



Warszawa, dnia 13 listopada 2024 r.

Sygn. akt KR II R 61/22

DECYZJA NR KR II R 61/22

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Arkadiusz Myrcha

Członkowie Komisji

Christian Młynarek, Mirosław Józef Pampuch, Sławomir Potapowicz, Anna Tarczyńska,
Adrian Wasielewski,

po rozpoznaniu w dniu 13 listopada 2024 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy,
w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 21 listopada 2008 r. nr
522/GK/DW/08, dotyczącej ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do części gruntu
nieruchomości położonej w Warszawie przy al. Niepodległości 138, oznaczonej w ewidencji
gruntów jako dz. ew. nr 41 z obrębu 1-01-10, dla której prowadzona jest księga wieczysta nr

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, E... i D... M..., M...
M... H..., A... R... B..., K... A... B...
W... S... B... M... B..., A... M...
M... H... P... T... S... R..., K... L..., C...
L... M... L... oraz K... J... J..., M... A... B...,
K... J... K..., M... J... M..., A... Z... G... A...
G..., J... B... M..., M... R... W..., F... P...
W..., K... A... P..., A... J..., T... A... Z...
E... Z... L... Z..., Z... E... D... -K..., P... K...
H..., J... Z... K... M..., M... M... Z..., K... M... D...
J... L... K... N..., A... K... B..., A... M... J...
S..., M... Ł... i następców prawnych J... W..., W... i następców
prawnych H... T... K...

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3 a 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 związku z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572; dalej: k.p.a.) w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.,

orzeka:

stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 21 listopada 2008 r. nr 522/GK/DW/08 w całości.

UZASADNIENIE

I. Postępowanie rozpoznawcze prowadzone przed Komisją

Postanowieniem z dnia 5 października 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 21 listopada 2008 r. nr 522/GK/DW/08, dotyczącej ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do części gruntu nieruchomości położonej w Warszawie przy al. Niepodległości 138, oznaczonej w ewidencji gruntów jako dz. ew. nr 41 z obrębu 1-01-10, dla której prowadzona jest księga wieczysta nr

Postanowieniem z dnia 5 października 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.

Zawiadomieniem z dnia 5 października 2022 r. poinformowano strony postępowania o wszczęciu w dniu 5 października 2022 r. postępowania rozpoznawczego w niniejszej sprawie.

Postanowieniem z dnia 5 października 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 21 listopada 2008 r. nr 522/GK/DW/08, doręczone członkom Rady w dniu 19 października 2022 r.

Powyższe postanowienia oraz zawiadomienia zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 19 października 2022 r.

Zawiadomieniami z dnia 6 grudnia 2022 r. oraz 30 stycznia 2023 r. poinformowano o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy, ze względu na szczególnie skomplikowany stan sprawy, obszerny materiał dowodowy oraz konieczność zapewnienia stronom czynnego

udziału w postępowaniu. Zawiadomienia ogłoszone zostały w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości odpowiednio w dniach: 7 grudnia 2022 r. oraz 1 lutego 2023 r.

Postanowieniem z dnia 15 lutego 2023 r. Komisja, działając na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w związku z art. 97 § 1 pkt 1 k.p.a., zawiesiła postępowanie rozpoznawcze KR II R 61/22. Postanowienie zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 20 lutego 2023 r.

Postanowieniem z dnia 6 czerwca 2024 r. Komisja, działając na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w związku z art. 97 § 2 k.p.a., z urzędu podjęła postępowanie rozpoznawcze KR II R 61/22. Zawiadomieniem z dnia 12 czerwca 2024 r. poinformowała o podjęciu postępowania rozpoznawczego oraz powiadomiła dodatkowe strony o wszczęciu postępowania rozpoznawczego. Postanowienie oraz zawiadomienie w niniejszej sprawie zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 14 czerwca 2024 r.

Zawiadomieniami z dnia 6 sierpnia 2024 r. oraz 9 października 2024 r. poinformowano o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy, ostatnio do dnia 6 grudnia 2024 r., ze względu na szczególnie skomplikowany stan sprawy, obszerny materiał dowodowy oraz konieczność zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu. Zawiadomienia ogłoszone zostały w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości odpowiednio w dniach 7 sierpnia 2024 r. oraz 11 października 2024 r.

Zawiadomieniem z dnia 28 października 2024 r. poinformowano strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Jednocześnie pouczone strony, że przedmiotowe zawiadomienia uznaje się za doręczone po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Powyższe zawiadomienie ogłoszone zostało w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 29 października 2024 r.

W toku prowadzonego postępowania zostały udostępnione akta postępowania stronom w dniu 24 listopada 2022 r., 5 grudnia 2022 r. oraz 4 listopada 2024 r. i 5 listopada 2024 r.

Pismem z dnia 8 listopada 2024 r. stanowisko w przedmiotowej sprawie wyraziła Społeczna Rada przy Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich. W Opinii

Nr 16/2024 wniosła o stwierdzenie nieważności kontrolowanej decyzji, ponieważ w opinii Społecznej Rady Prezydent m. st. Warszawy wydał decyzję na rzecz osób fizycznych, którym w myśl art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy, nie przysługiwał przymiot stron postępowania.

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

1. Opis nieruchomości

Nieruchomość położona jest w Warszawie przy al. Niepodległości 138, oznaczona jako Hip. „Nieruchomość Warszawska w Mokotowie Nr 7240”. W jej skład wchodzi dz. ew. nr 41 oraz dz. ew. nr 42 w obrębie 1-01-10. Działka nr 41 zabudowana jest budynkiem wielomieszkaniowym. Działka nr 42 natomiast nie jest niezabudowana.

Przedmiotem decyzji reprivatyzacyjnej Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 21 listopada 2008 r. nr 522/GK/DW/08 jest nieruchomość położona w Warszawie przy al. Niepodległości 138, stanowiąca część dawnej nieruchomości „Nieruchomość Warszawska w Mokotowie Nr 7240”, określona w ewidencji gruntów jako dz. ew. nr 41 z obrębu 1-01-10 o pow. 551 m².

Na gruncie nieruchomości znajduje się narożny, murowany budynek, wybudowany w 1939 r., w którym wyodrębniono 17 lokali (przed wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej). W czasie działań wojennych uległ zniszczeniu częściowo. Wskutek uszkodzeń wartość techniczna budynku wynosiła 56 % jego przedwojennej wartości.

W dziale II księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości prawo własności ujawnione jest na rzecz m.st. Warszawa, właścicieli 17 wyodrębnionych lokali oraz beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnej i ich następców prawnych.

2. Dawni właściciele hipoteczni nieruchomości i ich następcy prawni

Komisja ustaliła, że właścicielem dawnej nieruchomości hipotecznej były Spółka pod firmą „T... Il... o - Bt... J. K... i i J. K... i Spółka Akcyjna”, Spółka pod firmą „R... - Spółki budowlano-przemysłowej sp. z o.o.” oraz Spółka pod firmą „Pr... o Il... -B... „S...” sp. z o.o. w częściach równych z nabycia od M... i K... j, na mocy aktu z 5 października 1937 r. za nr kol. 4 rep. 3917.

Sąd Grodzki w Warszawie w dniu 31 czerwca 1946 r. po rozpoznaniu sprawy egzekucji z nieruchomości warszawskiej Nr hip 7240 w Warszawie odnośnie 2/3 niepodzielnych części planu o pow. 717,13 m², prowadzonej przeciwko Spółce I... o-B... K... i i J. K... Spółka Akcyjna i inni na żądanie P... R... Ir... B... h F. O... i H. K... w przedmiocie przysądzenia wobec

uprawomocnienia się postanowienia o przybiciu i wykonania przez nabywcę warunków hipotecznych, na mocy art. 728 k.p.c. postanowił nieruchomości warszawską nr hip 7240 w Warszawie odnośnie 2/3 niepodzielnych części placu na powierzchni 717,13 m², stanowiącego własność T. I. o-E. J. K. i J. K. S.A. i „R” Spółka Bu. – Pr. i S.A, sprzedaną na licytacji publicznej przysądzić na własność F. i O. i w cenie , w tym stwierdzając, że cała cena nabycia uiszczona została w gotowości.

Nieruchomość warszawska położona przy al. Niepodległości 138 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 Mokotów, co potwierdził Wojewoda Warszawski decyzjami nr 33451 z dnia 30 grudnia 1992 r. oraz nr 66474 z dnia 30 marca 2011 r. Następnie stała się własnością m.st. Warszawy.

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

Objęcie przedmiotowego gruntu w posiadanie przez gminę nastąpiło w dniu 14 sierpnia 1947 r. tj. z dniem ukazania się ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Nr 14 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy. Wobec powyższego termin na złożenie wniosku dekretowego upływał z dniem 14 lutego 1948 r.

Wniosek dekretowy o przyznanie prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości został złożony w dniu 13 stycznia 1948 r. przez przedstawiciela P. i F. -B. „S.” tj. J. S. oraz F. O.

4. Darowizna roszczeń dekretowych przysługujących dawnemu współwłaścicielowi F. O. i na rzecz jego syna - Z. O.

W dniu 28 sierpnia 1951 r., za rep. 2521, F. O. stanowiące jego własność 2/3 niepodzielne części nieruchomości – darował synowi Z. O., przeniósł na niego własność 2/3 części nieruchomości i zezwolił na przepisanie własności tych części na

imię obdarowanego. Nadto przelał na obdarowanego Zi... i Oj... wszelkie swoje uprawnienia, wypływające ze złożenia w dniu 13 stycznia 1948 r. wniosku dekretowego i zezwolił, aby prawo czasowej własności nadane zostało wprost na imię Zi... i Oj... Wartość podarowanych 2/3 części nieruchomości stawający określili na złotych

5. Sprzedaż praw i roszczeń wynikających z przepisów dekretu przed wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej w części dawnego właściciela F. O...

W dniu 21 października 1951 r., za rep. 2810, Zi... Oj... należące do niego 2/3 części nieruchomości, sprzedał J... i A... małżonkom B... na wspólną ich własność, w równych częściach oraz przelał na nich wszelkie uprawnienia, wypływające ze złożenia w Zarządzie Miejskim m.st. Warszawy wniosku o nadanie prawa własności czasowej gruntu i zezwolił na nadanie prawa tej czasowej własności gruntu wprost na imię małżonków B... i na przepisanie na ich imię w księdze wieczystej własności sprzedanych 2/3 części nieruchomości. Cena sprzedaży została ustalona na złotych

6. Postępowanie w zakresie rozpoznania wniosku o przyznanie własności czasowej

Decyzją z dnia 11 sierpnia 1972 r., Prezydium Rady Narodowej odmówiło F... O... i P... uli... -B... „S...” sp. z o. o. przyznania prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości położonej w Warszawie przy al. Niepodległości 138.

Decyzją z dnia 18 kwietnia 1974 r., Prezydium Rady Narodowej odmówiło J... i A... małż. B... przyznania prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości położonej w Warszawie przy al. Niepodległości 138.

Decyzją z dnia 12 listopada 1975 r. Urząd m.st. Warszawy Wydział Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej uchylił decyzję Prezydium Rady Narodowej z 11 sierpnia 1972 r. w części dotyczącej odmowy b. właścicielowi ob. Zi... O... przyznania prawa użytkowania wieczystego użytkowania 2/3 niepodzielnych części gruntu przy al. Niepodległości 138 hip. 7240 „Nieruchomość Warszawska w Mokotowie”.

Decyzją z dnia 30 grudnia 1999 r., SKO w Warszawie, w sprawie KOC/1610/Go/98, stwierdziło nieważność decyzji Naczelnika Dzielnicy Warszawa Wola z 18 kwietnia 1975 r. w zakresie objętym skomunalizowaniem 2/3 niepodzielnych części dz. ew. 41 w obrębie 1-01-10 z tym zastrzeżeniem, że co do lokali mieszkalnych nr 1, 8, 9, 10, 13, 14, 16, 18, 20, 21, 22, 23, 27, 29, 30, 31 i 34 oraz związanego z nimi prawa użytkowania wieczystego 2/3 części gruntu dz. ew. 41 w obrębie 1-01-10 doszło do nieodwracalnych skutków prawnych i w tym zakresie

na podstawie art. 158 § 2 k.p.a. stwierdza się wydanie kwestionowanej decyzji z naruszeniem prawa.

Decyzją z dnia 26 października 2001 r., Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast po rozpatrzeniu wniosku P... I... – B... „S...” odmówił stwierdzenia nieważności decyzji Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 11 sierpnia 1972 r. w części dotyczącej nieruchomości stanowiącej obecnie działkę ewidencyjną nr 42 w obrębie 1-01-10. Wyrokiem z dnia z 16 kwietnia 2003 r., powyższa decyzja została uchylona, a postępowanie – umorzone.

Decyzją z 3 października 2006 r., Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, w sprawie KOC/1642/Go/03, stwierdziło nieważność decyzji Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 11 sierpnia 1972 r., uchylonej w części decyzją z dnia 12 listopada 1975 r. Prezydenta m.st. Warszawy w zakresie objętym komunalizacją 1/3 niepodzielnej części dz. ew. 41 w obrębie 1-01-10 z zastrzeżeniem, że co do lokali mieszkalnych nr 1, 8, 9, 10, 13, 14, 16, 18, 20, 21, 22, 23, 27, 29, 30, 31 i 34 oraz związanego z nimi prawa użytkowania wieczystego 1/3 części gruntu dz. ew. 41 w obrębie 1-01-10 doszło do nieodwracalnych skutków prawnych i w tym zakresie na podstawie art. 158 § 2 k.p.a. stwierdzić wydanie kwestionowanej decyzji z naruszeniem prawa.

Decyzją z dnia 28 grudnia 2007 r., Minister Infrastruktury stwierdził nieważność decyzji z dnia 12 listopada 1975 r. w części dot. nieruchomości stanowiącej obecnie własność Skarbu Państwa dz. ew. 42 w obrębie 1-01-10.

Decyzją z dnia 2 stycznia 2008 r., Minister Infrastruktury uchylił w całości decyzję Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 26 października 2001 r. i jednocześnie stwierdził nieważność decyzji Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z 11 sierpnia 1972 r. o odmowie przyznania prawa własności czasowej w części dotyczącej nieruchomości stanowiącej obecnie własność Skarbu Państwa tj. dz. ew. nr 42 z obrębu 1-01-10.

7. Następstwo prawne po dawnym właścicielu P... I... – B... „S...”

Jedyny wspólnik Pr... I... – B... „S...” Sp. z o. o. i członek jednoosobowego Zarządu tej Spółki J... S... zmarł w dniu 30 listopada 1960 r., a prawa do spadku po nim na mocy postanowienia Sądu Rejonowego w P... z 18 maja 1961 r. w sprawie o sygn. akt Ns II 242/61 nabyli z ustawy żona N... S... w ¼ części i syn W... S... w ¾ częściach, z tym że część podlegającą małżeńskiej wspólności ustawowej odziedziczył syn W... S...

Prawa do spadku po N: S zmarłej 18 maja 1980 r. na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego dla Wł. y Pł. i z 6 stycznia 1990 r. w sprawie II Ns 1897/89 nabył z mocy ustawy w całości syn W: S

Prawa do spadku na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego dla Wł. M: z 27 kwietnia 1994 w sprawie o sygn. akt II Ns 226/94 z mocy ustawy nabyła jego córka I N: S – w całości.

W dniu 27 kwietnia 1994 r. Sąd Rejonowy dla Wł. M: w sprawie o sygnaturze akt II Ns 226/94 wydał postanowienie, w którym stwierdził, że spadek po W: S zmarłym 15 czerwca 1993 r. na podstawie ustawy nabyła jego córka I N: S w całości.

W dnia 19 lutego 2001 Sąd Rejonowy dla m.st. Wł. Sąd Gospodarczy Krajowy Rejestr Sądowy r. wydał postanowienie o zarządzeniu dokonania wpisu w RHB i w ten sposób, że wykreślić zarządcę – J: S: i wpisać – I: N: S:

8. Sprzedaż praw i roszczeń wynikających z przepisów dekretu przed wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej w części dawnego właściciela P: a I – B: „S:”

W dniu 26 listopada 2005 r., przed notariuszem w Warszawie, I: N: S – działająca jako Członek Zarządu w imieniu i na rzecz spółki pod firmą „P: I: – B: S:” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w G: M: , w RHB: , oświadczyła, że wszelkie przysługujące spółce pod firmą „P: I: – B: S:”, prawa i roszczenia wynikające z przepisów dekretu warszawskiego, w tym w szczególności roszczenia o zwrot lub ustanowienie – w udziale wynoszącym 1/3 części – użytkowania wieczystego gruntu dz. ew. 41 i dz. ew. 42 wraz z udziałem wynoszącym 1/3 części we współwłasności posadowionego na dz. ew. 41 budynku mieszkalnego sprzedaje I: D: M: za łączną kwotę zł.

9. Następcstwo prawne po nabywcach roszczeń

J: B: zmarł 11 maja 1982 r. Postanowieniem z dnia 30 września 1983 r., wydanym w sprawie Ns 375/83, Sąd Rejonowy w R: stwierdził, że spadek po nim odziedziczyły dzieci: M: v B: , E: B: M: B: L:

A R B, K A B, W S B i
M M H po 1/7 każde z nich.

W dniu 4 stycznia 2008 r., umową za rep. A nr 58/2008, A J J zd.
G, działająca w imieniu własnym oraz w imieniu i na rzecz swojej córki M i B:
L zd. B c. J i A zamieszkałej w S: – obywatelki s
dokonała cesji roszczeń w ten sposób, że darowała na swoją rzecz roszczenia o zwrot lub
ustanowienie – w udziale wynoszącym 6/126 części – użytkownika wieczystego gruntu dz. ew.
nr 41 oraz dz. ew. 42 w obrębie 1-01-10 wraz z udziałem wynoszącym 6/126 części we
współwłasności posadowionego na działce nr 41 budynku mieszkalnego.

M B zmarł w dniu 21 lipca 2000 r. Postanowieniem z dnia 26 lipca
2001, wydanym w sprawie Ns 969/01, Sąd Rejonowy dla m.st. W y, stwierdził, że spadek
po nim, na podstawie ustawy nabyli żona: C B zd. R, syn A S
B i córka A T K: a zd. B po 1/3.

E B zmarł w dniu 26 września 2000 r. Postanowieniem z dnia 29
września 2006 r., wydanym w sprawie I Ns 315/06, Sąd Rejonowy w R: stwierdził, że
spadek po nim, na podstawie testamentu ustnego z dnia 29 maja 2000 r. nabyła żona K:
B w całości.

C B zmarła 23 lutego 2011 r. Postanowieniem z dnia 13 marca 2012 r.,
wydanym w sprawie o sygn. akt VI Ns 327/11, Sąd Rejonowy dla W: Ś: a
stwierdził, że spadek po niej, na podstawie testamentu własnoręcznego z dnia 15 października
2001 r., otwartego i ogłoszonego przez tamt. Sąd 20 czerwca 2011 r. nabył brat
spadkodawczyni T: R: W: i K: w całości.

T: R: zmarł 30 września 2016 r. Spadek po nim nabyli z mocy ustawy: żona
T S: R: w 1/3 części, syn R: J: R: w 1/3 części oraz syn A:
R: w 1/3 części, co potwierdza Akt Poświadczenia Dziedziczenia z dnia 18 listopada 2016,
za rep. A nr 7766/2016.

A: J: B: i (J: i) zmarła w dniu 31 października 2017 r.
Postanowieniem z dnia 28 lipca 2021 r., wydanym w sprawie o sygn. akt VII Ns 104/21, Sąd
Rejonowy w G: i, stwierdził, że spadek po niej, na podstawie testamentu notarialnego z dnia
10 sierpnia 2017 r., otwartego i ogłoszonego przed Sądem Rejonowym w G: i w dniu 20
lutego 2019 r. nabyły z dobrodziejstwem inwentarza córki zmarłej: M: M:
H: J: i A: oraz M: B: L: g c. J: i A: – każda z nich w
1/2 części spadku. Na podstawie zapisu windykacyjnego w testamencie notarialnym z dnia 31

października 2017 r. w zakresie nieruchomości położonej w Warszawie przy al. Niepodległości 138:

1. syn zmarłej A. R. B. – nabył udział wynoszący 74083/1000000;
2. córka zmarłej M. M. H. – nabył udział wynoszący 50000/1000000;
3. córka zmarłej M. B. L. nabył udział wynoszący 50000/1000000;

części w nieruchomości stanowiącej dz. ew. nr 41 obszaru 0,0551 ha, objętą księgą wieczystą nr

M. (M.) B. L. zmarła w dniu 5 kwietnia 2020 r. Spadek po niej na podstawie ustawy nabyli K. A. M. L., M. P. L. i C. E. L. L., co potwierdza Europejskie Poświadczenie Spadkowe z dnia 23 stycznia 2021 r.

A. S. B. zmarł w dniu 16 września 2020 r. Spadek po nim nabyły na mocy ustawy: żona spadkodawcy M. B., córka S. i M. oraz córka spadkodawcy A. M. M. w udziałach wynoszących po 1/2 części każda z nich, co potwierdza Akt Poświadczenia Dziedziczenia z dnia 12 października 2020 r., za rep. A nr 7840/2020.

A. T. K. zmarła w dniu 8 listopada 2020 r. Spadek po niej nabyła na mocy ustawy córka brata spadkodawczyni A. M. M. c. A. i M. w całości, co potwierdza Akt Poświadczenia Dziedziczenia z dnia 4 marca 2021 r., za rep. A nr 2073/2021.

K. B. zmarła w dniu 30 sierpnia 2020 r. Postanowieniem z dnia 16 listopada 2021 r., wydanym w sprawie o sygnaturze akt I Ns 209/21, Sąd Rejonowy w S. stwierdził, że na podstawie testamentu notarialnego sporządzonego w dniu 18 października 2018 r. za rep. A nr 5148/2018, otwartego i ogłoszonego w Sądzie Rejonowym w R. w dniu 23 lutego 2021 roku, spadek po niej nabył w całości i z dobrodziejstwem inwentarza brat H. Pi.

10. Postępowanie reprivatyzacyjne

Prezydent m.st. Warszawy decyzją nr 522/GK/DW/08 z dnia 21 listopada 2008 r., po rozpatrzeniu wniosku złożonego w dniu 13 stycznia 1948 r. przez Pr. I. B. „S.” i F. O. o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do gruntu położonego w Warszawie przy al. Niepodległości 138, ozn. hip. 7240, orzekł:

I. ustanowić na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,457 części gruntu o pow. 551 m² oznaczonego w ewidencji gruntów jako działka nr 41 w obrębie 1-01-10 położonego w Warszawie przy al. Niepodległości 138 uregulowanego w księdze wieczystej Nr 1000/1000/10, na rzecz I D Mi w 0,152318 części, A J J w 0,174083 części, K B w 0,021765 części, M Mi / H w 0,021765 części, A R E w 0,021765 części, K A E w 0,021765 części, W S B w 0,021765 części, C B w 0,007258 części, A T K w 0,007258 części oraz A S B w 0,007258 części

II. ustalić „czynsz symboliczny” z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,457 części gruntu opisanego w pkt I decyzji.

Decyzja powyższa została wykonana zawarciem umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste sporządzonej w dniu 15 grudnia 2010 r. przed M W – notariuszem w Warszawie, za rep. A nr 16692/2010.

Obecnie w dziale II księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości oznaczonej w ewidencji gruntów jako dz. ew. nr 41 z obrębu 1-01-10 prawo własności ujawnione jest na rzecz m.st. Warszawy, beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnej i ich następców prawnych oraz właścicieli 17 wyodrębnionych lokali.

11. Wniosek Urzędu m.st. Warszawy Biura Spraw Dekretowych o wszczęcie postępowania rozpoznawczego w sprawie KR II R 62/22

Pismem z dnia 7 września 2022 r. Biuro Spraw Dekretowych Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, przekazało do 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 1 sierpnia 2013 r. nr 285/GK/DW/2013, która dotyczy części dawnej nieruchomości hipotecznej położonej przy al. Niepodległości 138, ozn. hip 7240.

12. Materiał dowodowy zgromadzony przez Komisję

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie dokumentów zgromadzonych w toku postępowania rozpoznawczego (KR II R 61/22) oraz poprzedzających go czynności sprawdzających (KR II S 82/20), w szczególności akt udostępnionych przez Prezydenta m.st. Warszawy, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, akt postępowań sądowych oraz akt prokuratorskich, 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:

I. Podstawa rozstrzygnięcia

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. przysługują Komisji – w przypadku stwierdzenia, że zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a. lub w przepisach szczególnych - uprawnienia do stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej.

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

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

Zatem możliwość podważenia zapadłego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej jest dopuszczalne jedynie w przypadku zaistnienia jednej z kwalifikowanych wad określonych w art. 156 § 1 k.p.a. Usunięcie kwalifikowanych nieprawidłowości, które mogły

wystąpić w trakcie trwania procesu administracyjnego, stanowi nadrzędny cel postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji i usprawiedliwia podważenie ogólnej zasady trwałości decyzji administracyjnych zawartej w art. 16 k.p.a.

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

Rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. zachodzi wtedy, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią prawa i gdy charakter tego naruszenia powoduje, że owa decyzja nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządny państwa.

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 warszawskiego jest art. 28 k.p.a. Zgodnie z jego treścią stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

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

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

Przepis art. 28 k.p.a. nie 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 tym kontekście należy zwrócić uwagę na uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 czerwca 2022 r. (sygn. akt I OPS 1/22), zapadłą w składzie siedmiu sędziów, która w ocenie Komisji ostatecznie rozstrzygnęła to zagadnienie. W orzeczeniu tym wskazano, że „stosunki administracyjnoprawne mają charakter jednostronny ściśle powiązany z władczymi kompetencjami organów administrujących. Źródłem sytuacji prawnych w prawie administracyjnym mogą być wyłącznie normy prawne i jedynie bezpośredni związek interesu indywidualnego z tymi normami pozwala kwalifikować go jako interes prawny. Skutki czynności prawnej dokonanej przez podmioty prawa cywilnego samoistnie nie stanowią źródła interesu prawnego w przestrzeni prawa administracyjnego”. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „z samej umowy przelewu, ujętej w art. 509 k.c., której przedmiotem jest wierzytelność odszkodowawcza za odjęcie prawa własności nieruchomości w wyniku zdarzenia lub aktu ze sfery prawa publicznego, nabywcy tej wierzytelności w sprawie o ustalenie odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 u.g.n., nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. Dla uzyskania przymiotu strony, w rozumieniu art. 28 k.p.a., konieczne jest istnienie normy prawa materialnego, która łączyłaby z faktem zawarcia umowy przelewu wierzytelności skutek w postaci przypisania nabywcy wierzytelności interesu prawnego”.

Wyżej przytoczony pogląd prawny potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 29 sierpnia 2022 r. w sprawie sygn. I OSK 2034/20 i I OSK 2875/20, odnoszących się bezpośrednio do roszczeń dekretowych. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego „przepisy dekretu warszawskiego nie normują (...) skutków prawnych nabycia praw określonych w tym dekrete przez osoby, które zawarły takie umowy (dopisek: umowy nabycia udziałów w prawach i roszczeniach wynikających z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego). Przedmiotem tych umów nie jest bowiem prawo własności gruntu nieruchomości warszawskiej, skoro według art. 1 powołanego dekretu, wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy przeszły na własność gminy m.st. Warszawy (...). Skutki prawne

wspomnianych wyżej umów w sferze podmiotowej dla wydania decyzji na podstawie dekretu warszawskiego o przyznaniu praw określonych w tym dekrete należy zatem ocenić przez pryzmat przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, tj. przez pryzmat art. 28 k.p.a., w którym przymiot strony postępowania administracyjnego został oparty przez ustawodawcę na przysługiwaniu interesu prawnego lub obowiązku, którego dotyczy to postępowanie. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że „przepisy dekretu warszawskiego nie kreują normy materialnoprawnej przypisującej stronom umowy nabycia praw i roszczeń interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie tego dekretu w celu przyznania praw określonych w tym dekrete. Takiej normy materialnoprawnej, mającej zastosowanie do dekretu warszawskiego, nie kreują także inne akty prawne. Norma taka nie wynika również z przepisów prawa cywilnego. Sama bowiem podstawa cywilnoprawna zawarcia takiej umowy - w kontekście przedstawionej powyżej analizy - nie tworzy interesu prawnego w procedurze administracyjnej prowadzonej na podstawie dekretu warszawskiego. Umowa taka nie może bowiem modyfikować ustawowo określonego podmiotowego zakresu uprawnień unormowanych w dekrete warszawskim, skoro zakres tych uprawnień nie może być wynikiem zgodnych oświadczeń woli stron tej umowy. Przedmiot omawianej umowy nie mieści się również w wartościach chronionych dekretem warszawskim i w celu, któremu ten dekret służył. Skoro bowiem ustawodawca zadeklarował w dekrete 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 wynagrodzenie uprawnionemu, nie 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 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 zajął Naczelny Sąd Administracyjny 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 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.

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

W uzasadnieniu uchwały NSA wskazał, że "odwołując się (...) do treści art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego należy zauważyć, że w przepisie tym w wyraźny i jednoznaczny sposób wyodrębnione zostały dwie grupy podmiotów. W ramach pierwszej z nich dekretowy ustawodawca wskazał podmioty uprawnione do złożenia wniosku o przyznanie, wymienionych w tym przepisie, praw do gruntu objętego skutkami prawnymi dekretu warszawskiego (wnioskodawcy), tj.: dotychczasowego właściciela gruntu; prawnych następców właściciela, będących w posiadaniu gruntu; osoby prawa jego (dotychczasowego właściciela gruntu) reprezentujące; użytkowników gruntu oddanych tym użytkownikom w zarząd i użytkowanie na podstawie obowiązujących przepisów. Drugą grupę podmiotów, wyodrębnioną w art. 7 ust. 1 dekretu, stanowią tylko dotychczasowi właściciele, jako ci, na których rzecz ma nastąpić przyznanie przez gminę na odebranych tym właścicielom gruncie prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy - beneficjenci prawnej restytucji dalszego korzystania z tych gruntów. Dekretowy ustawodawca wyraźnie zatem rozróżnił podmioty uprawnione jedynie do wnioskowania (złożenia wniosku) o przyznanie prawa do gruntu oraz podmioty, na rzecz których przyznanie tych praw miało nastąpić".

Naczelny Sąd Administracyjny w cytowanej uchwale zaakceptował pogląd, iż "przyznanie praw określonych w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, w literalnym ujęciu tego przepisu, następuje więc tylko na rzecz dotychczasowego właściciela gruntu. Potwierdzeniem tak wąskiego podmiotowo ujęcia w omawianym przepisie kręgu osób uprawnionych do uzyskania prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy w celu dalszego korzystania z gruntu odebranego dekretem, jest treść art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego. Normatywnym wyznacznikiem dopuszczalności przyznania prawa do gruntu odebranego dekretem była więc możliwość korzystania z tego gruntu w określony sposób jedynie przez jego dotychczasowego (uprzedniego) właściciela, a nie przez każdy z podmiotów uprawnionych do wnioskowania o ustanowienie prawa do gruntu. W ten sposób dekretowy ustawodawca przewidział możliwość dopuszczalności przyznania prawa do gruntu tylko na rzecz jego dotychczasowego właściciela, niezależnie od tego, czy właścicielem tym była osoba fizyczna, czy osoba prawna".

Powyższe rozważania doprowadziły Naczelny Sąd Administracyjny do wniosku, że wierzytelność wynikająca z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego była tego rodzaju prawem podmiotowym, którego „beneficjent został oznaczony co do tożsamości przez użycie w dekrecie warszawskim sformułowania - na rzecz dotychczasowego właściciela”. Ustawodawca dekretowy w sposób wyraźny zastrzegł bowiem, że prawa do gruntu w zamian za utraconą własność nieruchomości przyznawane będą wyłącznie na rzecz dotychczasowego właściciela. Treścią zaś roszczenia była możliwość żądania od gminy m. st. Warszawy przyznania tych praw

przez osoby wymienione w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, jednakże „beneficjentem takiego żądania, jako wierzyciel, był ex lege wyłącznie dotychczasowy właściciel, a nie inne osoby uprawnione jedynie do złożenia wniosku”.

Naczelny Sąd Administracyjny w cytowanej uchwale wskazał również, że „krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania prawa do gruntu na podstawie powołanego przepisu był ograniczony dekretowo, tj. przez samego dekretowego ustawodawcę, do „dotychczasowego właściciela”, ewentualnie jego sukcesorów w drodze spadkobrania. Brak jest natomiast jakichkolwiek podstaw do poszukiwania argumentów mających służyć poszerzeniu tego kręgu”.

Zatem literalnie jednoznaczna konstrukcja art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego, potwierdzona celowościową i systemową wykładnią tego przepisu, na co wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w cytowanej uchwale, prowadzi do oczywistego wniosku, że krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania prawa do gruntu na podstawie powołanego przepisu nie wychodzi poza pojęcie „dotychczasowego właściciela” i jego spadkobierców. Rozszerzanie tego kręgu wbrew celowi wynikającemu z treści art. 1 i całego art. 7 dekretu warszawskiego, zwłaszcza, gdy krąg ten miałby obejmować osoby, które nie zostały pozbawione jakichkolwiek praw wskutek wejścia w życie dekretu warszawskiego, nie znajduje zatem żadnych racjonalnych podstaw. Dekretowy ustawodawca związał bowiem restytucyjny skutek dekretu w jego art. 7 ust. 1 i ust. 2 z odebraniem prawa własności tym dekretem, dlatego rozszerzenie kręgu uprawnionych o osoby, które nie utraciły żadnych praw na podstawie tego dekretu, zwłaszcza po 1997 r., tj. po wejściu w życie Konstytucji RP, nie znajduje również uzasadnienia w konstytucyjnej zasadzie ochrony własności.

Akcentując względy związane z wymogami zachowania spójności systemowej - również w wymiarze konstytucyjnym, Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale I OPS 1/23 wskazał, iż „posłużenie się w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu pojęciem „dotychczasowy właściciel” nie jest więc przypadkowe i nie ma znaczenia potocznego. Dekret warszawski, jako akt ze sfery prawa publicznego, stanowi narzędzie władczego i bezwarunkowego odebrania prawa własności oraz przyznania w to miejsce właśnie tylko takim i tym podmiotom, tj. dotychczasowym właścicielom, prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy do gruntu odebranego dekretem, albo - w następnej kolejności - przyznania prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy do innego gruntu o równej wartości użytkowej, i w końcu odszkodowania w razie nieprzyznania praw do któregośkolwiek z wymienionych gruntów. Zatem to dekretowy ustawodawca, posługując się w omawianym art. 7 ust.1 i ust. 2 pojęciem „dotychczasowy

właściciel", normatywnie zawęził krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania praw do gruntu na podstawie powołanego przepisu".

Wreszcie Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż "nie można dekretowego pojęcia "dotychczasowy właściciel" - czyli "niebędącego już właścicielem" - utożsamiać z samym "właścicielem" i na tej podstawie przypisywać byłemu właścicielowi zakres ochrony przynależny aktualnemu właścicielowi. Ustawodawca określił w art. 7 ust. 1 i ust. 2 dekretu normatywny status "dotychczasowego właściciela", jako podmiotu jedynie uprawnionego do uzyskania prawa na podstawie powołanego przepisu. Nie ma więc w systemie prawnym żadnych oczywistych podstaw wskazujących na dopuszczalność nabycia dekretowego statusu prawnego "dotychczasowego właściciela" gruntu warszawskiego w drodze czynności prawnej, zwłaszcza czynności ze sfery prawa cywilnego, mającej wywoływać skutki w postępowaniu administracyjnym określonym w art. 7 ust. 1 i ust. 2 dekretu".

Rozważania te doprowadziły Naczelny Sąd Administracyjny do wniosku, że w sytuacji, gdy o przyznaniu prawa do gruntu na podstawie art. 7 ust. 1 i ust. 2 dekretu rozstrzyga się w decyzji administracyjnej wydawanej w postępowaniu administracyjnym, dekretowe pojęcie "dotychczasowy właściciel" - określające podmiot, na rzecz którego ma nastąpić przyznanie prawa do gruntu - należy rozpatrywać także w kontekście przepisów procedury administracyjnej, a przede wszystkim w świetle przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 1 pkt 1 tego kodeksu, kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco.

Konkludując Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale I OPS 1/23 stwierdził, że "w konsekwencji, przy rozważaniu kwestii dotyczących podmiotu będącego stroną postępowania administracyjnego uprawnioną do uzyskania prawa do gruntu na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego, pierwszorzędne znaczenie ma art. 28 k.p.a., który stanowi, że stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek". Stronie umowy przelewu wierzytelności określonej w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego, nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. do uzyskania prawa użytkowania wieczystego w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 powołanego dekretu warszawskiego.

Komisja w pełni podziela wywody i argumentację zaprezentowaną przez Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 10 kwietnia 2024 r., sygn. I OPS 1/23 w tym ten, który

wskazuje, że „stronie umowy przelewu wierzytelności określonej w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego, nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. do uzyskania prawa użytkowania wieczystego w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 powołanego dekretu warszawskiego”.

Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2024 r., sygn. akt I OSK 677/22 podzielił pogląd prawny wyrażony w uchwale NSA z dnia 10 kwietnia 2024 r., sygn. I OPS 1/23.

Nadto wyrokiem z dnia 22 października 2024 r., wydanym w sprawie o sygn. akt I OSK 1055/22, Naczelnny Sąd Administracyjny, oddalił skargę kasacyjną stron od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 października 2019 r., sygn. akt I SA/Wa 98/19, który stwierdził nieważność decyzji Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich z dnia 20 listopada 2018 r. nr KR II R 45/18 oraz decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 17 grudnia 2014 r. nr 613/GK/DW/2014. W uzasadnieniu wyroku, wskazano, że uznanie nabywców roszczeń za następców prawnych dawnych właścicieli przez Prezydenta m.st. Warszawy stanowiło rażące naruszenie prawa – w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. – w postaci art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w zw. z art. 28 k.p.a., określającego kto może być stroną postępowania administracyjnego. Zdaniem Sądu, „przyznanie praw określonych w dekreście warszawskim – w myśl art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego - mogło nastąpić więc tylko na rzecz dotychczasowego właściciela gruntu oraz jego spadkobierców (biorąc pod uwagę, że akt ten wszedł w życie zaraz po zakończeniu II Wojny Światowej, w wyniku której utraciło życie wielu właścicieli nieruchomości warszawskich). (...) Powyższa okoliczność nie wzbudziła wątpliwości ze strony Komisji, choć fakt ten winien być wzięty przez nią pod uwagę”.

Przekładając powyższe na realia niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że prawa roszczenia do przedmiotowej nieruchomości, wynikające z dekretu warszawskiego były przedmiotem obrotu cywilnoprawnego. Umową z dnia 21 października 1951 r., za rep. 2810, następcą prawny dawnego właściciela hipotecznego Złoty O zbył należące do niego 2/3 części nieruchomości na rzecz Józef i Anna B. Natomiast umową z dnia 26 listopada 2005 r., E. N. i S. – działająca jako Członek Zarządu w imieniu i na rzecz spółki pod firmą „Pracowni I – E S” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w G. M. sprzedała wszelkie przysługujące spółce pod firmą „P. I -B - S”, prawa i roszczenia wynikające z przepisów dekretu warszawskiego, w tym w szczególności roszczenia o zwrot lub ustanowienie – w udziale wynoszącym 1/3 (jeden przez trzy) części – użytkowania

wieczystego gruntu dz. ew. 41 i dz. ew. 42 wraz z udziałem wynoszącym 1/3 części we współwłasności posadowionego na dz. ew. 41 budynku mieszkalnego I- D:

M:

W wyniku przeprowadzonego postępowania, Prezydent m.st. Warszawy decyzją nr 522/GK/DW/08 z dnia 21 listopada 2008 r., orzekł ustanowić na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,457 części gruntu nieruchomości położonej przy al. Niepodległości 138 w Warszawie ozn. jako dz. ew. 41 w obrębie 1-01-10 na rzecz: I D: M: w 0,152318 części; A: J: J: w 0,174083 części; K: B: w 0,021765 części; M: M: H: w 0,021765 części; A: R: B: w 0,021765 części; K: A: Bi: w 0,021765 części; W: S: B: w 0,021765 części; C: B: j w 0,007258 części; A: T: K: w 0,007258 części oraz A: S: B: w 0,007258 części. W rezultacie organ orzekł o ustanowieniu użytkowania wieczystego na rzecz następców prawnych nabywców praw i roszczeń dekretowych.

W świetle powyższych ustaleń oraz rozważań prawnych, w opinii Komisji, kontrolowana decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Prezydent m.st. Warszawy niesłusznie uznał następców prawnych nabywców roszczeń za następców prawnych dawnych właścicieli hipotecznych, a więc za strony postępowania dekretowego, pomimo że nie posiadali oni w tym zakresie interesu prawnego. Zarówno J: i A: Bi: jak również I: i D: M:, nabyli jedynie roszczenia w drodze umowy cywilnoprawnej od prawowitych następców prawnych dawnych właścicieli nieruchomości. Nabywcy roszczeń nie mają interesu prawnego w postępowaniu reprivatyzacyjnym i nie powinni być stroną takiego postępowania. Nabywcy roszczeń oraz ich następcy prawni nie mają interesu prawnego w postępowaniu reprivatyzacyjnym i nie powinni być stroną takiego postępowania.

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

3. Elementy cywilno-prawne w decyzji reprivatyzacyjnej

Rozstrzygnięcie decyzji administracyjnej – stanowiącej wyraz władczej formy działania organów administracji, musi być umocowane w przepisach prawa materialnego. W związku z tym oceniając legalność decyzji reprivatyzacyjnej, należy rozważyć czy elementy cywilno-

prawne w niej zawarte, mogą być przedmiotem rozstrzygnięcia administracyjnego, wydanego w oparciu o przepisy dekretu. Zgodnie z art. 27 u.g.n. sprzedaż nieruchomości albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego. Oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste i przeniesienie tego prawa w drodze umowy wymaga wpisu w księdze wieczystej. Z powyższego wynika, że ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w trybie przepisów dekretu przebiega w dwóch etapach.

Po pierwsze w toku postępowania administracyjnego organ bada materialnoprawne przesłanki ustanowienia tego prawa (art. 7 ust. 1 i ust. 2) i w przypadku spełnienia tych przesłanek wydaje decyzję administracyjną o ustanowieniu tego prawa na rzecz oznaczonych w decyzji osób.

Następny etap prowadzony jest na gruncie cywilnoprawnym i kończy się zawarciem umowy w formie aktu notarialnego, pomiędzy gminą i osobą uprawnioną z decyzji. W ramach tego drugiego etapu gmina rozstrzyga o warunkach zawarcia umowy, a więc również o prawach i obowiązkach stron umowy. Dopiero wówczas możliwe jest wiążące ustalenie praw i obowiązków stron umowy, m.in. poprzez odpowiednie odesłania do przepisów kodeksu cywilnego jak i sankcji skutkującej rozwiązaniem umowy przed jej upływem w przypadku korzystania z gruntu w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie.

Istotne jest to, że decyzja jest elementem, którego treścią organy administracji publicznej a także strony będą związane w przypadku uzyskania przez tę decyzję waloru ostateczności. Będzie ona więc również wiążąca przy formułowaniu umowy o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego, której zawarcie ma nastąpić w jej wykonaniu.

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

Tymczasem w pkt 7 decyzji organ określił, że nie stawienie się nabywców bez usprawiedliwienia w Kancelarii Notarialnej w celu podpisania umowy ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu w wyznaczonym terminie stanowić będzie podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji jako bezprzedmiotowej. Nie uszedł uwadze Komisji ścisły związek przyczynowy między wskazanym pkt 7 decyzji reprivatyzacyjnej, a pkt I i II, które stanowią merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy *sensu stricto*. Uzależnienie obowiązywania

stanu prawnego ukształtowanego w rozstrzygnięciu merytorycznym od ziszczenia się zdarzenia przyszłego i niepewnego, stanowi rozstrzygnięcie o charakterze władczym, o którym mowa jest w art. 162 § 1 pkt 2 k.p.a. Nadto, uznanie przez organ decyzji jako bezprzedmiotowej także pociąga za sobą skutek w postaci stwierdzenia wygaśnięcia decyzji, zgodnie z art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. Mając na uwadze powyższe nie sposób jest uznać, że postanowienie zawarte w pkt 7 decyzji reprivatyzacyjnej ma jakkolwiek charakter wyłącznie informacyjny, bowiem jego władczy charakter wynika wprost z art. 162 k.p.a. (por. wyrok NSA z 17 kwietnia 2024 r. sygn. akt I OSK 1741/22).

W pkt 9 kontrolowanej decyzji, organ stwierdził, że „korzystanie z nieruchomości przez wieczystych użytkowników powinno być zgodne z planem zagospodarowania przestrzennego w przypadku jego uchwalenia”, a w pkt 10, że budynek (w części niesprzedanej) istniejący na gruncie opisanym w pkt I decyzji użytkownicy wieczystości winni utrzymywać w należyтым stanie”. Dodatkowo organ, w pkt 11 wskazał, że „niespełnienie warunków określonych w pkt 9 i 10 niniejszej decyzji będzie stanowiło podstawę do rozwiązania umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste”.

Ponadto umowa może ulec rozwiązaniu i grunt może być odebrany przed upływem określonego w niej terminu „w przypadku korzystania z gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem lub naruszenia postanowień umowy” (pkt 12 decyzji).

Z kolei w pkt 13 decyzji, organ zawarł zapisy odnoszące się do przysługującego użytkownikowi wieczystemu wynagrodzenia - w razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego, za wzniesione przez niego lub nabyte na własność budynki i inne urządzenia. W punkcie tym organ w sposób stanowczy wskazał wysokość wynagrodzenia oraz sytuację, w której wynagrodzenie nie przysługuje.

Natomiast w pkt 15 decyzji wskazano, że prawa i obowiązki użytkownika wieczystego nie wymienione w decyzji regulują przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz Kodeksu cywilnego.

Zgodnie ze stanowiskiem judykatury, przepisy dekretu nie zawierają jakichkolwiek regulacji pozwalających na kształtowanie na etapie postępowania administracyjnego uprawnień i obowiązków przyszłego użytkownika wieczystego. Art. 7 ust. 3 in fine dekretu stanowi wprawdzie, że w razie uwzględnienia wniosku gmina określi warunki, pod którymi umowa może zostać zawarta, jednakże określenie tych warunków - uregulowanych obecnie w przepisach kodeksu cywilnego - odnosić należy do etapu postępowania cywilnego, które będzie prowadzone dopiero po wydaniu decyzji. To właśnie w ramach tego drugiego etapu rozstrzyga

się o „warunkach” zawarcia tej umowy. Skoro zatem normy prawa materialnego nie przewidywały w tym zakresie kompetencji orzeczniczych organów administracji publicznej, to sprawa ta, w myśl art. 2 § 3 k.p.c. należy do drogi postępowania cywilnego (...) w tej kwestii rozstrzygnięcie Prezydenta (.....) zostało wydane bez podstawy prawnej (tak: WSA w Warszawie w wyroku z dnia 8.12.2017 r., sygn. akt I SA/Wa 999/17). Takie zapatrywanie zostało również wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 marca 2020 r. sygn. akt I SA/Wa 1821/18).

Odnosząc się do kontrolowanej decyzji zauważyć należy, że w punktach od 1 do 15 decyzji organ zawarł rozstrzygnięcia dotyczące sfery cywilnoprawnej tj. przyszłej umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Wypada dostrzec, że organ poprzedził te elementy decyzji sformułowaniem „oraz stwierdzam, że”. Postanowienia z pkt 1 do 15 decyzji mają walor rozstrzygający sprawę, mimo poprzedzenia ich słowami „oraz stwierdzam, że”: po pierwsze nie zostały one poprzedzone sformułowaniem „informuję”, ani innym równoznacznym świadczącym o woli organu do poinformowania stron. Po drugie zapisy te znajdują się w części imperatywnej decyzji, w której organ wyraża wolę ukształtowania sprawy administracyjnej. Po trzecie sformułowanie „stwierdzam, że,„ jest charakterystyczne dla decyzji administracyjnych o charakterze deklaratoryjnym.

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

Po pierwsze, postanowienia decyzji nie zostały poprzedzone zwrotem „oraz informuje” lub innym równoznacznym, wskazującym na wolę organu wyłącznie poinformowania strony o określonych okolicznościach sprawy. Po drugie w ocenie NSA, wypowiedź organu w decyzji po słowach „stwierdzam” nie ma charakteru informacyjnego, gdyż struktura decyzji zaprzecza temu aby organ w tym zakresie chciał stronie jedynie wyjaśnić okoliczności sprawy lub o nich poinformować. Postanowienia decyzji znajdują się w części imperatywnej decyzji, w której organ wyraża wolę ukształtowania sprawy administracyjnej, a rozstrzygnięcia w tym zakresie znajdują się wśród kilkunastu innych rozstrzygnięć organu. Po trzecie postanowienia organu w

decyzji zostały poprzedzona zwrotem „oraz stwierdzam”, który pozostaje charakterystyczny dla decyzji administracyjnych o charakterze deklaratoryjnym, a więc administracyjnego aktu stosowania prawa, który nie tworzy nowej sytuacji prawnej, lecz potwierdza wcześniejsze jej powstanie na mocy prawa. Zwrot ten nie może zatem otrzymywać w niniejszej sprawie znaczenia odmiennego od tego, które jest powszechnie stosowane przy rozstrzyganiu spraw decyzją administracyjną o deklaratoryjnym charakterze.

Reasumując, skoro normy prawa materialnego nie przewidziały w tym zakresie kompetencji orzeczniczych organów administracji publicznej, to sprawa ta w myśl art. 2 § 3 k.p.c. należy do drogi postępowania cywilnego. Oznacza to, że Prezydent m.st. Warszawy nie mając kompetencji wynikających z art. 1 k.p.a. i 6 k.p.a. ani podstaw w przepisach prawa materialnego w sposób władczy ukształtował elementy przyszłego stosunku cywilnoprawnego w decyzji administracyjnej.

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

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 (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, 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 reprivatyzacyjnej Prezydenta m.st. Warszawy nr 522/GK/DW/08 z 21 listopada 2008 r. nie miały miejsca zdarzenia prawne, które doprowadziły do nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Decyzja nr 522/GK/DW/08 z 21 listopada 2008 r., co prawda została wykonana zawarciem umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, ale w dziale II księgi wieczystej prowadzonej dla przedmiotowej nieruchomości, prawo własności ujawnione jest na rzecz m.st. Warszawy, beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnej i ich następców prawnych oraz właścicieli wyodrębnionych lokali.

Wykonanie decyzji poprzez ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do gruntów, nie pociąga za sobą nieodwracalnych skutków prawnych, tak w znaczeniu art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r., jak i będącej następstwem decyzji administracyjnej, wykluczającej powrót do stanu poprzedniego, ponieważ ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w trybie przepisów dekretu przebiega w dwóch etapach. W pierwszej fazie, stanowiącej etap postępowania administracyjnego, organ bada materialnoprawne przesłanki ustanowienia tego prawa. W przypadku ich spełnienia organ administracyjny wydaje decyzję ustanawiającą to prawo na rzecz oznaczonych podmiotów i ustala czynsz symboliczny. Następny etap prowadzony jest na podstawie przepisów cywilnoprawnych i kończy się zawarciem umowy użytkowania wieczystego - w formie aktu notarialnego - między gminą a osobą uprawnioną z decyzji. Zatem umowa w formie aktu notarialnego, jest tylko jednym z dwóch etapów ustanowienia prawa użytkowania wieczystego i nie przenosi w żaden sposób jakichkolwiek praw na osoby trzecie.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, iż skutek nieodwracalny decyzji administracyjnej polega na tym, że organ nie ma własnych kompetencji do usunięcia skutków danego zdarzenia prawnego, zaistniałego po wydaniu, kontrolowanej w trybie nieważnościowym, decyzji. Skutek nieodwracalny wywoła więc decyzja, po której doszło do zbycia jej przedmiotu w trybie

cywilnoprawnym (vide: uchwały: Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r. sygn. akt III AZP 4/92, OSNC 1992/12/211 i Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2000 r. sygn. akt OPS 14/99, ONSA 2000/3/93, z dnia 9 listopada 1998 r. sygn. akt OPK 4/98, ONSA 1999/1/13, z dnia 16 grudnia 1996 r. sygn. akt OPS 7/96, ONSA 1997/2/49, wyrok NSA z dnia 8 listopada 2021 r. sygn. akt I OSK 610/21). Z treści powołanych wyżej uchwał wynika, że dotyczyły one sytuacji, w której po wydaniu kwestionowanej decyzji miał miejsce obrót prawny składnikami majątkowymi, będącymi przedmiotem takiej decyzji.

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

W postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2020 r. sygn. akt I CSK 662/18 wskazano (odnosząc się do brzmienia przepisu art. 40 ust. 1 ustawy przed nowelizacją), że „decyzja Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich uchylająca decyzję reprivatyzacyjną stanowi podstawę wykreślenia w księdze wieczystej (...) wpisu dokonanego bezpośrednio na podstawie tej decyzji albo na podstawie aktu notarialnego sporządzonego z jej uwzględnieniem (art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, Dz.U. z 2017 r., poz. 718).”

Wobec powyższego należy stwierdzić, iż Komisja jako organ mają własne kompetencje wynikające w powszechnie obowiązującego prawa, do usunięcia skutków danego zdarzenia prawnego, zaistniałego po wydaniu kontrolowanej w trybie nieważnościowym, decyzji administracyjnej. W przedmiotowej sprawie decyzja Komisji stanowi podstawę wykreślenia w księdze wieczystej wpisu dokonanego bezpośrednio na podstawie tej decyzji reprivatyzacyjnej, a dotyczącego wpisu prawa własności na rzecz beneficjentów decyzji lub ich spadkobierców.

Mając powyższe na uwadze, kontrolowana decyzja nie wywołała nieodwracalnych

skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r., jak i takich których nie da się odwrócić zgodnie z art. 40 ust 1. ustawy z 9 marca 2017 r. Wobec powyższego w przedmiotowej sprawie zaistniały podstawy do stwierdzenia nieważności kontrolowanej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy.

5. Stanowisko w sprawie i wnioski stron

Pismem z dnia 9 listopada 2024 r. (data wpływu: 12.11.2024 r.), jedna ze stron postępowania wypowiedziała się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. W treści pisma, wskazano, iż „zgromadzony materiał dowodowy nie pozwala, zdaniem strony, na wydanie przez Komisję decyzji innej niż – utrzymuje w mocy decyzję reprzywatyzacyjną”. Autor pisma wskazał, że „postępowanie administracyjne nie było transparentne i w wielu przypadkach omijało prawo. Brak rozpraw, postanowienia i decyzje zapadały bez udziału stron, decyzje i postanowienia komisja kierowała do osób nieżyjących”. Zarzucono, iż na wielu etapach postępowania administracyjnego, strona „została pozbawiona możliwości wypowiedzenia się na temat sprawy administracyjnej, jej wnioski i wystąpienia były ignorowane”. Zaś wniosek o przeprowadzenie rozprawy administracyjnej nie doczekał się rozpatrzenia i realizacji”.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż postępowanie rozpoznawcze dot. nieruchomości położonej w Warszawie przy al. Niepodległości 138, wbrew twierdzeniom strony nie zostało wszczęte na wniosek jednego z lokatorów, ale - z urzędu, z uwagi na pismo Biura Spraw Dekretowych Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 7 września 2022 r. Prowadzone było w sposób transparentny, zgodnie z zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. W szczególności strony miały możliwość wglądu do akt sprawy na każdym jej etapie i z prawa tego korzystały.

W toku prowadzonego postępowania, strony wyrażały swoje stanowisko w przedmiocie wszczęcia i prowadzenia postępowania rozpoznawczego pismami z dnia 12 grudnia 2022 r. (wpływ do Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 16 grudnia 2022 r.), 18 stycznia 2023 r. (wpływ do Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 24 stycznia 2023 r.), 27 stycznia 2023 r. (data wpływu do Ministerstwa 27 stycznia 202, r.), 27 stycznia 2023 r. (wpływ do Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 30 stycznia 2023 r.), 1 lutego 2023 r. (wpływ do Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 1 lutego 2023 r.), 27 stycznia 2023 r. (wpływ do Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 1 lutego 2023 r.), 1 lutego 2023 r. (wpływ do Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 7 lutego 2023 r.), 2 lutego 2023 r. (wpływ do Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 14 lutego 2023 r.), 1 lutego 2023 r. (wpływ do Ministerstwa

Sprawiedliwości 1 marca 2023 r.), 8 marca 2023 r. (wpływ do Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 15 marca 2023 r.), 28 marca 2023 r. (data wpływu do Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 31 marca 2023 r.), 21 kwietnia 2023 r. (wpływ do Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 28 kwietnia 2023 r.), 6 maja 2023 r. (data wpływu do Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 8 maja 2023 r.), 6 maja 2023 r. (data wpływu do Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 12 maja 2023 r.), 9 maja 2023 r. (data wpływu do Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 10 maja 2023 r.), 14 czerwca 2023 r. (data wpływu do Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 22 czerwca 2023 r.). Zwracano się z wnioskiem o wyeliminowanie z obrotu prawnego postanowienia o wszczęciu postępowania oraz o wyznaczenie terminu rozprawy, o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów oraz przesłuchanie wskazanych w treści pism świadków.

Szczegółowych informacji w sprawie, Komisja udzieliła w korespondencji z dnia 22 grudnia 2022 r., 27 lutego 2023 r., 13 kwietnia 2023 r. Niemniej wskazać należy, że podnoszone w piśmie okoliczności nie stanowiły podstawy do wyeliminowania z obrotu prawnego postanowienia z dnia 5 października 2022 r. czy 15 lutego 2023 r. Przede wszystkim żadna ze stron postępowania nie została pozbawiona praw do czynnego udziału w postępowaniu. W postanowieniu o wszczęciu postępowania rozpoznawczego wskazane zostały strony, które były znane Komisji na dzień wszczęcia postępowania. W dostępnych rejestrach brak było informacji o M... L... oraz T... i R... którego dane nie były ujawnione nawet w rejestrze ksiąg wieczystych. Dopiero w trakcie prowadzonego postępowania rozpoznawczego pozyskano informacje, że M... i L... to obywatelka S... która zmarła w dniu 5 kwietnia 2020 r. Zaś zgon T... i R... nastąpił w dniu 30 września 2016 r., co potwierdza uzyskany przez Komisję odpis aktu zgonu, nadesłany przez Urząd Stanu Cywilnego m.st. Warszawy w dniu 2 lutego 2023 r., którego kopię przesłał także jeden z beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnej przy piśmie z dnia 12 grudnia 2022 r. W związku ze skomplikowanym stanem prawnym nieruchomości i niepełnymi informacjami ujawnionymi w rejestrze ksiąg wieczystych, Komisja postanowiła zawiesić toczące się postępowanie rozpoznawcze celem ustalenia prawidłowego kręgu stron niniejszego postępowania i wydania rozstrzygnięcia w sprawie. Następnie, podjęła postępowania w sprawie, o czym zawiadomiła wszystkie strony postępowania poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 14 czerwca 2024 r.

Nadto pismem z dnia 22 maja 2023 r. (data wpływu do Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 22 maja 2023 r.) Kancelaria Prezesa Rady Ministrów przekazała pismo jednego z beneficjentów decyzji stanowiące skargę odnoszącą się do postępowania prowadzonego w ramach Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości Warszawskich. Pismem z dnia 29

maja 2023 r. zwrócono się do wnioskodawcy o doprecyzowanie żądania, poprzez wskazanie czy stanowi ono środek zaskarżenia na wydane przez Komisję postanowienie o wszczęciu lub zawieszeniu postępowania rozpoznawczego KR II R 61/22. W odpowiedzi na kierowaną korespondencję o przesłanie skargi do organu właściwego dla jej rozpoznania, Komisja pismem z dnia 3 października 2023 r. poinformowała wnioskodawcę o treści art. 234 pkt 1 k.p.a., który stanowi, że, w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne, skarga złożona przez stronę podlega rozpatrzeniu w toku postępowania zgodnie z zasadami kodeksu.

Na korespondencję z dnia 21 października 2024 r. oraz 1 listopada 2024 r. udzielono odpowiedzi pismem z dnia 8 listopada 2024 r. oraz 12 listopada 2024 r. Poinformowano także strony o treści art. 10 k.p.a. i możliwości wypowiedzenia się na piśmie co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

W ocenie Komisji, złożone przez strony wnioski dowodowe nie zasługiwały na uwzględnienie. Komisja nie wyznaczyła terminu rozprawy, albowiem w ocenie Komisji, zgromadzony w sprawie materiał dowodowy był wystarczający do wyjaśnienia sprawy i jej rozstrzygnięcia. Podstawę wyeliminowania z obrotu prawnego kontrolowanej decyzji stanowił fakt, iż Prezydent m.st. Warszawy wadliwie za strony postępowania i beneficjentów decyzji uznał nabywców praw i roszczeń dekretowych i ich następców prawnych. Nadto organ nie mając kompetencji wynikających z art. 6 k.p.a. ani podstaw w przepisach prawa materialnego ukształtował w sposób władczy elementy przyszłego stosunku cywilnoprawnego.

IV. Strony postępowania

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

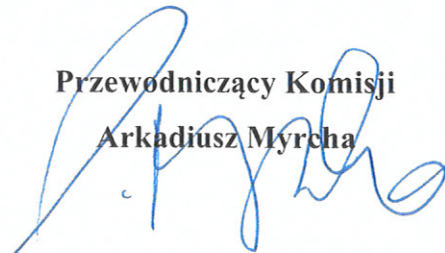
Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o wszczęciu postępowania rozpoznawczego Komisja zawiadamia m.st. Warszawę oraz pozostałe strony postępowania. Jeżeli decyzja reprivatyzacyjna została wydana przez inny organ, stroną postępowania przed Komisją jest ten organ albo inny organ właściwy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

V. Konkluzja

Mając na uwadze powyżej wskazane okoliczności, Komisja orzekła jak na wstępie, na podstawie: art. 29 ust. 1 pkt 3 a 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

Arkadiusz Myrcha



Pouczenie:

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 10 ust. 4 ustawy z 9 marca 2017 r.). Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jana Kazimierza 10, 01-248 Warszawa, za pośrednictwem Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 52 § 1, art. 53 § 1 oraz art. 54 § 1 p.p.s.a). Skarga powinna czynić zadość wymogom określonym w art. 57 p.p.s.a. Do skargi należy dołączyć jej odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom (w tym dla tut. organu), a ponadto jeżeli w Sądzie nie złożono załączników w oryginale po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych (art. 47 § 1 p.p.s.a.).

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

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

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

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

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

5. Zgodnie z treścią art. 87 § 1 p.p.s.a. strona może złożyć wniosek o przywrócenie terminu do złożenia skargi na decyzję Komisji. Wniosek ten należy złożyć do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie za pośrednictwem Komisji, w terminie siedmiu dni od czasu ustania przyczyny uchybienia terminu. W piśmie tym należy uprawdopodobnić okoliczności wskazujące na brak winy w uchybieniu terminu. Równocześnie z wnioskiem strona powinna dokonać czynności, której nie dokonała w terminie. Po upływie roku od uchybionego terminu, jego przywrócenie jest dopuszczalne tylko w przypadkach wyjątkowych.

6. W myśl zaś art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 49 § 1 k.p.a., strony mogą być zawiadamiane o wszczęciu postępowania, decyzjach i innych czynnościach Komisji poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Zawiadomienie albo doręczenie uważa się za dokonane po upływie 7 dni od dnia publicznego ogłoszenia. Z uwagi na to, że doręczenie decyzji następuje w formie publicznego ogłoszenia Komisja informuje, że z treścią decyzji strony mogą zapoznać się w urzędzie zapewniającym obsługę administracyjno-biurową Komisji w dniach i godzinach pracy tego urzędu.

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