



Warszawa, 13 października 2021 r.

Sygn. akt KR III R 39/19

DECYZJA nr KR III R 39/19

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Sebastian Kaleta

Członkowie Komisji

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

na posiedzeniu niejawnym w dniu 13 października 2021 r.

po rozpoznaniu sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 10 września 2009 r. Nr 415/GK/DW/2009, dotyczącej nieruchomości położonej w Warszawie przy ul.

Wolność 1/3 (d. ul. Żytniej 10) opisaney w ewidencji gruntu jako działka nr [redacted] o pow.

m² z obrębu [redacted], działka nr [redacted] o powierzchni [redacted] m² z obrębu [redacted] dla której Sąd

Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą nr [redacted]

oraz działka nr [redacted] – część o powierzchni [redacted] m² dla której Sąd Rejonowy

dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą nr [redacted]

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, „P. [redacted] i [redacted] T. [redacted]” Spółki z

ograniczoną odpowiedzialnością w Warszawie, Prokuratora Regionalnego w Warszawie

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach

usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości

warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz.U. z 2021 r. poz. 795– dalej: „ustawa z dnia

9 marca 2017 r.”) w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 w zw. z art. 154 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.

– Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 i 1491, dalej: „k.p.a.”)

orzeka:

stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 10 września 2009 r. Nr 415/GK/DW/2009 w całości.

UZASADNIENIE

I.

Przebieg postępowania administracyjnego przed Komisją do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich

Postanowieniem z dnia 6 sierpnia 2019 r. Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 10 września 2009 r. Nr 415/GK/DW/2009, dotyczącej nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Wolność 1/3 (d. ul. Żytniej 10) opisanej w ewidencji gruntów jako działka nr [redacted] o pow. [redacted] m² z obręb [redacted] oraz działka nr [redacted] o powierzchni [redacted] m² z obręb [redacted], dla których Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą nr [redacted].

Postanowieniem z dnia 6 sierpnia 2019 r., Komisja, na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., postanowiła zawiadomić właściwe organy administracji oraz sądy o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego.

Postanowieniem z dnia 6 sierpnia 2019 r., Komisja zwróciła się do Społecznej Rady przy Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 10 września 2009 r. Nr 415/GK/DW/2009, dotyczącej nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Wolność 1/3 (d. ul. Żytniej 10) opisanej w ewidencji gruntów jako działka nr [redacted] o pow. [redacted] m² z obręb [redacted] oraz działka nr [redacted] o powierzchni [redacted] m² z obręb [redacted], dla których Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą nr [redacted].

Postanowieniem z dnia 11 sierpnia 2021 r. sprostowano z urzędu oczywistą omyłkę w pkt 1 sentencji postanowienia z dnia 6 sierpnia 2019 r. w przedmiocie wszczęcia postępowania rozpoznawczego oraz postanowienia z dnia 6 sierpnia 2019 r. o zwróceniu się do Społecznej Rady z wnioskiem o wydanie opinii poprzez uwzględnienie w opisie nieruchomości działki ewidencyjnej nr [redacted] – część o powierzchni [redacted] m² dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą nr [redacted], wchodzącej w skład dawnej nieruchomości hipotecznej.

Zawiadomieniem z dnia 6 sierpnia 2019 r. poinformowano strony o wszczęciu w dniu 6 sierpnia 2019 r. postępowania rozpoznawczego w niniejszej sprawie.

Wyżej wymienione postanowienia oraz zawiadomienie zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 8 sierpnia 2019 r.

Postanowieniem z dnia 6 sierpnia 2019 r., na podstawie art. 23 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja zabezpieczyła postępowanie rozpoznawcze w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 10 września 2009 r. Nr 415/GK/DW/2009, dotyczące nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Wolność 1/3 (d. ul. Żytniej 10) poprzez nakazanie wpisu w księdze wieczystej nr [redacted] prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu rozpoznawczym oraz ustanowiła zakaz zbywania lub obciążania nieruchomości stanowiącej działki nr [redacted] o pow. [redacted] m² z obrębem [redacted] oraz działki nr [redacted] o powierzchni [redacted] m² z obrębem [redacted], dla których Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą nr [redacted].

Zawiadomieniami z dnia 14 listopada 2019 r., 20 stycznia 2020 r., 12 marca 2020 r., 13 maja 2020 r., 8 lipca 2020 r., 10 września 2020 r., 6 listopada 2020 r., 7 stycznia 2021 r., 3 marca 2021 r., 5 maja 2021 r. oraz 8 lipca 2021 r. poinformowano o wyznaczeniu nowych terminów rozpatrzenia sprawy ze względu na szczególnie skomplikowany stan sprawy, obszerny materiał dowodowy oraz konieczność zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu. Kolejne terminy rozpatrzenia sprawy wyznaczono – odpowiednio – do dnia 13 stycznia 2020 r., 13 marca 2020 r., 12 maja 2020 r., 10 lipca 2020 r., 10 września 2020 r., 10 listopada 2020 r., 10 stycznia 2021 r., 10 marca 2021 r., 10 maja 2021 r., 10 lipca 2021 r. oraz do dnia 10 września 2021 r. Zawiadomienia udostępniono w Biuletynie Informacji Publicznej w dniach 15 listopada 2019 r., 20 stycznia 2020 r., 12 marca 2020 r., 14 maja 2020 r., 9 lipca 2020 r., 10 września 2020 r., 10 listopada 2020 r., 8 stycznia 2021 r., 9 marca 2021 r., 7 maja 2021 r. oraz 9 lipca 2021 r.

Zawiadomieniami z dnia 21 lipca 2021 r. i z dnia 14 września 2021 r. poinformowano strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego w sprawie o sygn. akt KR III R 39/19 w przedmiocie decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 10 września 2009 r. nr 415/GK/DW/2009 oraz o możliwości wypowiedzenia się stron postępowania co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, w terminie 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia. Zawiadomienia zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 23 lipca 2021 r. oraz w dniu 16 września 2021 r.

W dniu 27 września 2021 r. Społeczna Rada przy Komisji przedstawiła opinię dotyczącą decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 10 września 2009 r. nr 415/GK/DW/2009 wnosząc o stwierdzenie nieważności i wyeliminowanie jej z obiegu prawnego, bowiem wydana została z rażącym naruszeniem prawa oraz wywołała skutki w rażący sposób nie dające się pogodzić z interesem społecznym.

II.

Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje:

Nieruchomość położona w Warszawie przy ul. Żytniej 10 (obecnie ul. Wolność 1/3), opisana w ewidencji gruntów jako działki nr [redacted], nr [redacted] i nr [redacted]-część z obrębu [redacted], dla której prowadzona była księga hipoteczna pod nazwą „Nieruchomość w Mieście Warszawie pod nr [redacted]”, leży na terenie objętym działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50 poz. 279; dalej: dekret).

Zgodnie z zaświadczeniem Sądu Grodzkiego w Warszawie Oddziału Ksiąg Wieczystych z dnia 17 stycznia 1949 r. tytuł własności nieruchomości o powierzchni 291,5 sążni kwadratowych, czyli 4000 łokci kwadratowych, dla której prowadzona była księga hipoteczna pod nazwą „Nieruchomość w mieście Warszawie pod nr [redacted]”, uregulowany był jawnym wpisem na rzecz „P [redacted] i [redacted] Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie na mocy aktu z dnia 20 listopada 1941 r. oraz wniosku nr 32 tomu II ww. księgi.

Objęcie ww. gruntu w posiadanie przez Gminę m.st. Warszawy nastąpiło w dniu 16 sierpnia 1948 r., tj. z dniem ukazania się ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Nr 20 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy, w związku z czym termin składania wniosku o przyznanie prawa własności czasowej mijał dnia 16 lutego 1949 r. Ogłoszenie o objęciu ww. gruntu w posiadanie przez Gminę m. st. Warszawy wydano na podstawie par. 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. R. P. Nr 6, poz. 43). W dniu 21 stycznia 1949 r. spółka „P [redacted] i [redacted] T [redacted] Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie złożyła wniosek o przyznanie tej spółce za czynszem symbolicznym prawa własności czasowej do terenu nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Żytniej 10, hip. nr [redacted].

W dniu 28 grudnia 1948 r. została zawarta umowa, na skutek której spółka „P [redacted] i [redacted] T [redacted] Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie została przekształcona w spółkę

z ograniczoną odpowiedzialnością pod firmą „P... i... T... Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie. Zmiana ta została wpisana do Rejestru Handlowego w dniu ... r. pod nr ...

Decyzją Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia ... r. znak ... odmówiono wnioskodawcy prawa własności czasowej ww. gruntu, przy czym jako stronę wskazano spółkę: „P... i... T... Spółka Akcyjna. W uzasadnieniu orzeczenia podano, że odmowa przyznania żądanego prawa nastąpiła z uwagi na fakt, że „Na podstawie planu zagospodarowania przestrzennego teren nieruchomości warszawskiej położony przy ul. Żytniej 10 przeznaczony jest na użyteczność publiczną zgodnie z decyzją o lokalizacji szczegółowej z dnia ... r. Nr ... wydaną przez W.A.N.B. i G. Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej Warszawa Wola". Jednocześnie wskazano, że wszystkie budynki - fragmenty murów - znajdujące się na powyższym gruncie przeszły na własność Skarbu Państwa.

Pismem z dnia 23 lutego 1998 r. K... T..., reprezentujący „P... i... T... Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie wystąpił z wnioskiem o stwierdzenie nieważności ww. orzeczenia odmownego, jako rażąco naruszającego prawo.

Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast decyzją z dnia ... r. nr ... odmówił stwierdzenia nieważności decyzji Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy ... z dnia ... r. W uzasadnieniu organ wskazał na istnienie decyzji lokalizacyjnej nr ... z dnia ... r. Przywołana decyzja została utrzymana w mocy decyzją Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia ... r. nr ... w której organ stwierdził, że decyzja lokalizacyjna nie tylko istniała, ale też została wykonana, gdyż dawna nieruchomość o nr hip ... wchodzi m.in. w skład działki ewidencyjnej ... będącej we władaniu Liceum Ogólnokształcącego nr XXX im. J. Śniadeckich.

Na skutek skargi „P... i... T... Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 28 stycznia 2003 r. sygn. I SA ... uchylił zaskarżoną decyzję Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia ... r. nr ... oraz decyzję Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia ... r. nr ... W uzasadnieniu Sąd wskazał, że w pierwszej kolejności pojawia się zagadnienie czy decyzja z dnia ... r. weszła do obrotu prawnego i organ powinien wyjaśnić, czy istnieje przedmiot postępowania odwoławczego.

Minister Infrastruktury decyzją z dnia [redacted] r. [redacted] umorzył postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia [redacted] r. nr [redacted] stwierdzając, że brak jest przedmiotu orzekania, a postępowanie jest bezprzedmiotowe, bowiem podejmując czynności mające na celu doręczenie orzeczenia spółce „P [redacted]” i [redacted]. T. [redacted] Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie organ naruszył przepis art. 45 ówczesnie obowiązującego kodeksu postępowania administracyjnego, skutkiem czego doręczenie nie było prawnie skuteczne.

Wojewoda Mazowiecki decyzją nr [redacted] z dnia [redacted] r. przekazał m.st. Warszawie nieodpłatnie na własność nieruchomości położoną w Warszawie na terenie Dzielnicy Wola przy ul. Wolność 1/3, oznaczoną w ewidencji gruntów jako działka nr [redacted] o powierzchni [redacted] m² i nr [redacted] o powierzchni [redacted] m² z obrębem [redacted]. Grunt o powierzchni [redacted] m², oznaczony w ewidencji gruntów jako działka nr [redacted] z obrębem [redacted] stanowi drogę publiczną - ulicę Żytnią. Droga ta została zaliczona do kategorii dróg powiatowych i stanowi obecnie własność m. st. Warszawy.

Prezydent m.st. Warszawy ponownie rozpoznając wniosek o przyznanie własności czasowej decyzją z dnia [redacted] r. nr [redacted] odmówił spółce „P [redacted]” i [redacted]. T. [redacted] Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie ustanowienia na jej rzecz prawa użytkowania wieczystego gruntu o powierzchni [redacted] m² położonego w Warszawie przy ul. Wolność 1/3 (d. ul. Żytnia 10) opisanego w ewidencji gruntów jako działki [redacted] - część o powierzchni [redacted] m², nr [redacted] - część o powierzchni [redacted] m² i nr [redacted] - część o powierzchni [redacted] m² z obrębem [redacted], dla którego prowadzona była księga hipoteczna pod nazwą „Nieruchomość w mieście Warszawie pod nr [redacted]”. W uzasadnieniu decyzji wskazał, że na działkach [redacted] i [redacted] z obrębem [redacted] znajduje się budynek XXX Liceum Ogólnokształcącego im. J. Śniadeckich wraz z towarzyszącymi urządzeniami sportowymi i rekreacyjnymi, tj. boiskami sportowymi, bieżniami, placami zabaw i terenami zielonymi. Natomiast działka [redacted] z obrębem [redacted] stanowi drogę publiczną, tj. ulicę Żytnią, zaliczaną do kategorii dróg powiatowych.

„P [redacted]” i [redacted]. T. [redacted] Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie wniosła do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie odwołanie od decyzji Prezydenta m. st. Warszawy Nr [redacted] z dnia [redacted] r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z dnia [redacted] r. KOC [redacted] w trybie art. 138 § 2 k.p.a. uchyliło powyższą decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpoznania. Stwierdziło, że brak planów miejscowych w świetle obowiązującego prawa nie stanowi przeszkody w wydawaniu decyzji o ustanowieniu prawa

użytkowania wieczystego na rzecz dotychczasowych właścicieli gruntów warszawskich i ich następców. Podstawą do dysponowania przez władze miasta tymi gruntami jest wiążące te władze - jako akt kierownictwa wewnętrznego - studium, a wyrażenie woli gminy w odniesieniu do obywateli może nastąpić tylko w oparciu o przepisy prawa powszechnie obowiązującego, które stanowią wyłączną podstawę decyzji administracyjnych. W ocenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie, Prezydent m. st. Warszawy nie ustalił również czy na tej części działek nr . i , które poprzednio wchodziły w skład działki przy ul. Żytniej 10, znajduje się budynek szkolny czy też urządzenia sportowe i rekreacyjne. Nie ustalono również czy cała działka nr stanowi drogę publiczną i jak jest wykorzystywany grunt stanowiący dawną część gruntu przy ul. Żytniej 10.

Prezydent m.st. Warszawa decyzją z dnia 10 września 2009 r. Nr 415/GK/DW/2009, działając na podstawie art. 7 ust 1, 2 i 3 dekretu, art. 1 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 41, poz. 361 ze zm.), art. 39 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 104 i art. 154 k.p.a., orzekł:

- I. uchylić decyzję Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia r. znak r. znak ;
- II. ustanowić na lat 99 użytkowanie wieczyste do gruntu niezabudowanego o łącznej powierzchni m² położonego w Warszawie przy ul. Wolność 1/3 (d. ul. Żytniej 10), opisanego w ewidencji gruntów jako działka nr o pow. m² z obrębem oraz działka nr o powierzchni m² z obrębem na rzecz spółki „P i . T Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie KRS nr ;
- III. ustalić czynsz symboliczny z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu opisanego w pkt I decyzji w wysokości zł netto;
- IV. odmówić ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu pochodzącego z przedmiotowej nieruchomości hipotecznej stanowiącego obecnie działkę ew. nr - część o pow. m² stanowiącej teren ul. Żytniej.

Prezydent m. st. Warszawy ponadto orzekł, że:

- V. aktualnie przedmiotowy teren nie jest objęty żadnym obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. W obowiązującym studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego m. st. Warszawy (Uchwała nr Rady m. st. Warszawy z dnia

W przypadku (z 2000 r.) nieruchomości ta znajduje się w strefie oznaczonej symbolem M1.30 – tereny o przewadze zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;

VI. korzystanie z nieruchomości przez wieczystych użytkowników powinno być zgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w przypadku jego uchwalenia;

VII. w przypadku zbycia prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich przez wieczystych użytkowników, o których mowa w pkt I decyzji „czynsz symboliczny” z tytułu użytkowania wieczystego gruntu - osoby te uiszczają na zasadach ogólnych określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Nie dotyczy to nabywania prawa użytkowania wieczystego w drodze dziedziczenia oraz jego nabycia przez osoby bliskie;

VIII. decyzja, z chwilą, gdy stanie się ostateczna, będzie stanowiła podstawę do zawarcia w formie aktu notarialnego umowy ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu opisanego w pkt I decyzji. Niestawienie się nabywców bez usprawiedliwienia w Kancelarii Notarialnej, w celu podpisania umowy ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu w wyznaczonym terminie, będzie stanowiło podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia niniejszej decyzji jako bezprzedmiotowej;

IX. nieprzestrzeganie przez użytkowników wieczystych warunku określonego w pkt VI może skutkować rozwiązaniem umowy;

X. umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu i grunt może być odebrany przed upływem określonego w niej terminu również w przypadku korzystania z gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem lub naruszenia postanowień umowy;

XI. w razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego gruntu na skutek upływu okresu ustalonego w umowie albo na skutek rozwiązania umowy przed upływem tego okresu, użytkownikom wieczystym przysługuje wynagrodzenie za budynki i inne urządzenia. Wynagrodzenie winno być równe wartości tych budynków i urządzeń określonej na dzień wygaśnięcia użytkowania wieczystego. Za budynki i urządzenia wzniesione wbrew postanowieniom umowy wynagrodzenie nie przysługuje;

XII. ustanowione niniejszą decyzją prawo użytkowania wieczystego gruntu nie narusza praw osób trzecich istniejących w dniu jego ustanowienia;

XIII. prawa i obowiązki użytkowników wieczystych nie wymienione w decyzji regulują przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz kodeksu cywilnego.

Prezydent m.st. Warszawy w uzasadnieniu decyzji reprivatyzacyjnej wskazał, że wbrew twierdzeniom zawartym w decyzji Ministra Infrastruktury z dnia [redacted] r., znak: [redacted], decyzja Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy weszła do obrotu prawnego. Została ona bowiem wysłana na adres wskazany przez Spółkę, Spółka zaś nie poinformowała organu o zmianie swojego adresu. Decyzja ta została zatem doręczona stosownie do treści art. 38 § 1 i 2 k.p.a. Prezydent m.st. Warszawy dodatkowo zauważył, że decyzja Prezydium stanowiła także podstawę wpisu w księdze wieczystej Skarbu Państwa jako właściciela przedmiotowej nieruchomości. Wobec powyższego Prezydent m.st. Warszawy uznał, że decyzja Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia [redacted] r. znak [redacted] rażąco narusza słuszny interes strony i należało ją uchylić.

Umową z dnia [redacted] r. Numer rep A [redacted], sporządzoną przed Notariuszem w Warszawie M [redacted] W [redacted] oddano ww. grunt w użytkowanie wieczyste „P [redacted] i [redacted] T [redacted]” Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie.

Prokurator Regionalny w Warszawie w dniu [redacted] r. wniósł sprzeciw od decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 10 września 2009 r., nr 415/GK/DW/2009, zarzucając jej naruszenie art. 154 § 1 i 2 k.p.a. oraz art. 7, art. 77 § 1 k.p.a., art. 80 k.p.a. i art. 107 § 3 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy.

W uzasadnieniu sprzeciwu wskazano, że Prezydent m.st. Warszawy uchylając w trybie art. 154 k.p.a. decyzję Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia [redacted] r. znak [redacted] o odmowie na rzecz „P [redacted] i [redacted] T [redacted]” Spółka Akcyjna prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Żytniej 10 i ponownie rozpoznając wniosek z dnia 21 stycznia 1949 r. złożony przez „P [redacted] i [redacted] T [redacted]” Spółka Akcyjna o przyznanie spółce, za czynszem symbolicznym, prawa własności do ww. nieruchomości, dopuścił się rażącego naruszenia prawa. Według Prokuratora Prezydent m.st. Warszawy wydając decyzje w trybie art. 154 k.p.a. zastosował go do postępowania, w którym obowiązują przepisy prawa materialnego, tj. art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. Ponadto Prokurator podniósł, że w ww. trybie nie można dokonać zmiany decyzji dotkniętej wadą nieważności oraz organ nie wyjaśnił jaki to słuszny interes strony uzasadnił uchylenie decyzji.

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie zgromadzonych w sprawie o sygn. akt KR III R 39/19 materiałów, tj. akt postępowania dotyczących reprivatyzacji

nieruchomości przy ul. Wolność 1/3 (d. ul. Żytniej 10) zakończonej decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 10 września 2009 r. Nr 415/GK/DW/2009.

Dokumenty zgromadzone w postępowaniu przed Komisją nie zostały podważone żadnymi innymi dowodami ani nie były kwestionowane przez strony.

III.

Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja zważyła, co następuje:

1. Przedmiot postępowania rozpoznawczego

1.1. Przedmiotem rozpatrzenia przez Komisję jest decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 10 września 2009 r. Nr 415/GK/DW/2009. Decyzją z dnia 10 września 2009 r. Nr 415/GK/DW/2009 Prezydent m. st. Warszawa, działając na podstawie art. 7 ust 1, 2 i 3 dekretu, art. 1 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 41, poz. 361 ze zm.), art. 39 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 104 i art. 154 k.p.a., orzekł uchylić decyzję Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 1990 r. znak [redacted] (pkt I); ustanowić na lat 99 użytkowanie wieczyste do gruntu niezabudowanego o łącznej powierzchni [redacted] m² położonego w Warszawie przy ul. Wolność 1/3 (d. ul. Żytniej 10), opisanego w ewidencji gruntów jako działka nr [redacted] o pow. [redacted] m² z obrębem [redacted] oraz działka nr [redacted] o powierzchni [redacted] m² z obrębem [redacted] na rzecz spółki „P [redacted]” s.i. [redacted] Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie KRS nr [redacted] (pkt II); ustalić czynsz symboliczny z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu opisanego w pkt I decyzji w wysokości [redacted] zł netto (pkt III); odmówić ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu pochodzącego z przedmiotowej nieruchomości hipotecznej stanowiącego obecnie działkę ew. nr [redacted] - część o pow. [redacted] m² stanowiącej teren ul. Żytniej (pkt IV).

1.2. Zgodnie z art. 2 ust 3 ustawy decyzja Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 10 września 2009 r. nr 415/GK/DW/2009 spełnia kryteria decyzji reprivatyzacyjnej, przez którą należy m.in. rozumieć decyzję ostateczną albo nieostateczną właściwego organu w przedmiocie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej albo w przedmiocie odmowy uwzględnienia wniosku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu. Zatem niewątpliwie jest to decyzja, wywołująca skutek w postaci ustanowienia prawa użytkowania

wieczystego przedmiotowej nieruchomości na rzecz spółki „P...”. i... T...
Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie.

1.3. Zgodnie z art. 154 § 1 k.p.a. decyzja ostateczna, na mocy, której żadna ze stron nie nabyła prawa, może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. W przypadkach określonych w § 1 właściwy organ wydaje decyzję w sprawie uchylecia lub zmiany dotychczasowej decyzji (art. 154 § 2 k.p.a.).

Jak zauważa się w orzecznictwie, postępowanie prowadzone na podstawie art. 154 i 155 k.p.a. jest postępowaniem nadzwyczajnym, którego przedmiotem – w przeciwieństwie do postępowania głównego (rozpoznawczego) – nie jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, lecz przeprowadzenie weryfikacji wydanej już decyzji ostatecznej z jednego tylko punktu widzenia, a mianowicie, czy za zmianą (uchyleniem) przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony (wyrok NSA z 13 sierpnia 1997 r., III SA 854/96, Legalis).

2. Uchylenie decyzji Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia r. znak , która nie weszła do obrotu prawnego

2.1. W ocenie Komisji decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 10 września 2009 r., nr 415/GK/DW/2009 została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

2.2. Pojęcie rażącego naruszenia prawa pojawia się w art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a., gdzie jest jedną z przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych. W orzecznictwie oraz doktrynie przyjmuje się, że o rażącym naruszeniu prawa można mówić tylko wówczas gdy proste zestawienie treści rozstrzygnięcia z treścią zastosowanego przepisu prawa wskazuje na ich oczywistą niezgodność (vide: wyrok NSA z dnia 12 grudnia 1988 r., w sprawie III SA 481/88 niepubl.; J.Jendrośka, B.Adamiak, Zagadnienie rażącego naruszenia prawa w postępowaniu administracyjnym, PiP 1986, z. 1 s. 69 i nast.; J.Borkowski, Glosa do wyroku NSA z dnia 19 listopada 1992 r. sygn. akt SA/Kr 914/92, PS 1994, nr 7-8, s. 163 i nast.). W konsekwencji traktowanie naruszenia prawa jako rażącego może mieć miejsce tylko wyjątkowo, gdy jego waga jest znacznie większa niż stabilność ostatecznej decyzji. Przy czym podkreśla się także, że rażące naruszenie prawa to takie, które jest niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności (vide: A.Zieliński, O rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 k.p.a. Polemiki, PiP 1986, z 2 s. 104 i nast.; wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 1984 r. sygn. akt II SA 737/84, GAP 1988, nr 18, s. 45).

O rażącem naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. decydują łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze - skutki, które wywołuje decyzja (na temat tego pojęcia por. M. Sieniuc, Rażące naruszenie prawa w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, w: Kodyfikacja postępowania administracyjnego, Na 50-lecie k.p.a., red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 709-718 i tam powołane judykaty). Oczywistość naruszenia prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia, a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną. Skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności - skutki gospodarcze lub społeczne skutki naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organ praworządnego państwa (tak wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2017 r., II OSK 2506/16, LEX nr 2366925).

W ocenie Komisji w niniejszej sprawie doszło do wydania decyzji administracyjnej z rażącem naruszeniem prawa. W literaturze wskazuje się, że pojęcie "prawo" w zwrocie "rażące naruszenie prawa" powinno być rozumiane szeroko, obejmując swoim zakresem przepisy prawa materialnego, procesowego oraz przepisy o charakterze ustrojowym (J. Borkowski, w: Adamiak, Borkowski, Komentarz, 2009, s. 599). Podobne stanowisko reprezentuje orzecznictwo (vide: wyrok WSA w Rzeszowie z 8 maja 2014 r. II SA/Rz 194/14, Legalis, gdzie stwierdzono, że: „Naruszenie prawa to naruszenie prawa materialnego, procesowego oraz przepisów o charakterze ustrojowym i kompetencyjnym. Można, wobec tego stwierdzić, że chodzi o wszystkie normy prawne regulujące działanie administracji publicznej w indywidualnych sprawach, niezależnie od tego, z jakich przepisów prawa się wywodzą”).

W orzecznictwie jak i piśmiennictwie, ukształtował się pogląd, wedle którego z rażącem naruszeniem przepisów proceduralnych mamy do czynienia w przypadku, gdy naruszenie tych przepisów ma charakter rażący i pozostaje w związku z ostatecznym rozstrzygnięciem sprawy. Można by zatem mówić o rażącem ich naruszeniu wówczas, gdy w sposób nie budzący wątpliwości, a więc oczywisty, nie zastosowano by ich w trakcie prowadzonego postępowania lub zastosowano by je oczywiście nieprawidłowo. Naruszenie prawa procesowego w sposób rażący to takie naruszenie, które prowadzić musi do podjęcia wadliwego rozstrzygnięcia z tego właśnie powodu, musi przekładać się bezpośrednio na treść decyzji i musi w niej tkwić (vide: wyrok NSA z dnia 13 października 2016 r., II OSK 3347/14, LEX nr 2169138).

2.3. Komisja w toku przeprowadzonego postępowania rozpoznawczego ustaliła, że w pkt I. decyzji reprivatyzacyjnej z dnia 10 września 2009 r., nr 415/GK/DW/2009 Prezydent m.st. Warszawy na podstawie art. 154 k.p.a. uchylił decyzję Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia r. znak

Zgodnie z art. 154 § 1 k.p.a. decyzja ostateczna, na mocy, której żadna ze stron nie nabyła prawa, może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, lub przez organ wyższego stopnia, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. W przypadkach wymienionych w § 1 właściwy organ wydaje decyzję w sprawie uchylecia lub zmiany dotychczasowej decyzji (art. 154 § 2 k.p.a.). W sprawach należących do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego do zmiany lub uchylecia decyzji, o której mowa w § 1 oraz w art. 155, właściwe są organy tych jednostek (art. 154 § 3 k.p.a.). Wyżej wymienia treść art. 154 k.p.a. obowiązywała na dzień wydania decyzji reprivatyzacyjnej od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 11 kwietnia 2011 r.

Decyzja Prezydenta m. st. Warszawy wydana została po uruchomieniu nadzwyczajnego trybu weryfikacji decyzji, jakim jest zmiana lub uchylecie decyzji ostatecznej w trybie art. 154 k.p.a. W toku postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie powołanego przepisu, właściwy organ administracji publicznej nie jest uprawniony do ponownego, merytorycznego (rozpoznawczego) rozpatrzenia sprawy zakończonej decyzją ostateczną, lecz zobligowany jest wyłącznie do stwierdzenia, czy za zmianą bądź uchyleciem decyzji ostatecznej, na mocy, której żadna ze stron nie nabyła prawa, przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony. W przeciwnym razie instytucja ta stanowiłaby niejako kolejną instancję, nieprzewidzianą przez obowiązujące przepisy postępowania administracyjnego (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 411/10 i z dnia 19 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 1265/10 - dostępne w centralnej bazie orzeczeń sądów administracyjnych: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Z treści cytowanego wyżej przepisu wynikają trzy przesłanki, których spełnienie może skutkować zmianą bądź uchyleciem wydanej decyzji administracyjnej:

- po pierwsze, musi istnieć decyzja ostateczna, a więc taka, od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 16 § 1 k.p.a.);
- po drugie, na jej mocy żadna ze stron nie nabyła prawa, a więc musi to być decyzja, która nie kreuje prawa nabytego dla strony postępowania;
- po trzecie, za jej uchyleciem lub zmianą muszą przemawiać interes społeczny lub słuszny interes strony.

Komisja pragnie zauważyć, że omówione przesłanki muszą zostać spełnione łącznie, a niezastnienie jednej z nich skutkuje niemożnością zmiany lub uchylenia decyzji (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 stycznia 2012 r., sygn. akt VII SA/Wa 993/11 oraz z dnia 28 listopada 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 1156/11). Zwrócić też trzeba uwagę na to, że organ administracji stosuje art. 154 k.p.a. według swego swobodnego uznania, co wynika z użycia w nim zwrotu "może".

Przepis art. 154 § 1 k.p.a. daje zatem podstawy do wzruszenia decyzji, która cechuje się tym, że jest ostateczna, a żadna ze stron nie nabyła z niej praw w sferze prawa materialnego (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. IV SA/Wr 831/17).

W ocenie Komisji, w przedmiotowej sprawie brak było decyzji podlegającej uchyleniu przez Prezydenta m.st. Warszawy w trybie art. 154 k.p.a., bowiem decyzja Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia [redacted] r. znak [redacted] nie weszła do obrotu prawnego.

Należy podkreślić, że Minister Infrastruktury decyzją z dnia [redacted] r. [redacted] umorzył postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia [redacted] r. nr [redacted]. W uzasadnieniu tej decyzji wskazał, że w aktach własnościowych dla przedmiotowej nieruchomości zachował się wniosek „P [redacted] i [redacted] Spółki Akcyjnej z siedzibą w Warszawie z dnia [redacted] r. z pieczęcią potwierdzającą jego wpływ do Wydziału Polityki Budowlanej, Zarządu Miejskiego w m.st. Warszawie w dniu [redacted] r. o przyznanie prawa własności czasowej do terenu nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Żytniej 10, ozn. nr hip. [redacted]. Na ww. wniosku widnieje adres Biura Zarządu, Magazynów i Fabryki Spółki -Warszawa, ul. G [redacted] nr [redacted]. W następstwie złożonego wniosku Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie decyzją z dnia [redacted] r. odmówiło dotychczasowemu właścicielowi przyznania prawa własności czasowej do gruntu przedmiotowej nieruchomości. W rozdzielniku ww. decyzji jako jej adresata wpisano o Firmę „P [redacted] i [redacted] T [redacted] Spółka Akcyjna i podano adres Warszawa ul. G [redacted]. W aktach własnościowych zachowała się również koperta zawierająca w środku decyzję dekretową z dnia [redacted] r. skierowaną do Spółki Akcyjnej „P [redacted] i [redacted] T [redacted] Spółka Akcyjna na adres Warszawa ul. G [redacted]. Na zwrotnym potwierdzeniu odbioru odnotowano – „Warszawa ul. G [redacted], instytucja nieznana dn. 17.07.” i nieczytelny podpis. W tych samych aktach zachowało się obwieszczenie Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy, Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszaniowej z dnia [redacted] r.

nr _____ wydane w trybie art. 45 k.p.a. dla nieznanej z miejsca pobytu Spółki Akcyjnej „P_____” i _____, dla której sąd nie wyznaczył przedstawiciela. Następnie, w dniu _____ r. w księdze nr hip. _____ dokonano wpisu prawa własności na rzecz Skarbu Państwa Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie, Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej na wniosek z dnia _____ r. i na podstawie decyzji Prezydium Rady Narodowej z dnia _____ r. (zawiadomienie Państwowego Biura Notarialnego w Warszawie z dnia _____ r. dot. _____). Wyżej wymienione obwieszczenie dokonane zostało w trybie ówczasnie obowiązującego art. 45 k.p.a., zgodnie z którym pisma skierowane do osób nieznanymi z miejsca pobytu, dla których sąd nie wyznaczył przedstawiciela pozostawia się w aktach sprawy, o czym wywiesza się obwieszczenie w biurze wymienionych w tym przepisie organów.

W związku z powyższym Minister Infrastruktury uznał, że Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy zastosowało tryb przewidziany w art. 45 k.p.a. bez wcześniejszego ustalenia aktualnego adresu Spółki (który można było ustalić w oparciu o rejestr handlowy), jak również nie wystąpiło do sądu o ustanowienie przedstawiciela dla osoby nieznanej z miejsca pobytu. Zdaniem Ministra Infrastruktury oznacza to, że decyzja Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia _____ r. nr _____ nie weszła do obrotu prawnego, bowiem podejmując czynności mające na celu doręczenie ww. decyzji Spółce Akcyjnej „P_____” i _____, organ naruszył przepis art. 45 ówczasnie obowiązującego k.p.a., skutkiem czego doręczenie nie było prawnie skuteczne.

Zupełnie odmiennej oceny dokonał Prezydent m.st. Warszawy, który w decyzji reprivatyzacyjnej stwierdził, że „Wbrew twierdzeniom Ministra Infrastruktury w/w Decyzja Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy weszła jednak do obrotu prawnego. Została ona bowiem wysłana na adres wskazany przez Spółkę, Spółka zaś nie poinformowała organu o zmianie swojego adresu. Decyzja ta została zatem doręczona stosownie do treści art. 38 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 30 poz. 168 z późn. zm.)”.

Stanowisko Prezydenta m. st. Warszawy jest nie tylko sprzeczne z ostateczną decyzją Ministra Infrastruktury z dnia _____ r., ale również z prawomocnym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 stycznia 2003 r., sygn. akt I SA _____. Sąd w tym orzeczeniu wyraził wątpliwość czy decyzja Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy weszła do obrotu prawnego. Sąd stwierdził, że decyzja ta została pozostawiona w aktach ze skutkiem doręczenia, po wcześniejszym obwieszczeniu w urzędzie,

jako przeznaczona dla nieznanego z miejsca pobytu adresata, dla którego sąd nie wyznaczył przedstawiciela, podczas gdy z akt nie wynika, aby wydający ją organ podjął czy to wysiłek ustalenia aktualnego adresu, czy też rzeczywiście wystąpił do sądu powszechnego o wyznaczenie przedstawiciela dla spółki „P. . . . T. . . .”, lecz nie uzyskał stosownego orzeczenia. Nie wiadomo zatem, czy zostały spełnione przesłanki pozwalające skorzystać z tej formy doręczenia, czy też działano dowolnie i doręczenie nie było prawnie skuteczne, co powinien wyjaśnić organ nadzoru, aby ustalić, czy istnieje przedmiot postępowania nadzorczego. Sąd ponadto zwrócił uwagę, że organ był bezczynny od 1949 r. do dnia wydania decyzji w 1971 r.

Komisja w pełni podziela stanowisko wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 stycznia 2003 r., sygn. akt I SA oraz decyzji Ministra Infrastruktury z dnia r. Oznacza to, że Prezydent m.st. Warszawy uchylił decyzję Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy, która nie weszła do obrotu prawnego, czym rażąco naruszył art. 154 k.p.a.

Komisja zwraca uwagę, że od dnia złożenia wniosku dekretowego do dnia wydania decyzji przez Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy minęły ponad 22 lata. Po tak znacznym upływie czasu oraz wprowadzeniu na terenie Polski ustroju realnego socjalizmu działanie organu administracji publicznej polegające na wysłaniu decyzji odmownej na adres wskazany we wniosku dekretowym rażąco naruszało słuszny interes strony. W aktach sprawy nie można odnaleźć śladów jakiegokolwiek aktywności Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy polegającej na ustaleniu czy wnioskodawca dekretowy nadal znajduje się pod wskazanym na wniosku adresem oraz czy w ogóle istnieje. Z akt sprawy wynika, że w dniu

. . . . r. została zawarta umowa, na skutek której spółka „P. . . . T. . . .” Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie została przekształcona w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością pod firmą „P. . . . T. . . .” Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie. Zmiana ta została wpisana do Rejestru Handlowego w dniu r. pod nr RHB Ponadto z odpisu poświadczonego z Rejestru Handlowego dział Nr wynika, że Sąd Okręgowy w Warszawie z dnia r. ogłosił upadłość „P. . . . T. . . .” Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie. Postępowanie upadłościowe w dniu r. zostało umorzone. Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy zaniechało zatem ustalenia podstawowych w przedmiotowej sprawie okoliczności, tj. czy strona jeszcze istnieje, a jeżeli tak, to jaka jest forma osobowości prawnej oraz jaki posiada adres na dzień wydania przez Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy decyzji z dnia r. W związku z powyższym należy uznać za rażąco

naruszające prawo stanowisko Prezydenta m. st. Warszawy, zgodnie z którym decyzja Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy weszła do obrotu prawnego, gdyż została doręczona stosownie do treści art. 38 § 1 i 2 obowiązującego wówczas k.p.a. Zgodnie z treścią tego przepisu, w obowiązującym wówczas brzmieniu, „w toku postępowania strony oraz ich przedstawiciele i pełnomocnicy mieli obowiązek zawiadomić organ administracji państwowej o każdej zmianie swego adresu. W razie zaniedbania tego obowiązku uznawano za skuteczne doręczenie pisma pod dotychczasowym adresem.

Z kolei art. 45 ówczesnie obowiązującego k.p.a. przewidywał, że pisma skierowane do osób nieznanymi z miejsca pobytu, dla których sąd nie wyznaczył przedstawiciela, pozostawia się w aktach sprawy, o czym wywiesza się obwieszczenie na okres czternastu dni w biurze gromadzkiej rady narodowej (prezydium miejskiej, dzielnicowej rady narodowej, rady narodowej osiedla). Pisma te uważa się za doręczone w ostatnim dniu okresu, na który wywieszono obwieszczenie. Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy powołując się na ówczesnie obowiązujący art. 45 k.p.a., wydało obwieszczenie z dnia [redacted] r. nr [redacted] dla nieznaney z miejsca pobytu Spółki Akcyjnej pod Firmą „P [redacted] i [redacted].

Jak słusznie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 28 stycznia 2003 r. oraz Minister Infrastruktury w decyzji z dnia [redacted] r., rozstrzygnięcie Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy nie weszło jednak do obrotu prawnego, bowiem podejmując czynności mające na celu doręczenie ww. decyzji Spółce Akcyjnej pod Firmą „P [redacted] i [redacted], organ naruszył przepis art. 45 ówczesnie obowiązującego k.p.a., skutkiem czego doręczenie nie było prawnie skuteczne.

Komisja na poparcie swego stanowiska pragnie powołać się na treść wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 października 2015 r., sygn. akt I OSK 1905/15 oraz wyroku z dnia 4 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 1833/17. Sąd uznał za nieprawidłowe doręczenie decyzji Naczelnika Dzielniczy [...] z dnia [...] marca 1978 r. przez wywieszenie na tablicy ogłoszeń Dzielnicowego Zarządu Gospodarki Terenami. Stwierdził, że „w świetle obowiązujących w dacie wydania kwestionowanej decyzji przepisów kodeksu postępowania administracyjnego decyzję doręcza się stronom na piśmie (art.101 § 1), a zatem ustawodawca nie przewidział możliwości doręczenia decyzji przez obwieszczenie. Przepisy ustawy będącej podstawą wydania kwestionowanej decyzji również nie przewidywały możliwości jej doręczenia w drodze obwieszczenia. Stosownie zaś do art. 45 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania badanej decyzji: "Pisma skierowane do osób nieznanymi z miejsca pobytu, dla których sąd nie wyznaczył przedstawiciela, pozostawia się w aktach

sprawy, o czym wywiesza się obwieszczenie na okres czternastu dni w biurze gromadzkiej rady narodowej (prezydium miejskiej, dzielnicowej rady narodowej, rady narodowej osiedla). Pisma te uważa się za doręczone w ostatnim dniu okresu, na który wywieszono obwieszczenie." Z akt sprawy bezspornie wynika, że decyzja Naczelnika Dzielnic K. z dnia [...] marca 1978 r. została doręczona PGM "Śródmieście", ROM " Stare Miasto", PBN w K. i Urzędowi m. K. Ponadto wywieszona na tablicy ogłoszeń Biura Ogólno-Organizacyjnego. Gdyby zatem nawet rozważyć zastosowanie sposobu doręczenia określonego w art. 45 k.p.a., **to z akt sprawy nie wynika, że toczyło się postępowanie o wyznaczenie przedstawiciela dla osób nieznanymi z miejsca pobytu**". Komisja jednocześnie stwierdza, że ustalenie przez Prezydenta m. st. Warszawy zawarte w decyzji reprivatyzacyjnej, zgodnie z którym orzeczenie Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy z r. zostało prawidłowo doręczone i weszło do obrotu prawnego rażąco narusza wyrażoną w art. 8 k.p.a. zasadę zaufania do organów administracji publicznej. Jak już wyższej wskazano Minister Infrastruktury decyzją z dnia r. umorzył postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia r. nr stwierdzając, że brak jest przedmiotu orzekania, a postępowanie jest bezprzedmiotowe, bowiem podejmując czynności mające na celu doręczenie orzeczenia spółce „P ” . i . T Spółka Akcyjna organ naruszył przepis art. 45 ówczesnego obowiązującego kodeksu postępowania administracyjnego, skutkiem czego doręczenie nie było prawnie skuteczne. Oznacza to, że aktualnie w obrocie prawnym istnieją dwie sprzeczne ze sobą decyzje administracyjne, tj. decyzja Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 10 września 2009 r. nr 415/GK/DW/2009 uchylająca w pkt I decyzję Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia r. nr i jednocześnie ustanawiająca w pkt II użytkowanie wieczyste przedmiotowej nieruchomości pobożnej przy ul. Wolność 1/3 (dawna ul. Żytnia 10) na rzecz spółki „P ” . i . T Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie oraz ostateczna decyzja Ministra Infrastruktury z dnia r. umarzająca postępowanie z uwagi na jego bezprzedmiotowość w sprawie nieważności decyzji Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia r. nr o odmowie przyznania użytkowania wieczystego dotychczasowemu właścicielowi firmie „P ” . i . Tarasiewicz Spółka Akcyjna.

Takie działanie Prezydenta m.st. Warszawy rażąco naruszyło zasadę praworządnego działania organów administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, tj. art. 8 k.p.a. Zgodnie z poglądami doktryny i judykatury "w odniesieniu do przepisów postępowania administracyjnego za rażąco

naruszające należy uznać oczywiste niezastosowanie lub nieprawidłowe zastosowanie ogólnych zasad postępowania administracyjnego, w stopniu powodującym istotne ograniczenia uprawnień strony postępowania (wyrok NSA z: 8 czerwca 1983 r., I SA 355/83, ONSA 1983/1/40 s. 241-243; 25 kwietnia 2007 r. I OSK 790/06, Lex 337017).

3. Zastosowanie trybu z art. 154 k.p.a. do decyzji związanej

Decyzje podejmowane w trybie art. 154 k.p.a., mają charakter decyzji uznaniowych, a pogląd ten należy uznać za utrwalony w orzecznictwie. Powyższy przepis może mieć zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do decyzji opartych o uznanie administracyjne, gdzie organ ma możliwość swobody decyzyjnej w orzekaniu, w ramach której może uwzględnić interes społeczny lub słuszny interes strony. Z powyższych względów nie można tego przepisu stosować dla uchylenia lub zmiany „decyzji związanych”, tj. takich, przy wydaniu których organowi nie przysługuje żaden luz decyzyjny, gdyż bezwzględnie obowiązujący przepis prawa materialnego zobowiązuje go, przy ustaleniu istnienia określonych w nim przesłanek, do wydania takiej decyzji (wyrok NSA z dnia 25 lutego 2011 r., IOSK 607/10, LEX nr 784233; wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2013 r., II OSK 756/12, LEX nr 1376778). Tymczasem w niniejszej sprawie, materialnoprawa podstawa decyzji Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia r. znak , orzekającej o odmowie ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego, tj. art. 7 dekretu, nie przewidywała po stronie organu żadnego luzu decyzyjnego w zakresie przyznania lub odmowy przyznania użytkowania wieczystego na rzecz uprawnionych podmiotów. Organ po ustaleniu istnienia wymaganych przesłanek, od których zależało przyznanie takiego prawa, zobowiązany był do wydania decyzji o określonej treści.

Komisja na poparcie wyżej wskazanego stanowiska pragnie powołać się na opinię wyrażoną przez NSA w wyroku z dnia 13 marca 2015 r. sygn. I OSK 1667/13, zgodnie z którym w trybie art. 154 k.p.a. nie mogą być uchylane lub zmieniane tzw. decyzje związane, przy wydawaniu których przepisy prawa nie pozwalają organom na swobodne uznanie. Nie można więc wzruszyć w drodze art. 154 k.p.a. każdej decyzji ostatecznej, na mocy, której żadna ze stron nie nabyła prawa, biorąc pod uwagę jedynie interes społeczny lub słuszny interes strony. Subiektywny interes strony nie może być sprzeczny z jednobrzmiącym przepisem prawa, nie może też go zastępować. Identyczne stanowisko, co do niemożności wzruszenia decyzji w trybie art. 154 k.p.a. w sprawach, w których wyłączone jest rozpoznanie w ramach tzw. uznania administracyjnego, zaprezentował NSA w wyrokach z dnia 11 października 2005 r., sygn. akt

I OSK 815/05, z dnia 8 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 1693/11, z dnia 26 stycznia 2007 r., sygn. akt II OSK 232/06, z dnia 5 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 18/08 uznając, że decyzja w sprawie użytkowania wieczystego części gruntu i jednocześnie odmowy ustanowienia tego prawa do innej części, wynika ze ściśle określonych przesłanek ustawowych i nie pozostawia organowi luzu decyzyjnego. Ponadto, zgodnie ze stanowiskiem doktryny zaprezentowanym w komentarzu do art. 154 k.p.a. pod red. Hauser 2020, wyd. 6/Malanowski (Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz 2020, wyd. 6), na podstawie art. 154 k.p.a. nie mogą być uchylane lub zmieniane tzw. decyzje związane, przy wydaniu których przepisy prawa nie pozwalają organom na swobodne uznanie. Tę okoliczność, tj. to, czy decyzja mająca być zmieniona w trybie art. 154 k.p.a. jest decyzją swobodną, czy związaną, organ powinien zbadać w pierwszej kolejności. W sprawach, w których nie jest możliwe rozpoznanie sprawy w ramach tzw. uznania administracyjnego, wzruszenie decyzji ostatecznej w trybie art. 154 k.p.a. nie jest możliwe (zob. m.in. wyr. NSA z 12 czerwca 2008 r., II OSK 195/08, Legalis).

Uchylenie lub zmiana decyzji na podstawie przepisów art. 154 k.p.a. i art. 155 k.p.a. nie wiąże się z oceną tej decyzji jako nieprawidłowej (teza pierwsza wyroku NSA z 18 czerwca 1999 r., III SA 7391/98, LEX nr 46236). Wadliwość takiej decyzji może polegać, co najwyżej, na nieodpowiednim rozumieniu (w zakreślonych prawem granicach) interesu społecznego lub słusznego interesu strony (wyrok NSA z 4 października 1999 r., IV SA 1434/97, LEX nr 48678).

W ocenie Komisji przedmiotowa decyzja została wydana z rażąco obrażającą art. 154 k.p.a. Postępowanie administracyjne prowadzone na podstawie art. 154 lub 155 k.p.a. jest samodzielnym postępowaniem stanowiącym - obok wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności decyzji - jeden z nadzwyczajnych trybów wzruszenia decyzji administracyjnej, umożliwiający zmianę lub uchylenie decyzji. O ile jednak tryb wznowieniowy i tryb stwierdzenia nieważności dotyczą decyzji dotkniętych wadami kwalifikowanymi, to postępowanie w trybie art. 154 lub 155 k.p.a. dotyczy wzruszenia decyzji dotkniętych wadami niekwalifikowanymi oraz decyzji niewadliwych. Uchylenie lub zmiana decyzji na podstawie art. 154 k.p.a. może zatem nastąpić tylko wówczas, gdy brak jest podstaw prawnych do uchylenia lub zmiany decyzji przy zastosowaniu art. 145 § 1 lub art. 156 k.p.a. Celem tego postępowania jest bowiem ustalenie, czy zachodzą przesłanki do uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej określone w art. 154 k.p.a. i czy takiemu ewentualnemu uchyleniu lub zmianie nie sprzeciwiają się przepisy szczególne. Przewidziane w kodeksie i przepisach szczególnych nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego oparte są o zasadę niekonkurencyjności, polegającą na tym, że ich rolą jest usuwanie wyłącznie określonych wad decyzji i tryby te nie

mogą być stosowane zamiennie. Pierwszeństwo ma przy tym tryb najdalej idący, to znaczy tryb prowadzący do usunięcia skutków wydania wadliwej decyzji *ex tunc* - od chwili jej wejścia do obrotu prawnego. Postępowaniu nadzwyczajnemu, mającemu na celu podważenie ostatecznej decyzji administracyjnej z powodu jej wadliwości należy przypisać pierwszeństwo w stosunku do innych trybów postępowania administracyjnego wynikających z przepisów prawa materialnego, mogących doprowadzić również do uchylecia decyzji administracyjnej, bez wykazywania jej wadliwości. Nie jest dopuszczalny zbieg trybu weryfikacji decyzji dotkniętych wadami kwalifikowanymi z trybem weryfikacji decyzji prawidłowej lub też dotkniętej wadą niekwalifikowaną. Tryb weryfikacji decyzji określony w art. 154 i art. 155 k.p.a. może być zastosowany po zakończeniu trybu wznowienia postępowania lub trybu stwierdzenia nieważności decyzji. W trybie art. 154 k.p.a. nie można więc dokonywać zmiany decyzji dotkniętej wadą nieważności w celu jej sanowania. Naruszenie wyłączności stosowania określonego trybu nadzwyczajnego weryfikacji decyzji stanowi rażące naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności decyzji. Powyższe poglądy są ugruntowane w orzecznictwie (patrz wyrok WSA w Opolu z dnia 25 maja 2017 r., sygn. II SA/Op 109/17, LEX nr 2305100, wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2016 r., sygn. I OSK 2937/15, LEX nr 2142164, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 stycznia 1999 r., sygn. III RN 101/98, OSNP 1999/20/637, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r., sygn. ISA/Gd 375/16, LEX nr 2049872, wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 listopada 2007 r., sygn. I OSK 1529/06, LEX nr 417713, wyrok NSA w Łodzi z dnia 21 lutego 2003 r., sygn. II SA/Łd 1226/99, wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 sierpnia 1999 r., sygn. ISA 1999/98, LEX nr 48660, wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 listopada 1998 r., sygn. USA 1185/98, LEX nr 41315, wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 lutego 2000 r., sygn. V SA 1346/99, LEX nr 41773, wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 października 1995 r., sygn. III SA 27/95, LEX nr 26991).

Ponadto, wydana na podstawie art. 154 lub 155 k.p.a., decyzja nie może zostać skierowana do podmiotu, który nie był adresatem weryfikowanej decyzji (por. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 29 lutego 2008 r., sygn. VII SA/W a 1647/07, LEX nr 508426 oraz Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 22 lutego 1991 r., sygn. IVSA 1377/90, ONSA 1991/2/37). Tak więc zastosowanie trybu przewidzianego w art. 154 k.p.a., możliwe jest jedynie w przypadku prowadzenia postępowania w stosunku do tych samych stron. Tymczasem decyzja Prezydenta m. st. Warszawy skierowana jest do innej spółki niż uchylona decyzja., Spółka „P... i... Spółka Akcyjna z siedzibą przy ul. G..., błędnie określona przez Prezydium jako

„P... „...i...T... Spółka Akcyjna, od dnia ... r. funkcjonowała w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

W związku z powyższym należy uznać, że w trybie art. 154 k.p.a. mogą być uchylane lub zmieniane jedynie decyzje ostateczne, konstytutywne, niedotknięte wadami wymienionymi w art. 145 § 1 bądź art. 156 § 1 k.p.a., mające charakter uznaniowy, przy jednoczesnym spełnieniu warunków określonych w przepisach art. 154 § 1 (zob. wyr. NSA z 21 kwietnia 2006 r., II OSK 770/05, Legalis).

4. Rażąco naruszenie prawa poprzez wydanie decyzji bez badania słusznego interesu społecznego lub słusznego interesu strony

4.1. W rozpatrywanej sprawie doszło także do innych naruszeń przepisu art. 154 k.p.a. Uchylenie lub zmiana decyzji administracyjnej w trybie art. 154 k.p.a. zależy od łącznego spełnienia następujących przesłanek: 1) postępowanie w sprawie indywidualnej zostało zakończone decyzją ostateczną, na podstawie, której żadna ze stron nie nabyła prawa; 2) za uchyleniem lub zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony (R. Kędziora, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Wyd. 5, Legalis; komentarz do art. 154 k.p.a.).

4.2. Komisja stwierdza jednak, że Prezydent m.st. Warszawy wydając decyzję z dnia 10 września 2009 r. Nr 415/GK/DW/2009 nie zbadał, czy za uchyleniem lub zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes stron. Przesłanki interesu społecznego lub słusznego interesu strony muszą być ustalone w konkretnej sprawie i muszą zyskać zindywidualizowaną treść, wynikającą ze stanu faktycznego i prawnego sprawy. Zatem postępowanie administracyjne prowadzone w ramach przepisu art. 154 § 1 k.p.a. powinno zmierzać do wyjaśnienia, czy za uwzględnieniem wniosku o zmianę lub uchylenie decyzji przemawia względ na interes społeczny lub słuszny interes strony. Oceniając czy w danej sprawie występuje słuszny interes strony, należy wziąć pod uwagę nie subiektywne przekonanie strony o doznanej przez nią szkodzie, lecz rozważyć okoliczności, które pozwalają ustalić, że żądanie strony (zmiany decyzji) jest słuszne i zasługuje na społeczną akceptację (por. wyrok NSA z dnia 17 września 2010 r. sygn. akt I OSK 428/10, publ. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Samo określenie "słuszny interes strony", jakkolwiek niezdefiniowane, wskazuje, że nie chodzi w nim o każdy interes strony (a więc o chęć uzyskania rozstrzygnięcia organu administracji o treści zgodnej z wolą strony), ale wyłącznie o interes zgodny przede wszystkim z prawem i zasadami współżycia społecznego. Modyfikacja

ukształtowanego ostateczną decyzją stosunku administracyjnoprawnego (poprzez jego zmianę bądź zniesienie) musi więc być społecznie aprobowana i godna wsparcia ze strony Państwa ze względu na cel jaki przez tę modyfikację zostanie osiągnięty. Interes ten ma być bowiem obiektywnie słuszny, a nie jedynie zgodny z oczekiwaniem strony (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 marca 2016 r., sygn. akt II SA/Wa 571/15).

W piśmiennictwie podkreśla się, że wprowadzenie jako przesłanki dodatkowej zgodności wzruszenia decyzji z interesem społecznym i interesem jednostki powoduje znacznie ważniejszy skutek, ponieważ sprawia, że organ administracyjny nie może w rozpoznaniu sprawy na podstawie art. 154 k.p.a. nie ustosunkować się do celowości wzruszenia decyzji (B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2011, s. 600 i nast.). Dostrzegł to NSA, stwierdzając w tezie wyroku z 27 stycznia 1987 r., sygn. akt III SA 1048/86 (publ.: ONSA 1987, Nr 2, poz. 50), że „ograniczenie się przez organ przy rozpoznawaniu sprawy w trybie art. 154 k.p.a. wyłącznie do skontrolowania legalności decyzji objętej wnioskiem strony i zaniechanie rozpoznania sprawy w świetle przesłanek do zmiany lub uchylenia decyzji określonych w tym artykule stanowi naruszenie prawa”. Obowiązki organu precyzuje się także w wyroku NSA z 19 kwietnia 2000 r., sygn. akt III SA 915/99 (publ.: Legalis), stwierdzając, że „badanie interesu społecznego i słusznego interesu strony (art. 154 k.p.a.) nie mogło polegać na ocenie prawidłowości zastosowania przepisów prawa przez organy obu instancji przy wydawaniu ostatecznej decyzji”. Na konieczność zindywidualizowania, w konkretnej sprawie stosowania art. 154 k.p.a., wymagań interesu społecznego i słusznego interesu stron w odniesieniu do stanu faktycznego i prawnego tej sprawy, zwraca się uwagę w tezie wyroku NSA z 18 lutego 2000 r., V SA 1346/99 (Legalis).

Przesłanka dopuszczalności wzruszenia decyzji w postaci „słusznego interesu strony” niewątpliwie ogranicza strony w dysponowaniu prawami nabytymi z decyzji, ponieważ wprowadza dodatkowe kryterium zasadności zgody na wzruszenie decyzji, które ma uwzględnić organ administracyjny. Ta dodatkowa przesłanka stosowania przepisu art. 154 k.p.a. może pozwolić uchronić słabszą stronę postępowania od dyktatu innej, silniejszej strony.

W decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 10 września 2009 r. nr 415/GK/DW/2009 brak jest poddania jakiegokolwiek ocenie zaistnienia przesłanki pozytywnej wynikającej z przepisu art. 154 k.p.a., tj. ustalenia, że za uchyleniem decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony. W decyzji reprivatyzacyjnej Prezydent m. st. Warszawy zawarł ogólne stwierdzenie, że z uwagi na słuszny interes strony należało uchylić ww. decyzję, jednakże nie podał żadnego uzasadnienia i pominął interes społeczny.

4.3. Podsumowując, Prezydent m.st. Warszawy, wydając decyzję z dnia 10 września 2009 r. Nr 415/GK/DW/2009 nie zbadał czy za uchyleniem lub zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes stron, wbrew treści art. 154 k.p.a. Powyższe obligowało Komisję do uznania, że weryfikowana decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

5. Podstawy stwierdzenia nieważności decyzji

5.1. W ocenie Komisji koniecznym jest stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 10 września 2009 r. Nr 415/GK/DW/2009 z powodu wystąpienia przesłanki wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w wyniku postępowania rozpoznawczego Komisja wydaje decyzję, w której:

- 1) utrzymuje w mocy decyzję reprivatyzacyjną albo
- 2) uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję, umarza postępowanie w całości albo w części, albo
 - 2a) uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości albo w części i zawiesza postępowanie w przypadku przeszkody uniemożliwiającej dalsze prowadzenie postępowania i wydanie decyzji, albo
 - 3) uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi, który wydał ostateczną decyzję reprivatyzacyjną, jeżeli decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, albo
 - 3a) stwierdza nieważność decyzji reprivatyzacyjnej lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego lub w przepisach szczególnych, albo
 - 4) jeżeli decyzja reprivatyzacyjna wywołała skutki prawne, o których mowa w art. 2 pkt 4, stwierdza jej wydanie z naruszeniem prawa i wskazuje okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić albo stwierdzić nieważności, albo
 - 5) umarza postępowanie rozpoznawcze.

Zgodnie natomiast z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4, jeżeli:

- 1) dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe;
- 2) decyzja reprivatyzacyjna została wydana w wyniku przestępstwa;

3) wyszły na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji reprivatyzacyjnej, nieznanie organowi, który ją wydał;

4) decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;

4a) stwierdzono inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy, w szczególności jeżeli stroną postępowania o wydanie decyzji reprivatyzacyjnej była osoba, która nie była osobą uprawnioną w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu, osobę uprawnioną reprezentował kurator ustanowiony dla osoby nieznannej z miejsca pobytu, a nie było podstaw do jego ustanowienia, ustanowiono kuratora spadku działającego w imieniu osoby nieżyjącej lub z naruszeniem przepisów o dziedziczeniu, w tym przepisów dotyczących dziedziczenia spadków wakujących lub nieobjętych, lub stwierdzono naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy;

4b) decyzja reprivatyzacyjna została wydana pomimo nieustalenia posiadania nieruchomości warszawskiej przez dotychczasowego właściciela lub jego następców prawnych, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu;

5) przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej było rażąco sprzeczne z interesem społecznym, w szczególności, jeżeli nastąpiło w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej;

6) wydanie decyzji reprivatyzacyjnej doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym lub skutków sprzecznych z celem, dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste, w szczególności do zastosowania uporczywie lub w sposób istotnie utrudniający korzystanie z lokalu w nieruchomości warszawskiej groźby bezprawnej, przemocy wobec osoby lub przemocy innego rodzaju w stosunku do osoby zajmującej ten lokal;

7) decyzja reprivatyzacyjna została wydana pomimo przyznania, na podstawie przepisów odrębnych, świadczenia w związku z przejściem własności nieruchomości;

8) decyzja reprivatyzacyjna dotyczy osoby prawnej powstałej przed dniem 1 września 1939 r., której akcje lub udziały objęto w sposób niezgodny z prawem.

Według Komisji w niniejszej sprawie zachodzą przesłanki determinujące konieczność stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy, wskazane w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Prezydent m.st. Warszawy, wydając decyzję 10 września 2009 r. Nr 415/GK/DW/2009 m.in. w trybie art. 154 k.p.a., rażąco naruszył prawo, gdyż uchylił decyzję Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy, która nie weszła do obrotu prawnego. Ponadto, Komisja stoi na stanowisku, że w trybie art. 154 k.p.a. mogą być uchylane lub zmieniane jedynie decyzje ostateczne, konstytutywne, niedotknięte wadami wymienionymi w art. 145 § 1 bądź art. 156 §

1 k.p.a., mające charakter uznaniowy. Zastosowanie trybu z art. 154 k.p.a. do decyzji związanej jest rażącym naruszeniem prawa. Prezydent m.st. Warszawy, wydając decyzję z dnia 10 września 2009 r. Nr 415/GK/DW/2009 nie zbadał również czy za uchycieniem lub zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes stron, wbrew treści art. 154 k.p.a. Powyższe obligowało Komisję do uznania, że weryfikowana decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

5.2. Stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 10 września 2009 r. Nr 415/GK/DW/2009 dotyczy całości tej decyzji. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że istnieje możliwość stwierdzenia nieważności tylko części decyzji, jednakże dotyczy to tylko niektórych z nich, zaś w przypadku szeregu decyzji administracyjnych takie częściowe stwierdzenie nieważności nie jest możliwe.

Częściowe stwierdzenie nieważności decyzji możliwe jest jedynie wówczas, gdy tylko część unieważniona zawiera wady wyliczone w art. 156 § 1 k.p.a., ale tylko wtedy, gdy wadliwość rozstrzygnięcia nie wywiera wpływu na treść pozostałych rozstrzygnięć zawartych w decyzji (por. wyroki NSA z dnia 21 grudnia 1999 r., IV SA 2311/97, z dnia 5 października 1999 r., IV SA 1502/97, z dnia 19 maja 1999 r., IV SA 270/96, z dnia 31 marca 1998 r. I SA 1838/97 z dnia 29 stycznia 1998 r., IV SA 583/96, oraz z dnia 21 stycznia 1988 r., IV SA 859/87, ONSA 1990 z. 2-3, poz. 25, OSP 1991 r. z. 4, poz. 95 z glosą T. Wosia, NP 1990 nr 4-6, s. 253 z glosą M. Armaty; a także uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 23 lutego 1998 r. OPS 6/97, ONSA 1998 z. 2, poz. 40). Ponadto, wolny od wad fragment decyzji, któremu nie odmawia się skuteczności, powinien stanowić rozstrzygnięcie, mogące samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym. Co do zasady jest, wobec tego możliwe stwierdzenie nieważności decyzji w części, ale w takich przypadkach, gdy jest to formalnie możliwe i nie spowoduje problemów prawnych i faktycznych z wykonaniem takiej decyzji. W ocenie Komisji, w rozpoznawanej sprawie, tego rodzaju sytuacja nie zachodzi. Decyzją z dnia 10 września 2009 r. nr 415/GK/DW/2009 Prezydent m.st. Warszawy uchylił decyzję Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia _____ r. jednocześnie rozpoznał wniosek dekretowy. W rezultacie, w decyzji zawarto dwa rozstrzygnięcia dla których przewidziane są zupełnie różne tryby postępowania i odmienne przesłanki, ze sporządzonym jednym uzasadnieniem do obu rozstrzygnięć. Pozostawienie w obrocie prawnym decyzji w przedmiocie wniosku dekretowego rodziłoby wątpliwości interpretacyjne dotyczące losów wniosku dekretowego w zawiłym postępowaniu dekretowym w sprawie nieruchomości przy ul. Wolność 1/3 (d. ul. Żytniej 10). Z jednej strony pozostawałby wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 stycznia 2003 r., sygn. I

i pozostająca w obrocie prawnym decyzja Ministra Infrastruktury z r., z drugiej rozstrzygnięcie Prezydenta m.st. Warszawy w przedmiocie wniosku dekretowego, które w uzasadnieniach w odmienny sposób określają kwestię wejścia do obrotu prawnego decyzji Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia r.

. Tymczasem z uzasadnienia decyzji reprivatyzacyjnej powinno w sposób jasny wynikać kto jest legitymowany do nabycia prawa, czy zachodzą przesłanki uwzględnienia wniosku, a także jaki był wcześniejszy tok tego postępowania, tj., czy wniosek został rozpoznany ostateczną decyzją przez Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy, czy też nie. Ma to szczególne znaczenie w przypadku nieruchomości zabudowanych, choć nie tylko w tym przypadku. Innymi słowy, wadliwość rozstrzygnięcia Prezydenta m.st. Warszawy w zakresie punktu 1 wywiera wpływ na treść pozostałych rozstrzygnięć zawartych w decyzji (por. wyrok NSA z 24 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 2314/14). Wobec powyższego, zasadne było stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 10 września 2009 r. nr 415/GK/DW/2009 w całości.

6. Brak nieodwracalnych skutków prawnych

Kontrolowana decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 10 września 2009 r., nr 415/GK/DW/2009 nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. W myśl wskazanego przepisu, przez nieodwracalne skutki prawne należy rozumieć stan prawny powstały wskutek przeniesienia własności albo użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej na osobę trzecią, o ile nie nastąpiło ono nieodpłatnie lub na rzecz nabywcy działającego w złej wierze, lub zagospodarowania nieruchomości warszawskiej na cele publiczne, o których mowa w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wskazana definicja zawiera w sobie dwa elementy, z których jeden konstituuje zasadę, a drugi wyjątek od niej. Pierwszy określa czynność prawną w postaci przeniesienia własności lub użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej, która co do zasady przesądza o nieodwracalności skutków prawnych. Drugi natomiast statuuje wyjątki od wymienionej zasady. Analiza treści wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, że nie można przyjąć istnienia nieodwracalności skutków prawnych, jeśli nabywca nabył rzecz nieodpłatnie albo nabycie nastąpiło w złej wierze.

Po wydaniu decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 10 września 2009 r., nr 415/GK/DW/2009 nie doszło do przeniesienia praw do nieruchomości na osoby trzecie. Właścicielem nieruchomości jest Miasto Stołeczne Warszawa.

7. Strony postępowania rozpoznawczego

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

Zasadą jest, że ustalenie interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym następuje w toku postępowania, przy zachowaniu reguł prawa obrony przyznanej przepisami prawa procesowego. Wprawdzie postępowanie przed Komisją jest odrębnym postępowaniem, to nie do przyjęcia jest pogląd, że obowiązują przed nią inne reguły ochrony interesu prawnego. Interes prawny ma strona (strony) postępowania reprivatyzacyjnego, a także 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 dnia 10 lutego 2009 r., sygn. akt I OSK 329/08).

W judykaturze przyjmuje się, że stronami postępowania dekretowego są nie tylko przeddekretowi właściciele nieruchomości lub ich następcy prawni, ale także każdy, komu przysługuje tytuł praworzeczowy do nieruchomości, a zatem obecni właściciele lokali (i to zarówno w budynkach dekretowych oraz podekretowych), jak i obecni użytkownicy wieczności nieruchomości, (por. wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 264/08, z dnia 8 lutego 2007 r., sygn. akt I OSK 1110/06, z dnia 31 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 798/10; wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 lipca 2017 r., sygn. akt I SA/Wa 116/17). Jako stroną postępowania przyjęto zatem beneficjenta decyzji reprivatyzacyjnej, tj. „P. ” . i . T Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie.

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

Prokurator Regionalny w Warszawie został uznany za stroną niniejszego postępowania na podstawie art. 16a ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

8. Konkluzja

Mając na względzie ustalenia faktyczne i prawną analizę sprawy, Komisja orzekła jak w sentencji na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 w zw. z art. 154 k.p.a.

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, ze zm.).

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

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

5. W myśl zaś art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa ze zm. 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.