



Warszawa, dnia 23 lipca 2026 r.

Sygn. akt KR I R 16/26

DECYZJA nr KR I R 16/26

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w składzie:

Przewodniczącego Komisji:

Arkadiusz Myrcha

Członkowie Komisji:

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

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 lipca 2026 r.

w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 lipca 2009 r. nr 302/GK/DW/2009;

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, A Ł , T Ł ,
A Ł i R: Ł .

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a i art. 30 ust. 1 pkt 4, art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2021 r. poz. 795; dalej: ustawa z dnia 9 marca 2017 r.). w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r., poz. 1691, dalej: k.p.a.),

orzeka:

stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 lipca 2009 r. nr 302/GK/DW/2009 w całości.

UZASADNIENIE

I. Przebieg postępowania administracyjnego przed Komisją.

Postanowieniem z dnia 1 kwietnia 2026 r. Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 w zw. z art. 16 ust. 1 i 2, w zw. z art. 16a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie o sygn. KR I R 16/26 dotyczące decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 lipca 2009 r. nr 302/GK/DW/2009, ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego do zabudowanego gruntu o pow. 509 m², dla którego jest prowadzona jest księga wieczysta nr (dawne oznaczenie hipoteczne nr . P.) położonego w Warszawie przy ul. Witkiewicza 29, oznaczonego jako działka nr z obrębu , w udziale po 1/2 części na rzecz właścicieli: lok. nr 2 – A i T małż. Ł i nr 1 - A i R małż. Ł .

Postanowieniem z dnia 1 kwietnia 2026 r. Komisja na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., zawiadomiła właściwe organy administracji oraz sądy o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego w sprawie nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Witkiewicza 29 oraz zwróciła się do Społecznej Rady z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiocie ww. decyzji.

Zawiadomieniem z dnia 1 kwietnia 2026 r. Komisja zawiadomiła strony postępowania o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w sprawie ww. decyzji Prezydenta m.st. Warszawy.

Przedmiotowe postanowienia i zawiadomienie zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 14 kwietnia 2026 r.

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

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

W dniu 21 lipca 2026 r. Społeczna Rada złożyła opinię nr 31/2026.

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

1. Opis nieruchomości.

Przedmiotem niniejszej sprawy jest zabudowana działka gruntu o pow. 509 m², oznaczona jako działka ewidencyjna nr w obrębie położona w Warszawie przy ul. Witkiewicza 29, dla którego prowadzona jest księga wieczysta nr . Działka ta wchodziła w skład dawnej nieruchomości hipotecznej oznaczonej jako „hip. nr - P ”. W wyniku odnowienia ewidencji gruntów i budynków zakończonej w dniu 31 lipca 2006 r. powierzchnia działki ewidencyjnej nr uległa zmianie i wynosi 509 m², a nie 499 m². Granice działki nie uległy zmianie.

2. Pierwotny właściciel nieruchomości.

Zgodnie z zaświadczeniem Sądu Grodzkiego w Warszawie Oddziału Ksiąg Wieczystych z dnia 22 stycznia 1949 r. tytuł własności nieruchomości o powierzchni 504 m², położonej w Warszawie przy ul. Witkiewicza, dla której prowadzona była księga wieczysta pod nazwą „hip. nr - P ”, uregulowany był jawnym wpisem na imię L L , na mocy aktu z dnia 7 marca 1939 r. i wniosku z dnia 30 marca 1939 r. za Nr tej księgi.

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

Objęcie niniejszego gruntu w posiadanie przez Gminę m.st. Warszawy nastąpiło w dniu 28 listopada 1948 r., tj. z dniem ukazania się ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Nr 27 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy. W związku z czym, termin do złożenia wniosku dekretowego mijał w dniu 28 maja 1949 r.

4. Wniosek dekretowy.

W dniu 27 kwietnia 1949 r. L L , złożyła wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do nieruchomości położonej przy ul. Witkiewicza 29.

Z zaświadczenia Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia lipca 1961 r. wynika, że „wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej Nr hip. - P położonej przy ul. Witkiewicza nr 29, złożony w ustawowym terminie – nie został dotychczas rozpatrzony.”

5. Następstwo prawne po dawnej właścicielce.

L L z domu Z zmarła dnia marca 1982 r. Spadek po niej, na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego dla Warszawy-Pragi z dnia czerwca 1982 r., sygn. akt nabył z mocy ustawy bratanek Z Z w całości.

6. Sprzedaż praw i roszczeń. Następstwo prawne po nabywcach roszczeń.

Na mocy umowy sprzedaży z dnia kwietnia 1986 r. Rep. nr A , Z
Z (spadkobierca dawnej właścicielki) sprzedał budynek mieszkalny położony
w Warszawie przy ul. Witkiewicza 29 wraz z prawami i roszczeniami o oddanie w użytkowanie
wieczyste gruntu nieruchomości objętej księgą wieczystą nr hip. P , w 1/2 części
T J oraz K J i A J. po 1/4 części każdej z nich.

Na mocy umowy ustanowienia odrębnej własności lokali z dnia 1 marca 1987 r. Rep.
nr A. w budynku położonym w Warszawie przy ul. Witkiewicza 29 ustanowiona
została odrębna własność lokali w następujący sposób: K J i A J
otrzymały na wyłączną własność po 1/2 części lokal mieszkalny nr 1, T J - lokal
mieszkalny nr 2.

Na mocy umowy darowizny z dnia czerwca 1987 r. Rep. nr A , K
J darowała siostrze A J cały należący do niej udział wynoszący 1/2 część
we współwłasności lokalu nr 1 w ww. budynku, wraz z przynależnym do tego lokalu udziałem
we współwłasności części wspólnych budynku oraz prawami i roszczeniami o ustanowienie
użytkowania wieczystego, a T J darował córce K J cały lokal
mieszkalny nr 2 wraz z ww. prawami i roszczeniami.

Na mocy umowy sprzedaży z dnia 7 września 1999 r. Rep. nr A. , T
i A małż. Ł nabyli od K S z domu J lokal nr 2
w budynku przy ul. Witkiewicza 29 w Warszawie oraz prawa i roszczenia o przyznanie
użytkowania wieczystego działki gruntu na której znajduje się budynek w 1/2 części.

Na mocy umowy sprzedaży z dnia 29 stycznia 2001 r. Rep. nr A. , F
i A małż. Ł nabyli od A J -W lokal nr 1 w budynku przy
ul. Witkiewicza 29 w Warszawie oraz prawa i roszczenia o przyznanie użytkowania
wieczystego działki gruntu na której znajduje się budynek w 1/2 części.

7. Decyzja reprivatyzacyjna nr 302/GK/DW/2009.

Decyzją z dnia 1 lipca 2009 r. nr 302/GK/DW/2009, Prezydent m.st. Warszawy:

- ustanowił na 99 lat prawo użytkowania wieczystego do gruntu o powierzchni 509 m²,
położonego w Warszawie przy ul. Witkiewicza 29, opisanego w ewidencji gruntów jako działka
nr z obrębem , dla którego prowadzona jest obecnie księga wieczysta
nr na rzecz A i T małż. Ł w udziale wynoszącym
0,50 – związanym z prawem własności lokalu nr 2 oraz A i R i małż. Ł
w udziale wynoszącym 0,50 – związanym z prawem własności lokalu nr 1 (pkt I),

- ustalił z tego tytułu czynsz symboliczny w wysokości 509 zł (pkt II),
- wskazał, że na gruncie, do którego ustanawia się prawo użytkowania wieczystego, znajduje się 2 - kondygnacyjny budynek mieszkalny wybudowany przed 1945 r. stanowiący, zgodnie z art. 5 dekretu, odrębną od gruntu nieruchomość uregulowaną w KW nr oraz 1- kondygnacyjny budynek gospodarczy (garaż) wybudowany po 1945 r. (pkt III).

Nadto w decyzji z dnia 1 lipca 2009 r., stwierdzono, że:

- 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. W przedmiotowej umowie zostanie przeniesiona własność budynku gospodarczego (garażu), opisanego w pkt. III decyzji, za zaliczeniem nakładów (pkt VI),
- 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 (pkt VII),
- użytkownik wieczysty obowiązany jest korzystać z nieruchomości w sposób zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, w przypadku jego uchwalenia (pkt VIII),
- budynki wraz z urządzeniami winny być utrzymany w należyтым stanie (pkt IX),
- umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu przed upływem terminu, na jaki została zawarta, jeżeli użytkownik wieczysty nie przestrzega warunków określonych w pkt. VIII i IX, a także gdy korzysta z terenu w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie (pkt X),
- niniejsza decyzja nie narusza praw osób trzecich istniejących w dniu jej wydania, a wszelkie roszczenia wynikłe z naruszenia tych praw mogą być dochodzone na drodze cywilnej (pkt XI),
- prawa i obowiązki użytkowników wieczystych nie wymienione w niniejszej decyzji regulują przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz kodeksu cywilnego (pkt XII).

Decyzja ta nie została wykonana poprzez zawarcie aktu notarialnego.

8. Aktualny stan prawny nieruchomości.

Na dzień wydania niniejszej decyzji, właścicielem działki ew. nr jest Gmina Centrum w Warszawie (księga wieczysta nr). Współwłaścicielami budynku położonego na działce nr , dla którego prowadzona jest księga wieczysta nr , w którym zostały wyodrębnione dwa lokale nr 1 i 2 (księgi wieczyste nr i nr) co do 1/2 części są: A i T małż.

Ł oraz A i R małż. ł co do pozostałej 1/2 części.

9. Wniosek Prezydenta m.st. Warszawy o stwierdzenie nieważności decyzji.

W piśmie z dnia 5 sierpnia 2024 r. Prezydent m.st. Warszawy zwrócił się do Komisji o wszczęcie z urzędu postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji nr 302/GK/DW/2009 wskazując, że w przedmiotowej sprawie doszło do przeniesienia praw i roszczeń do nieruchomości warszawskiej.

10. Zgromadzony materiał dowodowy.

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie dokumentów zgromadzonych w toku postępowania rozpoznawczego (KR I R 16/26) oraz poprzedzających go czynności sprawdzających, w szczególności akt udostępnionych przez Prezydenta m.st. Warszawy, a także innych dokumentów mających istotny wpływ dla rozstrzygnięcia sprawy, gdyż nie budziły one wątpliwości Komisji co do ich autentyczności i prawdziwości, jak również nie zostały one podważone przez strony postępowania.

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

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

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

symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. W przepisie tym, dekretowy ustawodawca wyraźnie rozróżnił podmioty uprawnione jedynie do złożenia wniosku o przyznanie prawa do gruntu oraz podmioty, na rzecz których przyznanie tych praw miało nastąpić. Wskazał on wyraźnie na następstwo prawne wyłącznie dla określenia legitymacji do złożenia wniosku dekretowego, zaś dotychczasowego właściciela jako jedynego uprawnionego do uzyskania prawa do gruntu.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 10 kwietnia 2024 r. sygn. akt I OPS 1/23 „(...) Dekretowy ustawodawca związał bowiem restytucyjny skutek dekretu w jego art. 7 ust. 1 i 2 z odebraniem prawa własności tym dekretem, dlatego rozszerzenie kręgu uprawnionych o osoby, które nie utraciły żadnych praw na podstawie tego dekretu, zwłaszcza po 1997 r., tj. po wejściu w życie Konstytucji RP, nie znajduje również uzasadnienia w konstytucyjnej zasadzie ochrony własności. W art. 21 Konstytucji RP zapewniono bowiem ochronę właścicielom i ich spadkobiercom, a więc tylko tym, którzy w sprawach objętych dekretem warszawskim utracili własność w wyniku wejścia w życie tego dekretu oraz ich spadkobiercom, skoro pozbawienie własności uszczupliło masę spadkową. (...) Nie ma więc w systemie prawnym żadnych oczywistych podstaw wskazujących na dopuszczalność nabycia dekretowego statusu prawnego "dotychczasowego właściciela" gruntu warszawskiego w drodze czynności prawnej, zwłaszcza czynności ze sfery prawa cywilnego, mającej wywoływać skutki w postępowaniu administracyjnym określonym w art. 7 ust. 1 i ust. 2 dekretu".

Dla uzyskania przymiotu strony, w rozumieniu art. 28 k.p.a., konieczne jest istnienie normy prawa materialnego, która łączyłaby z faktem zawarcia umowy skutek w postaci przypisania nabywcy interesu prawnego. Stwierdzenie, że skutki czynności prawnej dokonanej przez podmiot prawa cywilnego, jeśli fakt jej zawarcia nie jest inkorporowany (włączony) przez ustawodawcę do treści normy materialnoprawnej prawa powszechnie obowiązującego, nie stanowią źródła interesu prawnego w przestrzeni prawa administracyjnego ze względu na to, że czynność ta nie ma charakteru normy prawnej. Zatem, cywilnoprawne nabycie roszczeń nie kreuje żadnych uprawnień procesowych w toku procedury dekretowej i nie upoważnia do udziału w postępowaniu administracyjnym.

Kwestia legitymacji nabywców praw i roszczeń dekretowych, została jednoznacznie rozstrzygnięta cytowaną wyżej uchwałą I OPS 1/23, potwierdzoną i doprecyzowaną uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2026 r., sygn. akt I OPS 4/25, gdzie wskazano, że nabywcy roszczeń wynikających z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. w sprawie o ustanowienie prawa

użytkowania wieczystego na podstawie przepisów dekretu. Co warto zaznaczyć, obie uchwały nie ustanowiły nowej normy prawnej, lecz dokonały wiążącej rekonstrukcji treści normy wynikającej z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego w zw. z art. 28 k.p.a.

Jak wskazano w uzasadnieniu uchwały I OPS 4/25: „dekret warszawski - akt normatywny z zakresu administracyjnego prawa materialnego – nie zawiera ogólnej regulacji następstwa prawnego. Wobec tego obowiązuje zasada, że w przypadku braku wyraźnej normy prawnej sukcesja singularna nie jest dopuszczalna. Nie zmienia tego brzmienie przepisu art. 30 § 4 k.p.a., odwołującego się do wstąpienia następców prawnych w ogół praw proceduralnych na miejsce podmiotu tracącego przymiot strony – w zawisłym postępowaniu. Norma ta dotyczy wyłącznie praw zbywalnych i znajduje zastosowanie właśnie w przypadku zbycia takich praw. Natomiast możliwość zbycia praw powinna wynikać z normy prawa materialnego. W odniesieniu do zdecydowanej większości praw publicznych takiej normy po prostu brakuje. W konsekwencji należy uznać za regułę, że publiczne prawa i obowiązki pozostają trwale związane z tą osobą, dla której zostały ustanowione, czyli - w realiach prawnych dekretu warszawskiego - dotychczasowego właściciela gruntu warszawskiego. Oznacza to, że tego rodzaju prawa są nieprzenoszalne i nie ma co do nich następstwa prawnego. Ani w dekrecie warszawskim, ani w żadnym innym akcie normatywnym nie zawarto regulacji, które przyznawałyby nabywcy praw określonych w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu przymiot strony w postępowaniu zmierzającym do ustanowienia prawa użytkowania wieczystego. Nie sposób także wskazać na przepis prawa powszechnie obowiązującego, który stwarzałby podstawy normatywne do zastąpienia dotychczasowego właściciela gruntu nabywcą praw wynikających z art. 7 dekretu. W konsekwencji podkreślono, że umowa sprzedaży wierzytelności nie może stanowić źródła interesu prawnego”.

W ocenie Komisji, przyznanie statusu strony nabywcy wierzytelności nabytej w drodze czynności cywilnoprawnej oraz przyznanie mu prawa użytkowania wieczystego w trybie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego stanowi rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w wyroku NSA z dnia 22 października 2024 r., sygn. akt I OSK 1055/20, w którym sąd jednoznacznie stwierdził, że brak legitymacji nabywcy wierzytelności określonej w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego w postępowaniu dekretowym stanowi wadę rażącego naruszenia prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Tożsamy pogląd Naczelny Sąd Administracyjny wyraził również w wyroku z dnia 28 stycznia 2025 r. sygn. akt I OSK 2363/21 oraz w wyroku z dnia 10 września 2025 r. sygn. akt I OSK 1889/22. Wskazać przy tym należy, iż uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego I OPS 1/23, wprost nie wyłącza tego rodzaju kwalifikacji prawnej. Brak jakiegokolwiek

wzmianki w treści oraz uzasadnieniu rzeczowej uchwały, co do możliwości stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej z tego powodu i na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., nie oznacza, że Naczelny Sąd Administracyjny odmówił kwalifikacji tego rodzaju wady jako wady rażącego naruszenia prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Gdyby tak było, Naczelny Sąd Administracyjny z całą pewnością wprost wypowiedziałby się na ten temat, czego nie uczynił.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że adresaci decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 lipca 2009 r. tj. A i T Ł oraz A i R Ł, nie są byliymi właścicielami nieruchomości objętej powołaną decyzją, nie są również spadkobiercami byłych właścicieli. Prezydent m.st. Warszawy przyznał jednak na ich rzecz prawo użytkowania wieczystego na podstawie przepisów dekretu warszawskiego wywodząc ich uprawnienie do zastosowania wobec nich art. 7 ust. 1 i 2 ww. dekretu z umów: z dnia kwietnia 1986 r. Rep. nr A, z dnia marca 1987 r. Rep. nr A, z dnia czerwca 1987 r. Rep. nr A, z dnia września 1999 r. Rep. nr A, z dnia stycznia 2001 r. Rep. nr A. Tymczasem, strony umów cywilnoprawnych nie mogą oczekiwać, bez istnienia ku temu normy prawa materialnego, że skutkiem tych umów nastąpi podmiotowa zmiana uprawnienia przyznanego w dekreście warszawskim. Uznanie tych umów za skuteczną podstawę, w rozumieniu prawa administracyjnego, do przyznania ww. osobom praw mocą decyzji z dnia 1 lipca 2009 r. wydanej na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego - stanowiło rażące naruszenie prawa.

Z tych też względów, Komisja uznała za zasadne stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 lipca 2009 r. w całości, albowiem jej beneficjentami uczyniono osoby, które w sposób oczywisty nie były uprawnione do uzyskania prawa użytkowania wieczystego, co uzasadnia zastosowanie art. 29 ust. 1 pkt 3 a art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

2. Elementy cywilno-prawne w decyzji reprivatyzacyjnej.

Odrębną wadliwość decyzji Prezydenta m.st. Warszawy, obarczoną kwalifikowaną wadą prawną, wyrażoną w art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. Komisja upatruje również w zamieszczeniu w niej postanowień odnoszących się do materii cywilnoprawnej, której organ administracji publicznej w sposób władczy nie może kształtować. W decyzji tej bowiem poza orzeczeniem o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego gruntu zabudowanej nieruchomości za czynszem symbolicznym, na rzecz beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnej (pkt. I-II) - co stanowi istotę rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej na gruncie art. 7 dekretu - zawarto

szereg dodatkowych postanowień (pkt. V-XII), ujętych w punktach, z których część wprost kształtuje sytuację prawną stron. I tak, w punkcie VIII decyzji reprivatyzacyjnej, organ stwierdził, że „użytkownik wieczysty obowiązany jest korzystać z nieruchomości w sposób zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego”. W pkt. X decyzji reprivatyzacyjnej organ stwierdził, że „nieprzestrzeganie przez użytkownika wieczystego warunków określonych w punkcie VIII i IX może skutkować rozwiązaniem umowy.” Ponadto „umowa o oddanie w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu przed upływem została zawarta również w przypadku, jeżeli użytkownik wieczysty korzysta z terenu w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie.” (pkt. X). Z kolei w pkt. XII decyzji wskazano, że prawa i obowiązki użytkownika wieczystego nie wymienione w decyzji regulują przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz Kodeksu cywilnego.

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

W tym względzie wskazać należy, że już w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 sierpnia 2010 r. sygn. akt I OSK 1364/09, wskazano, że użytkowanie wieczyste jest instytucją prawa cywilnego, a zatem przepisy Kodeksu cywilnego powinny służyć do określania warunków zawarcia umowy ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego. Rozwinięcie tej tezy można przy tym znaleźć w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 grudnia 2017 r. sygn. akt I SA/Wa 999/17, który konkludował, iż: „przepisy dekretu, nie zawierają przy tym

jakichkolwiek regulacji pozwalających na kształtowanie na etapie postępowania administracyjnego obowiązków przyszłego użytkownika wieczystego. Artykuł 7 ust. 3 in fine dekretu stanowi wprawdzie, że w razie uwzględnienia wniosku gmina określi warunki, pod którymi umowa może zastać zawarta. Jednakże określenie tych "warunków" - uregulowane obecnie w przepisach kodeksu cywilnego - odnosić należy do etapu postępowania cywilnego, które będzie dopiero prowadzone po wydaniu ww. decyzji. To właśnie w ramach tego drugiego etapu rozstrzyga się o "warunkach" zawarcia tej umowy. Skoro zatem normy prawa materialnego nie przewidziały w tym zakresie kompetencji orzeczniczych organów administracji publicznych, to sprawa ta, w myśl art. 2 § 3 k.p.c. należy do drogi postępowania cywilnoprawnego, (...) w tej kwestii rozstrzygnięcie Prezydenta (...) zostało wydane bez podstawy prawnej ". Powyższe potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 grudnia 2024 r. sygn. akt I SA/Wa 1095/23, wydanym co do nieruchomości przy ul. Krakowskie Przedmieście 39.

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

Wskazać trzeba, iż przepisy dekretu, nie zawierają jakichkolwiek regulacji pozwalających na kształtowanie na etapie postępowania administracyjnego obowiązków przyszłego użytkownika wieczystego. Tymczasem w pkt. VII ww. decyzji organ, określił, że niestawienie się nabywców bez usprawiedliwienia w Kancelarii Notarialnej w celu podpisania umowy ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu w wyznaczonym terminie, będzie stanowić podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji jako bezprzedmiotowej. Komisja zwraca tu uwagę, że takie postanowienia stanowią rozstrzygnięcie o charakterze władczym, o którym mowa jest w art. 162 § 1 pkt 2 k.p.a. Nadto, uznanie przez organ decyzji jako bezprzedmiotowej także pociąga za sobą skutek w postaci stwierdzenia wygaśnięcia decyzji, zgodnie z art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. Mając na uwadze powyższe nie sposób jest uznać, że postanowienia zawarte w pkt VI decyzji reprivatyzacyjnej mają jakkolwiek charakter wyłącznie informacyjny, bowiem ich władczy charakter wynika wprost z art. 162 k.p.a.

Przepisy dekretu nie stanowią również podstawy do określania innych warunków przyszłej umowy ustanowienia użytkowania wieczystego, tj. warunków jej zawarcia czy rozwiązania (pkt. X decyzji) i konsekwencji zbycia prawa użytkowania wieczystego (pkt V), korzystania z nieruchomości i budynku przez użytkowników wieczystych (pkt VIII i IX), czy

też określania źródła praw i obowiązków użytkowników wieczystych, inne niż wydana decyzja administracyjna (pkt. XII decyzji). Nie ulega bowiem wątpliwości, iż rozstrzygnięcia te, nie należą do sfery prawnej kształtowanej w drodze decyzji administracyjnej. Określenie bowiem tych „warunków” - uregulowanych obecnie w przepisach kodeksu cywilnego – odnosić należy do etapu postępowania cywilnego, które będzie dopiero prowadzone po wydaniu ww. decyzji. To właśnie w ramach tego drugiego etapu, a nie w decyzji administracyjnej, rozstrzyga się o „warunkach” zawarcia tej umowy.

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

Nadto podnieść trzeba, iż organ poprzedził te elementy decyzji sformułowaniem „oraz stwierdzam, że”, co powoduje, że postanowienia te mają walor rozstrzygający sprawę, a nie informacyjny. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 kwietnia 2024 r. w sprawie o sygn. akt I OSK 1741/22 (dot. ul. Wilczej 6), postanowienia decyzji po zwrocie „stwierdzam”, nie mogą być przyjęte jako noszące cechy wyłącznie informacyjne, pozbawione waloru rozstrzygnięcia sprawy, wskazującym na wolę organu wyłącznie poinformowania stron o określonych okolicznościach sprawy. Po pierwsze, postanowienia decyzji nie zostały poprzedzone zwrotem „oraz informuje” lub innym równoznacznym, wskazującym na wolę organu wyłącznie poinformowania strony o określonych okolicznościach sprawy. Po drugie, w ocenie sądu, wypowiedź organu w decyzji po słowach „stwierdzam” nie ma charakteru informacyjnego, gdyż struktura decyzji zaprzecza temu, aby organ w tym zakresie chciał stronie jedynie wyjaśnić okoliczności sprawy lub o nich poinformować. Postanowienia decyzji znajdują się w części imperatywnej decyzji, w której organ wyraża wolę

ukształtowania sprawy administracyjnej, a rozstrzygnięcia w tym zakresie znajdują się wśród kilkunastu innych rozstrzygnięć organu. Po trzecie, postanowienia organu w decyzji zostały poprzedzone zwrotem „oraz stwierdzam”, który pozostaje charakterystyczny dla decyzji administracyjnych o charakterze deklaratoryjnym, a więc administracyjnego aktu stosowania prawa, który nie tworzy nowej sytuacji prawnej, lecz potwierdza wcześniejsze jej powstanie na mocy prawa. Zwrot ten nie może zatem otrzymywać w niniejszej sprawie znaczenia odmiennego od tego, które jest powszechnie stosowane przy rozstrzyganiu spraw decyzją administracyjną o deklaratoryjnym charakterze.

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

3. Podstawy prawne wydania decyzji.

Przepis art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. pozwala na stwierdzenie nieważności decyzji reprivatyzacyjnej lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a. lub w przepisach szczególnych. Z kolei, w myśl art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4, jeżeli wystąpią przesłanki wskazane w art. 30 ust. 1 od pkt 1 do 8. Artykuły te nawiązują do art. 156 § 1 k.p.a. Stosownie zaś do treści jego pkt 2, organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Rażące naruszenie prawa zachodzi jedynie wówczas, gdy treść decyzji pozostaje w oczywistej i jednoznacznej sprzeczności z bezpośrednio stosowaną normą prawa materialnego, której znaczenie nie budzi wątpliwości interpretacyjnych. Innymi słowy, rażące naruszenie prawa zachodzi, gdy rozstrzygnięcie jest w sposób oczywisty niezgodne z obowiązującym stanem prawnym i stanowi zaprzeczenie treści normy prawnej mającej zastosowanie w danej sprawie (wyrok NSA z dnia 28 lipca 2016 r., sygn. akt I OSK 2519/14, CBOSA).

W analizowanej sprawie, decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 lipca 2009 r. nr 302/GK/DW/2009, została wydana z rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. Stroną tej decyzji były bowiem osoby, która nie posiadały interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Skutkiem tego rażącego błędu było nie tylko bezpodstawne przyznanie prawa, ale także naruszenie zasady legalizmu, o której mowa w art. 6 k.p.a., ponieważ organ przekroczył zakres swojej kompetencji, udzielając ochrony podmiotowi, który nie był legitymowany przez ustawę do uzyskania prawa użytkowania wieczystego w reżimie publicznoprawnym. Tego rodzaju naruszenie nie może być uznane za omyłkę proceduralną, lecz musi być zakwalifikowane jako ciężka, kwalifikowana wada prawna, wypełniająca przesłankę z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Wiązało się to również z negatywnymi skutkami w sferze społeczno-gospodarczej, albowiem skutkowało bezpodstawnym wzbogaceniem beneficjentów poprzez ustanowienie na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego kosztem mienia publicznego, należącego do m.st. Warszawy.

Ponadto doszło do rażącego naruszenia art. 6 k.p.a. poprzez rozstrzygnięcie w drodze decyzji administracyjnej w zakresie nie należącym do właściwości organów. W konsekwencji decyzja reprivatyzacyjna obarczona jest takimi wadami prawnymi, które uzasadniają przyjęcie rażącego naruszenia prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a.

Kontrolowana decyzja Prezydenta m.st. Warszawa z dnia 1 lipca 2009 r. nr 302/GK/DW/2009 nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. W myśl wskazanego przepisu, 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 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wskazana definicja zawiera w sobie dwa elementy, z których jeden konstituuje zasadę, a drugi wyjątek od niej.

W niniejszej sprawie, beneficjenci nie zawarli umowy o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego oraz nie przenieśli przysługujących im praw do przedmiotowej nieruchomości na osoby trzecie. Dlatego też w niniejszej sprawie nie wystąpiły nieodwracalne skutki prawne. Tym samym zachodziły podstawy do stwierdzenia nieważności przedmiotowej decyzji.

4. Strony postępowania rozpoznawczego.

Na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Jako strony postępowania przyjęto A Ł , T Ł , A Ł , i R Ł (beneficjentów decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 lipca 2009 r. nr 302/GK/DW/2009 ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego).

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

5. Konkluzja.

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a i art. 30 ust. 1 pkt 4 r., art. 38 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., Komisja stwierdziła nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 lipca 2009 r. nr 302/GK/DW/2009.

Przewodniczący Komisji
Arkadiusz Myrcha



Pouczenie:

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

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

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

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

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