



Warszawa, dnia 10 maja 2023 r.

Sygn. akt. KR II R 92/22

DECYZJA Nr KR II R 92/22

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Sebastian Kaleta

Członkowie Komisji:

Paweł Lisiecki, Bartłomiej Opaliński, Wiktor Klimiuk, Łukasz Kondratko, Jan Mosiński, Sławomir Potapowicz, Adam Zieliński,

po rozpoznaniu w dniu 10 maja 2023 r. na posiedzeniu niejawnym

sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 22 października 2015 r. nr 591/GK/DW/2015 dotyczącej niezabudowanego gruntu o pow. 501 m², położonego w Warszawie Dzielnicy Bielany przy Al. Zjednoczenia 46, dawny hip. nr 12377, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr 53/11 w obrębie 7-05-05, uregulowanego w księdze wieczystej KW nr \

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy reprezentowanego przez Prezydenta m.st. Warszawy, E M.

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a w związku 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 związku z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.2023.775 t.j. 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 22 października 2015 r., nr 591/GK/DW/2015 w całości.

UZASADNIENIE

I. Postępowanie rozpoznawcze prowadzone przed Komisją

Postanowieniem z dnia 30 listopada 2022 r. Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 22 października 2015 r. nr 591/GK/DW/2015 dotyczącej niezabudowanego gruntu o pow. 501 m², położonego w Warszawie Dzielnicy Bielany przy Al. Zjednoczenia 46, dawny hip. nr 12377, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr 53/11 w obrębie 7-05-05, uregulowanego w księdze wieczystej KW nr

Postanowieniem z dnia 30 listopada 2022 r. Komisja, na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., zawiadomiła właściwe organy administracji oraz sądy o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego.

Postanowieniem z dnia 30 listopada 2022 r. Komisja zwróciła się do Społecznej Rady przy Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 22 października 2015 r. nr 591/GK/DW/2015.

Zawiadomieniem z dnia 30 listopada 2022 r. poinformowano strony postępowania o wszczęciu w dniu 30 listopada 2022 r. postępowania rozpoznawczego w niniejszej sprawie.

Powyższe postanowienia oraz zawiadomienia zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 21 grudnia 2022 r.

Zawiadomieniem z dnia 30 listopada 2022 r. poinformowano Prezydenta m.st. Warszawy o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w niniejszej sprawie.

Zawiadomieniem z dnia 15 grudnia 2022 r. poinformowano Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w niniejszej sprawie.

Postanowieniem z dnia 30 listopada 2022 r., sygn. akt KR IV KW 97/22, na podstawie art. 23 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., Komisja zabezpieczyła postępowanie rozpoznawcze w sprawie nieruchomości położonej w Warszawie przy Al. Zjednoczenia 46 (dawna 102), poprzez nakazanie wpisu w księdze wieczystej nr prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie X Wydział Ksiąg Wieczystych zakazu zbywania lub obciążania ww. nieruchomości- działki ewid. nr 53/11. Postanowienie o zabezpieczeniu zostało ogłoszone

w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 21 grudnia 2022 r.

Zawiadomieniami z dnia 19 stycznia 2023 r. (ogłoszone w BIP 24 stycznia 2023 r.) oraz z dnia 28 marca 2023 r. (ogłoszone w BIP 30 marca 2023 r.) informowano o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy, do dnia 31 marca 2023 r. i do dnia 31 maja 2023 r., ze względu na szczególnie skomplikowany stan sprawy, obszerny materiał dowodowy oraz konieczność zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu.

Zawiadomieniem z dnia 19 kwietnia 2023 r. poinformowano strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Jednocześnie pouczone strony, że przedmiotowe zawiadomienia uznaje się za doręczone po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Powyższe zawiadomienie ogłoszone zostało w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 24 kwietnia 2023 r.

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

Spółeczna Rada w dniu 5 maja 2023 r. wydała opinię nr. 38/2023 wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 591/GK/DW/2015 z dnia 22 października 2015 r., gdyż wydano ją z rażącym naruszeniem prawa.

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

2.1. Opis nieruchomości

Nieruchomość położona w Warszawie przy Al. Zjednoczenia 46 (dawna 102) uregulowana była w księdze hipotecznej oznaczonej jako hip. 12377 i stanowiła powierzchnię 832,02 m².

Z dokumentów inwentaryzacyjnych opracowanych przez Biuro Odbudowy Stolicy w latach 1945-1946 przechowywanych w Archiwum Państwowym w Warszawie wynika, że nieruchomość przy Al. Zjednoczenia 102 była zabudowana budynkiem mieszkalnym 4- kondygnacyjnym, który w wyniku działań wojennych został wypalony.

Obecnie przedmiotowa nieruchomość hipoteczna stanowi działki ewidencyjne:

- nr 52 o pow. 275 m² w obrębie 7-05-05, stanowiąca grunt pod budynkiem mieszkalnym;
- nr 53/1 o pow. 20 m² w obrębie 7-05-05, stanowiąca grunt pod garażem;

- nr 53/2 o pow. 19 m² w obrębie 7-05-05, stanowiąca grunt pod garażem;
- nr 53/11 o pow. 501 m² w obrębie 7-05-05, stanowiąca podwórko;
- nr 53/12 o pow. 17 m² w obrębie 7-05-05, stanowiąca grunt pod garażem.

Przedmiotem decyzji reprivatyzacyjnej Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 22 października 2015 r. nr 591/GK/DW/2015 (której dotyczy niniejsze postępowanie rozpoznawcze) jest nieruchomość położona w Warszawie przy Al. Zjednoczenia 46 (dawna 102) oznaczona w ewidencji gruntów jako działka nr 53/11 w obrębie 7-05-05 o pow. 501 m² uregulowana w KW V

Działka nr 53/11 powstała z działki ewidencyjnej nr 53 na mocy decyzji nr 37/99 Burmistrza Gminy Warszawa Bielany z dnia 29 października 1999 r.

2.2. Pierwotna właścicielka nieruchomości

Z zaświadczenia Sądu Grodzkiego w Warszawie Oddziału Hipotecznego z 22 grudnia 1948 r. wynika, że tytuł własności nieruchomości o pow. 832,02 m², dla której prowadzona była księga wieczysta pod nazwą „Nieruchomość w Warszawie nr 12377” uregulowany był wpisem na imię J. E., na mocy aktu kupna z dnia 23 sierpnia 1938 r., nr 2545 oraz wniosku z dnia 17 listopada 1938 r.

2.3. Następstwo prawne po dawnej właścicielce nieruchomości

- Spadek po J. M. E., zmarłej 12 stycznia 1986 r. nabyły z mocy ustawy w częściach równych po 1/2 spadku córki B. J. E. A. i A. J. D. z domu E. (postanowienie Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z dnia 6 stycznia 1997 r., sygn. akt

- W dniu 22 stycznia 2001 r. A. J. D. złożyła w formie pisemnej z podpisem notarialnie poświadczonym oświadczenie, iż z tytułu spadku po jej matce J. E. przysługują jej prawa i roszczenia do zabudowanej nieruchomości położonej w Warszawie przy Al. Zjednoczenia 46 oraz oświadczyła, że prawa i roszczenia do tej nieruchomości daruje swojemu siostrzeńcowi M. A. W dniu 24 stycznia 2001 r. zgodność tego dokumentu z prawem miejsca jego wystawienia została potwierdzona przez urzędnika Sądu Okręgowego hrabstwa Fairfax przed notariuszem T. M. L. w Fairfax, Stan Virginia w Stanach Zjednoczonych Ameryki.

- W dniu 13 grudnia 2002 r. przed notariuszem M. A. zostało złożone oświadczenie o przyjęciu darowizny, mocą którego M. A. nabył od A. J. D. w drodze przyjęcia darowizny jej udział w w/w prawach i roszczeniach.

- Spadek po B... z, zmarłej 5 listopada 2008 r. nabył z mocy testamentu M... (akt poświadczenia dziedziczenia z dnia 11 marca 2009 r., Rep. A nr ...)

- Spadek po M... zmarłym dnia 21 marca 2011 r. nabył z mocy ustawy ojciec E... z (akt poświadczenia dziedziczenia z dnia 7 grudnia 2011 r., Rep. A nr ...)

- W dniu 31 stycznia 2011 r. Sąd Okręgowy w Warszawie wydał postanowienie sygn. akt ... o całkowitym ubezwłasnowolnieniu E... W dniu 6 września 2011 r. Sąd Rejonowy dla Warszawy - Żoliborza wydał zaświadczenie w sprawie sygn. akt ... iż opiekunem prawnym całkowicie ubezwłasnowolnionego E... została ustanowiona E... B. F.

- Spadek po E... zmarłym w dniu 8 lutego 2015 r. na podstawie testamentu sporządzonego w formie aktu notarialnego w dniu 19 grudnia 2008 r. nabyła w całości siostra E... vel E... (akt poświadczenia dziedziczenia z dnia 29 maja 2015 r., Rep. A nr ...)

2.4. Objęcie gruntu nieruchomości w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy i wniosek dekretowy

Nieruchomość warszawska położona przy Al. Zjednoczenia 46 (dawna 102) znajduje się na terenie objętym działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 dalej: dekret warszawski). Z dniem 21 listopada 1945 r., to jest z dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego, grunty nieruchomości warszawskich, w tym grunt przedmiotowej nieruchomości, na podstawie art. 1 dekretu warszawskiego przeszły na własność Gminy m.st. Warszawy, a w 1950 r., z chwilą likwidacji gmin – na własność Skarbu Państwa. Następnie grunt przedmiotowej nieruchomości stał się własnością Dzielnicy Gminy Warszawa-Śródmieście, co potwierdził Wojewoda Warszawski decyzją nr 38696 z dnia 23 czerwca 1993 r. Natomiast zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 48, poz. 195) grunt stał się własnością Gminy Warszawa Centrum. Aktualnie stanowi własność m.st. Warszawy.

Objęcie gruntu w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy nastąpiło w dniu 16 sierpnia 1948r., tj. z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym nr 20 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy. Termin na złożenie wniosku upływał w dniu 16 lutego 1949 r.

W dniu 21 stycznia 1949 r. J. [imię] i E. [imię] złożyła wniosek w trybie art. 7 ust. 1 dekretu o przyznanie prawa dzierżawy gruntu przy Al. Zjednoczenia 102, hip. 12377.

2.5. Postępowanie w zakresie rozpoznania wniosku o przyznanie własności czasowej

Orzeczeniem administracyjnym nr GT.III-II-6/Z/72/63 z dnia 2 listopada 1963 r. Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie odmówiło J. [imię] E. [imię] przyznania prawa własności czasowej do części gruntu nieruchomości warszawskiej poł. przy Al. Zjednoczenia 46 (dawniej 102) nr hip. 12377 o pow. 200 m². W uzasadnieniu tego orzeczenia wskazano, że na podstawie planu zagospodarowania przestrzennego teren tej nieruchomości przeznaczony został pod zespół garażowy.

Orzeczeniem administracyjnym nr GKM.IV/6210/905/69/EG z dnia 23 grudnia 1969 r. Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie odmówiło ustanowienia wieczystego użytkowania J. [imię] E. [imię] do pozostałej części nieruchomości położonej przy Al. Zjednoczenia 46 (dawniej 102) w Warszawie o pow. 632,02 m². W uzasadnieniu wskazano, że odmowa przyznania prawa własności czasowej do ww. gruntu następuje w związku z art. 7 ust. 5 dekretu

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie po rozpatrzeniu wniosku Barbary Eichler-Andruszkiewicz, decyzją z dnia 6 października 2000 r., znak: KOB/445/GO/00 stwierdziło nieważność orzeczenia Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z 2 listopada 1963 r. nr GT.III-II-6/Z/72/63.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, po rozpatrzeniu wniosku B. [imię] E. [imię] A. [imię] decyzją z dnia 6 października 2000 r. znak: KOB/485/GO/00 stwierdziło nieważność decyzji Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 23 grudnia 1969 r., nr GKM.IV/6210/905/69/EG.

Pismem z 15 stycznia 2018 r. m.st. Warszawa wniosło o stwierdzenie nieważności decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego z 6 października 2000 r. znak: KOB/445/GO/00 i z dnia 6 października 2000 r. znak: KOB/485/GO/00 jako skierowanych do osoby zmarłej, tj. J. [imię] [imię] który zmarł 27 czerwca 1999 r. J. [imię] E. [imię] był właścicielem lokalu nr 2 w budynku posadowionym na działce nr 52. Działka ta nie stanowi przedmiotu niniejszego postępowania rozpoznawczego.

2.6. Darowizna praw i roszczeń wynikających z przepisów dekretu przed wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej

W dniu 22 stycznia 2001 r. Al. J. D. złożyła w formie pisemnej oświadczenie (podpis został potwierdzony przez notariusza Te M. L. w Fairfax, Stan Virginia w Stanach Zjednoczonych Ameryki) o darowaniu przysługujących jej praw i roszczeń do wskazanej nieruchomości siostrzeńcowi M. A. i.

W dniu 13 grudnia 2002 r. przed notariuszem M. M. zostało złożone oświadczenie o przyjęciu darowizny, mocą którego M. A. nabył od A. J. D. w drodze przyjęcia darowizny jej udział w w/w prawach i roszczeniach.

2.7. Postępowanie reprivatyzacyjne

Decyzją z dnia 22 października 2015 r., nr 591/GK/DW/2015 Prezydent m.st. Warszawy ustanowił na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do niezabudowanego gruntu o pow. 501 m² wykazanego w ewidencji gruntów jako działka ewidencyjna nr 53/11 w obrębie 7-05-05, położonego w Warszawie przy Al. Zjednoczenia 46 (d. 102) na rzecz E. M. w całości.

Z uzasadnienia powyższej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy wynika, iż w sprawie nastąpiła darowizna praw i roszczeń do nieruchomości położonej w Warszawie Al. Zjednoczenia 46 (dawna Al. Zjednoczenia 102).

2.8. Stan prawny nieruchomości po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej

Decyzja nr 591/GK/DW/2015 z dnia 22 października 2015 r. nie została wykonana zawarciem umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. W dziale II księgi wieczystej prowadzonej dla przedmiotowej nieruchomości prawo własności ujawnione jest na rzecz m.st. Warszawy.

W piśmie z dnia 15 stycznia 2018 r. m.st. Warszawa zwróciło się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 22 października 2015 r. nr 591/GK/DW/2015 z uwagi na to, że decyzja ta ustanawia prawo użytkowania wieczystego na rzecz E. M. w całości w sytuacji, gdy prawo to powinno zostać ustanowione na jej rzecz w takim udziale, jaki odpowiada wielkości udziału nabytego w spadku po B. J. E. A. (tzn. ½ części), a po drugie- decyzja ta nie zawiera oznaczenia wszystkich stron postępowania.

Postanowieniem z dnia 5 listopada 2018 r. nr KOC/349/Go/18 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie po rozpatrzeniu ww. wniosku m.st. Warszawy odmówiło wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 k.p.a.

Skargę na ww. postanowienie SKO do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniosło Miasto Stołeczne Warszawa zarzucając naruszenie art. 28 w zw. z art. 61a § 1 k.p.a. przez odmowę wszczęcia postępowania w sytuacji, gdy z żądaniem wystąpił podmiot będący stroną. Wyrokiem z dnia 5 marca 2019 r., sygn. akt I SA/Wa 21/19 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę.

Wyrokiem z dnia 16 czerwca 2020 r., sygn. akt I OSK 1929/19 Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Miasta Stołecznego Warszawy od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 marca 2019 r.

2.9. Wniosek Urzędu m.st. Warszawy Biura Spraw Dekretowych o wszczęcie postępowania rozpoznawczego w sprawie

Pismem z dnia 7 września 2022 r. Biuro Spraw Dekretowych Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy przekazało Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich 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 22 października 2015 r., nr 591/GK/DW/2015.

2.10. Materiał dowodowy zgromadzony przez Komisję

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie dokumentów zgromadzonych w toku postępowania rozpoznawczego (KR II R 92/22) oraz poprzedzających go czynności sprawdzających (KR II S 42/22), w szczególności akt udostępnionych przez Prezydenta m.st. Warszawy i Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, a także innych dokumentów mających istotny wpływ dla rozstrzygnięcia sprawy, gdyż nie budziły one wątpliwości Komisji co do ich autentyczności i prawdziwości, jak również nie zostały one podważone przez strony postępowania.

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

3.1. Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, w wyniku postępowania rozpoznawczego Komisja wydaje decyzję, w której stwierdza nieważność decyzji reprivatyzacyjnej lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego lub w przepisach szczególnych.

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.

3.2. Rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w związku 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.

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 podstawy 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 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, odsprzedają 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 sprawach 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 (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 reprivatyzacyjnym 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.

Przekładając powyższe na realia niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że roszczenia dekretowe przysługujące J: M: E - dawniej właścicielce nieruchomości położonej w Warszawie przy Al. Zjednoczenia 46 (dawna 102), były przedmiotem umowy cywilnoprawnej - w formie darowizny.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniach z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie I OZ 1758/16 oraz z dnia 19 stycznia 2017 r. sygn. I OZ 2/17, uznał nieskuteczność wywodzenia interesu prawnego z umów darowizny w sprawach dotyczących dekretu warszawskiego.

Dodatkowo zwrócić należy uwagę, że darowizna na podstawie, której strona wywodziła swój interes prawny, nie odpowiadała przepisom prawa dla skutecznego przeniesienia roszczeń do nieruchomości warszawskiej. Mianowicie w dniu 22 stycznia 2001 r. A. J. D. złożyła w formie pisemnej z podpisem notarialnie poświadczonym oświadczenie (podpis został potwierdzony przez notariusza T. M. L. w Fairfax, Stan Virginia w Stanach Zjednoczonych Ameryki) o darowaniu przysługujących jej praw i roszczeń do wskazanej nieruchomości siostrzeńcowi M. A. W dniu 13 grudnia 2002 r. przed notariuszem M. M. zostało złożone oświadczenie o przyjęciu darowizny.

W ocenie Komisji ww. umowa darowizny, zawarta pomiędzy A. J. D. i M. nie spełniała wymogów przewidzianych w prawie polskim. Należy stwierdzić, że dla oceny skuteczności takiej umowy istotne znaczenie mają przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące formy czynności prawnej przeniesienia prawa własności nieruchomości oraz skutków niezachowania nakazanej formy. Zgodnie z art. 158 k.c., umowa zobowiązująca do przeniesienia własności nieruchomości powinna być zawarta w formie aktu notarialnego. To samo dotyczy umowy przenoszącej własność nieruchomości, która zostaje zawarta w celu wykonania istniejącego uprzednio zobowiązania do przeniesienia własności nieruchomości.

Umowa przeniesienia własności nieruchomości w drodze darowizny dla swojej ważności wymaga zatem formy aktu notarialnego, zarówno dla oświadczenia darczyńcy o darowaniu prawa własności, jak również dla oświadczenia obdarowanego o przyjęciu tego prawa. Brak zachowania formy aktu notarialnego skutkuje nieważnością czynności, zgodnie z treścią art. 73 § 2 k.c., który stanowi, że jeżeli ustawa zastrzega dla czynności prawnej inną formę szczególną, czynność dokonana bez zachowania tej formy jest nieważna. Umowa darowizny nieruchomości zawarta w każdej innej formie, niż nakazana w art. 158 k.c. forma aktu notarialnego, powoduje, że umowa ta nie wywołuje skutków prawnych, w związku z czym przeniesienie własności nie następuje.

Dodatkowo z ustalonych w niniejszej sprawie okoliczności faktycznych wynika, że oświadczenie woli darczyńcy zostało złożone w USA, a obdarowanego w Polsce. Inne było

zatem miejsce (państwo) złożenia oświadczenia darczyńcy o darowiznie, a inne państwo złożenia oświadczenia obdarowanego.

Zgodnie z treścią art. 12 ustawy z dnia 12 listopada 1965 r. Prawo prywatne międzynarodowe (Dz.U.1965.46.290), obowiązującej w dacie zawierania ww. umowy darowizny, forma czynności prawnej podlega prawu właściwemu dla tej czynności. Wystarcza jednak zachowanie formy przewidzianej przez prawo państwa, w którym czynność zostaje dokonana. Zagadnienie ustalenia właściwej formy czynności prawnej w sytuacji, gdy strony umowy w chwili jej zawierania znajdowały się w różnych państwach, było przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego, który w postanowieniu z 17 października 2008 r., sygn. akt I CSK 153/08 uznał, że mechanizm zawarty w art. 12 p.p.m. (zasada uzupełniającego działania reguły przewidującej właściwość legis loci actus) nie nadaje się do stosowania w odniesieniu do umów zawieranych inter absentes, gdy strony umowy w chwili jej zawierania znajdowały się w różnych państwach.

Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w postanowieniu z 21 listopada 2012 r., sygn. akt V CSK 510/11, w którym stwierdził, że wobec tego, że ustawa z 1965 r. - Prawo prywatne międzynarodowe nie zawiera szczególnych unormowań dotyczących formy czynności prawnej dokonanej za granicą, a dotyczącej własności nieruchomości położonej w Polsce, wystarczające jest zachowanie wymogów co do formy zgodnie z właściwością legis loci actus tj. „prawo miejsca dokonania czynności prawnej”. Reguła ta dotyczy jedynie czynności prawnej, na którą składają się oświadczenia woli wszystkich stron umowy i z tej przyczyny nie ma zastosowania do czynności prawnych dokonanych inter absentes (między nieobecnymi), gdy strony umowy w chwili jej zawierania znajdowały się w różnych państwach. W takiej zaś sytuacji zastosowanie ma art. 12 zdanie pierwsze ustawy z 1965 r., zgodnie z którym forma czynności prawnej podlega prawu właściwemu dla tej czynności. Zgodnie zaś z prawem polskim, które niewątpliwie właściwe jest dla umów dotyczących nieruchomości położonych w Polsce, przeniesienie własności nieruchomości wymaga umowy w formie notarialnej pod rygorem nieważności (art. 73 § 2 w związku z art. 890 § 2 oraz art. 158 k.c.). W przypadku umowy darowizny zatem zasada legis loci actus „prawo miejsca dokonania czynności prawnej” wyrażona w art. 12 p.p.m. może znaleźć zastosowanie jedynie w sytuacji, w której zarówno darczyńca, jak i obdarowany złożą oświadczenia woli, znajdując się w tym samym państwie, przy czym ich forma byłaby, zgodnie z prawem tego państwa, właściwa dla umowy darowizny nieruchomości. W ww. postanowieniu Sąd Najwyższy stwierdził również, że do zawarcia umowy darowizny nieruchomości nie może dojść poprzez złożenie oferty w formie pisemnej z podpisem notarialnie poświadczonym. Przeniesienie własności nieruchomości w drodze

darowizny wymaga bowiem, jak wskazano wyżej, zawarcia umowy w formie aktu notarialnego pod rygorem nieważności. Odstąpienie od tej zasady możliwe jest tylko w wypadku przewidzianym w art. 12 p.p.m., gdy dwustronna czynność prawna, jaką jest umowa darowizny nieruchomości położonej w Polsce, zawarta została w państwie, którego prawo przewiduje inną formę przeniesienia własności nieruchomości i tej innej formy dochowano.

Mając powyższe na uwadze, wnioskować należy, że dla skutecznego przeniesienia roszczeń do jakiegokolwiek nieruchomości, wymagana jest również forma aktu notarialnego.

Z uwagi na to, że oświadczenie A J D o darowaniu praw i roszczeń do przedmiotowej nieruchomości M A zostało zawarte w formie pisemnej z podpisem poświadczonym przez notariusza, należy w oparciu o powyższe uznać, że nie spełnia ono wymogów aktu notarialnego, o którym mowa w prawie polskim.

W konsekwencji stwierdzić należy, że na mocy analizowanej umowy darowizny nie doszło do skutecznego przeniesienia na obdarowanego praw i roszczeń do ustanowienia prawa użytkowania wieczystego przedmiotowego gruntu. W skład spadku po M A (a później - po E i A) nie wchodziły zatem prawa i roszczenia dekretowe, przysługujące A J D, ponieważ nie mógł on przekazać więcej praw niż posiadał w chwili śmierci, co wynika z rzymskiej reguły *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet*. Oznacza to tym samym, że nie mogła tych roszczeń skutecznie nabyć w drodze spadkobrania beneficjentka przedmiotowej decyzji reprivatyzacyjnej, E M.

Organ nie poddał analizie skuteczności umowy darowizny zawartej pomiędzy A J D i M A, co skutkowało błędnym uznaniem, że E M przysługuje przymiot strony w przedmiotowym postępowaniu.

W tym miejscu należy podkreślić, iż organy administracyjne mogą badać, ustalać, treść umowy. Czyli organ administracyjny może dokonać oceny czy i jakie prawa przeniesiono umowami przelewu (tak wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 kwietnia 2015 r. sygn. akt I OSK 736/13).

W podobny sposób wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 stycznia 2021 r. sygn. I OSK 234/19, wskazując w orzeczeniu, iż "Fakt ten dobitnie potwierdza również okoliczność, że w wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 30 września 2013 r. (...), oddalającym powództwo E. O. przeciwko M.T., U.T., A.K., L.W. i C. C. o ustalenie, Sąd Okręgowy m. in. uznał, iż określenie, czy i jakie prawa przeniesiono spornymi umowami przelewu ma niewątpliwie znaczenie dla stron. Rzecz ta jednak może i musi być rozstrzygnięta w ramach odpowiedniego postępowania administracyjnego, gdzie

stanowi przesłankę zarówno określenia kręgu podmiotowego postępowania, jak i merytorycznego rozstrzygnięcia.”

Ponadto należy wskazać, że w przedmiotowej sprawie nie miał zastosowania art. 30 § 4 k.p.a. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 października 2022 r., w sprawie sygn. akt I OSK 999/21 wypowiedział się w zakresie art. 30 § 4 k.p.a. w zw. art. 7 ust. 1 Dekretu. 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. W związku z powyższym, zawarte w sprawie umowy notarialne przeniesienia praw i roszczeń nie legitymowały - w rozumieniu

art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego oraz w rozumieniu art. 28 kpa (tj. w rozumieniu prawa administracyjnego) - osoby wskazanej w tej umowie, jako nabywcy praw i roszczeń (w rozumieniu prawa cywilnego) do skutecznego ubiegania się o przyznanie prawa użytkowania wieczystego na podstawie dekretu warszawskiego do gruntu nieruchomości warszawskiej określonej w decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z [...] lipca 2014 r. Uznanie tych umów za skuteczną podstawę, w rozumieniu prawa administracyjnego, do przyznania praw powołaną decyzją osobie wskazanej w tych umowach, jako nabywcy praw i roszczeń, stanowiło zatem rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w zw. z art. 28 kpa, określających podmiotowy zakres przyznania prawa do gruntu nieruchomości warszawskiej, co wyczerpuje przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.”

W świetle powyższych ustaleń oraz rozważań prawnych, w opinii Komisji, kontrolowana decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Prezydent m.st. Warszawy niesłusznie uznał E , M za następcę prawnego właścicielki hipotecznej, pomimo że nie posiadała ona w tym zakresie interesu prawnego.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że wydanie decyzji reprivatyzacyjnej na rzecz nabywców praw i roszczeń na podstawie umowy cywilnoprawnej w formie darowizny (która dodatkowo była wadliwa pod względem formy), 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.

3.3. Elementy cywilno-prawne w decyzji reprivatyzacyjnej

Stosowanie decyzji administracyjnej jako władczej formy działania organów administracji wynikać musi z wyraźnej podstawy mającej unormowanie w obowiązujących przepisach prawa. W związku z tym, oceniając legalność decyzji reprivatyzacyjnej, rozważyć należy, czy tego rodzaju elementy mogły być objęte rozstrzygnięciem administracyjnym podejmowanym na podstawie dekretu warszawskiego. Zgodnie z art. 27 u.g.n., sprzedaż nieruchomości albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego. Oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste i przeniesienie tego prawa w drodze umowy wymaga wpisu w księdze wieczystej. Z powyższego wynika, że ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w trybie przepisów dekretu przebiega w dwóch etapach.

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

spełnienia tych przesłanek wydaje decyzję administracyjną o ustanowieniu tego prawa na rzecz oznaczonych w decyzji osób. Następny etap prowadzony jest na gruncie cywilnoprawnym i kończy się zawarciem stosownej umowy w formie aktu notarialnego, pomiędzy gminą i osobą uprawnioną z decyzji. Przepisy dekretu nie zawierają regulacji stanowiących podstawę do kształtowania w decyzji administracyjnej obowiązków przyszłego użytkownika wieczystego związanych z ustanawianiem służebności, przenoszeniem własności budynków wzniesionych na gruncie dekretowym po dniu wejścia w życie tego dekretu, w ramach postępowania administracyjnego. Nie stanowią również podstawy do określania też innych warunków w zakresie przyszłej umowy ustanowienia użytkowania wieczystego, a tym bardziej warunków zawarcia umowy notarialnej.

Tymczasem w pkt VII decyzji z dnia 22 października 2015 r., nr 591/GK/DW/2015 organ wskazał, że „decyzja niniejsza z chwilą, gdy stanie się ostateczna, będzie stanowiła podstawę do zawarcia w formie aktu notarialnego umowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu opisanego w pkt I decyzji. W umowie notarialnej zostanie ustanowiona służebność gruntowa na prawie własności (użytkowania wieczystego) działki ew. nr 53/11 z obrębem 7-05-05 na rzecz każdorazowego właściciela (użytkownika wieczystego) działki nr 53/1, nr 53/2, nr 53/12, nr 53/13 z obrębem 7-05-05.”

W pkt VII ww. decyzji określono ponadto, że „użytkownik wieczysty w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste złoży oświadczenie, że w przypadku ziszczenia się warunku polegającego na wydaniu przez właściwy organ decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego nieruchomości we własność oraz nastąpienia tego przekształcenia, obciąży nieruchomość oznaczoną jako działka ew. nr 53/11 z obrębem 7-05-05 służebnością opisaną w pkt VII.

Nadto w pkt VIII przedmiotowej decyzji organ wskazał, że użytkownik wieczysty obowiązany jest korzystać z nieruchomości w sposób zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w pkt IX, że nieprzestrzeganie przez użytkowników wieczystych warunków określonych w pkt VIII może skutkować rozwiązaniem umowy; umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu przed upływem terminu, na jaki została zawarta, jeżeli użytkownik wieczysty korzysta z terenu w sposób sprzeczny z jego przeznaczeniem lub ustalony w umowie. W pkt XII decyzji wskazano, iż prawa i obowiązki użytkowników wieczystych nie wymienione w niniejszej decyzji regulują przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz kodeksu cywilnego.

Zgodnie ze stanowiskiem judykatury, przepisy dekretu nie zawierają jakichkolwiek regulacji pozwalających na kształtowanie na etapie postępowania administracyjnego

obowiązków przyszłego użytkownika wieczystego. Artykuł 7 ust. 3 *in fine* dekretu stanowi wprawdzie, że w razie uwzględnienia wniosku gmina określi warunki, pod którymi umowa może zostać zawarta. Jednakże określenie tych "warunków" - uregulowane obecnie w przepisach kodeksu cywilnego - odnosić należy do etapu postępowania cywilnego, które będzie dopiero prowadzone po wydaniu ww. decyzji. To właśnie w ramach tego drugiego etapu rozstrzyga się o "warunkach" zawarcia tej umowy. Skoro zatem normy prawa materialnego nie przewidywały w tym zakresie kompetencji orzeczniczych organów administracji publicznych, to sprawa ta, w myśl art. 2 § 3 k.p.c., należy do drogi postępowania cywilnoprawnego (...). W tej kwestii rozstrzygnięcie Prezydenta (...) zostało wydane bez podstawy prawnej (por. WSA w Warszawie z dnia 8.12.2017 r., sygn. akt I SA/Wa 999/17).

W postanowieniu z dnia 21 lutego 1997 r., wydanym w sprawie I SA 264/97, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że ani czynności udziału w zawarciu aktu notarialnego ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, ani czynności negocjacyjne poprzedzające zawarcie takiej umowy, nie są czynnościami z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368).

Reasumując, skoro normy prawa materialnego nie przewidywały w tym zakresie kompetencji orzeczniczych organów administracji publicznej, to sprawa ta w myśl art. 2 § 3 k.p.c. należy do drogi postępowania cywilnoprawnego. Oznacza to, że Prezydent m.st. Warszawy nie mając kompetencji wynikających z art. 6 k.p.a. ani podstaw w przepisach prawa materialnego, ukształtował w sposób władczy elementy przyszłego stosunku cywilnoprawnego.

Mając powyższe na uwadze, wydana przez Prezydenta decyzja obarczona jest kwalifikowaną wadą prawną wyrażoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., gdyż doszło do rażącego naruszenia art. 6 k.p.a., który stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa w zw. z art. 1 pkt 1 k.p.a. poprzez rozstrzygnięcie w drodze decyzji administracyjnej w zakresie nie należących do właściwości organu.

3.4. Brak nieodwracalnych skutków prawnych

Kontrolowana decyzja reprivatyzacyjna nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 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 (reprzywatywacyjnej), w których brak jest możliwości odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej jednostki od tej, będącej następstwem decyzji administracyjnej, co wyklucza powrót do stanu poprzedniego (B. Adamiak, Głosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSP 1993, nr 5, poz. 104, P. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego, Warszawa 2017).

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

Po dokonaniu analizy stanu faktycznego i prawnego, Komisja stwierdziła, że po wydaniu decyzji reprzywatywacyjnej Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 22 października 2015 r., nr 591/GK/DW/2015 nie miały miejsca zdarzenia prawne, które doprowadziły do nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Ponadto decyzja nr 591/GK/DW/2016 z dnia 22 października 2015 r. nie została wykonana zawarciem umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. W dziale II księgi wieczystej prowadzonej dla przedmiotowej nieruchomości prawo własności ujawnione jest na rzecz m.st. Warszawy.

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

IV. 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 reprzywatywacyjna 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. Komisja

uznała, że stroną niniejszego postępowania jest również beneficjentka decyzji reprivatyzacyjnej – E M

V. Konkluzja

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

Przewodniczący Komisji

Sebastian Kaleta

Pouczenie:

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.). 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, art. 53 § 1 oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U.2023.259 t.j., dalej: p.p.s.a.). Skarga powinna czynić zadość wymogom określonym w art. 57 p.p.s.a. Do skargi należy dołączyć jej odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom (w tym dla tut. organu), a ponadto jeżeli w Sądzie nie złożono załączników w oryginale po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych (art. 47 § 1 p.p.s.a.).

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

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

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

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

4. W myśl zaś art. 243 § 1 p.p.s.a. stronie może być przyznane – na jej wniosek – prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych. Wniosek o przyznanie prawa pomocy powinien zawierać oświadczenie strony obejmujące dokładne dane o stanie majątkowym i dochodach, a jeżeli wniosek składa osoba fizyczna, ponadto dokładne dane o stanie rodzinnym oraz oświadczenie strony o niezatrudnieniu lub niepozostawaniu w innym stosunku prawnym z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym. Wniosek składa się na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru (art. 252 § 1 i § 2 p.p.s.a.). Zgodnie zaś z art. 244 § 1 p.p.s.a. prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.