



Warszawa, 20 marca 2018 r.

Sygn. akt R 15/17

## **DECYZJA nr 15/17**

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w składzie:

**Przewodniczący Komisji:**

Patryk Jaki

**Członkowie Komisji:**

Sebastian Kaleta, Łukasz Kondratko, Robert Kropiwnicki, Paweł Lisiecki, Paweł Rabiej, Jan Mosiński

na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 marca 2018 r.

po rozpoznaniu w dniu 16 listopada 2017 r. na rozprawie sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 3 stycznia 2008 r., nr

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 30 ust. 1 pkt.: 1, 3, 4, 4a, 4b i 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 718 ze zm.), art. 5 i art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. poz. 279 oraz z 1985 r. poz. 99) oraz art. 108 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.)

**orzeka:**

- 1. uchylić w całości decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 3 stycznia 2008 r., nr**
- 2. odmówić ustanowienia prawa użytkowania wieczystego,**
- 3. nadać decyzji rygor natychmiastowej wykonalności.**

## UZASADNIENIE

### I

Komisja do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2017 r., poz. 718), postanowieniem z dnia 1 września 2017 r. wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie o sygn. akt R 15/17 dotyczącej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 3 stycznia 2008 r., nr

– w przedmiocie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na 99 prawo użytkowania wieczystego do gruntu, stanowiącego działkę ewidencyjną nr w obrębie uregulowanego w księdze wieczystej KW nr (podwórko), położonego w Warszawie przy ul. Hożej 23/25, na rzecz: A K w udziale wynoszącym 0,9125 części i M M w udziale wynoszącym 0,0875 części.

Pismem z dnia 1 września 2017 r. Przewodniczący zawiadomił o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 3 stycznia 2008 r., nr Miasto Stołeczne Warszawa – reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy

Pismem z dnia 1 września 2017 r. Przewodniczący zawiadomił organy państwowe i pozostałe strony o wszczęciu postępowania rozpoznawczego przez Komisję w trybie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania rozpoznawczego przez Komisję zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 4 września 2017 r.

Postanowieniami z dnia 1 września 2017 r. Komisja, na podstawie art. 23 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., zabezpieczyła postępowanie rozpoznawcze, poprzez ustanowienie zakazu zbywania lub obciążania nieruchomości stanowiącej działkę ewid. nr obręb nr , o pow. 0,0588 ha, dla której prowadzona jest przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie X Wydział Ksiąg Wieczystych księga wieczysta nr oraz poprzez nakazanie wpisu ostrzeżenia o toczącym się

postępowaniu rozpoznawczym przed Komisją. Oba postanowienia zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 7 września 2017 r.

Zawiadomieniami z dnia 6 września 2017 r. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie X Wydział Ksiąg Wieczystych poinformował Komisję o wpisach dotyczących ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu rozpoznawczym przed Komisją oraz o zakazie zbywania lub obciążania nieruchomości stanowiącej działkę ewid. nr , obręb nr , objętej niniejszą księgą wieczystą.

Zawiadomieniem Przewodniczącego z dnia 29 września 2017 r. postępowanie z uwagi na szczególnie skomplikowany stan sprawy, obszerny materiał dowodowy oraz konieczność zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu uległo przedłużeniu do dnia 31 grudnia 2017 r. Zawiadomienie zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 2 października 2017 r.

Postanowieniami z dnia 28 września 2017 r. Komisja dopuściła dowody z opinii biegłych specjalistów:

- 1) z zakresu wyceny nieruchomości na okoliczność ustalenia wartości udziału wynoszącego 0,0875 nieruchomości położonej przy ul. Hożej 23/25 stanowiącej działkę ewidencyjną numer z obrębu (KW ) objętej dawną księgą hipoteczną nr w prawie użytkowania wieczystego gruntu, na dzień 6 września 1999 r.;
- 2) z zakresu grafologii na okoliczność ustalenia autentyczności testamentu holograficznego Z M , na podstawie którego Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie wydał postanowienie z dnia 18 stycznia 2002 r. w sprawie o stwierdzenie nabycia spadku przez K B o sygn. akt

Powyższe postanowienia dowodowe zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 5 października 2017 r.

W dniu 18 października 2017 r. Komisja na podstawie art. 62 i art. 123 k.p.a. oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. postanowiła przeprowadzić jedno postępowanie w sprawach wszczętych postępowań rozpoznawczych dotyczących: decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 20 września 2012 r., nr w sprawie R 12/17, decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 3 stycznia 2008 r. nr , decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 25 maja 2012 r. nr , decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 17 lutego 2014 r., nr w sprawie o sygn. akt R 14/17 oraz decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 3 stycznia 2008 r., nr

w sprawie o sygn. akt R 15/17. Postanowienie zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 20 października 2017 r.

Zarządzeniem z dnia 18 października 2017 r. Przewodniczący wyznaczył termin rozprawy przed Komisją na dzień 16 i 17 listopada 2017 r. Zarządzenie zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 19 października 2017 r.

W dniu 18 października 2017 r. Komisja postanowiła zwrócić się do Społecznej Rady z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 3 stycznia 2008 r. nr \_\_\_\_\_ dot. nieruchomości przy ul. Hożej 23/25. Postanowienie Komisji zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 20 października 2017 r.

W dniu 25 października 2017 r. udostępniono akta zastępcze sprawy R 15/17 aplikantowi adwokackiemu K \_\_\_\_\_ R \_\_\_\_\_, upoważnionemu przez adw. E \_\_\_\_\_, B \_\_\_\_\_, pełnomocnikowi m.st. Warszawy.

Zarządzeniem z dnia 27 października 2017 r. Przewodniczący odwołał termin rozprawy przed Komisją, wyznaczony na dzień 17 listopada 2017 r. Zawiadomienie o odwołaniu terminu rozprawy zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 31 października 2017 r.

Pismem z dnia 27 października 2017 r. wezwano na rozprawę w charakterze strony M \_\_\_\_\_ M \_\_\_\_\_. Pismem z dnia 7 listopada 2017 r. zawiadomiono o rozprawie A \_\_\_\_\_ K \_\_\_\_\_. Pismem z dnia 2 listopada 2017 r. wezwano na rozprawę w charakterze świadka J \_\_\_\_\_ W \_\_\_\_\_. Pismem z dnia 6 listopada 2017 r. zawiadomiono o rozprawie Miasto Stołeczne Warszawa.

W dniu 2 listopada 2017 r. wpłynęła do Ministerstwa Sprawiedliwości opinia biegłego specjalisty K \_\_\_\_\_ G \_\_\_\_\_ z badania pisma ręcznego na okoliczność ustalenia autentyczności testamentu holograficznego Z \_\_\_\_\_ M \_\_\_\_\_. Biegła wskazała w opinii, że zgromadzone do badań próbki pisma wskazują na zbieżności występujące w sposobie kreślenia kwestionowanego testamentu holograficznego Z \_\_\_\_\_ M \_\_\_\_\_ (zapis nr 1) oraz grafizmów porównawczych: kopii jednostronicowego dokumentu – Formularzu urzędowego z nagłówkiem o treści „Personalia” K \_\_\_\_\_ A \_\_\_\_\_ M \_\_\_\_\_ (zapis nr 3) i kopii jednostronicowego dokumentu – Formularzu urzędowego z nagłówkiem o treści „Personalia” K \_\_\_\_\_ A \_\_\_\_\_ B \_\_\_\_\_ z domu M \_\_\_\_\_ (zapis nr 4), co w opinii biegłej wskazuje, że dane próbki pisma stanowią grafizmy sporządzone przez tę samą osobę. Biegła wskazała również, że zbieżności występujące w sposobie kreślenia w dokumencie kopia jednostronicowego dokumentu – Formularzu urzędowego z nagłówkiem o treści „Personalia”

(zapis nr 2) i oryginału fotografii z odrębną adnotacją Z M , na rewersie (zapis nr 5) wskazują, że dane próbki pisma stanowią grafizmy sporządzone przez tę samą osobę.

Pismem z dnia 8 listopada 2017 r. udział w postępowaniu zgłosił pełnomocnik Prezydenta m.st. Warszawy adw. El B .

W dniu 8 listopada 2017 r. zostały udostępnione akta zastępcze sprawy do przeglądania oraz wykonywania fotokopii pełnomocnikowi Prezydenta m.st. Warszawy adw. E B .

W dniu 14 listopada 2017 r. udostępniono akta zastępcze l W , upoważnionej do przeglądania akt oraz wykonywania fotokopii przez Prezydenta m.st. Warszawy.

W dniu 9 listopada 2017 r. udostępniono akta zastępcze r.pr. T D pełnomocnikowi M M .

Zarządzeniem z dnia 13 listopada 2017 r. Przewodniczący wyraził zgodę na przedłużenie terminu do wydania opinii przez Społeczną Radę do dnia 18 listopada 2017 r.

Postanowieniem z dnia 14 listopada 2017 r. Komisja dopuściła dowód z zeznań M Mr w charakterze strony oraz dowód z zeznań świadka J W na okoliczność ustalenia stanu prawnego nieruchomości, położonej w Warszawie przy ul. Hożej 23/25. Postanowienie zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 15 listopada 2017 r.

W dniu 14 listopada 2017 r. do Ministerstwa Sprawiedliwości wpłynęło pismo J W z informacją, że od dnia 1 listopada 2017 r. do dnia 28 listopada 2017 r. przebywa na zwolnieniu lekarskim oraz z wnioskiem o wyznaczenie innego terminu przesłuchania.

W dniu 16 listopada 2017 r. została przeprowadzona jawna rozprawa, dotycząca wszczętych postępowań rozpoznawczych w sprawach o sygn. akt R 12/17, R 14/17 i R 15/17. Na rozprawie Komisja przesłuchiwała jako świadków: J M , I K K D oraz K R .

Za stronę Miasto Stołeczne Warszawa stawili się adw. Z G i adw. B P (pełnomocnictwa złożono do akt). Na rozprawę stawili się także P R Dyrektor Biura Spraw Dekretowych Urzędu m.st. Warszawy (pełnomocnictwo udzielone w trybie art. 12 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.). Stawiła się B K

Nie stawił się M M , stawił się jego pełnomocnik r.pr. T D (pełnomocnictwo w aktach sprawy). Nie stawił się J W .

Przewodniczący Komisji zwrócił się w trybie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. do przedstawicieli m. st. Warszawy o udzielenie informacji.

Postanowieniem wydanym na rozprawie Komisja ukarała M M grzywną w kwocie 3.000,00 zł w sprawie R 15/17 za nieusprawiedliwione niestawiennictwo na rozprawie w charakterze strony. Postanowiono także o odstąpieniu od ukarania J W grzywną z uwagi na postawienie przez prokuraturę zarzutów m.in. przekroczenia uprawnień oraz niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariuszy publicznych w toku reprivatyzacji nieruchomości położonych przy ul. Hożej 25 i ul. Hożej 25a.

Zawiadomieniem z dnia 16 listopada 2017 r. Przewodniczący poinformował o zakończeniu postępowania rozpoznawczego w sprawie o sygn. akt R 15/17 oraz o możliwości wypowiedzenia się stronom postępowania, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a. Zawiadomienie zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 23 listopada 2017 r.

W dniu 22 listopada 2017 r., działając na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., Społeczna Rada wydała opinię Nr 11 w przedmiocie decyzji reprivatyzacyjnej dotyczącej nieruchomości przy ul. Hożej 23/25. W ocenie Społecznej Rady do wydania decyzji reprivatyzacyjnej doszło z rażącym naruszeniem interesu społecznego w związku z czym decyzja ta powinna zostać niezwłocznie wyeliminowana z obrotu prawnego.

W dniu 21 listopada 2017 r. wpłynęło do Ministerstwa Sprawiedliwości kserokopia akt dotyczących decyzji Wojewody Warszawskiego nr z dnia 7 kwietnia 1992 r. (sygn. akt ), stwierdzającej nabycie przez Dzielnice Gminę Warszawa – Śródmieście z mocy prawa w dniu 27 maja 1990 r. nieopłatnie własności nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Hożej róg Kruczej oznaczonej w ewidencji gruntów w jednostce ewidencyjnej Warszawa – Śródmieście, obręb ewidencyjny nr działki ewidencyjnej .

W dniu 20 listopada 2017 r. wpłynęło do Ministerstwa Sprawiedliwości pismo Instytutu Pamięi Narodowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, gdzie przekazano dokumenty dotyczące Z M .

W dniu 24 listopada 2017 r. do Ministerstwa Sprawiedliwości wpłynął wniosek pełnomocnika Prezydenta m.st. Warszawy adw. E B o wydanie protokołu rozprawy z dnia 16 listopada 2017 r., protokołów z zeznań świadków i stron, stanowiących załączniki do protokołu z rozprawy przeprowadzonej w połączonych sprawach R 12/17, R 14/17 i R 15/17.

Pismem z dnia 30 listopada 2017 r. pełnomocnik Prezydenta m.st. Warszawy adw. E B złożyła wyjaśnienia dotyczące postępowania przed Komisją w niniejszej

sprawie. Pełnomocnik wskazała, że do dnia 29 listopada 2017 r. Prezydentowi m.st. Warszawy nie doręczono protokołów z rozprawy z dnia 16 listopada 2017 r. Ponadto pełnomocnik zwróciła uwagę na uchybienia proceduralne w zakresie postępowania dowodowego, prowadzonego przez Komisję w niniejszej sprawie.

W dniu 4 grudnia 2017 r. do Ministerstwa Sprawiedliwości wpłynęło pismo pełnomocnika M. M. r. pr. T. D., w którym wniósł o zwolnienie M. M. od grzywny w wysokości 3.000,00 zł, nałożonej postanowieniem wydanym przez Komisję w dniu 16 listopada 2017 r. na stronę za niestawiennictwo na terminie rozprawy i uznanie niestawiennictwa strony jako usprawiedliwionej. Pełnomocnik wskazał również, że wydanie postanowień o ukaraniu grzywną obarczone jest wadą prawną skutkującą nieważnością postępowania.

W dniu 7 grudnia 2017 r. wpłynęło do Ministerstwa Sprawiedliwości pismo S. C., będące komentarzem do oceny przesłuchania K. R. przez Komisję Weryfikacyjną.

W dniu 5 grudnia 2017 r. przekazano I. i W., działającej z upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy protokół z rozprawy z dnia 16 listopada 2017 r. w sprawie R 15/17 oraz protokoły z zeznań świadków: J. M., K. D., K. R. i I. K.

W dniu 5 grudnia 2017 r. udostępniono akta zastępcze i kopie akt administracyjnych sprawy R 15/17 r. pr. T. D., pełnomocnikowi M. M. (stosowne pełnomocnictwo w aktach sprawy).

W dniu 8 grudnia 2017 r. do Ministerstwa Sprawiedliwości wpłynął operat szacunkowy określający wartość rynkową nieruchomości gruntowej, położonej przy ul. Hożej 23/25, oznaczonej jako działka ew. nr sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego R. M.

W dniu 11 grudnia 2017 r. poinformowano telefonicznie o wpłynięciu operatu szacunkowego dotyczącego ul. Hożej w sprawie R 15/17 następujące podmioty: r.pr. T. D. – pełnomocnika M. M., Kancelarię D., K. – reprezentującą m.st. Warszawa.

W dniu 13 grudnia 2017 r. wpłynął do Ministerstwa Sprawiedliwości wniosek r. pr. T. D. o przesłanie kopii protokołów rozprawy odbytej w dniu 16 listopada 2017 r. oraz wskazania celu i podstawy gromadzenia przez Komisję danych osobowych wrażliwych dotyczących strony i jego członków rodziny.

W dniu 14 grudnia 2017 r. udostępniono akta zastępcze sprawy R 15/17 r. pr. T. D., pełnomocnikowi M. M.

Przewodniczący w dniu 14 grudnia 2017 r. zawiadomił, że postępowanie w niniejszej sprawie z uwagi na szczególnie skomplikowany stan sprawy, obszerny materiał dowody oraz konieczność zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu ulega przedłużeniu do dnia 28 lutego 2018 r. Zawiadomienie zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 15 grudnia 2017 r.

Postanowieniem z dnia 22 grudnia 2017 r. w przedmiocie wniosków dowodowych złożonych przez M. M., reprezentowanego przez r.pr. T. D. w piśmie z dnia 30 listopada 2017 r., Komisja odmówiła przeprowadzenia dowodu z zeznań świadka A. K. (pkt 1), odmówiła przeprowadzenia dowodu z zeznań świadka J. M. (pkt 2), odmówiła przeprowadzenia dowodu z zeznań świadka B. T. (pkt 3), odmówiła przeprowadzenia dowodu z dokumentów – akt spraw

Sądu Rejonowego W. – w W. (pkt 4) i odmówiła przeprowadzenia dowodu z oględzin miejsca lokalizacji nieruchomości oraz zdjęć (pkt 5). Postanowienie zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 29 grudnia 2017r.

W dniu 10 stycznia 2018 r. Przewodniczący wezwał r. pr. T. D. do uiszczenia opłaty skarbowej w wysokości 820 zł w terminie 10 dni od dnia otrzymania niniejszego wezwania i bezzwłocznego przedstawienia Komisji dowodu zapłaty za poświadczenie zgodności kopii dokumentów, o które pełnomocnik wnosił w piśmie z dnia 8 grudnia 2017 r. w niniejszej sprawie.

W dniu 9 stycznia 2018 r. r. pr. T. D. wniósł zażalenie na postanowienie Komisji z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie R 15/17 i wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia. Zaskarżonemu postanowieniu zarzucił naruszenie przepisów postępowania, mających wpływ na treść zaskarżonego postanowienia, a mianowicie art. 77 § 1 i 4 k.p.a., art. 86 k.p.a., art. 7, art. 80 w zw. z art. 124 § 2 k.p.a. w zw. z art. 107 § 3 k.p.a. w zw. z art. 126 k.p.a., a także przepisy art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 1 w zw. z art. 38 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zakresie, w jakim odnoszą się one do uregulowań zawartych w k.p.a. i dotyczą postępowania dowodowego poprzez rażącą obrazę tych norm, a także rażące naruszenie przy jego wydaniu normy art. 6 k.p.a. i art. 8 § 1 k.p.a. oraz art. 7 i art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, polegających na wydaniu zaskarżonego postanowienia w warunkach rażąco naruszających przepisy ustawy zasadniczej – Konstytucji RP w zakresie, w jakim stanowi ten akt prawny o obowiązku bezpośredniego stosowania przez organy administracji Konstytucji, jako



najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, tj. art. 8 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 2, art. 32 ust. 1 i 2 w zw. z art. 83 Konstytucji.

Postanowieniem z dnia 23 stycznia 2018 r. po rozpoznaniu zażalenia M M z dnia 15 stycznia 2018 r. na postanowienie z dnia 22 grudnia 2017 r., sygn. akt R 15/17 o odmowie zwolnienia M M od grzywny utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie. W ocenie Komisji wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy nie zasługiwały na uwzględnienie. Komisja zasadnie ukarała M M karą grzywny w wysokości 3.000,00 zł, za to, że nie stawił się osobiście na rozprawie w dniu 16 listopada 2017 r. bez nieuzasadnionej przyczyny. Komisja, ponownie rozpoznając sprawę, uznała odmowę zwolnienia od grzywny za w pełni uzasadnioną.

W dniu 14 lutego 2018 r. udostępniono akta zastępcze i kopie akt administracyjnych sprawy R 15/17 r. pr. T D pełnomocnikowi M M.

Wnioskiem z dnia 12 lutego 2018 r. A K zwróciła się o udostępnienie do wglądu akt sprawy R 15/17 i umożliwienie sporządzenia z nich kserokopii, fotografii i odpisów oraz notatek.

W dniu 15 lutego 2018 r. udostępniono akta zastępcze i kopie akt administracyjnych sprawy R 15/17 N N i R W, upoważnionym do przeglądania przedmiotowych akt przez A K – stronę niniejszego postępowania (stosowne pełnomocnictwa przekazane do akt sprawy).

W dniu 27 lutego 2018 r. Przewodniczący zawiadomił, że postępowanie w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 3 stycznia 2008 r., nr dot. nieruchomości przy ul. Hożej 23/25 z uwagi na szczególnie skomplikowany stan sprawy, obszerny materiał dowodowy oraz konieczność zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu, ulega przedłużeniu do dnia 30 marca 2018 r. Zawiadomienie zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 28 lutego 2018 r.

Pismem z dnia 22 lutego 2018 r. Sąd Rejonowy W – w W zwrócił się o udzielenie informacji jakich nieruchomości dotyczą postępowania toczące się przed Komisją o sygn. akt R 14/17 i R 15/17 i na jakim są one etapie. Sąd Rejonowy zwrócił się o informację, na jakim etapie jest postępowanie o sygn. akt R 12/17, dotyczące nieruchomości przy ul. Hożej 25 w Warszawie, oznaczonej jako działka ewidencyjna nr z obrębu

## II

Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje:

### 1. Opis nieruchomości

1.1. Nieruchomość warszawska, położona przy ul. Hożej 23/25, stanowi działkę ewidencyjną numer z obrębu , o powierzchni 588 m<sup>2</sup>, dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy – Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą Nr KW i była objętą dawną księgą hipoteczną nr .

1.2. Przed działaniami wojennymi nieruchomość hipoteczna była zabudowana kamienicą w kształcie kwadratu z podwórkiem pośrodku. Nieruchomość przy ul. Hożej 23/25, położona na obecnej działce nr , została zniszczona w latach 1939-1945 w całości. Z map i fotografii powojennej Warszawy wynika, że przedwojenne zabudowania (budynki) przy ul. Hożej 23/25 nie przetrwały działań wojennych (vide ortofotomapa z 1945 r., dokumentacja otrzymana z Archiwum Państwowego).

1.3. Dawna nieruchomość warszawska położona przy ul. Hożej 25, oznaczona nr hip. , znajdowała się na dzień 30 lipca 1997 r. na terenie obrębu i w jej skład wchodziły: działka nr – KW nr , własność Gminy Warszawa – Centrum z wyłączeniem 29 sprzedanych lokali mieszkalnych i związanych z nimi ułamkowymi częściami gruntu oddanymi w użytkowanie wieczyste, część działki nr – KW , własność Gminy Warszawa-Centrum z wyłączeniem 24 sprzedanych lokali mieszkalnych i związanych z nimi ułamkowymi częściami gruntu oddanymi w użytkowanie wieczyste, część działki nr – własność Gminy Warszawa-Centrum (vide pismo Urzędu Dzielnicy Śródmieście Gminy w Warszawa-Centrum Wydział Geodezji i Nieruchomości z dnia 30 lipca 1997 r.,

1.4. Został dokonany z urzędu podział nieruchomości przy ul. Hożej, w części, którą stanowi działka ewidencyjna nr w obrębie oraz w części, którą stanowi działka ewidencyjna nr w obrębie (ul. Hoża 21/23) w celu zaspokojenia roszczeń wynikających z art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy. Decyzją nr z dnia 31 marca 2006 r. Prezydent m. st. Warszawy zatwierdził wykonany z urzędu podział nieruchomości położonej przy ul. Hożej, uregulowanej w księdze wieczystej Nr , którą stanowi działka ewidencyjna nr z obrębu ewidencji gruntów nr o powierzchni 3529 m<sup>2</sup>, na działki

ewidencyjne: 1. nr            o powierzchni 45 m<sup>2</sup> – położoną przy ul. Hożej, 2. Nr            o powierzchni 588 m<sup>2</sup> – położoną przy ul. Hożej, 3. nr            o powierzchni 2896 m<sup>2</sup> położoną przy ul. Hożej. W wyniku podziału wydzielona została część gruntu dawnej nieruchomości hip. nr            . Decyzją nr            z dnia 29 września 2006 r. zaś Prezydent m. st. Warszawy zatwierdził podział nieruchomości uregulowanej w księdze wieczystej            położonej w Warszawie przy ul. Hożej 23/25, którą stanowi działka ewidencyjna nr            z obrębu ewidencji gruntów            o powierzchni 713 m<sup>2</sup>, na działki: 1. nr            o powierzchni 288 m<sup>2</sup> – położoną przy ul. Hożej 21/23, 2. nr            o powierzchni 425 m<sup>2</sup> – położoną przy ul. Hożej 21/23. Brak jest natomiast materiału dowodowego, czy w przypadku działki ewidencyjnej nr            toczyło się postępowanie w sprawie jej podziału w celu zaspokojenia roszczeń wynikających z ww. art. 7 dekretu.

**1.5.** Obecnie nieruchomość przy ul. Hożej 23/25 nie jest zabudowana i stanowi podwórko.

## **2. Pierwotni właściciele**

**2.1.** Nieruchomość hipoteczna nr            której częścią jest nieruchomość przy ul. Hożej 23/25, położona na obecnej działce nr            , należała do K            B            (1/2 udziału) i Z            M            (1/2 udziału).

**2.2.** W aktach sprawy znajduje się odpis pełnomocnictwa udzielonego w dniu 22 października 1947 r. w Warszawie przez K            B            i Z            M            , działającą w imieniu Z            i M            jako kurator nad majątkiem, zgodnie z którym adw. B            B            został upoważniony do prowadzenia wszystkich spraw mocodawców.

## **3. Postępowanie na podstawie wniosku dekretowego**

**3.1.** W dniu 22 marca 1948 r. pełnomocnik K            A            B            i Z            A            M            , adw. B            B            złożył do Zarządu Miejskiego w Warszawie wniosek o przyznanie prawa własności czasowej nieruchomości warszawskiej nr hip.            i            , położonej przy ul. Hożej 25, zawierającej powierzchni 271,47 sążni kwadratowych. Do wniosku załączono zaświadczenie z Sądu Okręgowego w Warszawie z Wydziału Hipotecznego nr            z dnia 19 lutego 1948 r., z którego wynikało, że tytuł własności powyższej nieruchomości uregulowany jest jawnym wpisem na imię K            A

z M B i Z A M w częściach równych  
niepodzielnie z mocy wniosku z dnia 7 grudnia 1928 r.

Orzeczeniem administracyjnym nr z dnia 18 sierpnia 1950 r. Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie, działając na podstawie art. 1, 5, 7 i 8 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”), odmówiło dotychczasowym właścicielom przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Hożej 25, oznaczonej nr hipotecznym . W uzasadnieniu wskazano, że zgodnie z opracowywanym planem zagospodarowania przestrzennego teren nieruchomości warszawskiej przy ul. Hożej 25 przeznaczony jest pod użyteczność publiczną i przydzielony wykonawcy Narodowych Planów Gosp.

3.2. Dnia 28 maja 1997 r. wpłynął wniosek do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie K B o stwierdzenie nieważności orzeczenia Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy nr z dnia 18 sierpnia 1950 r. Podstawę wniosku stanowiło rażące naruszenie prawa polegające na wydaniu decyzji o odmowie własności czasowej z powodu braku możliwości pogodzenia korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela z przeznaczeniem gruntu w planie zabudowy podczas, gdy w dacie wydania orzeczenia plan zagospodarowania był na etapie opracowania. W treści wniosku K B oświadczyła, że jest jedyną spadkobierczynią po matce H J M . Wskazała również, że żona Z A M Z zmarła bezpotomnie dnia 7 maja 1968 r., a jedynym spadkobiercą po niej jest Skarb Państwa

Decyzją z dnia 8 grudnia 1999 r., Nr Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie stwierdziło nieważność orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 18 sierpnia 1950 r., nr , ze względu na rażące naruszenie prawa. W motywach rozstrzygnięcia podniesiono, że w dniu wydania orzeczenia administracyjnego obowiązywał plan miejscowy uchwalony w dniu 11 sierpnia 1931 r., zatem to postanowienia tego planu powinny stanowić podstawę do rozstrzygnięcia złożonego wniosku. Z treści orzeczenia z dnia 18 sierpnia 1950 r., nr , wynika że zapadło ono z powołaniem się na „opracowywany plan zabudowy”, pomimo iż obowiązujące w dacie wydania orzeczenia przepisy nie znały takiego pojęcia. „Ogólny plan zagospodarowania m.st. Warszawy”, zatwierdzony przez Ministerstwo Robót Publicznych w dniu 11 sierpnia 1931 r. przewidywał: zabudowę zwartą do 4 kondygnacji i 70% powierzchni zabudowy. Ze sporządzonego opisu budynków wynikało, że na nieruchomości znajdowały się częściowo wyburzone budynki, nie przekraczające 4 kondygnacji.

Wykorzystywanie gruntu przy ul. Hożej nr 25 pod budownictwo mieszkaniowe przez dawnego właściciela dawało się pogodzić z miejscowym planem zagospodarowania. Odmowa przyznania prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości uzasadniona została jedynie tym, że „zgodnie z opracowywanym planem zagospodarowania przestrzennego teren nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Hożej nr hip. jest przeznaczony pod użyteczność publiczną i przydzielony Wykonawcy Planów Gosp.”, zatem przy wydaniu orzeczenia administracyjnego z dnia 18 sierpnia 1950 r., nr przez Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie doszło do rażącego naruszenia prawa.

3.3. Decyzją z dnia 7 kwietnia 1992 r. Wojewoda Warszawski na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. nr 32 poz. 191 i nr 43, poz. 253) w zw. z art. 5 ust. 1 tej ustawy stwierdził nabycie przez Gminę Dzielnicę Warszawa-Śródmieście z mocy prawa w dniu 27 maja 1990 r., nieodpłatne własności nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Hożej róg Kruczej, oznaczonej w jednostce ewidencyjnej gruntów obręb . nr działki ewidencyjnej o powierzchni 3529 m<sup>2</sup>.

3.4. W dniu 6 września 1999 r. K B zawarła z M M umowę sprzedaży (akt notarialny Rep. , w treści której oświadczyła, że przysługują jej prawa i roszczenia w udziale wynoszącym 1/2 części, do nieruchomości o powierzchni 271,47 sążni kwadratowych, znajdującej się przy ul. Hożej 25 w Warszawie, oznaczonej numerami hipotecznymi i a w szczególności do zwrotu opisanej nieruchomości gruntowej. Na mocy zawartej umowy K B z przysługującego jej udziału wynoszącego 1/2 części praw i roszczeń do wskazanej nieruchomości, sprzedała M M udział wynoszący 0,175, za cenę w kwocie 500,00 zł (pięćset złotych). W treści § 6 umowy strony ustaliły, że w przypadku uzyskania odszkodowania za przedmiotową nieruchomość przez M M – zobowiązał się on w terminie 1 miesiąca od otrzymania odszkodowania do zapłaty K B kwoty równej połowie wysokości otrzymanego odszkodowania.

3.5. Sąd Rejonowy W w W II Wydział Cywilny postanowieniem z dnia 26 stycznia 1993 r., sygn. akt , stwierdził nabycie spadku po Z A M zmarłym w dniu 31 maja 1940 r. na mocy ustawy, przez żonę Z M w 1/4, matkę H M w 1/4 i siostrę K B z domu M ; w 2/4. Sąd Rejonowy W w W

II Wydział Cywilny postanowieniem z dnia 17 marca 2000 r., sygn. akt ..., stwierdził nabycie spadku po K A B zd. M , zmarłej w dniu 29 grudnia 1999 r. na podstawie ustawy, przez córkę A K zd. B , w całości.

Sąd Rejonowy W w W I Wydział Cywilny postanowieniem z dnia 24 kwietnia 2001 r., sygn. akt ..., stwierdził nabycie spadku po H J M: zmarłej w dniu 21 maja 1944 r. na podstawie ustawy, przez córkę K A B w całości.

W dniu 9 czerwca 2000 r. M M złożył wniosek o stwierdzenie nabycia spadku przez Skarb Państwa do Sądu Rejonowego W w W . Postanowieniem z dnia 2 lipca 2001 r., sygn. akt ..., Sąd Rejonowy W :

w W I Wydział Cywilny stwierdził nabycie spadku po Z M zmarłej w dniu 7 maja 1968 r. przez Skarb Państwa w całości z dobrodziejstwem inwentarza. W dniu 9 lipca 2001 r. A K wniosła apelację od przedmiotowego postanowienia. W dniu 16 października 2001 r., na skutek rozpoznania apelacji A K , Sąd Okręgowy w Warszawie postanowił (sygn. akt ...) uchylić zaskarżone postanowienie i przekazać sprawę Sądowi Rejonowemu W do ponownego rozpoznania. Postanowieniem z dnia 18 stycznia 2002 r., sygn. akt ..., Sąd Rejonowy W w W I Wydział Cywilny stwierdził nabycie spadku po Z M zmarłej w dniu 7 maja 1968 r. na podstawie testamentu, przez K A B w całości.

**3.6.** W dniu 31 marca 2006 r. Prezydent m.st. Warszawy wydał decyzję nr ..., w której zatwierdził wykonany z urzędu podział nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Hożej, uregulowanej w księdze wieczystej nr ..., którą stanowiła działka ewidencyjna nr z obrębu ewidencji nr o powierzchni 3529 m<sup>2</sup>, na działki ewidencyjne:

1. nr o powierzchni 45 m<sup>2</sup> – położoną przy ul. Hożej,
2. nr o powierzchni 588 m<sup>2</sup> – położoną przy ul. Hożej,
3. nr o powierzchni 2896 m<sup>2</sup> – położoną przy ul. Hożej

zgodnie z „Mapą sytuacyjną do celów prawnych nieruchomości KW z projektowanym podziałem” – wpisaną dnia 13 grudnia 2005 r. z upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego prowadzonego przez Ośrodek Dokumentacji i Kartografii w Warszawie za nr ewidencyjnym która stanowiła załącznik do decyzji, pod warunkiem zapewnienia projektowanej do wydzielienia działce nr z obrębu . dostępu do drogi publicznej, przez obciążenie

projektowanej do wydzielenia działki nr z obrębu służebnością gruntową polegającą na prawie przejścia i przejazdu do działki nr – w przypadku zbycia działek.

3.5. Postanowieniem z dnia 24 sierpnia 2007 r., nr , Prezydent m.st. Warszawy zawiesił z urzędu postępowanie administracyjne dotyczące rozpoznania wniosku o przyznanie prawa użytkowania wieczystego gruntu nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Hożej 25 w granicach dawnej hipoteki nr do czasu podjęcia przez Radę m.st. Warszawy uchwały dotyczącej sposobu ustalenia wysokości czynszu symbolicznego za grunty oddawane w użytkowanie wieczyste w trybie i na zasadach art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy.

Postanowieniem z dnia 21 grudnia 2007 r., nr , Prezydent m.st. Warszawy, na podstawie art. 97 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257; dalej: „k.p.a.”), podjął z urzędu postępowanie dotyczące rozpoznania wniosku o przyznanie prawa użytkowania wieczystego gruntu nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Hożej 25. Na uzasadnienie podał, że w dniu 8 listopada 2007 r. Rada m.st. Warszawy uchwaliła uchwałę nr 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 z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy oraz bonifikaty od opłat rocznych za gruntu oddawane użytkowanie wieczyste w trybie i na zasadach art. 214 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. W konsekwencji zachodzą przesłanki podjęcia postępowania.

Decyzją z dnia 3 stycznia 2008 r., nr , Prezydent m.st. Warszawy, na podstawie art. 7 ust. 1, 2 i 3 dekretu z dnia 26 października 1945 r., ustanowił na 99 lat prawo użytkowania wieczystego gruntu o pow. 588 m<sup>2</sup>, oznaczonego jako działka nr z obrębu (podwórko) położonego w Warszawie przy ul. Hożej 23/25 na rzecz A K w udziale wynoszącym 825/1000 części oraz M M w udziale wynoszącym 175/1000 części (pkt I decyzji), a także ustalił czynsz symboliczny z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu opisanego w pkt 1 decyzji w wysokości 588,00 zł netto (słownie: pięćset osiemdziesiąt osiem złotych 00/100) płatny na konto Dzielnicy Śródmieście Urzędu m.st. Warszawy – przez osoby wymienione w pkt 1 – z góry w terminie do dnia 31 marca każdego roku. Czynszu tego nie pobiera się za rok, w którym zostanie ustanowione prawo użytkowania wieczystego (pkt II decyzji). W motywach

rozstrzygnięcia wskazano, że wniosek o przyznanie prawa własności czasowej (aktualnie prawa użytkowania wieczystego) zasługuje na uwzględnienie albowiem nieruchomość położona w Warszawie przy ul. Hożej 23/25 spełnia warunku art. 7 ust. 2 dekretu.

Postanowieniem z dnia 16 lutego 2009 r., nr \_\_\_\_\_, Prezydent m.st. Warszawy, na podstawie art. 113 § 1 i 3 oraz art. 125 § 1 k.p.a. sprostował oczywistą pomyłkę w decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr \_\_\_\_\_ z dnia 3 stycznia 2008 r. w ten sposób, że w pkt 1. postanowił:

„Ustanowić na lat 99 prawo użytkowania wieczystego gruntu o powierzchni 588 m<sup>2</sup>, oznaczonego jako działka ewidencyjna \_\_\_\_\_ w obrębie \_\_\_\_\_ (podwórko), położonego w Warszawie przy ul. Hożej 23/25 na rzecz:

- A \_\_\_\_\_ K \_\_\_\_\_ – w udziale wynoszącym 9125/10000 części,

- M \_\_\_\_\_ i M \_\_\_\_\_ – w udziale wynoszącym 875/10000 części”.

W motywach rozstrzygnięcia wskazano, że w dniu 13 lutego 2009 r. zauważono mylne wyliczenie udziałów, a organ uznał swoją oczywistą pomyłkę i postanowił ją sprostować.

**3.6.** Umową z dnia 6 marca 2009 r. (akt notarialny Rep. nr \_\_\_\_\_ Miasto Stołeczne Warszawa oddało A \_\_\_\_\_ K \_\_\_\_\_ i M \_\_\_\_\_ M \_\_\_\_\_ nieruchomość gruntową dz.ew. nr: \_\_\_\_\_ z obrębu \_\_\_\_\_, o obszarze 588 m<sup>2</sup> w użytkowanie wieczyste na rzecz: A \_\_\_\_\_ K \_\_\_\_\_ w udziale wynoszącym 0,9125 części, a dla M \_\_\_\_\_ M \_\_\_\_\_ w udziale wynoszącym 0,0875 części – na okres 99 lat.

Umową z dnia 28 grudnia 2011 r. (akt notarialny Rep. nr \_\_\_\_\_) A \_\_\_\_\_ K \_\_\_\_\_ oraz M \_\_\_\_\_ M \_\_\_\_\_ znieśli współwłasność nieruchomości znajdującej się przy ul. Hożej w Warszawie, stanowiącej działkę ewidencyjną \_\_\_\_\_ z obrębu \_\_\_\_\_ o obszarze 588 m<sup>2</sup>, objętą księgą wieczystą KW nr \_\_\_\_\_, w wyniku czego nieruchomość nabył w całości M \_\_\_\_\_ M \_\_\_\_\_ Strony umowy oświadczyły, że zniesienia współwłasności dokonały ze splatą uczynioną przez M \_\_\_\_\_ M \_\_\_\_\_ na rzecz A \_\_\_\_\_ K \_\_\_\_\_ w kwocie 700.000,00 zł (siedemset tysięcy złotych).

Umową darowizny z dnia 24 października 2016 r. (akt notarialny Rep. nr \_\_\_\_\_) M \_\_\_\_\_ M \_\_\_\_\_ darował B \_\_\_\_\_ Z \_\_\_\_\_ udział w wynoszący 1/100 części we własności nieruchomości znajdującej się przy ul. Hożej w Warszawie, stanowiącej działkę gruntu oznaczoną nr ewidencyjnym \_\_\_\_\_ z obrębu \_\_\_\_\_ o obszarze 588m<sup>2</sup>.

**3.7.** Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła w pierwszej kolejności na podstawie zgromadzonych w sprawie dokumentów, tzn.: akt otrzymanych z Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy dotyczących reprivatyzacji ul. Hożej 25, akt postępowania prowadzonego przez



Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie (znak: ...),  
...), dokumentacji archiwalnej dot. budynku z Archiwum  
Państwowego, akt cywilnych o stwierdzeniu nabycia spadku o sygn.: ...

Komisja ustaliła stan faktyczny sprawy również na podstawie opinii biegłej do spraw wyceny nieruchomości R M z dnia 8 grudnia 2017 r. oraz biegłej do spraw pisma porównawczego K G z dnia 2 listopada 2017 r. Sporządzone opinie nie budzą żadnych wątpliwości Komisji w zakresie jej wartości merytorycznej. Odpowiadały również standardom z punktu widzenia jej formalnej poprawności.

### III

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

**1. Rażące naruszenie zasady prawdy obiektywnej przez Prezydenta m.st. Warszawy poprzez nieustalenie przesłanki posiadania gruntu w chwili złożenia wniosku dekretowego oraz nieustalenie powyżej przesłanki jako samodzielna podstawa uchylecia decyzji reprivatyzacyjnej**

1.1. Komisja stwierdziła, że decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 3 stycznia 2008r., nr ... została wydana z rażącym naruszeniem prawa tj. z rażącym naruszeniem przepisów art. 7, art. 77 § 1 i art. 107 § 3 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu ze względu na to, że organ wydając swoją decyzję nie zbadał okoliczności istotnej dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy - przesłanki posiadania nieruchomości na chwilę złożenia wniosku przez dawnych współwłaścicieli, a mianowicie nie odniósł się w żaden sposób do problemu posiadania gruntu przez K B oraz Z M, dla którego ustanowiono kuratora dla majątku – jego żonę Z M. Z ustaleń Komisji wynika, że K B po wojnie zamieszkiwała przy ul. Hożej 27a, więc jej posiadanie nieruchomości przy ul. Hożej 25 nie było wykluczone, jednak zaniechanie dokonania ustaleń w tym zakresie przez Prezydenta m.st. Warszawy oraz zaniechanie pogłębionej analizy w zakresie posiadania nieruchomości przez Z M, zmarłego w Katyniu 31 maja 1940 r., a więc niemal 8 lat przed złożeniem wniosku dekretowego, stanowi rażące naruszenie prawa.

1.2. Prezydent m.st. Warszawy wydając decyzję reprivatyzacyjną był obowiązany podjąć wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy oraz do załatwienia sprawy, w tym również ustaleń dotyczących posiadania nieruchomości na chwilę złożenia wniosku przez dawnych współwłaścicieli, bacząc przy tym, aby został w sprawie uwzględniony interes społeczny i słuszny interes obywateli.

1.3. Wykładnia językowa treści art. 7 ust. 1 in principio dekretu pozwala na przyjęcie, że przesłanka „posiadania” odnosi się nie tylko do prawnych następców właściciela, lecz również do dotychczasowego właściciela gruntu. Wskazuje na to m.in. znak interpunkcyjny (przecinek) rozdzielający części zdania odnoszące się – odpowiednio – do dotychczasowego właściciela gruntu oraz prawnych następców właściciela, oddzielonych tym samym znakiem interpunkcyjnym (przecinkiem) od wyrażenia: „będący w posiadaniu gruntu”. Wykładnia językowa art. 7 ust. 1 wskazuje, że przesłanka posiadania dotyczyła zarówno właścicieli gruntu, jak i ich następców prawnych (tak: wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2002 r., sygn. akt I SA 1482/00).

Przesłanka posiadania stanowi konieczny warunek ustanowienia prawa użytkownika wieczystego na rzecz dotychczasowego właściciela lub jego następców prawnych zgodnie z art. 7 ust 1 i 2 dekretu. Posiadanie gruntu w chwili wystąpienia z wnioskiem określa krąg podmiotów, którym może przysługiwać uprawnienie restytucyjne na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu. Brak wskazanej przesłanki posiadania stanowi samoistną i wystarczającą podstawę do odmowy ustanowienia prawa użytkownika wieczystego (tak wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2016 r. sygn. akt Kp 3/15, OTK ZU seria A poz. 66). Jak podkreślił Trybunał: „Art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego jako uprawnionych wskazuje wprawdzie „dotychczasowego właściciela gruntu” i „jego prawnego następcę”, jednocześnie jednak możliwość zgłoszenia przez nich wniosku o przyznanie prawa rzeczowego wyraźnie uzależnia od posiadania gruntu; verba legis: „Dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu”. Przepis uprawnia do złożenia wniosku także osoby „ich prawa reprezentujące”, w tym wypadku nie stawiając wymogu posiadania nieruchomości. Z porównania określenia obu kategorii uprawnionych wynika, że druga kategoria uprawnionych do zgłoszenia wniosku obejmuje przedstawicieli ustawowych i pełnomocników (uprawnieni formalnie) właścicieli i ich następców prawnych (uprawnieni materialnie), którzy – dla skuteczności wniosku – musieli być posiadaczami gruntu”. Należy zauważyć, że odmienna wykładania tego przepisu stałaby w opozycji do *ratio legis* dekretu, zakładającego możliwość ustanowienia prawa wieczystej dzierżawy (obecnie użytkownika wieczystego) lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną dla tych dotychczasowych

właścicieli gruntów, w których władaniu znajdowały się nieruchomości gruntowe. Tych też właścicieli pozbawiano prawa własności na rzecz gminy m.st. Warszawy, natomiast własnością dotychczasowych uprawnionych pozostawały budynki oraz inne przedmioty, znajdujące się na wskazanych gruntach (art. 5 dekretu). Celem tych rozwiązań miało być umożliwienie racjonalnego przeprowadzenia odbudowy stolicy i dalszej jej rozbudowy (art. 1 dekretu). Z drugiej strony, wymaganie posiadania nieruchomości przez właściciela uprawnionego do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie mu prawa do gruntu wynikało z systemowego założenia, wiążącego się z wywołanej wojną migracji ludności i istnieniem majątków opuszczonych i porzuconych. Chodziło bowiem o to, by skłonić właścicieli do obejmowania posiadania domów, ich odbudowy lub przynajmniej usunięcia gruzu. Oznacza to, że dopiero po odzyskaniu posiadania warszawski właściciel mógł skierować wniosek o przyznanie prawa dzierżawy/zabudowy gruntu pod budowlą (vide E. Łętowska, Mechanizm dekretu Bieruta. Dlaczego potrzebna była przesłanka posiadania?, publ.: <http://konstytucyjny.pl>).

W ustawie z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 poz.431) ustawodawca dostrzegając rozbieżności interpretacji wskazanych przepisów, które pojawiły się w orzecznictwie i w uzasadnieniu cytowanego powyżej wyroku Trybunału, wprowadził w art. 30 ust. 1 pkt 4b) ustawy z dnia 9 marca 2017 r. samodzielną podstawę uchylecia decyzji reprivatyzacyjnej – brak ustalenia przez organ przesłanki posiadania.

Organy administracyjne orzekające w przedmiocie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nie badały zaś w niniejszej sprawie przesłanki posiadania, określonej w art. 7 ust 1 i 2 dekretu.

Badanie przesłanki posiadania wynika z treści art. 7 ust. 1 dekretu, zaś wspomniana nowelizacja jedynie potwierdziła tę okoliczność, jako uzasadniającą uchYLENIE tych decyzji reprivatyzacyjnych w razie braku jej ustalenia przez organ.

**1.4.** W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że pojęcie prawa w zwrocie „rażące naruszenie prawa” powinno być rozumiane szeroko, obejmując swoim zakresem przepisy prawa materialnego, procesowego oraz przepisy o charakterze ustrojowym (J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, 2009, s. 599). Jak wskazał WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 8 maja 2014 r. (II SA/Rz 194/14, Legalis): „(...) 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”. Nie ulega zatem wątpliwości, że naruszenie prawa procesowego może przybierać formę „rażącego naruszenia”. Jak zauważa zaś B. Adamiak: „(...) W przepisach procesowego prawa administracyjnego zawartych w kodyfikacjach tego prawa (k.p.a. i o.p.) oraz w ustawach szczególnych przyjęta jest regulacja nakazanych czynności procesowych organów administracji publicznej. Ustanowienie *expressis verbis* w przepisie prawa czynności procesowych nakazanych pozbawia organ administracji publicznej oceny zasadności ich podjęcia. Organ administracji publicznej obowiązany jest przy rozpoznaniu sprawy podjąć czynność procesową nakazaną prawem. Naruszenie tego nakazu prawnego stanowi ciężkie, kwalifikowane naruszenie przepisu prawa, które należy zakwalifikować jako rażące naruszenie prawa obwarowane sankcją nieważności decyzji administracyjnej” (B. Adamiak, Gradacja naruszenia prawa procesowego prawa administracyjnego, PiP 2012, nr 3, s. 49-50).

**1.5.** Wiodącą zasadą postępowania wyjaśniającego według przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego jest obowiązek dochodzenia przez organ administracji publicznej do prawdy obiektywnej (materialnej). Jest ona powiązana z zasadą praworządności, a prawidłowe ustalenie stanu faktycznego sprawy jest niezbędnym elementem prawidłowego zastosowania normy prawa materialnego (vide H. Knysiak-Molczyk [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2015, s. 65 i nast.). Odmiennie zatem niż w sądowym procesie cywilnym, organ prowadzący postępowanie administracyjne na podstawie k.p.a. nie opiera się wyłącznie na faktach wskazanych przez stronę (strony), lecz podejmuje wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie zarówno interes społeczny, jak i słuszny interes obywateli (art. 7 k.p.a.). W konsekwencji organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy (art. 77 § 1 k.p.a.). Obowiązek zebrania całego materiału dowodowego przez organ administracji publicznej należy rozumieć w ten sposób, że organ czyni to z własnej inicjatywy, jeżeli uważa to za konieczne dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy, a także gromadzi w aktach sprawy dowody wskazane lub dostarczone przez strony, jeżeli mają one znaczenie dla sprawy (vide A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 77, SIP Lex 2016, pkt 1).

1.6. Zgodnie z art. 80 k.p.a. organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.

W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że organ prowadzący postępowanie ma tak ustalić stan faktyczny sprawy, aby był on zgodny z rzeczywistością. W szczególności jest obowiązany dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnego przypadku na podstawie analizy całego materiału dowodowego, a stanowisko wyrażone w decyzji uzasadnić w sposób wymagany przez przepisy k.p.a. (vide wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 maja 1981 r., SA 810/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 45). Zgodnie z wyrokiem SN z dnia 23 listopada 1994 r., III ARN 55/94, OSNAPiUS 1995, nr 7, poz. 83: „(...) jako dowolne należy traktować ustalenia faktyczne znajdujące wprawdzie potwierdzenie w materiale dowodowym, ale niekompletnym, czy nie w pełni rozpatrzonym. Zarzut dowolności wykluczają dopiero ustalenia dokonane w całokształcie materiału dowodowego (art. 80 k.p.a.), zgromadzonego i zbadanego w sposób wyczerpujący (art. 77 § 1 k.p.a.), a więc przy podjęciu wszystkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku niezbędnego wydania decyzji o przekonującej treści (art. 7 k.p.a.)”. Jak zauważył natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 listopada 2013 r. (sygn. akt II GSK 926/12, Legalis): „(...) rażące naruszenie przepisów postępowania regulujących kwestię ustaleń faktycznych sprawy można by rozważać w sytuacji, gdyby organ w sposób oczywisty nie poczynił takich ustaleń, bądź gdyby całkowicie uchylił się od rozpatrzenia materiału dowodowego sprawy”.

1.7. Z akt sprawy wynika, że Prezydent m.st. Warszawy nie przeprowadził jakiegokolwiek postępowania co do jednej z kluczowych przesłanek dla prawidłowego zbadania wniosku dekretowego, o której stanowi art. 7 ust. 1 dekretu – nie odniósł się w żaden sposób do wymagania posiadania gruntu przez dawnych właścicieli, tj. Krystynę Brzosko oraz Zbigniewa Markiewicza oraz nie przedstawił Komisji dowodów odnoszących się do tej okoliczności. Poprzez pominięcie przedmiotowej kwestii uzasadnienie decyzji reprivatyzacyjnej nie spełnia także wymogów z art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a.

1.8. Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2) w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4b) ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja uchyła 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, jeżeli 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.

Jak wskazano powyżej, Prezydent m.st. Warszawy, wydał przedmiotową decyzję reprivatyzacyjną pomimo nieustalenia posiadania nieruchomości warszawskiej nr hip. i , położonej przy ul. Hożej 25, przez jej dotychczasowych właścicieli. Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 2) w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4b) ustawy z dnia 9 marca 2017 r. stanowi to samodzielną podstawę uchylenia przedmiotowej decyzji reprivatyzacyjnej.

**1.9.** Podsumowując, Prezydent m.st. Warszawy naruszył w sposób rażący powyżej wskazane standardy prowadzenia postępowania administracyjnego, obowiązujące w demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Przebieg wskazanego postępowania odbiegał w sposób oczywisty od zasad prawdy obiektywnej i rzetelności. Ponadto poprzez nieustalenie posiadania nieruchomości warszawskiej przez dotychczasowego właściciela lub jego następców prawnych, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu, zaszła podstawa do uchylenia przedmiotowej decyzji reprivatyzacyjnej na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 4b) ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

**1.10.** Wobec powyższego należało stwierdzić zaistnienie przesłanki z art. 30 ust.1 pkt 4) i art. 30 ust. 1 pkt 4b) ustawy z dnia 9 marca 2017 r., stanowiącej podstawę uchylenia zakwestionowanej przez Komisję decyzji.

## **2. Rażące naruszenie prawa poprzez nieustalenie prawidłowego kręgu stron postępowania**

**2.1.** Decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 3 stycznia 2008 r., nr została wydana z naruszeniem prawa polegającym na rażącym naruszeniu art. 7, art. 77 § 1 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu oraz art. 50 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm., dalej: u.s.g.) ze względu na nieustalenie prawidłowego kręgu stron postępowania administracyjnego.

**2.2.** Jak wynika z treści decyzji reprivatyzacyjnej, Prezydent m.st. Warszawy przyjął dokumenty przedstawione przez osobę zainteresowaną i jedynie na ich podstawie ustalił stan faktyczny sprawy. Prezydent m.st. Warszawy zaniechał jakichkolwiek innych czynności dowodowych, wbrew art. 7, 77 § 1 k.p.a., w szczególności w sprawie nie dokonał prawidłowych ustaleń w zakresie kręgu osób uprawnionych. W toku postępowania rozpoznawczego Komisja ustaliła zaś, że już w dniu wydania decyzji przez Prezydenta m.st. Warszawy istniały istotne okoliczności, które poddawały w wątpliwość to, czy dopuszczalne było ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz beneficjentów.

2.3. Komisja ustaliła, że w dniu 10 stycznia 2001 r. A. K. złożyła wniosek o stwierdzenie, że spadek po H. J. M. na podstawie ustawy nabył Skarb Państwa. Postanowieniem z 24 kwietnia 2001 r. Sąd Rejonowy w W., sygn. akt , stwierdził, że spadek po H. J. M. nabyła K. A. B. zd. M. w całości. Z treści decyzji reprivatyzacyjnej wynika, że przebieg spadkobrania nie był w ogóle przedmiotem rozważań Prezydenta m.st. Warszawy. Prezydent m.st. Warszawy ustalił jedynie, że prawa do spadku po H. M. nabyła córka K. B. (vide: postanowienie Sądu Rejonowego z dnia 24 kwietnia 2001 r., sygn. ).

Tymczasem data postępowania spadkowego, które toczyło się po H. M. (postanowienie z dnia 24 kwietnia 2001 r.) i data jej śmierci (21 maja 1944 r.) powinna skłonić Prezydenta m.st. Warszawy do analizy dotyczącej tego, czy Skarb Państwa nie powinien wziąć udziału w postępowaniu o stwierdzenie nabycia spadku. Uznanie Skarbu Państwa za spadkobiercę niewątpliwie miałooby wpływ na treść decyzji reprivatyzacyjnej - prawidłowość ustalenia kręgu stron postępowania dekretowego.

2.4. Organ administracji publicznej nie był związany treścią postanowień o stwierdzeniu nabycia spadku i aktów notarialnych. Zgodnie z art. 76 § 1 k.p.a. tylko dokumenty urzędowe stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. W świetle art. 76 § 3 k.p.a. możliwe jest jednak przeprowadzenie przez organ administracji publicznej dowodu przeciwko treści dokumentów wymienionych w tych przepisach, z czego nie skorzystano w przedmiotowej sprawie.

2.5. Należy zwrócić także uwagę, że samo uzasadnienie decyzji reprivatyzacyjnej co do kręgu podmiotów uprawnionych, w ocenie Komisji, nie spełnia wymogów z art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a. W treści decyzji reprivatyzacyjnej organ ograniczył się jedynie do wymieniania czynności prawnych (umów sprzedaży) podejmowanych przed wydaniem decyzji w sprawie reprivatyzacji przez beneficjentów B. Z. i M. i M., a także do wyliczenia postanowień sądów powszechnego w przedmiocie nabycia spadku. Nie sposób jednak z treści decyzji reprivatyzacyjnej wywieść, czy Prezydent m.st. Warszawy w ogóle analizował treść aktów notarialnych oraz postanowień w przedmiocie nabycia spadku, w tym ich prawidłowość w świetle innych okoliczności faktycznych. Zasada prawdy obiektywnej wyrażona w art. 7 k.p.a. zobowiązywała zaś Prezydenta m.st. Warszawy do rzetelnego ustalenia stanu faktycznego, w tym do uzasadnienia stanowiska o posiadaniu przymiotu strony przez B. Z. i M. i M. Oparcie się jedynie na materiale dowodowym, w większości przedstawionym przez strony, nie można uznać za realizację

wskazanej zasady, zwłaszcza w kontekście ujawnienia się obecnie nowych istotnych okoliczności sprawy.

## 2.6. Spadek po H M.

Komisja stwierdziła, że w rozpoznawanym przypadku istniały podstawy do przyjęcia, że w sprawie mogły znaleźć zastosowanie przepisy Kodeksu Napoleona. Kwestia „spadków wakujących” zgodnie z Kodeksem Napoleona nie była w sprawie rozważana przez Prezydenta m.st. Warszawy. Z zebranego przez Komisję materiału dowodowego wynika natomiast, że mimo prawnej możliwości występowania organ ten nie występował, przed wydaniem decyzji reprzywatyzacyjnej, o stwierdzenie nabycia spadku na rzecz Skarbu Państwa. Z akt sprawy wynika, że Prezydent m.st. Warszawy dysponował odpisem postanowienia w sprawie stwierdzenia nabycia spadku po H M. W szczególności Prezydent m.st. Warszawy mógł jako uczestnik postępowania żądać wznowienia postępowania sądowego w trybie art. 524 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm., dalej jako k.p.c.), lub wydania ponownego orzeczenia w sprawie stwierdzenia nabycia spadku w trybie art. 679 k.p.c. Nie ulega bowiem wątpliwości, że Miasto Stołeczne Warszawa miało jako właściciel nieruchomości interes prawny w postępowaniach, zwłaszcza że istniało duże prawdopodobieństwo, że roszczenia strony H M: staną się roszczeniami Skarbu Państwa. Oznacza to, że stroną postępowania o wydanie decyzji reprzywatyzacyjnej mogła być osoba, która nie była osobą uprawnioną w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu.

2.7. Jeżeli spadkodawca zmarł przed 1 stycznia 1947 r., do spraw spadkowych należało stosować – zgodnie z art. LI ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (w skrócie: „PWKC”) – prawo obowiązujące w chwili śmierci spadkodawcy, o ile przepisy poniższe nie stanowiły inaczej. W rozpoznawanym przypadku do sprawy odnoszącej się do spadku po Z M: i H M należało stosować przepisy dzielnicowego kodeksu cywilnego, wskazanego przepisami ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwym dla stosunków prywatnych wewnętrznych (Dz.U. z 1926 r. Nr 101 poz. 580). Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. dla spraw spadkowych właściwe jest prawo, któremu spadkodawca podlegał osobiście w chwili śmierci, zaś w myśl art. 1 tej ustawy zdolność osobistą obywatela polskiego ocenia się według prawa, obowiązującego w miejscu jego zamieszkania. Przebieg dziedziczenia po Z M: , wobec okoliczności, że ostatnim jego miejscem zamieszkania było miasto L zastosowanie znajdowały przepisy z byłego zaboru



austriackiego. W konsekwencji przebieg spadkobrania po Z M nie budził wątpliwości.

Biorąc zaś pod uwagę, że ostatnim miejscem zamieszkania H M: była Warszawa, należy stwierdzić, że do oceny praw spadkowych należy stosować obowiązujący w chwili i miejscu śmierci spadkodawcy Kodeks Napoleona. Obowiązywał on do dnia 1 stycznia 1947 r., kiedy to wszedł w życie dekret z dnia 8 października 1946 r. Prawo spadkowe (Dz.U. z 1946 r. Nr 60, poz. 328), który w art. XVIII Przepisów wprowadzających również stanowił, że w sprawach spadkowych stosuje się prawo obowiązujące w chwili śmierci spadkodawcy, o ile przepisy w nim wskazane tego nie wyłączają. W uchwale z dnia 18 listopada 1966 r. (sygn. III CZP 89/66, OSNC 1967/4/62) Sąd Najwyższy wskazał, że celem przepisu LIV PWKC jest likwidacja niekorzystnych z punktu widzenia gospodarczego stanów faktycznych polegających na tym, że spadki przez wiele lat nie pozostają we władaniu spadkobierców.

W niniejszej sprawie Prezydent m.st. Warszawy nie ustalił, czy wobec tego spadek po H M był spadkiem wakującym w rozumieniu art. 811 Kodeksu Napoleona. Zgodnie zaś z art. 789 w związku z art. 2262 Kodeksu Napoleona, możliwość przyjęcia lub zrzeczenia się spadku wakującego przedawnia się z upływem czasu wymaganego do najdłuższego przedawnienia praw nieruchomości, tj. w ciągu lat trzydziestu. W świetle powyższych przepisów, w rozpoznawanym przypadku termin końcowy na objęcie spadku po H M upłynąłby w roku 1974. Z upływem tego terminu spadkobiercą *ipso iure* po wspomnianym współwłaścicielu przedmiotowej nieruchomości stałby się Skarb Państwa. W skład spadku wchodziły prawa i roszczenia do 1/8 udziału nieruchomości przy ul. Hożej 23/25 w Warszawie. Okoliczność ta – której nie ustalił organ wydający decyzję reprivatyzacyjną – miała niewątpliwie istotny wpływ na ustalenie kręgu stron postępowania dekretowego.

W perspektywie powyższych okoliczności, w badanym przypadku zaistniały istotne wątpliwości dotyczące kręgu spadkobierców po H M, a przez to istotne wątpliwości co do osób uprawnionych na podstawie dekretu, a w konsekwencji do kręgu stron niniejszego postępowania, wysokości przysługującego im udziału, jak i prawidłowości rozstrzygnięcia podjętego w zakwestionowanym akcie w zakresie ustanowienia na rzecz M: M i A K prawa użytkowania wieczystego. Jak wskazano powyżej, Prezydent m.st. Warszawy nie podjął się wyjaśnienia, czy po zmarłej H M: powinien dziedziczyć Skarb Państwa.

## 2.8. Spadek po Z M

Prezydent m.st. Warszawy ustalając stan faktyczny sprawy oparł się bezkrytycznie na przedstawionym przez strony postanowieniu z dnia 18 stycznia 2002 r., o sygn. akt [redacted], wydanym przez Sąd Rejonowy [redacted] w W [redacted] o stwierdzeniu nabycia spadku po Z M [redacted]. Prezydent dysponował jednak w aktach sprawy pismem K [redacted] B [redacted] skierowanym do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W [redacted] z dnia 28 maja 1997 r., w którego treści K [redacted] B [redacted] oświadczyła, że Z M [redacted] zmarła bezpotomnie w dniu 7 maja 1968 r., a jedynym spadkobiercą po niej jest Skarb Państwa. Rozbieżność między treścią wniosku z dnia 28 maja 1997 r., a treścią postanowienia z dnia 18 stycznia 2002 r. nie została przez organ w żaden sposób zbadana, ani tym bardziej wyjaśniona. Ponownie należy podkreślić, że zasada prawdy obiektywnej wyrażona w art. 7 k.p.a. zobowiązywała Prezydenta m.st. Warszawy do rzetelnego ustalenia stanu faktycznego, w tym do uzasadnienia stanowiska o ustaleniu prawidłowego zakresu stron postępowania. Oparcie się jedynie na materiale dowodowym, w większości przedstawionym przez strony, nie może zostać uznane za realizację wskazanej zasady, zwłaszcza w kontekście wspomnianego pisma K [redacted] B [redacted] z dnia 28 maja 1997r., którym dysponował Prezydent m.st. Warszawy.

2.9. Komisja podjęła czynności mające na celu wyjaśnienie wskazanych wyżej rozbieżności, zbierając niezbędny materiał porównawczy oraz zlecając zbadanie biegłemu z zakresu grafologii i badań pisma ręcznego na okoliczność ustalenia autentyczności testamentu holograficznego Z M [redacted] na podstawie którego Sąd Rejonowy [redacted] w W [redacted] wydał postanowienie z dnia 18 stycznia 2002 r. w sprawie o stwierdzenie nabycia spadku przez K [redacted] B [redacted] o sygn. akt [redacted]. Biegły grafolog w toku ekspertyzy dokonał porównania materiału kwestionowanego – oryginału jednostronicowego dokumentu z nagłówkiem o treści „Testament” (datowanego na dzień 15 grudnia 1966 r., w całości sporządzonego i podpisanego odręcznie; oznaczonego jako dokument nr 1) – z próbkami następujących grafizmów, zawartych na:

- 1) formularzu urzędowym – wniosku o dowód osobisty Z M [redacted] z nagłówkiem o treści „Personalialia”; datowanym na 9 lipca 1951 r. (oznaczonym jako dokument nr 2);
- 2) formularzu urzędowym – wniosku o dowód osobisty K [redacted] M [redacted] (z dopiskiem: Patrz: B [redacted] K [redacted] A [redacted]) z nagłówkiem o treści „Personalialia”; datowanym na 28 marca 1951 r. (oznaczonym jako dokument nr 3);
- 3) formularzu urzędowym – wniosku o dowód osobisty K [redacted] B [redacted] z nagłówkiem o treści „Personalialia”; datowanym na 28 marca 1951 r. (oznaczonym jako dokument nr 4);

e) oryginały fotografii z odręczną adnotacją na rewersie, bez dokładnej daty (8 lipca) (oznaczonym jako dokument nr 5).

Wśród wniosków sporządzonej opinii biegły stwierdził, że wszechstronna ocena różnorodnych zjawisk graficznych i psychografologicznych wskazuje na:

- a) zbieżności występujących w sposobie kreślenia kwestionowanego zapisu nr 1 i grafizmów porównawczych nr 3 i nr 4.
- b) zbieżności występujących w sposobie kreślenia zapisu nr 2 i grafizmu porównawczego nr 5.

Biegły w treści opinii zaznaczył, że zaobserwowany stopień zbieżności syntetycznej, topograficznej, motorycznej, mierzalnej, konstrukcyjnej pozwala na ustalenie, iż zgromadzone do badań próbki pisma w obu tych przypadkach stanowią grafizmy sporządzone przez tę samą osobę. Badania próbek pisma, poddane szczegółowej komparystycznej analizie grafologicznej i psychografologicznej, wskazują na ustalone powyżej zbieżności.

**2.10.** Przenosząc ustalenia wynikające z powyższej ekspertyzy biegłego na grunt rozpatrywanej przez Komisję sprawy, należy wskazać, że autentyczność testamentu holograficznego, sporządzonego z datą 15 grudnia 1966 r., została wprost zakwestionowana przez biegłego (dokument nr 1). Próbki grafizmów porównawczych (dokumenty nr 3 i 4), z którymi zachodziły zbieżności, pochodziły z ankiet personalnych do dowodu osobistego K. B. Z kolei próbki grafizmów porównawczych uzyskanych z Instytutu Pamięci Narodowej i od rodziny Z. M. w postaci ankiety personalnej do dowodu osobistego Z. M. i zdjęcia podarowanego siostrze – J. G. (dokumenty nr 2 i 5) również wykazały zbieżności w sposobie kreślenia. Jakkolwiek biegły stwierdził w treści opinii grafologicznej, że wypowiedzenie się co do autentyczności testamentu holograficznego Z. M. wymaga większej liczby niekwestionowanych próbek pisma i podpisów, a zgromadzony materiał nie spełnia wszystkich kryteriów komparystycznych, jednak należy podkreślić, że sam badany testament był materiałem obszernym, jednorodnym i adekwatnym. Biegły zwrócił uwagę, że materiał porównawczy stanowi kopię formularzy urzędowych (nr 2-4), co znacznie utrudnia skuteczną ocenę w zakresie ustalenia jednorodności pisma, jednak dokument nr 5 – jest dokumentem oryginalnym, nakreślonym osobiście przez Z. M. i miał on kluczowe znaczenie dla oceny autentyczności testamentu. Fakt istnienia zbieżności występujących w sposobie kreślenia między tym materiałem a kserokopią wniosku do dowodu osobistego Z. M. – a więc materiałów pochodzących z dwóch odrębnych źródeł – potwierdza

jedynie, że zarówno wniosek o dowód osobisty, jak i podpis na pocztówce zostały sporządzone przez jedną osobę, tj. Z M. . W konsekwencji obszerne próbki pisma widniejące na oryginale kwestionowanego testamentu, które nie wykazywały cech zbieżnych z autentycznymi próbkami pisma Z M. , jednoznacznie przeczą, w ocenie Komisji, autentyczności testamentu na podstawie którego Sąd Rejonowy

... w W: ... wydał postanowienie z dnia 18 stycznia 2002 r. (sygn. akt ... ) w przedmiocie stwierdzenia nabycia spadku w całości przez K B. .

**2.11.** Podjęcie przez Prezydenta m.st. Warszawy właściwych czynności, a w szczególności wyjaśnienie kwestii autentyczności testamentu Z M. i zawiadomienie organów ścigania o możliwości posłużenia się fałszywym dokumentem w postępowaniu sądowym, doprowadziłoby do wzruszenia postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku, a w konsekwencji do ustalenia właściwego kręgu spadkobierców po Z M. .

**2.12.** Ustalony przez Komisję sposób prowadzenia postępowania administracyjnego, w tym naruszenia prawa procesowego, skutkujące wadliwym ustaleniem kręgu stron – podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem, o którym stanowi art. 7 ust. 1 dekretu – są nie do przyjęcia. W toku badanego postępowania, przeprowadzonego przez Prezydenta m.st. Warszawy, nie zweryfikowano faktycznego przebiegu spadkobrania po przedwojennych właścicielach nieruchomości warszawskiej, lecz oparto się wyłącznie na dokumentach przedstawionych przez strony. Nie można zatem mówić o obiektywizmie i poszukiwaniu przez organ prawdy materialnej we wskazanym postępowaniu.

**2.13.** W myśl art. 50 u.s.g obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona. W literaturze wskazuje się, że przepis ten skierowany jest do osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym, w szczególności do organu wykonawczego gminy, w tym do Prezydenta m.st. Warszawy. W doktrynie stwierdza się jednomyślnie, że pojęcie: „szczególna staranność” powinno być rozumiane jako staranność wyższa niż należyta (P. Czechowski [w:] Prawo samorządu terytorialnego, red. P. Czechowski, S. Piątek, Warszawa 1994, s. 139–140; K. Bandarzewski [w:] tenże, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płazek, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, s. 549; P. Chmielnicki, Stosunek pracy pracownika samorządowego a jego funkcja publiczna [w:] Stosunki pracy pracowników samorządowych, red. M. Stec, Warszawa 2008, s. 83 i n.). Wskazuje się, że wymagania co do staranności są wyższe w przypadku, gdy strony wiąże więź szczególnego

zaufania, gdy dobro będące przedmiotem zobowiązania jest szczególnie cenne – właśnie ze względu na to, że jest dobrem publicznym (J. Dominowska, Komentarz do art. 50 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Legalis 2011, pkt 7). Z tego też względu ustawodawca nawiązał w art. 50 u.s.g. do „przeznaczenia mienia” jako właściwego kryterium zarządu mieniem komunalnym. Skuteczna ochrona mienia, w odniesieniu do którego brak jest właściciela w znaczeniu ekonomicznym, wymaga uwypuklenia obowiązków osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym w zakresie ochrony (J. Jagoda, Komentarz do art. 50 ustawy o samorządzie gminnym, SIP Lex 2016, pkt 6). Jest to tym bardziej istotne, że termin „zarządzanie” najczęściej jest rozumiany jako obejmujący zagadnienia ochrony mienia, a nawet jeżeli ochronę tę potraktować jako odrębną od zarządzania, to niewątpliwie oba te obszary działania są ze sobą ściśle związane (J. Jagoda, Komentarz do art. 50 ustawy o samorządzie gminnym, SIP Lex 2016, pkt 6). Szczególna staranność dotycząca ochrony mienia samorządowego jest więc naturalnym uzupełnieniem rozmaitych szczególnych wymogów i ograniczeń w stosunku do tego mienia, któremu przypisano specyficzne funkcje (M. Habdas, Publiczna własność..., s. 331).

W piśmiennictwie wskazano, iż ocena, czy dochowano szczególnej staranności, musi brać pod uwagę istotę, cel, zadania jednostki samorządu terytorialnego oraz wyrażane w prawem dopuszczanych formach potrzeby wspólnoty samorządowej (zob. R. Sowiński, Warunki prawne funkcjonowania spółek komunalnych i ich specyfika, „Rejent” 2003, nr 6, s. 181).

Ponadto istotnymi miernikami oceny staranności osób zarządzających mieniem komunalnym są:

- 1) wymóg zgodności sprawowania zarządu z przeznaczeniem mienia – odwołującym się do społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa (art. 5 k.c.), które na gruncie ustaw ustrojowych sprowadza się do zaspokajania potrzeb publicznych (vide art. 7 ust. 1 zd. 1 u.s.g. w zw. z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP),
- 2) zasada szczególnej ochrony mienia komunalnego (art. 50 u.s.g.) – szczególna staranność dotycząca ochrony mienia komunalnego powinna być przede wszystkim rozumiana jako konieczność podejmowania czynności o charakterze zachowawczym. O ile właściciel prywatny może decydować o tym, czy chronić swoje mienie, o tyle szczególna staranność w ochronie mienia komunalnego (publicznego) powinna być rozumiana jako obowiązek podjęcia wszelkich działań zmierzających do ochrony rzeczy lub prawa (R. Sowiński, Warunki prawne funkcjonowania ..., s. 181).

Należy przyjąć zatem za aktualne stanowisko T. Dybowskiego, że o ile właściciel prywatny może decydować o tym, czy chronić swoje mienie, o tyle szczególna staranność w ochronie mienia komunalnego (publicznego) powinna być rozumiana jako obowiązek podjęcia wszelkich działań zmierzających do ochrony rzeczy lub prawa (T. Dybowski, Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio - actio negatoria), Warszawa 1969, s. 77-78 [za:] J. Jagoda, Komentarz do art. 50 ustawy o samorządzie gminnym, SIP Lex 2016, pkt 6). Obecnie, wobec braku przepisów chroniących mienie samorządowe lub państwowe (mienie publiczne), podmioty publiczne (jednostki samorządu terytorialnego i Skarb Państwa) muszą samodzielnie w sposób aktywny chronić swoje mienie. Właśnie z tego względu konieczne jest zachowanie szczególnej staranności przy jego ochronie.

Mając na uwadze treść art. 50 u.s.g. oraz skutki jakie pociąga za sobą naruszenie powołanego przepisu, zdaniem Komisji należy przyjąć, że zasada szczególnej ochrony mienia komunalnego nakazuje, aby w sprawach dekretowych Prezydent m.st. Warszawy ustalił stan faktyczny z najwyższą starannością. Nie można bowiem tracić z pola widzenia, że skutkiem decyzji reprivatyzacyjnej jest wyzbycie się przez gminę jej majątku (zwrot nieruchomości).

**2.14.** Podsumowując, w ocenie Komisji wszystkie wskazane okoliczności pozwalają na przyjęcie, że decyzja reprivatyzacyjna została wydana przez Prezydenta m.st. Warszawy z rażącym naruszeniem prawa: art. 7 w związku z art. 77 § 1 k.p.a. w związku z art. 7 ust. 1 dekretu oraz art. 50 u.s.g., poprzez przeprowadzenie postępowania z rażącym uchybieniem zasadom prawdy obiektywnej i rzetelności. W konsekwencji Prezydent m. st. Warszawy ustalił nieprawidłowy krąg osób uprawnionych do skutecznego wystąpienia z wnioskiem o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w odniesieniu do 1/8 udziału w prawach i roszczeniach do przedmiotowej nieruchomości, przysługujących pierwotnie H M oraz w odniesieniu do 1/8 udziału w prawach i roszczeniach przysługujących pierwotnie Z M .

**2.15.** Wobec powyższego należało stwierdzić zaistnienie przesłanki z art. 30 ust. 1 pkt 1), art. 30 ust.1 pkt 3), art. 30 ust. 1 pkt 4) oraz art. 30 ust. 1 pkt 4a) ustawy z dnia 9 marca 2017 r., stanowiących podstawy uchylenia zakwestionowanej przez Komisję decyzji.

### **3. Nieprawidłowe wyliczenie wielkości udziałów beneficjentów w decyzji przyznającej prawo użytkowania wieczystego do gruntu warszawskiego**

3.1. Komisja stwierdza, że Prezydent m.st. Warszawy wydając decyzję reprivatyzacyjną nieprawidłowo wyliczył wielkość udziałów beneficjentów w decyzji przyznającej prawo użytkowania wieczystego do przedmiotowej nieruchomości.

3.2. Opierając się na akcie notarialnym z dnia 6 września 1999 r. sporządzonym przez notariusza J. R. (rep. nr ) organ wydający decyzję wyliczył wielkość udziału M. M. jako 0,175 części praw pierwotnie przysługujących K. B. do gruntu o pow. 588 m<sup>2</sup> oznaczonego jako działka ewidencyjna nr (podwórko) w obrębie , położonej w Warszawie przy ul. Hożej 23/25, dla której Sąd Rejonowy w W. prowadzi księgę wieczystą KW nr . Tym samym decyzją z dnia 3 stycznia 2008 r., nr ustanowiono użytkowanie wieczyste na rzecz A. K. w udziale wynoszącym 0,825 części oraz na rzecz M. M. w udziale wynoszącym 0,175 części (pkt 1 decyzji). Co więcej organ nieprawidłowo wskazał numer obrębu , a nie . Treść aktu notarialnego zawierała wyraźnie w § 2 sprzedaż, z przysługującego K. B. udziału wynoszącego ½ części praw i roszczeń do opisanej nieruchomości, udziału wynoszącego 0,175. Organ winien wyliczyć zatem udział beneficjentów uwzględniając fakt, K. B. ½ części praw i roszczeń z przysługującego jej udziału wynoszącego 0,175 do przedmiotowej nieruchomości.

Przyjmując, że doszło do skutecznego przeniesienia praw i roszczeń na podstawie wspomnianego aktu notarialnego, Prezydent m.st. Warszawy winien był zatem ustalić udział w części gruntu o pow. 588 m<sup>2</sup> oznaczonego jako działka ewidencyjna nr (podwórko) w obrębie , położonego w Warszawie przy ul. Hożej 23/25, dla którego Sąd Rejonowy w W. prowadzi księgę wieczystą KW nr na rzecz M. M. w wysokości 0,0875, kiedy zaś Prezydent m.st. Warszawy decyzją nr ustanowił prawo użytkowania wieczystego do przedmiotowej nieruchomości na rzecz M. M. w udziale wynoszącym 0,175. Innymi słowy, przedmiotowa decyzja reprivatyzacyjna nadawała beneficjentowi M. M. więcej praw, niż faktycznie przysługiwało mu z treści aktu notarialnego. Już tylko błędne wyliczenie przysługujących udziałów, jako istotna wada orzeczenia, świadczy z kolei o rażącym naruszeniu przepisów prawa, tj.: art. 7 w związku z art. 77 § 1 i 80 k.p.a., a w konsekwencji art. 7 ust. 3 dekretu.

3.3. Błąd w wyliczeniu wielkości udziału jest błędem o charakterze istotnym, który nie może podlegać sprostowaniu, bowiem na skutek sprostowania doszłoby do merytorycznej zmiany zapadłej decyzji. Do zmiany stanu faktycznego w wyniku sprostowania treści decyzji

dochodzi wtedy, gdy organ, używając tej instytucji procesowej, tworzy nowy stan faktyczny sprawy, który nie odpowiada zgromadzonym materiałom dowodowym, albo gdy w ten sposób uzupełnia stan faktyczny, zmieniając swoje ustalenia i przydając im nowy, nieznany dotąd wymiar, mający zupełnie inne znaczenie niż przed sprostowaniem i to nie tylko z punktu widzenia stanu sprawy, ale i samego rozstrzygnięcia. Wówczas niewątpliwie sprostowanie jest nieprawidłowe (tak: wyrok NSA w Warszawie z dnia 30 września 2008 r., sygn. akt I OSK 1502/07).

W konsekwencji sprostowanie decyzji nr [redacted] ; postanowieniem nr [redacted] z dnia 16 lutego 2009 r. stworzyło nowy stan faktyczny sprawy i nieprawidłowe (zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 30 września 2008 r., sygn. akt I OSK 1502/07, LEX 516777). Prezydent m.st. Warszawy dokonując sprostowania błędnego wyliczenia udziału beneficjentów na etapie ustalenia stanu faktycznego – zastosował nieprawidłowo art. 113 § 1 k.p.a., podczas gdy powinien rozważyć uchylenie wadliwej decyzji i na nowo rozpoznać wniosek.

3.4. Wobec powyższego należało stwierdzić zaistnienie przesłanki z art. 30 ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., stanowiącej podstawę uchylenia zakwestionowanej przez Komisję decyzji.

#### **4. Przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej było rażąco sprzeczne z interesem społecznym – nastąpiło w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej**

4.1. Przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej przy ul. Hożej 23/25 nastąpiło w zamian za świadczenie rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej. Komisja ustaliła tę okoliczność na podstawie zebranych w sprawie dokumentów oraz przeprowadzonego dowodu z opinii biegłego specjalisty z zakresu wyceny nieruchomości R [redacted] M [redacted] z dnia 8 grudnia 2017 r.

4.2. „Interes społeczny”, do którego odwołują się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego oraz przepisy ustawy z dnia 9 marca 2017 r., jest klauzulą generalną, tzn. stanowi zwrot językowy będący częścią przepisu prawnego, służący uelastycznieniu tekstu aktu prawnego, który celowo jest niedookreślony, ma charakter oceniający oraz odsyła do kryteriów pozaprawnych. Jako kategoria aksjologiczna, interes społeczny wiąże się zatem z realizacją, w drodze stosowania prawa administracyjnego, określonych interesów ogólnych.



Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja jest organem administracji publicznej stojącym na straży interesu publicznego, w zakresie postępowań w przedmiocie wydania decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich. Na Komisji spoczywa w związku z tym nie tylko obowiązek przywrócenia stanu zgodnego z prawem, ale i usunięcia skutków prawnych godzących w interes społeczny. Jedną z przesłanek uchylenia decyzji reprivatyzacyjnej stanowi rażąca sprzeczność przeniesienia roszczeń do nieruchomości warszawskiej z interesem społecznym. Komisja każdorazowo ocenia zatem przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej przez pryzmat wspomnianego interesu społecznego. Oznacza to w szczególności konieczność badania kwestii ekwiwalentności świadczeń. W orzecznictwie sądowym wskazuje się, iż jeśli strony nadają zawieranej umowie cechę wzajemności, to mają swobodę w kształtowaniu wynikającego z niej zobowiązania o tyle tylko, o ile ich postanowienia nie podważają zasady ekwiwalentności świadczeń stron umowy wzajemnej (vide wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2003 r., II CKN 1097/00). Ustawodawca przyjął zaś, że okolicznością przemawiającą w sposób szczególny za uznaniem, że przeniesienie roszczeń było rażąco sprzeczne z interesem społecznym, jest przeniesienie roszczeń w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej.

4.3. Z treści umowy sprzedaży roszczeń zawartej w formie aktu notarialnego sporządzonego przez notariusza J R<sub>1</sub> w dniu 6 września 1999 r., rep. nr , wynika, że M M<sub>1</sub> nabył od K B<sub>1</sub> prawa i roszczenia w udziale wynoszącym 0,175 jej udziału (oznaczonego w akcie jako ½) do nieruchomości przy ul. w W<sub>1</sub> za cenę w kwocie 500,00 zł.

4.4. Postanowieniem z dnia 28 września 2017 r. Komisja dopuściła dowód z opinii biegłego specjalisty z zakresu wyceny nieruchomości na okoliczność ustalenia wartości udziału wynoszącego 0,0875 nieruchomości położonej przy ul. Hożej 23/25 stanowiącej działkę ewidencyjną numer z obrębu (KW ) objętej dawną księgą hipoteczną nr w prawie użytkownika wieczystego gruntu, na dzień 6 września 1999 r., tj. na dzień zawarcia umowy sprzedaży roszczeń pomiędzy K B<sub>1</sub> a M M<sub>1</sub>.

Z opinii biegłego wynika, że wartość rynkowa udziału wynoszącego 0,0875 części w gruntowej niezabudowanej położonej w Warszawie przy ul. Hożej 23/25, stanowiącej działkę nr , na dzień 6 września 1999 r. wynosi 176.604,00 zł. W dniu 6 września 1999 r. M M<sub>1</sub> nabył od K B<sub>1</sub> ów udział za cenę 500,00 zł, czyli za cenę o 176.104,00 zł niższą od ówczesnej łącznej wartości rynkowej tego udziału.

Cena 500,00 zł ujęta w umowie sprzedaży z dnia 6 września 1999 r. była ceną również za pozostałą część udziału w dawnej nieruchomości hipotecznej nr , a więc również za udział wynoszący 0,0875 nieruchomości położonej przy ul. Hożej 25a stanowiącej działkę ewidencyjną numer z obrębu w prawie użytkowania wieczystego gruntu oraz we własności posadowionego na tym gruncie budynku (KW ), oraz 0,03703 nieruchomości położonej przy ul. stanowiącej działkę ewidencyjną numer z obrębu w prawie użytkowania wieczystego gruntu oraz we własności posadowionego na tym gruncie budynku (KW ), nie zaś za sam udział w nieruchomości przy ul. Hożej 23/25.

Oznacza to, że wspomniana cena 500,00 zł obejmowała łącznie prawa i roszczenia nie tylko do nieruchomości warszawskiej przy ul. Hożej 23/25, ale i do innych nieruchomości, w tym do nieruchomości warszawskiej przy ul. Hożej 25 i Hożej 25a. W obu przypadkach Prezydent m.st. Warszawy ustanowił na przedmiotowej nieruchomości na rzecz nabywcy roszczenia – M M prawo użytkowania wieczystego w gruncie na tych nieruchomościach (vide decyzje Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 3 stycznia 2008r. znak: ; z dnia 25 maja 2012 r. znak: ; z dnia 17 lutego 2014 r. znak: ; z dnia 20 września 2012 r. znak: ).

**4.5.** Roszczenia do nieruchomości warszawskiej przy ul. Hożej 23/25 zostały w dniu 6 września 1999 r. przeniesione w zamian za świadczenie wzajemne, które w oczywisty sposób nie było adekwatne do wartości nieruchomości warszawskiej. Naruszenie zasady ekwiwalentności świadczeń znacząco odbiegało od akceptowalnych uchybień i nie było obiektywnie usprawiedliwione. Dysproporcja pomiędzy ustaloną w umowie ceną sprzedaży, a rzeczywistą wartością nieruchomości miała charakter rażący, bowiem M M nabył roszczenia do nieruchomości za ułamek ich realnej wartości. Reasumując przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej było w tym zakresie rażąco sprzeczne z interesem społecznym.

**4.6.** Wobec powyższego należało stwierdzić zaistnienie przesłanki z art. 30 ust.1 pkt 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., stanowiącej podstawę uchylenia zakwestionowanej przez Komisję decyzji.

## **5. Wydanie decyzji reprivatyzacyjnej doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z celem, dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste**

5.1. Jak wskazano wyżej, Komisja ustaliła, że nieruchomości przy ul. Hożej 23/25, położona na obecnej działce nr , została zniszczona w latach 1939-1945 w całości.

5.2. Ogólną intencją dekretu było „umożliwienie racjonalnego przeprowadzenia odbudowy stolicy i dalszej jej rozbudowy zgodnie z potrzebami Narodu”, co uzasadnia pogląd, iż dekret warszawski nie wszedł w życie w celu nacjonalizacji mienia, lecz w celach planistycznych (B. Janiszewska, Kilka uwag o odszkodowaniach za tzw. grunty warszawskie. Zagadnienia prawne, M. Praw. 2012, nr 12, s. 608). Celem ustanowienia użytkownika wieczystego było z kolei zabezpieczenie słusznych praw dotychczasowych właścicieli nieruchomości warszawskich, znacjonalizowanych przez państwo wskutek wejścia w życie dekretu. Granice praw dotychczasowych właścicieli nieruchomości warszawskich wyznaczał art. 7 ust. 2 dekretu, czytamy w zestawieniu z treścią art. 1 dekretu, zgodnie z którym organ był obowiązany uwzględnić wniosek o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela dało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania (tak: wyrok NSA z dnia 4 stycznia 1999 r., sygn. akt IV SA 135/98, LEX nr 47376).

Zamysł powierzenia prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną odzwierciedla zatem cel ustawodawcy, zgodnie z którym użytkowanie wieczyste (wieczysta dzierżawa) miało na celu przywrócenie nieruchomości zabudowanej dawnemu właścicielowi (przy ewentualnej konieczności naprawy budynku), a dodatkowo prawo zabudowy miało przysługiwać dotychczasowym właścicielom nieruchomości gruntowych, na terenie których dawne budynki zostały doszczętnie zniszczone. Ze względu na kategorię alternatywy zawartą w przywołanym przepisie – ustanowienie użytkownika wieczystego nie mogło nastąpić względem nieruchomości gruntowej, na której, z uwagi na skalę zniszczeń, należało ustanowić prawo zabudowy z opłatą symboliczną. Równoległe bowiem do Dekretu warszawskiego Prezydium Krajowej Rady Narodowej wydała Dekret z dnia 26 października 1945 r. o prawie zabudowy (Dz. U. z 1945 r. nr 50, poz. 280), precyzując w art. 2 ust. 1 lit. a), że umowa ustanawiająca prawo do zabudowy powinna zawierać m.in. zobowiązanie nabywcy prawa do rozpoczęcia i zakończenia budowy w ściśle oznaczonych terminach. Z kolei w art. 2 ust. 2 prawodawca zastrzegł, że niedotrzymanie tych warunków powoduje rozwiązanie umowy.

5.3. Dokonując wykładni celowościowej przepisu art. 7 ust. 1 w związku z art. 5 dekretu, należy przyjąć, że w sytuacji zniszczenia budynku, jego zrujnowania wskutek działań wojennych i konieczności rozbiórki, trudno uznać celowość przyznania prawa na podstawie art. 7 ust. 1, a co najwyżej mogło to uzasadniać przyznanie odszkodowania na podstawie

art. 9 dekretu” (zob. E. Łętowska, Mechanizm dekretu Bieruta. Dlaczego potrzebna była przesłanka posiadania?, publ.: <http://konstytucyjny.pl>). Wynika to z pierwotnego założenia i celów wprowadzenia rozwiązań dekretowych, tj. wsparcia ze źródeł publicznych właścicieli gruntów warszawskich w planowym przywracaniu właściwego stanu nieruchomości i umożliwieniu ich zagospodarowania. Warto nadmienić, że z tymi założeniami pozostawała w bezpośrednim związku przesłanka posiadania nieruchomości wskazana wprost w art. 7 ust. 1 dekretu.

**5.4.** W niniejszej sprawie nie podjęto się odbudowy doszczętnie zniszczonego budynku, również sami dawni właściciele przedmiotowej nieruchomości warszawskiej nigdy nie wykazali inicjatywy jego odbudowy. Decyzja reprivatyzacyjna nie przewidywała ustanowienia prawa zabudowy za opłatą symboliczną.

**5.5.** Ustanowienie użytkowania wieczystego doprowadziło zatem do skutków rażąco sprzecznych z celem, dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste, tj. do zwrotu nieruchomości gruntowej niezabudowanej m.in. cesjonariuszowi, który nabył roszczenie do nieruchomości w zamian za świadczenie rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości oraz następcy prawnemu nieruchomości. Przepisy dekretu miały bowiem na celu ułatwienie odbudowy miasta i w takim kontekście należy odczytywać uprawnienie dawnych właścicieli nieruchomości warszawskich do zgłoszenia wniosku o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do gruntu. W perspektywie czasu ustanowienie użytkowania wieczystego na rzecz dawnych właścicieli na gruncie, na którym budynek został całkowicie wyburzony – utraciło rację bytu, szczególnie że jej warunkiem było zobowiązanie nabywcy prawa do rozpoczęcia i zakończenia budowy w ściśle oznaczonych terminach. Znalazło to swój wyraz w treści art. 30 ust. 1 pkt 6) ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

**5.7.** Wobec powyższego należało stwierdzić zaistnienie przesłanki z art. 30 ust.1 pkt 6) ustawy z dnia 9 marca 2017 r., stanowiącej podstawę uchylecia zakwestionowanej przez Komisję decyzji.

## **6. Podstawy uchylecia decyzji reprivatyzacyjnej w całości**

**6.1.** Komisja, dostrzegając powyższe nieprawidłowości, uznała, że decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 3 stycznia 2008 r., nr \_\_\_\_\_, powinna zostać uchylona w całości.

**6.2.** 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 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 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego lub w przepisach szczególnych, albo

4) w razie, gdy decyzja reprivatyzacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne, stwierdza wydanie tej decyzji z naruszeniem prawa i wskazuje okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić, albo

5) umarza postępowanie rozpoznawcze, albo

6) rozpoznaje wniosek o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu.

W myśl zaś art. 30 ust. 1 ustawy 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.

Z kolei zgodnie z treścią art. 30 ust. 4 ustawy Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 3, jeżeli nieruchomość warszawska jest zamieszkała przez lokatorów, którym do dnia wydania decyzji reprivatyzacyjnej nie zapewniono lokali zamiennych lub lokali socjalnych

**6.3.** Według Komisji, w sprawie zostały zrealizowane przesłanki z art. 30 ust. 1 pkt 1), 3), 4), 4a), 4b), 5) i 6) ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Jak stwierdzono powyżej, po pierwsze, Prezydent m.st. Warszawy w sposób rażący naruszył przepisy prawa – tzn.: art. 7 w związku z art. 77 § 1 k.p.a. i w konsekwencji art. 7 ust. 1 dekretu, poprzez prowadzenie postępowania z rażącym uchybieniem zasadom: prawdy obiektywnej, rzetelności oraz ochrony interesu społecznego i sprawiedliwości społecznej.

Po drugie, w rozpoznawanym przypadku Prezydent m.st. Warszawy nie ustalił, czy została spełniona przesłanka „posiadania gruntu”, o której mowa w art. 7 ust. 1 dekretu.

Po trzecie, Prezydent m.st. Warszawy ustalił nieprawidłowy krąg osób uprawnionych do skutecznego wystąpienia z wnioskiem o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w odniesieniu do 1/8 udziału w prawach i roszczeniach do przedmiotowej nieruchomości,

przysługujących pierwotnie H M oraz w odniesieniu do 1/8 udziału w prawach i roszczeniach do przedmiotowej nieruchomości, przysługujących pierwotnie Z M. Prezydent m.st. Warszawy nie zbadał okoliczności zastosowania Kodeksu Napoleona i dziedziczenia spadku jako wakującego w niniejszej sprawie w odniesieniu do nabycia spadku po H : M. Jednocześnie w sprawie wyszły na jaw nowe okoliczności faktyczne w postaci zakwestionowania autentyczności testamentu Z i M przez biegłego. Dowód w postaci testamentu Z M, m.in. na podstawie którego ustalono krąg stron postępowania, okazał się fałszywy.

Po czwarte, Prezydent m.st. Warszawy dokonał nieprawidłowego wyliczenia wielkości udziału sprzedanego M M<sub>1</sub> dokonując nieprawidłowej interpretacji aktu notarialnego Rep. A z dnia 6 września 1999 r.

Po piąte, w następstwie wydania zakwestionowanej decyzji M : M nabył swój udział w prawach i roszczeniach do przedmiotowej nieruchomości jedynie za ułamek realnej wartości tego udziału nieruchomości. Komisja uznała, że taka dysproporcja świadczenia wzajemnego (ceny zbytych praw i roszczeń) względem wartości nieruchomości niewątpliwie ma charakter rażąco i narusza interes społeczny.

Po szóste, wydanie decyzji reprivatyzacyjnej doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z celem, dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste.

6.4. Z powyższych względów Komisja uznała, że decyzja reprivatyzacyjna podlega uchyleniu. Należy przy tym wyjaśnić, że dla wzruszenia decyzji reprivatyzacyjnej wystarczające było stwierdzenie tylko jednej przesłanki uregulowanej w art. 30 ust. 1 powołanej ustawy. W niniejszej sprawie za uchYLENIEM decyzji reprivatyzacyjnej przemawiało jednak więcej powodów, co zostało wykazane powyżej.

## **7. Rozpoznanie wniosku dekretowego przez Komisję**

7.1. Rozpoznając na nowo wniosek dekretowy Komisja uznała, że nie istnieją podstawy do ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz A K i M<sub>1</sub> M.

### **7.2. Posiadanie nieruchomości w chwili objęcia gruntu w posiadanie przez gminę**

Rozpoznając wniosek o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego złożony w niniejszej sprawie, Komisja przeprowadziła w pierwszej kolejności postępowanie wyjaśniające, czy w sprawie zaistniała przesłanka posiadania przedmiotowego gruntu przez podmiot uprawniony w chwili złożenia wniosku.

Komisja ustaliła, że brak jest pozytywnej przesłanki z art. 7 ust. 1 dekretu, co implikuje odmowę ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w niniejszej sprawie. Komisja ustaliła, że brak jest pozytywnej przesłanki z art. 7 ust. 1 dekretu, co implikuje odmowę ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w niniejszej sprawie.

„Posiadanie nieruchomości” należy zaliczyć do pozytywnych przesłanek warunkujących możliwości ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w świetle art. 7 Dekretu. Obowiązek wykazania zatem jej istnienia spoczywa na tym podmiocie, który powołuje się na jej istnienie. Komisja, wypełniając obowiązek wszechstronnego zgromadzenia materiału dowodowego zgodnie z art. 7 k.p.a. i art. 77 k.p.a. dokonała gruntowej analizy obszernych dokumentów znajdujących się w aktach sprawy. W trakcie postępowania dowodowego przeprowadziła również jawną rozprawę administracyjną, w trakcie której przesłuchano świadków na okoliczność istnienia przesłanek do ustanowienia własności czasowej (obecnie prawa użytkowania wieczystego). Zebrany materiał dowodowy nie pozwala na przyjęcie, że dotychczasowi właściciele byli posiadaczami nieruchomości. W konkluzji, w ocenie Komisji, brak istniejącej pozytywnej przesłanki posiadania nieruchomości przez dotychczasowych właścicieli nieruchomości uniemożliwia przyjęcie zasadności wniosku dekretowego i prowadzić powinien do odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego

### **7.3. Strony postępowania dekretowego**

Odnosząc się do kwestii ustalenia kręgu stron uprawnionych z art. 7 ust. 1 dekretu, jak wskazano powyżej, począwszy od dnia 21 maja 1944 r. w obrocie prawnym funkcjonował spadek po H M . Jak wskazano wyżej, Prezydent m.st. Warszawy nie ustalił, czy istniały podstawy do przyjęcia, że spadek po ww. był wakujący. W skład spadku wchodził udział w wysokości 1/8 praw i roszczeń do nieruchomości przy ul. Hożej 23/25. Z tego powodu nie istniały podstawy do przyjęcia, że – w części obejmującej spadek po H M – K B uzyskała uprawnienia do złożenia wniosku z art. 7 ust. 1 dekretu w zakresie 1/8 praw i roszczeń do nieruchomości przy ul. Hożej 23/25. Jeżeli zastosowanie znalazłyby przepisy Kodeksu Napoleona dotyczące spadków wakujących, z upływem trzydziestoletniego terminu przedawnienia, tj. w dniu 21 maja 1974 r., zaistniałyby podstawy do przyjęcia, że spadek po H M nabył Skarb Państwa (art. 789 w zw. z art. 2262 tego Kodeksu).

7.4. Rozważając zasadność wniosku dekretowego złożonego w niniejszej sprawie, Komisja stwierdziła, że na mocy art. 7 ust. 1 dekretu nie istnieją podstawy do jego uwzględnienia.



## 8. Strony postępowania rozpoznawczego

8.1. Jako strony postępowania przyjęto beneficjentów decyzji – M i A K, oraz następcę prawnego – B: Z, Miasto Stołeczne Warszawa – reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy oraz A K – na skutek fałszerstwa testamentu Z: M wykluczoną ze spadkobrania potencjalną spadkobierczynią po Z: M. Komisja wyjaśnia, że postępowanie rozpoznawcze ma odrębny przedmiot od postępowania dekretowego.

8.2. W ocenie Komisji, Miasto Stołeczne Warszawa ma interes prawny w niniejszym postępowaniu rozpoznawczym. Zgodnie z art. 16 ust. 2 zd. pierwsze ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o wszczęciu postępowania rozpoznawczego Komisja zawiadamia m.st. Warszawa oraz pozostałe strony postępowania. W świetle zatem powyższego przepisu m.st. Warszawa jest stroną niniejszego postępowania.

8.3. Prezydent m.st. Warszawy jest organem wykonawczym miasta - wykonuje należące do jego kompetencji gminne i powiatowe zadania własne, zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, w tym zadania wynikające ze stołecznego charakteru Miasta Stołecznego Warszawy oraz zadania wynikające z porozumień zawartych z jednostkami samorządu terytorialnego. Prezydent wykonuje funkcje określone w przepisach prawa dla starosty oraz zarządu powiatu, ze względu na fakt, iż Miasto Stołeczne Warszawa jest gminą mającą status miasta na prawach powiatu.

8.4. W przedmiotowej sprawie organ w osobie Prezydenta m.st. Warszawy wydał weryfikowaną decyzję. Nieruchomość, której dotyczyła ww. decyzja była własnością Miasta Stołecznego Warszawy. Oczywiste jest zatem, że Prezydent m.st. Warszawy, jako organ reprezentujący Miasto Stołeczne Warszawa, jest w postępowaniu przed Komisją stroną postępowania. Właściciel nieruchomości jest bowiem stroną w każdym postępowaniu administracyjnym dotyczącym jego nieruchomości (vide uchwała NSA składu 5 sędziów z dnia 9 października 2000r., OPK 14/00, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Jak wskazał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 28 października 2016, I SA/Wa 724/15, CBOSA: „Interes prawny w postępowaniu, którego przedmiotem jest ustanowienie w stosunku do nieruchomości w trybie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. użytkownika wieczystego gruntu mają byli właściciele nieruchomości dekretowej i ich następcy prawni - których legitymacja procesowa wywodzi się z art. 7 ust. 1 dekretu, a także każdy inny podmiot, który w dacie wydawania orzeczenia legitymował się tytułem prawnorzeczowym do

nieruchomości objętej postępowaniem”. Należy bowiem odróżnić sytuacje, gdy ustawa powierza organowi jednostki samorządu terytorialnego rolę organu administracji publicznej, który w danym postępowaniu administracyjnym wydaje decyzje. Jednostka ta nie staje się wówczas stroną tego postępowania nawet wtedy, gdy decyzja wywołuje określone skutki cywilnoprawne dla niej jako właściciela (vide uchwała NSA z dnia 9 października 2000 r., OPK 14/00, ONSA 2001, nr 1, poz. 17; wyrok NSA z dnia 19 października 2006 r., I OSK 1356/05; wyrok NSA z dnia 18 lipca 2007 r., I OSK 1211/06, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Inaczej wygląda stan prawny, gdy organ działa jako właściciel gruntu na podstawie przepisu szczególnego.

Powierzenie organowi jednostki samorządu terytorialnego kompetencji władczej do orzekania w sprawie wyłącza możliwość dochodzenia przez tę jednostkę w tej samej sprawie interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego czy sądownoadministracyjnego, co nie jest przez Komisję kwestionowane (vide uchwała NSA z dnia 19 maja 2003 r., OPS 1/03, ONSA 2003, nr 4, poz. 115, z głosami krytycznymi: T. Wosia, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 12, s. 70-79, i J. Antkowiaka, OSP 2004, nr 4, poz. 48; wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2011 r., II OSK 617/11; wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2014 r., I OSK 820/13; wyrok NSA z dnia 16 lutego 2005 r., OSK 1017/04; wyrok TK z dnia 29 października 2009 r., K 32/08, OTK ZU, seria A, 2009, nr 9, poz. 139). Jednoznaczne jest przy tym, że Prezydent m.st. Warszawy, wydając decyzję reprivatyzacyjną, nie miał możliwości zaskarżenia ww. decyzji własnej działając w imieniu Miasta Stołecznego Warszawy (właściciela działki, której dotyczy sprawa). Ponadto, Prezydent m.st. Warszawy nie jest legitymowany do wszczęcia postępowania w zakresie stwierdzenia nieważności w przedmiocie własnej decyzji lub decyzji wydanej na skutek odwołania od niej (vide uchwała NSA z dnia 9 października 2000 r., OPK 14/00, ONSA 2001, nr 1, poz. 17). Przedstawione stanowisko znajduje potwierdzenie w licznych orzeczeniach sądów administracyjnych oraz poglądach doktryny (zob. np. M. Szewczyk, Podmiotowość prawna gminy, RPEiS 1993, nr 3, s. 35 i n.; W. Chróścielewski, Głosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 2001 r., III RN 104/00, OSP 2002, nr 10, s. 516-519; przegląd stanowisk: G. Kubalski, Wójt jako organ orzekający w postępowaniu dotyczącym interesu prawnego gminy, „Samorząd Terytorialny” 2008 nr 1-2, s. 72-95).

**8.5.** W istocie, w orzecznictwie sądów administracyjnych została sformułowana reguła kolizyjna, która nakazuje dawać pierwszeństwo roli organu administracji załatwiającego sprawę, co oznacza, że przeznaczenie organowi administracji takiej roli w sprawie przez przepisy prawa wyklucza jego udział w tym samym postępowaniu w charakterze strony

tego postępowania (vide postanowienie NSA z dnia 22 października 2009 r., I OSK 1406/09; wyrok NSA z dnia 5 listopada 2014 r., I OSK 801/14).

**8.6.** W rozpoznawanej sprawie reguła ta nie ma zastosowania. W ocenie Komisji, Prezydent m.st. Warszawy występował w charakterze organu administracyjnego wyłącznie na etapie postępowanie zwyczajnego, wydając decyzję reprivatyzacyjną, natomiast na etapie postępowania przed Komisją uzyskał status strony, jako organu reprezentującego Miasto Stołeczne Warszawa – byłego właściciela nieruchomości gruntowej.

Komisja działa na podstawie przepisu szczególnego, jakim jest ustawa z dnia 9 marca 2017 r. Komisja posiada uprawnienia do inicjowania postępowań i do wydawania rozstrzygnięć dotyczących decyzji ostatecznych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 maja 2015 r. w sprawie o sygn. akt I OSK 2188/13, (publ: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), wyraźnie stwierdził, że jednostka samorządu terytorialnego może być stroną postępowania nadzwyczajnego prowadzonego przez organ wyższego stopnia w przedmiocie decyzji ostatecznej organu tej jednostki, jeżeli postępowanie to dotyczy jej interesu prawnego. Postępowanie przed Komisją dotyczy decyzji ostatecznych i jest postępowaniem o szczególnym charakterze, nie powiela jednak kompetencji organów nadzoru z uwagi na całkowicie odmienne zasady i podstawy działania Komisji.

**8.7.** Uprawnienia właścicielskie, które miało Miasto Stołeczne Warszawy, decydują zatem o interesie prawnym do udziału w postępowaniu przed Komisją. W myśl natomiast art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., 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.

Pogląd powyższy znajduje swój wyraz w art. 165 Konstytucji RP, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną i przysługują im prawo własności oraz inne prawa majątkowe. Przy tym samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Ochrona prawa własności jednostki samorządu terytorialnego byłaby niepełna, gdyby jednostka ta nie mogła brać udziału jako strona w postępowaniu administracyjnym prowadzonym w trybie szczególnym, w sytuacji, gdy postępowanie to dotyczy nieruchomości, których jest właścicielem. Przyjęcie interesu prawnego po stronie Miasta Stołecznego Warszawy realizuje przy tym zasadę praworządności działania organów administracji, a zatem realizacji dyspozycji art. 7 Konstytucji RP

oraz art. 6 i 7 k.p.a., gdyż w postępowaniu przed Komisją biorą wówczas udział strony o zasadniczo przeciwstawnych interesach, de facto monitorując działanie Komisji.

**8.8.** Zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wszczyna z urzędu postępowanie rozpoznawcze. O wszczęciu postępowania Komisja zawiadamia strony. 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 14 dni od dnia publicznego ogłoszenia.

**8.9.** Stosownie do treści art. 49 § 1 i 2 k.p.a., jeżeli przepis szczególny tak stanowi, zawiadomienie stron o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej może nastąpić w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej. Dzień, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej wskazuje się w treści tego obwieszczenia, ogłoszenia lub w Biuletynie Informacji Publicznej. Zawiadomienie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej.

Przepis szczególny, na podstawie którego dochodzi do zawiadomienia stron w trybie art. 49 § 1 k.p.a., może w ogólny sposób wskazywać na możliwość lub obowiązek podania do publicznej wiadomości w drodze publicznego obwieszczenia. W takim przypadku dopuszczalne jest wykorzystanie wszystkich lub niektórych form podania do publicznej wiadomości wskazanych w art. 49 § 1 k.p.a.

Przepisami szczególnymi w rozumieniu art. 49 k.p.a. są zarówno przepisy kodeksu, jak i przepisy innych ustaw, które przewidują zawiadamianie stron postępowania o czynnościach organu w formie obwieszczenia lub innej formie publicznego ogłaszania. "W obwieszczeniu (...) powinna się (...) znaleźć informacja, gdzie i kiedy można się zaznajomić z materiałem dowodowym zebrany w sprawie" (wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2009 r., II OSK 1635/07, LEX nr 515998). W powyższym wyroku NSA stwierdził także, iż: "Doręczenie bądź zawiadomienie w drodze obwieszczenia publicznego jest stosowane w przypadku, gdy z góry nie można ustalić kręgu podmiotów, które powinny wziąć udział w całym postępowaniu lub w niektórych jego czynnościach. W obwieszczeniu tym powinna się także znaleźć informacja, gdzie i kiedy można się zaznajomić z materiałem dowodowym

zebranych w sprawie. I to jest jedyny obowiązek, jaki spoczywa na organie względem strony w toku postępowania wyjaśniającego.

## **9. Wnioski stron postępowania**

**9.1.** W ocenie Komisji wniosek świadka J: W: z dnia 14 listopada 2017 r. o wyznaczenie innego terminu przesłuchania nie zasługiwał na uwzględnienie. J: W: wniosek uzasadnił przebywaniem na zwolnieniu lekarskim w dniu rozprawy 16 listopada 2017 r., załączając do wniosku zaświadczenie wydane na formularzu ZUS ZLA przez lekarza, gdzie widnieje okres niezdolności do pracy od dnia 1 listopada 2017 r. do dnia 28 listopada 2017 r. z kodem 2 na druku. Nie kwestionując w żadnym razie zasadności przebywania świadka na zwolnieniu lekarskim zauważyć trzeba, że zwolnienie lekarskie od lekarza z kodem 2 na druku jest wystawiane w celu usprawiedliwienia nieobecności w pracy pracownika, gdy ten nie jest do niej zdolny i per se nie przesądza o braku możliwości złożenia zeznań w charakterze świadka w sprawie. Również zatem uwzględnienie ww. wniosku powodowałoby niczym nieuzasadnioną przewlekłość postępowania.

**9.2.** Odnosząc się zaś do wniosku M: M: z dnia 4 grudnia 2017 r. o przedłużenie terminu do zapoznania się z materiałem dowodowym sprawy, wskazać należy, że co prawda zawiadomieniem z dnia 16 listopada 2017 r. Przewodniczący Komisji poinformował o zakończeniu postępowania rozpoznawczego w sprawie o sygn. akt R 15/17 oraz o możliwości wypowiedzenia się stron postępowania, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a. Zawiadomienie zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 23 listopada 2017 r. Zauważyć trzeba jednak, że w dniu 14 grudnia 2017 r. Przewodniczący zawiadomił, że postępowanie w niniejszej sprawie uległo przedłużeniu do dnia 28 lutego 2018 r., zaś w dniu 27 lutego 2018 r. Przewodniczący zawiadomił, że termin ten uległ przedłużeniu do dnia 30 marca 2018 r. W ocenie Komisji strony miały zatem możliwość zapoznania się z aktami sprawy i możliwość wypowiedzenia się co do wszystkich przeprowadzonych w sprawie dowodów, zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a.

## **10. Skutki prawne wywołane przez decyzje reprivatyzacyjną**

**10.1.** W ocenie Komisji weryfikowana decyzja nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych, w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., zarówno w

zakresie udziału wynoszącego 0,9215 części przedmiotowej nieruchomości, do którego prawa nabyły M M na mocy umowy zniesienia współwłasności z dnia 28 grudnia 2011 r. od A K – adresata decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 3 stycznia 2008 r., nr oraz w zakresie udziału wynoszącego 0,01 części przedmiotowej nieruchomości, do którego prawa nabyła M Z na mocy umowy darowizny z dnia 24 października 2016 r. od M M

**10.2.** W myśl wskazanego przepisu, przez nieodwracalne skutki prawne należy rozumieć stan prawny powstały wskutek przeniesienia prawa własności albo prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej na osobę trzecią, o ile nie nastąpiło ono nieodpłatnie lub na rzecz nabywcy działającego w złej wierze, lub zagospodarowania nieruchomości warszawskiej na cele publiczne, o których mowa w art. 6 u.g.n. Wskazana definicja zawiera w sobie dwa elementy, z których jeden konstytuuje zasadę, a drugi wyjątek od niej. Pierwszy określa czynność prawną w postaci przeniesienia prawa własności lub prawa 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.

Pojęcie „nieodwracalności skutku prawnego” w płaszczyźnie prawa administracyjnego odnosi się do takich następstw decyzji administracyjnej (reprzywatywacyjnej), w których brak jest możliwości odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej jednostki od tej, będącej następstwem decyzji administracyjnej, co wyklucza powrót do stanu poprzedniego. (B. Adamiak, Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSP 1993, nr 5, poz. 104, P. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego, Warszawa 2017). Funkcjonuje ono na gruncie art. 156 k.p.a. i stanowi przesłankę negatywną, która wyłącza stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, pomimo istnienia wad kwalifikowanych określonych w art. 156 § 1,3,4,7 k.p.a. Nieodwracalność skutków prawnych wynika z następczej w stosunku do uprzedniej decyzji administracyjnej czynności prawnej, nie dotyczy natomiast skutków wynikających z samego faktu wydania decyzji. (M. Wincenciak, O tzw. „nieodwracalnych skutkach prawnych” decyzji administracyjnej (w:) Kodyfikacja Postępowania Administracyjnego. Na 50-lecie kpa, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 901-902).

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że „zawarcie umowy notarialnej i przeniesienie własności nieruchomości będące wynikiem wydania wadliwej

decyzji administracyjnej dotyczącej sprzedaży nieruchomości powoduje powstanie nieodwracalnych skutków prawnych”. (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 stycznia 1998 r., I SA 1226/96, LEX nr 44529; wyrok NSA z 14 stycznia 1998 r., V SA 432/96, LEX nr 45663; tezę drugą uchwały składu siedmiu sędziów SN z 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSNCP 1992, nr 12, poz. 21, B. Adamiak, Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSP 1993/5/104). W wyroku z dnia 24 listopada 2010 r., (I OSK 148/10, LEX nr 745041) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że decyzja o odmowie ustanowienia na gruncie nieruchomości warszawskiej prawa własności czasowej nie wywołuje skutków nieodwracalnych. Decyzja o stwierdzeniu nieważności decyzji, dotyczącej własności czasowej nie daje bowiem uprawnienia do gruntu nieruchomości warszawskiej. Strona zyskuje to uprawnienie dopiero na podstawie decyzji przyznającej jej prawo użytkowania wieczystego.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 2012 r., II OSK 292/11, LEX nr 1219128, decyzja powodująca nabycie prawa własności nieruchomości wywołuje nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a., jeżeli następnie to prawo własności jest przedmiotem obrotu prawnego w warunkach pozwalających na zastosowanie przepisów o rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych.

**10.3.** Komisja nie kwestionuje faktu, że w przedmiotowej sprawie doszło do zbycia prawa własności na rzecz osób trzecich. Wskazana okoliczność wyczerpuje dyspozycję części pierwszej definicji pojęcia „nieodwracalnych skutków prawnych” wynikającej z art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Uznając za przesądzoną kwestię zmiany w sferze własnościowej należało w dalszej kolejności rozważyć jednak drugi element, konstytuujący znaczenie omawianego pojęcia, a mianowicie istnienie po stronie nabywcy „złej wiary”, stanowiący jednocześnie przesłankę negatywną przyjęcia nieodwracalności skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnej.

**10.4.** Komisja ustaliła, że w chwilach nabycia w dniach odpowiednio 28 grudnia 2011r. oraz 24 października 2016 r. praw do nieruchomości przy ul. Hożej 23/25 w Warszawie, wspomnianym nabywcom M: M: i B Z nie można było przypisać dobrej wiary. Przeciwnie, pozostawali oni w złej wierze, o czym świadczą okoliczności ustalone w toku niniejszego postępowania.

Dokonując ustaleń w zakresie dobrej albo złej wiary podmiotu, który nabył prawa lub roszczenia do nieruchomości warszawskiej – w kontekście zaistnienia albo niezastnienia nieodwracalnych skutków prawnych – już na wstępie należy zaznaczyć, że pojęcie „złej wiary” na gruncie art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. nie odwołuje się do żadnego

innego przepisu prawa, który miał definiować jego znaczenie, a w szczególności nie odwołuje się do znaczenia wymienionego terminu określonego w art. 6 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1007 ze zm.; dalej: „u.k.w.h.”

Pojęcie „dobrej i złej wiary” stanowi kategorię właściwą dla prawa cywilnego. W literaturze nie ma zgodności co do kwestii, czy pojęcie to należy rozumieć w jednakowy sposób na gruncie całego prawa cywilnego. A. Szpunar wyrażał przekonanie, że kryteria oceny są płynne, a tezy o jednolitości pojęcia dobrej wiary w polskim prawie rzeczowym nie da się utrzymać (A. Szpunar, Dobra wiara jako przesłanka nabycia własności ruchomości od nieuprawnionego, PiP 1997, z. 7, s. 4; tenże, Nabycie własności ruchomości od nieuprawnionego, Kraków 1999, s. 92–97).

O braku tożsamości znaczenia pojęcia „dobrej i złej wiary” niewątpliwie świadczą widoczne i istotne różnice w pojmowaniu jego znaczenia na tle poszczególnych instytucji prawnych - art. 169, 172, 231 k.c., art. 6 u.k.w.h. Ustawodawca zatem w sposób zróżnicowany określa dobrą wiarę i złą wiarę, jak i również okoliczności ją wyłączające (np. art. 6 u.k.w.h. i w art. 20 § 2 k.r.o.). Także orzecznictwo i doktryna różnicują interpretację w zależności od sytuacji, o którą chodzi. (np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., III CKN 297/00, LEX nr 52383). Wskazuje się przy tym, że nie można oczekiwać pełnej jednolitości, skoro przedmiotem przekonania stanowiącego istotę dobrej wiary są tak różne okoliczności prawne.

**10.5.** W toku badania niniejszej sprawy nie uszła uwadze Komisji okoliczność, że zjawisko tzw. handlu prawami lub roszczeniami dekretowymi odnosi się do praw majątkowych do nieruchomości. Zauważyć jednak trzeba, że przesłanka „nabywcy działającego w złej wierze”, do której odwołuje się ustawodawca w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. definiując pojęcie „nieodwracalnych skutków prawnych” nie odwołuje się do definicji zawartej w art. 6 ust. 2 u.k.w.h. Oznacza to, że wolą ustawodawcy było nadanie wskazanemu terminowi znaczenia szerszego, nie tylko tego w brzmieniu nadanym przez art. 6 ust 2 u.k.w.h.

O istnieniu „złej wiary” przesądza brak „należytej staranności”, który przejawia się tym, że nabywca zna rzeczywisty stan prawny albo nawet wprowadzie go nie zna, ale mógł się o nim przy dołożeniu należytych starań dowiedzieć” (zob. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, Prawo cywilne..., s. 358). Rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych wyłącza jedynie przesłanka „rażącego niedbalstwa”. W pozostałych przypadkach o istnieniu „złej wiary” przesądza „brak należytej staranności”, stanowiący „łżejszy” przypadek



niedbalstwa, nieprzybierającego formy „rażącej”. W perspektywie instytucji rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych rozważenia wymaga kwestia istnienia po stronie nabywców prawa użytkowania wieczystego należytej staranności w momencie nabywania prawa od zbywców.

Rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych należy do podstawowych instytucji prawa materialnego ksiąg wieczystych. Zgodnie z art. 5 u.k.w.h. „w razie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym treść księgi rozstrzyga na korzyść tego, kto przez czynność prawną z osobą uprawnioną według treści księgi nabył własność lub inne prawo rzeczowe”.

Do negatywnych przesłanek rękojmi należą: rozporządzenie prawne nieodpłatne albo rozporządzenie dokonane na rzecz nabywcy działającego w złej wierze (art. 6 u.k.w.h.). Każda z wymienionych przesłanek wyłącza działanie rękojmi. W badanym przypadku pierwsza z tych przesłanek nie zachodzi. Zła wiara zbywcy nieruchomości nie ma znaczenia (vide A. Szpunar, Nowa ustawa o księgach wieczystych i hipotece, PiP 1983, z. 5, s. 7 i n.).

Ocena z rzeczywistym stanem prawnym, należy dokonywać z uwzględnieniem obiektywnej miary staranności, poziomu orientacji w dziedzinie przepisów prawnych oraz zasad doświadczenia życiowego, a także art. 7 Kodeksu cywilnego (vide S. Rudnicki, Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Przepisy o postępowaniu w sprawach wieczystoksięgowych. Komentarz, Warszawa 2006, s. 52).

Wyższa staranność od przeciętnej jest wymagana od profesjonalnego nabywcy (vide E. Bałan-Gonciarz, Komentarz do art. 6 [w:] Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Komentarz po nowelizacji prawa hipotecznego. Wzory wniosków o wpis. Wzory wpisów do księgi wieczystej, H. Ciepła, SIP Lex 2011, pkt. 5). Tytułem przykładu należy wskazać, iż jak stwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 5 maja 1993 r. w sprawie o sygn. akt III CZP 52/93 (OSNCP 1993, nr 12, poz. 218): „(...) nabywca hipoteki (bank) pozostaje w złej wierze także wtedy, gdy poprzestaje na oświadczeniu ustanawiającego hipotekę, że obciążona nieruchomość stanowi jego majątek odrębny, jeżeli przy zachowaniu zawodowej staranności mógłby z łatwością ustalić, iż nieruchomość ta jest w rzeczywistości przedmiotem wspólności majątkowej małżeńskiej”. W innym wyroku z dnia 15 lipca 2010 r., w sprawie IV CSK 90/10 (OSP 2011, nr 3, poz. 28) Sąd Najwyższy wskazał, że „ograniczenie się nabywcy nieruchomości tylko do zbadania treści księgi wieczystej, jeżeli wie z różnych źródeł, w tym ze środków masowej informacji, że treść księgi wieczystej może być niezgodna z rzeczywistym stanem prawnym, ma znaczenie dla oceny postępowania nabywcy w świetle art. 6 ust. 2 u.k.w.h.”

Adekwatne dla prawidłowego rozumienia „złej wiary” w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. są także ustalenia wynikające z dorobku orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ukształtowanego na gruncie spraw dotyczących: po pierwsze, oszustw podatkowych, a po drugie – zgłoszeń znaków towarowych dokonanych w złej wierze. Podobieństwo rozpoznawanych przez Komisję przypadków prawnych zwłaszcza do pierwszych z wymienionych rodzajów spraw rozstrzyganych przez Trybunał Sprawiedliwości UE, wynika z faktu, że w obu sytuacjach dochodziło lub dochodzi do kontroli orzeczeń wydawanych przez organy szeroko pojętej administracji publicznej. Równocześnie zachodzi znaczące podobieństwo – odnoszące się tak do podmiotów (organy administracji publicznej i podmioty „handlujące” prawami majątkowymi), jak i do przedmiotów (prawa majątkowe) – badanych przez Komisję procesów nabywania i zbywania praw lub roszczeń do nieruchomości warszawskich przez szereg (z reguły tych samych) podmiotów, czyli do zjawiska tzw. karuzel podatkowych.

Za punkt wyjścia ustaleń odnoszących się do dobrej albo złej wiary Trybunał Sprawiedliwości UE przyjmuje obowiązek uczciwości i staranności w stosunkach handlowych, w tym również względem organów publicznych. Wskazuje się, że obowiązek ten jest ściśle związany z każdą działalnością gospodarczą, w związku z czym przedsiębiorcy nie mogą ważne powoływać się na swoją niewiedzę o istnieniu takiego obowiązku (*vide* opinia rzecznika generalnego Macieja Szpunara przedstawiona w dniu 11 września 2014 r. do sprawy C 131-13, publ.: <http://eur-lex.europa.eu>). Zasada wypracowana w orzecznictwie Trybunału sprowadza się do przyjęcia, że podmioty gospodarcze nie mogą powoływać się na normy prawa unijnego w celach nieuczciwych lub stanowiących nadużycie. W szczególnym przypadku oszustwa „karuzelowego” zasada ta została rozszerzona do wszystkich podatników, którzy – nawet jeśli sami nie byli bezpośrednimi sprawcami oszustwa – wiedzieli lub powinni byli wiedzieć, że uczestniczą w oszustwie podatkowym. Wedle stanowiska Trybunału, tego rodzaju podatnicy powinni bowiem być uznani za osoby biorące udział w owym oszustwie bez względu na to, czy czerpią oni, czy też nie, korzyści z odsprzedaży dóbr. W związku z tym sądy krajowe powinny odmówić skorzystania tym podmiotom z przysługujących im uprawnień. Tego rodzaju interpretacja może bowiem utrudnić przeprowadzanie transakcji stanowiących oszustwo, będąc przeszkodą w ich realizowaniu. Argumentum a contrario, w celu skorzystania z uprawnienia można w konsekwencji wymagać, aby dostawca upewnił się, że operacja, którą wykonuje, nie doprowadzi go do uczestnictwa w oszustwie podatkowym (*vide* wyroki: Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 18 grudnia 2014 r., C-131/13; z dnia 21 lutego

2008r., C-271/06; z dnia 6 lipca 2006 r. w połączonych sprawach C-439/04 i C-440/04; z dnia 21 czerwca 2012 r. w połączonych sprawach C-80/11 i C-142/11; z dnia 12 stycznia 2006 r. w sprawach połączonych C-354/03, C-355/03 i C-484/03; z dnia 6 lipca 2006 r. w sprawie C-439/04, publ.: <http://eur-lex.europa.eu>).

Istnieje zatem w orzecznictwie zasada, wedle której w przypadku, gdy transakcja jest związana z oszustwem, wymagane jest działanie podmiotu w dobrej wierze, aby mógł on skorzystać z uprawnienia wynikającego z ustawy. Dobra wiara jest w tym kontekście rozumiana w sposób szeroki, wykraczający poza klasyczne znaczenie tego pojęcia. Wymóg dobrej wiary spełnia bowiem podatnik, który nie tylko nie uczestniczy czynnie w oszustwie, ale również nawet nie wie i nie może wiedzieć, że bierze w nim udział. Jest zatem wymagane, aby podmiot gospodarczy był uczciwy, a także, by podjął środki ostrożności celem upewnienia się w przedmiocie legalności prowadzonych transakcji. Ten drugi wymóg określa się obowiązkiem dochowania należytej staranności. Właściwe funkcjonowanie systemu zależy zatem w dużym stopniu od zachowania samych podmiotów uczestniczących w obrocie gospodarczym.

Innymi słowy, jeżeli transakcja jest związana z oszustwem, skorzystanie z prawa podmiotowego jest uzależnione od dochowania przez podmiot należytej staranności, a więc od braku świadomego uczestnictwa w oszustwie i od podjęcia środków koniecznych celem pozyskania informacji dotyczących legalności przeprowadzanej transakcji.

Z kolei na gruncie unijnego prawa własności przemysłowej, Trybunał Sprawiedliwości UE podkreślił przede wszystkim, że istnienie złej wiary należy oceniać całościowo, uwzględniając wszystkie istotne czynniki występujące w danej sprawie. Zgłoszenie w złej wierze ma miejsce wówczas, gdy następuje pomimo wiedzy lub w wyniku niewiedzy, będącej następstwem niedołożenia należytej staranności, o istnieniu cudzego prawa, które może być przez to naruszone lub jest dokonane w innym celu niż nabycie prawa w celu odróżniania własnych towarów. 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>).

W perspektywie powyższych rozważań należy stwierdzić, że wykładania art. 6 u.k.w.h. w kontekście zaistnienia złej wiary – jako przesłanki negatywnej rękoi wiary publicznej ksiąg wieczystych w prawie polskim – jest spójna z przedstawionym powyżej sposobem rozumowania Trybunału Sprawiedliwości UE odnośnie do zaistnienia w danym przypadku dobrej albo złej wiary danego podmiotu gospodarczego. Warto zwrócić uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lutego 2014 r., sygn. akt I FSK

1747/12, w którym Sąd wskazał, iż wywiedzione w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości kryteria ochrony podatnika przed oszustwem, czy też nadużyciem podatkowym odpowiadają w pewnej mierze cywilistycznej konstrukcji dobrej wiary. Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE wynika, że ochrona prawna przysługuje podatnikowi, który na podstawie obiektywnych przesłanek nie wiedział lub nie mógł wiedzieć, że transakcja wiązała się z przestępstwem w dziedzinie podatku od wartości dodanej, czy też „podatnik nie miał przesłanek podejrzewać, że dopuszczono się nieprawidłowości lub przestępstwa”. Wskazana ochrona przysługuje zatem podatnikom wykazującym się należyłą starannością i dbałością o własne interesy w obrocie gospodarczym (vide ponadto wyrok NSA z 20 listopada 2013 r., sygn. akt I FSK 1706/12).

Zatem zarówno na gruncie wspomnianej płaszczyzny prawa unijnego, jak i według treści art. 6 u.k.w.h., należy stwierdzić, że dla przyjęcia dobrej wiary w obiektywnych okolicznościach danego przypadku – podmiot profesjonalny (w tym wypadku – osoba zajmująca się handlem roszczeniami do dawnych nieruchomości warszawskich) powinien wykazać się należyłą (wyższą od przeciętnej) starannością w ustaleniu stanu prawnego nieruchomości. Przy tym przez stan prawny nieruchomości należy rozumieć nie tylko samo istnienie (ustanowienie) danego prawa do nieruchomości, ale również wady prawne, które mogą skutkować niemożnością realizowania czy nawet utratą prawa do tej nieruchomości.

**10.6.** W rozpoznawanej sprawie Komisja ustaliła, że przed nabyciem prawa do nieruchomości przy ul. Hożej 23/25 M M posiadał pełną wiedzę w zakresie stanu prawnego nieruchomości, w szczególności co do sposobu spadkobrania udziałów w nieruchomości oraz w procesie reprivatyzacyjnym, gdyż występował w postępowaniach cywilnych i administracyjnych jako pełnomocnik A K, a wcześniej także jej matki, K B.

M M nabywał udział w roszczeniach do nieruchomości za rażąco zaniżoną cenę w porównaniu do wartości rynkowej tej nieruchomości. W konsekwencji miał również świadomość, że decyzja reprivatyzacyjna, wydana na rzecz jego i A K obarczona była wadą kwalifikowaną mogącą skutkować stwierdzeniem jej nieważności. Jako cesjonariusz wielu roszczeń do nieruchomości miał również dostateczną wiedzę w zakresie uregulowań wprowadzonych dekretem, wobec czego musiał mieć świadomość intencji tych regulacji, jako naprawienia krzywd dawnym właścicielom. M M z pełną premedytacją dążył jednak, pomimo tej wiedzy, do przejęcia własności nieruchomości w przedmiotowej sprawie. Nie sposób zatem przypisać mu dobrej wiary w procederze nabywania nieruchomości.

W ocenie Komisji, wiedza posiadana przez M M w powyższym zakresie, powinno rzutować na podejmowane przez niego decyzje, które zawierały ryzyko potencjalnej dla niego szkody, wynikającą z ryzyka późniejszego wyeliminowania w trybie nadzoru decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 3 stycznia 2008 r., nr – było zachowaniem świadczącym (w opisywanych warunkach) o braku należytej staranności, niezależnie od tego, czy zaniechania te miały charakter celowy.

Nie bez znaczenia jest także okoliczność, że M M nabył nieruchomości za cenę 700.000,00 zł (vide akt notarialny z dnia 28 grudnia 2011 r., rep. ). Jak ustaliła natomiast Komisja, wartość rynkowa udziałów A: K (0,9215 części) w nieruchomości przy ul. Hożej 23/25 na dzień 6 września 1999 r. wynosiła 1.859.887,00 zł (vide operat szacunkowy z dnia 8 grudnia 2017 r.). Tak niska cena nabycia nieruchomości powinna w osobie prowadzącej profesjonalny obrót roszczeniami i nieruchomościami, wzbudzić podejrzenia co do stanu prawnego nieruchomości, w szczególności co do ważności umowy cesji roszczeń.

**10.7.** Nie sposób również uznać, by nieodwracalne skutki prawne wystąpiły na etapie przeniesienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości na rzecz B Z. Zawarta w dniu 24 października 2016 r. umowa darowizny w formie aktu notarialnego (Rep. ), w wyniku której B Z nabyła udział wielkości 0,01 części w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości przy ul. Hożej 23/25 była bowiem umową darowizny, a zatem nabycie nastąpiło nieodpłatnie. Tym samym zachodziła kolejna z negatywnych przesłanek stwierdzenia nieodwracalnych skutków prawnych, wskazana w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

**10.8.** W ocenie Komisji brak ustaleń dotyczących, co najmniej poważnych wątpliwości w zakresie prawidłowości procesu reprivatyzacji prowadzić może do dwóch wniosków:

1. nabywca M M posiadał pełną wiedzę co do wadliwości procesu reprivatyzacji, który nastąpił na skutek cesji roszczeń do dawnej nieruchomości warszawskiej nr hip. w zamian za świadczenie rażąco niewspółmierne oraz przy wadliwym ustaleniu kręgu spadkobierców dawnych właścicieli, co świadczy o jego złej wierze;

2. nabycie udziału przez B Z nastąpiło nieodpłatnie.

**10.9.** Podsumowując, w obu wskazanych przypadkach istnienie złej wiary i nieodpłatne nabycie wyłącza rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych oraz istnienie nieodwracalnych skutków prawnych określonych w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

## 11. Konkluzja

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt.: 1, 3, 4, 4a, 4b oraz 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. oraz art. 7 ust. 1 dekretu, w punkcie 1. sentencji orzeczono o uchyleniu wskazanej decyzji.

W punkcie 2. sentencji Komisja orzekła o odmowie ustanowienia użytkownika wieczystego, na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu.

### 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 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. 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. 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.

**Przewodniczący Komisji**

  
**Patryk Jaki**





Decyzję otrzymują:

1. Miasto Stołeczne Warszawa na ręce adw. E. B  
Kancelaria , Kancelaria A  
R sp.j., ul. , Warszawa,
2. M M na ręce r. pr. T D  
Kancelaria  
ul. , Warszawa,
3. A K , ul. , Warszawa,
4. A K ul. , Kraków,
5. B Z , ul. , Warszawa.

