



Warszawa, dnia 14 grudnia 2022 r.

Sygn. akt. KR II R 63/22

DECYZJA Nr KR II R 63/22

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Sebastian Kaleta

Członkowie Komisji:

Paweł Lisiecki, Wiktor Klimiuk, Robert Kropiwnicki, Jan Mosiński, Adam Zieliński,
Bartłomiej Opaliński,

po rozpoznaniu w dniu 14 grudnia 2022 r. na posiedzeniu niejawnym,
sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 29 października 2013 r.
nr 424/GK/DW/13, dotyczącej ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu
położonego w Warszawie przy ul. Olesińskiej 19, oznaczonego w ewidencji gruntów jako dz.
ew. nr 34 o pow. 667 m² z obrębem _____, uregulowanego w księdze wieczystej nr
W _____

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawa oraz Sł _____ M _____ -Bł _____

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a 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 i pkt 4 ustawy z dnia
14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000;
dalej: k.p.a.), w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.,

orzeka:

**stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 29 października 2013 r.
nr 424/GK/DW/13 w całości.**

UZASADNIENIE

I. Postępowanie rozpoznawcze prowadzone przed Komisją

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających, Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja) na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2021 r. poz. 795, dalej: ustawa), postanowieniem z dnia 5 października 2022 r. wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 29 października 2013 r. nr 424/GK/DW/13, dotyczącej ustanowienia prawa użytkownika wieczystego do gruntu o pow. 667 m² położonego w Warszawie przy ul. Olesińskiej 19, dz. ew. nr 34, c (KW nr W).

Postanowieniem Komisji z dnia 5 października 2022 r., na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy, zawiadomiono właściwe organy administracji oraz sądy o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego.

Zawiadomieniem z dnia 5 października 2022 r. Przewodniczący Komisji zawiadomił strony postępowania o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego.

Postanowieniem z dnia 5 października 2022 r., doręczonym w dniu 25 października 2022 r., Komisja zwróciła się do Społecznej Rady z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiotowej sprawie.

Powyższe postanowienia i zawiadomienia zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 21 października 2022 r.

Zawiadomieniem z dnia 25 listopada 2022 r. Komisja na podstawie art. 10 § 1 k.p.a. w zw. z art. 38 ust. 1 oraz art. 16 ust. 3 i 4 ustawy zawiadomiła, poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości, o zakończeniu postępowania dowodowego oraz możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Zawiadomienie zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 28 listopada 2022 r.

Stanowisko w sprawie wyraziła Społeczna Rada. W opinii nr 57/2022 z dnia 9 grudnia 2022 r. wniosła o stwierdzenie nieważności przedmiotowej decyzji Prezydenta m. st. Warszawy wskazując, że została wydana na rzecz osoby prawnej, której nie przysługiwał przymiot strony

postępowania. Społeczna Rada podkreśliła, że Sąd Miasteczki -Bt

„...”, którą organ bezpodstawnie uznał za stronę postępowania administracyjnego, była jedyną stroną i beneficjentem przedmiotowej decyzji, co dodatkowo uzasadnia konieczność stwierdzenia jej nieważności w trybie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa.

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

1. Opis nieruchomości

Zgodnie z zaświadczeniem Sądu Grodzkiego w Warszawie Oddział Ksiąg Wieczystych z dnia 23 lipca 1948 r. nr 7037/48, nieruchomość nr 11851 w m.st. Warszawie położona przy ulicy Olesińskiej nr 19 stanowi działkę o pow. 6a 60,12 m², zabudowaną domem mieszkalnym (k. 3 akt własnościowych).

Dawna nieruchomość warszawska oznaczona jako hip. 11851 obejmuje obecnie działkę ewidencyjną nr 34 z obr. 1-01-20 o pow. 667 m², skomunalizowaną decyzją Wojewody Warszawskiego nr 17964 z dn. 30 stycznia 1992 r. Dla nieruchomości tej Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w dniu 18 listopada 1998 r. założył księgę wieczystą nr V.....

Teren przedmiotowej nieruchomości został objęty działaniem Dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Z dniem 21 listopada 1945 r., tj. z dniem wejścia w życie Dekretu, nieruchomości warszawskie, w tym przedmiotowa nieruchomość, na podstawie art. 1 ww. Dekretu przeszły na własność Gminy m.st. Warszawy, a od 1950 r. z chwilą likwidacji gmin, przeszły na własność Skarbu Państwa.

2. Pierwotny właściciel nieruchomości

Nieruchomość nr hip. 11851 na mocy postanowienia z dnia 4 grudnia 1936 r. była własnością T..... C..... R..... – K..... R..... spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (k. 9 akt Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie KOC 2803/Go/01).

Zgodnie z zaświadczeniem Sądu Grodzkiego w Warszawie Oddział Ksiąg Wieczystych z dnia 23 lipca 1948 r. nr 7037/48, nieruchomość nr 11851 w m.st. Warszawie położona przy

ulicy Olesińskiej nr 19 zapisana jest przez zastrzeżenie na imię firmy „S...” Z...
G... S... Rz... P... S... a z odpowiedzialnością
udziałami w Warszawie na mocy protokołu z dnia 2 czerwca 1947 nr 1459 not. K. Hettlingera
oraz wniosku z dnia 29 listopada 1947 N 5550 Dz.K.W. Zaświadczenie to stwierdzało stan na
dzień 15 lipca 1948 r. (k. 3 akt własnościowych).

3. Obrót nieruchomością

Umową z 24 listopada 1947 r. T... O... R... – K... R...
spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w likwidacji sprzedała na rzecz „...” Z...
G... S... Rz... P... w Warszawie, spółdzielni
z odpowiedzialnością, za dobrowolnie umówioną cenę dwa miliony złotych, należącą do
spółki nieruchomość przy ulicy Olesińskiej 19 hip. Nr 11851, 6 arów 60,12 m² wraz ze
znajdującym się na niej domem mieszkalnym w ramach uprawnień przysługujących wyżej
wymienionej spółce w myśl Dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st.
Warszawy ze wszelkimi prawami, jakie tejże spółce do rzeczonyj nieruchomości służą (k. 23
akt własnościowych).

Na podstawie art. 36 ust. 4 ustawy z 21 maja 1948 r. o C... Z... S...
i centralach spółdzielni (Dz.U.1948.30.199) rozwiązanie dotychczasowych związków lub
central gospodarczych spółdzielni miało nastąpić na podstawie uchwały N... R...
S... W dniu 18 czerwca 1948 r. N... R... S... podjęła uchwałę
o rozwiązaniu „S...” Z... i G... S... RP z dniem 30 czerwca 1948 r.
i powołaniu z dniem 1 lipca 1948 r. C... S... i p.n. C... S... S...
w Warszawie – spółdzielnia z odpowiedzialnością udziałami. W uchwale tej
wskazano, że udziały członkowskie, wpłacone przez członków „...” Z...
G... S... RP będą przez Komisję Likwidacyjną „...” przekazane
właściwym centralom spółdzielni, a przekazanie tych udziałów nastąpi po zatwierdzeniu przez
N... R... S... planu podziału masy majątkowej „...” Z...
G... S... W aktach własnościowych przedmiotowej nieruchomości brak
ostatecznego planu podziału masy majątkowej po zlikwidowanym Z... G...
S... „...”, świadczącego o przejściu prawa własności ze „...” Z...
G... S... Rz... P... S... i z odpowiedzialnością
udziałami w Warszawie na Z... S... S... „...” w Warszawie. Oznacza
to, że w aktach sprawy brak jest dokumentów potwierdzających następstwo prawne „...”

Z... S... S... w Warszawie po właścicielu hipotecznym (k. 210, k. 213 akt własnościowych).

Umową zawartą w formie pisemnej w dniu 10 grudnia 1990 r. „...” Z... S... S... w likwidacji przekazał odpłatnie M... S... M... „...” w Warszawie piętnaście zakładowych domów wielomieszkaniowych, w tym budynek przy ul. Olesińskiej 19 (k. 202-204 akt własnościowych).

Postanowieniem z dnia 12 października 1992 r., sygn. akt XVI Ns.Rej.S-896/92 Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy wpisał do rejestru działu A RS... nową nazwę M... S... M... „...” w Warszawie, tj. S... M... -B... „...”.

Umową zawartą w formie pisemnej w dniu 12 września 2016 r. K... R... S... (jako następcą prawnym N... R... S...) oświadczyła, że przenosi na S... M... -B... „...” z siedzibą w Warszawie wszystkie roszczenia wynikające z Dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy związane z zabudowaną nieruchomością warszawską położoną przy ul. Olesińskiej 19 w Warszawie, nr hip. 11851.

4. Ogłoszenie o objęciu gruntu w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy

Objęcie przedmiotowego gruntu w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy nastąpiło na podstawie rozporządzenia Ministra Odbudowy z dnia 27 stycznia 1948 r., wydanego w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej w sprawie obejmowania w posiadanie gruntów przez Gminę m.st. Warszawy (Dz. U. z 1948 r. Nr 6, poz. 43; dalej: rozporządzenie) w dniu 16 sierpnia 1948 r. – tj. z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym nr 20 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy. Termin złożenia wniosku upłynął 16 lutego 1949 r.

5. Postępowanie w sprawie wniosku zgłoszonego w trybie art. 7 Dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy

W dniu 13 października 1948 r. „...” Z... G... S... Rz... P... S... z odpowiedzialnością z udziałami w Warszawie w likwidacji z siedzibą w Warszawie przy ul. G... złożył do Zarządu Miejskiego m.st. Warszawa wnioski o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu ww. nieruchomości (k. 4 akt własnościowych).

Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy orzeczeniem administracyjnym ST/TN-150/41/56 z dnia 9 lipca 1956 r. odmówiło Z [imię] S [nazwa] S [nazwa] przyznania prawa użytkowania wieczystego do gruntu przedmiotowej nieruchomości (k. 8 akt własnościowych).

Decyzją z dnia 8 stycznia 2002 r. KOC 2803/Go/01 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, po rozpoznaniu wniosku S [imię] M [nazwa] -B [nazwa] „ [nazwa] z dnia 28 stycznia 2001 r., na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. stwierdziło nieważność ww. orzeczenia administracyjnego z dnia 9 lipca 1956 r. jako wydanego z rażącym naruszeniem art. 7 ust. 2 Dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (k. 104-105 akt własnościowych; k. 8-9 akt Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie KOC 2803/Go/01).

6. Postępowanie reprivatyzacyjne

Decyzją Nr 424/GK/DW/13 z dnia 29 października 2013 r., Prezydent m.st. Warszawy po rozpatrzeniu wniosku z dnia 4 października 1948 r. (data wpływu 13 października 1948 r.) złożonego przez „ [nazwa] ” Z [imię] G [nazwa] S [nazwa] R.P. spółdzielni z odpowiedzialnością udziałami w likwidacji z siedzibą w Warszawie, dawnego właściciela hipotecznego o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu położonego w Warszawie przy ul. Olesińskiej 19, nr hip. 11851, ustanowił w punkcie I na lat 99 użytkowanie wieczyste do gruntu o powierzchni 667 m² oznaczonego jako działka ewidencyjna nr 34 w obrębie 1-01-20 położonego w Warszawie przy ul. Olesińskiej uregulowanego w księdze wieczystej nr [numer] na rzecz S [imię] M [nazwa] -B [nazwa] „ [nazwa] ” wpisanej do Rejestru Przedsiębiorców pod nr KRS [numer] a w punkcie II ustalił „czynsz symboliczny” z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do ww. gruntu w wysokości 667 zł netto (k. 271-274 akt własnościowych).

W ww. decyzji wskazano, że różnica między powierzchnią hipoteczną gruntu a obecną wynika z odnowienia ewidencji gruntów. W aktach sprawy brak jednak dokumentu urzędowego, w rozumieniu art. 76 k.p.a., stanowiącego dowód wzmiankowanego odnowienia ewidencji gruntów i różnicy w powierzchni przedmiotowego gruntu.

7. Oddalenie powództwa S [imię] M [nazwa] -B [nazwa] „ [nazwa] ” z siedzibą w Warszawie przeciwko Miastu Stołecznemu Warszawie o ustalenie następstwa prawnego po „ [nazwa] i” Z [imię] G [nazwa] S [nazwa] RP w likwidacji

w Warszawie w zakresie roszczeń wynikających z art. 7 ust. 1 Dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy

W dniu 11 stycznia 2016 roku Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie wydał wyrok w sprawie sygn. akt I C 2211/15, w którym oddalił powództwo S₁ M -B „i” z siedzibą w Warszawie przeciwko Miastu Stołecznemu Warszawie o ustalenie, że jest następcą prawnym „-----” Z₁ G₁ S₁ w likwidacji w Warszawie w zakresie roszczeń wynikających z art. 7 ust. 1 Dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Sprawa ta dotyczyła innej nieruchomości, tj. położonej przy ul. J w Warszawie, ale jej właścicielem także był Z₁ C₁ S₁ w likwidacji w Warszawie, a w odniesieniu do ww. nieruchomości zostały zawarte umowy z dnia 10 grudnia 1990 r. i z dnia 12 września 2016 r. pomiędzy tymi samymi podmiotami i o treści identycznej, jak w przypadku nieruchomości przy ul. Olesińskiej 19.

Sąd Rejonowy w uzasadnieniu wskazał m.in., że rozpoznanie roszczeń dekretowych, jakkolwiek z natury cywilnoprawnych, należy do drogi administracyjnej (art. 2 § 3 k.p.c. w zw. z art. 7 ust. 1 Dekretu), przeto organy administracyjne mają wyłączną kompetencję do zbadania wszelkich kwestii związanych z jego zasadnością, w tym następstwa prawnego podmiotu, który w tym postępowaniu będzie twierdził, że roszczenia te mu przysługują. Interes prawny w wytoczeniu powództwa o ustalenie nie występuje, w ocenie Sądu, gdy wyjaśnienie nurtującej powoda (a beneficjentkę przedmiotowej decyzji) kwestii może być dokonane w innym postępowaniu. Wskazał ponadto Sąd, że organy administracji oraz sąd administracyjny uznały, że S₁ nie wykazała następstwa prawnego w zakresie roszczeń dekretowych, nie ma przeto interesu prawnego we wszczęciu postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji. Jak wynika z uzasadnień decyzji SKO oraz wyroku WSA z 3 lipca 2015 r., sygn. akt I SA/Wa/336/15, następstwo prawne S₁ w zakresie roszczeń dekretowych w odniesieniu do działki numer 256 (będącej przedmiotem ww. postępowania przed Sądem) zostało zbadane w aspekcie przesłanki interesu prawnego we wszczęciu postępowania administracyjnego określonej w art. 28 k.p.a. Badanie to, polegające na analizie umowy z dnia 10 grudnia 1990 r., doprowadziło tak organy administracji, jak i WSA do wniosku, że umowa ta nie stanowiła tytułu przeniesienia roszczeń dekretowych na powoda, w związku z czym nie ma on interesu w występowaniu z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji. Z tego zaś wynika, że problem następstwa prawnego nie tylko może stać się, ale wręcz stał się przedmiotem rozstrzygnięcia w toku postępowania administracyjnego. Z tej okoliczności powód nie może zatem, w ocenie Sądu Rejonowego, wywodzić potrzeby ustalenia

kwestii legitymacji w zakresie roszczeń dekretowych w drodze powództwa przed sądem powszechnym, a brak interesu prawnego wynikający z przytoczonych rozważań uprawnia do uznania roszczenia za bezzasadne na gruncie przesłanek z art. 189 k.p.c.

Celem jednak ostatecznego rozwiania wątpliwości powoda – będącego zarazem beneficjentem weryfikowanej w niniejszej sprawie decyzji - w zakresie następstwa prawnego, Sąd Rejonowy w uzasadnieniu wyroku w sprawie sygn. akt I C 2211/15 stwierdził, że w sprawie nie zachodzi przypadek następstwa prawnego powodowej S₁ po Z₁. S₁ – S₂ pod tytułem ogólnym. Źródłem bowiem tego następstwa miała być, zgodnie z twierdzeniami pozwu, czynność prawna w postaci umowy mającej przenosić roszczenia dekretowe przysługujące Z₁ na powoda. Brak podstaw zatem do formułowania tezy o przejściu na powoda omawianych uprawnień w drodze *successio generalis*. Zasadnicze znaczenie dla określenia losów prawnych roszczeń dekretowych ma analiza umowy z dnia 10 grudnia 1990 r. Jej treść, co było nie tylko przedmiotem rozważań organów administracji i sądu administracyjnego, ale również sądu powszechnego w sprawie III C 837/92, nie pozwala na stwierdzenie, że obejmowała ona roszczenia dekretowe do gruntu. W kontekście normatywnym, jaki towarzyszył jej zawarciu, kwestia formy umowy nie ma w ocenie Sądu zasadniczego znaczenia dla oceny przejścia analizowanych uprawnień. Przedmiotem tej umowy była czynność przeniesienia, w rozumieniu art. 3 ust. 6 Ustawy o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości, składników mienia Z₁ na S₂. W orzecznictwie Sądu Najwyższego sformułowano tezę, że przekazanie na własność nieruchomości na podstawie art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 20 stycznia 1990 r. o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości (Dz. U. Nr 6, poz. 36) nie wymaga zachowania formy aktu notarialnego (uchwała z dnia 22 listopada 1991 r., III CZP 120/91). Konkluzję tę, jak wskazał Sąd, należałoby odnieść również do roszczeń dekretowych. Nie brak wymaganej formy zatem, lecz sama treść porozumienia dostarcza argumentów na rzecz tezy o braku następstwa prawnego powoda w odniesieniu do roszczeń dekretowych do działki. Przeniesienie składników mienia dotyczyło ściśle określonego majątku Z₁ - budynków mieszkalnych opisanych w załączniku do umowy, co wprost wynika z § 1 i 2 umowy. Paragraf 7 porozumienia dotyczył obciążeń wynikających ze stosunków prawnych mających za przedmiot lokale w tych budynkach. Paragraf 9 umowy dotyczył zaś, zgodnie z jego brzmieniem, obowiązku Z₁ uregulowania stanu prawnego innych, niewymienionych w załączniku budynków. Z brzmienia tego paragrafu nie da się wyprowadzić wniosku o objęciu rozporządzeniem również roszczeń dekretowych. Zapis ten ustanawiał zobowiązanie Z₁ do podjęcia czynności w celu uregulowania stanu prawnego budynków i po osiągnięciu tego rezultatu, do przeniesienia ich

własności na powoda. Zobowiązaniu temu nie da się przypisać również skutku rozporządzającego, dlatego, że zostało ograniczone warunkiem w postaci uregulowania stanu prawnego nieruchomości, co wyklucza, w świetle art. 157 § 1 i 2 k.c., skutek rozporządzenia takim składnikiem mienia. Analiza tego postanowienia pod względem zgodnego zamiaru stron umowy (art. 65 § 2 k.c.) również nie dostarcza, w ocenie Sądu Rejonowego, argumentów na rzecz tezy, że doszło do skutku rozporządzającego. Z zeznań pełnomocnika likwidatora wynikało, że postanowienie to odsuwało w czasie przeniesienie roszczeń, założeniem towarzyszącym zawieraniu umowy było bowiem uregulowanie stanu prawnego do gruntów w przyszłości, lecz przed zakończeniem likwidacji.

Podsumowując powyższe rozważania Sąd stwierdził, że z tych uwarunkowań zawarcia umowy nie da się wyprowadzić tezy o zgodnym zamiarze stron rozporządzenia mieniem w postaci roszczeń dekretowych na rzecz powoda (a beneficjenta decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 29 października 2013 r. nr 424/GK/DW/13). Nawet zatem gdyby przyjąć, że postanowienie to swym zakresem przedmiotowym obejmowało rozpoznane już w 1990 r. roszczenia dekretowe, a regulacja stanu prawnego oznaczała zamiar wszczęcia postępowań o stwierdzenie nieważności decyzji odmawiających prawa do własności czasowej, to brak skutku rozporządzającego uniemożliwia ustalenie następstwa prawnego Spółdzielni w zakresie tych roszczeń po Z...

8. Wniosek m. st. Warszawy o stwierdzenie nieważności decyzji

Pismem z dnia 2 lutego 2017 r. Biuro Spraw Dekretowych Urzędu m.st. Warszawy zwróciło się z wnioskiem do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 424/GK/DW/13 z dnia 29 października 2013 r., z uwagi na skierowanie tej decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie. W uzasadnieniu tego wniosku powołano się na ww. wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 11 stycznia 2016 r., sygn. akt I C 2211/15.

Postanowieniem z dnia 15 listopada 2022 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. zawiesiło postępowanie zarejestrowane pod sygn. KOC/996/Go/17 w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 424/GK/DW/13 z dnia 29 października 2013 r.

W dniu 7 września 2022 r. do Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości Warszawskich wpłynęło pismo z Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, Biura Spraw Dekretowych, zawierające wykaz decyzji, na mocy których zostało ustanowione prawo użytkowania wieczystego do nieruchomości gruntowych oraz w których doszło do

przeniesienia praw i roszczeń wynikających z dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na terenie m. st. Warszawy. W piśmie tym Urząd m. st. Warszawy zwrócił się z prośbą o wszczęcie postępowań w tych sprawach, bądź o uwzględnienie przy ich rozpatrywaniu stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonego w wyrokach z 29 sierpnia 2022 r., sygn. akt I OSK 2034/20, sygn. akt I OSK 2875/20 sygn. akt, I OSK 707/20 oraz sygn.. akt I OSK 1717/20. W wykazie tym znajduje się decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 29 października 2013 r. nr 424/GK/DW/13.

9. Materiał dowodowy zgromadzony przez Komisję

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie dokumentów zgromadzonych w toku postępowania rozpoznawczego oraz poprzedzających go czynności sprawdzających (KR II S 75/21), akt własnościowych nieruchomości Olesińska 19 otrzymanych z Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy oraz akt otrzymanych z Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie.

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

1. 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 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 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 sądownoadministracyjnym 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. 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.

Zgodnie z art. 156 § 1 punkt 4 k.p.a., organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie.

Przyczyna nieważności uregulowana w art. 156 § 1 punkt 4 k.p.a. nie dotyczy przy tym omyłki w doręczeniu decyzji, lecz zwrócenia się do adresata decyzji z zamiarem ukształtowania przez organ jego sytuacji prawnej (zob. M. Jaśkowska, Komentarz aktualizowany do art. 156 k.p.a., LEX 2021). Adresat decyzji musi być stroną postępowania, a decyzja ma dotyczyć jego interesu prawnego lub obowiązku. Jest zatem konieczne skierowanie decyzji do wszystkich stron postępowania oraz wyłącznie do nich (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 lutego 2001 r., IV SA 2450/98, „Wspólnota” 2001, nr 8, s. 50 i wyrok tego Sądu z 20 sierpnia

1999 r., IV SA 1217/97, LEX nr 47879). Skierowanie decyzji administracyjnej do osoby niebędącej stroną należy rozumieć jako równoważne ze zwróceniem się z decyzją do osoby, dla której nie była ona przeznaczona (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 2079/11). Zatem kwalifikowana wada prawna decyzji, o której mowa w art. 156 § 1 punkt 4 k.p.a., przesądzająca o nieprawidłowym ukształtowaniu stosunku prawnego, będzie zachodzić wówczas, gdy podmiot, do którego skierowano decyzję, nie miał przymiotu strony postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a., a mimo to został przez organ administracji publicznej potraktowany jako strona tegoż postępowania (zob. też wyrok NSA z 24 maja 2007 r., II GSK 400/06). Innymi słowy, użyte w art. 156 § 1 punkt 4 k.p.a. sformułowanie „osoba niebędąca stroną” powinno być interpretowane zgodnie z artykułami 28 k.p.a. oraz 107 § 1 k.p.a., wskazującym, że elementem obligatoryjnym decyzji jest oznaczenie strony lub stron (zob. M. Jaśkowska, Komentarz aktualizowany do artykuł 156 k.p.a., LEX 2021).

Przyczyna nieważności uregulowana w art. 156 § 1 punkt 4 k.p.a. znajduje zastosowanie m.in. wówczas, gdy wobec danej osoby można było wydać tego typu decyzję wcześniej, np. do byłego użytkownika, byłego właściciela, bądź gdy organ mylnie ustalił stosunki między podmiotami pewnych czynności (na przykład pełnomocnictwo czy przypadek użytkownika niebędącego zarządcą ani inwestorem, zob. M. Jaśkowska, Komentarz aktualizowany do art. 156 k.p.a., LEX 2021). Potwierdził to Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 26 stycznia 1995 r., sygn. akt I SA 1909/93 wskazał, że w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji o oddaniu w użytkowanie wieczyste gruntu, wszczętym po przeniesieniu przez użytkownika wieczystego swych praw na inną osobę, stroną postępowania prowadzonego w trybie art. 157 § 2 jest ta osoba. Prowadzenie postępowania w tej sytuacji z udziałem użytkownika wieczystego wskazanego w decyzji o oddaniu działki w użytkowanie, a następnie skierowanie do niego decyzji wydanej na podstawie art. 157 § 1 i 2 k.p.a. wyczerpuje przesłankę nieważności decyzji określoną w art. 156 § 1 punkt 4 k.p.a.

2. Rażąco naruszenie art. 7 ust. 1 Dekretu z dnia 26 października 1945 r. 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 wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną.

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 wiązania w przestrzeni prawa administracyjnego sytuacji prawnej określonego podmiotu z aktami i czynnościami

z zakresu prawa cywilnego, to ustanawia odrębną normę prawną, w której treści bezpośrednio nawiązuje do tych aktów lub czynności.”

W konsekwencji 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 rozstrzyganiu wniosków o przyznanie prawa użytkowania wieczystego w stosunku do gruntów warszawskich. Przyjęto bowiem, że w omawianym zakresie nie występują jakikolwiek 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 uszczuplenia mienia publicznego pozostającego

w dyspozycji Skarbu Państwa i m.st. Warszawa, w szczególności do zmniejszenia liczby posiadanych lokali socjalnych. Z drugiej zaś strony, omawiany proceder często prowadził do: nadmiernych podwyżek czynszów lokatorskich w reprivatyzowanych nieruchomościach, eksmisji lokatorów, a nawet stosowania w stosunku do nich aktów przemocy. Nie jest więc zaskakującym fakt, iż uznawanie praw wynikających z art. 7 ust. 1 dekretu 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, odsprzedazą i egzekwowaniem roszczeń. W postępowaniach dekretowych coraz częściej zgłaszają się kuratorzy ustanowieni przez sądy dla osób nieznanymi 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, 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 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 jego 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), ochrony mienia (art. 64

Konstytucji) i praw słuszenie 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 reprivatyzacyjnym oraz tworzą przeszkodę do dalszego „handlu roszczeniami” i uszczuplenia mienia publicznego. Z tych też powodów, Komisja w pełni podziela wyrażone w nich stanowisko.

W okolicznościach niniejszej sprawy Komisja ustaliła, że umową zawartą w zwykłej formie pisemnej w dniu 10 grudnia 1990 r., „Z... S... S... w likwidacji przekazał odpłatnie M... S... M...” w Warszawie piętnaście zakładowych domów wielomieszkaniowych, w tym budynek przy ul. Olesińskiej 19 (k. 202-204 akt własnościowych). W ocenie Komisji trzeba jednak podkreślić, że umowa ta nie stanowiła tytułu przeniesienia roszczeń dekretowych na nabywcę. Przede wszystkim, co stwierdził Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 stycznia 2016 r., sygn. akt I C 2211/15 (w którym analizował umowę z dnia 10 grudnia 1990 r. zawartą pomiędzy tymi samymi podmiotami i o treści identycznej, jak w niniejszej sprawie. Przedmiotem tej umowy była bowiem czynność przeniesienia, w rozumieniu art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 20 stycznia 1990 r. o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości (Dz. U. Nr 6, poz. 36), składników mienia Z... na S... Przeniesienie to dotyczyło ściśle określonego majątku Z... tj. wyłącznie budynków mieszkalnych opisanych w załączniku do umowy, co wprost wynika z § 1 i § 2 tej umowy. Z jej brzmienia nie da się natomiast wyprowadzić wniosku o objęciu rozporządzeniem również roszczeń dekretowych. Treść zawartego porozumienia przemawia zatem za stwierdzeniem, że M... S... M... w Warszawie nie nabyła skutecznie od „Z... S... S...” w likwidacji praw do gruntów pod budynkami, w tym roszczeń z dekretu z dnia 26 października 1945 r., w wyniku czego beneficjentka decyzji reprivatyzacyjnej nie wykazała następstwa prawnego po Z... S... S... w likwidacji w zakresie roszczeń dekretowych do działki stanowiącej przedmiot tego postępowania.

W oparciu zatem o treść art. 28 k.p.a. i art. 7 ust. 1 Dekretu z dnia 26 października 1945 roku, niemożliwym było przypisanie ww. S... tatusu strony omawianego postępowania reprivatyzacyjnego. Tym samym, Prezydent m.st. Warszawy, wydając weryfikowaną decyzję reprivatyzacyjną, zmierzał do ukształtowania praw ww. Spółdzielni w sytuacji, gdy prawa te jej nie przysługiwały, oraz do ukształtowania obowiązków, które na niej nie spoczywały. Nadto skierował decyzję do osoby, która nie była stroną postępowania w sprawie.

Na tej podstawie Prezydent m.st. Warszawy niesłusznie uznał nabywcę za następcę prawnego właściciela hipotecznego, a więc za stronę postępowania dekretowego, pomimo że nie posiadał on w tym zakresie interesu prawnego. W konsekwencji, decyzją nr 424/GK/DW/13 z dnia 29 października 2013 r. ustanowiono użytkowanie wieczyste przedmiotowej nieruchomości. Ten stan rzeczy wskazywał zaś jednoznacznie, że w niniejszej sprawie doszło do rażącego naruszenia art. 7 ust. 1 Dekretu, co wyczerpuje przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 i pkt 4 k.p.a. w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r.

3. Brak nieodwracalnych skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnej

Kontrolowana decyzja reprivatyzacyjna nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych 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 użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej na osobę trzecią, o ile nie nastąpiło ono nieodpłatnie lub na rzecz nabywcy działającego w złej wierze, lub zagospodarowania nieruchomości warszawskiej na cele publiczne, o których mowa w art. 6 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 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 doszła do przekonania, że w niniejszej sprawie nie zaistniały nieodwracalne skutki prawne, o których mowa w art. 2 pkt

4 ustawy z 9 marca 2017 r. Decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 29 października 2013 r. nr 424/GK/DW/13 o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego do przedmiotowego gruntu nie została wykonana, nie zawarto umowy w formie aktu notarialnego o oddaniu tego gruntu w użytkowanie wieczyste, a w dziale II księgi wieczystej prowadzonej dla ww. nieruchomości prawo własności wpisane jest na rzecz Gminy Warszawa-Centrum.

Wobec powyższego, w przedmiotowej sprawie zaistniały podstawy do stwierdzenia nieważności kontrolowanej decyzji Prezydenta m. st. Warszawy.

4. Strony w postępowaniu przed Komisją

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.

Stronami postępowania rozpoznawczego prowadzonego przez Komisję są oczywiście również beneficjenci decyzji reprivatyzacyjnej, tj. S, M -Bi, jako strony decyzji wydanej przez Prezydenta m.st. Warszawy.

5. Konkluzja

W rozpatrywanej sprawie zaistniały przesłanki określone w art. 30 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 29 ust 1 pkt 3a ustawy. Kontrola prawidłowości poczynionych przez Prezydenta m.st. Warszawy ustaleń mających wpływ na wynik sprawy wskazuje, że decyzja z dnia 29 października 2013 r. nr 424/GK/DW/13 obarczona jest wadami kwalifikowanymi, wyrażonymi w art. 156 § 1 pkt 2 i pkt 4 k.p.a. Konieczne jest zatem stwierdzenie jej nieważności i wyeliminowanie z obrotu prawnego.

W związku z powyższym, Komisja na podstawie powyżej powołanych przepisów, orzekła jak na wstępie.

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 16.12.2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2021 poz. 535, z późn. zm.).

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 9.03.2017 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 9.03.2017 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.

