



Warszawa, 11 grudnia 2024 r.

Sygn. akt KR III R 54/18

## DECYZJA nr KR III R 54b/18

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w składzie:

**Przewodniczący Komisji:**

Arkadiusz Myrcha

**Członkowie Komisji:**

Paweł Lisiecki, Robert Kropiwnicki, Christian Młynarek, Mirosław Józef Pampuch, Beata Siemieniako, Anna Tarczyńska, Adrian Wasielewski,

po rozpoznaniu w dniu 11 grudnia 2024 r. na posiedzeniu niejawnym,

sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 7 lutego 2008 r., nr 63/GK/DW/2008 dotyczącej zabudowanego gruntu położonego w Warszawie przy ul. Nowogrodzkiej 44 o powierzchni 478 m<sup>2</sup>, stanowiącego działkę ewidencyjną nr 35 z obrębu 5-05-01 dla której prowadzona jest księga wieczysta

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, B... G..., W... G..., M... T..., Z... T..., M... M...-L C..., K... M..., D... T...-M..., L... M..., M... P..., R... L...;

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt. 3a i 4 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 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572; dalej: k.p.a.) w związku z art. 38 ust. 1 i art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. ustawy z dnia 9 marca 2017 r.,

## **o r z e k a:**

1. stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 7 lutego 2008 r., nr 63/GK/DW/2008 w części dotyczącej udziału wynoszącego 68201/75773 - stanowiącego sumę udziałów związanych z prawem odrębnej własności lokali nr: 14, 18, 22, 13, 15, 16, 17, 19, 19A, 20, 21, 23 - w prawie użytkowania wieczystego gruntu położonego w Warszawie przy ul. Nowogrodzkiej 44 o powierzchni 478 m<sup>2</sup>, opisanego w ewidencji gruntów jako działka nr 35 z obrębu 5-05-01, dla której prowadzona jest księga wieczysta
  
2. w pozostałym zakresie stwierdzić wydanie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 7 lutego 2008 r., nr 63/GK/DW/2008 z naruszeniem prawa, w części dotyczącej udziału wynoszącego 3781/75773 - związanego z prawem odrębnej własności lokalu nr 20A - w prawie użytkowania wieczystego gruntu położonego w Warszawie przy ul. Nowogrodzkiej 44 o powierzchni 478 m<sup>2</sup>, opisanego w ewidencji gruntów jako działka nr 35 z obrębu 5-05-01, dla której prowadzona jest księga wieczysta

## **UZASADNIENIE**

### **I.**

#### **Przebieg postępowania administracyjnego przed Komisją.**

Postanowieniem z dnia 16 października 2018 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 sprawie o sygn. KR III R 54/18 w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy: z dnia 7 lutego 2008 r., nr 63/GK/DW/2008 oraz nr 65/GK/DW/2008, zmienionych decyzjami z dnia 6 lipca 2012 r., nr 302/GK/DW/2012 oraz nr 303/GK/DW/2012 dotyczących zabudowanego gruntu położonego w Warszawie przy ul. Nowogrodzkiej 44, stanowiącego działki ewidencyjne: nr 35 z obrębu 5-05-01, dla której prowadzona jest księga wieczysta oraz nr 36 z obrębu 5-05-01, dla której prowadzona jest księga wieczysta

Postanowieniem Komisji z dnia 16 października 2018 r. na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. zawiadomiono właściwe organy administracji oraz sądy o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego w sprawie nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Nowogrodzkiej 44.

Postanowieniem z dnia 16 października 2018 r., Komisja zwróciła się do Społecznej Rady z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiocie wyżej wskazanych decyzji Prezydenta m. st. Warszawy.

Zawiadomieniem z dnia 19 października 2018 r. dokonano powiadomienia stron o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w sprawie o sygn. KR III R 54/18.

Powyższe postanowienia i zawiadomienie zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 19 października 2018 r.

W dniu 22 października 2018 r. A A , członek Społecznej Rady zwróciła się do Komisji z informacją, że ze względu na uznanie jej za stronę postępowania w przedmiotowej sprawie nie może ona brać udziału w opiniowaniu tej sprawy i w tym zakresie jest wyłączona z prac Społecznej Rady.

Społeczna Rada w opinii nr 41/2019 z dnia 3 lipca 2019 r. wniosła o rozszerzenie postępowania w zakresie zbadania zgodności z prawem decyzji Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia listopada 1998 r. oraz Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia lutego 2000 r., ponieważ obydwie decyzje zostały skierowane do osoby zmarłej.

Zawiadomieniem z dnia 18 listopada 2024 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 zawiadomienie uznaje się za doręczone po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej. Zawiadomienie to zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 20 listopada 2024 r.

W dniu 4 grudnia 2024 r. strony B G W G , M T , Z T , M M -L C , K M , D T - M , L M. złożyli stanowisko w sprawie.

## II.

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

### 1. Opis nieruchomości.

1.1. Nieruchomość położona w Warszawie przy ul. Nowogrodzkiej, pierwotnie uregulowana była w dawnej księdze hipotecznej nr , o pow. 194,87 sążni kwadratowych. Obecnie składa się z zabudowanej budynkiem mieszkalnym („Oficyna”) działki ewidencyjnej

nr 35 o powierzchni 478 m<sup>2</sup> z obrębu 5-05-01, uregulowanej w księdze wieczystej nr [ ] i działki zabudowanej budynkiem mieszkalnym („Front”) nr 36 o powierzchni 419 m<sup>2</sup> z obrębu 5-05-01, uregulowanej w księdze wieczystej nr [ ]

W księdze wieczystej nr [ ] (działka nr 35) znajduje się obecnie 12 wyodrębnionych lokali (należących do beneficjentów) o nr:

- 14 (KW nr [ ] – udział 7231/75773)
- 18 (KW nr [ ] – udział 7623/75773)
- 22 (KW nr [ ] – udział 8127/75773)
- 13 (KW nr [ ] – udział 3527/75773)
- 15 (KW nr [ ] – udział 7469/75773)
- 16 (KW nr [ ] – udział 3921/75773)
- 17 (KW nr [ ] – udział 7508/75773)
- 19 (KW nr [ ] – udział 4242/75773)
- 19A (KW nr [ ] – udział 3605/75773)
- 20 (KW nr [ ] – udział 4271/75773)
- 21 (KW nr [ ] – udział 7477/75773)
- 23 (KW nr [ ] – udział 3200/75773)

Łącznie udział stanowiący sumę udziałów związanych z prawem odrębnej własności ww. lokali wynosi 68201/75773.

Nadto, w ww. księdze wieczystej znajduje się lokal nr 16A i 20A. Lokal nr 16A (KW nr [ ] – udział 3791/75773) - wyodrębniony został przed decyzją - umowa sprzedaży z dnia [ ] lipca 1990 r. Lokal ten znajduje się w budynku oficyny na działce nr 35, natomiast został wyodrębniony z budynku frontowego na działce nr 36 (gdzie pierwotnie się znajdował). Lokal nr 20A (KW nr [ ] – udział 3781/75773) - umowa z dnia [ ] lutego 2016 r. (Rep. A nr [ ]), w wyniku której R [ ] L [ ] nabył ten lokal od beneficjentów decyzji.

Z kolei, w księdze wieczystej nr [ ] (działka nr 36) znajduje się obecnie 18 wyodrębnionych lokali o nr: 1, U1, U2, 1A, 2, 3, 4, 6A, 6B, 6C, 7, 8, 9A, 11, 12, 12A, 5, 9 (w tym 15 lokali należy do beneficjentów). Dwa lokale zostały wyodrębnione przed decyzją, tj. nr 5 (umowa z dnia [ ] stycznia 1977 r.) i nr 9 (umowa z dnia [ ] czerwca 1978 r.). Natomiast, lokal nr 1 na mocy umowy sprzedaży z dnia [ ] grudnia 2014 r. należy do D [ ] spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie (obecnie: D [ ]

N... spółki z ograniczoną odpowiedzialnością spółki komandytowej z siedzibą w Warszawie).

**1.2.** Powyższy grunt zgodnie z Planem Ogólnym Zagospodarowania Przestrzennego Dzielnicy Śródmieście, zatwierdzonym uchwałą Rady Dzielnicy Warszawa-Śródmieście nr ... z dnia ... lutego 1993 r. (Dz. U. Woj. nr 3 poz. 29 z dnia 10 marca 1993 r.) znajdował się w obszarze oznaczonym na planie symbolem CU/SE/26. W strefie tej plan przewidywał zabudowę usługowo-mieszkaniową, budynki administracji, gastronomię i handel. Aktualnie teren ten nie jest objęty żadnym obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

## **2. Pierwotni właściciele nieruchomości i ich następcy prawni.**

**2.1.** Z zaświadczenia Sądu Grodzkiego w Warszawie Oddziału Ksiąg Wieczystych z dnia ... sierpnia 1948 r. wynika, iż tytuł własności nieruchomości o powierzchni 194,87 sążni kwadratowych, położonej w Warszawie przy ul. Nowogrodzkiej, dla której prowadzona była księga wieczysta pod nazwą „N... w W... nr ...”, uregulowany był jawnym wpisem na imię T... S... S... co do 2/3 części i C... J... S... co do 1/3 części, niepodzielnie, na mocy aktów z dnia ... grudnia 1925 r. za nr... wyżej wymienionej księgi i z dnia ... listopada 1931 r. za nr... wyżej wymienionej księgi.

**2.2.** T... S... S... zmarł dnia ... sierpnia 1950 r. Spadek po nim, na mocy postanowienia Sądu Powiatowego dla m.st. Warszawy z dnia ... sierpnia 1952 r., sygn. ... nabył jego brat C... J... S...

**2.3.** Sąd Powiatowy dla m.st. Warszawy Wydział I Nieprocesowy, w postanowieniu z dnia ... lutego 1966 r., sygn. akt..., stwierdził, że spadek po C... J... S... zmarłym w dniu ... marca 1965 r. nabyła żona H... P... -S... w całości.

**2.4.** H... P... -S... zmarła w dniu ... października 1969 r. Spadek po niej na mocy postanowienia Sądu Powiatowego dla m.st. Warszawy z dnia ... grudnia 1971 r., sygn. akt..., nabyła córka J... P... -W... w całości.

**2.5.** J... P... -W... zmarła w dniu ... listopada 1983 r. w Neptune USA. Spadek po niej, na mocy postanowienia Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z dnia ... maja 1986 r., sygn. akt..., nabył w całości co do majątku położonego w Polsce z mocy testamentu z dnia ... czerwca 1982 r. E... T...

**2.6.** E... T... zmarł ... września 1998 r. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Pragi Wydział II Cywilny w postanowieniu z dnia ... stycznia 2000 r., sygn. akt... stwierdził, że spadek po nim, na podstawie testamentu notarialnego z dnia ... września 1998 r.,

Rep. A nr [redacted] nabyli syn Z [redacted] Z [redacted] T [redacted] i córka D [redacted] K [redacted]  
T [redacted] -M [redacted] po 1/2 części każde z nich.

2.7. Na mocy umowy z dnia [redacted] stycznia 2006 r., Rep. A nr [redacted], dotyczącej wykonania zapisów testamentowych zawartych w testamencie E [redacted] T [redacted] z dnia września 1998 r., rep. A nr [redacted], D [redacted] T [redacted] -M [redacted] przeniosła na rzecz: L [redacted] M [redacted] w 12/200 częściach, M [redacted] M [redacted] - L C [redacted] w 13/200 częściach, K [redacted] M [redacted] w 13/200 częściach, Z [redacted] Z [redacted] T [redacted] w 25/200 częściach i M [redacted] T [redacted] w 25/200 częściach, a Z [redacted] T [redacted] przeniósł na rzecz: D [redacted] T [redacted] -M [redacted] w 12/200 częściach, L [redacted] M [redacted] w 12/200 częściach, M [redacted] M [redacted] - L C [redacted] w 13/200 częściach, K [redacted] M [redacted] w 13/200 częściach i M [redacted] T [redacted] w 25/200 częściach, prawa i roszczenia przysługujące im w łącznym udziale wynoszącym 2/3 części do działki gruntu znajdującej się w Warszawie przy ul. Nowogrodzkiej 44 (hip. nr [redacted]) oraz takie same udziały we współwłasności budynku, stanowiącego odrębną nieruchomość, znajdującego się na tej działce.

### 3. Zbycie dawnej nieruchomości hipotecznej.

3.1. Na mocy umowy kupna-sprzedaży zawartej w dniu [redacted] marca 1951 r. w Warszawie Rep. nr [redacted], J [redacted] G [redacted] nabyła od C [redacted] J [redacted] S [redacted] „1/3 niepodzielną część istniejących na nieruchomości przy ul. Nowogrodzkiej 44 w Warszawie nr hipoteczny [redacted] - budynków, wraz z częściami składowymi i wszystkie jego prawa do jednej trzeciej części gruntu z wyżej wskazanej nieruchomości, przysługujące mu z mocy dekretu z dnia 26 października 1945 r.”, za kwotę 85 000 zł.

3.2. J [redacted] G [redacted] zmarła dnia [redacted] sierpnia 1992 r. Spadek po niej na mocy postanowienia Sądu Rejonowego dla Warszawy-Pragi z dnia [redacted] czerwca 1998 r., sygn. akt [redacted], na podstawie testamentu notarialnego z dnia [redacted] lutego 1944 r., Rep. nr [redacted], nabył mąż H [redacted] G [redacted] w całości. Spadek po H [redacted] G [redacted] zmarłym dnia [redacted] listopada 1996 r. na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego w Rawie Mazowieckiej z dnia [redacted] lutego 1997 r., sygn. akt: [redacted], nabyli siostrzenica i jej mąż B [redacted] oraz W [redacted] małżonkowie G [redacted] w 1/2 części każde z nich (na podstawie testamentu z dnia [redacted] września 1996 r.).

### 4. Postępowanie na podstawie wniosku dekretowego.

4.1. Objęcie niniejszego gruntu w posiadanie przez Gminę m.st. Warszawy nastąpiło w dniu 19 kwietnia 1948 r., tj. z dniem ukazania się ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Nr

10 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy, w związku z czym termin składania wyżej wskazanych wniosków mijał dnia 19 października 1948 r.

4.2. W dniu 25 sierpnia 1948 r. T. S. S. i C. J. S., złożyli wniosek o przyznanie im za czynszem symbolicznym prawa własności czasowej do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Nowogrodzkiej 44, hip. nr .

4.3. Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie orzeczeniem administracyjnym z dnia lutego 1956 r., znak , odmówiło dotychczasowym właścicielom przyznania prawa własności czasowej do przedmiotowego gruntu z powodu przeznaczenia terenu na cele budownictwa mieszkaniowego w zarządzie państwowym.

4.4. W wyniku odwołania złożonego przez C. J. S., Ministerstwo Gospodarki Komunalnej decyzją z dnia sierpnia 1966 r. utrzymało w mocy wyżej wskazane orzeczenie administracyjne z dnia lutego 1956 r.

4.5. W dniu marca 1996 r. adw. W S - pełnomocnik E T (następcy prawnego dawnego właściciela) złożył wniosek o stwierdzenie nieważności orzeczenia administracyjnego z dnia lutego 1956 r. utrzymanego decyzją z dnia sierpnia 1966 r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w wyniku rozpoznania powyższego wniosku decyzją z dnia listopada 1998 r., znak , stwierdził w zakresie sprzedanych lokali nr 5,9,16A wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa, a w pozostałym zakresie nieważność decyzji Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia sierpnia 1966 r.

4.6. W czerwcu 1999 r. do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie wpłynęły akta przekazane z Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miasta, z których wynikało, że została wyeliminowana z obrotu prawnego decyzją Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia sierpnia 1966 r., utrzymująca w mocy decyzję Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia lutego 1956 r. Wobec powyższego Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie w trybie odwoławczym musiało odnieść się do orzeczenia administracyjnego z dnia lutego 1956 r.

4.7. W dniu lutego 2000 r., Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie po rozpatrzeniu odwołania C J S. podtrzymanego wnioskiem E T z dnia marca 1996 r. od orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia lutego 1956 r., w sprawie odmowy przyznania byłemu właścicielowi prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Nowogrodzkiej 44, na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. uchyliło wyżej wskazaną decyzję

Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Decyzja została skierowana do jedynej strony postępowania - E. T. , który zmarł w dniu września 1998 r.

**4.8.** Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich decyzją z dnia 18 września 2024 r., nr KR III R 6/24 wyeliminowała z obrotu prawnego decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia lutego 2000 r., sygn. akt z uwagi na skierowanie jej do zmarłego w dniu września 1998 r. E. T. .

## **5. Decyzja reprivatyzacyjna Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 7 lutego 2008 r., nr 63/GK/DW/2008.**

**5.1.** Decyzją z dnia 7 lutego 2008 r., nr 63/GK/DW/2008 Prezydent m.st. Warszawy w pkt. 1 decyzji ustanowił prawo użytkowania wieczystego do zabudowanego gruntu o powierzchni 478 m<sup>2</sup>, położonego w Warszawie przy ul. Nowogrodzkiej 44, opisanego w ewidencji gruntów jako działka nr 35 z obrębem 5-05-01, dla którego prowadzona jest księga wieczysta nr , na rzecz B. G. w udziale 25/150, W. G. w udziale 25/150, M. T. w udziale 25/150, Z. Z. T. w udziale 25/150, M. J. M. -L. C. w udziale 13/150, K. L. M. w udziale 13/150, D. K. T. - M. w udziale 12/150 i L. M. M. w udziale 12/150; w pkt. 2 decyzji ustalił czynsz symboliczny w kwocie 478,00 zł.

**5.2.** W pkt. 7-13 decyzji, Prezydent m.st. Warszawy zawarł postanowienia zawierające elementy cywilno-prawne, takie jak: określenie praw i obowiązków stron umowy, określenie przyczyn rozwiązania umowy (pkt. 8, 9, 10, 11 decyzji). Z kolei, w pkt. 7 decyzji Prezydent m.st. Warszawy 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. Termin umowy notarialnej zostanie wyznaczony po: a) zmianie bądź stwierdzeniu nieważności decyzji Wojewody Warszawskiego nr z dnia kwietnia 1991 r. w zakresie wyłączenia z niej (komunalizacji) budynku mieszkalnego położonego przy ul. Nowogrodzkiej 44; b) dostarczeniu przez strony 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. Natomiast w pkt. 13 decyzji wskazał, że prawa i obowiązki



użytkowników wieczystych nie wymienione w niniejszej decyzji regulują przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.) oraz kodeksu cywilnego.

## **6. Decyzja zmieniająca Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 6 lipca 2012 r., nr 302/GK/DW/2012.**

6.1. Prezydent m.st. Warszawy decyzją z dnia 6 lipca 2012 r., nr 302/GK/DW/2012 – na podstawie art. 155 k.p.a. - zmienił za zgodą stron ostateczną decyzję z dnia 7 lutego 2008 r., nr 63/GK/DW/2008 w ten sposób, że w pkt. 1 decyzji ustanowił na lat 99 prawo użytkowania wieczystego w udziale 0,985 części do gruntu o powierzchni 478 m<sup>2</sup> położonego w Warszawie przy ul. Nowogrodzkiej 44 opisanego w ewidencji gruntów jako działka nr 35 z obrębu 5-05-01, KW nr [ ] na rzecz: B. [ ] G [ ] w udziale 0,1642; W [ ] G [ ] w udziale 0,1642; M [ ] T [ ] w udziale 0,1642; Z [ ] T [ ] w udziale 0,1642; M [ ] J [ ] M [ ] L C [ ] w udziale 0,0854; K [ ] L [ ] M [ ] w 0,0854; D [ ] K [ ] T [ ] -M [ ] w udziale 0,0787 i L [ ] M [ ] w udziale 0,0787; w pkt. 2 decyzji ustalił czynsz symboliczny w kwocie 470,83 zł.

W uzasadnieniu Prezydent m.st. Warszawy wskazał, że na nieruchomości położonej przy ul. Nowogrodzkiej 44 znajdują się dwa budynki mieszkalne: frontowy i oficyna. Lokal nr 16 A znajduje się w oficynie usytuowanej na działce nr 35, natomiast został wyodrębniony z budynku frontowego usytuowanego na działce nr 36, co spowodowało nieprawidłowe wyliczenie udziałów w nieruchomości wspólnej oraz prawie użytkowania wieczystego gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste nabywcom lokali.

## **7. Stan nieruchomości po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej.**

7.1. W dniu [ ] września 2012 r. pomiędzy m.st. Warszawy a beneficjentami decyzji została zawarta w formie aktu notarialnego, Rep. A nr [ ] umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste gruntu oznaczonego jako działka nr 35 w udziale wynoszącym 0,898 tej części nieruchomości na rzecz beneficjentów i oznaczonego jako działka nr 36 w udziale wynoszącym 0,913 tej części nieruchomości na rzecz beneficjentów.

7.2. W dniu [ ] września 2012 r. pomiędzy beneficjentami została zawarta w formie aktu notarialnego, Rep. A nr [ ] umowa o podział do korzystania z nieruchomości frontowej jak i oficyny.

7.3. W dniu [ ] grudnia 2014 r. została zawarta umowa ustanowienia odrębnej własności lokalu i umowa sprzedaży oraz ustanowienia hipotek w formie aktu notarialnego, Rep. A nr [ ]

- dotycząca lokalu nr 1, dla którego prowadzona jest księga wieczysta o numerze [redacted], znajdującego się w budynku „Front” położonym przy ul. Nowogrodzkiej 44, pomiędzy K [redacted] M [redacted], B [redacted] i W [redacted] małżonkami G [redacted], M [redacted] i Z [redacted] małżonkami T [redacted], D [redacted] i L [redacted] małżonkami M [redacted], L [redacted] M [redacted] działającym w imieniu i na rzecz M [redacted] M [redacted] -I C [redacted] a M [redacted] G [redacted] działającym jako uprawniony do samodzielnej reprezentacji Prezesem Zarządu D

Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie, a także występującym jako pełnomocnik ustanowiony do zawarcia umowy z członkiem zarządu w imieniu i na rzecz wyżej wskazanej spółki.

7.4. W dniu [redacted] lutego 2015 r. beneficjenci zawarli w formie aktów notarialnych (Rep. A [redacted] i Rep. A [redacted]) umowy częściowego zniesienia współwłasności (prawa użytkowania wieczystego gruntu i własności budynku) poprzez ustanowienie odrębnej własności lokali.

Beneficjenci jednocześnie oświadczyli, że wartość nabytych przez nich lokali powstałych w wyniku zniesienia współwłasności nie przekracza wartości udziału we współwłasności, który przed jej zniesieniem przysługiwał współwłaścicielom.

7.5. W dalszym okresie doszło pomiędzy beneficjentami, do kolejnych czynności prawnych w postaci zawarcia umów sprzedaży wyodrębnionych lokali (w dniu [redacted] marca 2015 r., Rep. A nr [redacted] i w dniu [redacted] października 2015 r., Rep A nr [redacted]).

7.6. W dniu [redacted] lutego 2019 r., przedstawiciele „W [redacted] B [redacted] Kw [redacted] N [redacted] W [redacted] M [redacted]” będący członkami w zarządzie tj. K [redacted] L [redacted] M [redacted] i M [redacted] G [redacted] działający w imieniu i na rzecz Wspólnoty Mieszkaniowej złożyli w dniu [redacted] lutego 2019 r. przed notariuszem oświadczenie o zmianie udziałów w nieruchomości wspólnej, akt notarialny Rep. A [redacted], dokonując zmiany udziałów w nieruchomości wspólnej dla budynku położonego przy ul. Nowogrodzkiej 44 w Warszawie, posadowionego na działce nr 36 oznaczonego jako „Front”.

7.7. W dniu [redacted] sierpnia 2019 r. przed notariuszem stawili się K [redacted] M [redacted] działający w imieniu własnym oraz w imieniu i na rzecz M [redacted] T [redacted], Z [redacted] T [redacted] oraz L [redacted] M [redacted] działający w imieniu własnym oraz w imieniu i na rzecz M [redacted] M [redacted] -I C [redacted], D [redacted] K [redacted] T [redacted] -M [redacted], B [redacted] G [redacted] W [redacted] G [redacted], M [redacted] G [redacted] występujący wraz z K [redacted] M [redacted] i jako przedstawiciele „W [redacted] B [redacted] Kw [redacted] N [redacted] W [redacted] M [redacted]”, zawierając ugodę w przedmiocie uzgodnienia treści księgi wieczystej oraz

oświadczenie o zmianie udziałów w nieruchomości wspólnej, akt notarialny, Rep. A nr ...

## **8. Wniosek Miasta Stołecznego Warszawy o wyeliminowanie decyzji z obrotu.**

**8.1.** Urząd m.st. Warszawy, Biuro Spraw Dekretowych w piśmie z dnia 27 stycznia 2023 r. zwrócił się bezpośrednio do Komisji z prośbą o wszczęcie postępowań bądź uwzględnienie stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażonego w wyrokach z dnia 29 sierpnia 2002 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 sprawach, w których doszło do przeniesienia praw i roszczeń wynikających z dekretu, w wykonaniu umów cywilnych, załączając stosowną tabelę takich spraw, gdzie pod pozycją 32, 33, 34, 35 widnieją cztery decyzje reprivatyzacyjne dotyczące przedmiotowej nieruchomości warszawskiej przy ul. Nowogrodzkiej 44, tj. 63/GK/DW/2008, 302/GK/DW/2012, 65/GK/DW/2008 i 303/GK/DW/2012.

## **9. Postępowania prokuratorskie odnośnie nieruchomości warszawskiej przy ul. Nowogrodzkiej 44.**

**9.1.** W dniu ... lipca 2002 r. do Prokuratury Rejonowej Warszawa-Śródmieście wpłynęło doniesienie J ... K ... (dawnego właściciela z lokalu nr 16A) dotyczące podrobienia umowy z dnia ... marca 1951 r., tj. umowy sprzedaży udziału w nieruchomości położonej przy ul. Nowogrodzkiej 44 w Warszawie na rzecz J. ... G ...

Postanowieniem z dnia ... października 2002 r. sygn. akt ..., Prokurator Prokuratury Rejonowej Warszawa-Śródmieście, na podstawie art. 17 § 1 pkt. 2 k.p.k. postanowił umorzyć dochodzenie w sprawie podrobienia umowy zbycia prawa do części nieruchomości położonej przy ul. Nowogrodzkiej 44 i posługiwania się tak podrobionym dokumentem w latach 1996-2002 w Warszawie w toku postępowania administracyjnego w sprawie zwrotu nieruchomości następcom prawnym byłych właścicieli tj. o czyn z art. 270 § 1 k.k. wobec braku ustawowych znamion przestępstwa.

**9.2.** W dniu ... stycznia 2017 r. A ... A: ... wniosła do Prokuratury Okręgowej w Warszawie pismo o dokonanie kontroli decyzji nr 63/GK/DW/2008 i nr 65/GK/DW/2008.

Postanowieniem z dnia ... kwietnia 2019 r. Prokurator Prokuratury Okręgowej w Warszawie w sprawie o sygn. akt ... dot. niedopełnienia obowiązków zaniechania należytego zbadania prawa przysługującym następcom prawnym J ... G ... przez funkcjonariuszy publicznych, w związku z wydaniem w Warszawie, w dniu 7 lutego 2008 r. decyzji nr 63/GK/DW/2008 i nr 65/GK/DW/2008 przez pracowników Biura Gospodarki

Nieruchomościami Urzędu Stołecznego Warszawy, w przedmiocie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntów położonych w Warszawie przy ul. Nowogrodzkiej 44, opisanych jako działki o nr 35 i nr 36, które umożliwiły zwrot zabudowanej nieruchomości spadkobiercom zmarłych właścicieli, co stanowiło działanie na szkodę interesu publicznego tj. o czyny z art. 231 § 1 k.k. – na podstawie art. 17 § 1 pkt. 2 k.p.k. umorzył śledztwo w przedmiotowej sprawie, wobec stwierdzenia, że żaden rozpatrywany czyn nie zawiera ustawowych znamion czynu zabronionego.

#### **10. Zgromadzony materiał dowodowy.**

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie dokumentów zgromadzonych w toku postępowania rozpoznawczego (KR III R 54/18) oraz poprzedzających go czynności sprawdzających (KR II S 134/18), w szczególności akt Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy dotyczących postępowania reprivatyzacyjnego nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Nowogrodzkiej 44, poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii akt i dokumentów księgi wieczystej KW nr , , akt postępowań toczących się przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Warszawie zarejestrowanych pod sygn. ; , poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii akt o sygn. akt , kopii akt: Prokuratury Okręgowej w Warszawie sygn. akt ; Prokuratury Regionalnej w Warszawie sygn. akt .

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

### **III.**

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

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

**1.1.** W ocenie Komisji decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 7 lutego 2008 r., nr 63/GK/DW/2008 wydana została z rażącym naruszeniem prawa, ponieważ doszło do zbycia praw i roszczeń, a w konsekwencji przyznania statusu strony postępowania dekretowego spadkobiercom nabywcy tych praw i roszczeń.

**1.2.** 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 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.

W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że organ prowadzący postępowanie ma tak ustalić stan faktyczny sprawy, aby był on zgodny z rzeczywistością. W szczególności jest obowiązany dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnego przypadku na podstawie analizy całego materiału dowodowego, a stanowisko wyrażone w decyzji uzasadnić w sposób wymagany przez przepisy k.p.a. (tak: NSA w wyroku z 26 maja 1981 r., sygn. akt SA 810/81).

Przepis art. 28 k.p.a. nie wypowiedza 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.

1.3. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 czerwca 2022 r. (sygn. akt I OPS 1/22), zapadłą w składzie siedmiu sędziów, która w ocenie Komisji ostatecznie rozstrzygnęła to zagadnienie. W orzeczeniu tym wskazano, że *„stosunki administracyjnoprawne mają charakter jednostronny ściśle powiązany z władczymi kompetencjami organów administrujących (...) 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”*. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że *„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”*.

1.4. Wyżej przytoczony pogląd prawny potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 29 sierpnia 2022 r. w sprawie sygn. I OSK 2034/20 i I OSK 2875/20, odnoszących się bezpośrednio do roszczeń dekretowych. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego „*przepisy dekretu warszawskiego nie normują (...) skutków prawnych nabycia praw określonych w tym dekrete przez osoby, które zawarły takie umowy. 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. 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”.*

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.*”.

Analogiczne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w swoich orzeczeniach z dnia 29 sierpnia 2022 r., sygn. akt I OSK 707/20 i I OSK 1717/20 oraz z dnia 7 lutego 2023 r. sygn. akt I OSK 1180/21, I OSK 1444/21, I OSK 1363/21, I OSK 1170/21.

Analizując wyżej opisane wyroki, stwierdzić należy, iż korespondują one z dotychczasowym ogólnym dorobkiem doktryny i orzecznictwa, jak i znajdują swe potwierdzenie 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. Nadto zawarte w tych orzeczeniach wywody odpowiadają charakterowi dekretu warszawskiego. Logicznym jest bowiem przyjęcie, że art. 7 dekretu warszawskiego kreuje prawo podmiotowe o charakterze administracyjnoprawnym, nie zaś roszczenie cywilnoprawne typowe dla aktu prawnego z zakresu prawa prywatnego.

1.5. Ostateczne potwierdzenie, że nabywcom praw i roszczeń wynikających z dekretu warszawskiego 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 stanowi uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2024 r., I OPS 1/23. W tej sprawie wszczętej na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego podjął następującą uchwałę: "Stronie umowy przelewu wierzytelności określonej w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. z 1945 r. Nr 50, poz. 279 z późn. zm.), nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, z późn. zm.) do uzyskania prawa użytkowania wieczystego w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 powołanego dekretu". Jest to następstwem uznania przez skład powiększony, że uprawnienie restytucyjne wynikające z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu przysługuje wyłącznie osobie, która utraciła prawo własności, ewentualnie jej spadkobiercom.

W uchwale tej potwierdzono jedynie ukształtowaną i ugruntowaną na przestrzeni wielu dziesiątek lat wykładnię przysługiwania interesu prawnego w sferze prawa administracyjnego na podstawie normy prawa materialnego. Jak zaznaczył w uchwale sąd, to właśnie analiza dotychczasowego orzecznictwa sądowego wskazuje, że niekwestionowanym źródłem interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym jest prawo materialne, a nie wyłączenie skutek czynności cywilnoprawnej, dla której ustawodawca nie przewidział w prawie administracyjnym, w tym w dekrecie warszawskim, jakichkolwiek odniesień.

Co ważne, uchwała ta w żaden sposób nie niweczy zawartych umów, ponieważ nie dotyczy skutków prawnych tych umów w sferze cywilnoprawnej. Uchwała dotyczy wyłącznie kwestii niedopuszczalności traktowania tych umów za źródło interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie dekretu.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił także, że „uznanie za uprawnionego do uzyskania prawa do gruntu na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego, w zamian za

*odebrane prawo własności do tego gruntu, jedynie dotychczasowego właściciela tego gruntu, w niczym nie ujmuje konstytucyjnemu warunkowi dopuszczalności odebrania tego prawa, tj. przyznania – konstytucyjnie rozumianego – odszkodowania temu właścicielowi”. Dotyczy to również norm konstytucyjnych wynikających z protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, które jak wynika z treści uchwały, były brane pod uwagę przez poszerzony skład sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.*

Uwagę trzeba zwrócić również na to, że w uzasadnieniu uchwały I OPS 1/23, sąd wskazał, że analizowana kwestia wynikania interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym z normy prawa materialnego dot. nieważnych decyzji (a nie decyzji wadliwych).

W kwestii zaś ograniczenia czasowego wyeliminowania nieważnych decyzji z obrotu prawnego, NSA odnosił się jedynie do trybów nadzwyczajnych w k.p.a. Natomiast postępowanie prowadzone przed Komisją jest postępowaniem nadzwyczajnym (ekstraordynaryjnym). Zgodnie z treścią art 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, z wyłączeniem art. 8 § 2, art. 13, art. 25, art. 31, art. 96a-96n, art. 114-122h, art. 127-144 i art. 156 § 2 tej ustawy. W związku z tym, w postępowaniu przed Komisją wyłączony jest przepis art. 156 § 2 k.p.a. który stanowi, że nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.

**1.6.** Komisja zwraca również uwagę, że uchwała I OPS 1/23 odnosi się także do umów cywilnoprawnych zawartych od dnia wejścia w życie dekretu w 1945 r. do 1980 r. Jak podniesiono już w samej uchwale, *„trudno zatem w samej wykładni art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego, dokonywanej szczególnie przez liczne organy administracji w czasach braku sądowej kontroli prawidłowości wydawanych przez te organy decyzji, tj. przed 1980 r., upatrywać ugruntowania się uprawnionego oczekiwania wynagrodzenia przez państwo uszczerbku, który nie wynikał z realnej utraty praw do gruntu warszawskiego, a miałby wynikać jedynie z samego faktu zawarcia umowy nabycia uprawnienia od podmiotu, który takiego uszczerbku doznał. Nieliczne zatem orzeczenia sądowe wydane po 1980 r., w których nie dokonano jednak wnikliwej analizy podmiotowego zakresu uprawnienia określonego w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu, w procedurze administracyjnej wydawania decyzji na podstawie powołanego przepisu, poprzestając jedynie na arbitralnym uznaniu nabywcy tego uprawnienia za stronę postępowania, nie tworzą ugruntowanej praktyki wzbudzającej usprawiedliwione przekonanie*



tych nabywców do oczekiwania na skuteczne zaspokojenie przez państwo uprawnienia, które miałyby wynikać w istocie z zawartej umowy". Powyższe potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2024 r. I OSK 677/22, w którym jednoznacznie wskazano, że osobom, które nabyły prawa i roszczenia na podstawie umów z lat 50-tych nie przysługuje status strony do uzyskania prawa użytkowania wieczystego w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 dekretu warszawskiego. Również WSA w Warszawie w wyroku z dnia 15 października 2024 r. I SA/Wa 1498/23 (ul. Saska 54), zaznaczył, że ww. uchwała nie odnosi się tylko do umów dotyczących zbywania praw i roszczeń zawieranych obecnie. Uchwała ta ma zastosowanie do wszystkich spraw, także co do umów zawieranych w latach 50-tych.

1.7. Uchwała I OPS 1/23 znalazła również odzwierciedlenie w wyroku NSA z dnia 22 października 2024 r. I OSK 1055/20 (ul. Wilcza/Skorupki), w którym sąd ten (w ślad za ww. wyrokami z sierpnia 2022 r. i lutego 2023 r.) wskazał, że przyznanie prawa użytkowania wieczystego decyzją administracyjną wydaną na podstawie art. 7 dekretu na rzecz osoby która nabyła roszczenia stanowi „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., określającego kto może być stroną postępowania administracyjnego”.

1.8. Stanowisko zajęte w powyższej uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego ma oczywiście moc wiążącą w stosunku do wszystkich składów orzekających (art. 269 § 1 p.p.s.a.) czemu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie dał dotychczas wyraz m.in. w wyrokach: z dnia 3 lipca 2024 r. o sygn. I SA/Wa 16/22, z dnia 26 czerwca 2024 r. o sygn. I SA/Wa 1132/19, z dnia 21 czerwca 2024 r. o sygn. I SA/Wa 686/23, z dnia 7 czerwca 2024 r. o sygn. I SA/Wa 995/23 i I SA/Wa 996/23, z dnia 15 maja 2024 r. o sygn. I SA/Wa 910/23, z dnia 13 czerwca 2024 r. o sygn. I SA/Wa 465/23, z dnia 18 czerwca 2024 r. o sygn. I SA/Wa 466/23, z dnia 21 czerwca 2024 r. o sygn. I SA/Wa 686/23. Również Komisja jest tą uchwałą związana.

1.9. Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że umową z dnia marca 1951 r. dawny właściciel C J S sprzedał J G prawa i roszczenia do 1/3 nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Nowogrodzkiej 44. Ustalono, że J G zmarła dnia 1 sierpnia 1992 r. i spadek po niej nabył mąż H G. Z kolei, spadek po H G zmarłym dnia 1 listopada 1996 r. nabyli siostrzenica i jej mąż B oraz W małżonkowie G w 1/2 części każde z nich. W związku z powyższą umową, Prezydent m.st. Warszawy w decyzji reprivatyzacyjnej ustanowił prawo użytkowania wieczystego do dawnej nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego m.in.

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

W ocenie Komisji, skoro w stanie faktycznym sprawy, dawnymi właścicielami nieruchomości byli: T S i C: J S to prawo do bycia stroną w postępowaniu dekretowym przysługiwało wyłącznie ich spadkobiercom, a nie podmiotowi, który w 1951 r. w drodze umowy cywilnoprawnej nabył prawa do tej nieruchomości. Nie można było ww. umowy uznawać za skuteczną podstawę, w rozumieniu prawa administracyjnego, do przyznania praw mocą decyzji wydawanej na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego.

Konkludując, Prezydent m.st. Warszawy niesłusznie uznał nabywców praw i roszczeń, tj. B i W: G: za następców prawnych właścicieli hipotecznych, a więc za stronę postępowania dekretowego, pomimo że nie posiadali oni w tym zakresie interesu prawnego. W rezultacie decyzją z dnia 7 lutego 2008 r. ustanowiono na ich rzecz użytkowanie wieczyste do przedmiotowej nieruchomości.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że wydanie decyzji reprivatyzacyjnej na rzecz nabywcy praw i roszczeń na podstawie umów cywilnoprawnych 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.

## **2. Powaga rzeczy osądzonej.**

**2.1.** Decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 7 lutego 2008 r., nr 63/GK/DW/2008 jest wadliwa również z tego powodu, że dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną.

**2.2.** Stosownie do treści art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która m.in. dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco.

Zastosowanie przepisu art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. następuje tylko w przypadku stwierdzenia, że istnieje tożsamość sprawy rozstrzygniętej kolejno po sobie dwiema decyzjami, z których pierwsza jest ostateczna. Decyzja ostateczna ma bowiem powagę rzeczy osądzonej tylko co do tego, co w związku z podstawą prawną stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia, a ponadto tylko między tymi samymi stronami. Tożsamość spraw zaś będzie istniała, gdy występują te same podmioty w sprawie, dotyczy ona tego samego przedmiotu i tego samego stanu prawnego w niezmienionym stanie faktycznym sprawy. Tożsamość musi zatem dotyczyć zarówno aspektu podmiotowego, jak i przedmiotowego sprawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lutego 2022 r., I OSK 485/21). Tożsamość podmiotowa będzie miała miejsce wtedy, gdy w sprawie występują te same strony lub ich następcy prawni. Tożsamość w zakresie przedmiotu sprawy, to tożsamość podstawy faktycznej i prawnej rozstrzygnięcia (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 czerwca 2019 r., II OSK 1628/18). Ewentualne ponowne rozstrzygnięcie przez organ sprawy załatwionej wcześniej decyzją ostateczną, możliwe jest tylko po uchyleniu pierwotnej decyzji w ustalonym przez prawo trybie (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 29 października 2019 r., II SA/GI 909/19 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 13 maja 2021 r., II SA/Ke 277/21).

Wskazać przy tym należy, iż wydanie decyzji w sprawie załatwionej już wcześniej decyzją ostateczną w administracyjnym toku instancji powoduje zatem, iż późniejsza decyzja obarczona będzie wadą nieważności. Orzekanie bowiem dwukrotne w tej samej sprawie zainicjowanej jednym wnioskiem dotknięte jest wadą nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 pkt. 3 k.p.a. (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 lutego 2022 r., sygn. akt I SA/GI 817/21).

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 stycznia 2011 r., II OSK 2475/10: *Organ administracji stwierdzając, że w sprawie zaistniała res iudicata, a więc powaga rzeczy osądzonej polegająca na wcześniejszym rozstrzygnięciu sprawy inną decyzją ostateczną, zobligowany jest umorzyć postępowanie jako bezprzedmiotowe, bowiem ponownie rozpoznając sprawę naraża się na zarzut nieważności postępowania określony w art. 156 § 1 pkt. 3 k.p.a.*"

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

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

Warto również zaznaczyć, że stwierdzenie nieważności decyzji powoduje wyeliminowanie jej z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc* (z mocą wsteczną), czyli od dnia, w którym została wydana (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2022 r., II OSK 3770/19 i WSA w Warszawie z dnia 14 listopada 2022 r., I SA/Wa 644/21). Orzeczenie, którego nieważność stwierdzono nie wywołuje żadnych skutków prawnych. Jeśli stwierdzenie nieważności dotyczy decyzji, na mocy której Skarb Państwa stał się właścicielem określonej nieruchomości, to konsekwencją takiego stwierdzenia jest uznanie, że państwo nigdy nie było właścicielem tej nieruchomości (wyrok WSA w Warszawie w wyroku z dnia 14 listopada 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 1117/08).

2.3. Mając powyższe na uwadze, podkreślić należy, że w niniejszej sprawie pierwszymi rozstrzygnięciami merytorycznymi były: orzeczenie Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia z dnia lutego 1956 r. oraz utrzymująca je w mocy decyzja Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia sierpnia 1966 r. której nieważność została stwierdzona rozstrzygnięciem Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia listopada 1998 r. Następnie, decyzją z dnia lutego 2000 r., sygn. akt Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, uchyliło decyzję Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia z dnia lutego 1956 r. Tego rodzaju stan rzeczy pozwolił zaś Prezydentowi m.st. Warszawa na wydanie decyzji reprivatyzacyjnych w dniu 7 lutego 2008 r. nr 63/GK/DW/2008 (objęta niniejszą sprawą) i nr 65/GK/DW/2008. Jednakże, Komisja w dniu 18 września 2024 r. decyzją nr KR III R 6/24 stwierdziła nieważność decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia lutego 2000 r., sygn. akt ) wydanej po rozpatrzeniu odwołania od orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia lutego 1956 r., nr ) odmawiającego przyznania byłemu właścicielowi prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Nowogrodzkiej 44 nr hip. , w części, a pozostałym zakresie stwierdziła wydanie tej decyzji z naruszeniem prawa. Powyższe wynikało z faktu, że

ww. decyzja została skierowana do osoby zmarłej - E T , który nie żył od dnia września 1998 r. Nie ulega żadnym wątpliwościom, że decyzja skierowana do osoby zmarłej (gdzie nie brali udziału w sprawie jego spadkobiercy) obarczona jest wadą kwalifikowaną i stanowi rażące naruszenie prawa – art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a., wobec czego Komisja była zobligowana do wyeliminowania z obrotu prawnego wyżej wskazanej decyzji.

Tym samym w niniejszej sprawie doszło do usunięcia decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie ze skutkiem ex tunc, czyli od dnia, w którym została ona wydana. To zaś musiało skutkować przyjęciem, że w istocie nie doszło do wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie.

W takim ujęciu, w obrocie prawnym pozostają dwa rodzaje aktów administracyjnych rozstrzygające wniosek dekretowy z dnia 25 sierpnia 1948 r. – orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia lutego 1956 r., w zakresie całej dawnej nieruchomości hipotecznej nr obecnie stanowiącej działki nr 35 i 36 oraz decyzje Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 7 lutego 2008 r., nr 63/GK/DW/2008 w zakresie działki nr 35 (która jest przedmiotem niniejszej decyzji Komisji), jak i nr 65/GK/DW/2008, w zakresie działki nr 36.

Jednocześnie zdaniem Komisji pomiędzy decyzją Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia lutego 1956 r., a rozstrzygnięciami Prezydenta m.st. Warszawa z dnia 7 lutego 2008 r. (zmienionym decyzjami z dnia 6 lipca 2012 r.) zachodzi tożsamość podmiotowa i przedmiotowa spraw. Jako strony postępowania przed Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie wskazano bowiem właścicieli hipotecznych nieruchomości przy ul. Nowogrodzkiej 44, natomiast decyzje reprivatyzacyjne zostały skierowane do ich następców prawnych. Tożsamość przedmiotowa również nie budzi żadnych wątpliwości, albowiem oba postępowania dotyczyły wniosku dekretowego z dnia 25 sierpnia 1948 r. o ustanowienie użytkowania wieczystego na posesji oznaczonej nr hip. . Podstawą prawną rozstrzygnięcia w obu przypadkach był art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego. Nie ulega też żadnym wątpliwościom, że wyżej wskazane decyzje Prezydenta m.st. Warszawy miały charakter następczy w stosunku do orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia lutego 1956 r. W ocenie Komisji orzeczenie to ma charakter decyzji głównej, w rozumieniu art. 72 ust. 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341, dalej; r.p.a), załatwiającej sprawę dekretową co do jej istoty w stosunku do całej nieruchomości.

W wyroku z dnia 28 czerwca 2021 r., sygn. akt I SA/Wa 1882/19, wydanym w tożsamej przedmiotowo sprawie, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że jeżeli

orzeczenie zawiera wszystkie elementy wymienione w art. 75 ust. 1 i 2 r.p.a. i weszło do obrotu prawnego, oznacza to, że orzeczeniem organ dekretowy rozpoznał już sprawę, której przedmiotem było przyznanie prawa własności czasowej do nieruchomości, zatem stanowi ono decyzję główną. W ocenie Komisji, orzeczenie Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia lutego 1956 r., rozstrzygało istotę sprawy. Natomiast w obecnej sytuacji w obrocie prawnym znajdują się także wyżej wskazane decyzje Prezydenta m.st. Warszawy rozstrzygające co do istoty sprawy (nr 63/GK/DW/2008 jak i nr 65/GK/DW/2008), co powoduje konieczność ich wyeliminowania z obrotu prawnego.

2.4. W tym zaś stanie rzeczy przyjąć należało, że decyzja Prezydenta m.st. Warszawa z dnia 7 lutego 2008 r., nr 63/GK/DW/2008 (która jest przedmiotem niniejszej decyzji Komisji), dotknięta była wadą przewidzianą przez art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.

### **3. Warunki cywilno-prawne w decyzji reprivatyzacyjnej.**

3.1. Rozstrzygnięcie decyzji administracyjnej – stanowiącej wyraz władczej formy działania organów administracji, musi być umocowane w przepisach prawa materialnego. W związku z tym oceniając legalność decyzji reprivatyzacyjnej, należy rozważyć czy elementy cywilno-prawne w niej zawarte, mogą być przedmiotem rozstrzygnięcia administracyjnego, wydanego w oparciu o przepisy dekretu. Zgodnie z art. 27 u.g.n. sprzedaż nieruchomości albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego. Oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste i przeniesienie tego prawa w drodze umowy wymaga wpisu w księdze wieczystej. Z powyższego wynika, że 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 w Warszawie z dnia 5 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1364/09, wskazano, że użytkowanie wieczyste jest instytucją prawa cywilnego, a zatem przepisy Kodeksu cywilnego powinny służyć do określania warunków zawarcia umowy ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego. Rozwinięcie tej tezy można przy tym znaleźć w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 grudnia 2017 r., sygn. akt I SA/Wa 999/17 który konkludował, iż: *„przepisy dekretu, nie zawierają przy tym jakichkolwiek regulacji pozwalających na kształtowanie na etapie postępowania administracyjnego obowiązków przyszłego użytkownika wieczystego. Artykuł 7 ust. 3 in fine dekretu stanowi wprawdzie, że w razie uwzględnienia wniosku gmina określi warunki, pod którymi umowa może zastać zawarta. Jednakże określenie tych "warunków" - uregulowane obecnie w przepisach kodeksu cywilnego - odnosić należy do etapu postępowania cywilnego, które będzie dopiero prowadzone po wydaniu ww. decyzji. To właśnie w ramach tego drugiego etapu rozstrzyga się o "warunkach" zawarcia tej umowy. Skoro zatem normy prawa materialnego nie przewidziały w tym zakresie kompetencji orzeczniczych organów administracji publicznych, to sprawa ta w myśl art. 2 § 3 k.p.c. należy do drogi postępowania cywilnoprawnego, (...) w tej kwestii rozstrzygnięcie Prezydenta (.....) zostało wydane bez podstawy prawnej”*.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt badanej sprawy wypada dostrzec, iż nie można wskazać przepisów prawa, które stanowiłyby podstawę prawną dla rozstrzygnięć zawartych w pkt. 7-13 ww. decyzji. 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 stanowią podstawy do określania innych warunków przyszłej umowy ustanowienia użytkowania wieczystego, tym bardziej warunków jej zawarcia czy rozwiązania. Tymczasem w pkt. 7 tej decyzji organ wskazał, że termin zawarcia umowy w formie aktu notarialnego miał być wyznaczony po wyeliminowaniu decyzji Wojewody Warszawskiego. Nadto, określił, że niestawienie się nabywców bez usprawiedliwienia w kancelarii notarialnej w celu podpisania umowy ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu w wyznaczonym terminie stanowić będzie podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji jako bezprzedmiotowej. Komisja zwraca tu uwagę na ścisły związek przyczynowy między wskazanym pkt. 7 decyzji reprivatyzacyjnej, a pkt 1 i 2, które

stanowią merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy *sensu stricto*. Uzależnienie obowiązywania stanu prawnego ukształtowanego w rozstrzygnięciu merytorycznym od ziszczenia się zdarzenia przyszłego i niepewnego, stanowi 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 postanowienie zawarte w pkt 6 decyzji reprivatyzacyjnej ma jakkolwiek charakter wyłącznie informacyjny, bowiem jego władczy charakter wynika wprost z art. 162 k.p.a. (por. wyrok NSA z 17 kwietnia 2024 r. sygn. akt I OSK 1741/22).

Z kolei, w pkt. 8,9,10,11 decyzji organ stwierdził, że „użytkownik wieczysty obowiązany jest korzystać z nieruchomości w sposób zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego” oraz „budynek istniejący na gruncie utrzymywać w należytym stanie”, a nieprzestrzeganie tych warunków może skutkować rozwiązaniem umowy. Ponadto umowa może ulec rozwiązaniu przed upływem okresu ustalonego w umowie „w przypadku korzystania z terenu w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie”. Natomiast w pkt. 13 decyzji wskazano, że prawa i obowiązki użytkownika wieczystego nie wymienione w decyzji regulują przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz Kodeksu cywilnego.

Nie ulega wątpliwości, iż rozstrzygnięcia te, wskazujące na okoliczności mogące prowadzić do rozwiązania umowy użytkownika wieczystego oraz określające źródła praw i obowiązków użytkowników wieczystych, inne niż wydana decyzja administracyjna, nie należą do sfery prawnej kształtowanej w drodze decyzji administracyjnej. Jest to sfera stosunków cywilnoprawnych.

Komisja zwraca również uwagę, że organ poprzedził te elementy decyzji sformułowaniem „*oraz stwierdzam, że*”. Postanowienia z pkt. 7 do 13 decyzji mają walor rozstrzygający sprawę, mimo poprzedzenia ich słowami „*oraz stwierdzam, że*”: po pierwsze nie zostały one poprzedzone sformułowaniem „*informuję*”, ani innym równoznacznym świadczącym o woli organu do poinformowania stron. Po drugie zapisy te znajdują się w części imperatywnej decyzji, w której organ wyraża wolę ukształtowania sprawy administracyjnej. Po trzecie sformułowanie „*stwierdzam, że*” jest charakterystyczne dla decyzji administracyjnych o charakterze deklaratoryjnym. W tych okolicznościach brak jest podstaw do tego, aby rozstrzygnięcia zawarte w pkt. 7 do 13 decyzji traktować inaczej niż pozostałe rozstrzygnięcia tej decyzji, w szczególności, aby przypisywać im walor jedynie informacyjny.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 kwietnia 2024 r. w sprawie I OSK 1741/22 (dot. ul. Wilczej 6) w przedmiocie elementów cywilno-prawnych w decyzji



reprzywatyzacyjnej, stwierdził, że zarówno artykuł 7 Konstytucji, jak i art. 6 k.p.a. wyraźnie wskazują, jaki jest zakres umocowania władzy publicznej. Władza publiczna może rozstrzygać o tych sprawach, w których ma wyraźnie zaznaczoną kompetencję. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie ulega wątpliwości, że 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 NSA, 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 poprzedzona 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.

**3.2.** 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.

Mając na uwadze powyższe, wydana przez Prezydenta decyzja obarczona jest kwalifikowaną wadą prawną wyrażoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., gdyż doszło do rażącego naruszenia art. 6 k.p.a., który stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa w zw. z art. 1 pkt 1 k.p.a. poprzez rozstrzygnięcie w drodze decyzji administracyjnej w zakresie nienależącym do właściwości organu. Zatem, decyzja nr 63/GK/DW/2008 została wydana bez podstawy prawnej w rozumieniu art. 30 ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

#### **4. Podstawy stwierdzenia nieważności.**

**4.1.** Stosownie do treści art. 30 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt. 2-4, jeżeli decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt. 3a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w wyniku postępowania rozpoznawczego Komisja wydaje decyzję, w której stwierdza nieważność decyzji reprivatyzacyjnej lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego lub w przepisach szczególnych.

**4.2.** Według Komisji w niniejszej sprawie zachodzą przesłanki determinujące konieczność stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 7 lutego 2008 r., nr 63/GK/DW/2008, z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa. Po pierwsze z uwagi na brak możliwości uznania za strony postępowania nabywców praw i roszczeń, a po drugie z tego powodu, że decyzja ta dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną. Nadto, organ zamieścił dodatkowe punkty w osnowie decyzji reprivatyzacyjnej co nastąpiło bez przepisu spełniającego wymagania podstawy prawnej działania organu administracyjnego, co stanowi również wadę przewidzianą w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Jednak częściowe wystąpienie nieodwracalnych skutków prawnych sprawiło, że należało stwierdzić nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy w części.

Dlatego, Komisja w pkt. 1 decyzji stwierdziła nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 7 lutego 2008 r., nr 63/GK/DW/2008 w części dotyczącej udziału wynoszącego 68201/75773 - stanowiącego sumę udziałów związanych z prawem odrębnej własności lokali nr: 14, 18, 22, 13, 15, 16, 17, 19, 19A, 20, 21, 23 - w prawie użytkowania wieczystego gruntu położonego w Warszawie przy ul. Nowogrodzkiej 44, opisanego jako działka nr 35. Powyższe wynika z faktu, iż po wydaniu decyzji beneficjenci dokonywali pomiędzy sobą czynności prawnych. W tym miejscu wskazać należy, że w dniu września 2012 r. pomiędzy m.st. Warszawy a beneficjentami decyzji została zawarta umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste oznaczonego jako działka nr 35 i nr 36 na rzecz beneficjentów. Tego samego dnia beneficjenci zawarli umowę o podział do korzystania z nieruchomości. Beneficjenci zawarli również w dniu lutego 2015 r. umowę częściowego zniesienia współwłasności (prawa użytkowania wieczystego gruntu i własności budynku) poprzez ustanowienie odrębnej własności stosownych lokali. Beneficjenci jednocześnie oświadczyli, że wartość nabytych przez nich lokali powstałych w wyniku zniesienia współwłasności nie przekracza wartości udziału we współwłasności, który przed jej zniesieniem przysługiwał współwłaścicielom.

Jednakże z punktu widzenia nieodwracalności skutków prawnych te czynności prawne są nieistotne, albowiem odbywały się one w kręgu beneficjentów. W podobnych kategoriach należy rozpatrywać kolejne czynności prawne dokonywane pomiędzy beneficjentami w postaci zawarcia umów sprzedaży wyodrębnionych lokali (w dniu marca 2015 r. i w dniu października 2015 r.).

Zgodnie z art. 2 pkt. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. przeniesienie prawa własności albo prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej ma się odbyć na osobę trzecią, aby rozpatrywać wystąpienie nieodwracalnych skutków prawnych. Niewątpliwie strony decyzji o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego, wydanej na wniosek o przyznanie własności czasowej do nieruchomości, nie są osobami trzecimi chronionymi rękojmią wiary publicznej. Jeśli zatem, pomiędzy stronami takiej decyzji dojdzie do obrotu udziałami w prawie użytkowania wieczystego, to ta okoliczność nie może świadczyć o wystąpieniu nieodwracalnych skutków prawnych. Osobom takim nie przysługuje bowiem ochrona wynikająca z rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych niezależnie od tego, czy wielkość ich udziału w prawie użytkowania wieczystego jest taka, jak to wynika z decyzji o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego, czy uległa zwiększeniu w wyniku czynności prawa cywilnego (zob. wyrok NSA z dnia 11 października 2022 r. I OSK 2008/21). Skoro żadna z czynności nie została dokonana z udziałem osoby trzeciej, to fakt dokonania tych czynności nie może świadczyć o wystąpieniu nieodwracalnych skutków prawnych.

4.3. Odniesienia natomiast wymagają kolejne dwie czynności prawne, a mianowicie: oświadczenie o zmianie udziałów w nieruchomości wspólnej objęte aktem notarialnym z dnia lutego 2019 r. Rep. A jak i ugoda w przedmiocie uzgodnienia treści księgi wieczystej oraz oświadczenia o zmianie udziałów w nieruchomości wspólnej, objęte aktem notarialnym z dnia sierpnia 2019 r. Rep. A. Czynności te nie mieszczą się w dyspozycji art. 2 pkt. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., albowiem nie przenosiły prawa własności, a jedynie porządkowały wysokość udziałów w nieruchomości budynkowej oznaczonej jako „Front”.

## **5. Nieodwracalne skutki prawne.**

5.1. W myśl art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., w wyniku postępowania rozpoznawczego Komisja wydaje decyzję, jeżeli decyzja reprivatyzacyjna wywołała skutki prawne, o których mowa w art. 2 pkt. 4, stwierdza jej wydanie z naruszeniem prawa i wskazuje okoliczności, z powodu których nie może jej uchylić albo stwierdzić nieważność.

5.2. Komisja w pkt. 2 sentencji decyzji stwierdziła w pozostałym zakresie wydanie ww. decyzji z naruszeniem prawa, w części dotyczącej udziału wynoszącego 3781/75773 - związanego z prawem odrębnej własności lokalu nr 20A - w prawie użytkowania wieczystego gruntu położonego w Warszawie przy ul. Nowogrodzkiej 44 oznaczonego jako działka nr 35, dla której prowadzona jest księga wieczysta . Kontrolowana decyzja Prezydenta m.st. Warszawy nr 63/GK/DW/2008 wywołała w tej części nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 2 pkt. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Należy tu podkreślić, że ww. art. 2 pkt. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. posługując się zwrotem osoby trzecie i nie ulega wątpliwości, że za osoby trzecie należy uznawać osoby spoza kręgu beneficjentów, wobec tego umowy zawarte z beneficjentami nie są relewantne z punktu widzenia wystąpienia nieodwracalnych skutków prawnych.

5.3. Nie ulega w tej sprawie wątpliwości, że jedna czynność prawna w kontekście wystąpienia nieodwracalnych skutków prawnych wymaga szczególnej analizy prawnej, a mianowicie umowa z dnia lutego 2016 r. (Rep. A nr ) dotycząca sprzedaży lokalu nr 20A, w wyniku której R L nabył ten lokal od beneficjentów decyzji. Całokształt zgromadzonego materiału dowodowego w niniejszej sprawie nie wskazuje, aby R L był związany z beneficjentami lub mógł mieć świadomość o nieprawidłowościach i wadach decyzji reprivatyzacyjnych odnoszących się do przedmiotowej nieruchomości warszawskiej. Z lokalem tym związany jest udział w nieruchomości wspólnej w wysokości 3781/75773.

5.4. Dla porządku jedynie należy dodać, że lokal 16A (znajdujący się obecnie w budynku oficyny na działce nr 35, pierwotnie znajdował się na działce nr 36) został sprzedany przed wydaniem ww. decyzji i z nim związany jest udział nieruchomości wspólnej, która stanowi grunt oraz części budynku i urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali w wysokości 3791/75773.

## **6. Strony postępowania.**

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

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

jest Miasto Stołeczne Warszawa reprezentowane przez Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy. Natomiast organem, który wydał decyzję z dnia 1 lutego 2000 r., sygn. akt I

jest Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie i w związku z tym zostało uznane również za stronę tego postępowania.

**6.2.** Za strony postępowania rozpoznawczego uznano beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnej, tj. B G , W G , M T , Z T , M M -L C , K M , D T - M i L M oraz właścicieli wyodrębnionych lokali w budynku posadowionym na gruncie oznaczonym jako działka ewidencyjna nr 35 tj. właściciela lokalu nr 16A M i P oraz właściciela lokalu nr 20A tj. R i L . Należy dodać, że właścicielami pozostałych wyodrębnionych lokali w budynku posadowionym na przedmiotowym gruncie są beneficjenci.

## 7. Konkluzja

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt. 3a i 4 w związku z art. 30 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w związku z art. 156 § 1 pkt. 2 i 3 k.p.a. w związku z art. 38 ust. 1 i art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. ustawy z dnia 9 marca 2017 r., orzeczono jak na wstępie.

**Przewodniczący Komisji**

**Arkadiusz Myrcha**

### **Pouczenie:**

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.). Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jana Kazimierza 10, 01-248 Warszawa, za pośrednictwem Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 52 § 1, art. 53 § 1 oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2024 r. poz. 935; dalej: p.p.s.a.). Skarga powinna czynić zadość wymogom określonym w art. 57 p.p.s.a. Do skargi należy dołączyć jej odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom (w tym dla tut. organu), a ponadto jeżeli w Sądzie nie złożono załączników w oryginale po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych (art. 47 § 1 p.p.s.a.).

2. Zgodnie z art. 57 § 5 k.p.a. termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało:

1) wysłane w formie dokumentu elektronicznego do organu administracji publicznej, a nadawca otrzymał urzędowe poświadczenie odbioru; 2) nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym; 3) złożone w polskim urzędzie konsularnym; 4) złożone przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej; 5) złożone przez członka załogi statku

morskiego kapitanowi statku; 6) złożone przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego.

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

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

4. W myśl zaś art. 243 § 1 p.p.s.a. stronie może być przyznane – na jej wniosek – prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych. Wniosek o przyznanie prawa pomocy powinien zawierać oświadczenie strony obejmujące dokładne dane o stanie majątkowym i dochodach, a jeżeli wniosek składa osoba fizyczna, ponadto dokładne dane o stanie rodzinnym oraz oświadczenie strony o niezatrudnieniu lub 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 dnia 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.