



Warszawa, dnia 26 lipca 2023 r.

Sygn. akt KR III R 13/23

## DECYZJA nr KR III R 13/23

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w składzie:

**Przewodniczący Komisji:**

Sebastian Kaleta

**Członkowie Komisji:**

Paweł Lisiecki, Bartłomiej Opaliński, Wiktor Klimiuk, Łukasz Kondratko, Robert Kropiwnicki, Sławomir Potapowicz

po rozpoznaniu w dniu 26 lipca 2023 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 64/99 z dnia 22 marca 1999 r., ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego zabudowanego gruntu o powierzchni wynoszącej  $3,2$  m<sup>2</sup>, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr 10/001/001 w obrębie dawne ozn. hip. nr 10/001, położonego w Warszawie przy ul. bł. Ładysława z Gielniowa 4, dla którego założono księgę wieczystą nr 10/001/001/001

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, J. A. M., J. S. P.

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a 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 2023 r. poz. 775 z późn. zm.; dalej: k.p.a.) oraz w związku z art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 276; dalej: dekret warszawski) w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

**orzeka:**

stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 64/99 z dnia 22 marca 1999 r. w całości.

## UZASADNIENIE

### I.

#### Przebieg postępowania rozpoznawczego.

W piśmie z dnia 7 września 2022 r. Prezydent m. st. Warszawy zwrócił się do Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja) z wnioskiem o uwzględnienie stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonego w wyrokach z dnia 29 sierpnia 2022 r., sygn. akt I OSK 2034/20, I OSK 2875/20, I OSK 707/20 oraz I OSK 1717/20 i wszczęcie postępowania w stosunku do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. bł. Ładysława z Gielniowa 4. Nieruchomość ta była objęta działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. nr 50, poz. 279), zaś Prezydent m. st. Warszawy ustanowił w stosunku do tej nieruchomości prawo użytkowania wieczystego, pomimo iż w sprawie doszło do przeniesienia praw i roszczeń wynikających z dekretu, w wykonaniu umów cywilnoprawnych.

Komisja, działając na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 w zw. z art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., postanowiła w dniu 10 maja 2023 r. wszcząć z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 64/99 z dnia 22 marca 1999 r., ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego zabudowanego gruntu o powierzchni wynoszącej m<sup>2</sup>, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr w obrębie , dawne ozn. hip. nr , położonego w Warszawie przy ul. bł. Ładysława z Gielniowa 4, dla którego założono księgę wieczystą nr z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, J. A. M. i J. St. P.

Postanowieniem z dnia 10 maja 2023 r. Komisja, na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., postanowiła zawiadomić właściwe organy administracji publicznej oraz sądy o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego.

Postanowieniem z dnia 10 maja 2023 r. Komisja zwróciła się do Społecznej Rady przy Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 64/99 z dnia 22 marca 1999 r.

Zawiadomieniem z dnia 19 maja 2023 r. Przewodniczący Komisji zawiadomił strony o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 64/99 z dnia 22 marca 1999 r.

Powyższe postanowienia i zawiadomienie zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 19 maja 2023 r.

Pismami z dnia 19 maja 2023 r. zawiadomiono Prezydenta m.st. Warszawy oraz Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie o wszczęciu przez Komisję postępowania rozpoznawczego w sprawie nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. bł. Ładysława z Gielniowa 4, na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Postanowieniem z dnia 10 maja 2023 r. Komisja postanowiła zabezpieczyć postępowanie rozpoznawcze prowadzone przed Komisją do spraw reprivatyzacji w sprawie nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Ładysława 4 poprzez nakazanie wpisu w księdze wieczystej nr [ ] prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie VI Wydział Ksiąg Wieczystych ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu rozpoznawczym oraz zakazu zbywania lub obciążania nieruchomości.

Powyższe postanowienie zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 19 maja 2023 r.

Zawiadomieniem z dnia 26 czerwca 2023 r. zawiadomiono strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 64/99 z dnia 22 marca 1999 r., ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego zabudowanego gruntu o powierzchni wynoszącej [ ] m<sup>2</sup>, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr [ ] w obrębie [ ], dawne ozn. hip. nr [ ], położonego w Warszawie przy ul. bł. Ładysława z Gielniowa 4, dla którego założono księgę wieczystą nr [ ]. Strony zostały pouczone, iż w terminie 7 dni od doręczenia niniejszego zawiadomienia strona może wypowiedzieć się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, zaś powyższe zawiadomienie uznaje się za skutecznie doręczone po upływie 7 dni od daty jego ogłoszenia. Zawiadomienie zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 26 czerwca 2023 r.

Zawiadomieniem z dnia 13 lipca 2023 r. poinformowano strony o przedłużeniu do dnia 10 września 2023 r. postępowania rozpoznawczego w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 22 marca 1999 r. nr 64/99, ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego zabudowanego gruntu położonego w Warszawie przy ul. bł. Ładysława z Gielniowa 4 z uwagi na szczególnie skomplikowany stan sprawy, obszerny materiał dowodowy oraz konieczność zapewnienia stronie czynnego udziału w sprawie. Zawiadomienie to zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 13 lipca 2023 r.

## II.

Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje:

### 1. Opis nieruchomości

Nieruchomość przy ul. bł. Ładysława z Gielniowa 4, uprzednio stanowiąca nieruchomość hipoteczną pod nr (następnie zaś nr ), obecnie stanowi zabudowaną działkę ewidencyjną nr z obrębu o powierzchni m<sup>2</sup>, dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą nr Działka ta zabudowana jest wybudowanym w 1925 r. zabytkowym budynkiem mieszkalnym, trzykondygnacyjnym, o kubaturze m<sup>3</sup>, zawierającym sześć izb, stanowiącym odrębną od gruntu nieruchomość, dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą nr

Przedmiotowa nieruchomość znajduje się na terenie układu urbanistycznego i zespołu budowlanego *Kolonii Staszica*, wpisanego do rejestru zabytków nieruchomych województwa mazowieckiego decyzją Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 20 grudnia 1993 r. pod nr rej. . Nadto, budynek położony na przedmiotowej nieruchomości ujęty jest w gminnej ewidencji zabytków m. st. Warszawy pod nr

Obecnie nieruchomość nie jest objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z aktualnym na moment wydania decyzji Prezydenta m. st. Warszawy nr 64/99 z dnia 22 marca 1999 r. miejscowym planem ogólnym zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy, zatwierdzonym uchwałą Rady m.st. Warszawy nr dnia 28 września 1992 r. przedmiotowa nieruchomość znajdowała się w strefie ochrony prawnej konserwatora zabytków KZ. Założenia: „preferowane lokalizowanie funkcji usługowych III stopnia stanowiących uzupełnienie programu obszaru ścisłego centrum w zakresie administracji, współpracy gospodarczej, placówek naukowo-badawczych itp.; zespołów mieszkaniowych stowarzyszonych z programem obsługi mieszkańców; dopuszcza się utrzymanie i lokalizowanie funkcji nie kolidujących z funkcjami preferowanymi; w obszarze wyklucza się lokalizowanie uciążliwych zakładów produkcyjnych, magazynów i składów”.

### 2. Pierwotni właściciele nieruchomości

Zgodnie z zaświadczeniem Państwowego Biura Notarialnego w Warszawie z 19 października 1989 r. prawo własności co do nieruchomości wpisane było jawnym wpisem na rzecz J: M: na mocy aktu zeznanego w tej księdze w dniu 1931 r.

Nadto nadmieniono się, że na mocy aktu notarialnego sporządzonego w dniu 1946 r. za nr kol. rep. St. R. i cały odziedziczony w spadku po siostrze J. M. majątek, czyli przedmiotową nieruchomość, sprzedała J. M.

Z zaświadczenia Sądu Okręgowego w Warszawie na dzień 1948 r. wynika zaś, iż nieruchomość położona przy ul. Błogosławionego Ładysława nr 4 stanowiła działkę budowlaną z domem mieszkalnym, obejmowała m<sup>2</sup> powierzchni i przepisana była na imię J. L. z B. M., córki F. i A. z L. – na podstawie wniosku z dnia 1947 r. i umowy sprzedaży z dnia 1946 r.

### 3. Następstwo prawne

Na mocy postanowienia Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy z dnia 1982 r., sygn. akt spadek po J. L. M. z d. B., córce L. i B., zmarłej w dniu r. nabyli z mocy ustawy: mąż H. K. M. oraz dzieci A. I. G. z d. M., M. T. H. z d. M. oraz B. M. po ¼ części każde z nich.

W tym samym postanowieniu stwierdzono także, iż spadek po H. K. M. synu K. i H., zmarłym w dniu r. nabyły z mocy ustawy dzieci: A. i I. G. z d. M., M. T. H. z d. M. oraz B. M.

### 4. Postępowanie dekretowe, sprzedaż praw i roszczeń oraz decyzja reprivatyzacyjna

W Dzienniku Urzędowym nr 27 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy z dnia 25 listopada 1948 r. dokonano ogłoszenia o objęciu gruntów w posiadanie przez Gminę m.st. Warszawy na podstawie rozporządzenia Ministra Odbudowy z dnia 27 stycznia 1948 r., wydanego w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej w sprawie obejmowania w posiadanie gruntów przez gminę m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 6, poz. 43). W punkcie I wskazano, iż gmina m.st. Warszawy obejmuje w posiadanie grunty położone na obszarze ograniczonym zachodnim brzegiem Wisły oraz południową, zachodnią i północną granicą miasta, a nie objęte dotychczas w posiadanie Gminy m. st. Warszawy w trybie Rozporządzenia Ministra Odbudowy z dnia 7 kwietnia 1946 r. (Dz. U nr 16, poz. 112) i Rozporządzenia Ministra Odbudowy z dnia 27 stycznia 1948 r. (Dz. U. nr 6, poz. 43). Termin na złożenie wniosku dekretowego upływał więc w dniu 25 maja 1949 r.

W dniu 29 grudnia 1948 r. adw. T. R., działający na mocy pełnomocnictwa udzielonemu mu przez J. M. złożył wniosek o przyznanie

właścicielce nieruchomości warszawskiej „...”, oznaczanej dotychczas numerem hip. ..., położonej przy ul. Błogosławionego Ładysława nr 4, prawa własności czasowej do rzeczonyj nieruchomości. Wniosek ten aż do lat 90 XX w. nie został rozpoznany.

Na mocy aktu notarialnego z ... 1985 r., sporządzonego przed notariuszem w Warszawie M... O... i Z... za nr rep. ... i J... G... i w imieniu A... I... G..., M... T... H... i B... i M... – następcy prawni J... M..., sprzedali J... i A... M... budynek położony na przedmiotowej nieruchomości wraz z prawami i roszczeniami o przyznanie użytkowania wieczystego gruntu za cenę ... zł ( ... złotych).

Następnie, na mocy aktu notarialnego z ... 1994 r. sporządzonego przed notariuszem w Warszawie K... R... za nr rep. ... J... A... M... sprzedał udział w wysokości 1/3 części w prawie własności budynku położonego na przedmiotowej nieruchomości wraz z prawami i roszczeniami o przyznanie użytkowania wieczystego gruntu za cenę ... zł ( ... złotych) J... P... i...

W dniu ... 1996 r. J... P... – nabywca udziału 1/3 części w prawie własności budynku przy ul. bł. Ładysława z Gielniowa 4 oraz w roszczeniach dekretowych do gruntu, zwrócił się do Prezydenta m. st. Warszawy o rozpatrzenie wniosku J... M... z 29 grudnia 1948 r.

Pismem z dnia 15 marca 1999 r. nr ... Wojewódzki Konserwator Zabytków poinformował, iż nie stawia sprzeciwu w sprawie oddania w użytkowanie wieczyste gruntu wraz z przeniesieniem własności znajdujących się na tym gruncie budynków – w Warszawie przy ul. Ładysława 4 obejmującego działkę ozn. hip. nr ... na rzecz p. J... L... M... z zobowiązaniem przestrzegania przez właściciela (użytkownika) przepisów o ochronie dóbr kultury.

Na mocy decyzji z dnia 22 marca 1999 r. nr 67/99 Prezydent m.st. Warszawy orzekł o ustanowieniu na lat 99 prawa użytkowania wieczystego do gruntu o powierzchni ... m<sup>2</sup>, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr ... w obrębie ... uregulowanego w księdze wieczystej nr ... położonego w Warszawie przy ul. Ładysława 4, na rzecz J... A... i M... w 2/3 częściach oraz J... S... a P... w 1/3 części. Ustanowił także czynsz symboliczny w wysokości ... zł.

**5. Stan faktyczny i prawny nieruchomości po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej**

Na skutek wydania decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 22 marca 1999 r. nr 64/99 nie zawarto umowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w formie aktu notarialnego. Zgodnie z treścią księgi wieczystej nr ..... właścicielem gruntu oznaczonego jako dz. ew. nr ..... z obrębu ..... w dalszym ciągu pozostaje Miasto Stołeczne Warszawa.

**6. Dowody będące podstawą ustalenia stanu faktycznego**

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie zgromadzonych w sprawie dokumentów: akt postępowania rozpoznawczego sygn. KR III R 75/22 oraz akt własnościowych Urzędu m.st. Warszawy.

**III.**

**Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja zważyła,**

**co następuje:**

**1. Brak legitymacji formalnej beneficjentów decyzji w postępowaniu dekretowym jako przesłanka rażącego naruszenia prawa, tj. art. 28 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego**

W ocenie Komisji decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 22 marca 1999 r. nr 64/99 wydana została z rażącym naruszeniem prawa z uwagi na przyznanie statusu strony postępowania administracyjnego w przedmiocie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej nabywcom praw i roszczeń wynikających z dekretu warszawskiego.

Przepis art. 1 dekretu warszawskiego stanowi, że wszelkie grunty usytuowane na obszarze m.st. Warszawy przeszły z dniem 21 listopada 1945 r. na własność gminy m.st. Warszawy. Zgodnie natomiast z art. 7 ust. 1 powołanego dekretu, dotychczasowy właściciel gruntu, następcy prawni 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, mogli 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.

Podstawowe i fundamentalne znaczenie dla rozpoznania sprawy z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego ma ustalenie legitymacji formalnej podmiotów uprawnionych do złożenia

wniosku dekretowego z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego i w konsekwencji ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na ich rzecz. Normy materialnoprawnej określającej stronom umowy nabycia praw i roszczeń - interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym w sprawie prowadzonej na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, nie sposób wywieść z przepisów dekretu warszawskiego, które *de facto* nie kreują tego interesu w żaden sposób, a to właśnie interes prawny jest elementem niezbędnym do przyznania praw określonych w powołanym przepisie. Takiej normy materialnoprawnej, mającej zastosowanie do dekretu warszawskiego, nie kreują także inne akty prawne. Norma taka nie wynika również z przepisów prawa cywilnego. Umowa cywilnoprawna nie może bowiem modyfikować ustawowo określonego podmiotowego zakresu uprawnień unormowanych w dekrecie warszawskim, skoro zakres tych uprawnień nie może być wynikiem zgodnych oświadczeń woli stron tej umowy. Czym innym jest bowiem swoboda zawierania umów w prawie cywilnym, a czym innym jest skonkretyzowanie uprawnień w sferze prawa administracyjnego i przypisanie tych uprawnień przez prawodawcę konkretnie określonym podmiotom. Strony umowy cywilnoprawnej nie mogą zatem oczekiwać, że swoboda zawierania umów i wyrażania w nich swojej woli w sferze prawa cywilnego wywoła takie same skutki prawne w sferze prawa administracyjnego.

Mając na uwadze stan faktyczny niniejszej sprawy zważyć należy, iż J A M i J S P nie można przyznać statusu stron w postępowaniu dekretowym na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w związku z art. 28 k.p.a.

Należy podkreślić, że dyspozycja przepisu art. 28 k.p.a. przybrała niezmienną postać od dnia 1 września 1980 r. do chwili obecnej, zatem przepis ten ma swoją ugruntowaną pozycję w postępowaniu administracyjnym ze względu na swój ponad przeszło 40-letni ustalony kształt.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyr. z dnia 21 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1819/10 (LEX nr 106918), wskazał, że: *Pojęcie strony jest kategorią materialnoprawną i wiąże się z interesem prawnym, czyli uprawnieniem lub obowiązkiem wynikającym z konkretnego przepisu prawa materialnego. O interesie prawnym można więc mówić wówczas, gdy istnieje związek pomiędzy obowiązującą normą prawa materialnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu polegający na tym, że akt stosowania tej normy ma wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie prawa materialnego.*

W niniejszej sprawie istota problemu sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy beneficjenci decyzji reprivatyzacyjnej jako nabywcy praw i roszczeń do przedmiotowej



nieruchomości z tytułu zawartych w dniach 1985 r. i 1994 r. umów sprzedaży w formie aktów notarialnych mogą występować jako „następca prawny”, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, co w konsekwencji umożliwiłoby nadanie im statusu strony w postępowaniu dekretowym.

Postępowanie z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego wszczyna się na żądanie strony, zaś stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. jest osoba lub jednostka, której interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Jednym z najczęstszych problemów występujących w sprawach dekretowych jest ustalenie aktualnego kręgu stron postępowania. Ponieważ treść art. 28 k.p.a. nie stanowi samoistnej normy prawnej dla wywodzenia przysługującego przymiotu strony postępowania - to ustalenie interesu lub obowiązku prawnego może nastąpić jedynie w związku z konkretną normą prawa materialnego, którą w tej sprawie jest norma zawarta w art. 7 dekretu warszawskiego.

Dla ustalenia właściwej legitymacji formalnej osób uprawnionych z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, konieczne jest w pierwszej kolejności odwołanie się do pojęcia „dotychczasowy właściciel” oraz „następca prawny” w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w związku z art. 28 k.p.a.

Przy wykładni językowej treści pojęcia „dotychczasowy właściciel” użytego w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, nie powinno być żadnych wątpliwości, że chodzi tu o osoby, które były właścicielami dawnej nieruchomości w dniu wejścia w życie dekretu warszawskiego i dotyczy to zarówno osób fizycznych jak i osób prawnych. Taka konstrukcja przepisu oznacza, iż wolą prawodawcy było, aby z wnioskiem takim mógł występować aktualny, na tamtą datę, posiadacz samoistny gruntów.

Natomiast jeżeli chodzi o drugą kategorię osób uprawnionych, tj. „następców prawnych dawnego właściciela”, to ustawa nie określa, o jaki rodzaj następstwa prawnego chodzi. W ocenie Komisji pojęcie „następcy prawnego” użyte w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego dotyczy kategorii osób, którym w szczególnych okolicznościach przyznano uprawnienie do złożenia wniosku dekretowego.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym w sprawach dotyczących legitymacji formalnej stron w postępowaniu wywołanym wnioskiem z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego podkreślono, że gdy przyznanie prawa użytkowania wieczystego nastąpiło w drodze decyzji administracyjnej to oznacza to, że zastosowanie do tej decyzji mają przepisy art. 28 k.p.a. w związku z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego określające podmiotowy zakres przyznania tego prawa wyłącznie dotychczasowemu właścicielowi lub jego spadkobiercom. Zatem do kręgu

osób uprawnionych do bycia stroną w postępowaniu z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego nie należą osoby, które nabyły prawa i roszczenia do danej nieruchomości w drodze czynności cywilnoprawnej. Takie stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyr. z dnia 29 sierpnia 2022 r. sygn. I OSK 2034/20 (LEX nr 3397471), który wskazał, że: *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.*

Naczelny Sąd Administracyjny w przedmiotowym wyr. ostatecznie przesądził kwestię, że sama podstawa cywilnoprawna zawarcia umowy przeniesienia praw i roszczeń w kontekście rozpoznawanej sprawy z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, nie tworzy interesu prawnego w procedurze administracyjnej prowadzonej na podstawie dekretu warszawskiego: *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. Skutki czynności prawnej dokonanej przez podmioty prawa cywilnego samoistnie nie stanowią więc źródła interesu prawnego w sferze prawa administracyjnego. Takie źródło mogą stanowić tylko wtedy, gdy istnieje norma prawna nawiązująca w swojej treści do takich aktów i czynności ze sfery prawa cywilnego. Interes prawny w prawie administracyjnym nie jest bowiem wyznaczany wolą stron adresatów tego prawa, lecz wolą prawodawcy kształtującego podmiotowy zakres stosowania tego prawa. Dla uzyskania przymiotu strony postępowania administracyjnego, w rozumieniu art. 28 k.p.a., konieczne jest zatem istnienie normy prawa materialnego, która łączyłaby z faktem zawarcia umowy cywilnoprawnej - skutek w postaci przypisania stronom takiej umowy interesu prawnego w sferze prawnoadministracyjnej.*

Przesądzono zatem bezsprzecznie kwestię, że umowy cywilnoprawne dotyczące przeniesienia praw i roszczeń do dawnych nieruchomości nie legitymowały - w rozumieniu prawa administracyjnego osób wskazanych w tych umowach, jako nabywcy praw i roszczeń - w rozumieniu prawa cywilnego - do skutecznego ubiegania się o przyznanie prawa użytkowania wieczystego na podstawie dekretu warszawskiego. Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 29 sierpnia 2022 r. sygn.: I OSK 2875/20, I OSK 707/20 i I OSK 1717/20.

Argumentację zawartą w ww. wyrokach, Komisja w całej rozciągłości podziela i uznaje za własną również w niniejszej sprawie. Obowiązująca powołana wyżej materialnoprawna

norma nie przewiduje, aby status strony w postępowaniu dekretowym mógł zostać uzyskany na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Prawo do bycia stroną w postępowaniu dekretowym i w konsekwencji ustanowienie na rzecz tej osoby prawa użytkowania wieczystego jest uprawnieniem o charakterze publicznoprawnym, ponieważ ustawodawca przewidział dla tego rodzaju żądania formę decyzji administracyjnej. Prawo to nie ma zaś charakteru cywilnego, ponieważ jest niezbywalnym prawem publicznym.

Reasumując, w sformułowaniu „następcy prawni” użytym w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego nie mieszczą się osoby, które uzyskały prawa i roszczenia do nieruchomości na skutek umowy cywilnoprawnej o sprzedaży praw i roszczeń. Bowiem intencją ustawodawcy dekretu warszawskiego było gratyfikowanie osób, które utraciły prawo własności na skutek uchwalenia przepisów dekretu warszawskiego oraz wyrównanie szkody wynikłej z przymusowego pozbawienia prawa własności. I to właśnie owa utrata prawa własności musi być ściśle związana z osobą dawnego właściciela i jego spadkobiercami, a nie osobami, które nabyły te prawa w drodze czynności cywilnoprawnej. Celu ustawodawcy nie sposób realizować wobec osoby, która w drodze czynności cywilnoprawnej nabyła te prawa i roszczenia. Nie istnieje norma prawa materialnego, z której wynikałoby, że nabywcy praw i roszczeń w drodze cywilnoprawnej przysługiwałoby roszczenie dekretowe tym bardziej, że dotyczyło to sytuacji prawnej właściciela nieruchomości, który utracił własność. Uprawnienia z zakresu prawa publicznego, co do zasady są utożsamiane ze ściśle określoną osobą o ile nie ma szczególnej normy materialnej, która daje podstawę do przeniesienia uprawnienia.

W konsekwencji powyższego w ocenie Komisji prawo do bycia stroną w postępowaniu dekretowym nie przysługiwało osobom, które w wyniku zawartych umów sprzedaży roszczeń sporządzonych w formie aktów notarialnych w 1985 r. i 1994 r. nabyły prawa do tej nieruchomości. Prezydent m. st. Warszawy w sposób wadliwy uznał, że beneficjentami decyzji reprivatyzacyjnej mogą być nabywcy praw i roszczeń do przedmiotowej nieruchomości. Osoby te nie mogły skutecznie ubiegać się o przyznanie prawa użytkowania wieczystego określonego w decyzji reprivatyzacyjnej. Uznanie umów zbycia praw i roszczeń wynikających z dekretu warszawskiego za skuteczną podstawę, w rozumieniu prawa administracyjnego, do przyznania prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób wskazanych w umowie cywilnoprawnej, stanowi rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w związku z art. 28 k.p.a. To wyczerpuje przesłankę stwierdzenia nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r.

W tym miejscu podkreślenia wymaga, że Komisja w żadnym stopniu nie oceniała ważności i skutków powołanych umów w sferze prawa cywilnego, jako materii pozostającego w tym zakresie poza kognicją Komisji.

## **2. 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. Przez nieodwracalne skutki prawne należy rozumieć stan prawny powstały wskutek przeniesienia własności albo 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.

Wskazana definicja 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.

Pojęcie „nieodwracalności skutku prawnego” w płaszczyźnie prawa administracyjnego odnosi się do takich następstw decyzji administracyjnej (reprivatyzacyjnej), w których brak jest możliwości odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej jednostki od tej, będącej następstwem decyzji administracyjnej, co wyklucza powrót do stanu poprzedniego (B. Adamiak, Głosa do uchwały SN z 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSP 1993, nr 5, poz. 104, P. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego, Warszawa 2017). Funkcjonuje ono na gruncie art. 156 k.p.a. i stanowi przesłankę negatywną, która wyłącza stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, pomimo istnienia wad kwalifikowanych określonych w art. 156 § 1, 3, 4, 7 k.p.a. Nieodwracalność skutków prawnych wynika z następczej w stosunku do uprzedniej decyzji administracyjnej czynności prawnej, nie dotyczy natomiast skutków wynikających z samego faktu wydania decyzji (M. Wincenciak, O tzw. „nieodwracalnych skutkach prawnych” decyzji administracyjnej (w:) Kodyfikacja Postępowania Administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a., red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 901-902).

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że „zawarcie umowy notarialnej i przeniesienie własności nieruchomości będące wynikiem wydania wadliwej decyzji administracyjnej dotyczącej sprzedaży nieruchomości powoduje powstanie

nieodwracalnych skutków prawnych” (tak wyrok NSA z 22 stycznia 1998 r., I SA 1226/96, LEX nr 44529; wyrok NSA z 14 stycznia 1998 r., V SA 432/96, LEX nr 45663; tezę drugą uchwały składu siedmiu sędziów SN z 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSNCP 1992, nr 12, poz. 21, B. Adamiak, Głosa do uchwały SN z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSP 1993/5/104).

O nieodwracalności skutków prawnych może być mowa jedynie w przypadku pozytywnej decyzji reprivatyzacyjnej. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 5 czerwca 2012 r., II OSK 292/11, LEX nr 1219128, decyzja powodująca nabycie prawa własności nieruchomości wywołuje nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a., jeżeli następnie to prawo własności jest przedmiotem obrotu prawnego w warunkach pozwalających na zastosowanie przepisów o rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych.

Na skutek wydania decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 22 marca 1999 r. nr 64/99 nie doszło do zawarcia pomiędzy przedstawicielami m. st. Warszawy a beneficjentami decyzji umowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w formie aktu notarialnego. Właścicielem gruntu oznaczonego jako dz. ew. nr z obrębu pozostaje Miasto Stołeczne Warszawa.

Mając powyższe na względzie, w ocenie Komisji decyzja reprivatyzacyjna nie wywołała zatem nieodwracalnych skutków prawnych, o których mowa w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

### **3. Strony postępowania rozpoznawczego**

Na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w związku z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Jako strony postępowania rozpoznawczego przyjęto: J A M i J ś P , jako beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnej.

Zgodnie z treścią art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja o wszczęciu postępowania rozpoznawczego zawiadamia m.st. Warszawę oraz pozostałe strony postępowania. Z treści cytowanego przepisu wynika, że stroną postępowania rozpoznawczego przed Komisją jest Miasto Stołeczne Warszawa reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy.

**IV.**  
**Konkluzja**

Mając na względzie ustalenia faktyczne i prawną analizę sprawy, Komisja orzekła jak w sentencji na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a w 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. oraz w związku z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego 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.

