



Komisja do spraw reprivatyzacji
nieruchomości warszawskich

Warszawa, dnia 25 stycznia 2023 r.

Sygn. akt KR VI R 78/22

DECYZJA Nr KR VI R 78/22

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Sebastian Kaleta

Członkowie Komisji:

Wiktor Klimiuk, Łukasz Kondratko, Robert Kropiwnicki, Paweł Lisiecki, Jan Mosiński,
Sławomir Potapowicz, Adam Zieliński,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 stycznia 2023 r.,

w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia października 1998 r. nr ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego do gruntu o powierzchni 829 m² oznaczonego jako obecne działki ewidencyjne nr i nr (poprzednio nr) z obrębu , położonego w Warszawie przy ulicy Olkuskiej 9, dla którego Sąd Rejonowy dla Warszawy - Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą nr , dawne oznaczenie hipoteczne „O M A F , rejestru hipotecznego ”, z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, M. B Z , następców prawnych E. K , następców prawnych B K , na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a i art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2021 r. poz. 795; dalej: ustawa z dnia 9 marca 2017 r.) w związku z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000; dalej: k.p.a.) w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 276; dalej: dekret warszawski) w zw. z art. 28 k.p.a. oraz w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia marca 2017 r.

orzeka:

**stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia października 1998 r.
nr w całości.**

UZASADNIENIE

I.

Przebieg postępowania administracyjnego przed Komisją do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich

Postanowieniem z dnia 26 października 2022 r. Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 w zw. z art. 16 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie o sygn. KR VI R 78/22 dotyczącej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia października 1998 r. nr ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego do gruntu o powierzchni 829 m² oznaczonego obecnie jako działki ewidencyjne nr i nr (na dzień wydania decyzji reprivatyzacyjnej działka nr) z obrębu , położonego w Warszawie przy ulicy Olkuskiej 9, dla którego Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą nr , dawne oznaczenie hipoteczne „O M A F , rejestru hipotecznego ”.

Postanowieniem z dnia 26 października 2022 r. Komisja na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., zawiadomiła właściwe organy administracji oraz sądy o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego w sprawie nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Olkuskiej 9.

Postanowieniem z dnia 26 października 2022 r. Komisja zwróciła się do Społecznej Rady z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia października 1998 r. nr dotyczącej nieruchomości położonej w Warszawie przy ulicy Olkuskiej 9.

Zawiadomieniem z dnia 26 października 2022 r. Komisja zawiadomiła strony postępowania tj. Miasto Stołeczne Warszawa, M B Z , następców prawnych E K , następców prawnych B K o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia października 1998 r. nr .

Postanowieniem z dnia 26 października 2022 r. działając na podstawie art. 23 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., zabezpieczono przedmiotowe postępowanie rozpoznawcze poprzez nakazanie wpisu w księdze wieczystej nr prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie – ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu rozpoznawczym przed Komisją oraz zakazu zbywania lub obciążania przedmiotowej nieruchomości.

Przedmiotowe postanowienia i zawiadomienia zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 4 listopada 2022 r.

Zawiadomieniem z dnia 7 listopada 2022 r. Komisja zawiadomiła Prezydenta m.st. Warszawy i Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie o wszczęciu postępowania rozpoznawczego przez Komisję, w trybie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., w sprawie nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Olkuskiej 9.

Zawiadomieniem z dnia 19 grudnia 2022 r. wyznaczono nowy termin załatwienia sprawy do dnia 26 lutego 2023 r. Zawiadomienie zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 21 grudnia 2022 r.

Zawiadomieniem z dnia 5 stycznia 2023 r. poinformowano strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, na podstawie art. 10 § 1 k.p.a. Jednocześnie pouczone strony, że przedmiotowe zawiadomienie uznaje się za doręczone po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej. Przedmiotowe zawiadomienie zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 10 stycznia 2023 r.

Spółeczna Rada w dniu 23 stycznia 2023 r. przedstawiła opinię dotyczącą decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia października 1998 r. nr .

II.

Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje:

1. Opis nieruchomości

1.1. Przedmiotowa nieruchomość warszawska położona przy ulicy Olkuskiej 9 objęta była dawną księgą hipoteczną „O M A F”, rejestru hipotecznego

1. Według stanu na dzień 25 października 1948 r. na ww. nieruchomości znajdował się budynek parterowy murowany.

1.2. Dawna nieruchomość hip. nr „O M A F”, rejestru hipotecznego „ ” oznaczona ówczesznie w ewidencji gruntów jako działka nr o powierzchni 829 m² położona w Warszawie, w dzielnicy Mokotów, przy ul. Olkuskiej 9, stanowi obecnie: działkę nr o powierzchni 69 m² oznaczoną adresem ul. Olkuszka oraz działkę nr o powierzchni 760 m² oznaczoną adresem ul. Olkuszka 9 z obrębu , będące własnością Miasta Stołecznego Warszawy, dla których prowadzona jest księga wieczysta nr .

1.3. Przedmiotowa nieruchomość według stanu na dzień 8 października 1998 r. znajdowała się na obszarze objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego miasta stołecznego Warszawy, zatwierdzonym Uchwałą Nr XXXV/199/92 Rady Miasta Stołecznego z dnia 28 września 1992 r. opublikowanym w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego Nr 15 poz. 184 z dnia 15 października 1992 r. Grunt ten przeznaczony został w wyżej wymienionym miejscowym planie - jako teren inwestycji położony w strefie o funkcjach mieszkaniowo – usługowych (MU - 27).

2. Właściciele nieruchomości przed wejściem w życie dekretu warszawskiego

2.1. Właścicielami nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Olkuskiej 9, oznaczonej nr hip. „O M A F”, według stanu na dzień 14 listopada 1941 r., byli S i R małż. Ś – właściciele w równych częściach niepodzielnie.

3. Objęcie gruntu na podstawie dekretu warszawskiego

3.1. Objęcie gruntu położonego w Warszawie przy ul. Olkuskiej 9 w posiadanie przez Gminę m.st. Warszawy nastąpiło na podstawie rozporządzenia Ministra Odbudowy z dnia 27 stycznia 1948 r., wydanego w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej, w sprawie obejmowania w posiadanie gruntów przez Gminę m.st. Warszawy (Dz. U. R.P. Nr 6, poz. 43) w dniu 25 listopada 1948 r., tj. z dniem ukazania się ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Nr 27 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy.

3.2. Sześciomiesięczny termin na złożenie wniosku o przyznanie na gruncie prawa własności czasowej upływał z dniem 25 maja 1949 r.

4. Zawarcie umowy sprzedaży przez małżonków Ś

4.1. Umową sprzedaży zawartą w dniu grudnia 1947 r. w formie aktu notarialnego za Rep. Nr , S i R małżonkowie Ś całą nieruchomość w Warszawie „O M A F ”, nr hip , stanowiącą plac o powierzchni 182,215 sążeni kwadratowych, co czyni około 829 m² (...) położoną przy ul. Olkuskiej 9 wraz z budynkiem położonym na tej nieruchomości, sprzedali na rzecz W A U i M S , w równych pomiędzy nimi częściach niepodzielnie, za łączną kwotę ówczesnych złotych i w związku z zawarciem w/w umowy przenieśli na nabywców własność przedmiotu sprzedaży (...).

Ponadto w przedmiotowym akcie W A U i M S oświadczyli, że „nieruchomość nabywana, prawa sprzedawców, stan księgi wieczystej i przepisy dekretu o umiastowieniu gruntów w m.st. Warszawie znają dokładnie, że się tym wszystkim zadowolają i niniejszy akt kupna akceptują”.

5. Wpis prawa własności w księdze wieczystej nieruchomości

5.1. Pismem z dnia grudnia 1947 r. notariusz działający w imieniu S i R małżonków Ś oraz W A U i M S wniósł do Sądu Okręgowego w Warszawie Wydziału Hipotecznego o wpis prawa własności nieruchomości „Os M A F ” położonej przy ul. Olkuskiej 9, na rzecz W A U i M S z tytułu zawartej umowy sprzedaży z dnia grudnia 1947 r. Rep. .

5.2. Postanowieniem Sądu Grodzkiego w Warszawie Oddział Ksiąg Wieczystych z dnia kwietnia 1948 r. sygn. , po rozpoznaniu wniosku o wpis prawa własności złożonego w dniu grudnia 1947 r., postanowiono dokonać wpisu przeniesienia prawa własności nieruchomości przy ul. O 9 „O M A F ”, na rzecz W A U jako współwłaściciela do połowy i na rzecz M S jako współwłaściciela do drugiej połowy oraz postanowiono, by urządzić dla przedmiotowej nieruchomości dalszy tom księgi wieczystej nr .

5.3. Państwowe Biuro Notarialnego w dniu lipca 1990 r. w księdze wieczystej nr prowadzonej dla nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Olkuskiej 9, dokonało wpisu z urzędu ostrzeżenia o niezgodności treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym cyt. „wpisano dnia .VII.1990 r. z urzędu ostrzeżenie pod nr 1 o niezgodności treści księgi z rzeczywistym stanem prawnym (...)”.

Zawiadomieniem Państwowego Biura Notarialnego z dnia lipca 1990 r. sygn. , zawiadomiono o dokonaniu wpisu w księdze wieczystej nr w dziale III: „treść tej księgi wieczystej co do wpisu w dziale II jest niezgodna z rzeczywistym stanem prawnym odnośnie gruntu, który z mocy art. 1 dekretu (...) przeszedł na własność Skarbu Państwa. Wpisano z urzędu dnia lipca 1990 r. (...)”.

Postanowieniem Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia września 1996 r. sygn. , wyznaczono (...) Gminie Warszawa-Centrum termin 1-miesięczny do usunięcia przeszkody do dokonania wpisu poprzez wskazanie tytułu prawnego Skarbu Państwa do gruntu i budynku przy ul. Olkuskiej 9 oraz złożenie karty inwentaryzacyjnej nieruchomości.

Pismem z dnia października 1996 r. , Gmina Warszawa-Centrum w odpowiedzi na wezwanie Sądu wskazała, że nieruchomość położona przy ul. Olkuskiej 9 z mocy art. 1 dekretu warszawskiego przeszła na własność Skarbu Państwa, a następnie mocą decyzji komunalizacyjnej stała się własnością Dzielnicy Gminy Warszawa-Mokotów. Natomiast w kwestii budynku wskazano, że został on wyłączony z przedmiotu uwłaszczenia nieruchomości N. i w związku z tym nie został on przejęty na własność Gminy w trybie przepisów dekretu warszawskiego.

Zawiadomieniem Sądu Rejonowego dla Warszawy - Mokotowa w Warszawie z dnia listopada 1996 r. zawiadomiono, że w dniu listopada 1996 r. Sąd Rejonowy dla Warszawy - Mokotowa w Warszawie, w dziale II księgi wieczystej nr prowadzonej dla nieruchomości Olkuszka 9 w Warszawie, dokonał wpisu prawa własności na rzecz Gminy Warszawa-Centrum, na podstawie (...) art. 1 dekretu warszawskiego (...).

5.4. Dla obecnej nieruchomości, tj. działki nr i nr (wg stanu na dzień wydania decyzji reprivatyzacyjnej działka nr) w księdze wieczystej nr w dziale II widnieje wpis prawa własności na rzecz m.st. Warszawy na podstawie art. 1 dekretu warszawskiego.

6. Wniosek dekretowy

6.1. Na podstawie wniosku z dnia 24 maja 1948 r. M S i W A Urbański wnieśli o przyznanie im za czynszem symbolicznym prawa własności czasowej do terenu nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Olkuskiej 9 Nr hip . Umieszczona na wniosku prezentata potwierdza, że została pobrana opłata manipulacyjna od wniosku w wysokości 3.000,00 zł, asygnata przychodowa Nr .

Nadto do wniosku z dnia 24 maja 1948 r. załączone zostało świadectwo hipoteczne Sądu Grodzkiego w Warszawie z dnia maja 1948 r. nr , w którym zaświadczone, że zgodnie ze stanem wykazu hipotecznego nieruchomości „O M A F ” hip , według stanu na dzień maja 1948 r. stosownie do działów I,II,III i IV nieruchomość ta położona jest przy ul. Olkuskiej N9, a tytuł własności zapisany był na W A U jako współwłaściciela do jednej połowy oraz M S: jako współwłaściciela do drugiej połowy, na podstawie wniosku z dnia grudnia 1947 r. nr i umowy sprzedaży z dnia grudnia 1947 r.

7. Wnioskodawcy dekretowi i ich następcy prawni

7.1. M S zmarł w dniu sierpnia 1988 r. Na mocy postanowienia Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie, sygn. akt z dnia grudnia 1988 r. spadek po M S: na mocy ustawy nabyła córka M B Z w całości.

7.2. W A U zmarł w dniu grudnia 1988 r. Na mocy postanowienia Sądu Rejonowego dla Warszawy - Mokotowa w Warszawie, sygn. akt z dnia czerwca 1989 r. spadek po W A U na podstawie testamentu nabyła żona B U w całości.

B U zmarła w dniu lutego 2001 r. Na mocy postanowienia Sądu Rejonowego dla Warszawy - Mokotowa w Warszawie, sygn. akt z dnia maja 2001 r., spadek po E U na podstawie ustawy nabyły: siostra E J K i siostra B K : po 1/2 części każda z nich wprost.

7.3. Na podstawie umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego w dniu lutego 2003 r. Rep. A nr , B K i E J K sprzedały przysługujące im udziały w spadku po B U wynoszące po 1/2 części spadku, na rzecz M B Z , za łączną kwotę zł.

8. Postępowanie administracyjne w przedmiocie wniosku dekretowego

8.1. Urząd Dzielnicowy Warszawa Mokotów Wydział Geodezji i Gospodarki Gruntami decyzją z dnia listopada 1987 r. nr , odmówił W A U i M S przyznania prawa użytkowania wieczystego gruntu o pow. 829 m² położonego w Warszawie przy ul. Olkuskiej 9. W uzasadnieniu wskazano, że zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego przedmiotowy grunt, znajduje się w obrębie terenu przewidzianego otoczenia trasy

komunikacyjnej – usług ogólnomiejskich. Tym samym uznano, że niemożliwym jest pogodzenie korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela z jego przeznaczeniem według planu zagospodarowania przestrzennego.

8.2. Decyzją z dnia lutego 1988 r. nr zastępca Dyrektora Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy uchylił wyżej opisaną decyzję z dnia listopada 1987 r. i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

8.3. Decyzją z dnia października 1998 r., nr Prezydent m.st. Warszawy (dalej: decyzja reprivatyzacyjna), po rozpatrzeniu wniosku z dnia 24 maja 1948 r. złożonego „przez dawnych współwłaścicieli hipotecznych” W A U i M S :

I. ustanowił na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do gruntu o pow. 829 m² oznaczonego jako działka ewidencyjna nr w obrębie położonego w Warszawie przy ul. Olkuskiej 9, na rzecz B U w 1/2 części oraz M B Z w 1/2 części,

II. ustalił „czynsz symboliczny” z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu opisanego w pkt I decyzji w wysokości zł (słownie: złotych polskich:

) – stanowiący 0,3 % ceny gruntu, płatny na konto Urzędu Dzielnicy Mokotów Gminy Warszawa na podstawie zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 1531/98 z dnia 2 lutego 1998 r.,

III. określił warunki czynszu symbolicznego w przypadku zbycia prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich,

IV. określił warunki umowy notarialnej.

W uzasadnieniu przedmiotowej decyzji organ wskazał, że objęcie przedmiotowego gruntu w posiadanie przez Gminę m.st. Warszawy nastąpiło w dniu listopada 1948 r., tj. z dniem ukazania się ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Nr 27 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy. Dalej organ wskazał, że wniosek o ustanowienie prawa własności czasowej do ww. nieruchomości został złożony przed terminem przewidzianym w art. 7 dekretu warszawskiego, przez „dawnych właścicieli M S i W U , w dniu 24 maja 1948 r. W oparciu o świadectwo Sądu Grodzkiego w Warszawie z dnia maja 1948 r. organ ustalił, że tytuł własności przedmiotowej nieruchomości według stanu na dzień maja 1948 r. uregulowany był na W A U jako współwłaściciela do jednej połowy oraz M S jako współwłaściciela do drugiej połowy, na podstawie wniosku z dnia grudnia 1947 r. nr i umowy sprzedaży z dnia grudnia 1947 r.

Organ wskazał, iż na mocy umowy sprzedaży z dnia grudnia 1947 r. S i R małżonkowie Ś – właściciele w równych częściach niepodzielnie nieruchomości, stanowiącej plac o pow. 182.215 sążeni kwadratowych, co czyni około 829 m² położonej w Warszawie przy ul. Olkuskiej 9, ozn. nr hip. „O M A F ” sprzedali powyższą nieruchomość W A U i M S w równych pomiędzy nimi częściach niepodzielnie za sumę ówczesnych zł.

Organ wskazał, że decyzją z dnia listopada 1987 r. nr wydaną przez zastępcę Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnicowego Warszawa – Mokotów, odmówiono Wa A U i M S przyznania prawa użytkowania wieczystego gruntu o pow. 829 m² położonego w Warszawie przy ul. Olkuskiej 9. Następnie decyzją z dnia lutego 1988 r. nr wydaną przez zastępcę Dyrektora Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy uchylono w całości zaskarżoną decyzję i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania.

Organ następnie wskazał, że w dniu 31 maja 1989 r. wniosek został ponowiony przez pełnomocnika M Z – „następczyni prawnej” M i S , która udokumentowała swoje prawa do gruntu nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Olkuskiej i wykazała, że nabyła w całości spadek po M S .

Ponadto podniosła, że spadek po W A U na podstawie testamentu nabyła B U w całości.

8.4. W dniu marca 2003 r. do Biura Gospodarki Nieruchomościami Geodezji i Katastru wpłynął wniosek M Z o dokonanie zmiany w punkcie I. decyzji reprivatyzacyjnej z dnia października 1998 r. nr . Wskazano, że zaszły zmiany po stronie podmiotowej, bowiem w dniu lutego 2003 r. na podstawie umowy sprzedaży M Z nabyła prawa i roszczenia do 1/2 części gruntu położonego przy ul. Olkuskiej 9, od B K i od E K , które są prawnymi spadkobierczyniami B U .

8.5. Decyzją z dnia maja 2003 r. nr (dalej: decyzja zmieniająca) wydaną na podstawie art. 155 k.p.a. Prezydent m.st. Warszawy zmienił poprzez uchylenie pkt I. decyzji własnej z dnia października 1998 r. nr w ten sposób, że ustanowił na lat 99 użytkowanie wieczyste do gruntu o pow. 829 m² oznaczonego jako działka ewidencyjna nr w obrębie położonego w Warszawie przy ul. Olkuskiej 9, na rzecz M .

B Z w całości, zaś w punkcie II decyzji wskazał, że pozostałe postanowienia w/w decyzji pozostają bez zmian.

8.6. Wyżej opisane decyzje nie zostały zrealizowane, bowiem umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste w formie aktu notarialnego nie została zawarta.

8.7. W dniu kwietnia 2019 r. M Z w imieniu której działała adw. S Z .. złożyła do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie ponaglenie na niezalatwienie sprawy administracyjnej w terminie, tj. na przewlekłość postępowania w sprawie ustanowienia przez Prezydenta m.st. Warszawy prawa użytkowania wieczystego do w/w nieruchomości poprzez zmianę decyzji i uwzględnienie podziału nieruchomości działek dokonanej po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej.

8.8. Postanowieniem z dnia listopada 2019 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie sygn. na podstawie art. 37 § 6 pkt 1 k.p.a. stwierdziło brak podstaw do orzeczenia ponaglenia organu.

8.9. Wnioskiem z dnia marca 2020 r. Prezydent m.st. Warszawy wniósł do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie o wszczęcie z urzędu postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji własnej z dnia maja 2003 r. nr , podnosząc rażące naruszenie prawa, w sytuacji dokonania zmiany decyzji wobec nie uzyskania zgody wszystkich stron postępowania tj. spadkobierców B U . Sprawa została zarejestrowana pod sygn. akt

Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie pismem z dnia czerwca 2021 r. sygn. akt kierowanym do Dyrektora Biura Spraw Dekretowych poinformował, iż „brak jest podstaw do wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr z dnia maja 2003 r. orzekającej na podstawie art. 155 k.p.a. o zmianie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr z dnia października 1998 r.”.

8.10. Na posiedzeniu niejawnym, w dniu 25 stycznia 2023 r. sygn. akt KR VI R 79/22 Komisja stwierdziła nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia maja 2003 r. nr w całości.

9. Podział działki nr po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej

9.1. Prezydent m.st. Warszawy decyzją nr z dnia lipca 2018 r. zatwierdził podział części nieruchomości uregulowanej w księdze wieczystej nr V oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr o powierzchni 829 m² położonej w Warszawie, w dzielnicy M /, przy ul. Olkuskiej 9, na następujące działki:

- nr o powierzchni 69 m²,
- nr o powierzchni 760 m²

10. Zgromadzony materiał dowodowy

Komisja ustaliła stan faktyczny w przedmiotowej sprawie na podstawie materiału dowodowego w postaci: dokumentów z akt postępowania rozpoznawczego KR VI R 78/22, akt Prezydenta m.st. Warszawy tj. akt własnościowych dotyczących postępowania zainicjowanego wnioskiem dekretowym opisanych jako Olkuska 9; akt Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie o sygnaturze: i, dawnej księgi hipotecznej „O M A F, księgi wieczystej nr, akt Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie o sygn. akt, akt Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie o sygn. akt, akt Sądu Rejonowego dla Warszawy – Mokotowa w Warszawie o sygn. akt, akt Sądu Rejonowego dla Warszawy - Mokotowa w Warszawie o sygn. akt, akt Sądu Rejonowego dla Warszawy - Mokotowa w Warszawie o sygn. akt

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

III.

Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja zważyła, co następuje:

1. Złożenie wniosku dekretowego przez osobę nieuprawnioną jako przesłanka rażącego naruszenia prawa

1.1. W ocenie Komisji, materiał dowodowy zgromadzony w sprawie wykazał, że wniosek dekretowy z dnia 24 maja 1948 r. został złożony przez osoby nieuprawnione. W związku z powyższym, przy wydawaniu decyzji reprivatyzacyjnej doszło do rażącego naruszenia prawa określonego w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., tj. art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego.

1.2. Pojęcie rażącego naruszenia prawa zostało unormowane w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., który stanowi, iż organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Przyjmuje się, że o rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. decydują łącznie trzy

przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze - skutki, które wywołuje decyzja (na temat tego pojęcia por. M. Sieniuc, Rażące naruszenie prawa w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, w: Kodyfikacja postępowania administracyjnego, Na 50-lecie k.p.a., red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 709-718 i tam powołane judykaty). Oczywistość naruszenia prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia, a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną. Skutki, które wywołuje decyzja uznane za rażąco naruszające prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności - skutki gospodarcze lub społeczne skutki naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organ praworządne państwa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2506/16).

W toku postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji, organy badają czy w sprawie ziściły się przesłanki do jej wzruszenia, enumeratywnie wymienione w art. 156 § 1 pkt 1-7 k.p.a., przy czym pozytywne przesłanki stwierdzenia nieważności nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej, a powinny być interpretowane dosłownie lub nawet ścieśniająco, ponieważ przepis ten ma charakter wyjątkowy. Postępowanie jest więc ograniczone do weryfikacji samej decyzji administracyjnej, a ewentualne wady stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji muszą tkwić w samej decyzji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 stycznia 2014 r. sygn. akt II GSK 1617/12).

Rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. zachodzi wtedy, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią prawa i gdy charakter tego naruszenia powoduje, że owa decyzja nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządne państwa. Nie chodzi tu o błędy w wykładni prawa, ale o niedopuszczalne przekroczenie prawa, w sposób jasny i niedwuznaczny (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 października 1992 r., sygn. V SA 86/92).

Komisja w toku przeprowadzonego postępowania rozpoznawczego ustaliła, że doszło do wydania decyzji reprivatyzacyjnej z dnia października 1998 r. z rażącym naruszeniem prawa, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jej nieważności w całości.

1.3. Przepis art. 1 dekretu warszawskiego stanowi, że wszelkie grunty usytuowane na obszarze m.st. Warszawy przeszły z dniem 21 listopada 1945 r. na własność gminy m.st. Warszawy. Zgodnie natomiast z art. 7 ust. 1 powołanego dekretu, dotychczasowy właściciel gruntu, następcy prawni będący w posiadaniu gruntu lub osoby prawa jego

reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie - użytkownicy gruntu, mogli w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną.

Oznacza to, że ustawodawca w art. 7 ust. 1 ww. dekretu wyróżnił cztery kategorie podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku dekretowego, tj. dotychczasowy właściciel gruntu, następcy prawni będący w posiadaniu gruntu lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie - użytkownicy gruntu.

Kategoria osób wskazanych w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego jest katalogiem zamkniętym i unormowania te muszą być wykładane ściśle, bez możliwości stosowania analogii i innych form wykładni rozszerzającej.

1.4. W rozpoznawanej sprawie Komisja ustaliła, że „dawnymi właścicielami” przedmiotowej nieruchomości, wg stanu sprzed dnia wejścia w życie dekretu warszawskiego byli R i S małżonkowie Ś z. Następnie dawna nieruchomość Olkusa 9, z dniem 21 listopada 1945 r. przeszła na własność gminy m.st. Warszawy (utrata prawa własności nie dotyczyła budynku usytuowanego na przedmiotowej nieruchomości - w świetle art. 5 dekretu warszawskiego). Komisja ustaliła, że w dniu grudnia 1947 r. zawarto w formie aktu notarialnego umowę sprzedaży prawa własności przedmiotowej nieruchomości wraz z budynkiem, na rzecz W A U i M S. Nabywcy w dniu 24 maja 1948 r. złożyli w terminie opłacony wniosek dekretowy do przedmiotowej nieruchomości.

Kolejno, w dniu października 1998 r. Prezydent m.st. Warszawy, po rozpoznaniu wniosku dekretowego złożonego przez ww. osoby, uznał, że przedmiotowy wniosek został złożony przez podmiot uprawniony i w konsekwencji ustanowił prawo użytkowania wieczystego do przedmiotowej nieruchomości na rzecz B U w 1/2 części (tj. spadkobierczyni W A U) i na rzecz M B Z w 1/2 części (tj. spadkobierczyni M S).

Organ tym samym uznał beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnej za spadkobierców „dawnych właścicieli nieruchomości”. Oznacza to, że organ ukształtował prawa i obowiązki ww. beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnej uznając tym samym, że wniosek dekretowy złożyły osoby uprawnione. Natomiast jak ustaliła Komisja, dawnymi właścicielami nieruchomości – w świetle art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, byli wyłącznie S i R

małżonkowie Ś , którzy nigdy nie złożyli wniosku dekretowego.

1.5. W tym miejscu Komisja wskazuje, że podstawowe i fundamentalne znaczenie dla rozpoznania sprawy z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego ma ustalenie legitymacji formalnej podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku dekretowego z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. W literaturze i orzecznictwie sądowym podkreśla się, że ustalenie kręgu podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku w trybie art. 7 dekretu warszawskiego, było i jest obowiązkiem organów administracji publicznej prowadzących wedle swojej właściwości postępowanie w tym trybie. Prawidłowe zatem ustalenie osób uprawnionych do złożenia wniosku dekretowego stanowi jeden z podstawowych obowiązków organu prowadzącego postępowanie administracyjne, wykonywany już we wstępnej fazie postępowania administracyjnego.

Prezydent m.st. Warszawy rozpoznając wniosek dekretowy winien był dokonać w pierwszej kolejności analizy, czy z wnioskiem dekretowym wystąpiła osoba uprawniona do jego złożenia - zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Te ustalenia dopiero warunkowałyby możliwość wydania decyzji reprivatyzacyjnej w trybie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego, bowiem jak wskazano wyżej, prawidłowe ustalenie osób uprawnionych do złożenia wniosku dekretowego stanowi jeden z podstawowych obowiązków organu prowadzącego postępowanie administracyjne.

1.6. W rozpoznawanej sprawie, w ocenie Komisji, Prezydent m.st. Warszawy błędnie uznał, że W A U i M S. byli uprawnieni do złożenia wniosku dekretowego. Uznanie ich za „dawnych właścicieli” nieruchomości w świetle art. 1 i art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, powoduje w ocenie Komisji, że decyzja reprivatyzacyjna została skierowana do podmiotu nieuprawnionego. Brak było bowiem podstaw do wydania przez organ decyzji reprivatyzacyjnej skierowanej do spadkobierców W A U i M S. , skoro osoby te nie były właścicielami dawnej nieruchomości hipotecznej przed dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego. W tej sprawie osobami wyłącznie uprawnionymi do złożenia wniosku dekretowego byli S i R małżonkowie Ś – lub ich spadkobiercy.

1.7. Powołując się w tym miejscu na wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 sierpnia 2022 r. sygn. I OSK 2034/20, I OSK 2875/20, I OSK 707/20 i I OSK 1717/20 wskazać należy, iż „przepisy dekretu nie normują skutków prawnych nabycia praw określonych w dekrecie przez osoby które zawarły umowy cywilnoprawne. Przedmiotem tych umów nie jest bowiem prawo własności gruntu nieruchomości warszawskiej, skoro według art. 1 dekretu warszawskiego, wszelkie grunty na obszarze Miasta Stołecznego Warszawy

przeszły na własność gminy Miasta Stołecznego Warszawy z dniem wejścia w życie dekretu. Skutki prawne wspomnianych wyżej umów w sferze podmiotowej dla wydania decyzji na podstawie dekretu warszawskiego o przyznaniu praw określonych w tym dekrete należy ocenić przez pryzmat przepisów kodeksu postępowania administracyjnego tj. przez pryzmat art. 28 k.p.a., w którym przedmiot strony postępowania administracyjnego został oparty przez ustawodawcę na przysługiwaniu interesu prawnego lub obowiązku, którego dotyczy postępowanie. Należy przy tym odróżnić skutki prawne czynności cywilnoprawnej od podmiotowości w prawie administracyjnym”.

Komisja wskazuje, że dokona rozważań w zakresie nabycia praw i roszczeń do przedmiotowej nieruchomości - w dalszej części uzasadnienia decyzji, a które to rozważania mają również zastosowanie do tej części uzasadnienia decyzji w kontekście osób uprawnionych do złożenia wniosku dekretowego.

1.8. Podsumowując, w ocenie Komisji, z faktu zawarcia umowy sprzedaży z dnia grudnia 1947 r. nie można wywieść legitymacji M S i W A U do złożenia wniosku dekretowego. Powyższa umowa została zawarta po wejściu w życie dekretu warszawskiego, a zatem jej przedmiotem nie było już prawo własności gruntu nieruchomości skoro z dniem 21 listopada 1945 r. wszelkie grunty na obszarze Miasta Stołecznego Warszawy przeszły na własność gminy Miasta Stołecznego Warszawy.

To zaś prowadzi do konkluzji, że Prezydent m.st. Warszawy naruszył prawo, tj. art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego i to w sposób rażący, bowiem wyłącznymi osobami do skutecznego złożenia wniosku dekretowego, jak wskazała dotychczas Komisja, byli S i R małżonkowie Ś (lub ich spadkobiercy). To z kolei wyczerpuje przesłankę nieważności z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego.

2. Rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w związku z art. 28 k.p.a.

2.1. Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. między innymi jeżeli decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. W rozpatrywanej sprawie zaktualizowała się przesłanka określona w art. 30 ust. 1 pkt 4 wskazanej ustawy. W ocenie Komisji decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia października 1998 r. nr została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

Przepisem definiującym pojęcie strony postępowania administracyjnego, w tym również strony postępowania o przyznanie prawa użytkowania wieczystego na podstawie

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

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

Art. 28 k.p.a. nie wypowiedzi się przy tym wprost na temat skutków różnego rodzaju zdarzeń o charakterze cywilnoprawnym, w tym skutków umów na możliwość przypisania danemu podmiotowi statutu strony postępowania administracyjnego. W kwestii tej wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 30 czerwca 2022 r., I OPS 1/22, w ocenie Komisji ostatecznie rozstrzygając niniejsze zagadnienie. W orzeczeniu wskazano, że „W przestrzeni prawa administracyjnego (...), normy prawne mają charakter bezwzględnie wiążący. Stosunki administracyjnoprawne mają natomiast charakter jednostronny ściśle powiązany z władczymi kompetencjami organów administrujących. W konsekwencji nie może być tu mowy o swobodzie podejmowania czynności prawnych na wzór swobody właściwej prawu prywatnemu. Konsekwencją bezwzględnego wiązania norm prawa administracyjnego jest to, że żadna ze stron stosunku administracyjnoprawnego nie może nigdy modyfikować ani tym bardziej wyłączać normy tego prawa i zachowywać się nawet niesprzecznie z tą normą, ale w sposób ustalony przez samą tę stronę. Strona, jaką jest podmiot usytuowany na zewnątrz systemu administracji publicznej, nie może sama ustalać treści i sposobu swojego zachowania, a powinna się w całości podporządkować prawu (...). Aksjologia prawa administracyjnego potwierdza (...), że źródłem sytuacji prawnych w prawie administracyjnym mogą być wyłącznie normy prawne i jedynie bezpośredni związek interesu indywidualnego z tymi normami pozwala kwalifikować go jako interes prawny. (...) Skutki czynności prawnej dokonanej przez podmioty prawa cywilnego samoistnie nie stanowią źródła interesu prawnego w przestrzeni prawa administracyjnego. Jeśli ustawodawca widzi

potrzebę ścisłego związania w przestrzeni prawa administracyjnego sytuacji prawnej określonego podmiotu z aktami i czynnościami z zakresu prawa cywilnego, to ustanawia odrębną normę prawną, w której treści bezpośrednio nawiązuje do tych aktów lub czynności”. W konsekwencji powyższego Naczelny Sąd Administracyjny wywodził, że „z samej umowy przelewu, ujętej w art. 509 k.c., której przedmiotem jest wierzytelność odszkodowawcza za odjęcie prawa własności nieruchomości w wyniku zdarzenia lub aktu ze sfery prawa publicznego, nabywcy tej wierzytelności w sprawie o ustalenie odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 u.g.n., nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. Dla uzyskania przymiotu strony, w rozumieniu art. 28 k.p.a., konieczne jest istnienie normy prawa materialnego, która łączyłaby z faktem zawarcia umowy przelewu wierzytelności skutek w postaci przypisania nabywcy wierzytelności interesu prawnego”.

W orzecznictwie wskazywano również, że nie można wywieść interesu prawnego ze skutków: umowy o wykonanie robót budowlanych związanych z realizacją decyzji o pozwoleniu na budowę (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lutego 1999 r., IV SA 345/97), umowy najmu lokalu mieszkalnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 września 2006 r., II OSK 837/05) lub innego tytułu obligacyjnego do nieruchomości (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lutego 1999 r., IV SA 345/97). Podkreślono również, że interes prawny charakteryzuje się bezpośredniością, tzn. że jeżeli sprawa dotyczy dwóch lub więcej podmiotów, to interes prawny mają tylko te z nich, których sytuacja prawna wynika wprost z normy prawa materialnego, a nie powstaje za pośrednictwem drugiego podmiotu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2002 r., V SA 1132/00 i z dnia 2 kwietnia 2009 r., I OSK 518/08). Nadto w doktrynie stwierdzono, że podstawę interesu prawnego na gruncie prawa administracyjnego nie mogą stanowić: roszczenia cywilnoprawne, statuty, regulaminy, przepisy wewnętrzne i korporacyjne (por. P. Gołaszewski, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2017, s. 221).

Wyżej opisane poglądy nie znalazły jednak swego odzwierciedlenia przy rozstrzyganiu wniosków o przyznanie prawa użytkowania wieczystego w stosunku do gruntów warszawskich. Przyjęto bowiem, że w omawianym zakresie nie występują jakikolwiek ograniczenia, a więc prawa przyznane przez dekret warszawski mogą być zbywane jak typowe roszczenia cywilnoprawne o charakterze majątkowym. W rezultacie tego pojawił się proceder określany kolokwialnie jako „handel roszczeniami”. Polegał on na nabywaniu od osób wskazanych w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego praw do żądania

ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, które następnie były realizowane przez Prezydenta m.st. Warszawy w toku tzw. reprivatyzacji warszawskiej. Prezydent uznawał bowiem nabywców tego rodzaju „roszczeń” za strony postępowania dekretowego w rozumieniu art. 28 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, tj. za następców prawnych dotychczasowych właścicieli gruntu. Warto przy tym podkreślić, że zbywanie omawianych praw odbywało się częstokroć w niejasnych okolicznościach, w szczególności za cenę znacznie niższą niż ich wartość rynkowa i przy wykorzystaniu trudnej sytuacji materialnej lub życiowej właścicieli hipotecznych albo ich spadkobierców. W efekcie tego wydawano liczne decyzje zwrotowe na rzecz podmiotów, które nie były bezpośrednio pokrzywdzone nacjonalizacją gruntów warszawskich. Jednocześnie proces ten wiązał się z dodatkowymi negatywnymi konsekwencjami społecznymi i ekonomicznymi. Z jednej bowiem strony doszło do znacznego uszczuplenia mienia publicznego pozostającego w dyspozycji Skarbu Państwa i m.st. Warszawa, w szczególności do zmniejszenia liczby posiadanych lokali socjalnych. Z drugiej zaś strony, omawiany proceder często prowadził do: nadmiernych podwyżek czynszów lokatorskich w reprivatyzowanych nieruchomościach, eksmisji lokatorów, a nawet stosowania w stosunku do nich aktów przemocy. Nie jest więc zaskakującym fakt, iż uznawanie praw wynikających z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego za rodzaj roszczeń cywilnoprawnych spotykał się z surową krytyką, zwłaszcza ze strony organizacji społecznych broniących praw lokatorów.

Respektowanie przez Prezydenta m.st. Warszawy praktyki „handlu” uprawnieniami wynikającymi z dekretu warszawskiego nie spotkało się jednak z aprobatą Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyrokach z dnia 29 sierpnia 2022 r. I OSK 2034/20 i I OSK 2875/20 wskazano bowiem, że „Przepisy dekretu warszawskiego nie normują (...) skutków prawnych nabycia praw określonych w tym dekrete przez osoby, które zawarły takie umowy (*dopisek: umowy nabycia udziałów w prawach i roszczeniach wynikających z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego*). Przedmiotem tych umów nie jest bowiem prawo własności gruntu nieruchomości warszawskiej, skoro według art. 1 powołanego dekretu, wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy przeszły na własność gminy m.st. Warszawy (...). Skutki prawne wspomnianych wyżej umów w sferze podmiotowej dla wydania decyzji na podstawie dekretu warszawskiego o przyznaniu praw określonych w tym dekrete należy zatem ocenić przez pryzmat przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, tj. przez pryzmat art. 28, w którym przmiot strony postępowania administracyjnego został oparty przez ustawodawcę na przysługiwaniu interesu prawnego lub obowiązku, którego dotyczy to postępowanie. Należy przy tym odróżnić skutki prawne czynności cywilnoprawnej od podmiotowości

w prawie administracyjnym. Nie zawsze bowiem skutki czynności cywilnoprawnej powodują powstanie praw podmiotowych w sferze prawa administracyjnego. Dzieje się tak tylko wtedy, gdy ustawodawca wyraźnie to unormował. (...). Stosunki administracyjnoprawne mają przy tym charakter jednostronny ściśle związany z władczymi kompetencjami organów sprawujących administrację, co w konsekwencji wyklucza swobodę dokonywania czynności prawnych na wzór swobody właściwej prawu cywilnemu. Wyklucza to także możliwość modyfikowania przez strony stosunku administracyjnoprawnego norm kształtujących treść tego stosunku (...). W stosunku administracyjnoprawnym żadna z jego stron nie może więc nie tylko modyfikować norm prawnych kształtujących ten stosunek, ale tym bardziej nie może ich wyłączać lub uzależniać ich stosowania od własnej woli. Kształt i skutki prawne stosowania norm prawa administracyjnego nie zależą także od zgodnej woli stron i adresatów tych norm (...). Strony umowy cywilnoprawnej nie mogą oczekiwać, że swoboda zawierania umów i wyrażania w nich swojej woli w sferze prawa cywilnego wywoła takie same skutki prawne w sferze prawa administracyjnego. Prawo administracyjne nie poddaje się bowiem takiej samej modyfikacji w zakresie norm materialnoprawnych, jakim może być poddawane prawo cywilne (...). Źródłem interesu prawnego w prawie administracyjnym nie mogą być zatem różnego rodzaju zdarzenia prawne mieszczące się w sferze stosowania prawa, w konsekwencji czego nie można go wywieść (...) ze skutków czynności prawnych prawa cywilnego, (...) szczególnie w postaci umowy zobowiązaniowej. W przeciwnym razie, bezwzględnie wiążąca norma materialna prawa administracyjnego i jej stosowanie byłoby kształtowane wolą stron (...), co jest nie do pogodzenia z charakterem stosunku administracyjnoprawnego (...). Źródłem sytuacji prawnych w prawie administracyjnym mogą być zatem wyłącznie normy prawne i jedynie bezpośredni związek interesu indywidualnego z tymi normami pozwala kwalifikować go jako interes prawny”.

Przedstawiwszy powyższe, Naczelny Sąd Administracyjny wywodził, że „przepisy dekretu warszawskiego nie kreują normy materialnoprawnej przypisującej stronom umowy nabycia praw i roszczeń interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie tego dekretu w celu przyznania praw określonych w tym dekrete. Takiej normy materialnoprawnej, mającej zastosowanie do dekretu warszawskiego, nie kreują także inne akty prawne. Norma taka nie wynika również z przepisów prawa cywilnego. Sama bowiem podstawa cywilnoprawna zawarcia takiej umowy - w kontekście przedstawionej powyżej analizy - nie tworzy interesu prawnego w procedurze administracyjnej prowadzonej na podstawie dekretu warszawskiego. Umowa taka nie może bowiem modyfikować ustawowo określonego podmiotowego zakresu uprawnień unormowanych w dekrete

warszawskim, skoro zakres tych uprawnień nie może być wynikiem zgodnych oświadczeń woli stron tej umowy. Przedmiot omawianej umowy nie mieści się również w wartościach chronionych dekretem warszawskim i w celu, któremu ten dekret służył. Skoro bowiem ustawodawca zadeklarował w dekreście zrekompensowanie właścicielom gruntów warszawskich pozbawienie ich prawa własności przyznaniem praw określonych w powołanym dekreście, to podmioty tego uprawnienia nie mogą w wyniku własnej woli zmienić woli prawodawcy i wskazać innego adresata tego uprawnienia”. W rezultacie Sąd ten stwierdził, że „Uznanie tych umów za skuteczną podstawę, w rozumieniu prawa administracyjnego, do przyznania praw powołaną decyzją osobom wskazanym w tych umowach, jako nabywcom praw i roszczeń, stanowiło zatem rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, określającego podmiotowy zakres przyznania prawa do gruntu nieruchomości warszawskiej, co wyczerpuje przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. także w powiązaniu z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r.”.

Analizując wyżej opisane wyroki, Komisja doszła do przekonania, iż przedstawione w nich wywody są stanowcze, logiczne i wewnętrznie niesprzeczne. Korespondują one z dotychczasowym ogólnym dorobkiem doktryny i orzecznictwa, co potwierdza chociażby odwołanie się do przywołanej już uchwały z dnia 30 czerwca 2022 r., I OPS 1/22. Znajdują swe potwierdzenie w literalnej wykładni art. 7 dekretu warszawskiego wprost wskazującej, że osobą, na rzecz której można ustanowić prawo użytkowania wieczystego, jest wyłącznie uprzedni właściciel gruntu. Są również zgodne z celem tej regulacji w postaci potrzeby wynagrodzenia uprawnionemu, nie zaś osobie trzeciej, negatywnych skutków nacjonalizacji należącej do niego nieruchomości warszawskiej. Nadto zawarte w tych orzeczeniach wywody odpowiadają charakterowi dekretu warszawskiego. W doktrynie i w orzecznictwie powszechnie się bowiem wskazuje, że jest on aktem prawnym z zakresu prawa publicznego. Logicznym, a wręcz dorozumianym jest więc przyjęcie, że jego art. 7 kreuje prawo podmiotowe o charakterze administracyjnoprawnym, nie zaś roszczenie cywilnoprawne typowe dla aktu prawnego z zakresu prawa prywatnego.

Należy również podkreślić, że analogiczne stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny zajął w orzeczeniach z dnia 29 sierpnia 2022 r. sygn. akt I OSK 707/20 i I OSK 1717/20. Wyrażony w nich tok rozumowania nie pozostaje również w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), ochrony mienia (art. 64 Konstytucji) i praw słusznie nabytych. Reguły te nie chronią bowiem przypadków, gdy osoba domaga się wobec organów państwowych realizacji korzyści majątkowej, którą uzyskała w sposób sprzeczny z obowiązującym porządkiem prawnym, a często również

w sposób sprzeczny z zasadami współżycia społecznego. Co jednak najistotniejsze, wychodzą one naprzeciw oczekiwaniom osób pokrzywdzonych procesem reprivatyzacyjnym oraz tworzą przeszkodę do dalszego „handlu roszczeniami” i uszczuplenia mienia publicznego. Z tych też powodów, Komisja w pełni podziela wyrażone w nich stanowisko.

2.2. Przekładając powyższe na realia niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że umową z dnia grudnia 1947 r. Rep. Nr S i R małżonkowie Ś właściciele w równych częściach niepodzielnie nieruchomości, stanowiącej plac o pow. 182,15 sążeni kwadratowych, co czyni około 829 m² położonej w Warszawie przy ul. Olkuskiej 9, ozn. nr hip. „O M A F ”, sprzedali prawa i roszczenia do powyższej nieruchomości W A U i M S w równych pomiędzy nimi częściach niepodzielnie za sumę zł.

Na tej podstawie Prezydent m.st. Warszawy błędnie uznał beneficjentów decyzji: B U i M B Z (spadkobierczynie osób, które nabyły prawo do nieruchomości w drodze umowy cywilnoprawnej) za strony postępowania dekretowego, pomimo, że nie posiadały one w tym zakresie interesu prawnego. W rezultacie tego decyzją z dnia października 1998 r. ustanowiono na ich rzecz użytkowanie wieczyste do przedmiotowej nieruchomości. Tego rodzaju stan rzeczy wskazywał zaś jednoznacznie, że w niniejszej sprawie doszło do rażącego naruszenia art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, co wyczerpuje przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

3. Konsekwencje prawne

3.1. Komisja, dostrzegając powyższe nieprawidłowości, uznała, że Prezydent m.st. Warszawy, wydając decyzję z dnia października 1998 r., w sposób rażący naruszył: art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w zw. z art. 28 k.p.a.

3.2. Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 3 a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję, w której stwierdza nieważność decyzji reprivatyzacyjnej lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a.

W myśl art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4, jeżeli decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Artykuł ten nawiązuje do art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., stosownie do treści którego organ administracji publicznej stwierdza

nieważność decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

3.3. Według Komisji, w sprawie zaktualizowały się przesłanki z art. 30 ust. 1 pkt 4, ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Jak bowiem stwierdzono powyżej, w rozpoznawanym przypadku Prezydent m.st. Warszawy błędnie ustalił, że osoby wskazane w decyzji z dnia października 1998 r. były stronami postępowania oraz że w sprawie wniosek dekretowy złożyły osoby uprawnione. To zaś obligowało Komisję do stwierdzenia nieważności przedmiotowej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy w całości.

Jednocześnie w ocenie Komisji w sprawie nie zaistniały nieodwracalne skutki prawne, albowiem ww. decyzja nie została wykonana. Jak wynika z działu II księgi wieczyste nr , prowadzonej dla działki ewidencyjnej nr i nr (poprzednio nr) z obrębu , prawo własności przysługuje m.st. Warszawy i brak jest wpisów dot. prawa użytkowania wieczystego.

4. Wnioski stron postępowania

4.1. Strony nie zgłosiły w toku postępowania rozpoznawczego wniosków dowodowych.

5. Strony postępowania rozpoznawczego

5.1. Na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w związku z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Jako strony postępowania rozpoznawczego przyjęto beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnej, tj. M B Z następców prawnych E K (zmarłej w dniu lutego 2022 r.) i następców prawnych B K (zmarłej w dniu czerwca 2018 r.).

5.2. Zgodnie z treścią art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja o wszczęciu postępowania rozpoznawczego zawiadamia m.st. Warszawę oraz pozostałe strony postępowania. Z treści cytowanego przepisu wynika, że stroną postępowania rozpoznawczego przed Komisją jest Miasto Stołeczne Warszawa reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy.

6. Konkluzja

6.1. Mając na uwadze ustalenia faktyczne i prawną analizę sprawy, Komisja orzekła jak w sentencji na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a i art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca

2017 r. w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w zw. z art. 28 k.p.a. oraz w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Przewodniczący Komisji

Sebastian Kaleta



Pouczenie:

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 16 k.p.a.). Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa, za pośrednictwem Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 52 § 1 p.p.s.a., art. 53 § 1 p.p.s.a. oraz art. 54 § 1 p.p.s.a.). Skarga powinna czynić zadość wymogom określonym w art. 57 p.p.s.a. Do skargi należy dołączyć jej odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom (w tym dla tut. organu), a ponadto jeżeli w Sądzie nie złożono załączników w oryginale po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych (art. 47 § 1 p.p.s.a.).
2. Wpis od skargi do sądu administracyjnego ma charakter stały i wynosi 200 (dwieście) zł zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2021 r. poz. 53, z późn. zm.).
3. W myśl zaś art. 243 § 1 p.p.s.a. stronie może być przyznane – na jej wniosek – prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych. Wniosek o przyznanie prawa pomocy powinien zawierać oświadczenie strony obejmujące dokładne dane o stanie majątkowym i dochodach, a jeżeli wniosek składa osoba fizyczna, ponadto dokładne dane o stanie rodzinnym oraz oświadczenie strony o niezatrudnieniu lub niepozostawianiu w innym stosunku prawnym z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym. Wniosek składa się na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru (art. 252 § 1 i § 2 p.p.s.a.). Zgodnie zaś z art. 244 § 1 p.p.s.a. prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.
4. Z uwagi na to, że doręczenie decyzji następuje w formie publicznego ogłoszenia na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. z późn. zm. w zw. z art. 49 § 1 k.p.a. Komisja informuje, że z treścią decyzji strony mogą zapoznać się w urzędzie zapewniającym obsługę administracyjno-biurową Komisji w dniach i godzinach pracy tego urzędu.
5. W myśl zaś art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa z późn. zm. strony mogą być zawiadamiane o wszczęciu postępowania, decyzjach i innych czynnościach Komisji poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Zawiadomienie albo doręczenie uważa się za dokonane po upływie 7 dni od dnia publicznego ogłoszenia

