



Komisja do spraw reprivatyzacji
nieruchomości warszawskich

W nagłówku znajduje się logo Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich zawierające godło państwa polskiego i podkreślenie w formie miniaturki flagi RP

Warszawa, dnia 12 lipca 2023 r.
Sygn. akt KR II R 37 /22

DPA-II.9130.11.2022

DECYZJA nr KR II R 37/22

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Sebastian Kaleta

Członkowie Komisji:

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

po rozpoznaniu w dniu 12 lipca 2023 r. na posiedzeniu niejawnym,

sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 12 lutego 2010 r., nr 47/GK/DW/2010, dotyczącej nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Widok 16,

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, C N, Z N, K N, E M N, C J – K, I T, M T, A J A, M Z, B K – P, J P, A M R, H Z R, A H R, M J W, A E W, W P S, D K S, M

R B – Ż, A J Ż, Z D Ż-C, P M C, I W, A N–B, następców prawnych M P, M T P, M M Z,

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a oraz art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2021 r. poz. 795; dalej: ustawa z dnia 9 marca 2017 r.) w związku z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia

14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 dalej: k.p.a.) w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017

orzeka:

stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 12 lutego 2010 r., nr 47/GK/DW/2010, w całości.

UZASADNIENIE

I. Przebieg postępowania administracyjnego przed Komisją do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich.

Postanowieniem z dnia 14 września 2022 r., sygn. akt KR II R 37/22, 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 w zw. z art. 16a 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 12 lutego 2010 r., nr 47/GK/DW/2010 dotyczącej części gruntu o pow. 1238 m², położonego przy ul. Widok 16, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr w obrębie , uregulowanego w księdze wieczystej KW 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 12 lutego 2010 r., nr 47/GK/DW/2010.

Zawiadomieniem z dnia 14 września 2022 r. Komisja poinformowała o wszczęciu postępowania rozpoznawczego strony postępowania.

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 26 września 2022 r.

Zawiadomieniem z dnia 23 maja 2023 r. poinformowano strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Zawiadomienie zostało ogłoszone na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w zakładce Komisja Weryfikacyjna w dniu 25 maja 2023 r.

W dniu 23 czerwca 2023 r. Społeczna Rada złożyła opinię w niniejszej sprawie, wnosząc o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 12 lutego 2010 r., nr 47/GK/DW/2010, w całości.

Dodatkowym zawiadomieniem z dnia 28 czerwca 2023 r. Komisja poinformowała Z N, K N, E N i I T o wszczęciu postępowania rozpoznawczego.

Zawiadomieniem z dnia 29 czerwca 2023 r. dodatkowo poinformowano strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Zawiadomienie zostało ogłoszone na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w zakładce Komisja Weryfikacyjna w dniu 29 czerwca 2023 r.

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

1. Opis nieruchomości.

Dawna „Nieruchomość Warszawska nr 1566”, o pow. 1238 m², położona była w Warszawie, w Dzielnicy Śródmieście, przy ul. Widok 16.

Jak wynika z akt sprawy, budynek oznaczony nr 16 przy ul. Widok został wybudowany w 1900 r.

Zgodnie z informacjami zawartymi w lustracji Biura Odbudowy Stolicy dnia 9 lutego 1945 r. budynek ten „mało uszkodzony”, „całkowicie zamieszkały”, „nadaje się do użytku”. Natomiast na podstawie informacji z dnia 6 sierpnia 1945 r. „Front + oficyna prawa, lewa i poprzeczna, kategoria zniszczenia I tj. budynek nieuszkodzony lub z bardzo małymi uszkodzeniami.

Drobne uszkodzenia budynku zostały usunięte przez Biuro Odbudowy Stolicy na przełomie lat 1946/1947.

Obecnie w skład ww. nieruchomości hipotecznej wchodzi m.in. niezabudowane działki ewidencyjne nr i , obie z obrębu. Działka ewidencyjna nr w obrębie stanowi obecnie część drogi publicznej, ulicy Widok.

Obecnie współwłaścicielami nieruchomości, dla której prowadzona jest księga wieczysta nr, jest jak wynika z treści tej księgi Miasto st. Warszawa przy udziale; K M N w udziale 167625/1000000; E M N w udziale 167625/1000000, I T w udziale 167625/1000000 oraz C J K w udziale 167625/1000000.

2. Właściciele hipoteczni nieruchomości i ich następcy prawni.

Zgodnie z zaświadczeniem Sądu Powiatowego dla Dzielnicy Warszawa – Śródmieście, Wydział III Ksiąg Publicznych nr 387/52 z 6 lutego 1952 r. w księdze hipotecznej nr 1566 nieruchomość ta uregulowana była wpisem jawnym na imię R i H małżonków R w dniu 5 marca 1948 r.

Postanowieniem Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia z dnia 8 sierpnia 2000 r., sygn. akt I Ns 461/00, stwierdzono, że:

-spadek po R R w całości nabył J R R w całości;

-spadek po H R na mocy ustawy nabył syn J R R w całości;

-spadek po J R R na podstawie testamentu z dnia 28 stycznia 1979 r. nabył w całości J S.

3. Objęcie gruntu i złożenie wniosku dekretowego.

Objęcie gruntu położonego w Warszawie przy ul. nastąpiło w dniu 19 kwietnia 1948 r., tj. w dniu ukazania się ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym nr 10 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego w m.st. Warszawie. W związku z tym termin do złożenia wniosku dekretowego upłynął w dniu 19 października 1948 r.

Wniosek dekretowy w stosunku do całej nieruchomości hip nr 1566 został złożony w dniu 5 marca 1948 r przez H R i R R.

4. Postępowanie dekretowe dotyczące całej nieruchomości hipotecznej.

Orzeczeniem Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 25 stycznia 1952 r., nr Gm-II-15w/11/52, odmówiono przyznania H R i R R prawa własności czasowej gruntu nieruchomości położonej przy ul. Widok 16 i stwierdzono, że wszystkie budynki znajdujące się na tym gruncie przeszły na własność Skarbu Państwa. W jego uzasadnieniu wskazano na potrzebę przejęcia znajdujących się na posesji budynków na cele publiczne.

Powyższe rozstrzygnięcie zostało podtrzymane decyzją Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia 5 marca 1952 r., nr MT.VII-2-1352-1/51. W jej uzasadnieniu wskazano, że Ministerstwo nie znalazło uzasadnionych podstaw do zmiany zaskarżonego orzeczenia.

Decyzją Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 20 lutego 2002 r., sygn.GN5.3-R674-2001, stwierdzono nieważność rozstrzygnięcia Ministerstwa

Gospodarki Komunalnej z dnia 5 marca 1952 r., nr MT.VII-2-1352-1/51 oraz orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 25 stycznia 1952 r., nr Gm-II-15w/11/52 z zastrzeżeniem, że w zakresie lokali nr 7 i 23 decyzje zostały wydane z rażącym naruszeniem prawa. W jej uzasadnieniu wskazano, że organy rozpoznające wniosek dekretowy nie dokonały oceny, czy korzystanie z nieruchomości przez jej dotychczasowych właścicieli rzeczywiście nie da się pogodzić z jej przeznaczeniem określonym w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego.

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

Umową z dnia 9 lutego 2004 r., sporządzoną w formie aktu notarialnego Repertorium A-1128/2004 przed notariuszem J M, J S, zobowiązał się sprzedać całe przysługujące mu udziały w prawach i roszczeniach wynikających z art. 7 ust. 1 do 4 dekretu z dnia 26 października 1945 r., o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy – o ustanowienie prawa użytkowania, względnie wszelkie prawa i roszczenia przysługujące mu z innego tytułu, w tym także wszelkie prawa i roszczenia przysługujące mu na podstawie działu zrzeczeń uzyskanych od innych osób posiadających takie uprawnienia, względnie prawo do odszkodowania z jakiegokolwiek tytułu – w odniesieniu do nieruchomości opisaney jako „Nieruchomość w Warszawie nr 1566 przy ul. Widok” na rzecz Z N, C N oraz M T za cenę łączną 500 000 zł (pięćset tysięcy złotych), względnie w przypadku odzyskania przedmiotowej nieruchomości (udziału w przedmiotowej nieruchomości), bądź wieczystego użytkowania, bądź nieruchomości zamiennej zobowiązał się sprzedać cały przysługujący mu udział w odzyskanej nieruchomości (w tym nieruchomości budynkowej) lub prawie użytkowania wieczystego, nieruchomość zamienną lub odszkodowanie, za cenę łączną w kwocie 500 000 zł (pięćset tysięcy złotych).

W kolejnym paragrafie ww. aktu notarialnego J S oświadczył, że ustanawia swoimi pełnomocnikami z prawem substytucji bez ograniczeń Z N, C N oraz M T i upoważnił

każdego z nich samodzielnie do zawarcia w jego imieniu umowy sprzedaży – w wykonaniu wyżej powołanej umowy przedwstępnej.

J S oświadczył również w akcie, że z uwagi na łączący go ze stroną kupującą stosunek prawny będący podstawą pełnomocnictwa, zrzeka się odwołania tegoż pełnomocnictwa i postanawia, że nie gaśnie ono z chwilą jego śmierci oraz dodaje, że pełnomocnicy mogą być drugą stroną dokonywanych czynności prawnych.

Umową z dnia 21 kwietnia 2008 r., sporządzoną w formie aktu notarialnego Repertorium A-3174/2008 przed notariuszem J M - Z N, C N oraz M T działający jako pełnomocnicy J S, zawarli z J S (działający w imieniu własnym jako kupujący, a także działający w imieniu i na rzecz sprzedającego – J S) umowę sprzedaży wszystkie przysługujące J S udziały w prawach i roszczeniach o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości opisanej jako „Nieruchomość w Warszawie nr 1566 przy ul. Widok” oraz wszystkiego przysługujące J S udziały we współwłasności budynku, stanowiącego odrębny od gruntu przedmiot własności wraz z infrastrukturą towarzyszącą, za cenę już uiszczoną w łącznej kwocie 480 000 zł (czteryście osiemdziesiąt tysięcy złotych).

6. Postępowanie reprivatyzacyjne.

Decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z 17 lipca 2007 r. nr 283/GK/DW/2007 umorzono postępowanie w sprawie o ustanowienie prawa własności czasowej (obecnie użytkowania wieczystego) do zabudowanego gruntu obecnie stanowiącego działkę w obrębie, uregulowanego w KW nr – w części związanej ze sprzedanymi aktami notarialnymi lokalami nr 4, 4a, 6, 7, 10, 15,23, 24,25, 26, 29 i 30 stanowiącej 0,3295 części gruntu.

Decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 18 stycznia 2008 r., nr 34/GK/DW/2008:

- ustanowiono prawo użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,6705 części gruntu, oznaczonego jako dz. ew. nr 10 w obrębie 5-03-10, uregulowanego w KW nr na rzecz J S (pkt. 1 decyzji),

- ustalono z tego tytułu łączny czynsz symboliczny w wysokości 830,08 zł netto (pkt. 2 decyzji),

- odmówiono ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do części gruntu o całkowitej powierzchni 5036 m², oznaczonego jako dz. ew. nr w obrębie , stanowiącego obecnie część ulicy Widok (pkt. 3 decyzji).

W piśmie z dnia 3 grudnia 2008 r. pełnomocnik M T, C N i Z N adw. J S zwrócił się do m.st. Warszawa o zmianę ww. decyzji za zgodą stron w trybie art. 155 k.p.a., celem uwzględnienia konsekwencji zawarcia umowy z dnia 21 kwietnia 2008 r.

Natomiast przy piśmie z 18 stycznia 2010 r. pełnomocnik M T, C N i Z N wskazał, że w odpowiedzi na informację uzyskaną w drodze telefonicznej, w sprawie konieczności udzielenia zgody przez J S na zmianę decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 34/GK/DW/2008 wyjaśniono, iż nie jest on już stroną przedmiotowego postępowania. Ponieważ J S sprzedał roszczenia do nieruchomości przy ul. Widok 16 w Warszawie, nie posiada on już uprawnień strony postępowania, ani żadnego interesu prawnego do wydawania jakichkolwiek oświadczeń w przedmiotowej sprawie. Ponadto wskazał, że jeżeli jednak Prezydent m.st. Warszawy uzna, że powyższa zgoda jest w sprawie niezbędna, to niezależnie od powyższego jako pełnomocnik J S wyrażono zgodę na zmianę decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 34/GK/DW/2008 z 18 stycznia 2008 r. w trybie art. 155 w zw. z art. 154 § 2 i 3 k.p.a.

Dlatego też decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 12 lutego 2010 r., nr 47/GK/DW/2010, na podstawie art. 155 k.p.a. zmieniono pkt 1 jego rozstrzygnięcia z dnia 18 stycznia 2008 r. w ten sposób, że:

- ustanowiono prawo użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,6705 części gruntu o pow. 1238 m², oznaczonego jako dz. ew. nr 108 w obrębie 5-03-10,

uregulowanego w KW nr 51330 na rzecz C i Z N w udziale wynoszącym 0,33525 części oraz M T w udziale wynoszącym 0,33525 części.

W jej uzasadnieniu powołano się na przedmiotowy wniosek o zmianę decyzji w trybie art. 155 k.p.a. oraz na fakt zawarcia umowy sprzedaży z dnia 21 kwietnia 2008 r.

Z akt sprawy wynika, że Z N zmarł 6 stycznia 2017 r. Zgodnie z treścią aktu poświadczenia dziedziczenia z 30 stycznia 2017 r. nr Repertorium A 937/2017 spadek po Z N nabył w całości Z N.

Umową z dnia 27 kwietnia 2010 r. sporządzoną w formie aktu notarialnego repertorium A 5474/2010 pomiędzy przedstawicielami m.st. Warszawy a Z N działającym w imieniu i na rzecz Z N oraz C N, oraz M T zawarto umowę oddania gruntu położonego w Warszawie, dzielnica Śródmieście, przy ul. Widok 16, stanowiącej działkę gruntu nr ew. , w obrębie w użytkowanie wieczyste.

Dnia 8 października 2018 r. aktem notarialnym Rep. A nr 11838/2018 C M N darowała swojemu wnukowi K N cały przysługujący jej udział wynoszący 167625/1000000 części we współwłasności przedmiotowej nieruchomości.

8 października 2018 r. aktem notarialnym Rep. A nr 11838/2018 Z N darował swojej żonie E N cały przysługujący jej udział wynoszący 167625/1000000 części we współwłasności przedmiotowej nieruchomości.

8 października 2018 r. aktem notarialnym Rep. A nr 11838/2018 M T darowała swojej córce I T oraz wnuczce C J - K przysługujący jej udział wynoszący 167625/1000000 części we współwłasności przedmiotowej nieruchomości.

7. Zgromadzony materiał dowodowy.

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie: akt sprawy o sygn. KR II R 37/22, akt udostępnionych przez Urząd m.st. Warszawy dot. nieruchomości przy ul. Widok 16, oraz pozostałej dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy.

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.

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 praworządneho państwa. Nie chodzi tu o błędy w wykładni prawa, ale o niedopuszczalne przekroczenie prawa, w sposób jasny i niedwuznaczny. Rażące naruszenie prawa stanowi zatem kwalifikowaną formę naruszenia prawa. Utożsamianie tego pojęcia z każdym naruszeniem prawa nie jest słuszne.

2. Rażące naruszenie art. 7 ust. 1 Dekretu 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 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 warszawski) 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 wnioski o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną.

Przepis art. 28 k.p.a. nie wypowiada 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 ocenie Komisji Naczelny Sąd Administracyjny wydał uchwałę z 30 czerwca 2022 r. (sygn. akt I OPS 1/22), ostatecznie rozstrzygającą to zagadnienie. W orzeczeniu tym 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 związania 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 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”.

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 25 lutego 1999 r., sygn. akt IV SA 345/97), umowy najmu lokalu mieszkalnego (por. wyrok NSA z 20 września 2006 r., sygn. akt II OSK 837/05) lub innego tytułu obligacyjnego do nieruchomości (por. wyrok NSA z 25 lutego 1999 r., sygn. akt 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 19 marca 2002 r., sygn. akt IV SA 1132/00 i z 2 kwietnia 2009 r., sygn. akt 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).

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 warszawski mogą być zbywane jak typowe roszczenia cywilnoprawne o charakterze majątkowym. Prezydent uznawał nabywców tego rodzaju „roszczeń” za strony postępowania dekretowego w rozumieniu art. 28 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, tj. za następców prawnych dotychczasowych właścicieli gruntu. 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 uszczerbienia mienia publicznego pozostającego w dyspozycji Skarbu Państwa i m.st. Warszawa, w

szczegółności 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 warszawskiego za rodzaj roszczeń cywilnoprawnych spotykał się z surową krytyką, zwłaszcza ze strony organizacji społecznych broniących praw lokatorów.

Niemniej jednak należy wskazać, że Prezydent m.st. Warszawy w opinii z 14 września 2015 r., odpowiadając na pismo Trybunału Konstytucyjnego z 5 sierpnia 2015 r. w sprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym sygn. akt Kp 3/15, rozróżniał następców prawnych dawnych właścicieli (spadkobierców) od nabywców roszczeń, ponieważ w swojej opinii wskazał „że obecny stan służy jedynie wąskiej grupie osób zawodowo zajmujących się skupowaniem, odsprzedażą i egzekwowaniem roszczeń. W postępowaniach dekretowych coraz częściej zgłaszają się kuratorzy ustanowieni przez sądy dla osób nieznanych z miejsca pobytu, o których istnieniu świadczą jedynie dokumenty pochodzące sprzed 1939 r. lub nabywcy roszczeń dekretowych od pełnomocników osób zamieszkałych od lat za granicą, przez co zwiększa się ryzyko dostania się nieruchomości w ręce osób niebędących następcami prawnymi dawnych właścicieli.” (wyrok TK z dnia 19 lipca 2016 r. sygn. Akt Kp 3/15, k. 12 uzasadnienia).

Na dzień wydawania niniejszej decyzji, w tym zakresie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 29 sierpnia 2022 r. w sprawie sygn. I OSK 2034/20 i I OSK 2875/20. 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. 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”.

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 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 dnia 9 marca 2017 r.”.

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 NSA z 30 czerwca 2022 r. (sygn. akt I OPS 1/22). Znajdują swe potwierdzenie zarówno w literalnej wykładni art. 7 dekretu warszawskiego, który wprost wskazuje, że osobą, na rzecz której można

ustanowić prawo użytkowania wieczystego, jest dotychczasowy właściciel gruntu lub jego następcy prawni posiadający grunt. Te grupy podmiotów otrzymały prawo do zgłoszenia wniosku o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym (emfiteuza) lub prawa zabudowy z opłatą symboliczną. Ponieważ celem ustanowienia prawa użytkowania wieczystego jest bowiem wynagrodzenie uprawnionemu, nie zaś osobie trzeciej, negatywnych skutków nacjonalizacji należącej do niego nieruchomości warszawskiej.

Nadto zawarte w tych orzeczeniach wywody odpowiadają charakterowi dekretu warszawskiego. 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 art. 7 kreuje prawo podmiotowe o charakterze administracyjnoprawnym, nie zaś roszczenie cywilnoprawne typowe dla aktu prawnego z zakresu prawa prywatnego.

Należy również podkreślić, że 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. Wyrażony w nich tok rozumowania nie pozostaje również w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), ochrony mienia (art. 64 Konstytucji RP) 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. Co jednak najistotniejsze, wychodzą one naprzeciw oczekiwaniom osób pokrzywdzonych procesem reprywatyzacyjnym oraz tworzą przeszkodę do dalszego „handlu roszczeniami” i uszczuplenia mienia publicznego. Z tych też powodów, Komisja w pełni podziela wyrażone w nich stanowisko.

Powyższe stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził w wyrokach z dnia 7 lutego 2023 r. w sprawach o sygnaturze I OSK 1180/21, I OSK 1444/21, I OSK 1363/21, I OSK 1170/21.

W dalszej kolejności Komisja pragnie zwrócić uwagę na orzeczenie tego Naczelnego Sądu Administracyjnego 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.

Analizując wyżej opisane wyroki, Komisja doszła do przekonania, iż przedstawione w nich wywody są stanowcze, logiczne i wewnątrznie 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.

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.

Przekładając powyższe na realia niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że umową z dnia 9 lutego 2004 r. i z dnia 21 kwietnia 2008 r. Z N, C N oraz M T działający jako pełnomocnicy J S, zawarli z J S (działający w imieniu własnym jako kupujący, a także działający w imieniu i na rzecz sprzedającego – J S) zawarli umowę sprzedaży wszystkich przysługujące J S udziałów w prawach i roszczeniach o ustanowienie

prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości opisanej jako „Nieruchomość w Warszawie nr 1566 przy ul. Widok” oraz wszystkie przysługujące J S udziały we współwłasności budynku, stanowiącego odrębny od gruntu przedmiot własności wraz z infrastrukturą towarzyszącą, za cenę już uiszczoną w łącznej kwocie 480 000 zł (czterysta osiemdziesiąt tysięcy złotych). W oparciu o tę czynność prawną Prezydent m.st. Warszawa niesłusznie uznał Z N, C N i M T za następców prawnych właścicieli hipotecznych, a więc za strony postępowania dekretowego, pomimo że nie posiadały te osoby w tym zakresie interesu prawnego.

W rezultacie tego decyzją z dnia 12 lutego 2010 r., nr 47/GK/DW/2010, zmienił własne rozstrzygnięcie z dnia z 18 stycznia 2008 r. nr 34/GK/DW/2008, ustanawiając na rzecz Z N, C N i M T prawo użytkowania wieczystego.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy że wydanie decyzji reprivatyzacyjnej na rzecz nabywców praw i roszczeń na podstawie umowy cywilnoprawnej, stanowi rażące 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.

Dodatkowo Komisja pragnie zauważyć, że badana decyzja narusza również art. 155 k.p.a. ze względu na charakter decyzji reprivatyzacyjnej i dokonanie zmiany podmiotowej.

Zgodnie z treścią art. 155 k.p.a. decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony; przepis art. 154 §2 stosuje się odpowiednio. Jak wynika wprost z przedmiotowego przepisu, „ (...) może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona (...)”. Niemniej jednak aby do tego doszło należy posiadać przymiot strony w postępowaniu administracyjnym.

W tym zakresie Komisja w pełni aprobuje trafną tezę Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, że „Wniosek o uchylenie decyzji na podstawie art. 155 k.p.a może być złożony skutecznie tylko i wyłącznie przez stronę

(ewentualnie postępowanie takie może zostać wszczęte przez organ z urzędu, ale tylko wówczas gdy organ dostrzeże w tym zakresie uzasadnioną podstawę, przy czym nie jest zobowiązany do wszczęcia postępowania z urzędu na skutek wniosku złożonego przez podmiot niebędący stroną).” Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 9.03.2023 r., II SA/Go 681/22, LEX nr 3513831.

Artykuł 155 k.p.a. zawiera dwa rodzaje przesłanek - formalne i materialne. Formalne to istnienie decyzji ostatecznej i zgoda stron postępowania, zaś materialne to brak sprzeciwu przepisów szczególnych, wystąpienie interesu społecznego lub słusznego interesu strony. Przesłanki te muszą być spełnione łącznie, aby mogło dojść do zmiany lub uchylecia decyzji, niewystępowanie więc którejkolwiek przesłanki nie może do takiego skutku prowadzić. Przed przystąpieniem do rozważania przesłanek materialnych organ musi najpierw ocenić czy wystąpiły wymogi formalne (por. wyrok NSA z dnia 26 września 2017 r., sygn. I OSK 3036/15, Legalis nr: 1672993; wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2000 r., sygn. I SA 819/99, LEX nr 55302). Nie jest dopuszczalna weryfikacja decyzji ostatecznej w trybie art. 155 k.p.a. tylko w oparciu o jedną z przyjętych w tym przepisie przesłanek, tj. istnienie słusznego interesu strony w zmianie lub uchyleciu decyzji ostatecznej (por.: wyrok WSA Gdańsk z dnia 12 kwietnia 2017 r., sygn. II SA/Gd 54/17, Legalis nr: 1597285).

Wyrażenie zgody przez strony jest bezwzględnym warunkiem możliwości zmiany bądź uchylecia decyzji w trybie art. 155 k.p.a. Jeżeli decyzja dotyczyła więcej niż jednej strony, wówczas niezbędne jest uzyskanie zgody wszystkich stron postępowania. Zgoda taka musi zostać wyrażona w sposób wyraźny i jednoznaczny. Jak trafnie stwierdzono w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 grudnia 2022 r. II OSK 2293/21 „Artykuł 155 KPA jest jednym z nadzwyczajnych trybów wzruszenia decyzji ostatecznych. Przepis ten nie może być interpretowany rozszerzająco, a zmiana decyzji może nastąpić tylko w przypadku spełnienia wszystkich przesłanek określonych w tym przepisie. Zgoda stron stanowi podstawową przesłankę stosowania wskazanego wyżej przepisu, a jej brak czy wadliwość przy zmianie decyzji stanowi rażące naruszenie prawa. Zgoda stron musi być udzielona wprost, wyraźnie, a nie w sposób dorozumiany, nie można jej domniemywać.

Mając na uwadze zaistniały stan faktyczny w przedmiotowej sprawie Prezydent nie mógł wydać na podstawie art. 155 k.p.a. decyzji zmieniającej decyzję ostateczną, dysponując zgodą osób (Z N, C N i M T) nie będących stronami postępowania z uwagi na brak interesu prawnego, w postępowaniu zakończonym decyzją ostateczną w trybie art. 7 Dekretu, w stosunku do której złożyli wnioski o jej zmianę w trybie art. 155 k.p.a. Sytuacji takiej nie zmienia również fakt złożenia przez pełnomocnika J S (strony postępowania zakończonego decyzją ostateczną) zgody na zmianę decyzji. W orzecznictwie przyjmuje się, że w trybie art. 155 k.p.a. nie jest dopuszczalna zmiana strony, nawet za jej wyraźną zgodą, a więc jak już wcześniej wskazano nie jest dopuszczalne – co do zasady – przeniesienie praw i obowiązków nałożonych decyzją na inny podmiot. Pogląd o braku prawnego umocowania organu do zmiany adresatów decyzji administracyjnej w trybie art. 155 k.p.a. Naczelny Sąd Administracyjny wyraził przy tym w wyroku z 22 lutego 1991 r., sygn. IV SA 1377/90, poprzez stwierdzenie, iż w trybie art. 155 k.p.a. nie jest dopuszczalna (nawet przy wyrażeniu zgody) zmiana podmiotu decyzji administracyjnej. Z kolei w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2010 r., sygn. akt VI SA/Wa 2043/09, odnośnie art. 155 k.p.a. wskazano, że za utrwalone należy [...] uznać orzecznictwo sądów administracyjnych, zgodnie z którym w trybie wskazanego artykułu k.p.a. nie można dokonać zmiany podmiotu, który nabył określone decyzją prawo. Nowa decyzja nie może zostać skierowana do podmiotu, który nie był adresatem weryfikowanej decyzji - wyrok NSA z 30 sierpnia 1996 r., SA/Wr 2545/95, SIP nr 27292, oraz wyrok NSA z 22 lutego 1991 r., IV SA 1377/90. LexisNexis nr 297593, ONSA 1991, nr 2, poz. 37. Trybu unormowanego w komentowanych przepisach nie można wykorzystywać do przeniesienia obowiązku lub prawa wynikającego ze zmienianej decyzji (por. uzasadnienie uchwały NSA z 14 stycznia 2009 r., II GPS 6/2008, Lexis.pl nr 1985428). (Komentarz do art. 155 kpa P.M. Przybysz).

Wobec powyższego, zgodnie z rozważaniami zawartymi w dotychczasowych wywodach uzasadnienia, Z N, C N i M T nie przysługiwał przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 2 Dekretu, dlatego też osoby te nie były również uprawnione do złożenia wniosku w trybie art. 155 k.p.a. W tym zaś zakresie Prezydent m.st. Warszawy rozpoznał wniosek pochodzący od osoby nieuprawnionej.

Dodatkowo Komisja pragnie zauważyć, że w wyroku Naczelny Sąd Administracyjny z dnia 7 lutego 2023 r. sygn. akt I OSK 1444/21 – w sprawie ze skargi kasacyjnej Komisji - wskazał, iż „podziela utrwalone orzecznictwo, iż na podstawie art. 154 KPA i art. 155 KPA nie mogą być uchylane i zmieniane tzw. decyzje związane, przy wydaniu których przepisy prawa nie pozwalają organom na uznanie administracyjne. Tę okoliczność, tj. czy decyzja mająca być zmieniona w trybie art. 154 lub art. 155 KPA jest decyzją swobodną, czy związaną, organ powinien zbadać w pierwszej kolejności. W sprawach, w których nie jest możliwe rozpoznanie sprawy w ramach tzw. uznania administracyjnego, wzruszenie decyzji ostatecznej w trybie art. 155 KPA nie jest możliwe.”

Komisja stwierdza, że orzeczenie z dnia 18 stycznia 2008 r. nr 34/GK/DW/2008 jest decyzją związaną. Świadczy o tym zarówno przywołany już art. 7 ust. 1 Dekretu, jak i jego ust. 2. Zgodnie bowiem z treścią tej drugiej regulacji 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, gdy użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w myśl planu zabudowania nie pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej.

Rozpatrując wniosek, organ obowiązany jest bowiem zawsze ustalić, czy zaistniały przesłanki pozytywne oraz przesłanki negatywne do uwzględnienia wniosku, 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. Taka kwalifikacja decyzji wydanej na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 Dekretu skutkuje tym, że niedopuszczalne było zastosowanie trybu art. 155 k.p.a. do decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 18 stycznia 2008 r., nr 34/GK/DW/2008 r. i wydanie przez niego decyzji z dnia 12 lutego 2010 r., nr 47/GK/DW/2010. Brak

podstaw do zastosowania przez Prezydenta m.st. Warszawy trybu nadzwyczajnego uregulowanego w art. 155 k.p.a. obligował Komisję do uznania, że weryfikowana decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

3. Brak nieodwracalnych skutków prawne w decyzji reprivatyzacyjnej.

Po dokonaniu analizy stanu faktycznego i prawnego, Komisja doszła do przekonania, że w odniesieniu do decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 12 lutego 2010 r., nr 47/GK/DW/2010 nie zaistniały nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r.

W myśl powołanego przepisu przez nieodwracalne skutki prawne należy rozumieć stan prawny powstały wskutek przeniesienia prawa własności albo prawa użytkownia wieczystego nieruchomości warszawskiej na osobę trzecią, o ile nie nastąpiło ono nieodpłatnie lub na rzecz nabywcy działającego w złej wierze, lub zagospodarowania nieruchomości warszawskiej na cele publiczne, o których mowa w art. 6 u.g.n. Na płaszczyźnie prawa administracyjnego pojęcie „nieodwracalności skutku prawnego” odnosi się do takich następstw decyzji administracyjnej (reprivatyzacyjnej), w których brak jest możliwości odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej jednostki od tej, będącej następstwem decyzji administracyjnej, co wyklucza powrót do stanu poprzedniego (B. Adamiak, 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 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 użytkownia 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 lub doszło do

zagospodarowania nieruchomości warszawskiej na cele publiczne, o których mowa w art. 6 u.g.n.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, iż 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 decyzja, po której doszło do zbycia jej przedmiotu w trybie cywilnoprawnym. (vide: uchwały: Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r. sygn. akt III AZP 4/92, OSNC 1992/12/211 i Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2000 r. sygn. akt OPS 14/99, ONSA 2000/3/93, z dnia 9 listopada 1998 r. sygn. akt OPK 4/98, ONSA 1999/1/13, z dnia 16 grudnia 1996 r. sygn. akt OPS 7/96, ONSA 1997/2/49, wyrok NSA z dnia 8 listopada 2021 r. sygn. akt I OSK 610/21).

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 podstawę wykreślenia w księdze wieczystej wpisu dokonanego na podstawie uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej, decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, o której mowa w art. 29 ust. 3, lub zaświadczenia o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, lub na podstawie aktu notarialnego sporządzonego z uwzględnieniem 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. Przepisu art. 10 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece nie stosuje się.

Ponadto w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2020 r. sygn. akt I CSK 662/18 wskazano, że „decyzja Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich uchylająca decyzję reprivatyzacyjną stanowi podstawę wykreślenia w księdze wieczystej tylko wpisu dokonanego bezpośrednio na podstawie tej decyzji albo na podstawie aktu notarialnego sporządzonego 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, iż 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 administracyjnej. W przedmiotowej sprawie decyzja Komisji stanowi podstawę wykreślenia w księdze wieczystej wpisu dokonanego bezpośrednio na podstawie tej decyzji reprivatyzacyjnej.

Po dokonaniu analizy stanu faktycznego i prawnego, Komisja stwierdziła, że po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 12 lutego 2010 r., nr 47/GK/DW/2010 nie miały miejsca zdarzenia prawne, które doprowadziły do nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy.

Jednocześnie należy wskazać, że w „myśl art. 41a ust. 3 ustawy, w złej wierze jest ten, kto w chwili dokonania czynności prawnej z osobą, o której mowa w ust. 1, wiedział lub z łatwością mógł się dowiedzieć o okolicznościach, o których mowa w art. 30 ust. 1 ustawy. Zła wiara dotyczy zatem obiektywnych okoliczności mogących świadczyć o wiedzy bądź łatwości pozyskania wiedzy przez nabywcę o okolicznościach wskazanych w art. 30 ust. 1 ustawy (na gruncie niniejszej sprawy o wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej z rażącym naruszeniem prawa, tj. art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy).” (A. Pawlyta [w:] *Szczególne zasady usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Komentarz do wybranych przepisów*, red. A. Dalkowska, LEX/el. 2018, art. 2.).

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, Komisja ustaliła, że umową z dnia 27 kwietnia 2010 r. sporządzoną w formie aktu notarialnego repertorium A 5474/2010 pomiędzy przedstawicielami m.st. Warszawy, a Z N działającym w imieniu i na rzecz Z N oraz C N, oraz M Tr zawarto umowę oddania gruntu położonego w

Warszawie, dzielnica Śródmieście, przy ul. Widok 16, stanowiącej działkę gruntu nr ew. , w obrębie w użytkowanie wieczyste.

Dnia 8 października 2018 r. aktem notarialnym Rep. A nr 11838/2018 C M N darowała swojemu wnukowi K N cały przysługujący jej udział wynoszący 167625/1000000 części we współwłasności przedmiotowej nieruchomości.

8 października 2018 r. aktem notarialnym Rep. A nr 11838/2018 Z N darował swojej żonie E N cały przysługujący jemu udział wynoszący 167625/1000000 części we współwłasności przedmiotowej nieruchomości.

8 października 2018 r. aktem notarialnym Rep. A nr 11838/2018 M T darowała swojej córce I T oraz wnuczce C J - K przysługujący jej udział wynoszący 167625/1000000 części we współwłasności przedmiotowej nieruchomości.

W ocenie Komisji w niniejszej sprawie nie miały miejsce nieodwracalne skutki prawne o których mowa w art. 2 pkt. 4 ustawy, bowiem pomimo faktu dokonania przeniesienia użytkowania wieczystego na rzecz innych osób, w sprawie spełniona została przesłanka negatywna „(...) o ile nie nastąpiło ono nieodpłatnie lub na rzecz nabywcy działającego w złej wierze”. Z treści omówionego wyżej aktu notarialnego Rep. A nr 11838/2018 wynika jednoznacznie, że przedmiotowe przeniesienie miało charakter nieodpłatny (darowizna).

Zwrócić należy również uwagę na okoliczność, że ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa weszła w życie 5 maja 2017 r. Analizowane darowizny miały miejsce 8 października 2018 r., a więc po dacie powstania Komisji. Należy przyjąć, że w przedmiotowym przypadku strony umowy wiedziały, a przynajmniej mogły dowiedzieć się o fakcie powołania niniejszej Komisji, a czynność przeniesienia własności użytkowania wieczystego została dokonana w złej wierze, celem ewentualnego utrudnienia odwrócenia skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnej. Podkreślenia przy tym wymaga również okoliczność, że wskazywane przeniesienia własności tytułem darmowym

zostały dokonane na rzecz osób najbliższych (wnuk, żona, córka), co tym bardziej świadczy, iż strony mogły wiedzieć o wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej z rażącym naruszeniem prawa, tj. art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy.

Mając powyższe na uwadze, kontrolowana decyzja nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r., jak i takich których nie da się odwrócić zgodnie z art. 40 ust 1. ustawy z 9 marca 2017 r.

4. Strony postępowania.

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.

Jako strony postępowania przyjęto beneficjentów decyzji z dnia 12 lutego 2010 r., nr 47/GK/DW/2010 tj. C N, następców prawnych Z N i M T.

Z uzyskanych w toku postępowania informacji wynika, że następcą prawny zmarłego Z N jest jego syn Z N.

Z uwagi na zawarcie umowy darowizny dnia 8 października 2018 r. aktem notarialnym Rep. A nr 11838/2018 jak i ze względu na informacje zawarte w dz. II przedmiotowej księgi wieczystej, za strony postępowania należało również K N, E M N, C J – K i I T.

Za strony przedmiotowego postępowania należało również uznać właścicieli wyodrębnionych lokali nieruchomości przy ul. Widok 16, tj.: A J A, M Z, B K – P, J P, A M R, H Z R, A H R, M J W, A E W, W P S, D K S, M R B – Ź, A J Ź, Z D Ź-C P M C, I W, A N–B, następców prawnych M P, M T P, M M Z.

5. Konkluzja.

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

Przewodniczący Komisji

Sebastian Kaleta

Pouczenie:

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 16 k.p.a.). Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa, za pośrednictwem Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 52 § 1 p.p.s.a., art. 53 § 1 p.p.s.a. oraz art. 54 § 1 p.p.s.a.). Skarga powinna czynić zadość wymogom określonym w art. 57 p.p.s.a. Do skargi należy dołączyć jej odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom (w tym dla tut. organu), a ponadto jeżeli w Sądzie nie złożono załączników w oryginale po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych (art. 47 § 1 p.p.s.a.).

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

