



Warszawa, dnia 6 września 2023 r.

Sygn. akt. KR II R 21/23

DECYZJA Nr KR II R 21/23

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Sebastian Kaleta

Członkowie Komisji:

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

po rozpoznaniu w dniu 6 września 2023 r. na posiedzeniu niejawnym,

sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 kwietnia 2014 r. nr 177/GK/DW/2014 dotyczącej gruntu nieruchomości położonej w Warszawie przy Al. Jana Pawła II 69 (dawny Plac Parysowski 19, hip. nr 5403/4), oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka ewidencyjna nr 11/2 w obrębie 6-02-01 o pow. 1408 m² oraz działka ewidencyjna nr 13/1 w obrębie 6-02-01 o pow. 10 m², uregulowanych w księdze wieczystej nr _____, prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie X Wydział Ksiąg Wieczystych,

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy reprezentowanego przez Prezydenta m.st. Warszawy, K _____, A _____, D _____, Ś _____

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2021 poz. 795; dalej: ustawa z dnia 9 marca 2017 r.) w związku z art. 156 § 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 poz. 775, dalej: k.p.a.) w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

orzeka:

stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 kwietnia 2014 r. nr 177/GK/DW/2014 w całości.

UZASADNIENIE

I. Postępowanie rozpoznawcze prowadzone przed Komisją

Postanowieniem z dnia 28 czerwca 2023 r. Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 kwietnia 2014 r. nr 177/GK/DW/2014 dotyczącej gruntu nieruchomości położonej w Warszawie przy Al. Jana Pawła II 69 (dawny Plac Parysowski 19, hip. nr 5403/4), oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka ewidencyjna nr 11/2 w obrębie 6-02-01 o pow. 1408 m² oraz działka ewidencyjna nr 13/1 w obrębie 6-02-01 o pow. 10 m², uregulowanych w księdze wieczystej nr _____, prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla _____ w Warszawie X Wydział Ksiąg Wieczystych.

Postanowieniem z dnia 28 czerwca 2023 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.

Postanowieniem z dnia 28 czerwca 2023 r. Komisja, na podstawie art. 23 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., zabezpieczyła postępowanie rozpoznawcze przed Komisją w sprawie przedmiotowej nieruchomości poprzez nakazanie wpisu w księdze wieczystej zakazu zbywania lub obciążania nieruchomości.

Zawiadomieniem z dnia 28 czerwca 2023 r. poinformowano strony postępowania o wszczęciu w dniu 28 czerwca 2023 r. postępowania rozpoznawczego w niniejszej sprawie.

Powyższe postanowienia oraz zawiadomienia zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 11 lipca 2023 r.

Postanowieniem z dnia 28 czerwca 2023 r. Komisja zwróciła się do Społecznej Rady przy Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 kwietnia 2014 r. nr 177/GK/DW/2014. Postanowienie to zostało doręczone Społecznej Radzie w dniu 14 lipca 2023 r.

Zawiadomieniem z dnia 6 lipca 2023 r. poinformowano Prezydenta m.st. Warszawy oraz Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w niniejszej sprawie.

Zawiadomieniem z dnia 21 sierpnia 2023 r. poinformowano strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych

dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Jednocześnie pouczone strony, że przedmiotowe zawiadomienia uznaje się za doręczone po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Powyższe zawiadomienie ogłoszone zostało w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 22 sierpnia 2023 r.

Zawiadomieniem z dnia sierpnia 2023 r. (ogłoszone w BIP sierpnia 2023 r.) poinformowano o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy, do dnia 28 października 2023 r., ze względu na szczególnie skomplikowany stan sprawy, obszerny materiał dowodowy oraz konieczność zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu.

Strony nie skorzystały z przysługującego im prawa, wynikającego z art. 10 k.p.a.

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

2.1. Opis nieruchomości

Nieruchomość pod nazwą „Pl. Parysowski 19”, hip. 5403/4 stanowi obecnie niezabudowany grunt o łącznej powierzchni 1418 m², położony w Warszawie w Dzielnicy Wola przy Al. Jana Pawła II 69, opisany w ewidencji gruntów jako działki ewidencyjne:

- nr 11/2 z obrębu 6-02-01 o pow. 1408 m² oraz
- nr 13/1 z obrębu 6-02-01 o pow. 10m²

Teren działki 11/2 stanowi aktualnie część boiska Zespołu Szkół Samochodowych nr 2 (znajdującego się na sąsiedniej działce 11/3), zaś działka 13/1 stanowi wąski klin wzdłuż ogrodzenia tej szkoły.

Nieruchomość ta uregulowana jest w KW nr _____ i.

Decyzją z dnia 13 września 2011 r. Prezydent m. st. Warszawy dokonał podziału działki ewidencyjnej nr 11 (KW _____ z hip 5403 i 5404) i nr 13 (KW _____ z hip 5402) i podzielił je na działki ewidencyjne nr 11/1, 11/2 11/3 ,13/1 i 13/2 (k. 82 akt własnościowych).

Nieruchomość nr 19 przy Placu Parysowskim przed datą 26 października 1945 r. była zabudowana budynkiem wielorodzinnym. Został on jednak wypalony doszczętnie w czasie II Wojny Światowej (powstanie w getcie) i nie nadawał się do odbudowy.

W dacie wydania decyzji Prezydenta, zgodnie z uchwałą nr VIII/138/2011 teren objęty był planem zagospodarowania przestrzennego rejonu Dworca Gdańskiego. Przeznaczony był pod cel: usługi publicznej oświaty (działka 11/2) oraz teren zabudowy usługowo-hotelowej (podłużna część przy granicy działki 13/1).

2.2. Pierwotny właściciel nieruchomości

Z zaświadczenia Sądu Grodzkiego w Warszawie Oddziału Ksiąg Wieczystych z dnia 14 marca 1949 r. nr 1190/49 wynika, iż zgodnie ze stanem wykazu hipotecznego nieruchomości nr 5403/4 położonej przy ulicy „pod nazwą Pl. Parysowski 19”, tytuł własności nieruchomości uregulowany był na A [imię] [nazwisko] na mocy aktu z dnia 5 maja 1918 r., nabytej z licytacji z dnia 21 grudnia 1912 r. (k. 18 akt własnościowych).

Tytułem wykonawczym z dnia 5 marca 1948 r., sygn. akt [numer], wydanym przez Sąd Grodzki w Warszawie, postanowiono B [imię] A [imię] [nazwisko] wprowadzić w posiadanie nieruchomości znajdującej się w Warszawie przy Placu Parysowskim 19 nr hip. 5404 (k. 19 akt własnościowych).

2.3. Następcstwo prawne po dawnych właścicielach nieruchomości

Spadek po A [imię] [nazwisko] zm. 22 grudnia 1943 r. nabył na podstawie ustawy syn B [imię] A [imię] [nazwisko] w całości, z tym, że żonie A [imię] [nazwisko] I voto Śc [imię] [nazwisko] z d. S [imię] [nazwisko] służy prawo dożywotniego użytkowania 1/2 części spadku (postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy Pragi II Wydział Cywilny z dnia 21 stycznia 1992 r., sygn. akt. [numer], k. 21 akt własnościowych).

Spadek po B [imię] [nazwisko] zm. 21 listopada 1968 r. nabyła z mocy testamentu H [imię] [nazwisko] i ze S [imię] [nazwisko] w całości (postanowienie Sądu Powiatowego w Warszawie z dnia 10 grudnia 1969 r., sygn. akt. [numer], k. 20 akt własnościowych).

Umową darowizny z dnia 15 kwietnia 2014 r. Rep. A nr [numer] H [imię] [nazwisko] darowała swoim córkom K [imię] [nazwisko] i D [imię] [nazwisko] K [imię] [nazwisko] prawa i roszczenia do nieruchomości hipotecznej nr 5403/4, stanowiącej aktualnie działki ewidencyjne nr 11/2 i 13/1.

Spadek po H [imię] [nazwisko] zm. 16 czerwca 2020 r. nabyły na podstawie ustawy z dobrodziejstwem inwentarza córka K [imię] [nazwisko] i córka D [imię] [nazwisko] K [imię] [nazwisko], po 1/2 części każde z nich (postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia z dnia 28 marca 2022 r., sygn. akt. [numer]).

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

Objęcie niniejszego gruntu przez gminę nastąpiło w dniu 16 sierpnia 1948 r., tj. z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Nr 20 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m. st. Warszawy. Termin złożenia przedmiotowego wniosku upływał 16 lutego 1949 r.

W aktach postępowania brak jest wniosku dawnego właściciela o ustanowienie prawa własności czasowej do przedmiotowego gruntu. Znajduje się jedynie niepoświadczona kopia (opisana jako „Zał. Nr 1”) potwierdzenia przyjęcia wniosku S... i B... w sprawie rejestracji szkód wojennych z 4 stycznia 1946 r. na łączną sumę 710 980 zł, niepoświadczona kopia (opisana jako „Zał. Nr 2) pokwitowania wpłaty z asygnacji przychodowej nr 19056 w wysokości 6000 zł tytułem „opłat manipulacyjnych od wniosku o własność czasową do ww. gruntu” z dnia 24 lutego 1949 r.- stanowiące załączniki do wniosku H... Ś... z 24 listopada 1988 r. o przyznanie jej odszkodowania z tytułu skomunalizowania w 1945 r. niezabudowanej nieruchomości przy ówczesnym Placu Paryskim 19 nr hip. 5403/4 (k. 3-6 akt własnościowych). Postanowieniem z dnia 27 października 1989 r. Urząd Dzielnicowy Warszawa-Wola zawiesił na wniosek H... Ś... postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia odszkodowania za nieruchomość położoną w Warszawie przy ul. Marchlewskiego r. Stawki (dawniej Plac Paryski 19), z uwagi na rozpatrywanie przez Sejm zmiany ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

W aktach własnościowych znajduje się ponadto pismo Kierownika Oddziału Zwrotu Nieruchomości i Odszkodowań Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie z 31 maja 2010 r., w którym poinformowano, że w rejestrze wniosków dekretowych istnieje zapis dot. złożenia wniosku o przyznanie własności czasowej do nieruchomości położonej przy Pl. Paryskim 19 ozn. hip nr 5403/4- przez S... E... (k. 58 akt własnościowych) oraz pismo Kierownika Oddziału Zwrotu Nieruchomości i Odszkodowań Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie z 4 listopada 2010 r., wraz z którym przesłano poświadczoną za zgodność z oryginałem kopię karty pochodzącej, jak wskazano w treści ww. pisma, z rejestru wniosków dekretowych dot. nieruchomości położonej w Warszawie przy Placu Paryskim 19 (k. 72-76 akt własnościowych). Pierwsza z kart (k.73 akt własnościowych) zawiera tabelę z poz. Nasz Nr dziennika „2788”, Nasza data „15 II”, nadawca lub adresat „S... i A...”, sprawa (treść) „Pl. Paryski 19 hip. 5403/4” (pisownia oryginalna).

Natomiast druga karta (k. 75 akt własnościowych) zawiera następujące adnotacje: „427. Pl. Paryski 19, hip. 5403/4, S... i B...”.

2.5. Postępowanie w zakresie rozpoznania wniosku o przyznanie własności czasowej

Orzeczeniem administracyjnym z dnia 10 lutego 1960 r. Nr GT-III-II-6/P/262/59 (skierowanym do G... C..., zam. K...) - z akt własnościowych nie wynika, kim jest ta osoba w relacji do pierwotnego właściciela nieruchomości) Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie odmówiło B... i-A... i S... przyznania prawa własności czasowej do nieruchomości przy Pl. Paryskim 19, nr hip. 5403/4 wskazując, iż teren został przeznaczony na plac budowy dla Zjednoczonego Budownictwa Miejskiego i nie da się pogodzić korzystania z terenu przez wnioskodawcę z jego przeznaczeniem wg planu zagospodarowania przestrzennego (k. 1 akt własnościowych).

W piśmie z dnia 28 października 2004 r. skierowanym do Urzędu m.st. Warszawy Wydziału Spraw Dekretowych H... Ś... wniosła o podjęcie działań i wypłatę odszkodowania za nieruchomość położoną przy Placu Paryskim 19 (k. 22 akt własnościowych).

29 września 2008 r. H... Ś... udzieliła pełnomocnictwa adw. T... e R... do reprezentowania jej w sprawie uzyskania wieczystego użytkowania nieruchomości położonej w Warszawie Plac Paryski 19 hip. 5403/4 i odszkodowania.

W dniu 10 grudnia 2008 r. adw. T... F..., działająca w imieniu H... Ś... wystąpiła do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z wnioskiem o stwierdzenie nieważności orzeczenia z dnia 10 lutego 1960 r. wydanego przez Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy (k. 43-44 akt własnościowych).

Decyzją Nr KOC/5613/Go/08 z dnia 24 lutego 2009 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie na zasadzie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu stwierdziło nieważność orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie nr GT-III-II-6/W/320/60 z dnia 8 listopada 1960 r. Sentencja tej decyzji nie została sprostowana, a sama decyzja nie została dotychczas uchylona ani zmieniona.

2.6. Postępowanie reprivatyzacyjne

Pismem z dnia 18 lutego 2010 r. skierowanym do Prezydenta m.st. Warszawy adw. T... i R..., działająca w imieniu H... Ś..., wniosła o rozpoznanie wniosku o oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości położonej w Warszawie przy **Placu Paryskim 19/21** hip. 5403/5404. We wniosku tym wskazała, że w dniu 24 lutego 1949 r. ówczesny właściciel nieruchomości B... A... Ś... złożył i opłacił wniosek o przyznanie prawa

wieczystej dzierżawy w trybie art. 7 dekretu dot. nieruchomości przy Placu Paryskim 19/21 (k. 64 akt własnościowych).

Decyzją z dnia 4 czerwca 2012 r. nr 268/GK/DW/2012 Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy odmówił H. Ś. ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu dawnej nieruchomości hip. 5403/5404 położonego przy Al. Jana Pawła II 69 – działki o nr ewid. 13/1 i 11/2. W uzasadnieniu tej decyzji wskazano, że teren działki 11/2 zajmują boiska Zespołu Szkół Samochodowych nr 2 (znajdującego się na sąsiedniej działce 11/3), zaś działka 13/1 stanowi wąski klin wzdłuż ogrodzenia tej szkoły. Teren ten objęty jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i działka 11/2 znajduje się w strefie przeznaczonej do realizacji celów oświatowych (k. 130-133 akt własnościowych).

Odwołanie od ww. decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie wniosła pełnomocnik H. Ś. zarzucając, że przeznaczenie gruntu w planie zagospodarowania przestrzennego jako terenu usług publicznych oświaty da się pogodzić z korzystaniem z nieruchomości przez dotychczasowych właścicieli.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z dnia 2 stycznia 2013 r. KOC/4126/Go/12 uchyliło decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 4 czerwca 2012 r. nr 268/GK/DW/2012, podnosząc, że inwestycje służące celom publicznym nie muszą mieć związku z działaniem podmiotów publicznych. Inwestorem może być podmiot prawa prywatnego. Wskazano, że organ pierwszej instancji nie ustalił, jaka jest wola u następców prawnych wykorzystania spornego terenu (k. 134-135 akt własnościowych).

Decyzją z dnia 14 czerwca 2013 r. nr 171/GK/DW/2013 Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy odmówił H. Ś. ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu dawnej nieruchomości hip. 5403/5404 położonego przy Al. Jana Pawła II 69 – działki o nr ewid. 13/1 i 11/2. W uzasadnieniu wskazano, że część gruntu dawnej nieruchomości hipotecznej została już przeznaczona na cele publiczne, których realizacja służy zaspokajaniu potrzeb ogółu społeczeństwa, w związku z czym korzystanie z tego gruntu przez spadkobiercę dawnego właściciela nie da się pogodzić z jego przeznaczeniem w planie zagospodarowania przestrzennego (k. 153-154 akt własnościowych).

Decyzję powyższą zaskarżyła w całości pełnomocnik H. Ś. zarzucając, że przeznaczenie gruntu w planie zagospodarowania przestrzennego jako terenu usług publicznych oświaty oraz teren zabudowy usługowo-hotelowej da się pogodzić z korzystaniem z nieruchomości przez dotychczasowych właścicieli.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z dnia 26 listopada 2013 r. KOC/4702/Go/13 uchyliło ww. decyzję z dnia 14 czerwca 2013 r. nr 171/GK/DW/2013,

podnosząc, że podobnie, jak już to stwierdzono w uzasadnieniu decyzji KOC/4126/Go/12, inwestycje służące celom publicznym nie muszą mieć związku z działaniem podmiotów publicznych, a inwestorem może być podmiot prawa prywatnego (k. 161-163 akt własnościowych).

W piśmie z 30 marca 2013 r. skierowanym do Biura Gospodarki Nieruchomościami Urzędu m.st. Warszawy, H... Ś... poinformowała, że celem kontynuowania przez nią postępowania o przyznanie własności czasowej do gruntu położonego w Warszawie przy pl. Paryskim 19 jest uzyskanie prawa wieczystego użytkowania tej nieruchomości niezależnie od jej przeznaczenia przez Gminę w trakcie trwania niniejszego postępowania na cele oświaty publicznej. Oświadczyła ponadto, że przedmiotową nieruchomość będzie wykorzystywała w sposób zgodny z jej przeznaczeniem.

Decyzją z dnia 7 lutego 2014 r. nr 27/GK/DW/2014 Prezydent m.st. Warszawy ustanowił na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do niezabudowanego gruntu o łącznej pow. 1418 m², położonego w Warszawie Dzielnicy Wola przy ul. Jana Pawła II 69 opisanego w ewidencji gruntów jako działki ewidencyjne nr: 11/2 z obrębu 6-02-01 o pow. 1408 m² (KW...) oraz nr 13/1 z obrębu 6-02-01 o pow. 10 m² (KW...) na rzecz H... Ś... z. W pkt II organ ustalił czynsz symboliczny oraz stwierdził, że teren objęty jest mpzp – Uchwała nr VII/138/2011 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 27 stycznia 2011 r. Dz.U. Woj. Maz. Nr 19 z 2011. W pkt V sentencji stwierdzono, iż w umowie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego zostanie ustanowiona służebność gruntowa. Decyzja ta została doręczona K... A... , E... Ś... -K... j i adw. T... R... -M...

Wnioskiem z dnia 15 kwietnia 2014 r. H... Ś... , K... A... i D... Ś... z-K... wystąpiły o zmianę ww. decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 7 lutego 2014 r., przedkładając akt notarialny z dnia 15 kwietnia 2014 r., Rep. A nr... , mocą którego H... z darowała swoim córkom K... A... i D... : Ś... K... prawa i roszczenia do nieruchomości hipotecznej nr 5403/4, stanowiącej aktualnie działki ewidencyjne nr 11/2 i 13/1.

Decyzją z dnia 28 kwietnia 2014 r. nr 177/GK/DW/2014 Prezydent m. st. Warszawy zmienił pkt I decyzji Prezydenta m. st. Warszawy nr 27/GK/DW/2014 z dnia 7 lutego 2014 r. za zgodą stron na podstawie art. 155 k.p.a. i ustanowił na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do niezabudowanego gruntu o łącznej pow. 1418 m², położonego w Warszawie przy ul. Jana Pawła II 69 opisanego w ewidencji gruntów jako działki ewidencyjne nr: 11/2 z obrębu 6-02-

01 o pow. 1408 m² (KW ...) oraz nr 13/1 z obrębu 6-02-01 o pow.10 m² (KW ...) na rzecz:

- K ... y M ... A ... do udziału wynoszącego 1/2 części
- D ... i J ... i K ... do udziału wynoszącego 1/2 części

W pkt. II pozostawił pozostałe punkty ww. decyzji.

W uzasadnieniu tej decyzji powołano się na ww. wniosek H ... i K ... y A ... i D ... i stwierdzono, że mając na uwadze słuszny interes stron należało orzec jak w sentencji.

Wobec decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 7 lutego 2014 r. nr 27/GK/DW/2014, Komisja prowadzi odrębne postępowanie pod sygnaturą KR II R 22/23 i w tej sprawie zostanie wydana odrębna decyzja.

2.7. Stan prawny nieruchomości po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej

W dniu 5 czerwca 2014 r. została zawarta umowa oddania działek gruntu nr 11/2 o pow. 1408 m² i nr 13/1 o pow.10 m² w użytkowanie wieczyste, objęta aktem notarialnym Rep A. nr.

Decyzją Zarządu Dzielnicy Wola m.st. Warszawy z dnia 24 września 2014 r. przekształcono prawo użytkowania wieczystego w prawo własności przedmiotowej nieruchomości na rzecz F ... A ... do ½ części i D ... i K ... do ½ części.

W księdze wieczystej jako właścicielki przedmiotowej nieruchomości figurują K ... A ... i D ... z-K ...

2.8. Materiał dowodowy zgromadzony przez Komisję

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie dokumentów zgromadzonych w toku postępowania rozpoznawczego (KR II R 21/23) oraz poprzedzających go czynności sprawdzających (KR II S 57/18), w szczególności akt udostępnionych przez Prezydenta m.st. Warszawy i Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, a także innych dokumentów mających istotny wpływ dla rozstrzygnięcia sprawy, gdyż nie budziły one wątpliwości Komisji co do ich autentyczności i prawdziwości, jak również nie zostały one podważone przez strony w toku postępowania.

III. Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja zważyła, co następuje:

3.1. Art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z 9 marca 2017 r. stanowi, że w wyniku postępowania rozpoznawczego Komisja wydaje decyzję, w której stwierdza nieważność decyzji reprivatyzacyjnej, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 k.p.a. lub w przepisach szczególnych. W ocenie Komisji, w przedmiotowej sprawie doszło do rażącego naruszenia prawa o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. a decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z 28 kwietnia 2014 r. nr 177/GK/DW/2014 dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną, o czym mowa art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.

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

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

Zatem możliwość podważenia zapadłego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej jest dopuszczalne jedynie w przypadku zaistnienia jednej z kwalifikowanych wad określonych w art. 156 § 1 k.p.a. Usunięcie kwalifikowanych nieprawidłowości, które mogły wystąpić w trakcie trwania procesu administracyjnego, stanowi nadrzędny cel postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji i usprawiedliwia podważenie ogólnej zasady trwałości decyzji administracyjnych zawartej w art. 16 k.p.a.

3.2. Rażące naruszenie prawa, o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. poprzez przyznanie prawa użytkowania wieczystego w trybie art. 7 ust. 2 dekretu, bez wykazania, że został skutecznie złożony wniosek, o którym mowa w ust. 1 art. 7 dekretu

Postępowanie administracyjne oparte jest na zasadzie prawdy materialnej, co oznacza, że jego celem jest ustalenie tej prawdy w oparciu o fakty i okoliczności udowodnione. Dotarcie do prawdy obiektywnej następuje dzięki zgromadzeniu odpowiedniego materiału dowodowego, a następnie jego ocenie. Organ administracji powinien podjąć wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy (art. 7 k.p.a.). Jest przy tym obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy i na podstawie całokształtu materiału dowodowego ocenić, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 77 § 1 k.p.a. i 80 k.p.a.). Właściwa realizacja prawdy obiektywnej zawsze zależy od przestrzegania gwarancji zawartych w przepisach procedury administracyjnej, regulujących postępowanie dowodowe. Prawidłowe ustalenie stanu faktycznego sprawy jest niezbędnym elementem zastosowania właściwej normy prawa materialnego. Prezydent m. st. Warszawy błędnie ustalił stan faktyczny w sprawie.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego nie wynika, że w ogóle został złożony wniosek dekretowy, ani tym bardziej jaka była jego treść. W aktach sprawy nie ma bowiem wniosku dekretowego, również z pozostałych pism i dokumentów - na które powołuje się Prezydent m.st. Warszawy - nie wynika fakt złożenia tego wniosku.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 23 marca 2023 r., sygn. akt I SA/Wa 923/21 (dotyczącym tożsamej przedmiotowo sprawy), to wnioskodawca musi udowodnić, że został złożony wniosek dekretowy o określonej treści i w dokładnie ustalonej dacie. Nie można bowiem domniemywać złożenia wniosku na podstawie dokumentów pośrednich, fakt ten musi być ewidentny. Oznacza to, że na Prezydencie m.st. Warszawy spoczywał dodatkowy ciężar polegający na ustaleniu, gdzie wniosek ten może się znajdować, a w przypadku braku rezultatów w tym zakresie, na wywiedzeniu tej okoliczności z dowodów pośrednich. Analiza sposobu prowadzenia postępowania przez Prezydenta m.st. Warszawy oraz treści decyzji reprivatyzacyjnych prowadzi do wniosku, że żadna z powyższych czynności nie została dokonana.

Z kolei wyroku z dnia 17 lipca 2003 roku w sprawie o sygn. akt I Sa 3149/01, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że prowadząc postępowanie organ winien ustalić, gdzie znajduje się wniosek złożony przez właścicieli nieruchomości i załączyć go do akt.

W ocenie Komisji Prezydent m.st. Warszawy zaniechał jednak podjęcia wszystkich możliwych czynności w celu ustalenia, gdzie znajduje się wniosek dekretowy. W treści uzasadnienia weryfikowanej decyzji Prezydent m.st. Warszawy ograniczył się do stwierdzenia, że w aktach postępowania brak jest wniosku dawnego właściciela o ustanowienie prawa

własności czasowej do przedmiotowego gruntu, natomiast znajduje się kopia pokwitowania wpłaty z asygnacji przygodowej nr 19056 w wysokości 6000 zł za złożenie takiego wniosku, oraz do przywołania pisma Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego z 31 maja 2010 r., w którym poinformowano, że w rejestrze wniosków dekretowych istnieje zapis dot. złożenia wniosku o przyznanie własności czasowej do nieruchomości położonej przy Pl. Paryskim 19 ozn. hip nr 5403/4- przez Ś. B. Prezydent m.st. Warszawy powołał się jeszcze na pismo Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego z 4 listopada 2010 r., wraz z którym przesłano kopię karty z rejestru wniosków dekretowych, z której wynika, iż powyższy wniosek dekretowy został złożony 15 lutego 1949 r. Trzeba jednak mieć na uwadze, że w piśmie z 31 maja 2010 r. Kierownik Oddziału Zwrotu Nieruchomości i Odszkodowań Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie zaznaczyła, że podstawowym źródłem informacji w przedmiotowej sprawie winny być akta własnościowe, posiadane rejestry mają jedynie charakter pomocniczy i nie stanowią wyłącznie dowodu potwierdzającego fakt złożenia, bądź też niezłożenia wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu.

W ocenie Komisji, zgromadzone w toku postępowania dowodowe materiały nie wskazują czy, i ewentualnie kiedy, złożono wniosek o ustanowienie prawa własności czasowej nieruchomości przy Placu Paryskim 19. Jest to tymczasem kwestia o podstawowym znaczeniu w postępowaniu dekretowym. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 dekretu, 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 na 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. Termin, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu, jest terminem prawa materialnego, a nie procesowego. Termin ten ma charakter prekluzyjny, wobec czego jego upływ powoduje wygaśnięcie roszczenia. Nie mają do niego zastosowania przepisy kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące przywrócenia terminu (uchwała NSA z dnia 14 października 1996 r., sygn. OPK 16/95, ONSA 1997/2/56). Zachowanie terminu do złożenia wniosku dekretowego stanowi jedną z przesłanek materialnych, których kumulatywne spełnienie warunkuje uwzględnienie wniosku.

W przywołanym wyżej wyroku z 23 marca 2023 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie sygn. akt I SA/Wa 923/21, stwierdził, że dowodem na złożenie wniosku dekretowego nie może być li tylko zapis w dokumencie określanym przez organy jako "wykaz wniosków dekretowych". Dokument ten - pomijając nawet, że nie wiadomo w jakich

okolicznościach i przez kogo został wytworzony - nie pozwala bowiem zrekonstruować treści podania, którego rzekomy wpływ miałby być w nim odnotowany. To natomiast ma fundamentalne znaczenie dla ustalenia, czy wniosek pochodzi od legitymowanego w świetle art. 7 ust. 1 dekretu podmiotu, a także czy żądanie w nim zawarte dotyczy przyznania prawa na rzecz byłego właściciela, a nie przykładowo osoby podanie wnoszącej, ale której prawa przewidziane w dekrecie nie przynależały. Może być także w istocie podaniem odnoszącym się do innych, niż określone w dekrecie praw, choćby związanych z planowanymi na gruncie robotami budowlanymi.

Niezależnie od powyższego warto wskazać, że nie ma pewności, czy znajdujące się w aktach sprawy dwie kserokopie pism są rzeczywiście kartami z rejestru wniosków dekretowych, gdyż nie ma na nich żadnego oznaczenia, które pozwoliłoby w sposób nie budzący wątpliwości je zidentyfikować. Pierwsza z kart (k.218 akt Komisji II S 57/18) zawiera tabelę z poz. Nasz Nr dziennika „2788”, Nasza data „15 II”, nadawca lub adresat „S... A...”, sprawa (treść) „Pl. Parysowski 19 hip. 5403/4” (pisownia oryginalna). Natomiast druga karta (k. 219 akt Komisji II S 57/18) zawiera następujące adnotacje: „427. Pl. Parysowski 19, hip. 5403/4, S... B...”. Nie wynika z nich zatem, że odnoszą się one do złożenia wniosku dekretowego.

Także zestawienie owego zapisu z innymi dokumentami nie pozwala na wyprowadzenie konkluzji, że były właściciel złożył wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu przedmiotowej nieruchomości, a także, że uczynił to w terminie przewidzianym do dokonania tej czynności.

Potwierdzenia tego próżno szukać w odpisie orzeczenia Prezydium Rady Narodowej w Warszawie z dnia 10 lutego 1956 r. Nr GT-III-II-6/P/262/59, w którym odmówiono B... -A... i S... (pisownia oryginalna) ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do przedmiotowej nieruchomości. W jego treści brak jest bowiem sformułowań wskazujących, że w ogóle wydane ono zostało w następstwie rozpoznania wniosku byłego właściciela złożonego konkretnego dnia, takich jak: "po rozpoznaniu wniosku złożonego w dniu (...) przez (...)". W uzasadnieniu ww. orzeczenia wskazano jedynie, że teren nieruchomości przy Pl. Parysowskim 19 został przeznaczony na plac budowy dla Zjednoczonego Budownictwa Miejskiego i nie da się pogodzić korzystania z tego terenu przez wnioskodawcę z jego przeznaczeniem wg planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z tym nie przyznano dotychczasowemu właścicielowi prawa własności czasowej.

Również przywołana przez Prezydenta kopia pokwitowania wpłaty z asygnacji przychodowej r 19056 w wysokości 6000 zł nie świadczy o złożeniu wniosku dekretowego w

terminie. Trzeba bowiem wskazać, że znajduje się na niej data 24 lutego 1949 r., która nie pokrywa się z sugerowaną w weryfikowanej decyzji datą złożenia wniosku, co miało mieć miejsce 15 lutego 1949 r. Na marginesie można zauważyć, że nawet gdyby - czysto hipotetycznie - założyć, że kopia tego pokwitowania wpłaty (niepoświadczona za zgodność z oryginałem) stanowi dowód złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej przez podmiot uprawniony - to niewątpliwie byłby on złożony z uchybieniem sześciomiesięcznego terminu przewidzianego w art. 7 ust. 1 dekretu, rozpoczynającego się od daty objęcia gruntu w posiadanie przez Gminę.

Co więcej, brak w aktach postępowania wniosku dawnego właściciela o ustanowienie prawa własności czasowej do przedmiotowego gruntu dostrzegł sam Prezydent m.st. Warszawy, czemu dał wyraz w treści uzasadnienia przedmiotowej decyzji. Nie wiadomo zatem, na jakiej podstawie uznał fakt złożenia wniosku dekretowego w terminie – skoro na podstawie dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy zupełnie nie można jednoznacznie stwierdzić, że: "powyższy wniosek został złożony 15.02.1949 r."

W ocenie Komisji przyznanie prawa użytkowania wieczystego w trybie art. 7 ust. 2 dekretu, bez wykazania, że został skutecznie złożony wniosek, o którym mowa w ust. 1 art. 7 dekretu, oznacza, iż wydana w tym przedmiocie decyzja reprivatyzacyjna w sposób oczywisty narusza normę prawną zawartą w tym przepisie, a tym samym oceniana być musi jako wydana z rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

3.3. Wydanie decyzji reprivatyzacyjnej dotyczącej sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną

Przedmiotem niniejszego postępowania przed Komisją jest decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 kwietnia 2014 r. nr 177/GK/DW/2014 wydana w trybie art. 155 k.p.a., zmieniająca pkt I decyzji Prezydenta m. st. Warszawy nr 27/GK/DW/2014 z dnia 7 lutego 2014 r. i ustanawiająca prawo użytkowania wieczystego gruntu położonego w Warszawie przy ul. Jana Pawła II 69 opisanego w ewidencji gruntów jako działki ewidencyjne nr: 11/2 i nr 13/1 na rzecz K... M... A... oraz D... U... Ś... -K... j. Decyzja ta została wydana pomimo tego, że sprawa o przyznanie prawa własności czasowej (obecnie prawo użytkowania wieczystego) została już poprzednio rozstrzygnięta inną ostateczną decyzją – to jest orzeczeniem Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 10 lutego 1960 r. Nr GT-III-II-6/P/262/59 (art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a., powaga rzeczy osądzonej, *res iudicata*).

Stwierdzenie zaistnienia ww. naruszeń obliguje Komisję do stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a.

Dla stwierdzenia, że nastąpiło naruszenie przepisów w zakresie rozstrzygnięcia sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną, koniecznym jest ustalenie tożsamości spraw - rozstrzygniętej poprzednio decyzją, mającą walor decyzji ostatecznej i decyzją kolejną. Tożsamość będzie istniała, gdy w sprawie występują te same podmioty, dotyczy ona tego samego przedmiotu i tego samego stanu prawnego - w niezmienionym stanie faktycznym tej sprawy, to jest tych elementów stanu faktycznego, które mają znaczenie dla subsumcji przepisów prawa materialnego, mającego zastosowanie w sprawach rozstrzygniętych kolejnymi decyzjami (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 października 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2858/16). W wyroku z dnia 27 października 2017 r., sygn. akt I SA/Wa 939/17 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że tożsamość podmiotowa sprawy administracyjnej zostaje zachowana bez względu na następstwo prawne stron. Decyzja ostateczna ma powagę rzeczy osądzonej co do tego, co w związku z podstawą prawną stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia, tj. podstawy prawnej, podstawy faktycznej i treści żądania strony. Res iudicata następuje więc w przypadku stwierdzenia, że istnieje tożsamość sprawy rozstrzygniętej kolejno po sobie dwiema decyzjami z których pierwsza jest ostateczna. Tożsamość ta będzie istniała gdy występują te same podmioty w sprawie, dotyczy ona tego samego przedmiotu i tego samego stanu prawnego w niezmienionym stanie faktycznym tej sprawy. Przy czym przez stan faktyczny sprawy należy rozumieć, stan faktyczny mający znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, a więc mieszczący się w ramach hipotezy normy prawnej, która stanowiła podstawę do rozstrzygnięcia sprawy zakończonej decyzją ostateczną (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2019 r., sygn. I OSK 1228/17).

Warunkiem stwierdzenia nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. jest ustalenie, że w tej samej sprawie, kolejno po sobie, wydane zostały dwie decyzje, z których ta pierwsza jest ostateczna (por. wyrok NSA z 15 września 1999 r., I SA/Ka 120/98; zob. także wyrok NSA z 8 lutego 1999 r., IV SA 178/97; wyrok NSA z 13 września 1996 r., III SA 914/95).

W orzecznictwie sądów administracyjnych istotę powagi rzeczy osądzonej decyzji administracyjnej przedstawia się na tle dwóch przepisów k.p.a., tj. art. 16 § 1, definiującego pojęcie decyzji ostatecznej i określającego skutki uzyskania tego statusu, a także art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a., wprowadzającego sankcję stwierdzenia nieważności decyzji, jeżeli dotyczy ona sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 stycznia 2011 r., II OSK 2475/10 wskazał, że: „Organ administracji stwierdzając, że w sprawie zaistniała *res iudicata*, a więc powaga rzeczy osądzonej polegająca

na wcześniejszym rozstrzygnięciu sprawy inną decyzją ostateczną, zobligowany jest umorzyć postępowanie jako bezprzedmiotowe, bowiem ponownie rozpoznając sprawę naraża się na zarzut nieważności postępowania określony w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.” Podobnie w literaturze poświęconej jurysdykcyjnemu postępowaniu administracyjnemu, uregulowanemu w k.p.a., komentując uregulowanie wynikające z tego ostatniego przepisu, J. Zimmermann stwierdza, że „naruszenie zasady *rei iudicatae* prowadzi do sytuacji, w której tę samą normę zastosowano do tego samego stanu faktycznego dwukrotnie, co musi oznaczać, że jedno z tych rozstrzygnięć (właśnie późniejsze) nie może obowiązywać” (J. Zimmermann, Polska jurysdykcja administracyjna, Warszawa 1996, s. 154). Według M. Jaśkowskiej, przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej opisana w tym przepisie, to tzw. *res iudicata*, a zatem „ponowne rozstrzygnięcie przez organ sprawy załatwionej wcześniej decyzją ostateczną jest możliwe tylko po uchyleniu pierwotnej decyzji w ustalonym przez prawo trybie” (M. Jaśkowska [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2011, s. 969). Zdaniem J. Borkowskiego uregulowanie zawarte w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. ma do spełnienia funkcję gwarancyjną względem zasady trwałości decyzji ostatecznej, uregulowanej w art. 16 § 1 k.p.a. (J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2008, s. 763). Podobne stanowisko zajął A. Matan, który uważa, że omawiany art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. realizuje funkcję ochronną w stosunku do *rei iudicatae* sprzeciwiając się temu, by w tej samej sprawie zostały kolejno wydane po sobie dwie decyzje, przy czym pierwsza jest ostateczna (A. Matan [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Kraków 2005, s. 386).

Przesądzając kwestię istnienia w obrocie prawnym dwóch ostatecznych decyzji administracyjnych, koniecznym było ustalenie tożsamości spraw administracyjnych będących ich przedmiotem. Decyzja ostateczna ma bowiem powagę rzeczy osądzonej jedynie co do tego, co w związku z podstawą prawną stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia, tj. podstawy prawnej, podstawy faktycznej i treści żądania strony. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 lutego 2014 r., sygn. akt II GSK 1939/12 przyjął, że co do zasady mocą wiążącą i powagą rzeczy osądzonej objęta jest jedynie sentencja wyroku, a nie jej uzasadnienie. Jednakże powaga rzeczy osądzonej rozciąga się również na motywy wyroku w takich granicach, w jakich stanowią one konieczne uzupełnienie rozstrzygnięcia, niezbędne do określenia jego zakresu. W sytuacji, gdy zachodzi związek prawomocnym orzeczeniem sądu i ustaleniami faktycznymi, które legły u jego podstaw, niedopuszczalne jest w innej sprawie o innym przedmiocie dokonywanie ustaleń i ocen prawnych sprzecznych z prawomocnie osądzoną sprawą.

Rozstrzygnięcie zawarte w prawomocnym orzeczeniu stwarza stan prawny taki, jaki z niego wynika. Sądy rozpoznające między tymi samymi stronami inny spór muszą przyjmować, że dana kwestia prawna kształtuje się tak, jak przyjęto w prawomocnym, wcześniejszym wyroku.

Przenosząc powyższe rozważania prawne na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że w momencie wydania decyzji reprivatyzacyjnej w obrocie prawnym pozostawała ostateczna decyzja w przedmiocie prawa własności czasowej, dotycząca tej samej nieruchomości położonej przy Pl. Paryowskim 19, nr hip. 5403/4, stanowiącej obecnie działki ewidencyjne nr 11/2 i 13/1. Orzeczeniem administracyjnym z dnia 10 lutego 1960 r. Nr GT-III-II-6/P/262/59 Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie odmówiło Beata A. S. przyznania prawa własności czasowej do nieruchomości przy Pl. Paryowskim 19, nr hip. 5403/4 wskazując, iż teren został przeznaczony na plac budowy dla Zjednoczonego Budownictwa Miejskiego i nie da się pogodzić korzystania z terenu przez wnioskodawcę z jego przeznaczeniem wg planu zagospodarowania przestrzennego (k.l. akt własnościowych). W ocenie Komisji orzeczenie to ma charakter decyzji głównej, w rozumieniu art. 72 ust. 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341, dalej; r.p.a), załatwiającej sprawę dekretową co do jej istoty w stosunku do całej nieruchomości. W wyroku z dnia 28 czerwca 2021 r., sygn. akt I SA/Wa 1882/19, wydanym w tożsamej przedmiotowo sprawie, Wojewódzki Sad Administracyjny w Warszawie stwierdził, że jeżeli orzeczenie zawiera wszystkie elementy wymienione w art. 75 ust. 1 i 2 r.p.a. i weszło do obrotu prawnego, oznacza to, że orzeczeniem PRN organ dekretowy rozpoznał już sprawę, której przedmiotem było przyznanie prawa własności czasowej do nieruchomości, zatem stanowi ono decyzję główną.

W ocenie Komisji, orzeczenie Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 10 lutego 1960 r. Nr GT-III-II-6/P/262/59 rozstrzygało istotę sprawy. Pełnomocnik spadkobierczyni dawnego właściciela dekretowego złożyła wprawdzie odwołanie od ww. orzeczenia Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie Nr GT-III-II-6/P/262/59, ale nie można stwierdzić, by zostało ono na skutek decyzji organu odwoławczego wyeliminowane z obrotu prawnego. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że decyzją Nr KOC/5613/Go/08 z dnia 24 lutego 2009 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, po rozpatrzeniu wniosku H. S. reprezentowanej przez adw. T. F. na zasadzie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu stwierdziło nieważność orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie nr GT-III-II-6/W/320/60 z dnia 8 listopada 1960 r. Zatem Kolegium stwierdziło nieważność zupełnie innego orzeczenia Prezydium Rady Narodowej, nie odnoszącego się przedmiotowo i podmiotowo do niniejszej sprawy. Sentencja

tej decyzji nie została dotychczas sprostowana, a sama decyzja nie została dotychczas uchylona ani zmieniona. Wprawdzie uzasadnienie tej decyzji nawiązuje do orzeczenia Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie Nr GT-III-II-6/P/262/59 z dnia 10 lutego 1960 r., jednakże w ocenie Komisji nie może zastąpić braku rozstrzygnięcia w przedmiocie tego właśnie orzeczenia w osnowie decyzji SKO. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 22 października 2019 r., sygn. akt I SA/Wa 1883/18, to osnowa decyzji (orzeczenia) decyduje o tym, co jest przedmiotem rozstrzygnięcia. Osnowa jest kluczowym i koniecznym elementem decyzji administracyjnej i nie jest dopuszczalne "wyszukiwanie" osnowy rozstrzygnięcia w treści uzasadnienia orzeczenia.

Decyzja administracyjna jest aktem, który składa się z osnowy (rozstrzygnięcia) i uzasadnienia. Obie części decyzji muszą być spójne, bowiem stanowią jedność w znaczeniu materialnym i formalnym i nie mogą samodzielnie istnieć w obrocie prawnym. Zważyć należy, że zarówno na podstawie przepisów rozporządzenia z 22 marca 1928 r., jak również przepisów k.p.a. (art. 75 r.p.a. i art. 107 § 1 k.p.a.) osnowa orzeczenia, czy też decyzji były i są kluczowym elementem. To w rozstrzygnięciu bowiem organ dokonuje konkretyzacji uprawnień i obowiązków w odniesieniu do zindywidualizowanego adresata oznaczonego w decyzji administracyjnej. Rozstrzygnięcie jest elementem konstytutywnym dla bytu decyzji administracyjnej. Rozstrzygnięcia nie można domniemywać, ani wyprowadzać z treści uzasadnienia, bądź innych aktów, pism czy czynności organu. Rozstrzygnięcie musi być jednoznaczne i nie może budzić jakichkolwiek wątpliwości. Wada polegająca na braku w decyzji rozstrzygnięcia nie może być konwalidowana zamieszczeniem w uzasadnieniu treści, z których należy wywodzić, co było przedmiotem rozstrzygnięcia. W przypadku braku spójności, czy też wręcz rozbieżności pomiędzy osnową, a uzasadnieniem decyzji decyduje jej osnowa. (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 22 października 2019 r., sygn. akt I SA/Wa 1883/18). Rozstrzygnięcie musi więc być tak sformułowane, aby wynikało z niego w sposób jednoznaczny, jaki obowiązek zostaje nałożony na stronę lub jakie uprawnienie strona otrzymuje, przy czym obowiązek lub uprawnienie powinny być wyrażone precyzyjnie, bez niedomówień i możliwości różnej interpretacji (tak: Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 września 1999 roku, IV SA 1418/97; zob. także: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 czerwca 1996 roku, SA/Gd 1537/95 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 sierpnia 1995 roku, III SA 1225/94). Uzasadnienie natomiast służy jedynie wyjaśnieniu rozstrzygnięcia, stanowiącego dyspozytywną część decyzji, nie może więc rozstrzygnięcia zastępować (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada 2001 roku, II SA 924/01, oraz wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 listopada 2000 roku, IV SA 13/98). Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenia, Komisja doszła do przekonania, że decyzja organu, której uzasadnienie jest sprzeczne ze wskazaną w osnowie treścią, jest obarczona wadą. Wymogi decyzji administracyjnej określone zostały w przepisie art. 107 k.p.a. i odstępstwa od nich przesądzają wadliwości tego aktu.

Skoro zatem w sentencji decyzji Nr KOC/5613/Go/08 z dnia 24 lutego 2009 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, rozpoznając wniosek pełnomocnika H... o stwierdzenie nieważności orzeczenia z dnia 10 lutego 1960 r. Nr GT-III-II-6/P/262/59 stwierdziło nieważność innego orzeczenia Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie nr GT-III-II-6/W/320/60 z dnia 8 listopada 1960 r., a sentencja tej decyzji nie została sprostowana, stwierdzić należy, że orzeczenie administracyjne z dnia 10 lutego 1960 r. Nr GT-III-II-6/P/262/59 wydane przez Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie, w dalszym ciągu pozostaje w obrocie.

Jedynie na marginesie Komisja zwraca jeszcze uwagę, że również uzasadnienie decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 24 lutego 2009 r. nasuwa pewne wątpliwości, gdyż kilkakrotnie odwoływano się w nim do nieruchomości położonej w Warszawie przy Placu Parysowskim 19/21. Przedmiotowe postępowanie dotyczy natomiast nieruchomości pod nazwą „Pl. Parysowski 19”.

Reasumując powyższe rozważania, zdaniem Komisji orzeczenie Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 10 lutego 1960 r. Nr GT-III-II-6/P/262/59 stanowiło w dacie wydawania decyzji dekretowej, będącej przedmiotem niniejszego postępowania, ostateczną decyzję administracyjną w przedmiocie własności czasowej nieruchomości położonej przy Al. Jana Pawła II 69 w Warszawie (dawny Plac Parysowski 19, hip. nr 5403/4). Orzeczenie Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 10 lutego 1960 r. i decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 kwietnia 2014 r. nr 177/GK/DW/2014, rozstrzygają o przyznaniu prawa własności czasowej do nieruchomości położonej w Warszawie przy Pl. Parysowskim 19, nr hip. 5403/4, na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r., mimo że adresowane są do innych beneficjentów (tożsamość podmiotowa zachodzi również wówczas, gdy w prawa zbywalne i dziedziczne strony wejdą jej następcy prawni, spadkobiercy). W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 października 2017 r. (sygn. akt I SA/Wa 939/17) stwierdzono, że tożsamość podmiotowa sprawy administracyjnej zostaje zachowana bez względu na następstwo prawne stron.

Komisja zwraca uwagę, że akta własnościowe przedmiotowej nieruchomości świadczą o tym, że postępowanie dekretowe w trybie art. 7 dekretu w stosunku do nieruchomości przy

Al. Jana Pawła II 69 (dawniej Pl. Parysowski 19) zostało prawomocnie zakończone. Ocena legalności decyzji dekretowych została już bowiem raz dokonana i rozstrzygnięcie w tej kwestii pozostaje w obiegu prawnym.

Tożsamość spraw będących przedmiotem rozstrzygnięcia z 10 lutego 1960 r. i 28 kwietnia 2014 r. determinuje stwierdzenie, że decyzja reprivatyzacyjna stanowiąca przedmiot postępowania rozpoznawczego przed Komisją została wydana w sprawie już wcześniej rozpoznanej ostateczną decyzją administracyjną. Kwalifikowana wada prawna decyzji reprivatyzacyjnej stanowi podstawę stwierdzenia jej nieważności - na podstawie art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. w związku z art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

3.4. Rażące naruszenie, o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. poprzez wydanie decyzji w trybie art. 155 k.p.a.

W przedmiotowej sprawie Komisja weryfikowała decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 kwietnia 2014 r. nr 177/GK/DW/2014 wydaną przez organ administracji publicznej w trybie art. 155 k.p.a.

Zgodnie z art. 155 k.p.a., decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony.

Trzeba wskazać, że sposób rozumienia i stosowania w praktyce instytucji z art. 155 k.p.a. kształtuje bogate orzecznictwo sądowe. Przepis ten w praktyce orzeczniczej budzi szereg wątpliwości interpretacyjnych. Próbę usunięcia niektórych wątpliwości orzeczniczych, jakie zrodziły się na tle wykładni tego przepisu, podjęto w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 listopada 2009 r. sygn. akt II GPS 2/09. Ze stanowiska zaprezentowanego w tej uchwale wynika m.in., że: 1) przy stosowaniu art. 155 k.p.a. istotne są przesłanki wynikające z tego przepisu; 2) postępowanie prowadzone w trybie art. 155 k.p.a. jest nowym postępowaniem, odrębnym w stosunku do tego, w którym zapadła weryfikowana decyzja ostateczna; 3) decyzja wydana na podstawie art. 155 k.p.a. może dotyczyć wyłącznie kwestii rozstrzygniętych decyzją ostateczną organu (zmienianą), a nie kwestii nowych; 4) postępowanie prowadzone na podstawie art. 155 k.p.a. nie może zmierzać do ponownego merytorycznego rozpatrzenia sprawy zakończonej ostatecznym rozstrzygnięciem; 5) postępowanie z art. 155 k.p.a. toczy się w tej samej, z materialnoprawnego punktu widzenia, sprawie administracyjnej, w której toczyło się postępowanie pierwotne, tzn. pomiędzy obu sprawami musi występować tożsamość sprawy administracyjnej w znaczeniu materialnym, co

do jej istotnych elementów podmiotowych i przedmiotowych. Tożsamość sprawy jest zachowana wówczas, gdy w obu sprawach występuje ta sama strona postępowania, zachowana jest identyczność skonkretyzowanych praw i obowiązków oraz ich podstawy faktycznej (brak przekształceń faktów prawnie istotnych), a także podstawy prawnej, w tym ciągłość regulacji prawnej; 6) zmiana decyzji staje się niemożliwa, jeżeli sprzeciwiają się temu przepisy szczególne. Przepisy szczególne mogą ustanawiać wyraźny zakaz uchylania lub zmiany decyzji lub zakaz ten może wynikać z treści przepisów o charakterze restrykcyjnym. Przepisami szczególnymi zakazującymi zmiany ostatecznych decyzji administracyjnych nie mogą być przepisy określające istotę regulowanego zjawiska, jeżeli brak wyraźnego wyłączenia stosowania art. 155 k.p.a.

W doktrynie podnosi się, że istotą postępowania w trybie art. 155 k.p.a. jest sprawdzenie, czy w ustalonym stanie faktycznym i prawnym istnieją szczególne przesłanki, które przemawiałyby za uchycieniem lub zmianą decyzji ostatecznej. Prawna możliwość zastosowania trybu przewidzianego w art. 155 uwarunkowana jest zatem prowadzeniem postępowania w ramach tego samego stanu prawnego i faktycznego oraz z udziałem tych samych stron (A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do art. 155 k.p.a.). Ponieważ przedmiotem postępowania zmieniającego jest decyzja ostateczna, dlatego stroną tego postępowania jest tylko ten, czyjego interesu prawnego dotyczyło postępowanie zakończone tą decyzją, nie zaś każdy, kto ma interes prawny, aby doszło do zmiany ostatecznej decyzji. Wynika to z faktu, że krąg uczestników postępowania został ustalony już w postępowaniu pierwotnym i pomiędzy nimi następuje zmiana. Zmiana podmiotowa stron postępowania wychodzi zatem poza zakres uprawnień organu wynikających z art. 155 k.p.a. i tym samym jest niedopuszczalna (por. wyrok NSA z 26 listopada 2010 r., I OSK 1544/10, LEX nr 745078).

Jak zauważa się w orzecznictwie, postępowanie prowadzone na podstawie art. 154 i art. 155 k.p.a. jest postępowaniem nadzwyczajnym, którego przedmiotem - w przeciwieństwie do postępowania głównego (rozpoznawczego) – nie jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, lecz przeprowadzenie weryfikacji wydanej już decyzji ostatecznej z jednego tylko punktu widzenia, a mianowicie, czy za zmianą (uchycieniem) przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 sierpnia 1997 r., sygn. III SA 854/96, Legalis). Z kolei zgodnie z art. 2 pkt 3 lit. a ustawy z 9 marca 2017 r., przez decyzję reprivatyzacyjną należy rozumieć decyzję właściwego organu w przedmiocie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej albo w przedmiocie odmowy uwzględnienia wniosku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Ustawodawca przyjął zatem szerokie rozumienie decyzji reprivatyzacyjnej. Nie jest to tylko decyzja wydana

w trybie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, ale także w rozumieniu innych aktów administracyjnych, których skutkiem (pośrednim lub bezpośrednim) jest „przysporzenie” w postaci ustanowienia prawa użytkowania wieczystego.

W okolicznościach przedmiotowej sprawy decyzją z dnia 28 kwietnia 2014 r. nr 177/GK/DW/2014 Prezydent m. st. Warszawy zmienił pkt I decyzji Prezydenta m. st. Warszawy nr 27/GK/DW/2014 z dnia 7 lutego 2014 r. za zgodą stron na podstawie art. 155 k.p.a. i ustanowił na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do niezabudowanego gruntu o łącznej pow. 1418 m², położonego w Warszawie przy ul. Jana Pawła II 69 opisanego w ewidencji gruntów jako działki ewidencyjne nr: 11/2 oraz nr 13/ na rzecz K... N... y A... : do udziału wynoszącego 1/2 części oraz D... U... Ś... -K... j do udziału wynoszącego 1/2 części – z uwagi na umowę darowizny od matki z dnia 15 kwietnia 2014 r.

W ocenie Komisji, w niniejszej sprawie brak było podstaw do zastosowania przez Prezydenta m.st. Warszawy trybu nadzwyczajnego uregulowanego w art. 155 k.p.a., gdyż organ zastosował go do decyzji głównej, która była obarczona kwalifikowaną wadą prawną. Na podstawie art. 155 k.p.a. mogą być zmieniane decyzje wadliwe (z wyjątkiem decyzji dotkniętych kwalifikowanymi wadami uzasadniającymi czy to wznowienie postępowania, czy to stwierdzenie nieważności decyzji), a także decyzje, które w żaden sposób nie naruszają prawa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 października 2021 r., sygn. akt II OSK 202/21). Uwzględniając to orzeczenie wskazać należy, że decyzja główna Prezydenta m.st. Warszawy nr 27/GK/DW/2014 z dnia 7 lutego 2014 r. dotknięta jest kwalifikowaną wadą prawną. Została wydana z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), bowiem Prezydent m.st. Warszawy ustanowił na rzecz H... / Ś... z prawo użytkowania wieczystego w trybie art. 7 ust. 2 dekretu, bez wykazania, że został skutecznie złożony wniosek, o którym mowa w ust. 1 art. 7 dekretu, jak również wydał decyzję reprzywatyzyjną, pomimo poprzedniego rozstrzygnięcia sprawy inną decyzją ostateczną (czym naruszył art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.).

W sytuacji zatem, gdy decyzja główna dotknięta była kwalifikowanymi wadami prawnymi (art. 156 §1 pkt 2 i 3 k.p.a.), to niewątpliwie nie zachodziły przesłanki do jej zmiany na podstawie art. 155 k.p.a. W ocenie Komisji brak jest zatem podstaw do dokonywania zmiany decyzji dotkniętej wadą nieważności w celu jej sanowania (teza pierwsza wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 lipca 1993 r. sygn. I SA 1892,92, ONSA 1994/3, poz. 116).

Wobec powyższego, odwołanie się przez Prezydenta m.st. Warszawy do tej regulacji w omówionym zakresie i wydanie decyzji z dnia 28 kwietnia 2014 r. nr 177/GK/DW/2014 świadczy o rażącym naruszeniu art. 155 k.p.a.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się ponadto, że postępowanie prowadzone na podstawie art. 155 k.p.a. jest wprawdzie postępowaniem odrębnym w stosunku do tego, w którym zapadła weryfikowana decyzja ostateczna, to jednak toczy się w tej samej z materialnoprawnego punktu widzenia, sprawie administracyjnej, w której toczyło się postępowanie pierwotne i nie może zmierzać do ponownego merytorycznego rozpatrzenia sprawy zakończonej decyzją ostateczną. Istotą postępowania prowadzonego w trybie tego przepisu jest sprawdzenie, czy w ustalonym stanie faktycznym i prawnym istnieją szczególne przesłanki, które przemawiałyby za uchyleniem lub zmianą decyzji ostatecznej. Prawna możliwość zastosowania trybu przewidzianego w art. 155 k.p.a. uwarunkowana jest zatem prowadzeniem postępowania w ramach tego samego stanu prawnego i faktycznego oraz z udziałem tych samych stron. Postępowanie takie nie może zmierzać do ponownego merytorycznego rozpatrzenia sprawy zakończonej ostatecznym rozstrzygnięciem (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 2570/17).

Doktryna, jak też ugruntowana praktyka orzecznicza, co znajduje odzwierciedlenie w tezie pierwszej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 kwietnia 2000 r. (III SA 1388/99, SIP nr 47229) wskazuje, iż w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 155 k.p.a. organ administracji nie stosuje prawa materialnego. Celem tego postępowania, będącego samodzielnym postępowaniem administracyjnym, jest ustalenie, czy zachodzą przesłanki do uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej określonej w art. 155 k.p.a. oraz czy ewentualnemu uchyleniu lub zmianie nie sprzeciwiają się przepisy szczególne (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 kwietnia 2000r., I SA 819/99; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 czerwca 2000 r., III SA 1854/99). Organ ten nie jest uprawniony do ponownego merytorycznego rozpatrywania sprawy (zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 października 2000 r., III SA 2468/99; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 kwietnia 2000 r., I SA 819/99, niepubl.).

Analizując przedmiotową decyzję Komisja stwierdziła, że Prezydent m.st. Warszawy wskazał, iż podstawą do zmiany decyzji była umowa darowizny od matki (H Ś) z dnia 15 kwietnia 2014 r. Oznacza to, że zmiana decyzji na podstawie art. 155 k.p.a. dotyczyła podmiotów, na rzecz których ustanowiono prawo użytkowania wieczystego.

Podkreślić należy, iż zmiana decyzji ostatecznej w trybie art. 155 k.p.a. może być dokonana tylko w granicach ustalonego stanu faktycznego sprawy "pierwotnej", w oparciu o

materiał dowodowy zgromadzony do tej pory (por. A. Wróbel (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el. 2022, art. 155.). Formułowany na gruncie art. 155 k.p.a. wymóg tożsamości, oprócz podstawy prawnej i stanu faktycznego, który organ przyjął jako podstawę pierwotnego rozstrzygnięcia, dotyczy również stron postępowania. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 maja 2018 r. sygn. akt I GSK 327/18 - prawna możliwość zastosowania trybu przewidzianego w art. 155 k.p.a. uwarunkowana jest prowadzeniem postępowania w ramach tego samego stanu prawnego i faktycznego oraz z udziałem tych samych stron.

Powyższe prowadzi do wniosku, że wydając decyzję z dnia 28 kwietnia 2014 r. nr 177/GK/DW/2014, Prezydent m. st. Warszawy dokonał niedopuszczalnej - w trybie art. 155 k.p.a. - zmiany podmiotowej i ustanowił prawo użytkowania na rzecz innych podmiotów, aniżeli w decyzji pierwotnej, wobec czego doszło do rażącego naruszenia prawa, tj. przepisu art. 155 k.p.a.

W orzecznictwie zgodnie podkreśla się, że na podstawie art. 154 k.p.a. lub art. 155 k.p.a. nie mogą być uchylane lub zmieniane tzw. decyzje związane, przy wydaniu których przepisy prawa nie pozwalają organom na swobodne uznanie. Tę okoliczność, tj. czy decyzja mająca być zmieniona w trybie art. 154 k.p.a. lub art. 155 k.p.a. jest decyzją swobodną, czy związaną, organ powinien zbadać w pierwszej kolejności. W sprawach, w których przy rozpoznawaniu sprawy brak jest tzw. uznania administracyjnego, wzruszenie decyzji ostatecznej w trybie art. 155 k.p.a. nie jest możliwe (zob. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2008 r., sygn. akt II OSK 195/08, Legalis). Okoliczności tej w sprawie nie badał Prezydent m.st. Warszawy.

Komisja przyjmuje, że decyzja wydana na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego jest decyzją związaną. Zgodnie z powołanym przepisem dekretu, gmina uwzględni wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, a jeżeli chodzi o osoby prawne, gdy użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w myśl planu zabudowania nie pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej. Według art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, 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. Rozpatrując wniosek organ obowiązany jest zawsze ustalić, czy zaistniały przesłanki pozytywne oraz przesłanki negatywne do uwzględnienia wniosku, przy czym organ nie może odmówić uwzględnienia wniosku na zasadzie uznania. Organ administracyjny związany jest bowiem treścią norm art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego. Rozstrzygnięcie sprawy dekretowej nie zależy zatem od swobodnego uznania organu administracji publicznej. Organ administracyjny posiada jednak luz decyzyjny (korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania) przy rozstrzygnięciu w sprawie wniosku dekretowego. Jak jednak wykazano, luz decyzyjny nie stanowi o uznaniu administracyjnym.

Reasumując, w okolicznościach przedmiotowej sprawy brak było podstaw do zastosowania przez Prezydenta m.st. Warszawy trybu nadzwyczajnego uregulowanego w art. 155 k.p.a., gdyż organ zastosował prawo materialne, tj. rozstrzygnął ponownie merytorycznie decyzją dokonując w niej zmian podmiotowych i uczynił to w stosunku do decyzji związanej, co prowadzi do uznania, że weryfikowana decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

IV. Brak nieodwracalnych skutków prawnych

Kontrolowana decyzja reprivatyzacyjna nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

W myśl powołanego przepisu, przez nieodwracalne skutki prawne należy rozumieć stan prawny powstały wskutek przeniesienia prawa własności albo prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej na osobę trzecią, o ile nie nastąpiło ono nieodpłatnie lub na rzecz nabywcy działającego w złej wierze, lub zagospodarowania nieruchomości warszawskiej na cele publiczne, o których mowa w art. 6 u.g.n.

Definicja zawarta w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. zawiera w sobie dwa elementy, z których jeden konstytuuje zasadę, a drugi wyjątek od niej. Pierwszy określa czynność prawną w postaci przeniesienia własności lub użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej, która co do zasady przesądza o nieodwracalności skutków prawnych. Drugi natomiast statuuje wyjątki od wymienionej zasady. Analiza treści wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, że nie można przyjąć istnienia nieodwracalności skutków prawnych, jeśli nabywca nabył rzecz nieodpłatnie albo nabycie nastąpiło w złej wierze.

Po dokonaniu analizy stanu faktycznego i prawnego Komisja stwierdziła, że po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 kwietnia 2014 r. nr

177/GK/DW/2014 nie miały miejsca zdarzenia prawne, które doprowadziły do nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. W dziale II księgi wieczystej prowadzonej dla przedmiotowej nieruchomości prawo własności ujawnione jest na rzecz beneficjentek weryfikowanej decyzji- D / Ś / K i K A

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, iż skutek nieodwracalny decyzji administracyjnej polega na tym, że organ nie ma własnych kompetencji do usunięcia skutków danego zdarzenia prawnego, zaistniałego po wydaniu, kontrolowanej w trybie nieważnościowym, decyzji. Skutek nieodwracalny wywoła więc decyzja, po której doszło do zbycia jej przedmiotu w trybie cywilnoprawnym. (vide: uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r. sygn. akt III AZP 4/92, OSNC 1992/12/211 i Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2000 r. sygn. akt OPS 14/99, ONSA 2000/3/93, z dnia 9 listopada 1998 r. sygn. akt OPK 4/98, ONSA 1999/1/13, z dnia 16 grudnia 1996 r. sygn. akt OPS 7/96, ONSA 1997/2/49, wyrok NSA z dnia 8 listopada 2021 r sygn. akt I OSK 610/21).

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

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

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

Wobec powyższego, w przedmiotowej sprawie zaistniały podstawy do stwierdzenia nieważności kontrolowanej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy.

V. Strony postępowania

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

Z treści cytowanego przepisu wynika, że stroną postępowania rozpoznawczego przed Komisją jest m.st. Warszawa reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy. Komisja uznała, że stroną niniejszego postępowania są również beneficjentki weryfikowanej decyzji reprivatyzacyjnej – D. Ś. -K a i K A .

VI. Konkluzja

Mając na uwadze powyżej wskazane okoliczności, Komisja orzekła jak na wstępie, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a związku z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w związku z art. 156 § 1 pkt 2 i 3 k.p.a. w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Przewodniczący Komisji
Sebastian Kaleta

Pouczenie:

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.). 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, art. 53 § 1 oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U.2023.259 t.j., dalej: p.p.s.a.). Skarga powinna czynić zadość wymogom określonym w art. 57 p.p.s.a. Do skargi należy dołączyć jej odpisy i odpisy

załączników dla doręczenia ich stronom (w tym dla tut. organu), a ponadto jeżeli w Sądzie nie złożono załączników w oryginale po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych (art. 47 § 1 p.p.s.a.).

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

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

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

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

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

5. 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.

6. 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.