



Warszawa, dnia 15 stycznia 2025 r.

Sygn. akt KR II R 44/23

DECYZJA nr KR II R 44/23

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Arkadiusz Myrcha

Członkowie Komisji:

Paweł Lisiecki, Christian Młynarek, Sławomir Potapowicz, Anna Tarczyńska, Adrian Wasielewski;

po rozpoznaniu w dniu 15 stycznia 2025 r. na posiedzeniu niejawnym

sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. nr 176/GK/DW/2011, dotyczącej gruntu położonego w Warszawie przy ul. Nowogrodzkiej 18 A, w granicach dawnej hipoteki nr 6749, oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka ewidencyjna nr 17 i nr 18 w obrębie 5-05-02, uregulowanej obecnie w KW nr

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, Z. i N., J. K. -T., K., M., M., L., P., K., M., K., M., F., K., N., J., G., G., Ł., I., W., -B., J., Ł., M., L., A., B., -I., M., F.

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a i pkt 4 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2021 r. poz. 795; dalej: ustawa z dnia 9 marca 2017 r.) w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r., poz. 572, dalej: k.p.a.) w zw. z art. 38 ust. 1 i art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.,

orzeka:

1. stwierdzić wydanie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. nr 176/GK/DW/2011 z naruszeniem prawa co do lokalu nr 20;
2. stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. nr 176/GK/DW/2011 w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I. Przebieg postępowania rozpoznawczego

Postanowieniem z dnia 21 listopada 2023 r. Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. nr 176/GK/DW/2011, dotyczącej gruntu nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Nowogrodzkiej 18A, w granicach dawnej hipoteki nr 6749, oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka ewidencyjna nr 17 i nr 18 w obrębie 5-05-02.

Postanowieniem z dnia 21 listopada 2023 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.

Postanowieniem z dnia 21 listopada 2023 r. Komisja zwróciła się do Społecznej Rady przy Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. nr 176/GK/DW/2011.

Zawiadomieniem z dnia 21 listopada 2023 r. poinformowano strony postępowania o wszczęciu w dniu 21 listopada 2023 r. postępowania rozpoznawczego w niniejszej sprawie.

Zawiadomieniem z dnia 17 grudnia 2024 r. zawiadomiono następców prawnych stron o wszczęciu w dniu 21 listopada 2023 r. postępowania rozpoznawczego w sprawie.

Powyższe postanowienia oraz zawiadomienia zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 29 listopada 2023 r. i 18 grudnia 2024 r.

Zawiadomieniami z dnia 29 stycznia 2024 r. (ogłoszone w BIP 31 stycznia 2024 r.), 15 marca 2024 r. (ogłoszone w BIP 20 marca 2024 r.), 14 maja 2024 r. (ogłoszone w BIP 21 maja 2024 r.), 18 lipca 2024 r. (ogłoszone w BIP 22 lipca 2024 r.), 17 września 2024 r. (ogłoszone w BIP 20 września 2024 r.) oraz z dnia 18 listopada 2024 r. (ogłoszone w BIP 20 listopada 2024 r.) poinformowano o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy, ze względu na szczególnie skomplikowany stan sprawy, obszerny materiał dowodowy oraz konieczność zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu. Ostatnio do dnia 21 stycznia 2025 r.

Zawiadomieniem z dnia 27 grudnia 2024 r. poinformowano strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Jednocześnie pouczone strony, że przedmiotowe zawiadomienia uznaje się za doręczone po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia w

Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Powyższe zawiadomienie ogłoszone zostało w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 30 grudnia 2024 r.

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

Pismem z dnia 10 stycznia 2025 r. stanowisko w przedmiotowej sprawie wyraziła Społeczna Rada przy Komisji ds. reprivatyzacji nieruchomości warszawskich. W opinii nr 3/2025 Społeczna Rada wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 176/GK/DW/2011 z dnia 28 kwietnia 2011 r., z wyłączeniem jej pkt 1-4.

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

1. Opis nieruchomości

Przedmiotem decyzji reprivatyzacyjnej Prezydenta m.st. Warszawy nr 176/GK/DW/2011 z dnia 28 kwietnia 2011 r. jest nieruchomość położona w Warszawie przy ul. Nowogrodzkiej 18A, stanowiąca grunty nieruchomości o powierzchni: 311 m², oznaczonej jako dz. ewid. nr 17 oraz o pow. 257 m², oznaczonej jako dz. ewid. nr 18, w obrębie 5-05-02, będąca częścią dawnej nieruchomości hipotecznej nr hip. 6749. W skład dawnej nieruchomości hipotecznej wchodzi ponadto działka ewid. o nr 13/3 z ww. obrębu.

Działka nieruchomości oznaczonej nr ewid. 17 zabudowana jest budynkiem, murowanym 7-kondygnacyjnym, a działka oznaczona nr ewid. 18 zabudowana jest budynkiem frontowym 8-kondygnacyjnym. Budynki powstały w 1912 r. W wyniku działań wojennych wypaleniu uległo jedynie ostatnie piętro budynku frontowego. Stan pozostałej części budynku frontowego i oficyny określono, jako dobry i zakwalifikowano je na cele mieszkalne.

W dacie wydania przedmiotowej decyzji reprivatyzacyjnej nieruchomość nie była objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Aktualnie dla przedmiotowej nieruchomości prowadzona jest księga wieczysta nr [redacted]. W dziale II księgi wieczystej prawo własności ujawnione jest na rzecz Miasta Stołecznego Warszawy i właścicieli 14 wyodrębnionych lokali, a użytkowanie wieczyste na rzecz Z. [redacted].

2. Pierwotni właściciele nieruchomości

Komisja ustaliła, że na dzień 21 listopada 1945 r., tj. dzień wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. nr 50, poz. 279, dalej: dekret warszawski) tytuł własności nieruchomości wraz z zabudowaniami i wszelkimi przynależnościami, położonej przy ul. Nowogrodzkiej 18A ozn. nr

hip. 6749 przysługiwał V i Ję... na mocy aktu kupna z 8 lipca 1935 r. (umowa sprzedaży nr porządkowy repertorium 3397).

Nieruchomość warszawska położona przy ul. Nowogrodzkiej 18A znajduje się na terenie objętym działaniem dekretu warszawskiego. Z dniem 21 listopada 1945 r., to jest z dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego, grunty nieruchomości warszawskich, w tym grunt przedmiotowej nieruchomości, na podstawie art. 1 dekretu warszawskiego przeszedł na własność Gminy m.st. Warszawy, a w 1950 r., z chwilą likwidacji gmin - na własność Skarbu Państwa. Z dniem 27 maja 1990 r. nieruchomość stała się własnością Dzielnicy – Gminy Warszawa Śródmieście, zgodnie z decyzjami Wojewody Warszawskiego z 25 listopada 1992 r. (działka ewid. nr 17) i z 5 lipca 1991 r. (działka ewid. nr 18).

3. Objęcie gruntu nieruchomości w posiadanie przez gminę m. st. Warszawy

Objęcie przedmiotowego gruntu w posiadanie przez gminę nastąpiło w dniu 19 kwietnia 1948 r., tj. z dniem ukazania się ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym nr 10 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy.

Wobec tego termin do złożenia wniosku dekretowego upływał z dniem 19 października 1948 r.

4. Wniosek dekretowy

W dniu 24 czerwca 1948 r. B K reprezentowany przez adw. A M złożył do Zarządu Miejskiego w m. st. Warszawie wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu położonego w Warszawie przy ul. Nowogrodzkiej 18A, nr hip. 6749. B K na mocy aktu kupna z dnia 16 lutego 1946 r. nabył tytuł własności nieruchomości ozn. dawną księgą hip. nr 6749 (zaświadczenie Sądu Grodzkiego z 15 maja 1948 r. nr 2657/48).

5. Postępowanie w zakresie rozpoznania wniosku o przyznanie własności czasowej

Orzeczeniem administracyjnym nr ST/TN-15N/20/54 z dnia 28 lipca 1954 r. Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie odmówił B K przyznania prawa własności czasowej do gruntu położonego przy ul. Nowogrodzkiej 18A ozn. nr hip. 6749 i jednocześnie stwierdziło, że wszystkie budynki znajdujące się na gruncie zostaną przejęte na rzecz Skarbu Państwa 5 sierpnia 1954r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z 28 stycznia 2000 r. nr KOC/1084/Go/98 stwierdziło nieważność ww. orzeczenia administracyjnego, jako wydanego z rażącym naruszeniem prawa.

6. Sprzedaż praw i roszczeń wynikających z przepisów dekretu warszawskiego w latach 40 - tych i 50 - tych poprzedniego stulecia

Na podstawie aktu kupna z 16 lutego 1946 r., sporządzonego w formie aktu notarialnego za nr rep. 162, W. J. sprzedał B. K. nieruchomości ozn. dawną księgą hip. „Nieruchomość Warszawska N. 6749” położoną przy ul. Nowogrodzkiej na gruncie dziedzicznym (zaświadczenie Sądu Grodzkiego z 15 maja 1948 r. nr 2657/48).

Zgodnie z aktem notarialnym z dnia 30 kwietnia 1952 r. rep. nr 2888/52 B. K. sprzedał C. K. przysługujące mu prawa i mogące mu przysługiwać w przyszłości z jakiegokolwiek tytułu prawa odnośnie połowy placu i oraz własność połowy budynku frontowego (6-cio kondygnacyjny) i oficyny murowanej mieszkalnej (5-cio kondygnacyjnej) ze wszelkimi przynależnościami, tj. nieruchomości warszawskiej nr hip. 6749 przy ul. Nowogrodzkiej 18A.

Natomiast aktem notarialnym z dnia 5 stycznia 1953 r. nr rep. IV-78/53 B. K. sprzedał Z. S. wszystkie swoje prawa do niewydzielonej połowy gruntu nieruchomości, służące mu na mocy dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy oraz niewydzieloną połowę budynków na tym gruncie znajdujących się, czyli niewydzieloną połowę nieruchomości w Warszawie przy ul. Nowogrodzkiej nr 18A, nr hip. 6749, ze wszystkim częściami składowymi i przynależnościami.

7. Następcy prawni po nabywcach roszczeń

W dniu 13 marca 1966 r. zmarł C. K. postanowieniem Sądu Rejonowego w Gdyni z dnia 5 listopada 1979 r., wydanym w sprawie o sygn. akt I Ns 673/79, spadek po C. K., na mocy ustawy nabyła w całości żona M. K. M. K. zmarła 19 maja 1987 r. Postanowieniem Sądu Rejonowego w Gdyni z dnia 8 lipca 1998 r., sygn. akt VII Ns 1146/98 spadek po M. K. podstawie testamentu nabyli: żona siostrzeńca H. D. i siostrzeniec M. D. w 2/3 części spadku do wspólności majątkowej małżeńskiej oraz córka siostrzeńca M. D. 1/3 części spadku.

Zgodnie z odpisem skróconym aktu małżeństwa zawartego w Gdyni w dniu 21.05.2005 r. M. D. przyjęła nazwisko męża Z.

W dniu 10 lutego 2003 r. zmarł Z. S. Zgodnie z postanowieniem Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa z dnia 24 czerwca 2004 r., sygn. akt I Ns 323/04 spadek po Z. S. na podstawie ustawy nabyli: żona H. S. i S. S. dzieci: synowie J. S. M. S. oraz córka M. S. K. po 1/4 części spadku każde z nich.

8. Sprzedaż praw i roszczeń wynikających z przepisów dekretu warszawskiego przed wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej

Umową z 17 grudnia 2008 r. (akt not. rep. A nr 9932/2008) J. S. i H. S. i M. S. reprezentowani przez Z. N. sprzedali Z. N. całe należące do nich udziały w prawach i roszczeniach (obejmujące prawo własności do niewydzielonej połowy nieruchomości i połowy własności budynków przy ul. Nowogrodzkiej 18A wynikające z dekretu) za łączną kwotę tyś. na którą składała się: wartość udziałów w prawach i roszczeniach o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu w kwocie tyś. i wartość udziałów we współwłasności budynku w kwocie tyś.

Umową z 17 grudnia 2008 r. (akt not. rep. A nr 9936/2008) H. D. i M. D. (z d. L.) reprezentowani przez Z. N. sprzedali Z. N. całe należące do nich udziały w prawach i roszczeniach (obejmujące prawo własności do niewydzielonej połowy nieruchomości i połowy własności budynków przy ul. Nowogrodzkiej 18A wynikające z dekretu) za łączną kwotę tyś., na którą składała się: wartość udziałów w prawach i roszczeniach o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu w kwocie tyś. i wartość udziałów we współwłasności budynku w kwocie tyś.

9. Postępowanie reprivatyzacyjne

Prezydent m. st. Warszawy, po rozpatrzeniu wniosku B. K. z dnia 24 czerwca 1948 r. oraz wniosku Z. N. z dnia 6 kwietnia 2010 r., decyzją z dnia 28 kwietnia 2011 r. nr 176/GK/DW/2011 orzekł o:

1. uchyleniu decyzji Burmistrza Gminy Warszawa-Centrum nr 30/2002 z dnia 26 kwietnia 2002 r., nr sprawy GN/NW/7261/1327/97AC (decyzja ustanawiająca użytkowanie wieczyste do dz. ewid. nr 17, wydana na rzecz spadkobierców: F. i M. D., M. D.)
2. uchyleniu decyzji Burmistrza Gminy Warszawa-Centrum nr 31/2002 z dnia 26 kwietnia 2002 r., nr sprawy GN/NW/7261/1327/97AC (decyzja ustanawiająca użytkowanie wieczyste do dz. ewid. nr 18, wydana na rzecz spadkobierców: Z. S. F. i M. D., M. D.)
3. uchyleniu decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 152/GK/DW/2009 z dnia 20 kwietnia 2009 r., nr sprawy GN-DW-I_JWO-72240-13-41-07 (decyzja zmieniająca ostateczną decyzję ustanawiającą użytkowanie wieczyste do dz. ewid. nr 17 poprzez ustanowienie ww. prawa na rzecz Z. N.)

4. uchyleniu decyzji Prezydenta m.st. Warszawy n 309/GK/DW/2009 z dnia 7 lipca 2009 r., nr sprawy GN-DW-I_JWO-72240-13-42-07 (decyzja zmieniająca ostateczną decyzję ustanawiającą użytkowanie wieczyste do dz. ewid. nr 18 poprzez ustanowienie ww. prawa na rzecz Z N
5. ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego gruntu o pow. 311 m² oznaczonego, jako działka ewid. nr 17 i gruntu o pow. 257 m² oznaczonego jako działka nr 18, na rzecz Z N w udziale 0,52782, za czynszem symbolicznym;
6. odmowie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,47218 części gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste właścicielom wykupionych lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach przy ul. Nowogrodzkiej 18a.

W punkcie ósmym decyzji ustalono czynsz symboliczny z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w łącznej wysokości zł netto – zgodnie z uchwałą Nr XVIII/579/2007 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 8 listopada 2007 r.

Nadto, w punktach od 11 do 16 Prezydent m. st. Warszawy zawarł postanowienia zawierające elementy cywilno-prawne, takie jak: określenie praw i obowiązków stron umowy, w tym odpowiedzialności stron przyszłej umowy w przypadku nieprawidłowego jej wykonania, określenie przyczyn rozwiązania umowy (pkt 13,14 decyzji), określenie przysługującego użytkownikowi wieczystemu wynagrodzenia na wypadek wygaśnięcia użytkowania, za wzniesione przez niego lub nabyte na własność budynki i inne urządzenia (pkt 15). Z kolei w pkt 11 decyzji organ określił przesłankę wygaśnięcia decyzji - nie stawienie się nabywców bez usprawiedliwienia w Kancelarii Notarialnej w celu podpisania umowy ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu w wyznaczonym terminie.

10. Stan prawny nieruchomości po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej

Decyzja Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. nr 176/GK/DW/2011 została wykonana zawarciem umowy o oddanie gruntu (działek ewid. nr 17 i nr 18) w użytkowanie wieczyste Z N (akt notarialny z dnia 17 listopada 2011 r., rep. A 14456/2011). W dziale II księgi wieczystej nr prawo własności działek ewidencyjnych nr 17 i nr 18 ujawnione jest na rzecz m.st. Warszawa i właścicieli wyodrębnionych lokali, a użytkowanie wieczyste ujawnione jest na rzecz Z N

Ponadto w dniu 22 marca 2013 r. została założona księga wieczysta o nr dla lokalu nr 20 w związku z jego wyodrębnieniem. Umową sprzedaży z dnia 12 czerwca 2024 r., nr rep A 4550/2024 nastąpiła sprzedaż ww. lokalu.

II. Materiał dowodowy zgromadzony przez Komisję

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie dokumentów zgromadzonych w toku postępowania rozpoznawczego (KR II R 44/23) oraz poprzedzających go czynności sprawdzających (KR II S 112/18), w szczególności akt udostępnionych przez Prezydenta m.st. Warszawy i Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, 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. Podstawa rozstrzygnięcia

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. przysługują Komisji – w przypadku stwierdzenia, że zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a. lub w przepisach szczególnych - uprawnienia do stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej. Zgodnie zaś z treścią art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., jeżeli decyzja reprivatyzacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne, o których mowa w art. 2 pkt 4, Komisja stwierdza jej wydanie z naruszeniem prawa i wskazuje okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić albo stwierdzić nieważności.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 16 grudnia 2010 r. (sygn. akt I OSK 1706/10; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji jest odrębnym postępowaniem, którego przedmiotem jest zbadanie, czy wystąpiły przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a. oraz że przepis ten zawiera zamknięty katalog takich przesłanek. Zdaniem Sądu wyrażonym w ww. wyroku, organ orzekając nie rozstrzyga sprawy zakończonej kontrolowaną decyzją co do jej istoty, ponieważ postępowanie dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji nie może zastępować postępowania odwoławczego lub go powtarzać.

Powszechnie przyjmuje się, że przesłanki stwierdzenia nieważności wymienione są enumeratywnie w art. 156 § 1 k.p.a. Nie są one oparte na uznaniu, a ich ustalenie musi pociągać za sobą stwierdzenie nieważności. Wyjątkiem są okoliczności wystąpienia przesłanki z art. 156 § 2 k.p.a., czyli gdy od doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne (M. Jaśkowska [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el. 2022, art. 156), o ile oczywiście z przepisów szczególnych nie wynika, że przepisu art. 156 § 2 k.p.a. nie stosuje się, jak to ma miejsce w art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Zatem możliwość podważenia zapadłego rozstrzygnięcia organu

administracji publicznej jest dopuszczalne jedynie w przypadku zaistnienia jednej z kwalifikowanych wad określonych w art. 156 § 1 k.p.a. Usunięcie kwalifikowanych nieprawidłowości, które mogły wystąpić w trakcie trwania procesu administracyjnego, stanowi nadrzędny cel postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji i usprawiedliwia podważenie ogólnej zasady trwałości decyzji administracyjnych zawartej w art. 16 k.p.a.

Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została z rażącym naruszeniem prawa. Pojęcie prawa w zwrocie „rażące naruszenie prawa” powinno być rozumiane szeroko, obejmując swoim zakresem przepisy prawa materialnego, procesowego oraz przepisy o charakterze ustrojowym (zob. J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, 2009, s. 599). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że zakresem pojęcia „rażącego naruszenia prawa” obejmuje się zarówno naruszenie norm prawa materialnego, jak i naruszenie norm prawa procesowego (vide wyrok NSA z 1 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 1258/10; wyrok NSA z 12 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1257/13; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. zachodzi wtedy, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią prawa i gdy charakter tego naruszenia powoduje, że owa decyzja nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządny państwa.

2. Przedmiot postępowania rozpoznawczego.

Przedmiotem rozpatrzenia przez Komisję jest decyzja wydana przez organ administracji publicznej w trybie art. 155 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem decyzja ostateczna, na mocy której storna nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Jak zauważa się w orzecznictwie, postępowanie prowadzone na podstawie art. 154 i 155 k.p.a. jest postępowaniem nadzwyczajnym, którego przedmiotem w przeciwieństwie do postępowania głównego (rozpoznawczego) – nie jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, lecz przeprowadzenie weryfikacji wydanej już decyzji ostatecznej z jednego tylko punktu widzenia, a mianowicie, czy za uchyleniem (zmianą) przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony (wyrok NSA z 13 sierpnia 1997 r., sygn. akt III SA 854/96).

Z kolei zgodnie z art. 2 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. przez decyzję reprivatyzacyjną należy rozumieć decyzję właściwego organu w przedmiocie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej albo w przedmiocie odmowy uwzględnienia wniosku, o którym mowa w art. 7 ust.1 dekretu warszawskiego. Ustawodawca

przyjął zatem szerokie rozumienie decyzji reprivatyzacyjnej. Nie jest to tylko decyzja wydana w trybie art. 7 ust.1 dekretu warszawskiego, ale także inne akty administracyjne, których skutkiem (pośrednim lub bezpośrednim) jest „przysporzenie” w postaci ustanowienia prawa użytkowania wieczystego.

W niniejszej sprawie Prezydent m.st. Warszawy decyzją z dnia 28 kwietnia 2011 r. nr 176/GK/DW/2011 uchylił decyzje Burmistrza Gminy Warszawa-Centrum z dnia 26 kwietnia 2002 r., nr 30/2002 i 31/2002 oraz własne decyzje z dnia 20 kwietnia 2009 r., nr 152/GK/DW/2009 i z dnia 7 lipca 2009r. nr 309/GK/DW/2009 r. i orzekł o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego gruntu oznaczonego jako działka nr 17 i działka nr 18, położonego przy ul. Nowogrodzkiej 18A, na rzecz N Modyfikacja polegała na zmianie osoby uprawnionej – pominięto Z S! , H M , D M D ich miejsce za osobę uprawnioną uznano nabywcę roszezeń Z N . Zmieniono także wysokość udziału w gruncie, co do którego ustanowiono użytkowanie wieczyste na rzecz Zbigniewa Niebrzydowskiego (zmiana wynikała z połączenia wspólnot mieszkaniowych Front i Oficyna przy ul. Nowogrodzkiej 18A i zmiany udziału w nieruchomości wspólnej).

3. Rażąco naruszenie art. 155 k.p.a. poprzez jego zastosowanie do decyzji pierwotnych i decyzji zmieniających rażąco naruszających 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 jest art. 28 k.p.a. Jak przyjęto w orzecznictwie, pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 k.p.a., może być wyprowadzone tylko z przepisów prawa materialnego, czyli z normy prawnej, która stanowi podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku (por. wyrok NSA z 19 stycznia 1995 r., sygn. akt I SA 1326/93). W przypadku spraw dekretowych tego rodzaju regulacją jest art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Art. 28 k.p.a. nie wypowiada się wprost na temat skutków różnego rodzaju zdarzeń o charakterze cywilnoprawnym, w tym umów na możliwość przypisania danemu podmiotowi statutu strony postępowania administracyjnego.

W ocenie Komisji – w ślad za wyrokami Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 30 czerwca 2022 r., sygn. akt I OPS 1/22, 29 sierpnia 2022 r., sygn. I OSK 2034/20 i I OSK 2875/20, z 29 sierpnia 2022 r. sygn. akt I OSK 707/20 i I OSK 1717/20, z 7 lutego 2023 r., sygn. akt I OSK 1180/21, I OSK 1444/21, I OSK 1363/21, I OSK 1170/21 oraz uchwałą z 10 kwietnia 2024 r., I OPS 1/23. należy przyjąć, że „stronie umowy przelewu wierzytelności

określonej w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. do uzyskania prawa użytkowania wieczystego w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 dekretu warszawskiego". Komisja w ślad za motywami wyrażonymi przez NSA w powyższych wyrokach i uchwale przyjmuje, że beneficjenci administracyjnego prawa podmiotowego i osoby trzecie nie mogą modyfikować kształtu tego interesu prawnego poprzez czynności prawne z zakresu stosowania prawa. Kształt ten wynika bowiem bezpośrednio z przepisów prawa publicznego, które mają charakter *ius cogens* i ewentualne zmiany np. w zakresie podmiotowym są możliwe wyłącznie wówczas, gdy dopuszczalność takiej zmiany przewidują wprost przepisy prawa materialnego stanowiące podstawę istnienia prawa podmiotowego.

Przekładając powyższe na realia niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że w aktach sprawy znajdują się umowy sprzedaży dotyczące zbycia praw i roszczeń dekretowych. Właściciel hipoteczny W [imię] sprzedał wszystkie udziały w prawach i roszczeniach oraz we współwłasności budynków B [imię] K [imię] umową z dnia 16 lutego 1946 r. Następnie B [imię] K [imię] sprzedał wszystkie udziały w prawach i roszczeniach oraz we współwłasności budynków po połowie kolejnym nabywcom: C [imię] K [imię] umową z dnia 30 kwietnia 1952 r. i Z [imię] S [imię] umową z dnia 5 stycznia 1953 r. Wreszcie zarówno spadkobiercy C [imię] K [imię] jak i Z [imię] S [imię] sprzedali całość przysługujących im udziałów w prawach i roszczeniach Z [imię] N [imię] umowami z dnia 17 grudnia 2008 r. (akt not. rep. A nr 9932/2008 i akt not rep. A nr 9936/2008).

Komisja kwalifikuje czynność prawną sprzedaży praw i roszczeń dekretowych, jako czynność z zakresu stosowania prawa, która może wyrzucić skutki cywilnoprawne, ale nie powoduje bezpośrednio zmiany w sferze prawa administracyjnego.

Prezydent m.st. Warszawy niesłusznie uznał nabywcę praw i roszczeń dekretowych – Z [imię] N [imię] za następcę prawnego właściciela hipotecznego (decyzja: nr 152/GK/DW/2009 z dnia 20 kwietnia 2009 r. i nr 309/GK/DW/2009 z dnia 7 lipca 2009 r.).

Na marginesie należy zauważyć, że ten sam błąd popełnił wcześniej Burmistrz Gminy Warszawa-Centrum w decyzjach z dnia 26 kwietnia 2002 r., nr 30/2002 i 31/2002 uznając Z [imię] S [imię], H [imię] M [imię] D [imię] M [imię] L [imię] za strony postępowania dekretowego (jako następców prawnych właściciela hipotecznego).

W konsekwencji Prezydent m. st. Warszawa w decyzji z dnia 28 kwietnia 2011 r., nr 176/GK/DW/2011 niesłusznie uznał Z [imię] N [imię] za stronę postępowania dekretowego, pomimo że nie posiadał on interesu prawnego. W świetle przytoczonego

orzecznictwa administracyjnego, uznanie umowy sprzedaży i darowizny roszczeń za skuteczną podstawę, w rozumieniu prawa administracyjnego, do przyznania praw powołaną decyzją osobie w niej wskazanej, jako nabywcy praw i roszczeń, jest nieprawidłowe i stanowiło rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu. Uwzględniając powyższe orzeczenia i ustalenia, wskazać należy, że decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z 28 kwietnia 2011 r. nr 176/GK/DW/2011 dotknięta jest kwalifikowaną wadą prawną, albowiem została wydana z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

W tym miejscu Komisja wskazuje, że uchylenie lub zmiana decyzji na podstawie art. 155 k.p.a. może zatem nastąpić tylko wtedy, gdy brak jest podstaw prawnych do uchylenia lub zmiany decyzji przy zastosowaniu trybu postępowania nieważnościowego uregulowanego w art. 156 i nast. k.p.a. (por. wyrok SN z dnia 6 stycznia 1999 r., sygn. akt III RN 101/98, wyrok WSA w Warszawie z 18 października 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 714/13). W konsekwencji, postępowaniu nadzwyczajnemu mającemu na celu podważenie ostatecznej decyzji administracyjnej z powodu jej wadliwości, tj. postępowaniu wznowieniowemu oraz postępowaniu o stwierdzenie jej nieważności, należy przypisać pierwszeństwo w stosunku do innych trybów postępowania administracyjnego wynikających z przepisów prawa materialnego, mogący również doprowadzić do uchylenia decyzji bez wykazywania jej wadliwości, w tym do trybu art. 155 k.p.a. Ponadto przewidziane w kodeksie postępowania administracyjnego nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego oparte są o zasadę niekonkurencyjności, co oznacza, że rolą ich jest usuwanie wyłącznie określonych wad decyzji. Tryby postępowania z art. 154 k.p.a., art. 155 k.p.a., art. 145 i nast. k.p.a. i 156 i nast. k.p.a. nie mogą być stosowane zamiennie. Pierwszeństwo ma tryb najdalej idący (tryb prowadzący do usunięcia skutków wydania wadliwej decyzji *ex tunc*). Nie jest dopuszczalny zbieg trybu weryfikacji decyzji dotkniętych wadami kwalifikowanymi z trybem weryfikacji decyzji prawidłowej lub też dotkniętej wadą niekwalifikowaną. Tryb weryfikacji decyzji określony w art. 155 k.p.a. może być zastosowany po zakończeniu trybu wznowienia postępowania lub trybu stwierdzenia nieważności decyzji. W trybie art. 155 k.p.a. nie można więc uchylać, dokonywać zmiany decyzji dotkniętej wadą nieważności w celu jej sanowania. Naruszenie wyłączności stosowania określonego trybu nadzwyczajnego weryfikacji decyzji stanowi rażące naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności decyzji. Powyższe poglądy są ugruntowane w orzecznictwie (patrz wyrok WSA w Opolu z dnia 25 maja 2017 r., sygn. II SA/Op 109/17, LEX nr 2305100, wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2016 r., sygn. I OSK 2937/15, LEX nr 2142164, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 stycznia 1999 r., sygn. III RN 101/98, OSNP 1999/20/637, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r., sygn. ISA/Gd

375/16, LEX nr 2049872, wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 listopada 2007 r., sygn. I OSK 1529/06, LEX nr 417713, wyrok NSA w Łodzi z dnia 21 lutego 2003 r., sygn. II SA/Łd 1226/99, wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 sierpnia 1999 r., sygn. ISA 1999/98, LEX nr 48660, wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 listopada 1998 r., sygn. USA 1185/98, LEX nr 41315, wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 lutego 2000 r., sygn. V SA 1346/99, LEX nr 41773, wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 października 1995 r., sygn. III SA 27/95, LEX nr 26991).

W związku z powyższym należy uznać, że w trybie art. 155 k.p.a. mogą być uchylane lub zmieniane jedynie decyzje ostateczne niedotknięte wadami wymienionymi w art. 156 § 1 k.p.a., mające charakter uznaniowy, przy jednoczesnym spełnieniu warunków określonych w przepisach art. 154 § 1 (zob. wyr. NSA z 21 kwietnia 2006 r., II OSK 770/05, Legalis).

Powyższa okoliczność ma istotny wpływ na wynik niniejszej sprawy. W sytuacji gdy decyzje pierwotne i decyzje zmieniające dotknięte były kwalifikowaną wadą prawną (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu i w zw. z art. 28 k.p.a.), to niewątpliwie nie zachodziły przesłanki do ich uchylenia i orzeczenia na podstawie art. 155 k.p.a.

4. Zastosowanie trybu z art. 155 k.p.a. do decyzji związanej

Tryb nadzwyczajny przewidziany w art. 155 k.p.a., może być zastosowany jedynie do decyzji opartych o uznanie administracyjne. A contrario ww. przepisu nie można stosować do uchylenia lub zmiany decyzji związanych, przy wydawaniu których organ nie posiada luzu decyzyjnego a jest jedynie zobowiązany do ustaleniu zaistnienia przesłanek wskazanych w przepisie prawa materialnego i do wydania decyzji przy ich wystąpieniu (tak: NSA w wyroku z dnia 25 lutego 2011 r., I OSK 607/10 czy też w wyroku z dnia 9 sierpnia 2013 r., II OSK 756/12). Organ ma obowiązek zbadać w pierwszej kolejności okoliczność czy decyzja - mająca być uchylona/zmieniona w trybie art. 155 k.p.a., jest decyzją swobodną, czy też decyzją związaną. W przypadku stwierdzenia przez organ, że w sprawie nie zachodzi tzw. uznanie administracyjne, wzruszenie decyzji ostatecznej w trybie art. 155 k.p.a. nie jest możliwe (tak: NSA w wyroku z dnia 12 czerwca 2008 r., sygn. akt II OSK 195/08).

W ocenie Komisji, decyzja wydana na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego jest decyzją związaną. W oparciu o ww. przepis dekretu warszawskiego gmina uwzględni wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania (...). Zgodnie z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu lub osoby prawa jego reprezentujące (.....) 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 (.....). Rozpatrując wniosek organ ustala czy zaistniały przesłanki pozytywne oraz czy nie wystąpiły przesłanki negatywne, przy czym organ nie może odmówić uwzględnienia wniosku na zasadzie uznania. Organ administracyjny związany jest bowiem treścią norm art. 7 ust. 1 i 2 dekretu. Rozstrzygnięcie sprawy dekretowej nie zależy zatem od swobodnego uznania organu administracji publicznej. Organ administracyjny posiada jednak luz decyzyjny (korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania) przy rozstrzygnięciu w sprawie wniosku dekretowego. Jak jednak wykazano, luz decyzyjny nie stanowi o uznaniu administracyjnym.

Komisja wskazuje, że Prezydent m.st. Warszawy nie badał powyższej okoliczności przy wydawaniu decyzji z dnia 28 kwietnia 2011 r., nr 176/GK/DW/20112.

Wskazana powyżej kwalifikacja decyzji wydanej na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego skutkuje tym, że niedopuszczalne było zastosowanie trybu art. 155 k.p.a. do decyzji Burmistrza Gminy Warszawa-Centrum z dnia 26 kwietnia 2002 r., nr 30/2002 i 31/2002 oraz decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia: 20 kwietnia 2009 r., nr 152/GK/DW/2009, 7 lipca 2009 r. nr 309/GK/DW/2009 i wydanie przez Prezydenta m. st. Warszawa decyzji z dnia 28 kwietnia 2011 r. nr 176/GK/DW/2011 uchylającej cztery ww. decyzje.

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

W ocenie Komisji decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 kwietnia 2011 r., nr 176/GK/DW/2011 wydana została z rażącym naruszeniem prawa, ponieważ doszło do zbycia praw i roszczeń, a w konsekwencji przyznania statusu strony postępowania dekretowego nabywcom i spadkobiercom nabywców praw i roszczeń.

Przepisem definiującym pojęcie strony postępowania administracyjnego, w tym również strony postępowania o przyznanie prawa użytkowania wieczystego na podstawie przepisów dekretu warszawskiego jest art. 28 k.p.a. Zgodnie z jego treścią, stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Jak przyjęto w orzecznictwie, pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 k.p.a., może być wyprowadzone tylko z przepisów prawa materialnego, czyli z normy prawnej, która stanowi podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku (por. wyrok NSA z 19 stycznia 1995 r., sygn. akt I SA 1326/93). W przypadku spraw dekretowych tego rodzaju regulacją jest art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Stosownie do jego treści: dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie - użytkownicy gruntu mogą w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie

gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną.

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

Przepis art. 28 k.p.a. nie wypowiedza się przy tym wprost na temat skutków różnego rodzaju zdarzeń o charakterze cywilnoprawnym, w tym umów na możliwość przypisania danemu podmiotowi statutu strony postępowania administracyjnego.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 czerwca 2022 r. (sygn. akt I OPS 1/22), zapadłą w składzie siedmiu sędziów, która w ocenie Komisji ostatecznie rozstrzygnęła to zagadnienie. W orzeczeniu tym wskazano, że „stosunki administracyjnoprawne mają charakter jednostronny ściśle powiązany z władczymi kompetencjami organów administrujących. Źródłem sytuacji prawnych w prawie administracyjnym mogą być wyłącznie normy prawne i jedynie bezpośredni związek interesu indywidualnego z tymi normami pozwala kwalifikować go jako interes prawny. Skutki czynności prawnej dokonanej przez podmioty prawa cywilnego samoistnie nie stanowią źródła interesu prawnego w przestrzeni prawa administracyjnego”. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „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”.

Wyżej przytoczony pogląd prawny potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 29 sierpnia 2022 r. w sprawie sygn. I OSK 2034/20 i I OSK 2875/20, odnoszących się bezpośrednio do roszczeń dekretowych. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego „przepisy dekretu warszawskiego nie normują (...) skutków prawnych nabycia praw określonych w tym dekrete przez osoby, które zawarły takie umowy (dopisek: umowy nabycia udziałów w prawach i roszczeniach wynikających z art. 7 ust. 1 dekretu

warszawskiego). Przedmiotem tych umów nie jest bowiem prawo własności gruntu nieruchomości warszawskiej, skoro według art. 1 powołanego dekretu, wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy przeszły na własność gminy m.st. Warszawy (...). Skutki prawne wspomnianych wyżej umów w sferze podmiotowej dla wydania decyzji na podstawie dekretu warszawskiego o przyznaniu praw określonych w tym dekrete należy zatem ocenić przez pryzmat przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, tj. przez pryzmat art. 28 k.p.a., w którym przymiot strony postępowania administracyjnego został oparty przez ustawodawcę na przysługiwaniu interesu prawnego lub obowiązku, którego dotyczy to postępowanie.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że „przepisy dekretu warszawskiego nie kreują normy materialnoprawnej przypisującej stronom umowy nabycia praw i roszczeń interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie tego dekretu w celu przyznania praw określonych w tym dekrete. Takiej normy materialnoprawnej, mającej zastosowanie do dekretu warszawskiego, nie kreują także inne akty prawne. Norma taka nie wynika również z przepisów prawa cywilnego. Sama bowiem podstawa cywilnoprawna zawarcia takiej umowy - w kontekście przedstawionej powyżej analizy - nie tworzy interesu prawnego w procedurze administracyjnej prowadzonej na podstawie dekretu warszawskiego. 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 zrekomensowanie 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 dnia 9 marca 2017 r.”.

Należy również podkreślić, że analogiczne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniach z dnia 29 sierpnia 2022 r., sygn. akt I OSK 707/20 i I OSK

1717/20 oraz 7 lutego 2023 r. w sprawach o sygnaturze I OSK 1180/21, I OSK 1444/21, I OSK 1363/21, I OSK 1170/21.

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

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

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

Naczelny Sąd Administracyjny w ww. uchwale podkreślił także, że „uznanie za uprawnionego do uzyskania prawa do gruntu na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego, w zamian za odebrane prawo własności do tego gruntu, jedynie dotychczasowego właściciela tego gruntu, w niczym nie ujmuje konstytucyjnemu warunkowi dopuszczalności odebrania tego prawa, tj. przyznania – konstytucyjnie rozumianego – odszkodowania temu właścicielowi”. Dotyczy to również norm konstytucyjnych wynikających

z protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, które jak wynika z treści uchwały, były brane pod uwagę przez poszerzony skład sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.

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

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

Komisja zwraca również uwagę, że uchwała I OPS 1/23 odnosi się także do umów cywilnoprawnych zawartych od dnia wejścia w życie dekretu w 1945 r. do roku 1980. Jak podniesiono już w samej uchwale, „trudno zatem w samej wykładni art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego, dokonywanej szczególnie przez liczne organy administracji w czasach braku sądowej kontroli prawidłowości wydawanych przez te organy decyzji, tj. przed 1980 r., upatrywać ugruntowania się uprawnionego oczekiwania wynagrodzenia przez państwo uszczerbku, który nie wynikał z realnej utraty praw do gruntu warszawskiego, a miałby wynikać jedynie z samego faktu zawarcia umowy nabycia uprawnienia od podmiotu, który takiego uszczerbku doznał. Nieliczne zatem orzeczenia sądowe wydane po 1980 r., w których nie dokonano jednak wnikliwej analizy podmiotowego zakresu uprawnienia określonego w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego, w procedurze administracyjnej wydawania decyzji na podstawie powołanego przepisu, poprzestając jedynie na arbitralnym uznaniu nabywcy tego uprawnienia za stronę postępowania, nie tworzą ugruntowanej praktyki wzbudzającej usprawiedliwione przekonanie tych nabywców do oczekiwania na skuteczne zaspokojenie przez państwo uprawnienia, które miałyby wynikać w istocie z zawartej umowy”. Powyższe potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2024 r. I OSK 677/22, w którym jednoznacznie wskazano, że osobom, które nabyły prawa i roszczenia na podstawie

umów z lat 50-tych nie przysługuje status strony do uzyskania prawa użytkowania wieczystego w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 dekretu warszawskiego. Również WSA w Warszawie w wyroku z dnia 15 października 2024 r. I SA/Wa 1498/23 (ul. Saska 54) zaznaczył, że ww. uchwałą nie odnosi się tylko do umów dotyczących zbywania praw i roszczeń zawieranych obecnie. Uchwała ta ma zastosowanie do wszystkich spraw, także co do umów zawieranych w latach 50-tych.

Uchwała I OPS 1/23 znalazła również odzwierciedlenie w wyroku NSA z dnia 22 października 2024 r. I OSK 1055/20 (ul. Wilcza/Skorupki), w którym sąd ten (w ślad za ww. wyrokami z sierpnia 2022 r. i lutego 2023 r.) wskazał, że przyznanie prawa użytkowania wieczystego decyzją administracyjną wydaną na podstawie art. 7 dekretu na rzecz osoby, która nabyła roszczenia stanowi „rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. - w postaci: art. 7 ust.1 dekretu warszawskiego w zw. z art. 28 k.p.a., określającego kto może być stroną postępowania administracyjnego”.

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

Przekładając powyższe na realia niniejszej sprawy, należy zauważyć że od dnia wejścia w życie dekretu warszawskiego doszło do wielokrotnej sprzedaży udziałów w prawach i roszczeniach oraz we współwłasności budynków znajdujących się na nieruchomości. W latach 40-tych i 50-tych doszło do trzech sprzedaży, tj. w dniu 16 lutego 1946 r. (sprzedaż przez W. J. na rzecz B. K.), w dniu 30 kwietnia 1952 r. (sprzedaż przez B. K. połowy praw na rzecz C. K.) i w dniu 5 stycznia 1953 r. (sprzedaż przez B. K. pozostałej połowy praw na rzecz Z. S.

Następnie już po wydaniu przez Prezydenta m. st. Warszawa pierwotnych decyzji ustanawiających prawo użytkowania wieczystego do działek o nr ewidencyjnych 17 i 18 (decyzje z dnia 26 kwietnia 2002 r.) doszło do kolejnej sprzedaży praw i roszczeń przez beneficjentów decyzji na rzecz Z. N. Umową z 17 grudnia 2008 r.

J. Ś. , H. S. , M. S. -K. i M. S. sprzedali Z. N. całe należące do nich udziały w prawach i roszczeniach o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu nieruchomości przy ul. Nowogrodzkiej 18A. Tak samo H. D. M. D. , M. Z. (z d. E. umową z 17 grudnia 2008 r. sprzedali Z. N. całe należące do nich udziały w prawach i roszczeniach o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu do nieruchomości ul. Nowogrodzkiej 18A. W wyniku dwóch ostatnich umów sprzedaży praw i roszczeń o ustanowienie użytkowania wieczystego go gruntu nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Nowogrodzkiej 18A doszło do ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości wyłącznie na rzecz Z. N. – decyzja nr 152/GK/DW/2009 z dnia 20 kwietnia 2009 r. (dotycząca działki ewid. nr 17) i decyzja nr 309/GK/DW/2009 z dnia 7 lipca 2009 r. (decyzja dotycząca działki ewid. nr 18).

W związku okolicznościami polegającymi na: połączeniu wspólnot mieszkaniowych przy ul. Nowogrodzkiej 18A w Warszawie – wspólnoty mieszkaniowej Nowogrodzka 18A - front i wspólnoty mieszkaniowej Nowogrodzka 18A - oficyna w jedną nieruchomość w ten sposób, że nieruchomość przy ul. Nowogrodzkiej 18A – oficyna została przyłączona do nieruchomości przy ul. Nowogrodzkiej 18A – front, zmianie udziałów w nieruchomości wspólnej wywołanej połączeniem wspólnot oraz przyjęciu jednego terminu trwania użytkowania wieczystego (akt notarialny z 3 września 2009 r., rep A nr 10755/2009), scaleniu działek ewidencyjnych nr 17 i nr 18 obręb 5-05-02 w jedną nieruchomość gruntową objętą jedną księgą wieczystą nr KW , Prezydent m. st. Warszawy decyzją nr 176/GK/DW/2011 z 28 kwietnia 2011 r. uznał za konieczne uchylene wszystkich wcześniejszych decyzji, jako bezprzedmiotowych i orzekł o ustanowieniu użytkowania wieczystego do gruntu położonego przy ul. Nowogrodzkiej 18A, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr 17 i działka ewidencyjna nr 18 na rzecz Z. N.

W świetle powyższych ustaleń oraz rozważań prawnych, w ocenie Komisji kontrolowana decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Prezydent m.st. Warszawy niesłusznie uznał nabywcę roszczeń – Z. N. za następcę prawnego dawnego właściciela hipotecznego, a więc za stronę postępowania dekretowego, pomimo że nie posiadał w tym zakresie interesu prawnego. Z. N. nabył jedynie roszczenia w drodze umów cywilnoprawnych od wcześniejszych nabywców bądź spadkobierców wcześniejszych nabywców roszczeń będących właścicielami nieruchomości (jednakże nie byli oni właścicielami, spadkobiercami dawnych właścicieli nieruchomości).

Nabywca roszczeń nie ma interesu prawnego w postępowaniu reprivatyzacyjnym i nie powinien być stroną takiego postępowania.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że wydanie decyzji reprivatyzacyjnej na rzecz nabywców praw i roszczeń na podstawie umów cywilnoprawnych stanowi rażąco naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, określającego podmiotowy zakres przyznania prawa do gruntu nieruchomości warszawskiej w zw. z art. 28 k.p.a. co wyczerpuje przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

6. Złożenie wniosku dekretowego przez osobę nieuprawnioną, której nie przysługiwała legitymacja.

Przepis art. 7 dekretu warszawskiego w ust. 1 określił podmioty uprawnione do złożenia wniosku o przyznanie dotychczasowemu właścicielowi gruntu prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym. Z treści ww. przepisu wynika, że uprawnionymi do złożenia wniosku dekretowego byli: dotychczasowy właściciel gruntów, prawni następcy właściciela - będący w posiadaniu gruntu, osoby prawa dotychczasowego właściciela reprezentujące oraz użytkownik gruntu - w przypadku gruntów oddanych w zarząd i użytkowanie. Powyższy katalog jest katalogiem zamkniętym.

Natomiast zgodnie z art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego 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.

Zdaniem Komisji wskazane powyżej przepisy podlegają ścisłej wykładani uniemożliwiającej rozszerzenie kręgu podmiotów mogących zainicjować postępowanie dekretowe i uzyskać prawo użytkowania wieczystego.

W judykaturze wskazuje się, że orzeczenie dekretowe rozstrzygające w przedmiocie wniosku złożonego przez osoby nie należące do kręgu podmiotów do tego legitymowanych, a wymienionych w art. 7 ust. 1 dekretu, rażąco narusza prawo, czyli art. 7 ust. 1 i 2 wymienionego dekretu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 listopada 2010 r., I OSK 1133/10). Jeżeli (...) decyzja została wydana po rozpoznaniu wniosku o przyznanie prawa własności czasowej do nieruchomości warszawskiej, (...), bez rozważenia, czy pochodzi on od podmiotu, który z takim wnioskiem mógł wystąpić, czyli takiego, który był prawnie właściwy do jego złożenia, (...), niewątpliwie musi być uznana za rażąco wadliwą (...). Wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego podmiotu nieuprawnionego nie powinien (...) doprowadzić do merytorycznego rozstrzygnięcia, tak pozytywnego, jak i negatywnego, lecz do

stwierdzenia bezprzedmiotowości postępowania (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 2005 r., OSK 8/04).

Z kolei w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2014 r., I OSK 2596/12, zaakceptowano stanowisko, wedle którego stwierdzono wadliwość orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy, a odmawiającego dotychczasowym właścicielom nieruchomości prawa własności czasowej, ze względu na fakt, iż nie złożyli oni wniosku o ustanowienie tego prawa, a więc postępowanie administracyjne wszczęte zostało z rażącym naruszeniem prawa, bo bez wniosku uprawnionych podmiotów.

Komisja wskazuje również, że ustalenie legitymacji formalnej podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku dekretowego z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego jest warunkiem sine qua non dla rozpoznania sprawy z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego i orzeczenia o ustanowieniu użytkowania wieczystego do gruntu. W literaturze i orzecznictwie sądowym podkreśla się, że ustalenie kręgu podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku w trybie art. 7 dekretu warszawskiego, było i jest obowiązkiem organów administracji publicznej prowadzących wedle swojej właściwości postępowanie w tym trybie. Prawidłowe zatem ustalenie osób uprawnionych do złożenia wniosku dekretowego stanowi jeden z podstawowych obowiązków organu prowadzącego postępowanie administracyjne, wykonywany już we wstępnej fazie postępowania administracyjnego.

Przekładając powyższe na grunt niniejszej sprawy Komisja wyjaśnia, że Prezydent m.st. Warszawy rozpoznając wniosek dekretowy winien był w pierwszej kolejności ustalić, komu przysługiwała legitymacja do złożenia wniosku dekretowego oraz czy z wnioskiem dekretowym wystąpiła osoba uprawniona. Powyższe ustalenia warunkowały możliwość wydania decyzji orzekającej co do istoty sprawy na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego. Ustalenie przez Prezydenta braku legitymacji do złożenia wniosku dekretowego po stronie składającego wniosek winno skutkować umorzeniem postępowania, jako bezprzedmiotowego (na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego).

Ponadto Komisja wskazuje, że ostatnim właścicielem ujawnionym w dziale II księgi hip nr 6749 był W J , na mocy aktu z 8 lipca 1935 r. Sprzedał on prawa do przedmiotowej nieruchomości wypływające z dekretu warszawskiego B K w dniu 16 lutego 1946 r. Zaznaczyć trzeba, że z dniem 21 listopada 1945 r. tj. z dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego grunt przedmiotowej nieruchomości przeszedł na własność gminy m. st. Warszawy. Zatem w niniejszej sprawie wniosek dekretowy mógł złożyć wyłącznie W J Tymczasem w dniu 24 czerwca 1948 r. wniosek złożył B

K w imieniu którego działał adwokat A M inicjując tym samym postępowanie o przyznanie prawa własności czasowej na podstawie przepisów dekretu warszawskiego. Legitymację do podjęcia tego rodzaju czynności wywodził on właśnie z umowy zawartej w dniu 16 lutego 1946 r. Jednocześnie, jak już wcześniej wskazano, niemożliwym jest zbycie uprawnień przyznanych przez przedmiotowy akt prawny, a tym samym niemożliwym jest zbycie interesu prawnego i statutu strony postępowania dekretowego. Zatem niniejsza czynność prawna nie dawała B K uprawnień do skutecznego złożenia wniosku dekretowego. To zaś prowadzi do konkluzji, zgodnie z którą postępowanie administracyjne odnośnie przyznania użytkowania wieczystego do nieruchomości położonej przy ul. Nowogrodzkiej 18A zostało wszczęte przez podmiot nieposiadający przymiotu strony.

7. Elementy cywilno-prawne w decyzji reprivatyzacyjnej

Rozstrzygnięcie decyzji administracyjnej – stanowiącej wyraz władczej formy działania organów administracji, musi być umocowane w przepisach prawa materialnego. W związku z tym, oceniając legalność decyzji reprivatyzacyjnej, należy rozważyć, czy elementy cywilno-prawne w niej zawarte mogą być przedmiotem rozstrzygnięcia administracyjnego, wydanego w oparciu o przepisy dekretu. Zgodnie z art. 27 u.g.n., sprzedaż nieruchomości albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego. Oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste i przeniesienie tego prawa w drodze umowy wymaga wpisu w księdze wieczystej. Z powyższego wynika, że ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w trybie przepisów dekretu przebiega w dwóch etapach.

Po pierwsze, w toku postępowania administracyjnego organ bada materialnoprawne przesłanki ustanowienia tego prawa (art. 7 ust. 1 i ust. 2) 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.

Przepisy dekretu nie zawierają regulacji stanowiących podstawę do kształtowania przysługującego użytkownikowi wieczystemu wynagrodzenia - w razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego, za wzniesione przez niego lub nabyte na własność budynki i inne urządzenia. Nie stanowią też podstawy do określania innych warunków przyszłej umowy ustanowienia użytkowania wieczystego, w tym bardziej warunków jej zawarcia czy rozwiązania.

Tymczasem w pkt 11 *in fine* 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 niniejszej decyzji jako bezprzedmiotowej. Nie uszedł uwadze Komisji ścisły związek przyczynowy między wskazanym pkt 11 decyzji reprivatyzacyjnej, a pkt 5, który stanowi merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy sensu stricto. Uzależnienie obowiązywania stanu prawnego ukształtowanego w rozstrzygnięciu merytorycznym od ziszczenia się zdarzenia przyszłego i niepewnego, stanowi rozstrzygnięcie o charakterze władczym, o którym mowa jest w art. 162 § 1 pkt 2 k.p.a. Nadto, uznanie przez organ decyzji jako bezprzedmiotowej także pociąga za sobą skutek w postaci stwierdzenia wygaśnięcia decyzji, zgodnie z art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. Mając na uwadze powyższe nie sposób jest uznać, że postanowienie zawarte w pkt 6 decyzji reprivatyzacyjnej ma jakkolwiek charakter wyłącznie informacyjny, bowiem jego władczy charakter wynika wprost z art. 162 k.p.a. (por. wyrok NSA z 17 kwietnia 2024 r. sygn. akt I OSK 1741/22).

W pkt 12 decyzji organ stwierdził, że ustanowione niniejszą decyzją prawo użytkowania wieczystego gruntu nie narusza praw osób trzecich istniejących w dniu jego ustanowienia, a ewentualne nakłady poczynione na przedmiotowej nieruchomości przez osoby trzecie mogą być dochodzone na drodze cywilnej.

W pkt 13 wskazano, że korzystanie z nieruchomości przez wieczystego użytkownika powinno być zgodne z planem zagospodarowania przestrzennego a w pkt 14, że nieprzestrzeganie przez użytkownika wieczystego warunków określonych w pkt 13 może skutkować rozwiązaniem umowy. Umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu i grunt może być odebrany przed upływem określonego w niej terminu również w przypadku korzystania z gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem lub naruszenia postanowień umowy.

Z kolei w pkt 15 decyzji organ zawarł zapisy odnoszące się do przysługującego użytkownikowi wieczystemu wynagrodzenia stwierdzając, że w razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego gruntu na skutek upływu okresu ustalonego w umowie albo na skutek rozwiązania umowy przed upływem tego okresu, użytkownikom wieczystym przysługuje wynagrodzenie za budynek i inne urządzenia. Wynagrodzenie winno być równe wartości tego budynku i urządzeń określonej na dzień wygaśnięcia użytkowania wieczystego. Za budynki i urządzenia wzniesione wbrew postanowieniom umowy - wynagrodzenie nie przysługuje.

W pkt 16 decyzji wskazano, że prawa i obowiązki użytkowników wieczystych niewymienione w niniejszej decyzji regulują przepisy kodeksu cywilnego.

Zgodnie ze stanowiskiem judykatury, przepisy dekretu nie zawierają jakichkolwiek regulacji pozwalających na kształtowanie na etapie postępowania administracyjnego uprawnień i obowiązków przyszłego użytkownika wieczystego. Art. 7 ust. 3 in fine dekretu stanowi wprawdzie, że w razie uwzględnienia wniosku gmina określi warunki, pod którymi umowa może zostać zawarta, jednakże określenie tych warunków - uregulowanych obecnie w przepisach kodeksu cywilnego - odnosić należy do etapu postępowania cywilnego, które będzie prowadzone dopiero po wydaniu 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 publicznej, to sprawa ta, w myśl art. 2 § 3 k.p.c. należy do drogi postępowania cywilnego (...) w tej kwestii rozstrzygnięcie Prezydenta (.....) zostało wydane bez podstawy prawnej (tak: WSA w Warszawie w wyroku z dnia 8.12.2017 r., sygn. akt I SA/Wa 999/17). Takie zapatrywanie zostało również wyrażone w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 marca 2020 r. sygn. akt I SA/Wa 1821/18 i z dnia 17 grudnia 2024 r. sygn. akt I SA/Wa 1095/23).

Odnosząc się do kontrolowanej decyzji zauważyć należy, że w punktach od 11 do 16 decyzji organ zawarł rozstrzygnięcia dotyczące sfery cywilnoprawnej tj. przyszłej umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Wypada dostrzec, że organ poprzedził te elementy decyzji sformułowaniem „oraz stwierdzam, że”. Postanowienia te mają walor rozstrzygający sprawę, mimo poprzedzenia ich słowami „oraz stwierdzam, że”: po pierwsze nie zostały one poprzedzone sformułowaniem „informuję”, ani innym równoznacznym świadczącym o woli organu do poinformowania stron. Po drugie zapisy te znajdują się w części imperatywnej decyzji, w której organ wyraża wolę ukształtowania sprawy administracyjnej. Po trzecie sformułowanie „stwierdzam, że” jest charakterystyczne dla decyzji administracyjnych o charakterze deklaratoryjnym.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 kwietnia 2024 r. w sprawie I OSK 1741/22 a także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie 17 grudnia 2024 r. w wyroku z dnia 17 grudnia 2024 r., sygn. akt I SA/Wa 1095/23) w przedmiocie elementów cywilnoprawnych w decyzji reprivatyzacyjnej stwierdził, że zarówno artykuł 7 Konstytucji, jak i art. 6 k.p.a. wyraźnie wskazują jaki jest zakres umocowania władzy publicznej. Władza publiczna może rozstrzygać o tych sprawach, w których ma wyraźnie zaznaczoną kompetencję. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie ulega wątpliwości, że postanowienia decyzji po zwrocie „stwierdzam” nie mogą być przyjęte jako noszące cechy wyłącznie informacyjne, pozbawione waloru rozstrzygnięcia sprawy, wskazujące na wolę organu wyłącznie do poinformowania stron o określonych okolicznościach sprawy.

Po pierwsze, postanowienia decyzji nie zostały poprzedzone zwrotem „oraz informuje” lub innym równoznacznym, wskazującym na wolę organu wyłącznie poinformowania strony o określonych okolicznościach sprawy. Po drugie w ocenie NSA, wypowiedź organu w decyzji po słowach „stwierdzam” nie ma charakteru informacyjnego, gdyż struktura decyzji zaprzecza temu aby organ w tym zakresie chciał stronie jedynie wyjaśnić okoliczności sprawy lub o nich poinformować. Postanowienia decyzji znajdują się w części imperatywnej decyzji, w której organ wyraża wolę ukształtowania sprawy administracyjnej, a rozstrzygnięcia w tym zakresie znajdują się wśród kilkunastu innych rozstrzygnięć organu. Po trzecie postanowienia organu w decyzji zostały poprzedzona zwrotem „oraz stwierdzam”, który pozostaje charakterystyczny dla decyzji administracyjnych o charakterze deklaratoryjnym, a więc administracyjnego aktu stosowania prawa, który nie tworzy nowej sytuacji prawnej, lecz potwierdza wcześniejsze jej powstanie na mocy prawa. Zwrot ten nie może zatem otrzymywać w niniejszej sprawie znaczenia odmiennego od tego, które jest powszechnie stosowane przy rozstrzygnięciu 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.

Mając na uwadze powyższe, wydana przez Prezydenta decyzja obarczona jest kwalifikowaną wadą prawną wyrażoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., gdyż doszło do rażącego naruszenia art. 6 k.p.a., który stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie

naruszenia art. 6 k.p.a., który stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa w zw. z art. 1 pkt 1 k.p.a. poprzez rozstrzygnięcie w drodze decyzji administracyjnej w zakresie nienależącym do właściwości organu.

8. Skutki prawne wywołane decyzją

W myśl art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. przez nieodwracalne skutki prawne należy rozumieć stan prawny powstały wskutek przeniesienia prawa własności albo prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej na osobę trzecią, o ile nie nastąpiło ono nieodpłatnie lub na rzecz nabywcy roszczeń działającego w złej wierze, lub zagospodarowania nieruchomości warszawskiej na cele publiczne, o których mowa w art. 6 u.g.n.

Na płaszczyźnie prawa administracyjnego pojęcie „nieodwracalności skutku prawnego” odnosi się do takich następstw decyzji administracyjnej (reprzywatywacyjnej), w których brak jest możliwości odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej jednostki od tej, będącej następstwem decyzji administracyjnej, co wyklucza powrót do stanu poprzedniego (B. Adamiak, Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSP 1993, nr 5, poz. 104, P. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego, Warszawa 2017).

Definicja zawarta w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. zawiera w sobie dwa elementy, z których jeden konstytuuje zasadę, a drugi wyjątek od niej. Pierwszy określa czynność prawną w postaci przeniesienia własności lub użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej, która co do zasady przesądza o nieodwracalności skutków prawnych. Drugi natomiast statuuje wyjątki od wymienionej zasady. Analiza treści wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, że nie można przyjąć istnienia nieodwracalności skutków prawnych, jeśli nabywca nabył rzecz nieodpłatnie albo nabycie nastąpiło w złej wierze.

Po dokonaniu analizy stanu faktycznego i prawnego, Komisja stwierdziła, że nieodwracalne skutki prawne zaistniały tylko w odniesieniu do lokalu nr 20. Natomiast wykonanie decyzji nr 176/GK/DW/2011 z dnia 28 kwietnia 2011 r. zawarciem umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste (umowa z dnia 17 listopada 2011 r.), nie wywołało nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r.

Wykonanie decyzji poprzez ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do gruntu nie pociąga za sobą nieodwracalnych skutków prawnych, tak w znaczeniu art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r., jak i będącej następstwem decyzji administracyjnej, wykluczającej powrót do stanu poprzedniego, ponieważ ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w trybie przepisów dekretu przebiega w dwóch etapach. W pierwszej fazie, stanowiącej etap postępowania administracyjnego, organ bada materialnoprawne przesłanki ustanowienia tego prawa. W przypadku ich spełnienia organ administracyjny wydaje decyzję ustanawiającą to

prawo na rzecz oznaczonych podmiotów i ustala czynsz symboliczny. Następny etap prowadzony jest na podstawie przepisów cywilnoprawnych i kończy się zawarciem umowy użytkowania wieczystego – w formie aktu notarialnego – między gminą a osobą uprawnioną z decyzji. Zatem umowa w formie aktu notarialnego, jest tylko jednym z dwóch etapów ustanowienia prawa użytkowania wieczystego i nie przenosi w żaden sposób jakichkolwiek praw na osoby trzecie.

Jednocześnie należy zauważyć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że skutek nieodwracalny decyzji administracyjnej polega na tym, że organ nie ma własnych kompetencji do usunięcia skutków danego zdarzenia prawnego, zaistniałego po wydaniu, kontrolowanej w trybie nieważnościowym decyzji. Skutek nieodwracalny wywoła więc decyzji, po której doszło do zbycia jej przedmiotu w trybie cywilistycznym (vide: uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r., sygn. akt III AZP 4/92 i Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2000 r. sygn. akt OPS 14/99, z dnia 9 listopada 1998 r. sygn. akt OPK 4/98, z dnia 16 grudnia 1996 r., sygn. akt OPS 7/96, wyrok NSA z dnia 8 listopada 2021 r., sygn. akt I OSK 610/21). Z treści powołanych wyżej uchwał wynika, że dotyczyły one sytuacji, w której po wydaniu kwestionowanej decyzji miał miejsce obrót prawny składnikami majątkowymi, będącymi przedmiotem takiej decyzji.

Komisja, działa na podstawie ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Art. 40 ust. 1 tej ustawy stanowi, że decyzja, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2,3 lub 3a oraz ust. 3, stanowi postawę wykreślenia w księdze wieczystej wpisu dokonanego na podstawie uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej albo dokonanych po tym wpisie wpisów użytkowania wieczystego lub własności nieruchomości oraz stanowi podstawę wpisania jako właściciela odpowiednio m.st. Warszawy albo Skarbu Państwa. Przepis art. 10 ustawy 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece nie stosuje się.

W postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2020 r., sygn. akt I CSK 662/18 wskazano (odnosząc się do brzmienia przepisu art. 40 ust. 1 ustawy przed nowelizacją), że „decyzja Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich uchylająca decyzję reprivatyzacyjną stanowi podstawę wykreślenia w księdze wieczystej (...) wpisu dokonanego z jej uwzględnieniem (art. 40 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 2017 r., poz. 718).”

Wobec powyższego należy stwierdzić, że Komisja jako organ ma własne kompetencje wynikające z powszechnie obowiązującego prawa, do usunięcia skutków danego zdarzenia prawnego, zaistniałego po wydaniu kontrolowanej w trybie nieważnościowym, decyzji

księdze wieczystej wpisu dokonanego bezpośrednio na podstawie tej decyzji reprivatyzacyjnej, a dotyczącego wpisu prawa własności na rzecz beneficjentów decyzji lub ich spadkobierców.

Wobec zaistnienia stanu prawnego powstałego wskutek ustanowienia odrębnej własności lokalu nr 20, sprzedaży tego lokalu na osobę trzecią, zaistniały, w myśl art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. nieodwracalne skutki prawne, co zobligowało Komisję do stwierdzenia wydania kontrolowanej decyzji w powyższym zakresie z naruszeniem prawa, a w pozostałym zakresie do stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta m. st. Warszawy.

IV. Strony postępowania

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. Stroną postępowania rozpoznawczego przed Komisją są beneficjenci decyzji reprivatyzacyjnej i ich spadkobiercy.

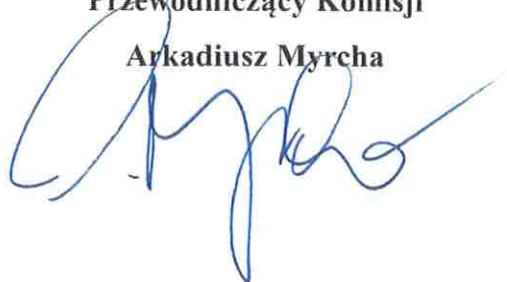
Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o wszczęciu postępowania rozpoznawczego Komisja zawiadamia m.st. Warszawę oraz pozostałe strony postępowania. Jeżeli decyzja reprivatyzacyjna została wydana przez inny organ, stroną postępowania przed Komisją jest ten organ albo inny organ właściwy do rozpoznania sprawy. Z treści cytowanego przepisu wynika, że stroną postępowania rozpoznawczego przed Komisją jest m.st. Warszawa reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy, beneficjenci decyzji reprivatyzacyjnej i ich następcy prawni oraz właściciele wyodrębnionych lokali w budynkach stojących na reprivatyzowanym gruncie.

V. Konkluzja

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

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 p.p.s.a.). Skarga powinna czynić zadość wymogom określonym w art. 57 p.p.s.a. Do skargi należy dołączyć jej odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom (w tym dla tut. organu), a ponadto jeżeli w Sądzie nie złożono załączników w oryginale po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych (art. 47 § 1 p.p.s.a.).

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

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

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

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

4. W myśl zaś art. 243 § 1 p.p.s.a. stronie może być przyznane – na jej wniosek – prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych. Wniosek o przyznanie prawa pomocy powinien zawierać oświadczenie strony obejmujące dokładne dane o stanie majątkowym i dochodach, a jeżeli wniosek składa osoba fizyczna, ponadto dokładne dane o stanie rodzinnym oraz oświadczenie strony o niezatrudnieniu lub 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 dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 49 § 1 k.p.a., strony mogą być zawiadamiane o wszczęciu postępowania, decyzjach i innych czynnościach Komisji poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Zawiadomienie albo doręczenie uważa się za dokonane po upływie 7 dni od dnia publicznego ogłoszenia. Z uwagi na to, że doręczenie decyzji następuje w formie publicznego ogłoszenia Komisja informuje, że z treścią decyzji strony mogą zapoznać się w urzędzie zapewniającym obsługę administracyjno-biurową Komisji w dniach i godzinach pracy tego urzędu.

7. Zgodnie z treścią art. 49b. § 1 k.p.a., w przypadku zawiadomienia strony zgodnie z art. 49 § 1 lub art. 49a o decyzji lub postanowieniu, które podlega zaskarżeniu, na wniosek strony, organ, który wydał decyzję lub postanowienie, niezwłocznie, nie później niż w terminie trzech dni od dnia otrzymania wniosku, udostępnia stronie odpis decyzji lub postanowienia w sposób i formie określonych we wniosku, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje organ, nie umożliwiają udostępnienia w taki sposób lub takiej formie.