



Warszawa, dnia 8 marca 2023 r.

Sygn. akt KR VI R 47/22

DECYZJA nr KR VI R 47/22

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Sebastian Kaleta

Członkowie Komisji:

Paweł Lisiecki, Bartłomiej Opaliński, Łukasz Kondratko, Robert Kropiwnicki, Sławomir Potapowicz, Adam Zieliński,

po rozpoznaniu w dniu 8 marca 2023 r. na posiedzeniu niejawnym,

sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia listopada 2014 r. Nr dotyczącej nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Pustelnickiej 4, sprostowanej postanowieniem Prezydenta m.st. Warszawa z dnia kwietnia 2019 r. Nr

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawa i E W

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a 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. 7 ust. 1 Dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. poz. 279 oraz z 1985 r. poz. 99; dalej: Dekret) oraz w zw. z art. 28 k.p.a. i art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000; dalej: k.p.a.) w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

orzeka:

stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia listopada 2014 r. Nr sprostowanej postanowieniem Prezydenta m.st. Warszawa z dnia kwietnia 2019 r. Nr w całości.

UZASADNIENIE

I.

Przebieg postępowania administracyjnego przed Komisją do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich.

Postanowieniem z dnia 14 września 2022 r., sygn. akt KR VI R 47/22, 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 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia listopada 2014 r. Nr ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego do zabudowanego gruntu o pow. 258 m², położonego w Warszawie przy ul. Pustelnickiej 4, oznaczonego jako działka ew. nr z obrębu dla którego Sąd Rejonowy w W. prowadzi księgę wieczystą nr , hip nr - parcela , , sprostowanej postanowieniem Prezydenta m.st. Warszawa z dnia kwietnia 2019 r. Nr .

Postanowieniem z dnia 14 września 2022 r. Komisja na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. zawiadomiła o wszczęciu postępowania rozpoznawczego właściwe organy oraz sądy.

Postanowieniem z dnia 14 września 2022 r. Komisja zwróciła się do Społecznej Rady o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia listopada 2014 r. Nr .

Zawiadomieniem z dnia 14 września 2022 r. Komisja poinformowała o wszczęciu postępowania rozpoznawczego strony: Miasto Stołeczne Warszawa i E W .

Powyższe postanowienia i zawiadomienie z dnia 14 września 2022 r. zostały ogłoszone na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w zakładce Komisja Weryfikacyjna w dniu 21 września 2022 r.

Zawiadomieniem z dnia 17 lutego 2023 r. poinformowano strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Powyższe zawiadomienie zostało ogłoszone na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w zakładce Komisja Weryfikacyjna w dniu 17 lutego 2023 r.

W dniu 7 marca 2023 r. Społeczna Rada złożyła opinię w niniejszej sprawie, wnosząc o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia listopada 2014 r. Nr w całości.

II.

Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje:

1. Opis nieruchomości.

1.1. Dawna parcela „...”, stanowiąca część nieruchomości: „...”, rej. hip. „...”, o pow. 563,61 m², położona była w Warszawie przy ul. Pustelnickiej 4. Faktycznego podziału tej parceli dokonali jej dawni właściciele w latach 30-tych XX wieku, wskutek czego powstały dwie nieruchomości – jedna położona przy ul. Pustelnickiej 4, druga przy ul. Pustelnickiej 4 A.

1.2. W skład ww. dawnej nieruchomości wchodzi m.in. obecna działka ew. nr „...”, z obrębem „...”, o pow. 258 m². Jest ona położona przy ul. Pustelnickiej 4. Dla działki tej Sąd Rejonowy dla Warszawy - Mokotowa w Warszawie od 2003 r. prowadzi księgę wieczystą nr „...”. Działka ta nie jest obciążona prawami osób trzecich, w tym użytkowaniem wieczystym. Jej wyłącznym właścicielem jest Miasto Stołeczne Warszawa.

1.3. Działka ew. nr „...” jest zabudowana budynkiem mieszkalnym o pow. 82 m². Stanowi on część domu szeregowego, którego druga połowa jest usytuowana przy ul. Pustelnickiej 4 A. Obiekt ten został wybudowany w 1936 r. W wyniku działań wojennych został on zakwalifikowany do I kategorii zniszczeń – budynek nieuszkodzony.

1.4. Dom przy ul. Pustelnickiej 4 stanowi odrębny od grunty przedmiot własności. Sąd Rejonowy dla Warszawy - Mokotowa w Warszawie prowadzi dla niego księgę wieczystą nr „...”, która została założona w 1969 r. Jego wyłącznym właścicielem jest obecnie E... i W... W budynku tym dotychczas nie wyodrębniono odrębnej własności lokali i nie jest on obciążony prawami osób trzecich.

1.5. Na działce ew. nr „...” znajduje się również nieprzylegający do ww. domu garaż, który ma powierzchnię 29 m² i nie ma założonej odrębnej księgi wieczystej. Jest on usytuowany w lewym górnym rogu posesji, w kierunku przeciwnym do ul. Pustelnickiej. Obiekt ten został wybudowany w bliżej nieustalonym okresie – najpóźniej w sierpniu 1947 r. Pierwsze informacje o możliwości jego powstania pochodzą z 1938 r. W dniu „...” września 1938 r. M... M... złożył bowiem do Zarządu Miejskiego w m.st. Warszawie wniosek o zatwierdzenie projektu budowy garażu na nieruchomości przy ul. Pustelnickiej 4. Dokument ten przewidywał usytuowanie tego budynku w jej prawym górnym rogu, w kierunku przeciwnym do ul. Pustelnickiej.

1.6. Na usytuowanie na przedmiotowej posesji jednego garażu wskazują również notatka oraz mapa określające poziom zniszczeń w wyniku działań wojennych, a udostępnione przez Archiwum Państwowe w Warszawie. Z kolei z trzech pism z dnia: „...” sierpnia 1947 r.,

września 1947 r. oraz października 1947 r. wynikało, iż Zarząd Miejski w m.st. Warszawie stwierdził samowolę budowlaną na nieruchomości przy ul. Pustelnickiej 4 w postaci postawienia tam przez R. i B. obiektu garażowego.

1.7. Z kolei na istnienie dwóch garaży – jednego na nieruchomości przy ul. Pustelnickiej 4 i drugiego na posesji przy ul. Pustelnickiej 4a wskazują: mapa z 1968 r. znajdująca się w aktach księgi wieczystej nr [] oraz mapa z 1982 r. znajdująca się w aktach księgi wieczystej nr []. Z dokumentów tych wynikało, że w datach ich sporządzania na działce przy ul. Pustelnickiej 4 znajdował się garaż usytuowany w lewym jej górnym rogu, w kierunku przeciwnym do ul. Pustelnickiej. Z kolei na nieruchomości przy ul. Pustelnickiej 4 A znajdował się garaż usytuowany w jej prawym górnym rogu, w kierunku przeciwnym do ul. Pustelnickiej.

2. Spadkobranie praw do nieruchomości i ich zbycie.

2.1. Zgodnie z zaświadczeniem Sądu Rejonowego [] w W. nr L.dz. [] z [] grudnia 2002 r. tytuł własności parceli „ []”, stanowiącej część nieruchomości: „ []”, rej. hip. [] zapisany był jawnym wpisem na imię M. M. oraz F. B. w częściach równych, niepodzielnie.

2.2. Postanowieniem Sądu Powiatowego [] w W. z dnia [] sierpnia 1968 r., sygn. akt [], stwierdzono, że spadek po F. B. przypadł R. B. oraz H. O. w 1/2 każdemu z nich.

2.3. Umową sprzedaży z dnia [] listopada 1968 r., Rep. [], sporządzoną w formie aktu notarialnego przed notariuszem T. P. R. B. oraz H. O. sprzedali J. i W. małżonkom K. cały należący do nich dom jednorodzinny położony w Warszawie przy ul. Pustelnickiej 4, wraz z prawami i roszczeniami o przyznanie prawa użytkowania wieczystego do gruntu za 120 000,00 zł. Umowę tą zawarto pod warunkiem, że Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy nie skorzysta z prawa pierwokupu budynku, które mu przysługiwało na zasadzie ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32 poz. 159). Strony zobowiązały się przy tym zawrzeć umowę przenoszącą własność po otrzymaniu oświadczenia Prezydium o nieskorzystaniu z prawa pierwokupu.

2.4. Uchwałą nr [] z dnia [] grudnia 1968 r. Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy postanowiło nie skorzystać z ww. prawa pierwokupu.

2.5. Umową z dnia [] stycznia 1969 r., Rep. [], sporządzoną w formie aktu notarialnego przed notariuszem T. P. R. B. oraz H.

O w wykonaniu umowy z dnia . . . listopada 1968 r. wyrazili bezwarunkową zgodę na przejście własności przedmiotu sprzedaży na J . . . i W . . . K W umowie tej znalazł się zapis, z którego wynikało, że małżeństwo K nabyli dom przy ul. Pustelnickiej 4 na zasadzie wspólności ustawowej.

2.6. Postanowieniem Sądu Rejonowego w W z dnia lipca 2004 r., sygn. akt , stwierdzono, że spadek po J . . . K nabyły na podstawie ustawy W K oraz E W w częściach równych po 1/2 części spadku każda z nich.

2.7. Aktem poświadczenia dziedziczenia z dnia . . . stycznia 2022 r., Rep. sporządzonym przed notariuszem I P -G poświadczono, że spadek po W K nabyła z mocy ustawy E W w całości.

3. Objęcie gruntu i złożenie wniosku dekretowego.

3.1. Objęcie gruntu położonego przy ul. Pustelnickiej 4 nastąpiło w dniu . . . sierpnia 1948 r., tj. w dniu ukazania się ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym nr . . . Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego w m.st. Warszawie. W związku z tym termin do złożenia wniosku dekretowego upłynął w dniu . . . tego 1949 r.

3.2. W piśmie z dnia . . . stycznia 1949 r., które wpłynęło do Zarządu Miejskiego m.st. Warszawa w dniu . . . stycznia 1949 r., M M oraz F i B złożyli wniosek o przyznanie im prawa własności czasowej ww. nieruchomości.

4. Postępowanie dekretowe.

4.1. Wniosek dekretowy złożony w dniu . . . stycznia 1949 r. nie został rozpoznany aż do dnia . . . listopada 2014 r.

4.2. Decyzją z dnia . . . listopada 2014 r., Nr , Prezydent m.st. Warszawa ustanowił prawo użytkowania wieczystego do zabudowanego gruntu o pow. 258 m², położonego w Warszawie przy ul. Pustelnickiej 4, oznaczonego jako dz. ew. nr . . . na rzecz: W K (omyłkowo wskazanej jako W K) w udziale wynoszącym 1/2 części i E W w udziale wynoszącym 1/2 części (pkt 1 decyzji). Z tego tytułu ustalono czynsz symboliczny w wysokości 258 zł netto (pkt 2 decyzji). W pkt 4 decyzji wskazano, że przedmiotowy grunt jest zabudowany wyłącznie budynkiem mieszkalnym uregulowanym w księdze wieczystej nr , stanowiącym 1/2 części budynku bliźniaczego wybudowanego przed 1945 r., a zatem spełniającym przesłanki z art. 5 Dekretu

z dnia 26 października 1945 r. i stanowiącym odrębną od gruntu nieruchomości, pozostającą współwłasnością następców prawnych dawnych właścicieli.

W jej uzasadnieniu wskazano, że wysokość udziałów przyznanego prawa użytkowania wieczystego oraz następstwo prawne beneficjentów decyzji po właścicielach hipotecznych ustalono na podstawie: postanowienia Sądu Powiatowego w W z dnia sierpnia 1968 r., sygn. akt umowy z dnia listopada 1968 r., Rep. umowy z dnia stycznia 1969 r., Rep. oraz postanowienia Sądu Rejonowego w W z dnia lipca 2004 r., sygn. akt

4.3. Pismem z dnia czerwca 2018 r. pełnomocnik W K i E W wniósł o sprostowanie błędu pisarskiego dot. nazwiska W K. Nadto zwrócił się o zmianę wysokości udziałów w prawie użytkowania wieczystego przyznanego obu stronom. Podkreślił, że prawidłowo powinno dojść do przyznania W K udziału w wysokości 3/4, a E W w wysokości 1/4.

W związku z powyższym, postanowieniem z dnia kwietnia 2019 r., Nr Prezydent m.st. Warszawa sprostował oczywistą omyłkę pisarską w decyzji z dnia listopada 2014 r., Nr , poprzez wpisanie w jej pkt 1 prawidłowego nazwiska W K w miejsce nieprawidłowego „K”.

4.4. Następnie decyzją z dnia kwietnia 2019 r., Nr , Prezydent m.st. Warszawa na podstawie art. 155 k.p.a. zmienił swą decyzję z dnia listopada 2014 r. w ten sposób, że ustanowił prawo użytkowania wieczystego do gruntu zabudowanego stanowiącego dz. ew. nr na rzecz: W K w udziale wynoszącym 3/4 części i E' W w udziale wynoszącym 1/4 części.

W jej uzasadnieniu wskazano, że w komparycji zmienianej decyzji w sposób błędny zostały wskazane wielkości udziałów w prawie użytkowania wieczystego przysługujących stronom postępowania. W K winien bowiem przysługiwać udział w wysokości 3/4 części, natomiast E W w wysokości 1/4 części.

4.5. W piśmie z dnia września 2019 r. pełnomocnik W / K i E W wniósł o zmianę decyzji z dnia listopada 2014 r., Nr na podstawie art. 155 k.p.a. poprzez uzupełnienie jej rozstrzygnięcia. Podkreślił, że należy dodatkowo w tym akcie zamieszczyć informację, wedle której ww. grunt zabudowany jest również budynkiem garażowym stanowiącym odrębną od gruntu nieruchomości, a pozostającą współwłasnością następców prawnych byłych właścicieli.

4.6. W dniu 31 grudnia 2020 r. m.st. Warszawa złożyło do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W... wniosek o wszczęcie postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności ww. ostatecznej decyzji z dnia 11 listopada 2014 r. lub o rozważenie wszczęcia tego rodzaju postępowania z urzędu. W jego uzasadnieniu wskazano, że na dz. ew. nr... znajduje się nie tylko budynek mieszkalny, co zostało wskazane w decyzji Nr... lecz również garaż. Obiekt ten stanowi prawdopodobnie odrębną od gruntu nieruchomości, będącą współwłasnością następców prawnych byłych właścicieli. Przed wydaniem decyzji zwrotowej organ I instancji nie przeprowadził analizy statusu tego budynku, a faktu jego istnienia nie wskazał w sentencji tego aktu administracyjnego. Dlatego też doszło do naruszenia art. 7 i 77 § 1 k.p.a. w zw. z art. 104 § 2 k.p.a.

W związku z powyższym, Samorządowe Kolegium Odwoławczego w W... wszczęło w tym przedmiocie postępowanie oznaczone sygn. akt... Dotychczas nie wydano rozstrzygnięcia w tej sprawie.

4.7. Decyzją z dnia 11 kwietnia 2021 r., Nr... Prezydent m.st. Warszawa odmówił dokonania zmiany swej ostatecznej decyzji z dnia 11 listopada 2014 r. Nr... zmienionej decyzją Nr... z dnia 11 kwietnia 2019 r.

W jej uzasadnieniu wskazano, że w świetle orzecznictwa decyzja przyznająca prawo użytkowania wieczystego nie podlega zmianie na podstawie art. 155 k.p.a. w zakresie dotyczącym ustalenia stanu zagospodarowania działki nawet w sytuacji, gdy nie było ono prawidłowe.

4.8. W dniu 11 kwietnia 2021 r. pełnomocnik V... K... i E... W... wniósł odwołanie od ww. decyzji Prezydenta m.st. Warszawa z dnia 11 kwietnia 2021 r.

Wskutek tego, Samorządowe Kolegium Odwoławczego w W... wszczęło w tym przedmiocie postępowanie oznaczone sygn. akt... Dotychczas nie wydano rozstrzygnięcia w tej sprawie.

4.9. Decyzja z dnia 11 listopada 2014 r., Nr..., nie została dotychczas wykonana poprzez zawarcie aktu notarialnego.

5. Zgromadzony materiał dowodowy.

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie: akt sprawy o sygn. KR VI R 47/22 (2 tomy), akt udostępnionych przez Urząd m.st. Warszawy dot. nieruchomości przy ul. Pustelnickiej 4 i 4A (6 tomów), akt SKO w Warszawie sygn.:

... (3 tomy), poświadczonej za zgodność kopii akt hip. nr... (1 tom), poświadczonych za zgodność kopii akt KW nr: ... (1 tom),

	(1 tom),		(1 tom) i		(1 tom), akt
Sądu Rejonowego		w W		sygn. akt	(1 tom) oraz akt
Sądu Powiatowego		w W		sygn. akt	(1 tom).

III.

Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja zważyła, co następuje:

1. Rażąco naruszenie art. 7 ust. 1 Dekretu z dnia 26 października 1945 r. w zw. z art. 28 k.p.a.

1.1. Przepisem definiującym pojęcie strony postępowania administracyjnego, w tym również strony postępowania o przyznanie prawa użytkowania wieczystego na podstawie przepisów Dekretu 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.

1.2. Jak przyjęto w orzecznictwie, pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 k.p.a., może być wyprowadzone tylko z przepisów prawa materialnego, czyli z normy prawnej, która stanowi podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku (por. wyrok NSA z dnia 19 stycznia 1995 r., I SA 1326/93). W przypadku spraw dekretowych tego rodzaju regulacją jest art. 7 ust. 1 Dekretu. 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.

1.3. Art. 28 k.p.a. nie wypowiada się przy tym wprost na temat skutków różnego rodzaju zdarzeń o charakterze cywilnoprawnym, w tym skutków umów na możliwość przypisania danemu podmiotowi statutu strony postępowania administracyjnego. W kwestii tej wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 30 czerwca 2022 r., I OPS 1/22, w ocenie Komisji ostatecznie rozstrzygając niniejsze zagadnienie. W orzeczeniu wskazano, że „W przestrzeni prawa administracyjnego (...), normy prawne mają charakter bezwzględnie wiążący. Stosunki administracyjnoprawne mają natomiast charakter jednostronny ściśle powiązany z władczymi kompetencjami organów administrujących. W

konsekwencji nie może być tu mowy o swobodzie podejmowania czynności prawnych na wzór swobody właściwej prawu prywatnemu. Konsekwencją bezwzględnego wiązania norm prawa administracyjnego jest to, że żadna ze stron stosunku administracyjnoprawnego nie może nigdy modyfikować ani tym bardziej wyłączać normy tego prawa i zachowywać się nawet niesprzecznie z tą normą, ale w sposób ustalony przez samą tę stronę. Strona, jaką jest podmiot usytuowany na zewnątrz systemu administracji publicznej, nie może sama ustalać treści i sposobu swojego zachowania, a powinna się w całości podporządkować prawu (...). Aksjologia prawa administracyjnego potwierdza (..), że źródłem sytuacji prawnych w prawie administracyjnym mogą być wyłącznie normy prawne i jedynie bezpośredni związek interesu indywidualnego z tymi normami pozwala kwalifikować go jako interes prawny. (...) Skutki czynności prawnej dokonanej przez podmioty prawa cywilnego samoistnie nie stanowią źródła interesu prawnego w przestrzeni prawa administracyjnego. Jeśli ustawodawca widzi potrzebę ścisłego wiązania w przestrzeni prawa administracyjnego sytuacji prawnej określonego podmiotu z aktami i czynnościami z zakresu prawa cywilnego, to ustanawia odrębną normę prawną, w której treści bezpośrednio nawiązuje do tych aktów lub czynności”. W konsekwencji powyższego Naczelny Sąd Administracyjny wywodził, że „z samej umowy przelewu, ujętej w art. 509 k.c., której przedmiotem jest wierzytelność odszkodowawcza za odjęcie prawa własności nieruchomości w wyniku zdarzenia lub aktu ze sfery prawa publicznego, nabywcy tej wierzytelności w sprawie o ustalenie odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 u.g.n., nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. Dla uzyskania przymiotu strony, w rozumieniu art. 28 k.p.a., konieczne jest istnienie normy prawa materialnego, która łączyłaby z faktem zawarcia umowy przelewu wierzytelności skutek w postaci przypisania nabywcy wierzytelności interesu prawnego”.

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

cywilnoprawne, statuty, regulaminy, przepisy wewnętrzne i korporacyjne (por. P. Gołaszewski, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2017, s. 221).

1.5. Wyżej opisane poglądy nie znalazły jednak swego odzwierciedlenia przy rozstrzygnięciu wniosków o przyznanie prawa użytkowania wieczystego w stosunku do gruntów warszawskich. Przyjęto bowiem, że w omawianym zakresie nie występują jakiegokolwiek ograniczenia, a więc prawa przyznane przez Dekret mogą być zbywane jak typowe roszczenia cywilnoprawne o charakterze majątkowym. W rezultacie tego pojawił się proceder określany kolokwialnie jako „handel roszczeniami”. Polegał on na nabywaniu od osób wskazanych w art. 7 ust. 1 Dekretu praw do żądania ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, które następnie były realizowane przez Prezydenta m.st. Warszawy w toku tzw. reprivatyzacji warszawskiej. Prezydent uznawał bowiem nabywców tego rodzaju „roszczeń” za strony postępowania dekretowego w rozumieniu art. 28 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 Dekretu, tj. za następców prawnych dotychczasowych właścicieli gruntu. Warto przy tym podkreślić, że zbywanie omawianych praw odbywało się częstokroć w niejasnych okolicznościach, w szczególności za cenę znacznie niższą niż ich wartość rynkowa i przy wykorzystaniu trudnej sytuacji materialnej lub życiowej właścicieli hipotecznych albo ich spadkobierców. W efekcie tego wydawano liczne decyzje zwrotowe na rzecz podmiotów, które nie były bezpośrednio pokrzywdzone nacjonalizacją gruntów warszawskich. Jednocześnie proces ten wiązał się z dodatkowymi negatywnymi konsekwencjami społecznymi i ekonomicznymi. Z jednej bowiem strony doszło do znacznego uszczuplenia mienia publicznego pozostającego w dyspozycji Skarbu Państwa i m.st. Warszawa, w szczególności do zmniejszenia liczby posiadanych lokali socjalnych. Z drugiej zaś strony, omawiany proceder często prowadził do: nadmiernych podwyżek czynszów lokatorskich w reprivatyzowanych nieruchomościach, eksmisji lokatorów, a nawet stosowania w stosunku do nich aktów przemocy. Nie jest więc zaskakującym fakt, iż uznawanie praw wynikających z art. 7 ust. 1 Dekretu za rodzaj roszczeń cywilnoprawnych spotykał się z surową krytyką, zwłaszcza ze strony organizacji społecznych broniących praw lokatorów.

1.6. Respektowanie przez Prezydenta m.st. Warszawy praktyki „handlu” uprawnieniami wynikającymi z Dekretu nie spotkało się jednak z aprobatą Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyrokach z dnia 29 sierpnia 2022 r. I OSK 2034/20 i I OSK 2875/20 wskazano bowiem, że „Przepisy dekretu warszawskiego nie normują (...) skutków prawnych nabycia praw określonych w tym dekrecie przez osoby, które zawarły takie umowy (*dopisek: umowy nabycia udziałów w prawach i roszczeniach wynikających z art. 7 ust. 1 Dekretu*). Przedmiotem tych umów nie jest bowiem prawo własności gruntu nieruchomości

warszawskiej, skoro według art. 1 powołanego dekretu, wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy przeszły na własność gminy m.st. Warszawy (...). Skutki prawne wspomnianych wyżej umów w sferze podmiotowej dla wydania decyzji na podstawie dekretu warszawskiego o przyznaniu praw określonych w tym dekrete należy zatem ocenić przez pryzmat przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, tj. przez pryzmat art. 28, w którym przymiot strony postępowania administracyjnego został oparty przez ustawodawcę na przysługiwaniu interesu prawnego lub obowiązku, którego dotyczy to postępowanie. Należy przy tym odróżnić skutki prawne czynności cywilnoprawnej od podmiotowości w prawie administracyjnym. Nie zawsze bowiem skutki czynności cywilnoprawnej powodują powstanie praw podmiotowych w sferze prawa administracyjnego. Dzieje się tak tylko wtedy, gdy ustawodawca wyraźnie to unormował. (...). Stosunki administracyjnoprawne mają przy tym charakter jednostronny ściśle związany z władczymi kompetencjami organów sprawujących administrację, co w konsekwencji wyklucza swobodę dokonywania czynności prawnych na wzór swobody właściwej prawu cywilnemu. Wyklucza to także możliwość modyfikowania przez strony stosunku administracyjnoprawnego norm kształtujących treść tego stosunku (...). W stosunku administracyjnoprawnym żadna z jego stron nie może więc nie tylko modyfikować norm prawnych kształtujących ten stosunek, ale tym bardziej nie może ich wyłączać lub uzależniać ich stosowania od własnej woli. Kształt i skutki prawne stosowania norm prawa administracyjnego nie zależą także od zgodnej woli stron i adresatów tych norm (...). Strony umowy cywilnoprawnej nie mogą oczekiwać, że swoboda zawierania umów i wyrażania w nich swojej woli w sferze prawa cywilnego wywoła takie same skutki prawne w sferze prawa administracyjnego. Prawo administracyjne nie poddaje się bowiem takiej samej modyfikacji w zakresie norm materialnoprawnych, jakim może być poddawane prawo cywilne (...). Źródłem interesu prawnego w prawie administracyjnym nie mogą być zatem różnego rodzaju zdarzenia prawne mieszczące się w sferze stosowania prawa, w konsekwencji czego nie można go wywieść (...) ze skutków czynności prawnych prawa cywilnego, (...) szczególnie w postaci umowy zobowiązaniowej. W przeciwnym razie, bezwzględnie wiążąca norma materialna prawa administracyjnego i jej stosowanie byłoby kształtowane wolą stron (...), co jest nie do pogodzenia z charakterem stosunku administracyjnoprawnego (...). Źródłem sytuacji prawnych w prawie administracyjnym mogą być zatem wyłącznie normy prawne i jedynie bezpośredni związek interesu indywidualnego z tymi normami pozwala kwalifikować go jako interes prawny”.

1.7. Przedstawivszy powyższe, Naczelny Sąd Administracyjny wywodził, że „przepisy dekretu warszawskiego nie kreują normy materialnoprawnej przypisującej stronom umowy

nabycia praw i roszczeń interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie tego dekretu w celu przyznania praw określonych w tym dekrete. Takiej normy materialnoprawnej, mającej zastosowanie do dekretu warszawskiego, nie kreują także inne akty prawne. Norma taka nie wynika również z przepisów prawa cywilnego. Sama bowiem podstawa cywilnoprawna zawarcia takiej umowy - w kontekście przedstawionej powyżej analizy - nie tworzy interesu prawnego w procedurze administracyjnej prowadzonej na podstawie dekretu warszawskiego. Umowa taka nie może bowiem modyfikować ustawowo określonego podmiotowego zakresu uprawnień unormowanych w dekrete warszawskim, skoro zakres tych uprawnień nie może być wynikiem zgodnych oświadczeń woli stron tej umowy. Przedmiot omawianej umowy nie mieści się również w wartościach chronionych dekretem warszawskim i w celu, któremu ten dekret służył. Skoro bowiem ustawodawca zadeklarował w dekrete zrekompensowanie właścicielom gruntów warszawskich pozbawienie ich prawa własności przyznaniem praw określonych w powołanym dekrete, to podmioty tego uprawnienia nie mogą w wyniku własnej woli zmienić woli prawodawcy i wskazać innego adresata tego uprawnienia”. W rezultacie Sąd ten stwierdził, że „Uznanie tych umów za skuteczną podstawę, w rozumieniu prawa administracyjnego, do przyznania praw powołaną decyzją osobom wskazanym w tych umowach, jako nabywcom praw i roszczeń, stanowiło zatem rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, określającego podmiotowy zakres przyznania prawa do gruntu nieruchomości warszawskiej, co wyczerpuje przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. także w powiązaniu z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r.”.

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

1.8. W dalszej kolejności Komisja pragnie zwrócić uwagę na orzeczenie tego Sądu z dnia 6 października 2022 r., sygn. akt I OSK 999/21. Wskazano w nim, że brak spełnienia (...) przesłanek przysługiwania interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 k.p.a., konsekwentnie wyklucza zastosowanie także art. 30 § 4 k.p.a. Przepis ten znajduje bowiem zastosowanie tylko wobec tych osób, którym można przypisać przysługiwanie interesu prawnego lub obowiązku w sposób wynikający z art. 28 k.p.a. Przepis art. 30 § 4 k.p.a. nie stanowi bowiem odrębnej, konkurencyjnej wobec art. 28 k.p.a., podstawy prawnej definiującej przymiot strony w postępowaniu administracyjnym, lecz jest pochodną powołanego art. 28 k.p.a. Omawiany art. 30 § 4 k.p.a. stanowi, że w sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych w razie zbycia prawa lub śmierci strony w toku postępowania na miejsce dotychczasowej strony

wstępują jej następcy prawni. W cytowanym przepisie ustawodawca wprost odwołał się do pojęcia strony, którego art. 30 § 4 k.p.a. nie definiuje ze względu na jego zdefiniowane w art. 28 k.p.a. Z tego względu w art. 30 § 4 k.p.a. ustawodawca wskazał na prawo, z którego wynika interes prawny w procedurze administracyjnej. Chodzi więc o takie prawo, z którym ustawodawca związał w istniejącej normie prawa administracyjnego jej oddziaływanie na to prawo. W Dekrecie (...) przyznanie określonych w nim praw nastąpiło na rzecz dotychczasowego właściciela nieruchomości, stąd prawem w rozumieniu art. 30 § 4 k.p.a. jest źródło uprawnienia do uzyskania praw określonych w art. 7 ust. 1 powołanego Dekretu, tj. własność gruntu, która byłemu właścicielowi nie przysługuje już od dnia wejścia w życie tego Dekretu, dlatego własność ta nie może być przedmiotem zbycia przez byłego właściciela gruntu warszawskiego. Ponadto, w art. 30 § 4 k.p.a. ustawodawca wskazał na następstwo prawne wynikające ze zbycia praw zbywalnych. Tymczasem, w art. 7 ust. 1 Dekretu (...) ustawodawca wyraźnie wskazał na przyznanie określonych praw dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości warszawskiej, które ma dopiero nastąpić stosownym rozstrzygnięciem ze sfery prawa administracyjnego. Przed wydaniem tego rozstrzygnięcia prawa wymienione w Dekrecie (...) jeszcze nie istnieją, dlatego nie są objęte art. 30 § 4 k.p.a. Przed wydaniem wspomnianego rozstrzygnięcia administracyjnego na podstawie art. 7 ust. 1 Dekretu (...) istnieje jedynie uprawnienie ukształtowane podmiotowo powołanym przepisem do tego, aby dopiero właściwy organ administracji przyznał uprawnionej osobie określone prawo.

1.9. Nadto należy przywołać inne orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, w których wyrażono zasady znajdujące zastosowanie w niniejszej sprawie, pomimo że zostały one wydane na podstawie innego niż Dekret aktu prawnego. W wyroku tego Sądu z dnia 11 stycznia 2022 r. sygn. akt I OSK 282/19 stwierdzono bowiem, że roszczenie o ustalenie odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość nie jest skuteczne względem każdego właściciela nieruchomości, bowiem nie ma charakteru roszczenia obciążającego nieruchomość i niedopuszczalne jest domaganie się odszkodowania przez każdego z kolejnych nabywców nieruchomości. Na podstawie GospNierU uprawnionymi do odszkodowania są jedynie osoby wywłaszczone oraz ich sukcesorzy pod tytułem uniwersalnym, a nie singularnym. Następstwo prawne pod tytułem „uniwersalnym” oznacza - w odniesieniu do osoby fizycznej - w polskim systemie prawnym - wyłącznie dziedziczenie, zaś następstwo pod tytułem „singularnym” oznacza następstwo w zakresie praw związanych z przeniesieniem praw do określonych składników majątkowych. Poglądy te utrwalone są w nauce prawa i w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Z kolei w orzeczeniach z dnia 25 czerwca 2021 r. sygn. akt I OSK 1149/20 i z dnia 21 października 2022 r. I OSK 2181/19 Naczelny Sąd Administracyjny wywodził, że odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia, które jest prawem majątkowym o charakterze kompensacyjnym, mogą nabyć spadkobiercy osoby wywłaszczonej, która zmarła przed nabyciem odszkodowania. Natomiast nabywca nieruchomości w drodze czynności cywilnoprawnej nabywa ją już w takim stanie prawnym, jaki wynika z dokonanego ograniczenia prawa własności. W konsekwencji, skutek wydanej wcześniej decyzji w postaci ograniczenia prawa nie spowodował ograniczenia praw nabywcy, który ich wówczas nie posiadał, natomiast ukształtował stan prawny nieruchomości w ten sposób, że prawo własności nieruchomości zostało ograniczone i w takim kształcie prawnym nabywca nabył nieruchomość. Z żądaniem ustalenia odszkodowania może wystąpić podmiot wywłaszczony oraz spadkobiercy wywłaszczonego, lecz nie mogą wystąpić aktualni właściciele nieruchomości, którzy prawo własności nabyli w drodze czynności prawnej, a więc następstwa, które ma charakter następstwa pod tytułem szczególnym (sukcesji singularnej).

1.10. Co wymaga podkreślenia, przepisy Dekretu przewidywały dwa rodzaje uprawnień, które miały stanowić kompensację faktu przejścia na podstawie jego przepisów własności gruntów i budynków warszawskich. Pierwszym z nich było prawo domagania się ustanowienia wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy (art. 7 ust. 1 i 2 Dekretu). Drugim było uprawnienie do żądania przyznania odszkodowania (art. 7 ust. 5, art. 8, art. 9 Dekretu). Jednocześnie miały one względem siebie charakter alternatywny, gdyż odszkodowanie przysługiwało w razie braku możliwości realizacji pierwszego roszczenia. Nadto Dekret wskazywał w tym zakresie wyłącznie jedną osobę uprawnioną, tj. dawnego właściciela nieruchomości. Zatem nie mają one charakteru roszczeń obciążających nieruchomość i są związane przede wszystkim z osobą wywłaszczonego. Tego rodzaju charakter przedmiotowych uprawnień jednoznacznie zaś wskazywał, że również do prawa żądania ustanowienia użytkowania wieczystego znajdowała zastosowanie ww. zasada, iż nie przysługuje ono następcy podmiotu uprawnionego z tytułu sukcesji singularnej.

1.11. Analizując wyżej opisane wyroki, Komisja doszła do przekonania, iż przedstawione w nich wywody są stanowcze, logiczne i wewnętrznie niesprzeczne. Korespondują one z dotychczasowym ogólnym dorobkiem doktryny i orzecznictwa, co potwierdza chociażby odwołanie się do przywołanej już uchwały z dnia 30 czerwca 2022 r., I OPS 1/22. Znajdują swe potwierdzenie w literalnej wykładni art. 7 Dekretu wprost wskazującej, że osobą, na rzecz której można ustanowić prawo użytkowania wieczystego, jest wyłącznie uprzedni właściciel gruntu. Są również zgodne z celem tej regulacji w postaci potrzeby

wynagrodzenia uprawnionemu, nie zaś osobie trzeciej, negatywnych skutków nacjonalizacji należącej do niego nieruchomości warszawskiej. Nadto zawarte w tych orzeczeniach wywody odpowiadają charakterowi Dekretu. W doktrynie i w orzecznictwie powszechnie się bowiem wskazuje, że jest on aktem prawnym z zakresu prawa publicznego. Logicznym, a wręcz dorozumianym jest więc przyjęcie, że jego art. 7 kreuje prawo podmiotowe o charakterze administracyjnoprawnym, nie zaś roszczenie cywilnoprawne typowe dla aktu prawnego z zakresu prawa prywatnego.

1.12. Wyrażony w nich tok rozumowania nie pozostaje również w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), ochrony mienia (art. 64 Konstytucji) i praw słusznie nabytych. Reguły te nie chronią bowiem przypadków, gdy osoba domaga się wobec organów państwowych realizacji korzyści majątkowej, którą uzyskała w sposób sprzeczny z obowiązującym porządkiem prawnym, a często również w sposób sprzeczny z zasadami współżycia społecznego. Co jednak najistotniejsze, wychodzą one naprzeciw oczekiwaniom osób pokrzywdzonych procesem reprivatyzacyjnym oraz tworzą przeszkodę do dalszego „handlu roszczeniami” i uszczuplenia mienia publicznego. Z tych też powodów, Komisja w pełni podziela wyrażone w nich stanowisko.

1.13. Przekładając powyższe na realia niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że umowami z dnia 11 listopada 1968 r. i 1 stycznia 1969 r. Ryszard B. i H. oraz H. i O. sprzedali nieruchomości i W. małżonkom K. i m.in. prawa i roszczenia o przyznanie im prawa użytkowania wieczystego w stosunku do nieruchomości przy ul. Pustelnickiej 4. W oparciu o te czynności prawne oraz na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego m.st. Warszawa z dnia 1 lipca 2004 r., sygn. akt ..., Prezydent m.st. Warszawa niesłusznie uznał W. K. i E. W. za następców prawnych właścicieli hipotecznych, a więc za strony postępowania dekretowego, pomimo że nie posiadały one w tym zakresie interesu prawnego. W rezultacie tego decyzją z dnia 11 listopada 2014 r., Nr ..., ustanowiono na rzecz tych osób użytkowanie wieczyste przedmiotowej nieruchomości. Tego rodzaju stan rzeczy wskazywał zaś jednoznacznie, że w niniejszej sprawie doszło do rażącego naruszenia art. 7 ust. 1 Dekretu w zw. z art. 28 k.p.a., co wyczerpuje przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r.

2. Niewłaściwe określenie wysokości udziałów w prawie użytkowania wieczystego przyznanego na podstawie decyzji z dnia 11 listopada 2014 r., Nr

2.1. Zdaniem Komisji, w niniejszej sprawie należy również rozważyć możliwość wystąpienia innej przesłanki uznania decyzji reprivatyzacyjnej za wydaną z rażącym naruszeniem prawa.

2.2. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 2 Dekretu Gmina uwzględni wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, a jeżeli chodzi o osoby prawne - ponadto, gdy użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w myśl planu zabudowania nie pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej. Jak zaś uprzednio wskazano, prawo do żądania ustanowienia użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 Dekretu podlega dziedziczeniu na zasadach przewidzianych przez przepisy prawa cywilnego.

2.3. W myśl art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4, jeżeli decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Artykuł ten nawiązuje do art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., stosownie do treści którego organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

2.4. Rażące naruszenie prawa określane jest zaś w orzecznictwie jako oczywiste i bezsporne naruszenie przepisu prawa, a przy tym takie, które koliduje z zasadą praworządnego działania organów administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa. O tym, czy naruszenie prawa jest rażące decyduje ocena skutków społeczno-gospodarczych, jakie dane naruszenie za sobą pociąga (por. wyrok NSA z 20 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1614/09). Rażące naruszenie prawa występuje w sytuacji, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią przepisu prawa, a charakter tego naruszenia powoduje, że decyzja taka nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządnego państwa (por. wyrok NSA z 7 czerwca 2001 r., sygn. akt III SA 907/00). Skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności - gospodarcze lub społeczne efekty naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządnego państwa (por. wyrok NSA z 8 lutego 2013 r., sygn. akt I OSK 1683/11). Naruszenie prawa ma cechę rażącego, gdy decyzja nim dotknięta wywołuje skutki prawne niedające się pogodzić z wymaganiami praworządności, którą należy chronić nawet kosztem obalenia ostatecznej decyzji. Ustalone jest w doktrynie i orzecznictwie,

że rażąco naruszenie prawa występuje w przypadku naruszenia przepisu prawnego, którego treść bez żadnych wątpliwości interpretacyjnych może być ustalona w bezpośrednim rozumieniu. O oczywistym naruszeniu prawa można mówić tylko w odniesieniu do przepisu, którego treść nie budzi wątpliwości, a interpretacja w zasadzie nie wymaga sięgania po inne metody wykładni poza językową. (por. wyrok NSA z 23 czerwca 2005 r., sygn. akt FSK 2475/04.).

Reasumując powyższe, wskazać należy, że decyzja administracyjna może zostać uznana za wydaną z rażąco naruszeniem prawa, o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., wówczas, gdy w odniesieniu do niej spełnią się kumulatywnie następujące przesłanki:

- oczywistość naruszenia prawa polegająca na widocznej sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną,
- przepis, który został naruszony, nie wymaga przy jego stosowaniu innej wykładni prawa niż językowa,
- skutki, które wywołuje decyzja, są nie do pogodzenia z wymaganiami praworządności, którą należy chronić nawet kosztem obalenia tej decyzji.

2.5. Jak uprzednio wskazano, w niniejszej sprawie doszło do rażącego naruszenia prawa poprzez sam fakt ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób nie będących następcami prawnymi właścicieli hipotecznych. Nadto Komisja dostrzegła, że w toku procedowania Prezydent wtórnie rażąco naruszył prawo wskutek dokonywania wadliwych obliczeń przy rozdysponowywaniu udziałów w prawie użytkowania wieczystego. Należy bowiem zauważyć, że zgodnie z umową z dnia stycznia 1969 r. sprzedane składniki majątkowe, w tym roszczenia dekretowe, miały wejść do wspólnego majątku nabywców. Prawomocnym postanowieniem Sądu Rejonowego w W z dnia lipca 2004 r., sygn. akt stwierdzono zaś, że spadek po J K nabyły na podstawie ustawy W K oraz E W w częściach równych po 1/2 części spadku każda z nich. Zatem pierwsza ze spadkobierczyń, teoretycznie posiadała z tytułu nabycia w drodze umowy udział w prawach i roszczeniach do nieruchomości w wysokości 1/2, i uzyskała dodatkowo połowę udziału, który wszedł w skład spadku po jej małżonku. W rezultacie tego jej łączny udział w prawach i roszczeniach wynosić powinien 3/4 ($1/2+1/4=3/4$). Druga ze spadkobierczyń hipotetycznie otrzymać powinna udział w wysokości 1/4 ($1/2:2=1/4$). Zatem ustanowienie przez Prezydent m.st. Warszawa prawo użytkowania wieczystego na rzecz W K i E W w udziałach wynoszących po 1/2 części każde, nie miało jakichkolwiek podstaw w zgromadzonym materiale dowodowym. Dlatego też tego

rodzaju stan rzeczy może być kwalifikowany jako rażące naruszenie art. 7 ust. 1 i 2 Dekretu w zw. z art. 30 § 4 k.p.a.

2.6. W omawianym przypadku oczywistość naruszenia prawa wynikać może ze sprzeczności pomiędzy dwiema okolicznościami mającymi w niniejszej sprawie istotne znaczenie prawne. Pierwszą z nich jest stan prawny wynikający z faktu, iż: J i W K : zakupili roszczenia dekretowe w udziałach po 1/2, a prawomocnym postanowieniem Sądu ustalono wysokość udziałów, jakie przysługiwały spadkobiercom po pierwszym z nabywców. Drugą okolicznością jest zaś zignorowanie tego przez organ I instancji i ustalenie wysokości udziałów w przyznanym prawie w sposób dowolny, według swobodnej oceny Prezydenta m.st. Warszawa.

2.7. Nadto naruszone przepisy nie wymagają w omawianym zakresie określonej interpretacji wykraczającej poza językową wykładnię prawa. Poza tym skutki, które wywołuje decyzja, są nie do pogodzenia z wymaganiami praworządności, którą należy chronić nawet kosztem jej obalenia. Na podstawie aktu administracyjnego z dnia listopada 2014 r. teoretycznie W K winna była bowiem otrzymać udział w prawie użytkowania wieczystego w wysokości 3/4, a nie 1/2. Z kolei udział przyznany E : W powinien wynosić 1/4, nie zaś 1/2. Tym samym hipotetycznie druga z nich w sposób sprzeczny z obowiązującym porządkiem prawnym otrzymała większy udział w prawie niż powinna kosztem praw, jakie przysługiwały pierwszej beneficjentce. Tego rodzaju stan rzeczy może być zaś uznany za sprzeczny nie tylko z art. 7 ust. 1 i 2 Dekretu w zw. z art. 30 § 4 k.p.a., lecz również z wyrażoną w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) zasadą równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia.

2.8. Nie można przy tym przyjąć, że skutki wydania decyzji reprivatyzacyjnej nie występują już w sferze prawnej ze względu na rozstrzygnięcie Prezydenta m.st. Warszawa z dnia kwietnia 2019 r., Nr . Co prawda, w tym drugim akcie administracyjnym ustalono teoretycznie prawidłową wysokość udziałów w prawie użytkowania wieczystego, jednakże jest on dotknięty wadą wskazaną w art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. i art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Jak bowiem podkreśla się w orzecznictwie: „uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznych w oparciu o przepis art. 155 k.p.a., nie może dotyczyć wszystkich decyzji. W tym trybie nie mogą być uchylane lub zmieniane decyzje wadliwe, które powinny być zweryfikowane w drodze innych postępowań nadzwyczajnych np. art. 145, 156 k.p.a., gdyż pomiędzy tymi postępowaniami nie ma konkurencyjności” (por. wyrok NSA z dnia 24 marca

1998 r., sygn. akt I SA 1087/97; wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1991/21). Skoro zaś pierwsze chronologicznie rozstrzygnięcie dotknięte było wadą nieważności, to nie podlegało ono konwalidacji na podstawie art. 155 k.p.a. Z tego też powodu również akt administracyjny z dnia kwietnia 2019 r. należało uznać za wydany z rażącym naruszeniem prawa, co też Komisja uczyniła w decyzji z dnia 8 marca 2023 r., sygn. akt KR VI R 48/22.

3. Dodatkowe informacje.

3.1. Jak już wcześniej wskazano, na działce ew. nr znajduje się również garaż, który nie został wymieniony w decyzji z dnia listopada 2014 r. W związku z tym w dniu grudnia 2020 r. m.st. Warszawa złożyło do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W wniosek o wszczęcie postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności tego aktu.

3.2. W tym względzie zauważyć należy, że Komisja podjęła wszelkie możliwe czynności dotyczące ustalenia ewentualnej daty budowy tego obiektu. Z informacji z kartoteki budynków z dnia marca 2014 r. wynikało, że w rejestrze tym brak jest daty jej zakończenia (k. 168 akt Pustelnicka 4 i 4a). Zwrócono się również do Archiwum Państwowego w Warszawie, Archiwum Akt Nowych w Warszawie i m.st. Warszawa o przekazanie dokumentacji dotyczącej nieruchomości przy ul. Pustelnickiej 4 i 4A. W ten sposób ustalono, że w 1938 r. M M złożył wniosek o zatwierdzenie projektu budowy garażu na nieruchomości przy ul. Pustelnickiej 4. Jednakże z jego rysunku wynika, iż chodziło tu o garaż znajdujący się na nieruchomości później oznaczonej jako położona przy ul. Pustelnickiej 4 A (k. 104-107 akt KR VI S 5/22) – znajdował się on w prawym górnym rogu nieruchomości, w kierunku przeciwnym do ul. Pustelnickiej. Notatka oraz mapa określające poziom zniszczeń, a udostępnione przez Archiwum Państwowe w Warszawie wskazują przy tym, że po zakończeniu działań wojennych przy ul. Pustelnickiej 4 znajdował się jeden budynek murowany i wyłącznie jeden garaż (k. 101, 103 akt KR VI S 5/22). Brak jest jednak informacji co do zniszczeń na nieruchomości przy ul. Pustelnickiej 4 A. Możliwym jest, że omawiana notatka dotyczy całego domu szeregowego znajdującego się na obu posesjach. Z kolei z trzech pism z dnia: sierpnia 1947 r., września 1947 r. oraz z października 1947 r. wynikało, iż Zarząd Miejski w m.st. Warszawie stwierdził samowolę budowlaną na nieruchomości przy ul. Pustelnickiej 4 w postaci postawienia tam przez R .B – męża F B - obiektu garażowego (k. 136 akt Pustelnicka 4 t.2 oraz k. 1-3 kserokopii akt oznaczonych jako:). Jednakże nie określono wówczas daty jej pojawienia się. Na istnienie obu garaży

wskazuje z kolei mapa z 1968 r. znajdująca się w aktach księgi wieczystej nr (k. 3 kserokopii akt tej księgi wieczystej) oraz mapa z 1982 r. znajdująca się w aktach księgi wieczystej nr (k. 2 kserokopii akt tej księgi wieczystej).

3.3. W konsekwencji powyższego, Komisja przyjęła, że przedmiotowy garaż został wybudowany przez właściciela hipotecznego gruntu w bliżej nieustalonym dniu w sierpniu 1947 r., a więc po wejściu w życie Dekretu, tj. po 21 listopada 1945 r. Z dnia sierpnia 1947 r. pochodzi bowiem pierwszy dokument jednoznacznie wskazujący tego rodzaju okoliczność. Z tego też powodu przyjęto, że zarówno w 1947 r., jak i obecnie przedmiotowy budynek na zasadzie superficies solo cedit (art. 48 k.c.) stanowi część składową nieruchomości przy ul. Pustelnickiej 4. Jej zaś właścicielem, a zatem również niniejszego obiektu było i jest m.st. Warszawa. Zatem możliwym było określenie jego statusu prawnego. W sentencji decyzji z dnia listopada 2014 r. wprost przy tym wskazano, że ustanawia się użytkowanie wieczyste w stosunku do zabudowanego gruntu, co jest zgodne ze stanem faktycznym sprawy.

4. Konsekwencje prawne.

4.1. Komisja, dostrzegając powyższe nieprawidłowości, uznała, że Prezydent m.st. Warszawy, wydając decyzję z dnia listopada 2014 r., w sposób rażący naruszył: art. 7 ust. 1 Dekretu z dnia 26 października 1945 r. oraz art. 28 k.p.a.

4.2. Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 3 a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję, w której stwierdza nieważność decyzji reprivatyzacyjnej lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego lub w przepisach szczególnych.

4.3. Według Komisji, w sprawie zaktualizowały się przesłanki z art. 30 ust. 1 pkt 4, ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Jak bowiem stwierdzono powyżej, w rozpoznawanym przypadku Prezydent m.st. Warszawy błędnie ustalił, że osoby wskazane w decyzji z dnia listopada 2014 r. były stronami postępowania oraz niewłaściwie określił wysokość udziałów w prawie użytkowania wieczystego. To zaś obligowało Komisję do stwierdzenia nieważności przedmiotowej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy w całości. Jednocześnie w ocenie Komisji w sprawie nie zaistniały nieodwracalne skutki prawne, albowiem nie została ona nawet wykonana poprzez zawarcie aktu notarialnego.

5. Strony postępowania.

5.1. Zasadą jest, iż ustalenie interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym następuje w toku postępowania, przy zachowaniu reguł prawa obrony przyznanej przepisami prawa procesowego. Interes prawny ma strona (strony) postępowania reprivatyzacyjnego, ale również jednostki, których pozbawiono prawa do udziału w postępowaniu zwykłym oraz jednostki, których interes prawny wynika z następstwa prawnego, zarówno co do stron uczestniczących w postępowaniu, jak i pozbawionych tego udziału (por. wyrok NSA z 10 lutego 2009 r. sygn. akt I OSK 329/08).

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

5.3. 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. Za stroną postępowania przyjęto również E . W

6. Konkluzja.

6.1. W ocenie Komisji decyzja reprivatyzacyjna z dnia listopada 2014 r., Nr spełnia przesłanki, o których mowa w art. art. 29 ust. 1 pkt 3 a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w związku z naruszeniem: art. 7 ust. 1 Dekretu oraz art. 28 k.p.a. W konsekwencji Komisja była zobligowana do stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 27 listopada 2014 r. w całości.

6.2. Mając na uwadze powyżej wskazane okoliczności, Komisja orzekła jak na wstępie, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a i art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 7 ust. 1 Dekretu oraz w zw. z art. 28 k.p.a. i art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Przewodniczący Komisji
Sebastian Kaleta

Pouczenie:

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 16 k.p.a.). Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa, za pośrednictwem Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 52 § 1 p.p.s.a., art. 53 § 1 p.p.s.a oraz art. 54 § 1 p.p.s.a). Skarga powinna czynić zadość wymogom określonym w art. 57 p.p.s.a. Do skargi należy dołączyć jej odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom (w tym dla tut. organu), a ponadto jeżeli w Sądzie nie złożono załączników w oryginale po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych (art. 47 § 1 p.p.s.a.).
2. Wpis od skargi do sądu administracyjnego ma charakter stały i wynosi 200 (dwieście) zł zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2021 r. poz. 535).
3. W myśl zaś art. 243 § 1 p.p.s.a. stronie może być przyznane – na jej wniosek – prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych. Wniosek o przyznanie prawa pomocy powinien zawierać oświadczenie strony obejmujące dokładne dane o stanie majątkowym i dochodach, a jeżeli wniosek składa osoba fizyczna, ponadto dokładne dane o stanie rodzinnym oraz oświadczenie strony o niezatrudnieniu lub niepozostawaniu w innym stosunku prawnym z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym. Wniosek składa się na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru (art. 252 § 1 i § 2 p.p.s.a.). Zgodnie zaś z art. 244 § 1 p.p.s.a. prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.
4. Z uwagi na to, że doręczenie decyzji następuje w formie publicznego ogłoszenia na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 49 § 1 k.p.a. Komisja informuje, że z treścią decyzji strony mogą zapoznać się w urzędzie zapewniającym obsługę administracyjno-biurową Komisji w dniach i godzinach pracy tego urzędu.
5. W myśl zaś art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. strony mogą być zawiadamiane o wszczęciu postępowania, decyzjach i innych czynnościach Komisji poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Zawiadomienie albo doręczenie uważa się za dokonane po upływie 7 dni od dnia publicznego ogłoszenia.