



Warszawa, dnia 23 lipca 2026 r.

Sygn. akt KR I R 20/25

## DECYZJA nr KR I R 20/25

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w składzie:

**Przewodniczący Komisji:**

Arkadiusz Myrcha,

**Członkowie Komisji:**

Robert Kropiwnicki, Mirosław Józef Pampuch, Anna Tarczyńska, Adrian Wasielewski, Anna Wierzbica,

na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 lipca 2026 r.,

po rozpoznaniu sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 21 lutego 2000 r. nr 111/2000 oraz zmieniających ją decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 5 kwietnia 2011 r. nr 157/GK/DW/2011 i z dnia 27 grudnia 2011 r. nr 581/GK/DW/2011,

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawa, M B A B

K K , M K i P : siedzibą w Warszawie,

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 4 i 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 zw. z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691; dalej: k.p.a.) w zw. z art. 2 pkt 4 i art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.,

**orzeka:**

1. stwierdzić wydanie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 grudnia 2011 r. nr 581/GK/DW/2011 z naruszeniem prawa,
2. stwierdzić wydanie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 5 kwietnia 2011 r. nr 157/GK/DW/2011 z naruszeniem prawa,
3. stwierdzić wydanie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 21 lutego 2000 r. nr 111/2000 z naruszeniem prawa.

## UZASADNIENIE

### I. Postępowanie przed Komisją.

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 i ust. 3, art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., postanowieniem z dnia 3 grudnia 2019 r. wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie o sygn. akt KR VI R 49/19 w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 21 lutego 2000 r. nr 111/2000 dotyczącej nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Emilii Plater 14 i stanowiącej działkę ewidencyjną nr , z obrębu , dla której prowadzona jest księga wieczysta nr , dawne oznaczenie wykazem hipotecznym nr , oraz decyzji ją zmieniających, tj. z dnia 5 kwietnia 2011 r. nr 157/GK/DW/2011 i z dnia 27 grudnia 2011 r. nr 581/GK/DW/2011.

Decyzją z dnia 5 maja 2020 r. sygn. akt KR VI R 49/19 Komisja stwierdziła wydanie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 21 lutego 2000 r. nr 111/2000 z naruszeniem prawa oraz stwierdziła nieważność jego decyzji z dnia 5 kwietnia 2011 r., nr 157/GK/DW/2011 i z dnia 27 grudnia 2011 r., nr 581/GK/DW/2011, w całości.

W jej uzasadnieniu wskazano, że organ naruszył przepisy postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy, to jest art. 7, 77 § 1, 107 § 3 k.p.a. w zw. 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. 279; dalej: dekret warszawski), poprzez nieustalenie przesłanki posiadania gruntu przez dotychczasowego właściciela lub następców prawnych dawnego właściciela w chwili złożenia wniosku dekretowego. W ocenie Komisji, w sprawie doszło również do przeniesienia roszczeń do nieruchomości w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości ustanowionego na niej prawa użytkowania wieczystego (art. 30 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.). Z kolei rozstrzygnięcia zawarte w pkt II (czynsz symboliczny) oraz w pkt III i IV ppkt 1 ust. 1 decyzji były obarczone wadą przewidzianą w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., tj. zostały one wydane bez podstawy prawnej. Nadto decyzje z dnia 5 kwietnia 2011 r. i 27 grudnia 2011 r. zostały wydane z rażącym naruszeniem art. 155 k.p.a.

Wyrokiem z dnia 11 stycznia 2021 r. sygn. akt I SA/Wa 1351/20 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił zaskarżoną decyzję Komisji. W jego uzasadnieniu wywodził, że postępowanie rozpoznawcze nie wykazało, aby w niniejszej sprawie wystąpiły jasno uchwytnie przeszkody do zastosowania instytucji zmiany decyzji z art. 155 k.p.a. w stosunku do decyzji z dnia 21 lutego 2000 r. W tym stanie rzeczy brak było podstaw do formułowania względem wydanych na tej podstawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 5 kwietnia 2011 r. oraz z 27 grudnia 2011 r. zarzutu obarczenia ich wadą nieważności opisaną w

art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Nieuprawnione było również formułowanie wobec Prezydenta m.st. Warszawy zarzutu uchybienia przepisom art. 7 i 77 § 1 k.p.a., a upatrywanego w nieustaleniu przesłanki posiadania gruntu przez dotychczasowych właścicieli w chwili złożenia wniosku dekretowego. Co najmniej przedwczesne było również kwestionowanie decyzji repriwatyzacyjnej z przyczyn opisanych w art. 30 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., tj. zaistnienia sytuacji gdy „przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej było rażąco sprzeczne z interesem społecznym, w szczególności jeżeli nastąpiło za świadczenie wzajemnie rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej”. Aby bowiem można się było na nie powołać, musi istnieć w obrocie prawnym stwierdzający je prejudykat w postaci stosownego orzeczenia sądu powszechnego. W stanie prawnym obowiązującym w dacie wydania decyzji z dnia 21 lutego 2000 r. brak było również przepisu prawa powszechnie obowiązującego uprawniającego Prezydenta m.st. Warszawy do ustalenia wymiaru czynszu symbolicznego. Z tych względów można byłoby przyznać, że w tym zakresie działał on bez podstawy prawnej. Jednakże w dacie orzekania przez Komisję decyzja nr 111/2000 funkcjonowała w kształcie nadanym jej decyzją zmieniającą z 5 kwietnia 2011 r., gdyż podstawę opłaty symbolicznej stanowiła już uchwała Rady m.st. Warszawy z dnia 8 listopada 2007 r. nr XVIII/579/2007. Przywołana decyzja zmieniająca, podobnie jak decyzja z 27 grudnia 2011 r., nie zostały wszak wówczas prawomocnie wyeliminowane. Próbę takiej eliminacji Komisja podjęła dopiero łącznie z podważeniem legalności decyzji dekretowej, przy czym zaistnienia podstawy do derogowania tej decyzji ze skutkiem *ex tunc* Sąd nie potwierdził. Dlatego też zarzut ustalenia opłaty symbolicznej bez podstawy prawnej nie mógł okazać się w takich uwarunkowaniach zasadny. Rację ma natomiast Komisja wskazując, że konsekwencje zbycia prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich (pkt III decyzji dekretowej - w brzmieniu nadanym decyzją z 5 kwietnia 2011 r.), a także władcze kształtowanie warunków przyszłej umowy i przystąpienia do jej zawarcia (pkt IV decyzji dekretowej - w brzmieniu uwzględniającym zmianę dokonaną decyzją z 27 grudnia 2011 r.), nie mieściło się w kompetencjach Prezydenta. Nie czyni to jednak całości wydanej decyzji prawnie wadliwej, a jedynie tej jej części, w której wykroczono poza granice, w których organ mógł się poruszać, a które obecnie mają w istocie walor wyłącznie historyczny.

Sąd podkreślił, że, rozpoznając ponownie sprawę, Komisja rozważy zasadność skorzystania z uprawnień przewidzianych w art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., pod kątem możliwości uzyskania prejudykatu w przedmiocie umowy przenoszącej spadek z 5 lutego 1998 r. Następnie zaś, uwzględniając poczynione w ww. zakresie ustalenia oraz ewentualnie pozyskane nowe dowody, podejmie stosowne rozstrzygnięcie.

Wyrokiem z dnia 6 listopada 2024 r. sygn. akt I OSK 1739/21 Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę kasacyjną Komisji od ww. orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

W jego uzasadnieniu podkreślono, iż zaskarżony wyrok odpowiada prawu, aczkolwiek Naczelny Sąd Administracyjny nie w pełni podzielał stanowisko prawne Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie zawarte w jego uzasadnieniu. Podkreślono przy tym, że w dniu 10 kwietnia 2024 r. Naczelny Sąd Administracyjny podjął uchwałę o sygn. akt I OPS 1/23, zgodnie z którą stronie umowy przelewu wierzytelności określonej w art. 7 ust. 1 i 2 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. W przedmiotowej sprawie nie mamy jednak do czynienia z przelewem wierzytelności (art. 509 k.c. i następne), ale z umową nabycia spadku (art. 1051 k.c. i następne), w skład którego wchodziło między innymi roszczenie dekretowe. Nadto zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego nietrafnym jest przyjęte przez Wojewódzki Sąd Administracyjny stanowisko, zgodnie z którym dla zastosowania przesłanki z art. 30 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. musi istnieć w obrocie prawnym prejudykat w postaci orzeczenia sądu powszechnego stwierdzającego nieważność czynności prawnej przenoszącej roszczenie. Dokonując wykładni art. 30 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., nie można ograniczać się wyłącznie do ustaleń wysokości świadczeń, za jakie doszło do przeniesienia roszczeń do nieruchomości warszawskiej. W pierwszej kolejności należy ustalić okoliczności dotyczące podmiotu nabywającego spadek. Należy bowiem określić: czy jest to osoba prawna czy fizyczna, a w przypadku tej ostatniej, czy ze zbywcą spadku łączą ją bliskie relacje, stosunki rodzinne, więzy pokrewieństwa, przynależność do kręgu spadkobierców ustawowych, z czyjej inicjatywy dochodzi do zawarcia umowy, czy też nabywcą spadku jest osoba, którą nie łączą żadne ze wskazanych więzi, a powodem nabycia spadku jest uzyskanie korzyści majątkowej z realizacji roszczenia dekretowego. Możliwe są bowiem sytuacje, że mimo zbycia udziału w spadku obejmującego roszczenie dekretowe, realizacja roszczenia dekretowego nastąpi na rzecz osób bliskich lub członków rodziny byłego właściciela nieruchomości warszawskiej. Zbycie spadku w takich sytuacjach może również nastąpić np. na podstawie umowy darowizny spadku, a więc bez świadczenia wzajemnego. W takich przypadkach nie można przyjąć poglądu, że zbycie spadku obejmującego roszczenia do nieruchomości warszawskich było sprzeczne z interesem społecznym. Możliwość ta zachodzi dopiero w razie ustalenie, że pomiędzy zbywcą spadku obejmującego roszczenie dekretowe a nabywcą spadku, nie zachodziły żadne ze wskazanych więzi. Dlatego też Naczelny Sąd Administracyjny wskazał,

że Komisja dokonała niepełnej oceny interesu społecznego na tle stanu faktycznego sprawy administracyjnej. Jednocześnie w niniejszej sprawie wyrażone w art. 155 k.p.a. przesłanki warunkujące zmianę zostały spełnione i brak jest przepisów, które sprzeciwiałyby się jej dokonaniu w stosunku do decyzji reprivatyzacyjnej. Dlatego też w tym względzie brak było podstaw do stwierdzenia przez Komisję nieważności decyzji zmieniających.

Zawiadomieniem z dnia 18 marca 2025 r. poinformowano strony o zmianie sygnatury sprawy z KR VI R 49/19 na KR I R 20/25. Zawiadomienie to zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 19 marca 2025 r.

Zawiadomieniem z dnia 29 maja 2026 r. poinformowano strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Zawiadomienie to zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 29 maja 2026 r.

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

W dniu 22 czerwca 2026 r. Społeczna Rada złożyła opinię w niniejszej sprawie.

## II

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

### **1. Opis nieruchomości.**

Nieruchomość hip nr . położona była w Warszawie przy ul. Emilii Plater 14 i miała powierzchnię 742 m<sup>2</sup>. Obecnie składa się ona z dz. ew. nr: z obrębu .

Działka ewidencyjna nr , ma powierzchnię 257 m<sup>2</sup> i prowadzona jest dla niej księga wieczysta nr . Nie jest ona obciążona prawami osób trzecich, w tym użytkowaniem wieczystym, a jej wyłącznym właścicielem jest F w Warszawie. Przedmiotowa działka składa się z podwórka oraz I-kondygnacyjnego budynku mieszkalnego o pow. zabudowy wynoszącej 42 m<sup>2</sup>, a wybudowanego w 1900 r. Obiekt ten nie został wpisany do rejestru zabytków nieruchomych i nie figuruje w wojewódzkiej ewidencji zabytków. Po zakończeniu II Wojny Światowej stwierdzono w nim wyłącznie drobne uszkodzenia nadające się do naprawy.

**2. Ogłoszenie o objęciu gruntu położonego przy ul. Emilii Plater 14 przez gminę m.st. Warszawa.**

Objęcie gruntu przy ul. Emilii Plater 14 w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy nastąpiło 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 dniu 16 sierpnia 1948 r., tj. z dniem ukazania się ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Nr 20 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy.

Wniosek dekretowy co do przedmiotowej nieruchomości został złożony w dniu 8 września 1948 r. przez W K . Obowiązujący w tym zakresie termin upływał w dniu 16 lutego 1949 r.

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

Zgodnie z zaświadczeniem Sądu Grodzkiego w Warszawie z dnia 27 sierpnia 1948 r. Nr . tytuł własności nieruchomości przy ul. Emilii Plater 14 uregulowany był jawnym wpisem na rzecz: W K co do 1/3 części i K P co do 2/3 części.

Postanowieniem Sądu Grodzkiego w Warszawie z dnia 17 grudnia 1948 r. zamknięto postępowanie spadkowe po K P oraz uznano, że prawa do tego spadku udowodnił B P .

Postanowieniem Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie z dnia 25 lutego 1991 r. sygn. akt stwierdzono, że spadek po B P nabyła Z G w całości.

Umową z dnia 5 lutego 1998 r. Rep. . Z G sprzedała cały spadek po B P , w tym m.in. roszczenie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonej przy ul. Emilii Plater 14 w Warszawie, Mi B i A, B za cenę 35 000 zł. Małżonkowie B nabyli ten spadek na zasadach wspólności ustawowej.

Postanowieniem Sądu Rejonowego dla Warszawy Pragi - Południe w Warszawie z dnia 27 maja 2010 r. sygn. akt stwierdzono, że spadek po W K na podstawie ustawy nabyli K K i M K w 1/2 części każdy.

W piśmie z dnia 4 marca 2020 r. Z G oświadczyła, że nieruchomość przy ul. Emilii Plater 14 została zakupiona w 1922 r. przez braci E i K P . K P był ojcem jej zmarłego męża J P . Natomiast E P był ojcem W P , która po wyjściu za mąż przyjęła nazwisko K . Tak więc W K była stryjeczną

siostrą J. P., który z kolei był m.in. ojcem chrzestnym jednego z jej synów. To zaś przekładało się na dość bliskie relacje rodzinne, jakie Z. G. utrzymywała z W. K. i z jej rodziną również po śmierci męża w 1990 r. W latach 90-tych ubiegłego wieku obie kobiety rozpoczęły wspólne starania o odzyskanie nieruchomości przy ul. Emilii Plater 14. Z uwagi jednak na fakt, iż Z. G. nie była zainteresowana odzyskaniem nieruchomości w stanie, w jakim się wówczas znajdowała, zaproponowała, aby W. K. „wzięła od niej całą tą sprawę” i prowadziła ją dalej sama. Wynikało to z faktu, iż odzyskanie nieruchomości i doprowadzenie jej do normalnego stanu wymagałoby wielu lat starań i dużych nakładów finansowych, a poza tym Z. G. była osobą bezdzietną. Dlatego też ustaliły one, że Z. G. swoje prawa do nieruchomości - udział w tych prawach - przeniesie na wnuczkę W. K. - A. B. i jej męża, którzy mieli możliwości finansowe, aby zapłacić za te prawa. Cena, za którą sprzedała swój udział, została z Nią uzgodniona i w pełni ją satysfakcjonowała. Sam dokument przyjął postać sprzedaży spadku po J. P. Całą uzgodnioną kwotę otrzymała Ona jeszcze przed podpisaniem formalnych dokumentów. Jednocześnie uważała, że zapłacona cena była odpowiednia i właściwa, uwzględniając fakt, że sprzedaż nie dotyczyła nieruchomości, lecz praw o jej odzyskanie. Poza tym stan samej nieruchomości był tego rodzaju, że trudno wyobrazić sobie, aby inna osoba chciała w tamtym czasie zapłacić jakiegokolwiek pieniądze za roszczenia do tych budynków. Zapłaconej ceny Z. G. nigdy nie kwestionowała jako nieodpowiedniej do przedmiotu transakcji. Nigdy nie czuła się osobą pokrzywdzoną i nie miała żadnych pretensji względem rodziny W. K. Wręcz cieszyła się, gdy po kilku latach uzyskała informacje o przekazaniu budynków przez Miasto rodzinie W. K., co uznała za w pełni słuszne i sprawiedliwe.

#### **4. Postępowanie dekretowe i obrót prawami do gruntu.**

Orzeczeniem Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 2 września 1953 r. Nr. [ ] odmówiono W. K. i K. P. przyznania własności czasowej do nieruchomości położonej przy ul. Emilii Plater 14 w Warszawie. Stwierdzono, że wszystkie budynki znajdujące się na tym gruncie przeszły na własność Skarbu Państwa.

Decyzją Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 23 stycznia 1953 r. znak:

utrzymano w mocy ww. orzeczenie z dnia 2 września 1953 r.

Decyzją Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 26 lutego 1999 r. znak: [ ] stwierdzono, że decyzja Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia

23 stycznia 1953 r., w części dotyczącej sprzedanego lokalu nr      oraz udziału przypadającego właścicielowi tego lokalu w części budynku i jego urządzeniach służących do wspólnego użytku ogółu mieszkańców, a także gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste nabywcy tego lokalu, została wydana z naruszeniem prawa. W pozostałej części stwierdzono jej nieważność.

Decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 25 sierpnia 1999 r. sygn.      uchylono orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 2 września 1953 r. oraz przekazano sprawę do ponownego rozpoznania organowi I instancji.

Decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 21 lutego 2000 r. nr 111/2000:

-w pkt I, ustanowiono użytkowanie wieczyste dz. ew. nr      na rzecz W      K;      do udziału wynoszącego 1/3 niepodzielnej części oraz M.      A      małż. B      na zasadach wspólności ustawowej do udziału wynoszącego 2/3 niepodzielnej części,

-w pkt II, ustalono z tego tytułu czynsz symboliczny w wysokości 1 773 zł miesięcznie,

-w pkt III, stwierdzono, że w przypadku zbycia prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich przez wieczystych użytkowników, o których mowa w pkt I decyzji "czynsz symboliczny" z tytułu użytkowania wieczystego gruntu - osoby te uiszczają na zasadach ogólnych określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami. Nie dotyczy to nabywania prawa użytkowania wieczystego w drodze dziedziczenia oraz jego zbycia na rzecz osoby bliskiej (§ 3 Zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy),

W pkt IV określono warunki zawarcia umowy notarialnej:

1. decyzja niniejsza z chwilą gdy stanie się ostateczna, będzie stanowiła podstawę do zawarcia w formie aktu notarialnego umowy ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu opisanego w pkt I decyzji. Termin umowy notarialnej zostanie wyznaczony po:

1) zmianie decyzji Wojewody Warszawskiego nr      z dnia 29.07.91 r. w zakresie wyłączenia z niej (komunalizacji) budynku mieszkalnego położonego na gruncie przedmiotowej nieruchomości,

2) dostarczeniu przez strony protokołu przejęcia w zarząd i administrację budynku znajdującego się na przedmiotowym gruncie przez następcę prawnego d. właściciela hipotecznego. Niestawienie się nabywców bez usprawiedliwienia w Kancelarii Notarialnej w celu podpisania umowy ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu w wyznaczonym terminie, będzie stanowić podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia niniejszej decyzji jako bezprzedmiotowej,

2. ustanowione w pkt I decyzji prawo użytkowania wieczystego gruntu nie narusza praw osób trzecich istniejących w dniu jego ustanowienia,

3. korzystanie z nieruchomości przez wieczystych użytkowników powinno być zgodne z planem zagospodarowania przestrzennego,
4. budynek istniejący na gruncie opisanym w pkt I decyzji użytkownicy wieczystości winni utrzymywać w należyтым stanie, a w razie jego zniszczenia lub rozbiórki odbudować go w ciągu 5 lat od daty wystąpienia wymienionych okoliczności,
5. umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu i grunt może być odebrany przed upływem określonego w niej terminu, w przypadku korzystania z gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem lub naruszenia postanowień umowy,
6. w razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego na skutek upływu okresu ustalonego w umowie albo na skutek rozwiązania umowy przed upływem tego okresu, użytkownikowi wieczystemu przysługuje wynagrodzenie za wzniesione przez niego budynki i inne urządzenia. Wynagrodzenie winno być równe wartości tych budynków i urządzeń określonej na dzień wygaśnięcia użytkowania wieczystego. Za budynki i urządzenia wzniesione wbrew postanowieniom umowy - wynagrodzenie nie przysługuje,
7. prawa i obowiązki użytkowników wieczystych nie wymienione w niniejszej decyzji regulują przepisy kodeksu cywilnego.

W uzasadnieniu decyzji wskazano na umowę z dnia 5 lutego 1998 r. Rep.  
jako na podstawę uzyskania ww. prawa przez M B i A B

Decyzją z dnia 5 kwietnia 2011 r. nr 157/GK/DW/2011 Prezydent m.st. Warszawy zmienił w trybie art. 155 k.p.a. swą decyzję z dnia 21 lutego 2000 r. nr 111/2000 w ten sposób, że:

-ustanowił użytkowanie wieczyste dz. ew. nr na rzecz: M. i A małż.  
B w udziale wynoszącym 2/3 części na zasadach wspólności ustawowej, K  
K w udziale wynoszącym 1/6 części oraz M. K w udziale wynoszącym 1/6 części,

-na podstawie przepisów uchwały nr XVIII/579/2007 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 8 listopada 2007 r. ustalił wysokość czynszu symbolicznego na kwotę 257 zł,

-natomiast pkt III zmienianej decyzji nadał następujące brzmienie: „W przypadku zbycia prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich przez wieczystego użytkownika, o którym mowa w pkt 1, czynsz symboliczny z tytułu użytkowania wieczystego gruntu nabywcy uiszczają na zasadach ogólnych określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Nie dotyczy to nabywania prawa użytkowania wieczystego w drodze

dziedziczenia oraz jego nabycia przez osobę bliską - §8 w/w uchwały nr XVIII/579/2007 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 8 listopada 2007 r.”.

Decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 grudnia 2011 r. nr 581/GK/DW/2011 w trybie art. 155 k.p.a. zmieniono jego decyzję z dnia 21 lutego 2000 r. nr 111/2000 poprzez wykreślenie jej pkt IV ppkt 1 ust. 1.

W dniu 17 kwietnia 2012 r. wykonano decyzję z dnia 21 lutego 2000 r. nr 111/2000 poprzez zawarcie aktu notarialnego Rep.

Decyzją z dnia 29 maja 2013 r. nr Zarząd Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy przekształcił prawo użytkowania wieczystego przysługujące A<sub>1</sub> B i M B zasadach wspólności ustawowej majątkowej małżeńskiej w udziale wynoszącym 4/6 części, K K w udziale wynoszącym 1/6 części i M K w udziale wynoszącym 1/6 części, w prawo własności nieruchomości gruntowej stanowiącej dz. ew. nr

Aktem notarialnym z dnia 22 stycznia 2004 r. Rep. stanowiącym akt założycielski P w Warszawie, M i A mał. B objęli na zasadach wspólności ustawowej 16 667 udziałów tej Spółki o łącznej wartości 833 350 zł. Na ich pokrycie zobowiązali się wnieść stanowiące składniki ich majątku wspólnego: udział wynoszący 2/3 części w prawie użytkowania wieczystego dz. ew. nr i udział wynoszący 0,6407 części w prawie użytkowania wieczystego dz. ew. nr , wraz z takimi samymi udziałami w prawach współwłasności znajdujących się na tych działkach budynków. Z kolei W i K na podstawie tego samego aktu objęła 8 333 udziałów Spółki o łącznej wartości 416 650 zł. Na ich pokrycie zobowiązała się wnieść: cały przysługujący jej udział wynoszący 1/3 części w prawie użytkowania wieczystego dz. ew. nr i cały przysługujący jej udział wynoszący 0,3203 części w prawie użytkowania wieczystego dz. ew. nr , wraz z takimi samymi udziałami w prawach współwłasności znajdujących się na tych działkach budynków.

Aktem notarialnym z dnia 24 marca 2014 r. Rep. M B i A B przenieśli na P w Warszawie stanowiący składnik ich majątku wspólnego udział wynoszący 4/6 części we współwłasności dz. ew. nr . Z kolei K K i M K przenieśli na Spółkę udziały wynoszące po 1/6 części we współwłasności tej nieruchomości. Przeniesienie tych praw nastąpiło w celu zwolnienia się ze zobowiązań wobec P w Warszawie do wniesienia wkładów niepieniężnych opisanych w umowie Spółki z dnia 22 stycznia 2004 r. Rep na pokrycie udziałów w jej kapitale zakładowym i dotychczas niewniesionych.

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie: akt zgromadzonych w sprawie sygn. akt KR I R 20/25 (3 tomy), akt udostępnionych przez Urząd m.st. Warszawy dot. nieruchomości położonej przy ul. E. Plater 14 (2 tomy), akt Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie sygn.:

(11 tomów), kopi  
księgi hip nr 7 (1 tom), kopi zbioru dokumentów (1 tom), kopii akt ksiąg  
wieczystych: (2 tomy), (2 tomy),  
(1 tom) i (1 tom), akt przekazanych przez Urząd  
Dzielnicy Śródmieście (4 tomy), kopii akt rejestrowych P w  
Warszawie (3 tomy), akt udostępnionych przez Archiwum Państwowego w Warszawie (2  
tomy).

### III.

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

#### **1. Konsekwencje wyroków zapadłych w sprawie.**

Na wstępie wskazać należy, że w myśl art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 143; dalej: p.p.s.a.) ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie.

Między oceną prawną a wskazaniem, co do dalszego postępowania zachodzi ścisły związek, ponieważ ocena prawna dotyczy dotychczasowego postępowania organów w sprawie, a wskazania określają sposób postępowania organów w przyszłości. Wskazania stanowią więc konsekwencję oceny prawnej przebiegu postępowania przed organami administracyjnymi. Celem wskazań jest zapobieżenie w przyszłości błędom stwierdzonym przez sąd administracyjny w trakcie kontroli zaskarżonego orzeczenia i wytyczenie kierunku działalności organów przy ponownym rozpatrywaniu sprawy. Przez pojęcie "ocena prawna" należy rozumieć wyjaśnienie istotnej treści przepisów prawnych i sposobu ich zastosowania w rozpoznawanej sprawie. W zakresie oceny prawnej mieści się zarówno krytyka zaskarżonego rozstrzygnięcia organu w aspekcie prawnym (stosowania prawa), jak i wyjaśnienie dlaczego stosowanie to zostało w konkretnym przypadku uznane przez sąd administracyjny za błędne i

wreszcie jakie, zdaniem tego sądu, zastosowanie lub interpretacja przepisów prawa materialnego i procesowego powinny mieć miejsce, aby rozstrzygnięcie organu administracji publicznej mogło być uznane za zgodne z prawem (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 kwietnia 2006 r., I GSK 2395/05, oraz z dnia 15 stycznia 1998 r., II SA 1560/97).

Związanie wyrażonymi w orzeczeniu wskazaniami co do dalszego postępowania, o którym mowa w art. 153 p.p.s.a. obliguje organ do wykonania wytycznych sądu, lecz nie jest równoznaczne z tym, że w ramach ponownego rozpoznania sprawy organ ten ma ograniczyć się jedynie do realizacji tychże wskazań, jeżeli do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy konieczne okaże się wyjście ponad sprecyzowane przez sąd wytyczne postępowania (por. Jagielski, Jagielska, Stankiewicz (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, C.H. Beck, Warszawa 2013 r., s. 594, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 kwietnia 2014 r., I FSK 2121/13, oraz z dnia 3 października 2006 r., I FSK 7/06). W sytuacji, gdy ustalenia w zakresie niezbędnym do załatwienia sprawy mogą zostać dokonane w sposób inny niż określony we wskazaniach, co do dalszego postępowania - to odstąpienie od obowiązku wykonania tych wskazań nie ma charakteru naruszenia przepisu postępowania w sposób mogący mieć wpływ na wynik sprawy. Uznać trzeba, że związanie wyrażonymi w orzeczeniu Sądu wskazaniami, co do dalszego postępowania, obliguje organ do wykonania tych wytycznych, jednakże nie jest to równoznaczne z wymogiem formalnej realizacji tych wskazań, jeśli dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy celowe jest wyjście poza sprecyzowane przez Sąd wytyczne odnośnie dalszego postępowania (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 2011 r., II GSK 95/10).

Zgodnie z treścią art. 171 p.p.s.a. wyrok prawomocny ma powagę rzeczy osądzonej tylko co do tego, co w związku ze skargą stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia.

Jak wskazano w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2009 r., I OPS 6/09, w razie oddalenia skargi prawomocnym wyrokiem, ustalenie, czy żądanie strony stwierdzenia nieważności decyzji poddanej ocenie sądu powinno zostać załatwione przez organ administracji publicznej rozstrzygnięciem podjętym na podstawie art. 158 § 1 w związku z art. 156 § 1 k.p.a., czy też decyzją o odmowie wszczęcia postępowania (art. 157 § 3 k.p.a.), wymaga zbadania co było przedmiotem rozstrzygnięcia. Niezbędne jest zatem stwierdzenie, czy oddalenie skargi nastąpiło w wyniku rozważenia przez sąd administracyjny także okoliczności odpowiadających wskazanym w żądaniu stwierdzenia nieważności decyzji przesłankom

kwalifikującym do jej wzruszenia (art. 156 § 1 k.p.a.). Jeśli tak, wydany wyrok zamknie organowi administracji drogę do uruchomienia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, gdyż wniesione żądanie wkraczałoby w zakres oceny objętej powagą rzeczy osądzonej (materii prawnej, co do której wiążąco wypowiedział się sąd formułując zwrot stosunkowy o zgodności z prawem zakwestionowanej decyzji). Możliwa jest wszakże i taka sytuacja, w której występujący z żądaniem stwierdzenia nieważności decyzji wskaże okoliczności, które nie były objęte orzeczeniem sądu, np. fakt uprzedniego rozstrzygnięcia sprawy inną decyzją ostateczną albo zwróci uwagę na fakt oddalenia skargi z powodu braku legitymacji skarżącego. Uwarunkowany względami obiektywnymi brak wiedzy sądu o istotnych dla wyniku postępowania okolicznościach sprawy spowoduje, że poza zakresem kontroli sądowej objętej powagą rzeczy osądzonej znajdzie się to, na co powoła się wnoszący żądanie. W takim wypadku, prawomocny wyrok oddalający skargę na decyzję nie byłby przeszkodą dla przeprowadzenia postępowania w celu merytorycznego rozpoznania złożonego do organu administracji żądania.

Dopuszczona przywołaną uchwałą (dopisek: I OPS 6/09) możliwość wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji prawomocnej uzależniona jest od wykazania, że poza zakresem kontroli sądowej objętej powagą rzeczy osądzonej (art. 171 p.p.s.a.) pozostawała okoliczność istotna dla wyniku postępowania, mogąca stanowić przesłankę wzruszenia decyzji na podstawie art. 156 § 1 k.p.a. W cytowanej uchwale NSA stwierdził, że w razie oddalenia skargi prawomocnym wyrokiem, ustalenie, czy żądanie przez stronę stwierdzenia nieważności decyzji poddanej ocenie sądu powinno zostać załatwione przez organ administracji publicznej rozstrzygnięciem wydanym na podstawie art. 158 § 1 w związku z art. 156 § 1 k.p.a., czy też decyzją o odmowie wszczęcia postępowania (obecnie postanowieniem o odmowie wszczęcia postępowania wydanym na podstawie art. 61a § 1 k.p.a.), wymaga zbadania, co było przedmiotem rozstrzygnięcia. Niezbędne zatem jest ustalenie, czy oddalenie skargi nastąpiło w wyniku rozważenia przez sąd administracyjny także okoliczności odpowiadających przesłankom kwalifikującym do jej wzruszenia (art. 156 § 1 k.p.a.), wskazanym w żądaniu stwierdzenia nieważności decyzji. Jeśli tak, wydany wyrok zamknie organowi administracji drogę do uruchomienia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, gdyż wniesione żądanie wkraczałoby w zakres oceny objętej powagą rzeczy osądzonej (tj. materii prawnej, co do której wiążąco wypowiedział się sąd, formułując zwrot o zgodności z prawem zakwestionowanej decyzji) (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 marca 2026 r., I GSK 1403/23).

Przedkładając powyższe na realia niniejszej sprawy, wskazać należy, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w swych wywodach ograniczył się przede wszystkim do stwierdzenia, że: nie akceptuje wykładani art. 30 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. zastosowanej przez Komisję, przy jednoczesnym przedstawieniu własnego poglądu w tym zakresie. Sąd ten nie wykluczył jednak w jakikolwiek sposób możliwości dokonania innej interpretacji zaistniałego w sprawie stanu faktycznego. Naczelny Sąd Administracyjny z kolei nie zaakceptował tych wskazań Sądu I instancji i przedstawił własną interpretację przytoczonej regulacji, która w niniejszej sprawie ma charakter wiążący, jednocześnie zobowiązując Komisję do oceny niniejszej sprawy poprzez jej pryzmat. Również jednak ten Sąd nie wykluczył możliwości innej oceny prawnej przedmiotowego stanu faktycznego. W tym względzie Naczelny Sąd Administracyjny wyłącznie podkreślił, iż jego uchwała o sygn. akt I OPS 1/23 nie znajduje zastosowania w przedmiotowej sprawie, gdyż nie doszło w niej do przelewu wierzytelności, lecz do zawarcia umowy nabycia spadku.

W tym zaś stanie rzeczy, uwzględniając fakt, iż z przytoczonych uprzednio orzeczeń wynika, że organ administracyjny ma pewien zakres swobody przy ponownym rozpoznawaniu sprawy wynikający nie tylko z wyroków zapadłych w sprawie, stwierdzić należało, że Komisja: -była zobowiązana do ustalenia, czy w sprawie zaistniały przesłanki zastosowania art. 30 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. wykładanego w sposób określony przez Naczelny Sąd Administracyjny, -mogła podjąć próbę jej innej kwalifikacji prawnej w zakresie, w jakim nie było to sprzeczne ze stanowiskami Sądów wyrażonymi w zapadłych w sprawie orzeczeniach.

## **2. Zastosowanie art. 30 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.**

Zgodnie z treścią art. 30 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4, jeżeli przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej było rażąco sprzeczne z interesem społecznym, w szczególności jeżeli nastąpiło w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej.

Przesłanki zastosowania tej regulacji zostały szczegółowo określone w przytoczonym już uprzednio wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego o sygn. akt I OSK 1739/21. Jednocześnie, stosując te wskazania do informacji zawartych w aktach sprawy, zwłaszcza zaś w piśmie Z  z dnia 4 marca 2020 r., zauważyć należy, że na długo przed zawarciem umowy z dnia 5 lutego 1998 r. łączyły ją z przedstawicielami rodziny K

więzi o charakterze rodzinno-towarzyskim. K P. był bowiem ojcem jej zmarłego męża J P oraz dziadkiem W K – matki K i M. K i. A B była zaś wnuczką W K. Dlatego też, zbywając prawa do gruntu A B i jej mężowi M B za cenę 35 000 zł, Z G nie czuła się osobą pokrzywdzoną i cieszyła się, gdy uzyskiwała informacje o przekazaniu budynków przez Miasto rodzinie W K, co uznała za w pełni słuszne i sprawiedliwe.

Jednocześnie tego rodzaju twierdzenia Z G należało uznać za stanowcze, logiczne i wewnętrznie niesprzeczne, zwłaszcza jeśli uwzględni się fakt, iż zebrany w sprawie materiał dowodowy nie pozwalał na kwestionowanie ich prawdziwości. Tym samym przyjąć należało, że zbycie roszczenia dekretowego nastąpiło pomiędzy osobami połączonymi więzami rodzinno - towarzyskimi, nie nastąpiło w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej, a więc nie było rażąco sprzeczne z interesem społecznym.

Z tego też powodu, kierując się opisanymi uprzednio wskazaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, przyjąć należało, że w sprawie nie zachodziły przesłanki do kwestionowania wydanej decyzji repriwatyzacyjnej na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Nie oznaczało to jednak, że rozstrzygnięcie to było pozbawione wad prawnych.

### **3. Skutki zbycia spadku wraz z roszczeniem dekretowym.**

Kierując się uprzednio przytoczonymi wywodami dotyczącymi konsekwencji wyroków zapadłych w sprawie, wskazać należy, że zgodnie z treścią art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która m.in. wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Stosownie zaś do treści art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie - użytkownicy gruntu mogą w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku w sprawie o sygn. akt I OSK 1739/21 wyraźnie wskazał, iż nie jest możliwym utożsamianie charakteru prawnego przelewu

wierzytelności z umową zbycia spadku. Tym samym niedopuszczalnym jest w niniejszej sprawie odwołanie się do uchwały o sygn. akt I OPS 1/23. Należy jednak zauważyć, że po wydaniu wyroku dotyczącego niniejszej sprawy pojawiła się nowa linia orzecznicza dotycząca zbycia roszczeń dekretowych w ramach czynności cywilnoprawnych, na podstawie których dochodzi również do rozporządzenia całym spadkiem.

W tym zakresie należy wpierw odwołać się do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2026 r., I OPS 4/25, w której odniesiono się m.in. do skutków wydania uchwały I OPS 1/23. Stwierdzono w niej, że w żadnym miejscu tego ostatniego judykatu Naczelny Sąd Administracyjny nie wyraził poglądu na temat podmiotów, które nabyły spadek lub udział spadkowy byłego właściciela nieruchomości warszawskiej na podstawie art. 1051 k.c., a w konsekwencji nie zaakceptował faktu, że źródło interesu prawnego może stanowić czynność prawna w postaci umowy cywilnoprawnej o zbyciu spadku lub udziałów spadkowych.

Co wymaga podkreślenia, w uchwale o sygn. akt I OPS 1/23 wyrażono wyłącznie pogląd dotyczący braku skuteczności na gruncie prawa administracyjnego zawartej umowy przelewu wierzytelności dekretowej. Nie określono zaś następstw wydania decyzji zwrotowej, która w istocie akceptuje tego rodzaju praktykę obrotu interesem prawnym. Taka konkluzja pojawiła się w innych wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego, do których odwołanie się w niniejszej sprawie nie zostało wykluczone. W tym względzie przywołać należy wyrok z dnia 10 września 2025 r., sygn. akt I OSK 1889/22, wydany na gruncie sprawy dekretowej. Stwierdzono w nim, że składowi orzekającemu, „(...) znana jest treść art. 1051 i art. 1053 k.c., zgodnie z którymi spadkobierca, który przyjął spadek, może spadek ten zbyć w całości lub w części. To samo dotyczy zbycia udziału spadkowego (art. 1051 k.c.). Nabywca spadku wstępuje w prawa i obowiązki spadkobiercy (art. 1053 k.c.). Pamiętać jednak należy, że uprawnienie dekretowe, o którym mowa w art. 7 ust. 1 i ust. 2 dekretu warszawskiego nie jest majątkowym prawem cywilnym (...). Z uwagi na to nie występuje w tym przypadku proste, oczywiste przełożenie na zasady, wynikające z wyżej przytoczonych przepisów kodeksu cywilnego, które regulują zasady umownego zbycia spadku (...). Dlatego nie można stwierdzić, że interes strony decyzji reprivatyzacyjnej wynika w niniejszej sprawie z samego faktu zawarcia umowy sprzedaży spadku (...). Strony umowy cywilnoprawnej nie mogą zatem oczekiwać, bez istnienia ku temu normy prawa materialnego, że skutkiem tej umowy nastąpi podmiotowa zmiana uprawnienia przyznanego w dekrecie warszawskim. (...) W związku z powyższym, umowa sprzedaży spadku (...) nie legitymowała w rozumieniu art. 7 ust. 1 i nast. dekretu oraz w

rozumieniu art. 28 k.p.a. (prawa administracyjnego) (...) nabywcy spadku (...) - do skutecznego ubiegania się o przyznanie prawa użytkowania wieczystego na podstawie dekretu warszawskiego do gruntu nieruchomości warszawskiej. Uznanie tej umowy za skuteczną podstawę, w rozumieniu prawa administracyjnego, do przyznania praw dekretowych decyzją Prezydenta (...) jako nabywcy spadku (...), 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 o Komisji”.

Analogiczne stanowisko wyrażono w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 października 2024 r., sygn. akt I OSK 1055/20. W nim to wskazano, iż należało uznać, że przyznanie praw określonych w dekreście warszawskim - w myśl literalnej treści art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego - mogło nastąpić więc tylko na rzecz dotychczasowego właściciela gruntu oraz jego spadkobierców (biorąc pod uwagę, że akt ten wszedł w życie zaraz po zakończeniu II Wojny Światowej, w wyniku której utraciło życie wielu właścicieli nieruchomości warszawskich). Z tego też powodu, odnosząc powyższe do stanu rozpoznawanej sprawy, nie można było umów zawartych z (...) uznawać za skuteczną podstawę, w rozumieniu prawa administracyjnego, do przyznania (...) praw mocą decyzji wydawanej na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego. Takie postępowanie Prezydenta m.st. Warszawy stanowiło więc 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. (...) Powyższe odnosi się również do umowy zawartej pomiędzy (...), która została zawarta w dniu 9 września 2020 r. Z jej treści wynika bowiem, że przedmiotem darowizny uczyniona została część masy spadkowej po (...), w skład której wchodziły nadal jedynie "prawa i roszczenia do dawnej nieruchomości warszawskiej oznaczonej nr hip. (...) a wynikające z dekretu warszawskiego".

Również w wyroku w sprawie o sygn. akt I OSK 1739/21 Naczelny Sąd Administracyjny nie przedstawił jakichkolwiek ocen prawnych i wskazań co do oceny skutków wydania decyzji zwrotowej, a akceptującej sprzedaż roszczenia dekretowego wraz z innymi prawami wchodzącymi w skład spadku. Jednocześnie nie wyrażono w nim jakiegokolwiek zakazu dokonania przez Komisję nowej oceny następstw tego rodzaju zdarzenia prawnego.

Mając powyższe na uwadze, zauważyć należy, że umową z dnia 5 lutego 1998 r. Z  
G.                      sprzedała cały spadek po B:                      P:                      w tym m.in. roszczenie o  
ustanowienie prawa użytkowania wieczystego M:                      B.                      A                      B                      . Na

tej podstawie uznano ich za strony postępowania i przyznano użytkowanie wieczyste ww. działki ewidencyjnej w 2/3 niepodzielnej części. Jednocześnie nie są oni następcami prawnymi byłych właścicieli. Prezydent m.st. Warszawy przyznał im zaś status stron wyłącznie ze względu na przedmiotową umowę. Tym samym organ I instancji, wydając decyzję z dnia 21 lutego 2000 r., w sposób rażący naruszył: art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w zw. z art. 28 k.p.a., a więc wystąpiła wada przewidziana przez art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

#### **4. Elementy cywilno-prawne w decyzji reprivatyzacyjnej.**

Przechodząc do omawiania kolejnej wady decyzji z dnia 21 lutego 2000 r., wpierw wskazać należy, że w jej punkcie IV zamieszczono szereg dodatkowych rozstrzygnięć dotyczących materii cywilnoprawnej.

W związku z tym podkreślić należy, że Komisja upatruje odrębną wadliwość przedmiotowej decyzji, obarczoną kwalifikowaną wadą prawną, a wyrażoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zamieszczeniu w niej postanowień odnoszących się do materii cywilnoprawnej, której organ administracji publicznej w sposób władczy nie może kształtować. W decyzji zawarto bowiem szereg dodatkowych postanowień ujętych w punkcie IV, które wprost kształtują sytuację prawną stron.

Podkreślić w tym miejscu należy, iż ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w trybie przepisów dekretu warszawskiego 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. 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.

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 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 zostać zawarta. Jednakże określenie tych „warunków” - uregulowane obecnie w przepisach kodeksu cywilnego - odnosić należy do etapu postępowania cywilnego, które będzie dopiero prowadzone po wydaniu ww. decyzji. To właśnie w ramach tego drugiego etapu rozstrzyga się o „warunkach” zawarcia tej umowy. Skoro zatem normy prawa materialnego nie przewidywały w tym zakresie kompetencji orzeczniczych organów administracji publicznych, to sprawa ta, w myśl art. 2 § 3 k.p.c. należy do drogi postępowania cywilnoprawnego, (...) w tej kwestii rozstrzygnięcie Prezydenta (...) zostało wydane bez podstawy prawnej”. Powyższe potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 grudnia 2024 r. I SA/Wa 1095/23, wydanym co do nieruchomości przy ul. Krakowskie Przedmieście 39.

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

W szczególności w pkt IV ppkt 1 ust. 2 decyzji organ:

- określił warunek uzależniający zawarcie aktu notarialnego od zdarzenia przyszłego, niepewnego,
- stwierdził, że niestawienie się nabywców bez usprawiedliwienia w kancelarii notarialnej w wyznaczonym terminie stanowić będzie podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji.

Uzależnienie obowiązywania stanu prawnego ukształtowanego w rozstrzygnięciu merytorycznym od ziszczenia się zdarzeń przyszłych i niepewnych stanowi zaś rozstrzygnięcie o charakterze władczym, o którym mowa jest w art. 162 § 1 pkt 2 k.p.a. Przepisy dekretu nie stanowią również podstawy do określania warunków: rozwiązania umowy ustanowienia użytkownika wieczystego (pkt IV ppkt 5), korzystania z nieruchomości i budynku przez użytkowników wieczystych oraz pozostałych związanych z tym faktem zagadnień (pkt IV ppkt 3 i 4), wynagrodzenia przysługującego w razie wygaśnięcia umowy (pkt IV ppkt 6), określania źródła praw i obowiązków użytkowników wieczystych innego niż wydana decyzja administracyjna (pkt IV ppkt 7) oraz regulacji kwestii związanych z prawami osób trzecich (pkt IV ppkt 2). Nie ulega bowiem wątpliwości, iż rozstrzygnięcia te nie należą do sfery prawnej kształtowanej w drodze decyzji administracyjnej. Określenie tych „warunków” - uregulowanych obecnie w przepisach kodeksu cywilnego – odnosić należy do etapu postępowania cywilnego, które będzie dopiero prowadzone po wydaniu ww. decyzji.

Komisja zwraca również uwagę, że w okolicznościach niniejszej sprawy brak jest podstaw do tego, aby rozstrzygnięcia zawarte w pkt. IV decyzji traktować inaczej niż pozostałe jej rozstrzygnięcia, w szczególności aby przypisywać im walor jedynie informacyjny. Przeczą takiemu ich postrzeganiu treści, jakie zostały w nich sformułowane, a charakterystyczne dla wypowiedzi kontraktowych, jak choćby odwołanie się do przepisów kodeksu cywilnego, jako aktu kreującego prawa i obowiązki użytkowników wieczystych w zakresie „niewymienionym w decyzji” (pkt IV ppkt 7).

Wskazuje to wprost na intencję związania stron już na etapie administracyjnym obowiązkami wskazanymi w zakwestionowanych punktach. Są to bez wątpienia elementy, których treścią organy administracji publicznej, a przez to faktycznie także strony - stosownie do art. 110 k.p.a. – będą związane. Będą więc one również wiążące przy formułowaniu umowy o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego, której zawarcie ma dopiero nastąpić w jej wykonaniu. Wszak organ poprzedził te elementy decyzji sformułowaniem „orzekam”.

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.

**5. Naruszenie przez decyzje z dnia 5 kwietnia 2011 r., nr 157/GK/DW/2011, oraz z dnia 27 grudnia 2011 r. nr 581/GK/DW/2011 art. 155 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego i art. 28 k.p.a.**

Zgodnie z treścią art. 155 k.p.a. decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony; przepis art. 154 § 2 stosuje się odpowiednio. W trybie art. 154 lub art. 155 k.p.a. mogą być uchylane

lub zmieniane tylko decyzje ostateczne, konstytutywne, nie dotknięte wadami wymienionymi w art. 145 § 1 bądź art. 156 § 1 k.p.a. (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 lipca 2023 r., I GSK 1521/19, z 21 kwietnia 2006 r., II OSK 770/05).

Oceniając decyzję z dnia 5 kwietnia 2011 r., zauważyć należy, że w wyrokach zapadłych w niniejszej sprawie jednoznacznie rozstrzygnięto, iż w sprawie nie doszło do naruszenia art. 155 k.p.a. ze względu na przesłanki zastosowania tej regulacji oraz charakter decyzji reprivatyzacyjnej. Jednakże, jak już uprzednio wskazano, Sądy nie analizowały w tym kontekście znaczenia samego zbycia spadku wraz z roszczeniem dekretowym. Tego rodzaju okoliczność dawała zaś Komisji możliwość ponownej oceny skutków decyzji nr 157/GK/DW/2011. W tym względzie należy podkreślić, że w związku z wydaniem decyzji z dnia 21 lutego 2000 r., akceptującej konsekwencje zawarcia umowy z dnia 5 lutego 1998 r., doszło do rażącego naruszenia art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego i art. 28 k.p.a. Jednocześnie decyzją z dnia 5 kwietnia 2011 r. Prezydent m.st. Warszawy zmienił rozstrzygnięcie z dnia 21 lutego 2000 r. w trybie art. 155 k.p.a. w ten sposób, że prawo uprzednio przyznane W K przyznano jej następcom prawnym, a czynsz symboliczny ustalono na kwotę 257 zł. Na skutek tego zmieniono rozstrzygnięcie dotknięte przedmiotową wadą, nie rektyfikując jej, a więc de facto powtórzono to pierwotne naruszenie. Nie bez znaczenia pozostawał również fakt, iż w decyzji reprivatyzacyjnej zamieszczono niedopuszczalne elementy cywilno-prawne, co zostało już omówione. Tym samym w omawianym zakresie doszło do naruszenia art. 155 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego i art. 28 k.p.a.

W ocenie Komisji analogicznie należy zaś ocenić drugą wydaną w sprawie decyzję zmieniającą, tj. decyzję z dnia 27 grudnia 2011 r., nr 581/GK/DW/2011.

## **6. Konsekwencje prawne.**

Stosownie do treści art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. ilekroć w niniejszej ustawie jest mowa o nieodwracalnych skutkach prawnych - należy przez to rozumieć stan prawny powstały wskutek przeniesienia prawa własności albo prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej na osobę trzecią, o ile nie nastąpiło ono nieodpłatnie lub na rzecz nabywcy działającego w złej wierze, lub zagospodarowania nieruchomości warszawskiej na cele publiczne, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 oraz z 2021 r. poz. 11 i 234).

Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję, w której 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 można jej uchylić albo stwierdzić nieważności.

W myśl art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4, jeżeli wystąpią przesłanki wskazane w art. 30 ust. 1 od pkt 1 do 8. Art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. jako tego rodzaju przesłankę wskazuje m.in. wydanie decyzji restrykcyjnej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Regulacje te nawiązują zaś wprost do art. 156 § 1 k.p.a.

Jak już wcześniej wskazano, decyzja z dnia 21 lutego 2000 r. w sposób rażąco naruszyła art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w zw. z art. 28 k.p.a., a nadto szereg zawartych w niej postanowień został wydany bez podstawy prawnej. Zatem w sprawie wystąpiły wady opisane w art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. oraz art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. W zw. z tym Komisja była zobowiązana określić, czy wystąpiły nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. W tym względzie podkreślić należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, iż „zawarcie umowy notarialnej i przeniesienie własności nieruchomości będące wynikiem wydania wadliwej decyzji administracyjnej dotyczącej sprzedaży nieruchomości powoduje powstanie nieodwracalnych skutków prawnych” (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22.01.1998 r., I SA 1226/96; z dnia 14.01.1998 r., V SA 432/96; teza druga uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28.05.1992 r., III AZP 4/92; B. Adamiak, Glosa do uchwały SN z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92). Tak więc, co do zasady przeniesienie prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej przesądza w związku z tym o nieodwracalności skutków prawnych. Wyjątek dotyczy natomiast m.in. sytuacji, gdy nabywca działał w złej wierze.

W przedmiotowej sprawie decyzją z dnia 29 maja 2013 r. Zarząd Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy przekształcił prawo użytkowania wieczystego przysługujące stronom w prawo własności tej nieruchomości. Następnie w dniu 24 marca 2014 r. A                    B                    , M B                    , K                    K                    i M                    K                    przenieśli na Spółkę wszelkie przysługujące im udziały w przedmiotowej działce. Zebrany materiał dowodowy nie pozwalał przy tym na przypisanie Spółce złej wiary. Z tego też powodu stwierdzić należało, że w sprawie wystąpiły nieodwracalne skutki prawne, a więc Komisja nie była uprawniona do stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 21 lutego 2000 r., a wyłącznie do stwierdzenia wydania jej z naruszeniem prawa.

Z rozstrzygnięciem restrykcyjnym powiązana była w sposób już uprzednio opisany decyzja zmieniająca z dnia 5 kwietnia 2011 r., która de facto powtórzyła naruszenie

występujące w pierwotnym rozstrzygnięciu. Bez względu jednak na fakt, czy wadzie tej przypiszemy charakter rażącego naruszenia prawa w rozumieniu art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. oraz art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., czy też nie, niewątpliwie w sprawie doszło do naruszenia prawa. Również w stosunku do decyzji zmieniającej na uprzednio opisanych zasadach wystąpiły nieodwracalne skutki prawne. Z tego też powodu stwierdzić należało wydanie decyzji z dnia 5 kwietnia 2011 r. z naruszeniem prawa.

Stosownie do treści art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w wyniku postępowania rozpoznawczego Komisja wydaje decyzję, w której m.in. utrzymuje w mocy decyzję reprivatyzacyjną.

Jak już uprzednio wskazano, w sprawie nie zachodzi możliwość skutecznego kontestowania decyzji zmieniającej z dnia 27 grudnia 2011 r. W tym stanie rzeczy przyjąć należało, że w tym zakresie należało wydać rozstrzygnięcie przewidziane przez art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

#### **7. Obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia.**

Zgodnie z treścią art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w decyzji, o której mowa w art. 29 ust. 1, Komisja może nałożyć obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia m.in. na osobę, na rzecz której wydano decyzję reprivatyzacyjną (pkt 1), lub która nabyła w złej wierze własność lub prawo użytkowania wieczystego od osoby, na rzecz której wydano decyzję reprivatyzacyjną (pkt 3).

Zakres zwrotu równowartości nienależnego świadczenia określa Komisja, przy czym nie ustala zakresu, wartości ani obowiązku zwrotu nakładów na rzecz osób, o których mowa w ust. 1. Równowartość obejmuje wartość korzyści uzyskanych przez te osoby z powodu władania lub rozporządzenia w zamian nieruchomości warszawskiej lub jej części, w szczególności cenę, czynsz lub inne pożytki, według wartości przyjętej w stosunkach miejscowych lub w stosunkach danego rodzaju z dnia wydania decyzji przez Komisję, a w razie trudności albo niemożności ustalenia tej wartości - średnią wartość korzyści tego rodzaju w kwartale kalendarzowym poprzedzającym wydanie decyzji według stawek ustalanych dla celów podatkowych, jednakże nie niżej wartości uzyskanych korzyści (art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.).

W zależności od okoliczności sprawy, w szczególności stopnia przyczynienia się przez osobę, o której mowa w ust. 1, do wydania decyzji reprivatyzacyjnej, Komisja może nałożyć obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia w wysokości niższej niż wynikająca z ust. 2 (art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.).

Jeżeli przemawia za tym ważny interes społeczny lub uzasadniony interes obywatela, Komisja może odstąpić od nałożenia w decyzji, o której mowa w art. 29 ust. 1, obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia, o którym mowa w ust. 1 (art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.).

Jak wskazano w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 maja 2025 r., I OSK 1043/22, celem ustawy reprivatyzacyjnej jest usunięcie negatywnych skutków prawnych decyzji wydanych z naruszeniem prawa, w tym odzyskanie środków publicznych, które poprzez niezasadnie przysporzenie na czyjąś rzecz stanowią "nienależne świadczenia". Nienależnym świadczeniem w rozumieniu ustawy reprivatyzacyjnej jest zatem świadczenie dokonane na rzecz osoby fizycznej lub prawnej, jeśli podstawą jego dokonania była decyzja reprivatyzacyjna, która została uznana za wydaną z naruszeniem prawa. Chodzi o sytuacje, w których beneficjent uzyskał środki, prawo własności lub inne korzyści bez uprawnienia. (...). Zasadą jest obowiązek zwrotu pełnej wartości uzyskanych korzyści. Ta zasada definiuje pewien punkt wyjścia, a każdą wartość poniżej tego progu należy postrzegać w kategorii wyjątku. Przepis art. 31 ust. 3 Ustawy, formułuje przesłankę "przyczynienia się do wydania decyzji", z uwzględnieniem której Komisja może nałożyć obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia w wysokości niższej. Ustawa reprivatyzacyjna nie zawiera legalnej definicji pojęcia "przyczynienia się", co uzasadnia wniosek o pewnej elastyczności, pozwalającej na uwzględnienie różnorodności stanów faktycznych, przy stosowaniu tego przepisu. Bezspornie, literalne brzmienie pojęcia "przyczynienia się" wskazuje na istnienie określonego związku między zachowaniem danej osoby a zaistniałym skutkiem - w tym przypadku, wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej. Użycie przez ustawodawcę sformułowania "stopień przyczynienia się" jednoznacznie wskazuje, że odpowiedzialność beneficjenta może być różnicowana. Komisja, stwierdzając istnienie przyczynienia, jest zobligowana do zbadania jego "stopnia" i uwzględnienia tej oceny przy podejmowaniu decyzji o ewentualnym obniżeniu kwoty zwrotu. Komisja, podejmując decyzję o miarkowaniu na podstawie art. 31 ust. 3 Ustawy reprivatyzacyjnej, musi wziąć pod uwagę dwie kwestie: stopień przyczynienia się oraz "okoliczności sprawy". Oznacza to, że każda decyzja musi uwzględniać kontekst danej sprawy i być oparta na wszechstronnej analizie zebranego materiału dowodowego. Co do zasady więc, sama odpowiedzialność beneficjentów wadliwej decyzji reprivatyzacyjnej na podstawie art. 31 Ustawy ma charakter obiektywny i nie jest uzależniona od stopnia przyczynienia się beneficjenta do powstania wadliwości decyzji, a jedynie od samego faktu uzyskania przez niego nienależnego świadczenia w wyniku tej wadliwej decyzji. Ewentualnemu miarkowaniu, w razie zaistnienia ustawowych przesłanek, podlega jedynie wysokość zwrotu.

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

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że M B i A B i przenieśli na P w Warszawie nie udział w prawie użytkowania wieczystego, lecz w prawie własności. To ostatnie powstało zaś w wyniku wydania przez Zarząd Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy decyzji przekształceniowej. Zatem decyzja reprivatyzacyjna nie stanowiła bezpośredniej podstawy osiągniętych przez nich korzyści.

Co wymaga podkreślenia, Z G dobrowolnie zawarła umowę z dnia 5 lutego 1998 r. z osobami, z którymi łączyły Ją więzy towarzysko – rodzinne, cieszyła się ze zwrotu nieruchomości i nie kwestionowała wysokości otrzymanej w zamian kwoty. Z Jej punktu widzenia nie została więc pokrzywdzona zaistniałym stanem rzeczy. Nie można również stwierdzić, aby w wyniku niniejszego procesu reprivatyzacyjnego doszło do naruszenia praw osób trzecich, zwłaszcza zaś ewentualnych lokatorów. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż gdyby nie doszło do zbycia spadku, to wówczas jako jednego z beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnej wskazanoby właśnie Z G, zamiast mał. B. Z wysokim prawdopodobieństwem można przy tym założyć, że tego rodzaju rozstrzygnięcie zostałoby wykonane, a więc i tak doszłoby do dokonania rozporządzenia w tym zakresie. Poza

tym Komisja nie ustaliła, aby A\_ i M B, poza zawarciem umowy zbycia spadku, podejmowali jakiegokolwiek inne czynności bezpośrednio zmierzające do wprowadzenia Prezydenta m.st. Warszawy w błąd co do przesłanek przyznania im prawa użytkowania wieczystego. Główną zaś przyczyną wydania decyzji z dnia 21 lutego 2000 r. była błędna wykładnia art. 7 ust. 1 i 2 dekretu, a przyjmowana wówczas przez Prezydenta m.st. Warszawy i sądy administracyjne, zgodnie z którą dopuszczalnym był nieograniczony obrót roszczeniami dekretowymi.

Z tego też powodu przyjąć należało, że w sprawie nie wystąpiły przesłanki do orzeczenia niniejszego obowiązku w stosunku do małżeństwa B.

W dalszej kolejności niezbędnym było przeanalizowanie, czy okoliczności tego rodzaju zachodziły w stosunku do P w Warszawie. W tym względzie art. 31 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. dawał tego rodzaju teoretyczną możliwość, albowiem podmiot ten nabył własność od osób, na rzecz których wydano decyzję reprivatyzacyjną. Jednakże zależnym to było od możliwości przypisania Spółce złej wiary, co w okolicznościach niniejszej sprawy było niemożliwe. Należy bowiem zauważyć, że interpretacja obowiązujących przepisów, zgodnie z którą obrót uprawnieniami dekretowymi jest niemożliwy, wykształciła się w orzecznictwie w latach 2022-2024. Poprzednio dość powszechnie przyjmowano odmienną koncepcję – dopuszczającą niczym nieograniczaną rozporządzalność tymi roszczeniami. Jednocześnie do przeniesienia prawa własności ww. działki doszło w 2014 r. Nie można więc logicznie zakładać, że w dniu 24 marca 2014 r., jak również w okresie wcześniejszym Spółka wiedziała lub powinna była wiedzieć, że zbycie spadku wraz z omawianym uprawnieniem, a dokonane w 1998 r., było niedopuszczalne. Zatem w omawianym zakresie nie można jej przypisać złej wiary, a tym samym nie można również nałożyć na nią obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia.

Jednocześnie podkreślić należy, że w sprawie nie wystąpiły przesłanki do nałożenia przedmiotowego obowiązku na K K i M K, albowiem są oni bezpośrednimi następcami właścicielki hipotecznej, a Komisja nie dostrzegła jakichkolwiek wad w samym rozstrzygnięciu dot. ustanowienia na ich rzecz użytkowania wieczystego.

## **8. Strony postępowania.**

Zgodnie z treścią art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja o wszczęciu postępowania rozpoznawczego zawiadamia m.st. Warszawę oraz pozostałe strony postępowania. Z treści cytowanego przepisu wynika, że stroną postępowania rozpoznawczego przed Komisją jest m.st. Warszawa reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy. Ponadto

za strony postępowania przyjęto: dwóch beneficjentów decyzji, następców prawnych trzeciego beneficjenta oraz P... w Warszawie.

## 9. Konkluzja.

Mając powyższe na uwadze, Komisja na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. oraz na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 4 i art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 2 pkt 4 i art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. utrzymała w mocy decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 grudnia 2011 r. nr 581/GK/DW/2011, oraz stwierdziła wydanie z naruszeniem prawa jego decyzji z dnia 5 kwietnia 2011 r. nr 157/GK/DW/2011, oraz z dnia 21 lutego 2000 r. nr 111/2000.

**Przewodniczący Komisji**

**Arkadiusz Myrcha**

### **Pouczenie:**

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 10 ust. 4 ustawy z 9 marca 2017 r.). Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jana Kazimierza 10, 01-248 Warszawa, za pośrednictwem Komisji do spraw repriwatyizacji nieruchomości warszawskich, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 52 § 1, art. 53 § 1 oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2026 r., poz. 143; dalej: p.p.s.a.). Skarga powinna czynić zadość wymogom określonym w art. 57 p.p.s.a. Do skargi należy dołączyć jej odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom (w tym dla tut. organu), a ponadto jeżeli w Sądzie nie złożono załączników w oryginale po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych (art. 47 § 1 p.p.s.a.).

2. Zgodnie z art. 57 § 5 k.p.a. termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało: 1) wysłane w formie dokumentu elektronicznego do organu administracji publicznej, a nadawca otrzymał urzędowe poświadczenie odbioru; 2) nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym; 3) złożone w polskim urzędzie konsularnym; 4) złożone przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej; 5) złożone przez członka załogi statku morskiego kapitanowi statku; 6) złożone przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego.

Zgodnie z art. 71 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz. U. z 2025 r. poz. 366 z późn. zm.) Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej dokonał wyboru Poczty Polskiej Spółki Akcyjnej z siedzibą w Warszawie jako operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych w latach 2026 - 2035.

3. Wpis od skargi do sądu administracyjnego ma charakter stały i wynosi 200 (dwieście) zł zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2021 r. poz. 535).
4. W myśl zaś art. 243 § 1 p.p.s.a. stronie może być przyznane - na jej wniosek - prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych. Wniosek o przyznanie prawa pomocy powinien zawierać oświadczenie strony obejmujące dokładne dane o stanie majątkowym i dochodach, a jeżeli wniosek składa osoba fizyczna, ponadto dokładne dane o stanie rodzinnym oraz oświadczenie strony o niezatrudnieniu lub niepozostawaniu w innym stosunku prawnym z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym. Wniosek składa się na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru (art. 252 § 1 i § 2 p.p.s.a.). Zgodnie zaś z art. 244 § 1 p.p.s.a. prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.
5. Zgodnie z treścią art. 87 § 1 p.p.s.a. strona może złożyć wniosek o przywrócenie terminu do złożenia skargi na decyzję Komisji. Wniosek ten należy złożyć do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie za pośrednictwem Komisji, w terminie siedmiu dni od czasu ustania przyczyny uchybienia terminu. W piśmie tym należy uprawdopodobnić okoliczności wskazujące na brak winy w uchybieniu terminu. Równocześnie z wnioskiem strona powinna dokonać czynności, której nie dokonała w terminie. Po upływie roku od uchybionego terminu, jego przywrócenie jest dopuszczalne tylko w przypadkach wyjątkowych.
6. W myśl zaś art. 16 ust. 3 ustawy z 9 marca 2017 r. w zw. z art. 49 § 1 k.p.a., strony mogą być zawiadamiane o wszczęciu postępowania, decyzjach i innych czynnościach Komisji poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Zawiadomienie albo doręczenie uważa się za dokonane po upływie 7 dni od dnia publicznego ogłoszenia. Z uwagi na to, że doręczenie decyzji następuje w formie publicznego ogłoszenia Komisja informuje, że z treścią decyzji strony mogą zapoznać się w urzędzie zapewniającym obsługę administracyjno - biurową Komisji w dniach i godzinach pracy tego urzędu.
7. Zgodnie z treścią art. 49b § 1 k.p.a., w przypadku zawiadomienia strony zgodnie z art. 49 § 1 lub art. 49a o decyzji lub postanowieniu, które podlega zaskarżeniu, na wniosek strony, organ, który wydał decyzję lub postanowienie, niezwłocznie, nie później niż w terminie trzech dni od dnia otrzymania wniosku, udostępnia stronie odpis decyzji lub postanowienia w sposób i formie określonych we wniosku, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje organ, nie umożliwiają udostępnienia w taki sposób lub takiej formie.
8. Stosownie do treści art. 39 a ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r. od decyzji Komisji stronie nie przysługują przewidziane w odrębnych przepisach środki prawne wzruszenia decyzji dotyczące wznowienia postępowania, uchylenia, zmiany lub stwierdzenia nieważności decyzji.