



Warszawa, 10 maja 2023 r.

**Sygn. akt KR VI R 56/22**

## **DECYZJA nr KR VI R 56/22**

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w składzie:

### **Przewodniczący Komisji:**

Sebastian Kaleta

### **Członkowie Komisji:**

Wiktor Klimiuk, Łukasz Kondratko, Paweł Lisiecki, Jan Mosiński, Bartłomiej Opaliński,  
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        listopada 2014 r. nr  
- - - - - , ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego do niezabudowanego

gruntu o powierzchni 62 m<sup>2</sup>, położonego w Warszawie przy ul. Emilii Plater (dawny adres: ul.  
Sienna 30 róg Śliskiej 23), stanowiącego działkę ewidencyjną nr        z obrębu        dla  
którego Sąd Rejonowy dla Warszawy - Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą  
nr        , dawne oznaczenie numerem hipotecznym - - - - - ,

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, M.        A        M        - - - - -

Prokuratora Prokuratury Regionalnej w Warszawie, P:        Si        S        z o        - - - - -

o:        z si        - - - - - w W        - - - - -

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 9 marca 2017 r.) w związku z art. 28 i 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia  
14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000,  
dalej: k.p.a.) w związku z art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności  
i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 276, dalej: dekret  
warszawski), w związku z art. 1, art. 2 ust. 3, art. 2a ust. 2, art. 19 ust. 1, 2 i 5, art. 21 ust. 1, art.  
22 ust. 1 ustawy o drogach publicznych z dnia 21 marca 1985 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 1693;  
zwaną dalej: ustawą o drogach), w zw. z art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego oraz w związku  
z art. 38 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r.

orzeka:

stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia      listopada 2014 r. nr      całości.

## UZASADNIENIE

### I.

Postanowieniem z dnia 5 października 2022 r., Komisja działając na podstawie art. 15 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 16 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 16a ust. 1 i ust. 2 ustawy z 9 marca 2017 r., wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia      listopada 2014 r. nr      , ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego do niezabudowanego gruntu o powierzchni 62 m<sup>2</sup> położonego w Warszawie przy ul. Emilii Plater (dawny adres: ul. Sienna 30 róg Śliskiej 23) stanowiącego działkę ewidencyjną nr      z obrębu      ), dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy - Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą nr      (poprzednio      dawne oznaczenie numerem hipotecznym

Postanowieniem Komisji z dnia 5 października 2022 r., na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z 9 marca 2017 r., zawiadomiono organy administracji i sądy o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w sprawie nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Emilii Plater.

Postanowieniem z dnia 5 października 2022 r., Komisja zwróciła się do Społecznej Rady z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia      listopada 2014 r. nr      , dotyczącej nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Emilii Plater.

Postanowieniem z dnia 5 października 2022 r., działając na podstawie art. 23 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 3 ustawy z 9 marca 2017 r., zabezpieczono postępowanie rozpoznawcze w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia      listopada 2014 r. nr      , dotyczącej nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Emilii Plater, stanowiącej działkę ewidencyjną nr      poprzez nakazanie wpisu w księdze wieczystej nr      prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie - zakazu zbywania lub obciążania nieruchomości stanowiącej opisaną wyżej działkę ewidencyjną.

Zawiadomieniem z dnia 17 października 2022 r. Komisja zawiadomiła strony postępowania, tj. Miasto Stołeczne Warszawa, Prokuratora Regionalnego w Warszawie, P

S      i S      z O      ł o      z S      v W      M:      A

M. o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia listopada 2014 r. nr

Powyższe postanowienia i zawiadomienie zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 19 października 2022 r.

Pismami z dnia 17 października 2022 r. zawiadomiono Prezydenta m.st. Warszawy, Prokuratora Regionalnego w Warszawie oraz Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w sprawie nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Emilii Plater.

Zawiadomieniem z dnia 16 grudnia 2022 r. wyznaczono nowy termin załatwienia sprawy do dnia 5 lutego 2023 r. Zawiadomienie ogłoszono w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 19 grudnia 2022 r.

Wnioskiem z dnia 30 grudnia 2022 r. P Sp. z o.o. w W wniosła do Komisji o podjęcie działań zmierzających do ustalenia stron postępowania rozpoznawczego o nr KR VI R 56/22 w szczególności poprzez ustalenie spadkobierców dawnej nieruchomości warszawskiej – uwzględniając wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego wydane w dniu 29 sierpnia 2022 r. o sygn. I OSK 2875/20, I OSK 2034/20, I OSK 707/20 i I OSK 1717/20 oraz w dniu 6 października 2022 r. o sygn. I OSK 999/21, I OSK 1578/21.

Zawiadomieniem z dnia 28 marca 2023 r. poinformowano strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, na podstawie art. 10 § 1 k.p.a. Jednocześnie pouczone strony, że przedmiotowe zawiadomienie uznaje się za doręczone po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej. Przedmiotowe zawiadomienie zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 30 marca 2023 r.

Zawiadomieniem z dnia 31 marca 2023 r. wyznaczono nowy termin załatwienia sprawy do dnia 30 kwietnia 2023 r. Zawiadomienie ogłoszono w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 3 kwietnia 2023 r.

Spółeczna Rada w dniu 11 kwietnia 2023 r. przedstawiła opinię dotyczącą decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia listopada 2014 r. nr

Pismem z dnia 11 kwietnia 2023 r. P S Sp. z o.o. w W zajęła stanowisko w sprawie i wniosła o zawieszenie postępowania do czasu rozstrzygnięcia przez Naczelnych Sąd Administracyjny wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o wydanie uchwały

rozstrzygającej zagadnienie prawne: „Czy nabywcy roszczeń wynikających z art. 7 dekretu warszawskiego przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a.

## II.

**Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje:**

### 1. Opis nieruchomości.

1.1. Przedwojenna nieruchomość warszawska położona przy dawnej ul. Siennej 30 róg Śliskiej 23, została objęta księgą hipoteczną oznaczoną numerem [redacted] i zawierała łączną powierzchnię „2747,8 łokci kwadratowych, czyli 911,5 m<sup>2</sup>”.

1.2. Obecnie dawna nieruchomość o numerze hipotecznym [redacted] położona jest w Warszawie w dzielnicy Śródmieście nieopodal Pałacu Kultury i Nauki i składa się z następujących działek nr: [redacted] wszystkie z obrębu [redacted].

1.3. Prezydent m.st. Warszawy decyzją z dnia [redacted] października 2013 r. nr [redacted] odmówił ustanowienia prawa użytkowania wieczystego co do działek nr [redacted], zaś decyzją z dnia [redacted] września 2015 r. nr [redacted] odmówił ustanowienia prawa użytkowania wieczystego co do działki nr [redacted] - z uwagi na fakt, iż wszystkie działki stanowią drogę publiczną – E. Plater.

1.4. Dla działki ewidencyjnej nr [redacted] o powierzchni 62 m<sup>2</sup>, Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą nr [redacted].

Zgodnie z prowadzoną ewidencją dróg powyższa nieruchomość położona jest w pasie drogowym drogi publicznej o kategorii powiatowej – ul. Emilii Plater. Służy jako chodnik ulicy Emilii Plater.

1.5. W dziale II ww. księgi wieczystej widnieje wpis prawa własności na rzecz E [redacted] P [redacted] S [redacted] z o: [redacted] o [redacted] z s [redacted] w W [redacted] (obecnie P [redacted] Si [redacted] S [redacted] z c [redacted] o [redacted] w W [redacted] i brak jest wpisów dotyczących prawa użytkowania wieczystego.

1.6. Działka ewidencyjna nr [redacted] nie jest obciążona prawami osób trzecich.

### 2. Plan zagospodarowania przestrzennego.

2.1. W dniu wydania decyzji reprivatyzacyjnej z dnia [redacted] listopada 2014 r. nr [redacted], jak i obecnie działka ewidencyjna nr [redacted] objęta była uchwałą nr XCIV/2749/2010 Rady m.st. Warszawy z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie Pałacu Kultury i Nauki w



Warszawie (dalej: Plan). Akt ten został opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z dnia 4 grudnia 2010 r. (nr 201, poz. 5774) i stosownie do treści jego § 50 wszedł w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia. Obszar Planu położony jest w strefie zabudowy śródmiejskiej w rozumieniu przepisów odrębnych (§ 10 Planu).

**2.2.** Działka nr           znajduje się w strefie oznaczonej symbolem 2.U/MW, tj. na terenie przeznaczonym pod usługi i zabudowę mieszkaniową wielorodzinną (§ 4 ust. 1 pkt. 5 Planu).

**2.4.** Ustalono ochronę i kształtowanie ładu przestrzennego w zakresie kompozycji funkcjonalno-przestrzennej m.in.:

- poprzez realizację zabudowy wokół budynku PKiN od strony ul. Marszałkowskiej, Al. Jerozolimskich i ul. E. Plater, jako uzupełnienie tkanki miejskiej ścisłego centrum oraz przeznaczenie jej pod funkcje centrotwórcze - zgodnie z przepisami szczegółowymi m.in. dla terenu 2.U/MW (§ 5 ust.1 pkt 1b Planu);
- realizację zabudowy wysokościowej, przełamującej dominację budynku PKiN w panoramie miasta i krajobrazie jego centrum – we wskazanych na rysunku planu miejscach w obrębie terenów 2.U/MW (§ 5 ust.1 pkt 2f Planu).

**2.5.** Jak wyjaśniono w § 2 pkt 7 ww. Planu przez pojęcie „przeznaczenie podstawowe” należy rozumieć ustalone w planie przeznaczenie terenu pod funkcje, których udział w zagospodarowaniu i zabudowie jest przeważający, w sposób określony w przepisach szczegółowych dla terenów.

**2.6.** W Planie ustalono, że przestrzeniami publicznymi na obszarze planu są m.in.: ogólnie udostępnione przestrzenie otwarte na terenach przeznaczonych pod zabudowę, oznaczonych m.in. symbolem 2.U/MW (§ 9 ust.1 pkt 7). W obrębie wymienionym m.in. w § 9 ust. 1 pkt 7 m.in. nakazano: rozgraniczenie ruchu kołowego i pieszego oraz dostosowanie do potrzeb osób niepełnosprawnych powierzchni i urządzeń przeznaczonych dla ruchu pieszego (§ 9 ust. 2 pkt 1 i 2).

**2.7.** Dla terenu 2.U/MW ustalono jako przeznaczenie podstawowe: a) usługi z zakresu administracji i biur, hotelarstwa, handlu i gastronomii, finansów i bankowości, wystawiennictwa, b) zabudowa mieszkaniowa wielorodzinną (§ 17 ust. 1 pkt 1 a i b Planu). Jako przeznaczenie uzupełniające ustalono: parking (§ 17 ust. 2 Planu).

Odnośnie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu ustalono minimalną powierzchnię działki budowlanej wynoszącą 0,25 ha i ustalono realizację zabudowy w formie jednego budynku z częścią wysokościową (§ 17 ust. 2 pkt 1 i 2 Planu).

W zakresie kształtowania zabudowy, m.in.: nakazuje się urządzenie ogólnodostępnych chodników na całej podcieni budynku od strony E. Plater 4 KD-Z, zakazano realizacji ogrodzeń (§ 17 ust. 2 pkt 9 c i 11 Planu).

### 3. Dawni właściciele przedwojennej nieruchomości.

3.1. Dawna nieruchomość o numerze hipotecznym przed wejściem w życie dekretu warszawskiego stanowiła współwłasność: 1) M K w udziale 4/9 części, który to udział nabyła na mocy aktu notarialnego z dnia kwietnia 1943 r., od S A H ),Z tH o iL J tH ,2) J C K w udziale 5/9 części, który to udział nabył na podstawie umowy sprzedaży z dnia kwietnia 1943 r., od J i M. małżonków H

3.2. M K a zmarła w dniu kwietnia 1982 r. Spadek po M: nabyli: J z K ,M K i J r K , po 1/3 części (postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy - Pragi w Warszawie z dnia września 1991 r., sygn. ).

3.3. J K zmarł w dniu grudnia 2014 r. Spadek po J K nabyli: R t K ,A J i H K

3.4. J C z K zmarł w dniu grudnia 1993 r. w Warszawie. Spadek po J :C : K nabyli: J K ,M G z K ,J K i J : M: K , po 1/4 części (postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia kwietnia 2006 r., sygn. ).

3.5. J K zmarła w dniu lutego 1998 r. Spadek po J K nabyli: Z W B w 1/5 części, Z t Uł w 1/5 części, G J T w 1/10 części, R M j Zi w 1/10 części, T W P w 1/10 części, E M i R w 1/10 części, Zj t M P w 1/15 części, J w 1/15 części i B: Z P w 1/15 części (postanowienie Sądu Rejonowego w Piasecznie z dnia listopada 2010 r., sygn. ).

3.6. Z : Uł zmarł w dniu listopada 1998 r. Spadek po Z : U nabyli: J Z : U D M S i F G , po 1/3 części (akt poświadczenia dziedziczenia z dnia października 2009 r., Rep. A nr

3.7. Z W : B zmarła w dniu października 1998 r. Spadek po Z W B nabyli: A Ł z -W i R : B , po 1/2 części (akt poświadczenia dziedziczenia z dnia listopada 2009 r., Rep. A nr

#### 4. Objęcie gruntu na podstawie dekretu warszawskiego.

4.1. Objęcie gruntu położonego obecnie przy ul. Emilii Plater w posiadanie przez gminę nastąpiło w dniu 16 sierpnia 1948 r., tj. z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym nr 20/48 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy na podstawie § 1 Rozporządzenia Ministra Odbudowy z dnia 27 stycznia 1948 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej w sprawie obejmowania w posiadanie gruntów przez Gminę m.st. Warszawy (Dz. U. z 1948 r. Nr 6, poz. 43), w związku z czym termin złożenia wniosku upłynął z dniem 16 lutego 1949 r.

#### 5. Wniosek dekretowy.

5.1. Do Zarządu Miejskiego w m.st. Warszawie w dniu 1 stycznia 1949 r. wpłynął wniosek podpisany przez Marię i Józefę Cichocięskich małżonków Kucharskich o przyznanie im za czynszem symbolicznym prawa własności czasowej do terenu nieruchomości warszawskiej przy ulicy Siennej nr 30 i ulicy Śliskiej 23 (dwa fronty), numer hipoteczny 1000/1.

Do podania dołączono świadectwo Wydziału Hipotecznego Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 1 stycznia 1946 r. nr 1000/1, w którym zaświadczone, że nieruchomość warszawska o numerze hipotecznym 1000/1, według stanu na dzień 1 stycznia 1946 r., położona przy ulicy Śliskiej i uregulowana jest jawnym wpisem na imię: Stanisław Albin Hucisko, Leona i Józefa Hucisko, Zdzisław Hucisko w częściach równych co do 4/9 części oraz Józefa i Marię małżonków Hucisko w częściach równych co do 5/9 części, przy wniosku z dnia 10 maja 1939 r. do działu II zaprojektowano treść o tym, że: Stanisław Albin, Leona i Zdzisław bracia Hucisko swoje 4/9 części tej nieruchomości na mocy aktu zeznanego z dnia 1 kwietnia 1943 r., sprzedali na rzecz Marię Kucharską, a Józefa i Marię małżonkowie Hucisko na mocy aktu z dnia 1 kwietnia 1943 r. swoje 5/9 części tejże nieruchomości, na rzecz Józefa Cichocięskiego i Kucharskiej.

#### 6. Sprzedaż części praw do dawnej nieruchomości hipotecznej przez właściciela

Józefa Cichocięskiego i Kucharską na rzecz Bronisława Fijałki

6.1. Na mocy umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego w dniu 1 stycznia 1949 r., Rep. 1000/1, Józef Cichocięski v Kucharska sprzedał na rzecz Bronisława Fijałki część swojej współwłasności, tj. 1/4 niepodzielną część budynków wraz z taką częścią praw do gruntu przy ul. Siennej 30 i Śliskiej 23 o numerze hipotecznym 1000/1, sprzedał na rzecz Bronisława Fijałki za łączną cenę ówczesnych złotych.

6.2. B [imię] [nazwisko] zmarł w dniu 23 lutego 1993 r. Spadek po B [imię] [nazwisko] [nazwisko] nabyli: J [imię] [nazwisko] i P [imię] [nazwisko], K [imię] [nazwisko] F [imię] [nazwisko] i T [imię] [nazwisko] z F [imię] [nazwisko] po 1/3 części (postanowienie Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie z dnia [data] kwietnia 1993 r., sygn. I [numer]).

6.3. T [imię] [nazwisko] z F [imię] [nazwisko] zmarł w dniu 20 października 2021 r. Spadek po T [imię] [nazwisko] nabyli: D [imię] [nazwisko], O [imię] [nazwisko] i I [imię] [nazwisko] B [imię] [nazwisko], (akt poświadczenia dziedziczenia z dnia [data] listopada 2021 r., Rep. A nr [numer]).

6.4. J [imię] [nazwisko] Pi [imię] [nazwisko] zmarła w dniu [data] listopada 2021 r. Spadek po J [imię] [nazwisko] nabyli: R [imię] [nazwisko] i L [imię] [nazwisko] P [imię] [nazwisko], M [imię] [nazwisko] J [imię] [nazwisko] i P [imię] [nazwisko] J [imię] [nazwisko] a Ł [imię] [nazwisko] P [imię] [nazwisko] - H [imię] [nazwisko] (akt poświadczenia dziedziczenia z dnia [data] lutego 2022 r., Rep. A nr [numer]).

## 7. Sprzedaż udziałów w spadku po J [imię] [nazwisko] K [imię] [nazwisko] (spadkobierczyni dawnego właściciela J [imię] [nazwisko] C [imię] [nazwisko] K [imię] [nazwisko]).

7.1. Na mocy umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego w dniu [data] listopada 2011 r., Rep. A nr [numer], przed notariuszem B [imię] [nazwisko] a Si [imię] [nazwisko] - S [imię] [nazwisko] sprzedano całe przysługujące udziały w całości spadku po J [imię] [nazwisko] K [imię] [nazwisko] należące odpowiednio do: B [imię] [nazwisko] i P [imię] [nazwisko] udział 1/15 części, E [imię] [nazwisko] y R [imię] [nazwisko] udział 1/10 części, D [imię] [nazwisko] i S [imię] [nazwisko] udział 1/15 części, I [imię] [nazwisko] i G [imię] [nazwisko] j udział 1/15 części, Z [imię] [nazwisko] i P [imię] [nazwisko] go udział 1/15 części, T [imię] [nazwisko] i P [imię] [nazwisko] udział 1/10 części i J [imię] [nazwisko] U [imię] [nazwisko] udział 1/15 części - w imieniu których działał R [imię] [nazwisko] i Z [imię] [nazwisko], na rzecz G [imię] [nazwisko] i T [imię] [nazwisko] i R [imię] [nazwisko] i Z [imię] [nazwisko], do ich majątków osobistych, na współwłasność w częściach równych, za łączną kwotę 70,00 zł oraz udziały należące odpowiednio do: A [imię] [nazwisko] y Ł [imię] [nazwisko] -W [imię] [nazwisko] z w udziale 1/10 części, R [imię] [nazwisko] B [imię] [nazwisko] w udziale 1/10 części i J [imię] [nazwisko] i P [imię] [nazwisko] w udziale 1/15 części - w imieniu których działał R [imię] [nazwisko] i Z [imię] [nazwisko], na rzecz G [imię] [nazwisko] i T [imię] [nazwisko] i R [imię] [nazwisko] i Z [imię] [nazwisko], do ich majątków osobistych, na współwłasność w częściach równych, za łączną kwotę 30,00 zł.

W przedmiotowym akcie notarialnym zawarto zapis, że „do masy spadkowej po J [imię] [nazwisko] K [imię] [nazwisko] wchodzi roszczenie o stwierdzenie nieważności decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej, nr [numer] oraz utrzymanego nią w mocy orzeczenia administracyjnego Prezydium z dnia [data] czerwca 1950 r. oraz, że do właściwego urzędu skarbowego w skład masy spadkowej po J [imię] [nazwisko] K [imię] [nazwisko] zostało zgłoszone roszczenie reprivatyzacyjne wynikające z dekretu warszawskiego dotyczące zwrotu nieruchomości przy ul. Siennej 30 i Śliskiej 23” o wartości 2.000 zł.

Ponadto zawarto zapis, że: „Pani G [imię] [nazwisko] i T [imię] [nazwisko] oraz Pan R [imię] [nazwisko] i Z [imię] [nazwisko] działający w imieniu własnym oraz w imieniu i na rzecz Mocodawców oświadczają, że powyższe ceny określone (...) mają charakter symboliczny, zważywszy na fakt - powszechnie znany

w rodzinach Sprzedających i Kupujących - iż J. K. była bezdzietna i wychowywała razem ze swym mężem R. K. i Z. (biologicznym ojcem Kupujących) - dzieci swojej zmarłej siostry – rodzeństwo G. J. T. i R. M. Z. go, traktując ich przez całe swoje życie, jak własne dzieci, gdyż matka biologiczna G. J. T. i R. M. Z. - W. - zmarła, gdy dzieci miały zaledwie po kilka lat. Pani G. T. oraz Pan R. Z. ci działający w imieniu własnym oraz w imieniu i na rzecz Mocodawców oświadczają, że wartość rynkowa przedmiotów niniejszej umowy stanowi łącznie kwotę 2.000,00 zł.”.

#### **8. Sprzedaż części udziałów w spadku po J. K. (spadkobiercy dawnej właścicielki M. K.) na rzecz M. M.**

**8.1.** Umową sprzedaży zawartą w formie aktu notarialnego z dnia [ ] maja 2014 r. Rep. A nr [ ], przed notariuszem K. i S. [ ], R. i K. [ ], A. [ ] i E. K. [ ] (w imieniu której działał M. K. [ ] sprzedali M. M. [ ] całe przysługujące im na podstawie dziedziczenia ustawowego po zmarłym J. K. [ ] n udziały stanowiące łącznie 13968/62208 części w wynikających z przepisów dekretu warszawskiego roszczeniach o zwrot lub ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu stanowiącego niezabudowaną działkę ewidencyjną nr [ ] obrębu [ ] o obszarze 0.0062 ha położoną w m.st. Warszawie, dzielnicy Śródmieście, wcześniej wchodzącą w skład dawnej nieruchomości nr hip [ ], objętą księgą wieczystą [ ] prowadzoną przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa za cenę w łącznej kwocie [ ] zł (tj. za kwoty po [ ] zł za każdy udział).

#### **9. Sprzedaż pozostałej części udziałów w spadku przez spadkobierców dawnych właścicieli oraz spadkobierców następcy prawnego dawnego właściciela na rzecz M. M.**

**9.1.** Umową sprzedaży zawartą w formie aktu notarialnego z dnia [ ] maja 2014 r., Rep. A nr [ ], przed notariuszem K. i S. [ ], M. [ ], J. K. [ ] G. i T. [ ], R. [ ] Z. [ ] J. P. K. [ ] raz T. [ ] F. [ ] (w imieniu którego działał K. F. [ ]) całe przysługujące im udziały stanowiące łącznie 48240/62208 części, w wynikających z przepisów dekretu warszawskiego roszczeniach o zwrot lub ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu stanowiącego niezabudowaną działkę ewidencyjną nr [ ] z obrębu [ ], o obszarze 0,0062 ha, położoną w m.st. Warszawie, dzielnicy Śródmieście, wcześniej wchodzącą w skład dawnej nieruchomości nr hip [ ] objętą



księgą wieczystą prowadzoną przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa sprzedali M [imię] M [nazwisko] za ceny w łącznej kwocie [kwota] zł (tj. M [imię] K [nazwisko] ci udział 13968/62208 za kwotę [kwota] zł, J [imię] K [nazwisko] ci udział 13968/62208 za kwotę [kwota] zł, Gr [imię] i Tr [nazwisko] ział 2376/62208 za kwotę [kwota] zł, R [imię] i Z [nazwisko] udział 2376/62208 za kwotę [kwota] zł, J [imię] P [nazwisko] udział 5184/62208 za kwotę [kwota] zł, K [imię] F [nazwisko] udział 5184/62208 za kwotę [kwota] zł, T [imię] F [nazwisko] udział 5184/62208 za kwotę [kwota] zł).

## 10. Postępowanie administracyjne w przedmiocie wniosku dekretowego.

10.1. Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy orzeczeniem administracyjnym z dnia [data] czerwca 1950 r. nr [numer] (dalej: orzeczenie Prezydium) odmówiło dotychczasowemu właścicielowi J [imię] C [nazwisko] i i M [nazwisko] małżonkom K [imię] Z [nazwisko] i H [nazwisko] i i J [nazwisko] i H [nazwisko] przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej przy ulicy Siennej 30, róg Śliskiej 23, o numerze hipotecznym [numer] z jednoczesnym stwierdzeniem, że wszystkie budynki – fragmenty – znajdujące się na powyższym gruncie, przeszły na własność Skarbu Państwa. W uzasadnieniu wskazano, że zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego teren nieruchomości przeznaczony jest pod użyteczność publiczną. Tym samym uznano, że niemożliwym jest pogodzenie korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela z jego przeznaczeniem według planu zagospodarowania przestrzennego.

10.2. Ministerstwo Gospodarki Komunalnej pismem z dnia [data] kwietnia 1951 r., nr [numer] nie znalazło podstaw do zmiany zaskarżonego orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy.

10.3. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej decyzją z dnia [data] września 2012 r., znak: [numer] stwierdził nieważność decyzji Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia [data] kwietnia 1951 r. oraz utrzymanego nią w mocy orzeczenia administracyjnego z dnia [data] czerwca 1950 r.

10.4. Prezydent m.st. Warszawy decyzją z dnia [data] listopada 2014 r., nr [numer] (dalej: decyzja reprivatyzacyjna), po rozpoznaniu wniosku z dnia [data] stycznia 1949 r. złożonego przez M [imię] i J [nazwisko] małżonków K [imię] i [nazwisko] o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu przy ul. Siennej 30/Śliskiej 23, oznaczonego numerem hipotecznym [numer] na podstawie art. 7 ust. 1, 2 i 3 dekretu warszawskiego:

- w pkt 1. decyzji ustanowił prawo użytkowania wieczystego do niezabudowanego gruntu położonego w Warszawie przy ulicy Emilii Plater, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr [redacted] z obrębem [redacted] o powierzchni 62 m<sup>2</sup>, na rzecz M. [redacted] A. [redacted] i M. [redacted] ...
- w pkt 2. decyzji ustalił czynsz symboliczny z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do ww. gruntu w wysokości 62 zł netto na podstawie uchwały nr XVIII/579/2007 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 8 listopada 2007 r. w sprawie zasad gospodarowania zasobem nieruchomości m.st. Warszawy w zakresie ustalenia wysokości czynszu symbolicznego za grunty oddawane w użytkowanie wieczyste w trybie i na zasadach art. 7 dekretu warszawskiego oraz bonifikaty od opłat rocznych za grunty oddawane w użytkowanie wieczyste w trybie i na zasadach określonych w art. 214 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W uzasadnieniu przedmiotowej decyzji organ wskazał, że wniosek o ustanowienie prawa własności czasowej do wyżej wymienionej nieruchomości został złożony w terminie przewidzianym w art. 7 dekretu warszawskiego, przez M. [redacted] i J. [redacted] C. [redacted], małżonków K. [redacted]. W oparciu o świadectwo Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia [redacted] stycznia 1946 r. ustalili, że tytuł własności przedmiotowej nieruchomości M. [redacted] K. [redacted] nabyła w udziale 4/9 części od S. [redacted] H. [redacted], Z. [redacted] H. [redacted] L. [redacted] H. [redacted], zaś J. [redacted] C. [redacted] K. [redacted] udział 5/9 części nabył od J. [redacted] i M. [redacted] małżonków H. [redacted]. Kolejno wskazał, że umową sprzedaży w formie aktu notarialnego z dnia [redacted] stycznia 1949 r., J. [redacted] C. [redacted] K. [redacted] był na rzecz B. [redacted] i F. [redacted] 1/4 części ze stanowiącego jego własność 5/9 części własności budynków wraz z taką samą częścią praw do gruntu wynikających z dekretu warszawskiego. Organ następnie wskazał, że przedmiotowa działka nr [redacted] jest objęta obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego otoczenia Pałacu Kultury i Nauki w Warszawie przejętym przez Radę m.st. Warszawy uchwałą z dnia 9 listopada 2010 r. i znajduje się w strefie oznaczonej symbolem 2.U/MW.

**10.5.** W dniu [redacted] grudnia 2014 r. Zarząd Dróg Miejskich wniósł odwołanie od decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr [redacted] wnosząc o jej uchylenie.

Zarząd dróg miejskich wskazał, że przedmiotowa nieruchomość znajduje się w zarządzie Zarządu Dróg Miejskich - zajęta jest pod drogę powiatową - ul. Emilii Plater. Podniesiono, że z uwagi na charakter działki, która stanowiła pas drogowy, znajdował się na niej chodnik – nie powinna ulegać zmianie właściciela. Wskazano, że oddanie działki spowoduje brak możliwości ruchu pieszego wzdłuż ul. Emilii Plater po stronie wschodniej. Nadmieniono, że działka jest w sąsiedztwie przejścia dla pieszych. Argumentowano, że zgodnie

z art. 2a ustawy o drogach publicznych, drogi publiczne mogą stanowić własność tylko Skarbu Państwa lub właściwego samorządu.

**10.6.** Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie postanowieniem z dnia lutego 2015 r., nr [redacted] twierdziło niedopuszczalność odwołania Zarządu Dróg Miejskich od decyzji reprivatyzacyjnej z dnia [redacted] listopada 2014 r., nr [redacted] z uwagi na brak legitymacji odwoławczej po stronie Zarządu Dróg Miejskich.

**10.7.** Umową o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste zawartą w formie aktu notarialnego w dniu [redacted] marca 2015 r., Rep. A nr [redacted], Miasto Stołeczne Warszawa oddało w użytkowanie wieczyste do dnia [redacted] marca 2014 r., działkę nr [redacted] z obrębem [redacted] na rzecz M[redacted] A[redacted] M[redacted].

## **11. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.**

**11.1.** Zarząd Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy decyzją z dnia [redacted] lipca 2015 r., nr [redacted] (dalej: decyzja przekształceniowa), po rozpatrzeniu wniosku M[redacted] A[redacted] M[redacted] z dnia [redacted] kwietnia 2015 r., o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przy ul. Emilii Plater w Warszawie, w trybie art. 1 ust. 4 ustawy z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r., poz. 83 ze zm.) orzekł o nieodpłatnym przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego M[redacted] A[redacted] i M[redacted] w prawo własności nieruchomości gruntowej, położonej w Warszawie przy ul. Emilii Plater, stanowiącej działkę ewidencyjną oznaczoną numerem [redacted], z obrębem [redacted], dla której prowadzona jest przez Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa - X Wydział Ksiąg Wieczystych księga wieczysta nr [redacted].

## **12. Zbycie nieruchomości na rzecz spółki E P S Sp. z o.o. w W**

**12.1.** Umową sprzedaży zawartą w formie aktu notarialnego w dniu [redacted] listopada 2016 r., Rep. A nr [redacted] M[redacted] A[redacted] M[redacted] zbył działkę nr [redacted] na rzecz spółki E P S Sp. z o.o. w W[redacted] (obecnie P[redacted] S[redacted] Sp. z o.o. w W[redacted]).

**12.2.** S[redacted] P[redacted] S[redacted] Sp. z o.o. w W[redacted] została wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego w dniu [redacted] listopada 2016 r. (wówczas jako jej poprzednik prawny, pod nazwą E P S Sp. z o.o.) pod nr KRS [redacted].

Jedynym wspólnikiem spółki, od dnia jej założenia jest M A M  
Posiada udziałów o łącznej wartości zł. Jednocześnie pełni on funkcję Prezesa jednoosobowego zarządu spółki P S Sp. z o.o. w W

Przedmiotem działalności spółki jest realizacja projektów budowlanych związanych ze wznoszeniem budynków, a także roboty budowlane związane ze wznoszeniem budynków mieszkalnych i niemieszkalnych.

### **13. Sprzeciw Prokuratora**

**13.1.** Pismem z dnia sierpnia 2021 r., Prokurator delegowany do Prokuratury Regionalnej w Warszawie wniósł do Samorządowego Kolegium Odwoławcze w Warszawie sprzeciw (sygn. ), w którym zaskarżył decyzję reprivatyzacyjną.

Decyzji tej Prokurator zarzucił rażące naruszenie prawa, tj.: art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. wyrażające się w naruszeniu art. 2a ust. 2 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych poprzez ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do działki nr z obrębu na rzecz M A M , który to teren stanowi drogę w rozumieniu ustawy o drogach publicznych, podczas gdy drogi stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy i są wyłączone z obrotu powszechnego.

Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji reprivatyzacyjnej jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa.

**13.2.** Sprawa toczy się przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym, pod sygnaturą akt W sprawie nie wydano merytorycznego rozstrzygnięcia.

### **14. Zgromadzony materiał dowodowy**

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie: dokumentów z akt postępowania rozpoznawczego KR VI R 56/22, akt Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy dotyczących reprivatyzacji nieruchomości położonej przy ul. Emilii Plater, zakończonej wydaniem decyzji z dnia listopada 2014 r. nr (2 segregatory), akt Zarządu Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy zakończonych decyzją przekształceniową z dnia lipca 2015 r., nr (1 teczka), akt Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie o sygn. (I tom), (I tom), akt dawnej księgi hipotecznej nr (5 plików), akt Biura Spraw Dekretowych Urzędu m.st. Warszawy dot. odbudowy przedmiotowej nieruchomości nadesłanych pismem z dnia 1 września 2022 r. (1 plik), materiałów nadesłanych przez Archiwum Państwowe w Warszawie w dniu 17 października 2022 r., akt Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie sygn.

(I tom), akt Sądu Rejonowego dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie sygn.

3 (I tom), akt Sądu Rejonowego w Piasecznie o sygn. : (I tom), akt Sądu Rejonowego dla Warszawy Pragi-Południe w Warszawie o sygn.

– I tom.

Powyższe dokumenty Komisja uznała za wiarygodne w całości, co do okoliczności w nich wskazanych.

### III.

**Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja zważyła, co następuje:**

**1. Rażąco naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w zw. z art. 28 k.p.a.**

1.1. 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.

1.2. 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 dnia 19 stycznia 1995 r., 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.

1.3. Art. 28 k.p.a. nie wypowiada się przy tym wprost na temat skutków różnego rodzaju zdarzeń o charakterze cywilnoprawnym, w tym skutków umów na możliwość przypisania danemu podmiotowi statutu strony postępowania administracyjnego. W kwestii tej wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 30 czerwca 2022 r., I OPS 1/22, w ocenie Komisji ostatecznie rozstrzygając niniejsze zagadnienie. W orzeczeniu wskazano, że „W przestrzeni prawa administracyjnego (...), normy prawne mają charakter



bezwzględnie wiążący. Stosunki administracyjnoprawne mają natomiast charakter jednostronny ściśle powiązany z władczymi kompetencjami organów administrujących. W konsekwencji nie może być tu mowy o swobodzie podejmowania czynności prawnych na wzór swobody właściwej prawu prywatnemu. Konsekwencją bezwzględnego wiązania norm prawa administracyjnego jest to, że żadna ze stron stosunku administracyjnoprawnego nie może nigdy modyfikować ani tym bardziej wyłączać normy tego prawa i zachowywać się nawet niesprzecznie z tą normą, ale w sposób ustalony przez samą tę stronę. Strona, jaką jest podmiot usytuowany na zewnątrz systemu administracji publicznej, nie może sama ustalać treści i sposobu swojego zachowania, a powinna się w całości podporządkować prawu (...). Aksjologia prawa administracyjnego potwierdza (..), że źródłem sytuacji prawnych w prawie administracyjnym mogą być wyłącznie normy prawne i jedynie bezpośredni związek interesu indywidualnego z tymi normami pozwala kwalifikować go jako interes prawny. (...) Skutki czynności prawnej dokonanej przez podmioty prawa cywilnego samoistnie nie stanowią źródła interesu prawnego w przestrzeni prawa administracyjnego. Jeśli ustawodawca widzi potrzebę ścisłego wiązania w przestrzeni prawa administracyjnego sytuacji prawnej określonego podmiotu z aktami i czynnościami z zakresu prawa cywilnego, to ustanawia odrębną normę prawną, w której treści bezpośrednio nawiązuje do tych aktów lub czynności”. W konsekwencji powyższego 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”.

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

i z dnia 2 kwietnia 2009 r., I OSK 518/08). Nadto w doktrynie stwierdzono, że podstawę interesu prawnego na gruncie prawa administracyjnego nie mogą stanowić: roszczenia cywilnoprawne, statuty, regulaminy, przepisy wewnętrzne i korporacyjne (por. P. Gołaszewski, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2017, s. 221).

**1.5.** 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 jakikolwiek ograniczenia, a więc prawa przyznane przez dekret warszawski mogą być zbywane jak typowe roszczenia cywilnoprawne o charakterze majątkowym. W rezultacie tego pojawił się proceder określany kolokwialnie jako „handel roszczeniami”. Polegał on na nabywaniu od osób wskazanych w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego praw do żądania ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, które następnie były realizowane przez Prezydenta m.st. Warszawy w toku tzw. reprivatyzacji warszawskiej. Prezydent uznawał bowiem 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. Warto przy tym podkreślić, że zbywanie omawianych praw odbywało się częstokroć w niejasnych okolicznościach, w szczególności za cenę znacznie niższą niż ich wartość rynkowa i przy wykorzystaniu trudnej sytuacji materialnej lub życiowej właścicieli hipotecznych albo ich spadkobierców. 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.

**1.6.** Respektowanie przez Prezydenta m.st. Warszawy praktyki „handlu” uprawnieniami wynikającymi z dekretu warszawskiego nie spotkało się jednak z aprobatą Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyrokach z dnia 29 sierpnia 2022 r. I OSK 2034/20 i I OSK 2875/20 wskazano bowiem, że „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*). Przedmiotem tych umów nie jest bowiem prawo własności gruntu nieruchomości warszawskiej, skoro według art. 1 powołanego dekretu, wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy przeszły na własność gminy m.st. Warszawy (...). Skutki prawne wspomnianych wyżej umów w sferze podmiotowej dla wydania decyzji na podstawie dekretu warszawskiego o przyznaniu praw określonych w tym dekrete należy zatem ocenić przez pryzmat przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, tj. przez pryzmat art. 28, w którym przymiot strony postępowania administracyjnego został oparty przez ustawodawcę na przysługiwaniu interesu prawnego lub obowiązku, którego dotyczy to postępowanie. Należy przy tym odróżnić skutki prawne czynności cywilnoprawnej od podmiotowości w prawie administracyjnym. Nie zawsze bowiem skutki czynności cywilnoprawnej powodują powstanie praw podmiotowych w sferze prawa administracyjnego. Dzieje się tak tylko wtedy, gdy ustawodawca wyraźnie to unormował (...). Stosunki administracyjnoprawne mają przy tym charakter jednostronny ściśle związany z władczymi kompetencjami organów sprawujących administrację, co w konsekwencji wyklucza swobodę dokonywania czynności prawnych na wzór swobody właściwej prawu cywilnemu. Wyklucza to także możliwość modyfikowania przez strony stosunku administracyjnoprawnego norm kształtujących treść tego stosunku (...). W stosunku administracyjnoprawnym żadna z jego stron nie może więc nie tylko modyfikować norm prawnych kształtujących ten stosunek, ale tym bardziej nie może ich wyłączać lub uzależniać ich stosowania od własnej woli. Kształt i skutki prawne stosowania norm prawa administracyjnego nie zależą także od zgodnej woli stron i adresatów tych norm (...). Strony umowy cywilnoprawnej nie mogą oczekiwać, że swoboda zawierania umów i wyrażania w nich swojej woli w sferze prawa cywilnego wywoła takie same skutki prawne w sferze prawa administracyjnego. Prawo administracyjne nie poddaje się bowiem takiej samej modyfikacji w zakresie norm materialnoprawnych, jakim może być poddawane prawo cywilne (...). Źródłem interesu prawnego w prawie administracyjnym nie mogą być zatem różnego rodzaju zdarzenia prawne mieszczące się w sferze stosowania prawa, w konsekwencji czego nie można go wywieść (...) ze skutków czynności prawnych prawa cywilnego, (...) szczególnie w postaci umowy zobowiązaniowej. W przeciwnym razie, bezwzględnie wiążąca norma materialna prawa administracyjnego i jej stosowanie byłoby kształtowane wolą stron (...), co jest nie do pogodzenia z charakterem stosunku administracyjnoprawnego (...). Źródłem sytuacji prawnych w prawie administracyjnym mogą być zatem wyłącznie normy prawne i jedynie

bezpośredni związek interesu indywidualnego z tymi normami pozwala kwalifikować go jako interes prawny”.

1.7. Przedstawiwszy powyższe, Naczelny Sąd Administracyjny wywodził, że „przepisy dekretu warszawskiego nie kreują normy materialnoprawnej przypisującej stronom umowy nabycia praw i roszczeń interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie tego dekretu w celu przyznania praw określonych w tym dekrete. Takiej normy materialnoprawnej, mającej zastosowanie do dekretu warszawskiego, nie kreują także inne akty prawne. Norma taka nie wynika również z przepisów prawa cywilnego. Sama bowiem podstawa cywilnoprawna zawarcia takiej umowy - w kontekście przedstawionej powyżej analizy - nie tworzy interesu prawnego w procedurze administracyjnej prowadzonej na podstawie dekretu warszawskiego. Umowa taka nie może bowiem modyfikować ustawowo określonego podmiotowego zakresu uprawnień unormowanych w dekrete warszawskim, skoro zakres tych uprawnień nie może być wynikiem zgodnych oświadczeń woli stron tej umowy. Przedmiot omawianej umowy nie mieści się również w wartościach chronionych dekretem warszawskim i w celu, któremu ten dekret służył. Skoro bowiem ustawodawca zadeklarował w dekrete zrekompensowanie właścicielom gruntów warszawskich pozbawienie ich prawa własności przyznaniem praw określonych w powołanym dekrete, to podmioty tego uprawnienia nie mogą w wyniku własnej woli zmienić woli prawodawcy i wskazać innego adresata tego uprawnienia”. W rezultacie Sąd ten stwierdził, że „Uznanie tych umów za skuteczną podstawę, w rozumieniu prawa administracyjnego, do przyznania praw powołaną decyzją osobom wskazanym w tych umowach, jako nabywcom praw i roszczeń, stanowiło zatem rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, określającego podmiotowy zakres przyznania prawa do gruntu nieruchomości warszawskiej, co wyczerpuje przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. także w powiązaniu z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r.”.

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 oraz z dnia 7 lutego 2023 r. sygn. akt I OSK 1180/21 oraz I OSK 1363/21.

1.8. W dalszej kolejności Komisja zwraca uwagę na orzeczenie tego Sądu z dnia 6 października 2022 r., sygn. akt I OSK 999/21. Wskazano w nim, że brak spełnienia (...) przesłanek przysługiwania interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 k.p.a., konsekwentnie wyklucza zastosowanie także art. 30 § 4 k.p.a. Przepis ten znajduje bowiem zastosowanie tylko wobec tych osób, którym można przypisać przysługiwanie interesu prawnego lub obowiązku w sposób wynikający z art. 28 k.p.a. Przepis art. 30 § 4 k.p.a. nie stanowi bowiem odrębnej,

konkurencyjnej wobec art. 28 k.p.a., podstawy prawnej definiującej przymiot strony w postępowaniu administracyjnym, lecz jest pochodną powołanego art. 28 k.p.a. Omawiany art. 30 § 4 k.p.a. stanowi, że w sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych w razie zbycia prawa lub śmierci strony w toku postępowania na miejsce dotychczasowej strony wstępują jej następcy prawni. W cytowanym przepisie ustawodawca wprost odwołał się do pojęcia strony, którego art. 30 § 4 k.p.a. nie definiuje ze względu na jego zdefiniowane w art. 28 k.p.a. Z tego względu w art. 30 § 4 k.p.a. ustawodawca wskazał na prawo, z którego wynika interes prawny w procedurze administracyjnej. Chodzi więc o takie prawo, z którym ustawodawca związał w istniejącej normie prawa administracyjnego jej oddziaływanie na to prawo. W dekrete warszawskim (...) 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 warszawskiego, 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 warszawskiego (...) 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 dekrete warszawskim (...) 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 warszawskiego (...) istnieje jedynie uprawnienie ukształtowane podmiotowo powołanym przepisem do tego, aby dopiero właściwy organ administracji przyznał uprawnionej osobie określone prawo.

1.9. Co wymaga podkreślenia, przepisy dekretu warszawskiego przewidywały dwa rodzaje uprawnień, które miały stanowić kompensację faktu przejścia na podstawie jego przepisów własności gruntów i budynków warszawskich. Pierwszym z nich było prawo domagania się ustanowienia wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy (art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego). Drugim było uprawnienie do żądania przyznania odszkodowania (art. 7 ust. 5, art. 8, art. 9 dekretu warszawskiego). Jednocześnie miały one względem siebie charakter alternatywny, gdyż odszkodowanie przysługiwało w razie braku możliwości realizacji pierwszego roszczenia. Nadto dekret warszawski wskazywał w tym zakresie wyłącznie jedną osobę uprawnioną, tj. dawnego właściciela nieruchomości. Zatem nie mają one charakteru roszczeń obciążających nieruchomość i są związane przede wszystkim z osobą



wyłączonego. Tego rodzaju charakter przedmiotowych uprawnień jednoznacznie zaś wskazywał, że również do prawa żądania ustanowienia użytkownika wieczystego znajdowała zastosowanie ww. zasada, iż nie przysługuje ono następcy podmiotu uprawnionego z tytułu sukcesji singularnej.

**1.10.** 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 z dnia 30 czerwca 2022 r., I OPS 1/22. Znajdują swe potwierdzenie w literalnej wykładni art. 7 dekretu warszawskiego wprost wskazującej, że osobą, na rzecz której można ustanowić prawo użytkownika wieczystego, jest wyłącznie uprzedni właściciel gruntu. Są również zgodne z celem tej regulacji w postaci potrzeby wynagrodzenia uprawnionemu, nie zaś osobie trzeciej, negatywnych skutków nacjonalizacji należącej do niego nieruchomości warszawskiej. Nadto zawarte w tych orzeczeniach wywody odpowiadają charakterowi dekretu warszawskiego. W doktrynie i w orzecznictwie powszechnie się bowiem wskazuje, że jest on aktem prawnym z zakresu prawa publicznego. Logicznym, a wręcz dorozumianym jest więc przyjęcie, że jego art. 7 kreuje prawo podmiotowe o charakterze administracyjnoprawnym, nie zaś roszczenie cywilnoprawne typowe dla aktu prawnego z zakresu prawa prywatnego.

**1.11.** Wyrażony w nich tok rozumowania nie pozostaje również w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), ochrony mienia (art. 64 Konstytucji) i praw słuszenie nabytych. Reguły te nie chronią bowiem przypadków, gdy osoba domaga się wobec organów państwowych realizacji korzyści majątkowej, którą uzyskała w sposób sprzeczny z obowiązującym porządkiem prawnym, a często również w sposób sprzeczny z zasadami współżycia społecznego. Co jednak najistotniejsze, wychodzą one naprzeciw oczekiwaniom osób pokrzywdzonych procesem reprivatyzacyjnym oraz tworzą przeszkodę do dalszego „handlu roszczeniami” i uszczuplenia mienia publicznego. Z tych też powodów, Komisja w pełni podziela wyrażone w nich stanowisko.

**1.12.** Przekładając powyższe na realia niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że umową sprzedaży z dnia 1 stycznia 1949 r. dawny właściciel hipoteczny (J. C. K.) sprzedał 1/4 niepodzielnej części budynków wraz z taką częścią praw do gruntu przedmiotowej nieruchomości na rzecz B. F. Następnie, na mocy umowy z dnia 1 listopada 2011 r. część spadkobierców sprzedała udziały w spadku po spadkobierczyni dawnego właściciela (J. C. K.), tj. po J. K., na rzecz pozostałych

spadkobierców tj. G. T. i R. Z. Z kolei, umowami sprzedaży z dnia 10 maja 2014 r. spadkobiercy po dawnych właścicielach i ich spadkobiercy oraz spadkobiercy po nabywcy nieruchomości od dawnego właściciela na mocy aktu notarialnego z 1949 r. sprzedali - całe przysługujące im udziały w prawach i roszczeniach wynikających z art. 7 dekretu warszawskiego oraz o zwrot lub ustanowienie prawa użytkowania wieczystego gruntu - na rzecz M. A. M. Tym samym M. A. M. nabył wszystkie udziały w roszczeniach wynikających z art. 7 dekretu warszawskiego dotyczące działki nr

Prezydent m.st. Warszawy w decyzji reprivatyzacyjnej ustanowił prawo użytkowania wieczystego do dawnej nieruchomości hipotecznej nr na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego na rzecz M. A. M. Organ uznał go za następcę prawnego dawnych właścicieli nieruchomości (czyli małżonków M. i J. K.) na podstawie umów notarialnych zawartych w dniu 10 maja 2014 r. na gruncie prawa cywilnego. A co za tym idzie, uznał, że M. A. M. posiada status strony w postępowaniu dekretowym na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w związku z art. 28 k.p.a.

W konsekwencji powyższego, w ocenie Komisji skoro w stanie faktycznym sprawy dawnymi właścicielami nieruchomości byli M. K. i J. i C. w K. to prawo do bycia stroną w postępowaniu dekretowym przysługiwało wyłącznie ich spadkobiercom, a nie osobom – nie znajdującym się w kręgu spadkobierców po dawnych właścicielach hipotecznych – które aktami notarialnymi z 1947 r. czy 2014 r. w drodze umów cywilnoprawnych nabyli prawa do tej nieruchomości. Podkreślenia wymaga, że nie przysługiwało ono zarówno B. F. (nabywca praw w 1949 r.), jego spadkobiercom, jak również dalszemu nabywcy, którym był M. A. M. Zatem, Prezydent m.st. Warszawy w sposób wadliwy uznał, że beneficjentem decyzji reprivatyzacyjnej jest następca prawny dawnego właściciela nieruchomości na podstawie umów cywilnoprawnych. Tymczasem, osoby te nie mogły skutecznie ubiegać się o przyznanie prawa użytkowania wieczystego określonego w decyzji reprivatyzacyjnej.

Konkludując, Prezydent m.st. Warszawy niesłusznie uznał nabywcę za następcę prawnego właścicieli hipotecznych, a więc za stronę postępowania dekretowego, pomimo że nie posiadał on w tym zakresie interesu prawnego. W rezultacie decyzją z dnia 10 listopada 2014 r. ustanowiono na jego rzecz użytkowanie wieczyste przedmiotowej nieruchomości. Tego rodzaju stan rzeczy wskazywał zaś jednoznacznie, że w niniejszej sprawie doszło do rażącego naruszenia art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, co wyczerpuje przesłankę

nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r.

**1.13.** W tym miejscu podkreślenia wymaga, że Komisja w żadnym stopniu nie oceniała ważności i skutków powołanych umów w sferze prawa cywilnego, jako materii pozostającej w tym zakresie poza kognicją Komisji.

## **2. Ustanowienie użytkowania wieczystego do działki ewidencyjnej nr 19/33 w pasie drogowym drogi publicznej o kategorii powiatowej w rozumieniu ustawy o drogach publicznych.**

**2.1.** Na wstępie zauważyć należy, że działka ewidencyjna nr                    znajduje się na obszarze oznaczonym zgodnie z postanowieniami Planu jako 2.U/MW. Jest to teren przeznaczony pod usługi z zakresu administracji i biur, hotelarstwa, handlu i gastronomii, finansów i bankowości, wystawiennictwa i zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej jako przeznaczenie podstawowe, jako przeznaczenie uzupełniające ustalono parking. Tymczasem zgodnie z pozostałymi przepisami Planu strefy, na których miały znajdować się drogi publiczne, były oznaczone jako KD-Z, KD-L i KD-D (§ 4 ust. 1 pkt 7 Planu). Teoretycznie więc niniejsza działka nie mogła zostać uznana za drogę publiczną. Jednakże, zdaniem Komisji, tego rodzaju tok rozumowania nie jest prawidłowy.

Należy bowiem podkreślić, że zgodnie z art. 1 ustawy o drogach, drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych.

Z definicji zawartej w art. 4 pkt 2 i pkt 6 ustawy o drogach publicznych wynika, że droga to budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiącą całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym, a chodnik stanowi część drogi. Niewątpliwie droga wraz z chodnikiem, a zatem i przestrzeń nad ich powierzchnią stanowią pas drogowy, lokalizacja obiektów budowlanych i urządzeń technicznych związanych z zabezpieczeniem i obsługą ruchu może tylko wpływać na rozszerzenie zakresu pasa drogowego ponad jego minimum, które stanowi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym zlokalizowana jest droga, w tym chodnik dla ruchu pieszego (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2020 r., II GSK 828/20, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17 grudnia 2008 r., II SA/Po 375/08).

Drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: 1) drogi krajowe; 2) drogi wojewódzkie; 3) drogi powiatowe; 4) drogi gminne (art. 2 ust. 1 ustawy o drogach). Drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa. Drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy (art. 2a ust. 1 i 2 ustawy o drogach).

Organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi (art. 19 ust. 1 ustawy o drogach). Zarządcami dróg, z zastrzeżeniem ust. 3, 5 i 8, są dla dróg: 1) krajowych - Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad; 2) wojewódzkich - zarząd województwa; 3) powiatowych - zarząd powiatu; 4) gminnych - wójt (burmistrz, prezydent miasta) (art. 19 ust. 2 ustawy o drogach).

W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta (art. 19 ust. 5 ustawy o drogach).

Zarządca drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 2-4 i ust. 5, może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca (art. 21 ust. 1 ustawy o drogach). Zarząd drogi sprawuje nieodpłatny trwały zarząd gruntami w pasie drogowym (art. 22 ust. 1 ustawy o drogach).

Co istotne, wszystkie wyżej wymienione regulacje miały brzmienie zarówno w dniu wydania decyzji reprivatyzacyjnej (2014 r.), jak i obecnie w dniu wydawania rozstrzygnięcia przez Komisję.

**2.2.** Podkreślić przy tym należy, że zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 kwietnia 2019 r., sygn. I SA/Wa 1990/18, „norma zawarta w art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego doznaje ograniczenia w sytuacji, gdy wniosek o ustanowienie użytkowania wieczystego dotyczy gruntu stanowiącego drogę publiczną w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. Nie do pogodzenia jest zatem interes osoby ubiegającej się o przyznanie prawa użytkowania wieczystego z interesem ogółu osób wynikającym z powszechnej dostępności do dróg publicznych. Własność dróg publicznych nie może być przypisana innym podmiotom niż podmioty publicznoprawne wymienione w art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 marca 2012 r., sygn. I SA/Wa 1762/11, Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 grudnia 2015 r., I OSK 387/14).

Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że uwzględnienie wniosku o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu stanowiącego drogę publiczną na rzecz osoby fizycznej byłoby dotknięte wadą rażącego naruszenia prawa (art. 2a ustawy o drogach publicznych), co prowadziłoby do nieważności decyzji (postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 grudnia 2015 r., I OSK 387/14).

**2.3.** Status prawny dróg publicznych i zasady administrowania drogą publiczną określone w przepisach ustawy o drogach publicznych wskazują, że wyłącznym właścicielem drogi publicznej o statusie drogi gminnej (mającej charakter ogólnodostępny) może być gmina, a terenem takiej drogi władza zarządca drogi (w miastach na prawach powiatu prezydent miasta), który w praktyce wykonuje swe obowiązki przy pomocy zarządu drogi sprawującego nieodpłatny trwały zarząd gruntem w pasie drogowym (art. 1, art. 2a ust. 2, art. 19 ust. 1 i 5, art. 21 ust. 1 i art. 22 ust. 1 tej ustawy) (...)

Własność dróg publicznych nie może być przypisana innym podmiotom niż podmioty publicznoprawne wymienione w art. 2a ustawy o drogach. Tym samym nie może ona być także przeniesiona na rzecz osób fizycznych, a w konsekwencji powyższego nie można na takich gruntach ustanowić również prawa użytkowania wieczystego. Drogi te bowiem, jak podkreśla się w judykaturze są wyłączone z powszechnego obrotu, stanowiąc tzw. *reges extra commercium* (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 lipca 2012 r., sygn. I SA/Wa 117/12).

**2.4.** Przenosząc powyższe rozważania na ustalony stan faktyczny, należy wskazać, że działka nr            w dacie wydania decyzji reprivatyzacyjnej stanowiła drogę w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. Położona była bowiem w pasie drogowym drogi publicznej o kategorii powiatowej (ul. E. Plater) i służyła jako chodnik, po którym odbywał się ruch pieszki. Wyłączenie terenu działki nr            z drogi skutkowało niemożnością przejścia pieszych wschodnim chodnikiem ulicy. Powyższe doprowadziłoby do dezorganizacji ruchu pieszkiego. Tego rodzaju stan rzeczy wskazywał zaś jednoznacznie, że w niniejszej sprawie nie zachodziły przesłanki do ustanowienia użytkowania wieczystego w stosunku do przedmiotowej działki. Nikt poza podmiotami wskazanymi w ustawie o drogach (Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego) nie może być bowiem właścicielem dróg publicznych. Z definicji drogi publicznej wynika, że jest ona przeznaczona do użytku ogólnego. Z kolei ustanowienie na gruncie stanowiącym drogę publiczną, użytkowania wieczystego na rzecz prywatnej osoby, skutkowało zniesieniem powszechnego dostępu do niej. Prawo użytkowania wieczystego przyznaje bowiem prawo do korzystania z gruntu z wyłączeniem innych osób. Tym samym,



korzystanie z gruntu przez beneficjenta decyzji nie jest możliwe do pogodzenia z postanowieniami planu zagospodarowania przestrzennego.

**2.5.** W dalszej kolejności należy wskazać, iż decyzja reprivatyzacyjna została wydana po uzyskaniu przez Prezydenta m.st. Warszawy od Zarządu Dróg Miejskich informacji, że przedmiotowa działka znajduje się w pasie drogowym drogi publicznej (ul. Emilii Plater) i zajęta jest pod chodnik (pismo z dnia 11 listopada 2014 r.). Prezydent m.st. Warszawy zatem niewystarczająco zbadał przesłanki i możliwości pogodzenia korzystania z nieruchomości przez beneficjenta. Pomimo to, bez dokonywania dalszych ustaleń i rozważań, Prezydent m.st. Warszawy ustanowił użytkowanie wieczyste.

**2.6.** Artykuł 7 ust. 2 dekretu warszawskiego ustanawia dwie przesłanki, których spełnienie nakazuje gminie uwzględnić wniosek o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego, tj. złożenie wniosku w terminie i zgodność korzystania z gruntu z jego przeznaczeniem według planu zagospodarowania przestrzennego, jednak nie oznacza to, że spełnienie tych warunków prowadzić będzie w każdym przypadku do ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu. Zdaniem Komisji wykładni ww. przepisu nie można bowiem dokonywać w oderwaniu od pozostałych norm prawnych składających się na obowiązujący w dacie rozstrzygnięcia systemu prawa, a zwłaszcza przepisów wykluczających z powszechnego obrotu prawnego pewne kategorie gruntów.

Z tych też względów, Komisja stwierdziła, że ustanawiając użytkowanie wieczyste do działki gruntu o numerze ewidencyjnym 101/11, Prezydent m.st. Warszawy naruszył bezwzględnie obowiązujący zakaz ustanawiania użytkowania wieczystego w stosunku do dróg publicznych. W ten sposób doszło do rażącego naruszenia art. 1, art. 2 ust. 1, art. 2a ust. 1 i 2 ustawy o drogach. To spowodowało, że decyzja reprivatyzacyjna została wydana z wadą nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

### **3. Inne naruszenie.**

**3.1.** Komisja zaznacza również, że w jej ocenie w niniejszej sprawie zachodziły przesłanki do kwestionowania wydanego rozstrzygnięcia reprivatyzacyjnego nie tylko na podstawie przepisów ustawy o drogach, lecz także na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego. Wynika to z faktu, iż Prezydent m.st. Warszawy, ustanawiając w decyzji z dnia 11 listopada 2014 r. prawo użytkowania wieczystego na rzecz beneficjenta, w istocie nie zbadał przesłanki możliwości pogodzenia korzystania z gruntu przez dotychczasowych właścicieli z jego przeznaczeniem według planu zagospodarowania przestrzennego.

**3.2.** Zgodnie bowiem z treścią art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, Gmina uwzględni wniosek (*dopisek: wniosek o przyznanie prawa własności czasowej*), jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, a jeżeli chodzi o osoby prawne - ponadto, gdy użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w myśl planu zabudowania nie pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej.

Tym samym art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego uzależnia przyznanie własności czasowej (obecnie użytkowania wieczystego) od spełnienia tzw. przesłanki planistycznej, czyli od ustalenia, iż korzystanie z gruntu przez wnioskodawcę jest możliwe do pogodzenia z postanowieniami planu zabudowania (obecnie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) określającymi przeznaczenie gruntu, którego dotyczy wniosek dekretowy.

**3.3.** W orzecznictwie wskazano, że: „jedynym kryterium, które winien mieć na uwadze organ rozpoznający wniosek byłego właściciela jest możliwość pogodzenia korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela z przeznaczeniem tego gruntu według planu zagospodarowania przestrzennego” a „ograniczenie się do stwierdzenia, że obecny stan zagospodarowania (...) nieruchomości wyklucza możliwość korzystania z niej przez dotychczasowego właściciela nie jest wystarczającą argumentacją dla decyzji odmownej z art. 7 ust. 2 dekretu” (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18.10.2005 r., I SA 2415/03). Odmowa przyznania żądanego prawa jest uzasadniona wówczas, gdy korzystanie z gruntu przez byłego właściciela lub jego następców prawnych nie daje się pogodzić z funkcją, przypisaną nieruchomości, w planie zabudowania (zagospodarowania przestrzennego) (por. wyrok NSA z dnia 6.09.2017 r., I OSK 2949/15).

Dalej powołać należy stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarte w wyroku z 24 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 3472/18, że przy badaniu przesłanki z art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego nie można pomijać szczegółowego przeznaczenia gruntu określonego w decyzji lokalizacyjnej. Stanowiła ona bowiem skonkretyzowanie w odniesieniu do danej nieruchomości funkcji określonej w planie. Odpowiednikiem "planu zabudowy", o którym mowa w art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, jest współcześnie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego będący aktem prawa miejscowego, przy czym na przestrzeni ponad 70 lat stosowania przepisów dekretu obowiązujące z zakresu planowania przepisy różnie określały stopień jego szczegółowości, czy też wymagania co do określenia w nim przeznaczenia nieruchomości. Okoliczność ta zatem musi także być uwzględniana przy ocenie przesłanki z art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego. Przepisy dekretu należy rozpatrywać z uwzględnieniem jego miejsca w całym systemie prawa. Pogląd o konieczności badania

przesłanki "możliwości pogodzenia korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela z jego przeznaczeniem według planu zabudowy" z uwzględnieniem przeznaczenia wskazanego w decyzji o lokalizacji szczegółowej nie nasuwa obecnie jakichkolwiek wątpliwości (por. wyroki NSA: z dnia 9 maja 2018 r., sygn. akt I OSK 1889/16, z 26 lipca 2017 r., sygn. akt I OSK 139/17, z 15 lipca 2015 r., sygn. akt I OSK 2663/13, z 25 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 766/10, CBOSA).

W orzecznictwie wskazano również, że w art. 7 dekretu warszawskiego posłużono się taką konstrukcją prawną, według której przyznanie lub odmowa przyznania prawa własności czasowej do gruntu (prawa wieczystej dzierżawy) została uzależniona od tego, czy da się pogodzić z planem zagospodarowania przestrzennego (wcześniej planem zabudowania). Oceny braku możliwości pogodzenia korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela z celami użyteczności publicznej, tak samo zresztą jak z innymi ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego, należało przy tym dokonywać według kryteriów obiektywnych. Dla oceny przesłanki z art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego istotne znaczenie ma rodzajowe określenie funkcji w planie, jaka miała być realizowana na danym gruncie. Odpowiednie ustalenia należało czynić pod kątem tego, czy grunt może być, nie że jest bądź będzie, wykorzystywany przez byłego właściciela (jego następców prawnych) na cele określone w planie (por. Uchwała NSA(7w) z 26 listopada 2008 r., I OPS 5/08, ONSAiWSA 2009, nr 2, poz. 18).

W poszczególnych orzeczeniach stwierdzono przy tym, że korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela nie da się pogodzić z jego przeznaczeniem według planu zagospodarowania przestrzennego m.in. w sytuacjach przeznaczenia terenu pod:

- skwery, dziedzińce i postoje oraz na urządzenie dróg wraz z urządzeniami pomocniczymi (por. wyrok NSA z dnia 20.08.2003 r., I SA 3330/01),
- cele użyteczności publicznej, współżycia społecznego lub dla przedstawicielstw dyplomatycznych oraz pod projektowane ulice (por. wyrok NSA z dnia 19.05.2003 r., I SA 2576/01),
- cele oświatowe, ogródki działkowe i drogę (por. wyrok NSA z dnia 27.02.2020 r., I OSK 1720/18),
- miejsce zielone, do którego będą miały dostęp bez ograniczeń wszystkie osoby chcące wypocząć w otwartym terenie zielonym (por. wyrok NSA z dnia 9.05.2019 r., I OSK 1784/17),
- place i ciągi komunikacyjne (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 24.06.2009 r., I SA/Wa 476/09),

-tereny infrastruktury - energetyki oraz na inwestycje celu publicznego (por. wyrok WSA z dnia 13.07.2018 r., I OSK 2181/16).

**3.4.** Przy rozpoznawaniu wniosków z dekretu warszawskiego organ wydający orzeczenie obowiązany jest uwzględnić plan zagospodarowania przestrzennego obowiązujący w dacie orzekania (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 14.01.2005 r., I SA 1945/03).

Reasumując powyższe, stwierdzić należy, że organ orzekający w przedmiocie wniosku dekretowego winien jest ustalić, czy w sprawie spełniona została przesłanka planistyczna i wówczas stosownie do treści art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego ustanowić prawo użytkowania wieczystego lub odmówić jego ustanowienia. Mylnie przy tym ustalenie, iż korzystanie z gruntu jest możliwe do pogodzenia z planem zagospodarowania przestrzennego, a w konsekwencji tego pozytywne rozstrzygnięcie wniosku dekretowego, stanowi naruszenie art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego.

**3.5.** W rozpoznawanej sprawie, jak już wcześniej wskazano, działka ewidencyjna nr [ ] położona jest w rejonie Pałacu Kultury i Nauki w Warszawie, i znajduje się na obszarze, dla którego zarówno w dacie wydania decyzji jak i obecnie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego - uchwała nr XCIV/2749/2010 Rady m.st. Warszawy z dnia 9 listopada 2010 r. Jak wynika z tego planu, przedmiotowa działka znajdowała się na terenie oznaczonym symbolem 2.U/MW. Teren jaki obejmowała działka [ ] został zaliczony do terenów usług z zakresu administracji i biur, hotelarstwa, handlu i gastronomii, finansów i bankowości, wystawiennictwa i zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej jako przeznaczenie podstawowe, jako przeznaczenie uzupełniające ustalono parking.

Jak wyjaśniono w § 2 pkt 7 ww. Planu przez pojęcie „przeznaczenie podstawowe” należy rozumieć ustalone w planie przeznaczenie terenu pod funkcje, których udział w zagospodarowaniu i zabudowie jest przeważający, w sposób określony w przepisach szczegółowych dla terenów. Zgodnie z Planem, przestrzenie ogólnie udostępnione, otwarte na terenach przeznaczonych pod zabudowę, oznaczone symbolami 2.U/MW stanowiły przestrzenie publiczne. To zatem prowadzi do wniosku, że działka [ ] jest przestrzenią publiczną.

**3.6.** Termin „przestrzeń publiczna” może być definiowany w trojaki sposób. W ujęciu morfologicznym przestrzeń publiczną tworzą bowiem miejsca określone przestrzennie, takie jak place i ulice. W ujęciu społecznym jest to obszar, w którym zachodzą interakcje i relacje społeczne. Natomiast w ujęciu funkcjonalnym przestrzenie publiczne służą: dystrybucji ruchu pieszego, celebrowaniu religijnym i społecznym, imprezom publicznym, spotkaniom oraz rekreacji, rozrywce i kulturze. Często też towarzyszą im handel, usługi i gastronomia. Co

szczególne ważne, istota przestrzeni publicznej zawiera się w pojęciu „publiczny”. Termin ten wywodzi się z łacińskiego populus lub publicus i odnosi do zbiorowości ludzkiej w kontekście wspólnych interesów. Przestrzeń publiczna jest zatem dobrem publicznym. Zgodnie zaś z teorią dóbr publicznych przestrzeń publiczna może być traktowana jak dobro wspólne służące społeczności lokalnej, wykorzystywane egalitarnie przez ogół obywateli, finansowane przez fundusze publiczne oraz udostępniane nieodpłatnie. W przeciwieństwie do dóbr prywatnych dobra publiczne mogą być użytkowane jednocześnie przez wszystkich zainteresowanych.

Warto przy tym podkreślić, że takie rozumienie przestrzeni publicznej koreluje z jej legalną definicją zamieszczoną w art. 2 pkt 6 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503). Zgodnie bowiem z jego treścią obszarem przestrzeni publicznej jest obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Takim obszarem służącym zaspokajaniu potrzeb mieszkańców a z drugiej strony pełniącym cele publiczne jest niewątpliwie chodnik czy droga. Tworzy on bowiem nieodpłatną, ogólnie udostępnioną, a więc swobodnie dostępną dla wszystkich mieszkańców przestrzeń publiczną, służącą do poruszania się przez uczestników ruchu.

**3.4.** Zauważyć przy tym należy, że powyższa ocena koresponduje z treścią art. 6 pkt 9c ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344) który przez cel publiczny rozumie m.in. wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, a także ich urządzenie, w tym budowa lub przebudowa.

**3.5.** Powyżej przywołane przepisy, jak również rozważania wskazują, że teren oznaczony symbolem 2.U/MW, a więc również działka [ ] został zaliczony do terenów stanowiących tereny przestrzeni publicznej. Należy tu zaznaczyć, że § 9 ust. 2 pkt 1 Planu wprost przewidział dostęp ruchu kołowego i pieszego m.in. do omawianego obszaru, a § 17 ust. 2 pkt 11 Planu zakazał realizacji tam ogrodzeń. Przedmiotowa działka stanowi obszar dostępny dla każdego i położony w centrum Miasta Stołecznego, w bezpośrednim sąsiedztwie Pałacu Kultury i Nauki. Niewątpliwie więc stanowi on „ogólnie udostępnioną przestrzeń otwartą”.

**3.6.** Co się zaś tyczy przeznaczenia tego terenu pod zabudowę, to należy zwrócić uwagę na fakt, iż w przepisach ogólnych Planu przewidziano:

- realizację zabudowy wokół budynku PKiN od strony ul. Marszałkowskiej, Al. Jerozolimskich i ul. E. Plater, jako uzupełnienie tkanki miejskiej ścisłego centrum oraz przeznaczenie jej pod



funkcje centrotwórcze - zgodnie z przepisami szczegółowymi m.in. dla terenu 2.U/MW (§ 5 ust.1 pkt 1b);

- realizację zabudowy wysokościowej, przełamującej dominację budynku PKIN w panoramie miasta i krajobrazie jego centrum – we wskazanych na rysunku planu miejscach w obrębie terenów 2.U/MW (§ 5 ust.1 pkt 2f).

Nadto w części szczegółowej w zakresie dotyczącym całej strefy 2.U/MW zamieszczono przepisy regulujące: ogólne warunki zabudowy i zagospodarowania terenu (§ 17 ust. 2 pkt 1 i 2 Planu).

W tym zaś stanie rzeczy przyjąć należało, że cały teren 2.U/MW, a więc również działka nr [ ] jest terenem przeznaczonym pod zabudowę. To zaś prowadzi do oczywistego wniosku, zgodnie z którym również przedmiotowa działka jest przestrzenią publiczną w rozumieniu § 9 ust. 1 pkt 7.

Z tych też względów, Komisja przyjęła, że zawarte w Planie postanowienia przewidują uczynienie z terenów oznaczonych symbolem 2.U/MW, a więc również z przedmiotowej działki, obszaru: powszechnie dostępnego, służącego zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej, wykorzystywanego egalitarnie oraz udostępnianego nieodpłatnie. Potwierdzają to zarówno przedstawione powyżej rozważania, jak i zdawałoby się oczywiste, lecz w kontekście niniejszej sprawy dużo mówiące przepisy Planu, które na ww. obszarze nakazały rozgraniczenie ruchu kołowego i pieszego oraz zakazały realizacji ogrodzeń.

**3.7.** Warto porównać opisane wyżej przeznaczenie działki [ ] z uprawnieniami, jakie przysługiwały M[ ] A[ ] M[ ] z tytułu ustanowienia na jego rzecz prawa użytkowania wieczystego.

W tym kontekście należy zauważyć, iż zgodnie z art. 233 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360; dalej: k.c.) w granicach, określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego oraz przez umowę o oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków w użytkowanie wieczyste, użytkownik może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób. W tych samych granicach użytkownik wieczysty może swoim prawem rozporządzać.

Z przedmiotowego artykułu wynika, że uprawnienie do korzystania z nieruchomości przysługujące użytkownikowi wieczystemu jest skuteczne erga omnes, a więc dotyczy także właściciela takiej nieruchomości, który nie może sobie pozostawić uprawnienia do częściowego korzystania z nieruchomości. Właściciel wyzbywa się w tym zakresie swoich uprawnień przysługujących mu w odniesieniu do nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego. Użytkownik ma również prawo do korzystania z gruntu z wyłączeniem innych

osób podobnie jak właściciel – ustanowienie użytkowania wieczystego wyłącza możliwość korzystania z nieruchomości przez osoby trzecie. Przysługujące mu prawo korzystania z nieruchomości obejmuje przy tym m.in. prawo wznoszenia budynków i innych urządzeń, w tym np. płotów lub podobnych przeszkód utrudniających osobom trzecim dostanie się na obszar nieruchomości. Użytkownik wieczysty ma również prawo wynająć lub wdzierżawić grunt nabyty w użytkowanie wieczyste i pobierać czynsz lub opłaty za sam wstęp na daną działkę.

3.7. W niniejszej sprawie, bez znaczenia pozostaje przy tym okoliczność, iż aktualnie niniejszy teren jest w istocie ogólnie dostępny. Wynika to bowiem wyłącznie z dobrej woli beneficjenta, który faktycznie nie wykonuje swych uprawnień wynikających z wydanej decyzji reprivatyzacyjnej. Gdyby zaś zdecydował się na skorzystanie choćby z niektórych z nich, a więc np. postanowił ogrodzić działkę, automatycznie doszłoby do unaocznienia się antynomii pomiędzy korzystaniem przez nich z gruntu a jego przeznaczeniem według Planu. Art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego ma zaś zdaniem Komisji przeciwdziałać zarówno faktycznemu korzystaniu z nieruchomości w sposób sprzeczny z planem, jak i samej potencjalnej możliwości wystąpienia tego rodzaju stanu rzeczy.

3.8. Komisja dostrzega, iż w uzasadnieniu decyzji z dnia 1 listopada 2014 r., organ w ogóle nie wskazał, że korzystanie z gruntu da się pogodzić z jego przeznaczeniem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, gdyż wiedział, że jest to nie możliwe.

3.9. Komisja zwraca również uwagę na argumentację, jaką posłużył się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w swoim wyroku z dnia 18 stycznia 2023 r., wydanym na skutek rozpoznania tożsamej przedmiotowo (również dotyczącej terenu przy Placu Defilad) sprawy o sygn. akt I SA/Wa 2153/22, w którym oddalił skargę na decyzję Komisji z dnia 22 czerwca 2022 r. nr KR VI R 19/22 w przedmiocie prawa użytkowania wieczystego. W ustnych motywach rozstrzygnięcia, przywołując treść art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, sąd stwierdził, że w wydanej decyzji przesłanka planistyczna została oceniona przez organ dekretowy w sposób niezwykle lakoniczny. W ocenie Sądu, organ w gruncie rzeczy jedynie przywołał treść tego przepisu i stwierdził, że korzystanie z gruntu daje się pogodzić z jego przeznaczeniem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, ale nie uzasadnił w żaden sposób, dlaczego doszedł do takich wniosków. Zauważył również Sąd, że korzystanie z rzeczy, jak podnosi się w doktrynie prawa, obejmuje: posiadanie, używanie, pobieranie pożytków naturalnych, cywilnych oraz innych dochodów, a także przetwarzanie rzeczy, natomiast ograniczenia wskazane w Planie z dnia 9 listopada 2010 r. wykluczają korzystanie z gruntu przez dotychczasowych właścicieli w sposób w nim określony.

3.10. Mając na uwadze powyższe ustalenia oraz wcześniej dokonaną charakterystykę terenu przeznaczonego pod ogólnie udostępnioną przestrzeń otwartą w przedmiotowej sprawie również z tego powodu nie zachodziły przesłanki do ustanowienia użytkownika wieczystego.

#### 4. Skutki prawne wywołane przez decyzję reprivatyzacyjną

4.1. Zdaniem Komisji, weryfikowana decyzja nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., w myśl którego należy przez nieodwracalne skutki prawne rozumieć stan prawny powstały wskutek przeniesienia prawa własności albo prawa użytkownika 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.

Komisja ustaliła, że po przekształceniu prawa użytkownika wieczystego w dniu marca 2015 r. na mocy umowy Rep. A nr [redacted] Miasto Stołeczne Warszawa oddało w użytkowanie wieczyste do dnia [redacted] marca [redacted] r. działkę nr [redacted] z obrębu [redacted] na rzecz M. [redacted] A. [redacted] M. [redacted]. Następnie Zarząd Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy decyzją z dnia [redacted] lipca 2015 r. nr [redacted] orzekł o nieodpłatnym przekształceniu prawa użytkownika wieczystego przysługującego M. [redacted] A. [redacted] M. [redacted] w prawo własności nieruchomości gruntowej, położonej w Warszawie przy ul. Emilii Plater, stanowiącej działkę ewidencyjną oznaczoną numerem [redacted], z obrębu [redacted], dla której prowadzona jest księga wieczysta nr [redacted] przez Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa - X Wydział Ksiąg Wieczystych.

Z kolei, na mocy umowy z dnia [redacted] listopada 2016 r. Rep. A nr [redacted] własność przedmiotowej nieruchomości, oznaczonej jako działka [redacted] z obrębu [redacted], przeszła na rzecz E. [redacted] P. [redacted] t S. [redacted] Sp. z o.o. w W [redacted] (obecnie P. [redacted] t S. [redacted] sp. z o.o. w W [redacted]).

Komisja z urzędu wskazuje, że zgodnie z informacją odpowiadającą odpisowi aktualnemu KRS nr [redacted], prezesem jednoosobowego zarządu E. [redacted] Pr. [redacted] :S [redacted] Sp. z o.o. w W [redacted] (także jej następcy prawnego) był i jest M. [redacted] j A. [redacted] M. [redacted] i. Takie powiązanie osobowe pozwala na przyjęcie, że mimo zbycia nieruchomości w rzeczywistości nie zmienił się podmiot faktycznie władający nieruchomością. Władztwo nad nieruchomością nadal realizował M. [redacted] j A. [redacted] M. [redacted] choć z punktu formalnego przestał być właścicielem rzeczzonego gruntu.

4.2. W doktrynie prawa cywilnego zauważa się, że dobra wiara jest faktem o charakterze stanu mentalnego, intelektualnym, polegającym na usprawiedliwionej niewiedzy określonego podmiotu o istnieniu określonych stanów prawnych, w szczególności jest to błędne przeświadczenie o przysługiwaniu określonego prawa lub istnieniu określonego stosunku prawnego. Jest to subiektywne ujęcie dobrej wiary (por. W. Bryl (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz, t. I*, Warszawa 1972, s. 69). Stan złej wiary stanowi sytuację przeciwną, w której występuje wiedza podmiotu albo nieusprawiedliwiona niewiedza dotycząca wskazanych stanów prawnych (por. P. Machnikowski (w:) E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 26). W myśl natomiast art. 6 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2017 r. poz. 1007, z późn. zm.) rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych nie chroni rozporządzeń neodpłatnych albo dokonanych na rzecz nabywcy działającego w złej wierze. W złej wierze jest ten, kto wie, że treść księgi wieczystej jest niezgodna z rzeczywistym stanem prawnym, albo ten, kto z łatwością mógł się o tym dowiedzieć. W doktrynie wskazuje się, że oceny, czy nabywca mógł się z łatwością dowiedzieć o niezgodności treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, należy dokonywać z uwzględnieniem obiektywnej miary staranności, poziomu orientacji w dziedzinie przepisów prawnych, zasad doświadczenia życiowego i domniemania dobrej wiary z art. 7 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459; z późn. zm., dalej: k.c., por. E. Bałan-Gonciarz, H. Ciepla, *Art. 6. W: Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Komentarz po nowelizacji prawa hipotecznego. Wzory wniosków o wpis. Wzory wpisów do księgi wieczystej*, SIP Lex, 2011).

4.3. W myśl art. 41a ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., w złej wierze jest ten, kto w chwili dokonania czynności prawnej z osobą, o której mowa w ust. 1, wiedział lub z łatwością mógł się dowiedzieć o okolicznościach, o których mowa w art. 30 ust. 1 ustawy. Zła wiara dotyczy zatem obiektywnych okoliczności mogących świadczyć o wiedzy bądź łatwości pozyskania wiedzy przez nabywcę o okolicznościach wskazanych w art. 30 ust. 1 ustawy.

4.4. Należy stwierdzić, że dla przyjęcia dobrej wiary w obiektywnych okolicznościach danego przypadku – podmiot profesjonalny (w tym wypadku – spółka działająca na rynku nieruchomości, reprezentowana przez osobę zajmującą się handlem roszczeniami do dawnych nieruchomości warszawskich) powinien wykazać się należyta (wyższą od przeciętnej) starannością w ustaleniu stanu prawnego nieruchomości. Przy tym przez stan prawny nieruchomości należy rozumieć nie tylko samoistnienie (ustanowienie) danego prawa do nieruchomości, ale również wady prawne, które mogą skutkować niemożnością realizowania czy nawet utratą prawa do tej nieruchomości.

Dowodzenie złej wiary po stronie podmiotu nie będącego osobą fizyczną wymaga - zgodnie z przyjętą w polskim prawie teorią organów (art. 38 k.c.) - badania stanu świadomości osób fizycznych, wchodzących w skład jego organu. Powszechnie przyjmuje się, że zła wiara jednej z osób wchodzących w skład kolektywnego organu osoby prawnej przesądza o złej wierze całego organu, a zatem i całej osoby prawnej (tak wyrok SN z dnia 24 października 1972 r. I CR 177/72 - OSNCP 1973 z. 10 poz. 171, z aprobuską głosą B. Lewaszkiewicz-Petrykowskiej, Państwo i Prawo 1975 nr 7 str. 168 i nast.).

Zwraca się uwagę, iż zła wiara powinna być ujęta obiektywnie, a więc z odwołaniem się do okoliczności, w jakich działał zgłaszający (vide wyrok TS UE z dnia 11 czerwca 2009 r., C-529/07 publ.: <http://eur-lex.europa.eu>).

4.5. W toku postępowania rozpoznawczego Komisja ustaliła natomiast, że E P Sp. z o.o. w W – działająca przez M A i M (będącego jednocześnie zbywcą jako osoba fizyczna) – wiedziała lub mogła wiedzieć o stanie prawnym nieruchomości. Komisji z urzędu znany jest fakt, że spółka E P S Sp. z o.o. w W (obecnie P S Sp. z o.o. w W) zajmuje się działalnością związaną z nieruchomościami.

Prezes zarządu spółki M j A M w chwili nabycia nieruchomości na rzecz spółki niewątpliwie posiadał wiedzę, że przedmiotowa działka położona jest w pasie drogowym drogi publicznej i służy jako chodnik, a zatem stanowi drogę w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. Jako prezes spółki działającej na rynku nieruchomości, będąc jednocześnie poprzednim właścicielem gruntu, miał również dostęp do informacji z których wynika, że przedmiotowa działka zgodnie z ustaleniami obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi przestrzeń publiczną. Tym samym, z łatwością mógł pozyskać wiedzę, że w sprawie zaistniały okoliczności przewidziane w art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Komisja zwraca też uwagę, że w toku postępowania M A M i był reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika – adw. A M Powyższe dodatkowo wskazuje, że M i A M i był świadomy, że istnieje ryzyko, iż decyzja reprivatyzacyjna mogła zostać wydana wadliwie. Istotny jest fakt, że spółka E P S sp. z o.o. została wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego w dniu listopada 2016 r., zaś przeniesienie prawa własności nastąpiło zaledwie kilka dni później – dnia \_\_ listopada 2016 r. Powyższe nasuwa, że powstanie spółki mogło mieć na celu dokonanie z jej udziałem obrotu nieruchomością i spowodowanie nieodwracalnych skutków prawnych.



Ponadto w momencie przeniesienia własności nieruchomości na rzecz E P1 Si sp. z o.o. w W: M A M z pewnością posiadał wiedzę na temat prac nad projektem ustawy erygującej Komisję do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Prace nad tym projektem trwały w Ministerstwie Sprawiedliwości w październiku 2016 r., o czym donosiły środki masowego przekazu (*vide np.:* <http://wyborcza.pl/7,75398,20851725,pis-zapowiada-komisje-weryfikacyjna-w-sprawie-reprivatyzacji.html>). W listopadzie 2016 r. projekt ustawy był analizowany przez Radę Ministrów, po czym został skierowany do prac parlamentarnych.

Wobec powyższego istnieją podstawy do przyjęcia, że zawierając w dniu 1 listopada 2016 r. umowę przeniesienia własności przedmiotowej nieruchomości na rzecz E F S sp. z o.o. w W: – w obliczu możliwości wyeliminowania przedmiotowej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 11 listopada 2014 r. – M A M i podejmował świadome działania w celu wywołania nieodwracalnych skutków prawnych w stanie prawnym nieruchomości przy dawnej ul. Emilii Plater (dawna Sienna 30/róg Śliskiej 23).

W ocenie Komisji, w odniesieniu do tej nieruchomości skutki takie nie nastąpiły, gdyż E P1 S: spółka z o.o. w W: – reprezentowana przez M A M – działała w złej wierze, nabywając w dniu 1 listopada 2016 r. wskazaną nieruchomość warszawską. Spółka działała w złej wierze, gdyż reprezentujący spółkę prezes zarządu M A M (jednocześnie zbywca nieruchomości) w chwili zawarcia umowy przeniesienia własności nieruchomości wiedział lub mógł z łatwością dowiedzieć się o tym, że decyzja reprivatyzacyjna na mocy której nabył on jako osoba fizyczna prawo użytkowania wieczystego do działki o numerze – została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Pomimo tych okoliczności, licząc się z tym, że decyzja może zostać w przyszłości wzruszona, zawarł umowę przeniesienia prawa własności nieruchomości na rzecz spółki.

W myśl art. 355 § 2 k.c. należyta staranność dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej określa się przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności. W takich okolicznościach, w ocenie Komisji, nie istnieją uzasadnione podstawy, aby stwierdzić, że spółka – działająca profesjonalnie na rynku nieruchomości – mogła być nieświadoma stanu prawnego nieruchomości. Ustalenia poczynione przez Komisję potwierdzają bowiem, że postępowanie dekretove było prowadzone z naruszeniem podstawowych standardów prawnych.

Zgodnie z treścią art. 40 ust. 1 ustawy, ostateczna decyzja, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2 i 3, stanowi podstawę wykreślenia w księdze wieczystej wpisu dokonanego na podstawie uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej lub na podstawie aktu notarialnego sporządzonego z uwzględnieniem uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej oraz wpisania jako właściciela m.st. Warszawy. Przepisu art. 10 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece nie stosuje się.

Jak wynika z powyższej regulacji oraz wskazanych okoliczności faktycznych, istnieje możliwość, że niniejsza decyzja będzie mogła stanowić w przyszłości podstawę do wykreślenia w księdze wieczystej ujawnionych tam praw własności, bowiem istnieje prawdopodobieństwo, że nabywca – E. P. S. Sp. z o.o. (reprezentowana de facto przez zbywcę nieruchomości) - działała w złej wierze.

## **5. Strony postępowania.**

**5.1.** Zasadą jest, iż ustalenie interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym następuje w toku postępowania, przy zachowaniu reguł prawa obrony przyznanej przepisami prawa procesowego. Interes prawny ma strona (strony) postępowania reprivatyzacyjnego, ale również jednostki, których pozbawiono prawa do udziału w postępowaniu zwykłym oraz jednostki, których interes prawny wynika z następstwa prawnego, zarówno co do stron uczestniczących w postępowaniu, jak i pozbawionych tego udziału (por. wyrok NSA z 10 lutego 2009 r. sygn. akt I OSK 329/08).

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

**5.3.** Zgodnie z treścią art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja o wszczęciu postępowania rozpoznawczego zawiadamia m.st. Warszawę oraz pozostałe strony postępowania. Z treści cytowanego przepisu wynika, że stroną postępowania rozpoznawczego przed Komisją jest m.st. Warszawa reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy.

**5.4.** Za strony postępowania przyjęto: M. A. M. (beneficjent decyzji reprivatyzacyjnej) oraz P. S. Sp. z o.o. z s. w W (obecny właściciel działki objętej decyzją reprivatyzacyjną).

**5.5.** Nadto zgodnie z treścią art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja może wszcząć postępowanie rozpoznawcze w razie wniesienia przez prokuratora sprzeciwu od ostatecznej decyzji reprivatyzacyjnej do organu właściwego do wznowienia postępowania

albo uchylenia lub zmiany tej decyzji. Stosownie do treści art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w razie wszczęcia postępowania rozpoznawczego w sprawie, o której mowa w ust. 1, prokuratorowi służą prawa strony. Za stronę postępowania uznano również Prokuratora Regionalnego w Warszawie.

## **6. Konkluzja**

Mając na względzie ustalenia faktyczne i prawną analizę sprawy Komisja orzekła jak w sentencji na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w związku z art. 28 i 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w związku z art. 1, art. 2 ust. 3, art. 2a ust. 2, art. 19 ust. 1, 2 i 5, art. 21 ust. 1, art. 22 ust. 1 ustawy o drogach w zw. z art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego oraz w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r.

**Przewodniczący Komisji**  
**Sebastian Kaleta**

### **Pouczenie:**

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

2. Wpis od skargi do sądu administracyjnego ma charakter stały i wynosi 200 (dwieście) zł zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 221 poz. 2193, z późn. zm.).

3. W myśl zaś art. 243 § 1 p.p.s.a. stronie może być przyznane – na jej wniosek – prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych. Wniosek o przyznanie prawa pomocy powinien zawierać oświadczenie strony obejmujące dokładne dane o stanie majątkowym i dochodach, a jeżeli wniosek składa osoba fizyczna, ponadto dokładne dane o stanie rodzinnym oraz oświadczenie strony o niezatrudnieniu lub 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.

4. Z uwagi na to, że doręczenie decyzji następuje w formie publicznego ogłoszenia na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z 9 marca 2017 r. w zw. z art. 49 § 1 k.p.a. Komisja informuje, że z treścią decyzji strony mogą zapoznać się w urzędzie zapewniającym obsługę administracyjno-biurową Komisji w dniach i godzinach pracy tego urzędu.

5. W myśl zaś art. 16 ust. 3 ustawy z 9 marca 2017 r. strony mogą być zawiadamiane o wszczęciu postępowania, decyzjach i innych czynnościach Komisji poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Zawiadomienie albo doręczenie uważa się za dokonane po upływie 7 dni od dnia publicznego ogłoszenia.