postępowania rozpoznawczego (KR II R 72/22) oraz poprzedzających go czynności sprawdzających (Ws 53/21, KR II S 14/22), w szczególności akt udostępnionych przez Prezydenta m.st. Warszawy, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, akt postępowań sądowych, 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:**

### **3.1. Podstawa rozstrzygnięcia**

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. przysługują Komisji – w przypadku stwierdzenia, że zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a. lub w przepisach szczególnych – uprawnienia do stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej.

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

Powszechnie przyjmuje się, że przesłanki stwierdzenia nieważności wymienione są enumeratywnie w art. 156 § 1 k.p.a. Nie są one oparte na uznaniu, a ich ustalenie musi pociągać za sobą stwierdzenie nieważności. Wyjątkiem są okoliczności wystąpienia przesłanki z art. 156 § 2 k.p.a., czyli gdy doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne (M. Jaśkowska [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el. 2022, art. 156). O ile 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 dnia 9 marca 2017 r.

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

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

Rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. zachodzi wtedy, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią prawa i gdy charakter tego naruszenia powoduje, że owa decyzja nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządny państwa. Nie chodzi tu o błędy w wykładni prawa, ale o niedopuszczalne przekroczenie prawa, w sposób jasny i niedwuznaczny. Rażące naruszenie prawa stanowi zatem kwalifikowaną formę naruszenia prawa. Utożsamianie tego pojęcia z każdym naruszeniem prawa nie jest słuszne.

### **3.2. Rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w związku 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 z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. poz. 279 oraz z 1985 r. poz. 99; dalej: dekret warszawski) 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 19 stycznia 1995 r., sygn. akt I SA 1326/93). W przypadku spraw dekretowych tego rodzaju regulacją jest art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Stosownie do jego treści: dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie – użytkownicy gruntu mogą w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną.

Przepis art. 28 k.p.a. nie wypowiada się przy tym wprost na temat skutków różnego rodzaju zdarzeń o charakterze cywilnoprawnym, w tym umów na możliwość przypisania danemu podmiotowi statutu strony postępowania administracyjnego. W ocenie Komisji Naczelny Sąd Administracyjny wydał uchwałę z 30 czerwca 2022 r. (sygn. akt I OPS 1/22), ostatecznie rozstrzygającą to zagadnienie. W orzeczeniu tym wskazano, że „w przestrzeni prawa administracyjnego (...), normy prawne mają charakter bezwzględnie wiążący. Stosunki administracyjnoprawne mają natomiast charakter jednostronny ściśle powiązany z władczymi kompetencjami organów administrujących. W konsekwencji nie może być tu mowy o swobodzie podejmowania czynności prawnych na wzór swobody właściwej prawu prywatnemu. Konsekwencją bezwzględnego wiązania norm prawa administracyjnego jest to, że żadna ze stron stosunku administracyjnoprawnego nie może nigdy modyfikować ani tym bardziej wyłączać normy tego prawa i zachowywać się nawet niesprzecnie z tą normą, ale w sposób ustalony przez samą tę stronę. Strona, jaką jest podmiot usytuowany na zewnątrz systemu administracji publicznej, nie może sama ustalać treści i sposobu swojego zachowania, a powinna się w całości podporządkować prawu (...). Aksjologia prawa administracyjnego

potwierdza (...), że źródłem sytuacji prawnych w prawie administracyjnym mogą być wyłącznie normy prawne i jedynie bezpośredni związek interesu indywidualnego z tymi normami pozwala kwalifikować go jako interes prawny. (...) Skutki czynności prawnej dokonanej przez podmioty prawa cywilnego samoistnie nie stanowią źródła interesu prawnego w przestrzeni prawa administracyjnego. Jeśli ustawodawca widzi potrzebę ścisłego związania w przestrzeni prawa administracyjnego sytuacji prawnej określonego podmiotu z aktami i czynnościami z zakresu prawa cywilnego, to ustanawia odrębną normę prawną, w której treści bezpośrednio nawiązuje do tych aktów lub czynności.”

W konsekwencji Naczelny Sąd Administracyjny wywodził, że „z samej umowy przelewu, ujętej w art. 509 k.c., której przedmiotem jest wierzytelność odszkodowawcza za odjęcie prawa własności nieruchomości w wyniku zdarzenia lub aktu ze sfery prawa publicznego, nabywcy tej wierzytelności w sprawie o ustalenie odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 u.g.n., nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. Dla uzyskania przymiotu strony, w rozumieniu art. 28 k.p.a., konieczne jest istnienie normy prawa materialnego, która łączyłaby z faktem zawarcia umowy przelewu wierzytelności skutek w postaci przypisania nabywcy wierzytelności interesu prawnego”.

W orzecznictwie wskazywano również, że nie można wywieść interesu prawnego ze skutków: umowy o wykonanie robót budowlanych związanych z realizacją decyzji o pozwoleniu na budowę (por. wyrok NSA z 25 lutego 1999 r., sygn. akt IV SA 345/97), umowy najmu lokalu mieszkalnego (por. wyrok NSA z 20 września 2006 r., sygn. akt II OSK 837/05) lub innego tytułu obligacyjnego do nieruchomości (por. wyrok NSA z 25 lutego 1999 r., sygn. akt IV SA 345/97). Podkreślono również, że interes prawny charakteryzuje się bezpośredniością, tzn. że jeżeli sprawa dotyczy dwóch lub więcej podmiotów, to interes prawny mają tylko te z nich, których sytuacja prawna wynika wprost z normy prawa materialnego, a nie powstaje za pośrednictwem drugiego podmiotu (por. wyrok NSA z 19 marca 2002 r., sygn. akt IV SA 1132/00 i z 2 kwietnia 2009 r., sygn. akt I OSK 518/08). Nadto w doktrynie stwierdzono, że podstawę interesu prawnego na gruncie prawa administracyjnego nie mogą stanowić: roszczenia cywilnoprawne, statuty, regulaminy, przepisy wewnętrzne i korporacyjne (por. P. Gołaszewski, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2017, s. 221).

Wyżej opisane poglądy nie znalazły jednak swego odzwierciedlenia przy rozstrzyganiu wniosków o przyznanie prawa użytkowania wieczystego w stosunku do gruntów warszawskich. Przyjęto bowiem, że w omawianym zakresie nie występują jakiegokolwiek ograniczenia, a więc prawa przyznane przez dekret warszawski mogą być zbywane jak typowe

roszczenia cywilnoprawne o charakterze majątkowym. Prezydent uznawał nabywców tego rodzaju „roszczeń” za strony postępowania dekretowego w rozumieniu art. 28 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, tj. za następców prawnych dotychczasowych właścicieli gruntu. W efekcie tego wydawano liczne decyzje zwrotowe na rzecz podmiotów, które nie były bezpośrednio pokrzywdzone nacjonalizacją gruntów warszawskich. Jednocześnie proces ten wiązał się z dodatkowymi negatywnymi konsekwencjami społecznymi i ekonomicznymi. Z jednej bowiem strony doszło do znacznego uszczuplenia mienia publicznego pozostającego w dyspozycji Skarbu Państwa i m.st. Warszawa, w szczególności do zmniejszenia liczby posiadanych lokali socjalnych. Z drugiej zaś strony, omawiany proceder często prowadził do: nadmiernych podwyżek czynszów lokatorskich w reprivatyzowanych nieruchomościach, eksmisji lokatorów, a nawet stosowania w stosunku do nich aktów przemocy. Nie jest więc zaskakującym fakt, iż uznawanie praw wynikających z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego za rodzaj roszczeń cywilnoprawnych spotykał się z surową krytyką, zwłaszcza ze strony organizacji społecznych broniących praw lokatorów.

Niemniej jednak należy wskazać, że Prezydent m.st. Warszawy w opinii z 14 września 2015 r., odpowiadając na pismo Trybunału Konstytucyjnego z 5 sierpnia 2015 r. w sprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym sygn. akt Kp 3/15, rozróżniał następców prawnych dawnych właścicieli (spadkobierców) od nabywców roszczeń, ponieważ w swojej opinii wskazał „że obecny stan służy jedynie wąskiej grupie osób zawodowo zajmujących się skupowaniem, odsprzedażą i egzekwowaniem roszczeń. W postępowaniach dekretowych coraz częściej zgłaszają się kuratorzy ustanowieni przez sądy dla osób nieznanymi z miejsca pobytu, o których istnieniu świadczą jedynie dokumenty pochodzące sprzed 1939 r. lub nabywcy roszczeń dekretowych od pełnomocników osób zamieszkałych od lat za granicą, przez co zwiększa się ryzyko dostania się nieruchomości w ręce osób niebędących następcami prawnymi dawnych właścicieli.” (wyrok TK z dnia 19 lipca 2016 r. sygn. Akt Kp 3/15, k. 12 uzasadnienia).

Na dzień wydawania niniejszej decyzji, w tym zakresie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 29 sierpnia 2022 r. w sprawie sygn. I OSK 2034/20 i I OSK 2875/20. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego „Przepisy dekretu warszawskiego nie normują (...) skutków prawnych nabycia praw określonych w tym dekrecie przez osoby, które zawarły takie umowy (dopisek: umowy nabycia udziałów w prawach i roszczeniach wynikających z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego). Przedmiotem tych umów nie jest bowiem prawo własności gruntu nieruchomości warszawskiej, skoro według art. 1 powołanego dekretu, wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy przeszły na własność gminy

m.st. Warszawy (...). Skutki prawne wspomnianych wyżej umów w sferze podmiotowej dla wydania decyzji na podstawie dekretu warszawskiego o przyznaniu praw określonych w tym dekrete należy zatem ocenić przez pryzmat przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, tj. przez pryzmat art. 28 k.p.a., w którym przymiot strony postępowania administracyjnego został oparty przez ustawodawcę na przysługiwaniu interesu prawnego lub obowiązku, którego dotyczy to postępowanie. Należy przy tym odróżnić skutki prawne czynności cywilnoprawnej od podmiotowości w prawie administracyjnym. Nie zawsze bowiem skutki czynności cywilnoprawnej powodują powstanie praw podmiotowych w sferze prawa administracyjnego. Dzieje się tak tylko wtedy, gdy ustawodawca wyraźnie to unormował (...). Stosunki administracyjnoprawne mają przy tym charakter jednostronny ściśle związany z władczymi kompetencjami organów sprawujących administrację, co w konsekwencji wyklucza swobodę dokonywania czynności prawnych na wzór swobody właściwej prawu cywilnemu. Wyklucza to także możliwość modyfikowania przez strony stosunku administracyjnoprawnego norm kształtujących treść tego stosunku (...). W stosunku administracyjnoprawnym żadna z jego stron nie może więc nie tylko modyfikować norm prawnych kształtujących ten stosunek, ale tym bardziej nie może ich wyłączać lub uzależniać ich stosowania od własnej woli. Kształt i skutki prawne stosowania norm prawa administracyjnego nie zależą także od zgodnej woli stron i adresatów tych norm (...). Strony umowy cywilnoprawnej nie mogą oczekiwać, że swoboda zawierania umów i wyrażania w nich swojej woli w sferze prawa cywilnego wywoła takie same skutki prawne w sferze prawa administracyjnego. Prawo administracyjne nie poddaje się bowiem takiej samej modyfikacji w zakresie norm materialnoprawnych, jakim może być poddawane prawo cywilne (...). Źródłem interesu prawnego w prawie administracyjnym nie mogą być zatem różnego rodzaju zdarzenia prawne mieszczące się w sferze stosowania prawa, w konsekwencji czego nie można go wywieść (...) ze skutków czynności prawnych prawa cywilnego, (...) szczególnie w postaci umowy zobowiązaniowej. W przeciwnym razie, bezwzględnie wiążąca norma materialna prawa administracyjnego i jej stosowanie byłoby kształtowane wolą stron (...), co jest nie do pogodzenia z charakterem stosunku administracyjnoprawnego (...). Źródłem sytuacji prawnych w prawie administracyjnym mogą być zatem wyłącznie normy prawne i jedynie bezpośredni związek interesu indywidualnego z tymi normami pozwala kwalifikować go jako interes prawny”.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że „przepisy dekretu warszawskiego nie kreują normy materialnoprawnej przypisującej stronom umowy nabycia praw i roszczeń interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie tego dekretu

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

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

Analizując wyżej opisane wyroki, Komisja doszła do przekonania, iż przedstawione w nich wywoły są stanowcze, logiczne i wewnętrznie niesprzeczne. Korespondują one z dotychczasowym ogólnym dorobkiem doktryny i orzecznictwa, co potwierdza chociażby odwołanie się do przywołanej już uchwały NSA z 30 czerwca 2022 r. (sygn. akt I OPS 1/22). Znajdują swe potwierdzenie zarówno w literalnej wykładni art. 7 dekretu warszawskiego, który wprost wskazuje, że osobą, na rzecz której można ustanowić prawo użytkowania wieczystego, jest dotychczasowy właściciel gruntu lub jego następcy prawni posiadający grunt. Te grupy podmiotów otrzymały prawo do zgłoszenia wniosku o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym (emfiteuza) lub prawa zabudowy z opłatą symboliczną. Ponieważ celem ustanowienia prawa użytkowania wieczystego jest bowiem wynagrodzenie uprawnionemu, nie zaś osobie trzeciej, negatywnych skutków nacjonalizacji należącej do niego nieruchomości warszawskiej.

Nadto zawarte w tych orzeczeniach wywoły odpowiadają charakterowi dekretu warszawskiego. W doktrynie i w orzecznictwie powszechnie się bowiem wskazuje, że jest on



aktem prawnym z zakresu prawa publicznego. Logicznym, a wręcz dorozumianym jest więc przyjęcie, że art. 7 kreuje prawo podmiotowe o charakterze administracyjnoprawnym, nie zaś roszczenie cywilnoprawne typowe dla aktu prawnego z zakresu prawa prywatnego.

Należy również podkreślić, że analogiczne stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny zajął w orzeczeniach z dnia 29 sierpnia 2022 r., sygn. akt I OSK 707/20 i I OSK 1717/20. Wyrażony w nich tok rozumowania nie pozostaje również w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), ochrony mienia (art. 64 Konstytucji RP) i praw słusznie nabytych. Reguły te nie chronią bowiem przypadków, gdy osoba domaga się wobec organów państwowych realizacji korzyści majątkowej, którą uzyskała w sposób sprzeczny z obowiązującym porządkiem prawnym. Co jednak najistotniejsze, wychodzą one naprzeciw oczekiwaniom osób pokrzywdzonych procesem reprivatyzacyjnym oraz tworzą przeszkodę do dalszego „handlu roszczeniami” i uszczuplania mienia publicznego. Z tych też powodów, Komisja w pełni podziela wyrażone w nich stanowisko.

Powyższe stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził w wyrokach z dnia 7 lutego 2023 r. w sprawach o sygnaturze I OSK 1180/21, I OSK 1444/21, I OSK 1363/21, I OSK 1170/21.

Przekładając powyższe na realia niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że na podstawie umowy zawartej w formie aktu notarialnego z dnia 21 września 1952 r. rep. Nr IH-9522/52 małżonkowie S<sup>1</sup> \_\_\_\_\_ niepodzielną połowę istniejącego na nieruchomości przy ul. Stoczkowskiej 6, nr hip. 3369- Praga, domu mieszkalnego wraz z częściami składowymi i przynależnościami sprzedali J. \_\_\_\_\_ K<sup>1</sup> \_\_\_\_\_ i J<sup>1</sup> \_\_\_\_\_ K<sup>1</sup> \_\_\_\_\_ po połowie, odstępując im wszystkie swoje prawa do połowy gruntu tejże nieruchomości wynikające z dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Notarialną umową sprzedaży z dnia 9 października 1957 r. Repertorium A/b nr IV-8768/57 J. \_\_\_\_\_ K<sup>1</sup> \_\_\_\_\_ sprzedała J. \_\_\_\_\_ K<sup>1</sup> \_\_\_\_\_ cały swój udział w budynku mieszkalnym wraz z prawami i roszczeniami o przyznanie prawa własności czasowej do przedmiotowego gruntu.

W wyniku przeprowadzonego postępowania, Prezydent m.st. Warszawy decyzją nr 375/GK/DW/2008 z dnia 24 lipca 2008 r., orzekł ustanowić na lat 99 prawo użytkowania wieczystego w udziale wynoszącym ½ części do gruntu położonego w Warszawie przy ul. Stoczkowskiej 6 (działka nr 43 w obrębie 3-04-13) na rzecz W: \_\_\_\_\_ W<sup>1</sup> \_\_\_\_\_ oraz K. \_\_\_\_\_, W<sup>1</sup> \_\_\_\_\_ (następców prawnych nabywczyń roszczeń J<sup>1</sup> \_\_\_\_\_ K<sup>1</sup> \_\_\_\_\_) oraz odmówić im ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu stanowiącego część działki ewidencyjnej nr 26 oraz 147 z obrębu 3-04-13.

W świetle powyższych ustaleń oraz rozważań prawnych, w opinii Komisji, kontrolowana decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Prezydent m.st. Warszawy niesłusznie uznał spadkobierców nabywczyni roszczeń Jc , K to jest W: oraz K W: za następców prawnych dawnych właścicieli hipotecznych, a więc za strony postępowania dekretowego, pomimo że nie posiadali oni w tym zakresie interesu prawnego. Są oni bowiem spadkobiercami osoby, która nabyła roszczenia w drodze umowy cywilnoprawnej od nabywcy roszczeń od dawnych właścicieli nieruchomości. Nabywcy roszczeń oraz ich następcy prawni nie mają interesu prawnego w postępowaniu reprivatyzacyjnym i nie powinni być stroną takiego postępowania.

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

### **3.3. Rażące naruszenie art. 7 dekretu warszawskiego poprzez wydanie przez organ rozstrzygnięcia co do gruntu, który nie był objęty wnioskiem dekretowym**

Zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, 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 właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną.

Z powyższego wynika, że aby rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę o przyznanie prawa użytkowania wieczystego w trybie art. 7 dekretu, Prezydent Warszawy jako organ dekretowy musiał ustalić przedmiot tego postępowania – konkretną nieruchomość (grunt) w rozumieniu art. 46 § 1 k.c., której dotyczy wniosek dekretowy, ponieważ – w razie pozytywnego rozpatrzenia wniosku (czego organ w momencie wszczęcia postępowania nie wiedział) – rozstrzygnięcie zawarte w decyzji dekretowej musiało nadawać się do wykonania, tzn. na podstawie tej decyzji notariusz mógł sporządzić umowę w formie aktu notarialnego.

Organ w pierwszej kolejności winien ustalić czy grunt, który oddaje w użytkowanie wieczyste, był własnością osoby legitymowanej do złożenia wniosku dekretowego, a następnie ustalić dokładny przebieg granic nieruchomości hipotecznej i określić czy granice te pokrywają się z granicami aktualnych działek ewidencyjnych. Przebieg granic nieruchomości hipotecznej

winien zostać ustalony przez uprawnionego geodetę poprzez wyrysowanie tych granic na mapie zasadniczej miasta. Jest to działanie konieczne dla ustalenia w jakiej części konkretna nieruchomość może zostać zwrócona dotychczasowemu właścicielowi, a w jakiej nie.

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy, organ w decyzji nr 375/GK/DW/2008 z dnia 24 lipca 2008 r. wydał rozstrzygnięcie co do gruntu, który nie był objęty wnioskiem dekretowym i nie wchodził w skład dawnej nieruchomości hipotecznej. Tym samym nie ustalił przedmiotu postępowania dekretowego.

Ze zgromadzonego przez organ materiału dowodowego, jak również z samej treści uzasadnienia decyzji nie wynika, na podstawie jakiego dokumentu organ ustalił oznaczenie geodezyjne przedmiotowej nieruchomości na dzień wydania decyzji reprivatyzacyjnej. W tej sytuacji winien był wykonać mapę z wyrysowaniem granic dawnej nieruchomości, której dotyczyło orzeczenie Prezydium Rady Narodowej w Warszawie w celu zlokalizowania granic tej nieruchomości oraz rozliczenia jej powierzchni w stosunku do granic i powierzchni obecnych działek ewidencyjnych. Kluczowym bowiem aspektem orzekania w sprawie dotyczącej rozpatrzenia wniosku dekretowego, jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie I OSK 2196/21 z 28 lipca 2022 r., jest konkretne rozliczenie dawnych działek hipotecznych w obecnych działkach ewidencyjnych, jak również określenie sposobu zagospodarowania każdej z nich w latach powojennych.

Organ rozliczenia nieruchomości hipotecznej i ustalenia jej granic dokonał dopiero po 13 latach od dnia wydania decyzji reprivatyzacyjnej.

Jak wynika bowiem ze znajdującej się w aktach sprawy opinii geodezyjnej, sporządzonej w dniu 14 stycznia 2021 r. przez geodetę uprawnionego wynika, że nieruchomość warszawska oznaczona numerem hipotecznym 3369-Praga obejmuje:

- całą działkę ew. nr 45 o pow. 0,0194 ha,
- część działki ew. nr 43 o **pow. 0,0246 ha** (z całkowitej pow. 0,0248 ha),
- część działki ew. nr 26 o **pow. 0,136 ha** (z całkowitej pow. 0,138 ha),
- część działki ew. nr 141/7 o pow. 0,0010 ha.

Tymczasem organ, w pkt 1 ustanowił na lat 99 prawo użytkowania wieczystego w udziale wynoszącym  $\frac{1}{2}$  części do gruntu o **pow. 248 m<sup>2</sup>**, położonego w Warszawie przy ul. Stoczkowskiej 6, oznaczonego w ewidencji gruntów jako działka nr 43 w obrębie 3-04-13, uregulowanego w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości, a zatem także do gruntu, który nie był objęty wnioskiem dekretowym, gdyż nie stanowił części nieruchomości objętej nr hip 3369 – Praga.

Natomiast w pkt 3 przedmiotowej decyzji, organ odmówił ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w udziale ½ do gruntu o pow. 138 m<sup>2</sup> oznaczonego w ewidencji gruntów jako część działki 26 w obrębie 3-04-13 oraz w udziale ½ do gruntu o pow. 6 m<sup>2</sup> oznaczonego w ewidencji gruntów jako część działki nr 147 w obrębie 3-04-13, a zatem także do części gruntu, który nie wchodził w skład nieruchomości hipotecznej hip. Praga – 3369.

Reasumując, organ rozstrzygał o losach wniosku dekretowego, bez uprzedniego ustalenia przedmiotu postępowania – nieruchomości, której wniosek dotyczy. Ustanowił prawo użytkowania wieczystego do gruntu, który wykraczał poza teren nieruchomości hipotecznej hip. Praga 3369, zatem organ prowadził postępowanie i wydał rozstrzygnięcie co do gruntu, który nie był objęty wnioskiem dekretowym.

Ustanowienie przez organ prawa użytkowania wieczystego na części gruntu nieruchomości, który nie był objętym dawnym hip, a tym samym nie był objęty wnioskiem dekretowym złożonym przez dawnych właścicieli hipotecznych stanowi rażące naruszenie art. 7 dekretu warszawskiego w rozumieniu art. 156 §1 pkt 2 k.p.a. Organ prowadząc postępowanie, którego przedmiot został określony treścią wniosku dekretowego, miał możliwość ustanowienia prawa użytkowania wieczystego tylko do nieruchomości stanowiącej własność Miasta oraz w jego granicach – według stanu z chwili zaistnienia zdarzeń, o których mowa w art. 7 dekretu warszawskiego.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wydanym w sprawie I SA/Wa 1333/17 z dnia 28 września 2020 r., przyznanie prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości nie stanowiącej własności poprzednika prawnego beneficjenta decyzji reprivatyzacyjnej stanowi rażące naruszenie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego. Analogiczne stanowisko zostało wyrażone w wyrokach I SA/Wa 2185/18 oraz I SA/Wa 98/19.

W takim przypadku mamy do czynienia z oczywistym naruszeniem prawa, mając na uwadze charakter przepisów zobowiązujących organ do konkretnego działania, zaś wada decyzji w tym zakresie wywołuje skutki społeczno – gospodarcze niemożliwe do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym.

#### **3.4. Brak nieodwracalnych skutków prawnych**

Kontrolowana decyzja reprivatyzacyjna nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 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 (reprywatyzacyjnej), 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 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.

Po dokonaniu analizy stanu faktycznego i prawnego, Komisja stwierdziła, że po wydaniu decyzji reprywatyzacyjnej Prezydenta m.st. Warszawy nr 375/GK/DW/2008 z 24 lipca 2008 r. nie miały miejsca zdarzenia prawne, które doprowadziły do nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Decyzja nr 375/GK/DW/2008 z dnia 24 lipca 2008 r. nie została wykonana zawarciem umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. W dziale II księgi wieczystej prowadzonej dla przedmiotowej nieruchomości prawo własności ujawnione jest na rzecz m.st. Warszawy.

Wobec powyższego w przedmiotowej sprawie zaistniały podstawy do stwierdzenia nieważności kontrolowanej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy.

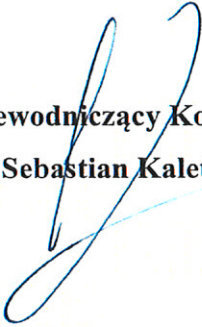
#### **IV. Strony postępowania**

Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o wszczęciu postępowania rozpoznawczego Komisja zawiadamia m.st. Warszawę oraz pozostałe strony postępowania. Jeżeli decyzja reprywatyzacyjna 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. Komisja uznała także, że stroną niniejszego postępowania są beneficjenci decyzji reprywatyzacyjnej.

## V. Konkluzja

Mając na uwadze powyżej wskazane okoliczności, Komisja orzekła jak na wstępie, na podstawie: art. 29 ust. 1 pkt 3 a związku z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

**Przewodniczący Komisji**  
**Sebastian Kaleta**



### Pouczenie:

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 16 k.p.a.). Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa, za pośrednictwem Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 52 § 1 p.p.s.a., art. 53 § 1 p.p.s.a oraz art. 54 § 1 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. 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. Nr 221 poz. 2193, z późn. zm.).

3. 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.

4. Z uwagi na to, że doręczenie decyzji następuje w formie publicznego ogłoszenia na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 49 § 1 k.p.a. Komisja informuje, że z treścią decyzji strony mogą zapoznać się w urzędzie zapewniającym obsługę administracyjno-biurową Komisji w dniach i godzinach pracy tego urzędu.

5. W myśl zaś art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. 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.