



Warszawa, dnia 1 grudnia 2020 r.

Sygn. akt KR II R 17/20

## DECYZJA Nr KR II R 17/20

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w składzie:

### Przewodniczący Komisji:

Sebastian Kaleta

### Członkowie Komisji:

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

na posiedzeniu niejawnym w dniu 1 grudnia 2020 r.,

sprawy w przedmiocie decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 26 października 2011 r. sygn. akt KOC/448/Go/11 uchylającej pkt. 6 i 7 oraz w pozostałej części utrzymującej w mocy zaskarżoną decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 15 grudnia 2010 r. nr 452/GK/DW/2010 dotyczącą nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Wilczej 6, oznaczonej dawną hip. nr 1687/8 lit. B, stanowiącej działkę ewidencyjną nr z obrębu . , dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą nr W.

z udziałem stron: Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie, Miasta Stołecznego Warszawy, C Jc D -Z M J , E

B , M S , K P , A. R K R

R B J M , C N , A M i, D J , I

Ag J , M Z J , I K , L Z J , A Ź

H: Ź , S K , B K R K i Z K

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 38 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 2018 r. poz. 2267 oraz 2020 poz. 1709., 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 2020 r. poz. 256, dalej „k.p.a.”)

## orzeka:

stwierdzić nieważność decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 26 października 2011 r. sygn. akt KOC/448/Go/11 w całości.

## UZASADNIENIE

### I

#### **Przebieg postępowania administracyjnego przed Komisją do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich**

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. postanowieniem z dnia 30 września 2020 r. wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie o sygn. akt R 17/20 w zakresie dot. decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 26 października 2011 r. sygn. akt KOC/448/Go/11 uchylającej pkt. 6 i 7 oraz w pozostałej części utrzymującej w mocy zaskarżoną decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 15 grudnia 2010 r. nr 452/GK/DW/2010 dotyczącą nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Wilczej 6, oznaczonej dawną hip. nr 1687/8 lit. B, stanowiącej działkę ewidencyjną nr z obrębu która obecnie stanowi działkę ewidencyjną nr obrębu , dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą nr

Postanowieniem Komisji z dnia 30 września 2020 r., sygn. akt KR II R 17/20 działając na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. zawiadomiono właściwe organy administracji oraz sądy o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego.

Zawiadomieniem z dnia 30 września 2020 r. poinformowano strony o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w sprawie decyzji reprivatyzacyjnej dotyczącej nieruchomości położonej przy ul. Wilcza 6 w zakresie dot. decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 26 października 2011 r. sygn. akt KOC/448/Go/11 w trybie art. 16 ust. 2, ust. 3, ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Postanowieniem z dnia 28 lipca 2020 r. działając na podstawie art. 23 ust. 1 i 2 oraz 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. zabezpieczono postępowanie rozpoznawcze przed Komisją poprzez nakazanie wpisu w księdze wieczystej n. .. .. .?, prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla Warszawy – Mokotowa w Warszawie X Wydział Ksiąg Wieczystych ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu rozpoznawczym przed Komisją do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich – na udziale 0,4150 części; ponadto

zabezpieczono postępowanie rozpoznawcze przed ww. Komisją w sprawie ww. decyzji Prezydenta Warszawy dotyczącej nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Wilczej 6, poprzez nakazanie wpisu w księdze wieczystej r. . . . ., prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla Warszawy – Mokotowa w Warszawie X Wydział Ksiąg Wieczystych zakazu zbywania lub obciążania nieruchomości – na udziale 0,4150 części.

Postanowieniem z dnia 30 września 2020 r. Komisja zwróciła się do Społecznej Rady z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 26 października 2011 r. sygn. akt KOC/448/Go/11 dotyczącej nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Wilcza 6.

Ww. postanowienia i zawiadomienia zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 16 października 2020 r.

Zawiadomienie z dnia 30 października 2020 r. poinformowano strony postępowania o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów i zgłoszonych żądań.

Ww. zawiadomienie opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 2 listopada 2020 r.

W dniu 4 listopada 2020 r. Społeczna Rada działająca przy Komisji przedstawiła opinię w niniejszej sprawie wnosząc przy tym o stwierdzenie nieważności przedmiotowej Decyzji, ponieważ w opinii Społecznej Rady Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie (zwane dalej: „SKO”) wydało Decyzję z rażącym naruszeniem prawa, gdyż skierowało ją do osoby zmarłej, a rozpatrując zaskarżoną decyzję nr 452/GK/DW/2010 Prezydenta m. st. Warszawy, pominęło fakt, że i ta decyzja została skierowana do osoby zmarłej. Społeczna Rada podniosła przy tym, iż wydanie Decyzji doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym.

W uzasadnieniu opinii wskazano, że Społeczna Rada podnosi, iż orzekając w sprawie decyzji nr 452/GK/DW/2010 SKO nie zapewniło wszystkim uprawnionym stronom prawa do udziału w postępowaniu administracyjnym oraz skierowało Decyzję do osoby zmarłej.

Wskazano przy tym, że E . . . . . J . . . . . jeden z właścicieli lokalu wyodrębnionego nr . . . . . przy ul Wilczej 6, zmarł dnia . . . . . r., a zatem nie żył ani w dacie wydania decyzji nr 452/GK/DW/2010 z dnia 15 grudnia 2010 r., rozpatrywanej przez SKO, ani w dacie wszczęcia postępowania przed SKO.

Społeczna Rada podkreśliła przy tym, że skargę na decyzję reprivatyzacyjną nr 452/GK/DW/2010 wniosło ośmioro właścicieli lokali wyodrębnionych przy ul Wilczej 6 (wspólne odwołanie siedmiorga właścicieli lokali z dnia 4 stycznia 2011 r. i pojedyncze odwołanie z dnia 5 stycznia 2011 r.), a także beneficjent decyzji reprivatyzacyjnej. To w sumie

dziwięć osób spośród ponad dwudziestu podmiotów, które są stronami zaskarżonej decyzji. Nie ma wśród skarżących właścicieli lokalu nr

Z udostępnionych Społecznej Radzie akt sprawy, w tym akt sygn. K0C/448/Go/II wynika, iż SKO zignorowało fakt, że decyzja reprivatyzacyjna nie została doręczona wszystkim uprawnionym stronom. Prezydent m. st. Warszawy doręczał tę decyzję wyłącznie jednemu z małżonków/współwłaścicieli poszczególnych lokali wyodrębnionych i między innymi doręczył ją S J., pomijając E J. lecz nie z powodu jego śmierci, bo przecież E J. jest wymieniony pod nr wykazu „otrzymują” (strona 8 decyzji reprivatyzacyjnej). Przed wydaniem decyzji Prezydent m. st. Warszawy nie zweryfikował kręgu stron postępowania, co musiałoby skutkować zawieszeniem postępowania do czasu zakończenia postępowania spadkowego po S J.

Dokumentacja sprawy sygn. K0C/448/Go/II wskazuje w ocenie Społecznej Rady, że również SKO nie zweryfikowało stron postępowania. Zawiadomienie z dnia 31 sierpnia 2011 r. w prowadzonej sprawie oraz Decyzja zostały przez SKO zaadresowane i doręczone nie poszczególnym stronom, lecz łącznie małżonkom będącym właścicielami lokali nr , , , . Tak też, tj. łącznie jako właściciele lokalu nr , małżonkowie J figurują w Decyzji jako jedna strona postępowania.

Właścicielom lokali, którzy nie podpisali się pod odwołaniem z dnia 4 i 5 stycznia 2011 r., SKO nie umożliwiło zajęcia stanowiska w sprawie.

Odwołania nie złożył żaden z właścicieli lokalu nr a wspomniane wyżej zawiadomienie z dnia 31 sierpnia 2011 r., adresowane do S i I J. (list polecony nr 0177330512), SKO doręczyło I J. jako pełnomocnikowi, jednak pełnomocnictwo udzielone tej osobie przez S J. i E J. nie figuruje w aktach SKO. Nie weryfikując kręgu stron postępowania i nie zawieszając go do uzyskania postanowienia spadkowego po E J., SKO uniemożliwiło udział w postępowaniu jego dzieciom, jako następcom prawnym.

W świetle powyższego zdaniem Społecznej Rady SKO nie dopełniło podstawowej czynności, jaką jest prawidłowe ustalenie stron postępowania. W rezultacie utrzymało w mocy decyzję reprivatyzacyjną nr 452/GK/DW/2010, eliminując z niej dwa punkty, zamiast stwierdzić jej nieważność i samo wydało Decyzję z rażącym naruszeniem prawa, tj. skierowało ją do osoby zmarłej.

W opinii Społecznej Rady jest to mechanizm i sposób działania, który występuje w szeregu spraw prowadzonych przez SKO w związku z reprivatyzacją nieruchomości warszawskich. Podobnie jak nagminne pomijanie przez SKO właścicieli lokali

wyodrębnionych w postępowaniach o stwierdzenie nieważności dawnych decyzji Prezydium Rady Narodowej.

W ocenie Społecznej Rady Skutki Decyzji rażąco sprzeczne z interesem społecznym.

Dodano, przy tym że w wyniku wydania Decyzji utrzymana została w mocy decyzja reprivatyzacyjna nr 452/GK/DW/2010, co wraz z korektą pkt. 6 i 7 decyzji reprivatyzacyjnej otworzyło drogę do przekazania w prywatne ręce majątku publicznego o znacznej wartości - mimo nieprawidłowości postępowania administracyjnego, które uzasadniają stwierdzenie nieważności decyzji nr 452/GK/DW/2010.

Ponadto w opinii wskazano, że przedmiotowa Decyzja umożliwiła beneficjentowi decyzji nr 452/GK/DW/2010 dochodzenie wysokich odszkodowań z majątku publicznego, co skrzętnie wykorzystał.

W ocenie Społecznej Rady negatywne skutki przedmiotowej Decyzji bezpośrednio dotknęły właścicieli lokali wyodrębnionych w budynku przy ul. Wilczej nr 6, w tym małżonków J i ich spadkobierców.

W dniu 10 listopada 2020 r. udostępniono pełnomocnikowi strony C: D  
Z – r.pr. M. i N akta niniejszej sprawy.

Zawiadomieniem z dnia 23 listopada 2020 r. wyznaczono nowy termin załatwienia niniejszej sprawy do dnia 30 grudnia 2020 r.

Ww. zawiadomienie opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 24 listopada 2020 r.

## II

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

### 1. Opis nieruchomości

Nieruchomość przy ul. Wilczej 6 ozn. hip. „Nieruchomość Warszawska N.1687/8 lit. B” w dniu objęcia działaniem dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy zabudowana była budynkiem mieszkalnym, który w wyniku działań wojennych został w znacznym zakresie wypalony i zburzony do pierwszego piętra, natomiast oficyny (prawa i lewa murowane o czterech kondygnacjach) znajdujące się na tej nieruchomości zostały również zniszczone (wypalone, mury bez belek i stropów).

W skład dawnej nieruchomości hipotecznej aktualnie wchodzi grunt oznaczony w ewidencji gruntów jako działka nr w obrębie : . oraz grunt oznaczony w ewidencji

gruntów jako działka nr [ ] w obrębie [ ] zabudowany budynkiem mieszkalnym o pow. 353 m<sup>2</sup> uregulowanej w KW nr WA4M/ [ ] będący współwłasnością Miasta st. Warszawy i właściciele wyodrębnionych lokali. W budynku wyodrębnionych zostało [ ] lokali tj. o nr [ ]

## 2. Dawny właściciel nieruchomości

Zgodnie z treścią zaświadczeniem Sądu Okręgowego w Warszawie Wydziału Hipotecznego z dnia 14 września 1947 r. nr 14712/47, wg stanu na dzień 10 listopada 1947 r. J. Z. [ ] na mocy aktu darowizny udzielonego przez ojca E. Z. [ ] w dniu 24 czerwca 1939 r. stał się właścicielem nieruchomości ozn. „Nieruchomość Warszawska N.1687/8 lit. B” położonej przy ul. Wilczej 6 w Warszawie.

## 3. Postępowanie dekretowe

Przedmiotowa nieruchomość została objęta działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279, dalej: dekret).

Objęcie niniejszego gruntu w posiadanie przez gminę nastąpiło w dniu 16 czerwca 1947 r. tj. z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym nr 10 Rady Narodowej Zarządu Miejskiego Miasta Stołecznego Warszawy z 16 czerwca 1947 r. (Dz. Urz. Nr 10/47).

Ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika, że J. Z. [ ] wystąpił w terminie z wnioskiem o przyznanie mu prawa własności czasowej do nieruchomości położonej przy ul. Wilczej 6 w Warszawie ozn. hip. 1687/8 – B, składając go w dniu 20 listopada 1947 r. Do wniosku dołączył zaświadczenie hipoteczne z 14 września 1947 r. oraz dowód uiszczenia opłaty manipulacyjnej.

Natomiast w dniu 16 lipca 1948 r. pełnomocnik ww. adw. A. M. [ ] złożył wniosek o przyznanie promesy przyrzekającej prawo własności czasowej do ww. nieruchomości.

Okręgowy Urząd Likwidacyjny w Warszawie decyzją z 28 listopada 1947 r. nr P.II.12/89/47 postanowił przywrócić J. Z. [ ] posiadanie nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Wilczej 6 nr hip. 1687/8 B.

Zarząd Miejski m.st. Warszawy przyznał w dniu 20 września 1948 r. dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości J. Z. [ ] promesę (L.da.000/6031/48) w postaci prawa własności do gruntu poł. w Warszawie przy ul. Wilczej nr 6 nr hip. 1687/8-B i pozwolił na podjęcie budowy z zachowaniem praw osób trzecich.

Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie decyzją z dnia 18 listopada 1969 r. nr GKM-IV/6210/790/69/EG odmówiło J.            Zi            na podstawie art. 7 ust. 5 dekretu z 26 października 1945 r. przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej poł. przy ul. Wilczej 6 oznaczonej nr hip. 1687/8 lit. B i jednocześnie stwierdziło na podstawie art. 8 ww. dekretu, że wszystkie budynki znajdujące się na tym gruncie przeszły na własność Państwa.

#### **4. Postępowanie reprivatyzacyjne oraz decyzje Prezydenta m.st. Warszawy oraz Samorządowego Kolegium Odwoławcze w Warszawie**

W dniu 17 stycznia 1994 r. J.    Za            działając za pośrednictwem pełnomocnika złożył wniosek o zwrot nieruchomości przy ul. Wilczej 6, ozn. nr hip. 1687/8 B.

Prezydent m.st. Warszawy decyzją z dnia 18 listopada 1997 r. nr 182/97 umorzył postępowanie administracyjne wszczęte na wniosek J:    Zi            o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego jako bezprzedmiotowe do czasu zakończenia postępowania o stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji Prezydium Rady Narodowej z 18 listopada 1969 r.

W dniu 19 marca 1996 r. J    Zi:            złożył wniosek o rozpatrzenie w trybie nadzoru sprawy odmowy zwrotu nieruchomości przy ul. Wilczej 6, ozn. nr hip. 1687/8 B decyzją z 18 listopada 1969 r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z dnia 3 lutego 1999 r. nr KOC/1297/Go/98 stwierdziło nieważność decyzji Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z 18 listopada 1969 r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z dnia 15 września 1999 r. nr KOC/1297/Go/98 po rozpoznaniu wniesionego w sprawie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy utrzymało w mocy swoją decyzję z dnia 3 lutego 1999 r. nr KOC/1297/Go/98.

Aktem notarialnym z 23 listopada 1999 r. rep. A nr 12028/99 J    Zi:            przełał za kwotę 10.000 zł wszelkie prawa i roszczenia do nieruchomości przy ul. Wilczej 6 w Warszawie na swojego syna K            Zi.

Naczelny Sąd Administracyjny uchylił ww. decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z 15 września 1999 r. oraz z 3 lutego 1999 r. wyrokiem z z 11 maja 2001 r. sygn. akt I SA 1911/99. W uzasadnieniu orzeczenia wskazano, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie prawidłowo potraktowało jako strony toczącego się postępowania wnioskodawcę oraz właścicieli wyodrębnionych lokali mieszkalnych



w budynku przy ul. Wilczej 6 w Warszawie będących równocześnie współużytkownikami wieczystymi tego gruntu.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie ponownie rozpatrując wniosek, decyzją z dnia 21 lutego 2002 r. nr KOC 1784/Go/01 stwierdziło nieważność decyzji Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z 18 listopada 1969 r. odmawiającej przyznania prawa własności czasowej. Decyzją z 19 czerwca 2002 r. nr KOC 709/Go/02 Samorządowe Kolegium Odwoławcze po ponownym rozpoznaniu sprawy na skutek wniosku E J utrzymało w mocy ww. decyzję z 21 lutego 2002 r.

Skargę na powyższą decyzję do sądu administracyjnego złożył E J – właściciel wyodrębnionego lokalu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie prawomocnym wyrokiem z 19 maja 2004 r. sygn. akt I SA 1764/02 uchylił ww. decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z 19 czerwca 2002 r. oraz poprzedzającą ją decyzję z 21 lutego 2002 r. W uzasadnieniu wyroku m.in. wskazano, że w sprawie wiążący jest pogląd wyrażony w treści wyroku Naczelnego Sadu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 maja 2001 r. sygn. akt I SA/ 1911/99, że stronami postępowania nadzorczego jest były właściciel nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Wilczej 6 oraz właściciele lokali mieszkalnych w budynku wzniesionym na gruncie tej nieruchomości, będący równocześnie współużytkownikami wieczystymi tego gruntu. Wskazano przy tym, że właściciel lokalu mieszkalnego nr i współużytkownik wieczysty gruntu A K. zmarł w dniu 4 sierpnia 2001 r., a decyzje procedujące w sprawie organu zostały wydane wobec osoby zmarłej, chociaż w jego miejsce winni wejść jego spadkobiercy.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie ponownie rozpatrując wniosek, decyzją z 23 maja 2006 r. nr KOC 5349/Go/05 stwierdziło nieważność orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z 18 listopada 1969 r. jako wydanego z rażącym naruszeniem art. 7 ust. 2 dekretu z 26 października 1945 r.

W dniu 10 lipca 2003 r. Karol Zakrzewski rep. przez adw. J. Z. złożył wniosek o przyznanie prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości przy ul. Wilczej 6 w Warszawie.

Na mocy decyzji Kierownika Urzędu m.st. Warszawy z dnia 5 czerwca 2007 r. USC/ZIN/5137-1/838/2006 orzeczono zmianę imienia i nazwiska K. J. Z. na imiona C. J. i nazwisko „D. Z.

Prezydent m.st. Warszawy decyzją z 22 grudnia 2008 r. nr 571/GK/DW/2008, po rozpatrzeniu wniosku J. Z. z 20 listopada 1947 r. odmówił C. J. D. Z. ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu



stanowiącego działki ew. nr i z obr. . Zdaniem Prezydenta trwałe zadysponowanie częścią gruntu (sprzedany udział w nieruchomości wspólnej wynosi 0,585000) na rzecz osób trzecich uniemożliwia ustanowienie użytkowania wieczystego na rzecz następcy dawnego właściciela. Ponadto z materiału dowodowego wynika, że budynek posadowiony na spornym gruncie nie spełnia przesłanek z art. 5 dekretu, bowiem został wybudowany w 1948 r. na starych fundamentach i ceglanych ścianach piwnicznych. Budynek frontowy i oficyny zostały całkowicie spalone, poza piwnicami nie zachowały się jakiegokolwiek fragmenty budynku, wobec tego został zakwalifikowany jako nienadający się do odbudowy.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z dnia 5 sierpnia 2009 r. nr KOC/1244/Go/09 uchyliło ww. decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z 22 grudnia 2008 r.

Decyzją z dnia 15 grudnia 2010 r. nr 452/GK/DW/2010 Prezydent m.st. Warszawy działając na podstawie art. 7 ust. 1, 2 i 3 dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279) art. 1 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 41 poz. 361 ze zm.), art. 39 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.), art. 30 § 4 i art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071 ze zm.) oraz uchwały nr XVIII/579/2007 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 8 listopada 2007 r. w sprawie zasad gospodarowania zasobem nieruchomości m. st. Warszawy w zakresie ustalenia wysokości czynszu symbolicznego za grunty oddawane w użytkowanie wieczyste w trybie i na zasadach art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy oraz bonifikaty od opłat rocznych za grunty oddawane w użytkowanie wieczyste w trybie i na zasadach art. 214 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 2007 r. nr 247 poz. 7174 - po rozpatrzeniu wniosku J: Z: z dnia 20 listopada 1947 roku o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu położonego w Warszawie przy ulicy Wilczej 6, hip. nr 1687/8 lit.B **orzekł: w pkt. 1 decyzji o ustanowieniu na lat 99 prawa użytkowania wieczystego do zabudowanego gruntu o powierzchni 353 m w udziale wynoszącym 0,4150 części położonego w Warszawie przy ul. Wilczej 6, opisanego w ewidencji gruntów jako działka nr z obrębu . dla którego prowadzona jest księga wieczysta o nr 46941 wobec C J D: – Z . W pkt. 2 decyzji ustalono czynsz symboliczny z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu opisanego w punkcie 1 w wysokości 146,50 PLN (słownie: sto czterdzieści sześć złotych i pięćdziesiąt groszy) netto - płatny z góry w terminie do dnia 31 marca każdego roku na konto Urzędu Dzielnicy**

Śródmieście m. st. Warszawy. Wskazano przy tym, że czynszu symbolicznego nie pobiera się za rok, w którym zostanie ustanowione prawo użytkowania wieczystego. W **pkt. 3** decyzji odmówiono C: J D - Z ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w odniesieniu do oddanego w użytkowanie wieczyste udziału wynoszącego 0.5850 części gruntu stanowiącego działkę ewidencyjną nr z obrębu o powierzchni 353 m<sup>2</sup>, uregulowanego księgą wieczystą nr 46941.

Ponadto w decyzji stwierdzono, że aktualnie przedmiotowa nieruchomości jest objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego kwartału ograniczonego ulicami Hożą Mokotowską, Wilczą 5 Kruczą (opublikowanym w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego nr 164 z dnia 8 sierpnia 2001 roku, poz. 2504). Przedmiotowa nieruchomości znajduje się w kwartale a14 dla którego plan przewiduje funkcje mieszkaniową z usługami (**pkt. 4** decyzji). W **pkt. 5** decyzji wskazano, że w przypadku zbycia prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich przez wieczystych użytkowników, o których mowa w pkt 1, czynsz symboliczny z tytułu użytkowania wieczystego gruntu zastąpi opłata roczna, którą nabywcy uiszczają na zasadach ogólnych określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami. Nie dotyczy to nabywania prawa użytkowania wieczystego w drodze dziedziczenia oraz jego nabycia przez osobę bliską (§ 8 w/w uchwały nr XVII/579/2007 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 8 listopada 2007 r.). W **pkt. 6** decyzji stwierdzono, że na przedmiotowym gruncie posadowiony jest budynek który nie spełnia warunków określonych art. 5 dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy. W **pkt. 7** zaś wskazano, że decyzja niniejsza z chwilą, gdy stanie się ostateczna, będzie stanowiła podstawę do zawarcia w formie aktu notarialnego umowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu opisanego w punkcie 1. Oddanie w użytkowanie wieczyste gruntu nastąpi z równoczesną sprzedażą położonego na nim budynku w części stanowiącej własność komunalną. Warunki sprzedaży, w tym wysokość ceny należnej m. st. Warszawie, zostaną określone w protokole z rokowań. Podstawą ustalenia ceny będzie wartość części budynku stanowiącej własność komunalną określona w operacie szacunkowym sporządzonym przez rzeczoznawcę majątkowego na zlecenie m. st. Warszawy. Cena części budynku podlega zapłacie najpóźniej w przeddzień podpisania umowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, przy czym za dzień zapłaty przyjmuje się uznanie odpowiedniej kwoty na wskazanym w protokole z rokowań rachunku m. st. Warszawy. W **pkt 8** decyzji stwierdzono, że protokół przejścia w zarząd i administrację części budynku znajdującego się na -przedmiotowym gruncie od Zakładu Gospodarowania Nieruchomościami w dzielnicy Śródmieście m. st. Warszawy uwzględniającego za dokonane przez ZGN remonty wykraczające poza zakres napraw bieżących zostanie podpisany przez

strony w terminie do 3 (trzech) miesięcy od dnia sporządzenia umowy użytkowania wieczystego gruntu. Następnie podniesiono w decyzji w pkt. 9, że nie stawienie się nabywcy bez usprawiedliwienia w Kancelarii Notarialnej w celu podpisania umowy ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu w wyznaczonym terminie, będzie stanowić podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia niniejszej decyzji jako bezprzedmiotowej. Nadto określono w decyzji, że użytkownik wieczysty obowiązany jest korzystać z nieruchomości w sposób zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (pkt. 10 decyzji); **umowa o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu przed upływem terminu, na jaki została zawarta, jeżeli użytkownik wieczysty nie przestrzega warunków określonych w punkcie 10, a także wtedy, gdy korzysta z terenu w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie (pkt. 11 decyzji);** wskazano, że niniejsza decyzja nie narusza praw osób trzecich istniejących w dniu jej wydania (pkt. 12 decyzji); **prawa i obowiązki użytkowników wieczystych nie wymienione w niniejszej decyzji regulują przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz kodeksu cywilnego (pkt. 13 decyzji)** oraz wskazano, iż w stosunku do gruntu oznaczonego w ewidencji jako działka nr z obrębem , wchodzącego w skład dawnej nieruchomości hip. nr 1687/8 lit.B rozstrzygnięcie nastąpi w odrębnej decyzji administracyjnej (pkt. 14 decyzji).

W decyzji ponadto wskazano, że została ona skierowana do Adwokat Jc F - jako pełnomocnika strony postępowania C: Jc Dc Zc Et K: I : Sp. z.o.o.; Jc Pt ; S: i A: K: Zc K: R: B: ; H: i A: Ż A: M: ; Mag P ; A: i M: oraz D: K: A: i K: R: ; Ce i J: N ; S: i E: J ; L: Zc J: ; W : S: - jako pełnomocnik C: J D Z ; Adwokat M Z - jako pełnomocnik strony S K :

Decyzją z dnia 26 października 2011 r. nr KOC/448/Go/II Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie działając na podstawie art. 127 § 2 w związku z art. 17 pkt 1 k.p.a. oraz art. 1 i 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 79 poz. 856 z późn. zm.) po rozpoznaniu odwołania C Jc Dc -Z: reprezentowanego przez adw. Jc F , oraz odwołań Anny R ; H: Ż A: K Ma Pt A: M Zc K: i J: P od decyzji Nr 452/GK/DW/2010 Prezydent m.st. Warszawy z dnia 15 grudnia 2110 r. ustanawiającej na 99 lat (za czynszem symbolicznym) prawo użytkowania wieczystego na rzecz C: Jc D - Z do zabudowanego gruntu o pow. 335 m<sup>2</sup>, w udziale wynoszącym 0,4150 części, położonego w Warszawie przy

ul. Wilczej 6, opisanego w ewidencji gruntów jako działka nr z obrębu , dla którego prowadzona jest księga wieczysta nr 46941, działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. uchylił pkt 6 i 7 (z wyjątkiem zdania pierwszego) zaskarżonej decyzji; w pozostałej części pozostawić zaskarżoną decyzję w mocy.

W decyzji ponadto wskazano, że została ona skierowana do adw. J. F. jako pełnomocnika C. J. D. – Z. ; Et. K. li Sp. z o.o.; J. P. ; St. i Ar. K. Zi. K. R. B. H. i A. Ż. Ar. M. ; M. P. ; A. M. oraz D. K. ; A. i K. R. ; C. i J. N. ; St. i E. ; J. ; L. Z. J. ; adw. M. Z. jako pełnomocnik S. K. oraz do Prezydent m.st. Warszawy

W dniu zmarł E. J. (akt zgonu akta prokuratury PO III Ds. 3.2018 t. XXIII k. 4468) współwłaściciel wyodrębnionego lokalu nr mieszczącego się w nieruchomości przy ul. Wilczej 6 – strona postępowania reprivatyzacyjnego.

Sąd Rejonowy dla Warszawy Śródmieścia prawomocnym postanowieniem z w sprawie sygn. akt I Ns stwierdził, że spadek po E. J. zmarłym w dniu , r., ostatnio zamieszkałym w Warszawie, na podstawie ustawy nabyli: córka I. J. z domu J. syn M. J. oraz żona S. J. z domu B. po 1/3 (jednej trzeciej) części każde z nich (akta prokuratorskie PO III Ds. 3.2018 t. T. XIII, k. 2552).

Z informacji zawartych w aktualnej księdze wieczystej wyodrębnionego lokalu nr o nr WA4M/ wynika, że prawa do ww. lokalu posiada także M. J.

Urząd m.st. Warszawy Biuro Spraw Dekretowych pismem z dnia 26 listopada 2019 r. wniosło do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie o rozważenie wszczęcia z urzędu postępowania nadzorczego w odniesieniu do decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 15 grudnia 2010 r nr 452/GK/DW/2010. Wskazano przy tym, że ww. decyzja organu została skierowana do osoby zmarłej, tj. współwłaściciela lokalu nr w budynku przy ul. Wilczej 6 w Warszawie.

Pismami z dnia 30 grudnia 2019 r. pełnomocnik Z. K. i L. Z. J. Ar. R. , R. K. K. P. Ar. Ż. A. M. , K. C. N. , oraz I. J. wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 15 grudnia 2010 r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie postanowieniem z dnia 28 sierpnia 2020 r. sygn. akt KOC/7477/Go/19 na podstawie art. 26 § 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

zawiesiło postępowanie w sprawie rozpoznania ww. wniosków o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 15 grudnia 2010 r nr 452/GK/DW/2010

### **5. Dowody będące podstawą ustalenia stanu faktycznego**

Komisja ustaliła stan faktyczny w przedmiotowej sprawie na podstawie materiału dowodowego w postaci: akt miejskich opisanych jako dot. nieruchomości przy ul Wilczej 6; akt Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie dot. decyzji z dnia 26 października 2011 r. nr KOC/448/Go/II, akt prokuratorskich w sprawie PO III DS. 3.2018 Prokuratury Okręgowej w Warszawie; zbioru akta Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji; oraz dokumentacji zgromadzonej w aktach Komisji prowadzonych pod sygn. akt S II 36/19, KR II R 10/20 i KR II R 17/20.

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

### **III**

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

#### **1. Wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa jako przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji.**

W ocenie Komisji decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 26 października 2011 r. sygn. akt KOC/448/Go/II powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego z mocą wsteczną jako wydaną z rażącym naruszeniem prawa. Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 256; dalej: k.p.a.), znajdującym odpowiednie zastosowanie w niniejszej sprawie, wydanie decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, jako kwalifikowana wada prawna, stanowi przesłankę stwierdzenia nieważności kontrolowanej decyzji.

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, Rażąco naruszenie prawa w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, w: Kodyfikacja postępowania administracyjnego, Na 50-lecie k.p.a., red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 709-718 i tam powołane judykaty). Oczywistość naruszenia prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia, a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną. Skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności - skutki gospodarcze lub społeczne skutki naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organ praworządnego państwa (tak wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2017 r., II OSK 2506/16, LEX nr 2366925).

Postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji jest nadzwyczajnym trybem postępowania umożliwiającym wzruszenie ostatecznej decyzji administracyjnej. Możliwość podważenia zapadłego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej jest dopuszczalna 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. Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. uprawnienia do stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej przysługują również Komisji w przypadku stwierdzenia, że zachodzą przesłanki określone w art. 156 k.p.a. lub w przepisach szczególnych.

Zgodnie z jednolitym i utrwalonym orzecznictwem sądowym postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji jest odrębnym postępowaniem, którego przedmiotem jest wyłącznie badanie zaistnienia przesłanek określonych w art. 156 § 1 k.p.a. Organ orzekający nie jest natomiast władny rozstrzygnąć sprawy zakończonej kontrolowaną decyzją co do jej istoty, gdyż postępowanie dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji nie może zastępować postępowania odwoławczego lub go powtarzać (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 czerwca 2003 r. sygn. akt I OSK 1706/10 dostępne na: <http://cbois.nsa.gov.pl>).

Celem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności nie jest bowiem merytoryczne, ponowne rozstrzygnięcie sprawy w jej całokształcie, lecz przeprowadzenie weryfikacji ostatecznej decyzji z jednego tylko punktu widzenia, mianowicie, czy decyzja jest dotknięta jedną z wad kwalifikowanych wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1-7 k.p.a. Jak wskazuje T. Kielkowski (Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz pod. red. naukową H. Knysiak-Molczyk, wyd. Wolters Kluwer, W-wa 2015, kom. do art. 156 ustawy), decyzja przewidziana w art. 158 § 1 k.p.a. jest decyzją wydaną w sprawie administracyjnej, chociaż sprawy tej nie rozstrzyga. Dla oceny przyczyn stwierdzenia nieważności decyzji

punktem odniesienia jest stan faktyczny i prawny z chwili jej podjęcia. W toku postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji organy badają, czy w sprawie istnieją przesłanki do jej wzruszenia, enumeratywnie wymienione w przepisie 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.

Przedmiotowe postępowanie jest więc ograniczone do weryfikacji samej decyzji administracyjnej, a ewentualne wady stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji muszą tkwić w samej decyzji (tak wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 stycznia 2014 r. sygn. akt II GSK 1617/12 dostępny: [cbois.nsa.gov.pl](http://cbois.nsa.gov.pl)).

Unormowanie prawne nieważności decyzji administracyjnej jest swoistą konstrukcją procedury administracyjnej, w następstwie której następuje eliminacja z obrotu prawnego decyzji obciążonej kwalifikowanymi wadami prawnym ze skutkiem *ex tunc*. Decyzja administracyjna obciążona wadami wymienionymi w art. 156 § 1 k.p.a. jest aktem administracyjnym indywidualnym istniejącym w obrocie prawnym, a jej eliminacja z niego następuje w trybie i na zasadach określonych w k.p.a. Do momentu stwierdzenia nieważności w drodze ostatecznej decyzji właściwego organu wadliwa decyzja istnieje w obrocie prawnym, korzysta z domniemania prawidłowości decyzji administracyjnej i wywołuje skutki prawne.

Instytucja stwierdzenia nieważności pozwala organom administrującym na eliminację wadliwych aktów administracyjnych. W doktrynie wskazuje się, że unormowanie prawne nieważności decyzji administracyjnej z mocą wsteczną jest swoistą konstrukcją procedury administracyjnej, zbliżoną do nieważności względnej, która nie odpowiada w pełnym zakresie ani nieważności czynności prawa cywilnego, ani też nieważności postępowania cywilnego jako przesłanki środków odwoławczych (Adamiak, Borkowski, Komentarz, 2009, s. 577, M. Kamiński, Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne, Kraków 2006, s. 242). Ocena istnienia przesłanek stwierdzenia nieważności wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. następuje na podstawie przepisów prawa materialnego obowiązujących w dacie wydania decyzji podlegającej weryfikacji, a nie na podstawie przepisów prawa materialnego z daty stwierdzenia nieważności. W wyroku NSA z dnia 28 listopada 1997 r. (III SA 1134/96, ONSA 1998, Nr 3, poz. 101) podkreśla się, że "rozstrzygający dla oceny, czy zachodzą przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa, jest stan prawa z wydania tej decyzji; na taką ocenę nie może mieć wpływu ani późniejsza zmiana prawa, ani tym bardziej zmiana interpretacji tego prawa".

Stwierdzenie nieważności jest aktem deklaratoryjnym, który: 1) działa z mocą wsteczną (*ex tunc*) od daty wydania decyzji stwierdzającej nieważność decyzji administracyjnej



dotkniętej wadą, 2) uchyła wszelkie skutki prawne, jakie powstały od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji nieważnej, 3) obala domniemanie legalności i prawidłowości decyzji, której nieważność została stwierdzona, 4) skutkuje możliwością dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, które przysługują od dnia, w którym stanie się ostateczna decyzja o stwierdzeniu nieważności (por. m.in. Z. Banaszczyk, w: A. Olejniczak (red.). System Prawa Prywatnego, t. 6: Prawo zobowiązań - część ogólna, Warszawa 2009, s. 833; Z. Banaszczyk, Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem prawomocnym orzeczeniem lub ostateczną decyzją Pal. 2006, Nr 5-6, s. 118-135), 5) powoduje, że sprawa, która była przedmiotem decyzji uznanej za nieważną, wraca do stanu, w jakim się znajdowała przed jej wydaniem; 6) stwierdzenie nieważności decyzji czyni zbędną potrzebę dokonania przez sąd merytorycznej oceny zarzutów zawartych we wniesionej przez stronę skardze (tak wyrok WSA w Gdańsku z 11 czerwca 2014 r., II SA/Gd 180/14, Legalis). Stwierdzenie nieważności decyzji stanowiąc wyjątek od ogólnej zasady trwałości decyzji ostatecznych określonej w art. 16 § 1 k.p.a., nie pozwala na rozszerzającą wykładnię przesłanek określonych w art. 156 § 1 k.p.a.

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

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

Komisja ustaliła, że w dniu \_\_\_\_\_ r. zmarł E. J. współwłaściciel wyodrębnionego lokalu nr \_\_\_\_\_ mieszczącego się w nieruchomości przy ul. Wilczej 6 w Warszawie. Podkreślenia przy tym wymaga, że zarówno Prezydent m.st. Warszawy jak i Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie w toku prowadzonego postępowania w niniejszej sprawie uznały E. J. za stronę postępowania.

Elementem każdego postępowania administracyjnego są jego podmioty, tj. organ, przed którym toczy się postępowanie oraz strona, o której prawach organ administracyjny orzeka w danym postępowaniu. Osoba fizyczna może być stroną postępowania, jeżeli ma zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków, a zatem jeżeli ma zdolność prawną. Zdolność prawną należy zaś oceniać według przepisów prawa cywilnego zgodnie z art. 30 § 1 k.p.a. Zgodnie z art. 8 Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.; dalej: k.c.) zdolność prawna osoby fizycznej powstaje z chwilą narodzin, a kończy się z chwilą śmierci. Z powyższego wynika zatem, że status strony przysługujący osobie fizycznej wygasa z chwilą jej śmierci. Osoba zmarła nie może mieć ani zdolności prawnej, ani być podmiotem praw i obowiązków z zakresu prawa administracyjnego. Innymi słowy w stosunku do osoby zmarłej nie można wszcząć, ani prowadzić postępowania, nie mogą też być do niej kierowane wydane w sprawie rozstrzygnięcia.

Komisja w toku przeprowadzonego postępowania dowodowego ustaliła, że E. J. zmarł w dniu \_\_\_\_\_, a więc przed wydaniem decyzji przez Prezydenta m.st. Warszawy jak i Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie. Oznacza to, że decyzja z dnia 15 grudnia 2010 r. nr 452/GK/DW/2010 jak i 26 października 2011 r. nr KOC/448/Go/II Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie skierowane zostały do E. J. przy czym zostały wydane przez organ rozpoznający sprawę w I instancji jak i organ odwoławczy wobec osoby zmarłej.

W tym miejscu wskazać należy, iż kodeks postępowania administracyjnego nie zawiera normy, która by wprost regulowała kwestię skutków prawnych skierowania decyzji do osoby zmarłej. Podstawową regułą postępowania administracyjnego jest prowadzenie go wobec osób żyjących. W stosunku do osoby zmarłej nie można ani wszcząć postępowania, ani prowadzić postępowania, ani skierować do osoby zmarłej decyzji. Skoro w przedmiotowej sprawie doszło do wydania decyzji w stosunku do osoby zmarłej, to należy przyjąć, że jest ona obarczona wadą nieważności. Skierowana została bowiem do osoby niebędącej stroną w sprawie. Okoliczność śmierci strony, nawet jeśli nie jest znana organom administracji publicznej w dniu wydawania decyzji, nie zmienia faktu, iż rozstrzygnięcie wydane zostało w stosunku do osoby nieżyjącej, która w chwili ich wydania nie miała już przymiotu strony.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że skierowanie decyzji do osoby zmarłej, która w chwili wydania decyzji nie miała już przecież przymiotu strony, jest wadliwością decyzji powodującą stwierdzenie jej nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. Zatem rozstrzygnięcie takie jest obarczone wadą nieważności i powinno być usunięte z obrotu prawnego, aby nie wywoływało skutków prawnych (tak wyroki NSA: z 27 kwietnia 1983 r., II SA 261/83, OSP 1984, z. 5, poz. 108; z 14 stycznia 2001 r., I SA 2462/99, LEX nr 82653; z 20 września 2002 r., I SA 428/01, OSP 2004, z. 3, poz. 33; a także wyroki NSA: z 11 marca 2008 r., I OSK 1959/06; z 30 września 2009 r., I OSK 1429/08; z 08 lutego 2011 r., II OSK 99/10; z 27 października 2011 r., I OSK 1876/10; z 06 czerwca 2012 r., I OSK 829/11; z 22 stycznia 2014 r., I OSK 708/12; z 18 lutego 2016 r., I OSK 1150/14 – dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Zauważyć przy tym należy, że w dotychczasowym orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w sprawach dotyczących rozstrzygnięć niniejszej Komisji w kwestii dot. decyzji skierowanych wobec osoby zmarłej sąd podzielał zapatrywania Komisji co do oceny, że wystąpienie takiej okoliczności stanowi kwalifikowaną wadę prawną w rozumieniu art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 lutego 2019 r. sygn. akt I SA/Wa 1041/18, w wyroku z dnia 2 kwietnia 2019 r. sygn. akt I SA/Wa 2143/18 oraz z 27 stycznia 2020 r. sygn. akt I SA/Wa 1777/18).

W kontekście powyższego należy podkreślić, że na gruncie niniejszej sprawy Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 maja 2004 r. sygn. akt. I SA 1764/02 zakwestionował wydane w sprawie orzeczenia organu właśnie z uwagi na okoliczność skierowania decyzji wobec zmarłego właściciela wyodrębnionego lokalu nr 5.

Wyraźnego uwypuklenia na gruncie niniejszej sprawy wymaga także treść wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2018 r. sygn. akt I SA/Wa 1759/16 który to, co nader istotne zapadł w stanie faktycznym o bardzo zbliżonym charakterze. W przedmiotowym bowiem postępowaniu sąd stwierdził nieważność decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 maja 2011 r. oraz decyzji tożsamego organu z dnia 8 kwietnia 2013 r. właśnie z powodu stwierdzenia kwalifikowanej wady określonej w treści art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. wobec skierowania rozstrzygnięcia to tożsamego zmarłego E

J Podkreślenia przy tym wymaga, że przedmiotowe postępowanie dot. przy tym tożsamej sfery uprawnień podmiotowych, tj. wpływających z faktu, iż ww. osoba jest współwłaścicielem wyodrębnionego lokalu mieszczącego się przy nieruchomości przy Wilczej 6 w Warszawie.

Mając zaś na uwadze okoliczność, że niniejsza decyzja została wydana dnia 15 grudnia 2010 r., zaś ww. decyzje Ministra w okresie późniejszym – w ocenie Komisji winno skutkować obraniem tożsamego kierunku właściwego rozstrzygnięcia w sprawie.

Nadmienić przy tym należy również, że w wyroku z dnia 19 lutego 2019 r. w sprawie sygn. akt I SA/Wa 1041/18 sąd trafnie wskazał, że na ocenę zaistnienia wad, o których mowa art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. nie ma wpływu to, czy organ wiedział o śmierci strony postępowania oraz czy jego niewiedza była zawiniona czy też nie. Powołany przepis nie nawiązuje do wiedzy organu o okolicznościach skutkujących nieważnością decyzji.

Komisja w powołanym wyżej zakresie w pełni aprobuje zapatrywanie sądu i uznaje je przy tym za własne.

W świetle powyższych ustaleń oraz rozważań teoretycznych w ocenie Komisji decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie została wydana z rażącym naruszeniem prawa, ponieważ skierowana została do osoby, która nie żyła w dacie jej wydania. Wskazana przesłanka wyczerpuje dyspozycje o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Konsekwencją tego było skierowanie decyzji 26 października 2011 r. nr KOC/448/Go/II Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie do osoby zmarłej i rażącego naruszenia przepisów art. 10 § 1 k.p.a., art. 28 k.p.a. oraz art. 30 § 4 k.p.a.

Niezależnie od wykazanej wyżej okoliczności skierowania decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie w niniejszej sprawie do osoby zmarłej należy również zauważyć, że organ odwoławczy ponadto nie dostrzegł przy tym również faktu, że kontrolowana decyzja Prezydenta m.st. Warszawy także skierowana została do osoby zmarłej – E J i wydano przy tym, pomimo istnienia ww. wady kwalifikowanej decyzję utrzymującą w mocy decyzję Prezydenta.

W takim zaś przypadku wydanie przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze rozstrzygnięcia utrzymującego w mocy decyzje organu I instancji zawierającego kwalifikowaną wadę określoną w treści art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. także stanowi przy tym o rażącym naruszeniu przepisów prawa w myśl art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. przez organ odwoławczy w niniejszej sprawie.

Nadmienić przy tym należy, że w wyroku z dnia 23 listopada 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 1415/10 wskazał, że „ (...) Wada powodująca nieważność decyzji może tkwić w decyzji organu pierwszej instancji, a wówczas uzasadnione będzie stwierdzenie nieważności nie tylko tej decyzji, ale także decyzji organu odwoławczego, co najmniej z tego powodu, że utrzymano nią w mocy decyzję dotkniętą wadą nieważności.”

W wyroku z dnia 10 stycznia 2001 r. sygn. akt I SA 1790/99 Naczelny Sąd

Administracyjny zawarł tezę, iż organ właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji wydanej w postępowaniu odwoławczym jest jednocześnie uprawniony do stwierdzenia nieważności decyzji organu pierwszej instancji, jeżeli decyzja ta jest dotknięta jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 KPA. Zdaniem Sądu, wprowadzie wniosek skarżącego o stwierdzenie nieważności został tak sformułowany, że wskazywał tylko na decyzję organu pierwszej instancji, to jednak okoliczność, iż ww. decyzja została utrzymana w mocy decyzją organu odwoławczego nie mogła być pominięta. W przypadku bowiem, gdy sprawa została ostatecznie załatwiona decyzją organu II instancji, nie ma podstawy prawnej do orzekania jedynie o zgodności ważności decyzji pierwszoinstancyjnej (por. wyrok NSA z 19 września 2000 r., sygn. akt I SA 633/00), a tym samym kiedy żądanie dotyczy decyzji organu pierwszej instancji nie można w postępowaniu nieważnościowym pominąć decyzji organu II instancji, skoro w danej sprawie taka decyzja zapadła.”

Tożsame stanowisko w omawianej wyżej kwestii poruszono również w wyroku WSA w Krakowie z dnia 19 marca 2019 r. sygn. akt. II SA/Kr 28/19, WSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2017 r. sygn. akt II SA/Wa 668/17, WSA w Krakowie z dnia 27 września 2016 r. sygn. akt III SA/Kr 461/16, WSA w Warszawie z dnia 24 stycznia 2013 r. sygn. akt I SA/Wa 1795/12, WSA w Krakowie z dnia 7 listopada 2012 r. sygn. akt III SA/Kr 523/12, wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lutego 2012 r. sygn. akt I SA/Wa 89/11, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2001 r. sygn. akt I SA 1790/99, Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2000 r., OPK 12/00 i wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 sierpnia 1997 r. w sprawie sygn. akt IV SA 1520/95.

W ocenie Komisji w przedmiotowej sprawie organ odwoławczy zaniechał dokonania prawidłowej kontroli instancyjnej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy.

W ocenie Komisji decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 26 października 2011 r. sygn. akt KOC/448/Go/11 została wydana z rażącym naruszeniem prawa tj. art. 10 § 1 k.p.a., art. 28 k.p.a. oraz art. 30 § 4 k.p.a. przy czym zostały spełnione łącznie trzy przesłanki warunkujące stwierdzenie nieważności ww. decyzji, tj. oczywistość naruszenia prawa, charakter tych przepisów oraz racje ekonomiczne przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Nadto należy również zauważyć, że w toku dokonanej kontroli instancyjnej Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie uchyliło pkt. 6 i 7 (z wyjątkiem zdania pierwszego) przedmiotowej decyzji. W tym zakresie organ odwoławczy m.in. dokonał zmianę uzasadniał okolicznością, że w decyzji wydanej na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego

warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279) wykluczonym było orzekanie o zagadnieniach stricte cywilne prawnych.

Niemniej organ odwoławczy nie dostrzegł przy tym okoliczności, że w pkt. 11 kontrolowanej decyzji organ I instancji zawarł sformułowanie, że umowa o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu przed upływem terminu, na jaki została zawarta, jeżeli użytkownik wieczysty nie przestrzega warunków określonych w punkcie 10, a także wtedy, gdy korzysta z terenu w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie; natomiast w pkt. 13 decyzji wskazano, iż prawa i obowiązki użytkowników wieczystych nie wymienione w niniejszej decyzji regulują przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz kodeksu cywilnego.

W kontekście powyższego należy zauważyć, że stosowanie decyzji administracyjnej jako władczej formy działania organów administracji wynikać musi z wyraźnej podstawy wynikającej z obowiązujących przepisów prawa. W związku z tym oceniając legalność decyzji reprivatyzacyjnej, rozważyć należy czy tego rodzaju elementy mogły być objęte rozstrzygnięciem administracyjnym podejmowanym na podstawie dekretu.

Zgodnie z art. 27 u.g.n. sprzedaż nieruchomości albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego. Oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste i przeniesienie tego prawa w drodze umowy wymaga wpisu w księdze wieczystej.

Z powyższego wynika, że ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w trybie przepisów dekretu przebiega w dwóch etapach.

Po pierwsze w toku postępowania administracyjnego organ bada materialnoprawne przesłanki ustanowienia tego prawa (art. 7 ust. 1 i ust. 2) i w przypadku spełnienia tych przesłanek wydaje decyzję administracyjną o ustanowieniu tego prawa na rzecz oznaczonych w decyzji osób.

Następny etap prowadzony jest na gruncie cywilnoprawnym i kończy się zawarciem stosownej umowy w formie aktu notarialnego, pomiędzy gminą i osobą uprawnioną z decyzji.

Przepisy dekretu nie zawierają regulacji stanowiących podstawę do kształtowania w decyzji administracyjnej obowiązków przyszłego użytkownika wieczystego związanych, ustanawianiem służebności, przenoszeniem własności budynków wzniesionych na gruncie dekretowym po dniu wejścia w życie tego dekretu, w ramach postępowania administracyjnego. Nie stanowią również podstawy do określania też innych warunków w zakresie przyszłej umowy ustanowienia użytkowania wieczystego, choćby dotyczących warunków jej rozwiązania.

Art. 7 ust. 3 dekretu stanowi, że w razie uwzględnienia wniosku gmina określi warunki



pod którymi umowa może zostać zawarta, jednakże określenie tych warunków - uregulowanych w przepisach kodeksu cywilnego - odnosić należy do etapu postępowania cywilnego, które będzie prowadzone po wydaniu decyzji. Takie zapatrywanie zostało również wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 marca 2020 r. sygn. akt I SA/Wa 1821/18).

W ramach tego drugiego etapu gmina rozstrzyga o warunkach zawarcia umowy, a więc również o prawach i obowiązkach stron umowy (pkt. 13 decyzji) jak i o warunkach odpowiedzialności strony przyszłej umowy w przypadku nieprawidłowego wykonania umowy skutkującego jej rozwiązaniem (pkt. 11 decyzji).

Dopiero wówczas możliwe jest wiążące ustalenie praw i obowiązków stron umowy, m.in. poprzez odpowiednie odesłania do przepisów kodeksu cywilnego jak i sankcji skutkującej rozwiązaniem umowy przed jej upływem w przypadku korzystania z gruntu w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie.

Skoro normy prawa materialnego nie przewidziały w tym zakresie kompetencji orzeczniczych organów administracji publicznej to sprawa ta w myśl art. 2 § 3 k.p.c. należy do drogi postępowania cywilnoprawnego.

Istotne jest to, że decyzja jest elementem, którego treścią organy administracji publicznej a także strony będą związane w przypadku uzyskania przez tę decyzję waloru ostateczności. Będzie ona więc również wiążąca przy formułowaniu umowy o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego, której zawarcie ma nastąpić w jej wykonaniu.

Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny, który w postanowieniu z dnia lutego 1997 r. (I SA 264/97, ONSA 1997, nr 4, poz. 182) stwierdził, że ani czynności udziału w zawarciu aktu notarialnego ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, ani czynności negocjacyjne poprzedzające zawarcie takiej umowy nie są czynnościami z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368).

Oznacza to, że Prezydent m.st. Warszawy nie mając kompetencji wynikających z art. 6 k.p.a. ani podstaw w przepisach prawa materialnego ukształtował w sposób władczy elementy przyszłego stosunku cywilnoprawnego.

W niniejszej zaś sprawie Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie pomimo dokonanej kontroli instancyjnej z uwagi na eliminację pkt. 6 i 7 kontrolowanej decyzji nie dostrzegło przy tym, że także i pkt. 11 i 13 decyzji Prezydenta m.st. Warszawy zawiera tożsame uchybienia.

Z tego względu w tym zakresie utrzymana w mocy decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie decyzja Prezydenta m.st. Warszawy obarczona jest



kwalifikowaną wadą prawną z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (wydana została bez podstawy prawnej) skutkującą jej nieważnością. Prezydent w decyzji administracyjnej ukształtował prawa i obowiązki przyszłego użytkownika wieczystego oraz wprowadził sankcję umożliwiającą jej przedwczesne rozwiązanie, podczas gdy właściwą drogą do ich ukształtowania jest stosunek cywilnoprawny. Organ odwoławczy nie dostrzegł przy tym przedmiotowego naruszenia prawa przy czym naruszył również i w tym zakresie treść przepisów art. 138 § 1 pkt. 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania decyzji z uwagi na utrzymanie w mocy elementu rozstrzygnięcia organu I instancji naruszającego prawo.

Ponadto Komisja w pełni przy tym aprobuje stanowisko Społecznej Rady przy Komisji wyrażone w opinii z dnia 4 listopada 2020 r. W ocenie Komisji przedmiotowa opinia w wyczerpujący i trafny sposób odniosła się do wszystkich istotnych okoliczności niniejszej sprawy.

Dlatego też, wobec kompletności i trafności rozważań zawartych w opinii Komisja uznaje je przy tym za własne.

Dlatego też wydanie przedmiotowej decyzji stanowi podstawę do jej eliminacji w drodze stwierdzenia nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 38 ust. 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 3a w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

## **2. Podstawy stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej**

W ocenie Komisji koniecznym jest stwierdzenie nieważności decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 26 października 2011 r. nr KOC/448/Go/II z powodu wystąpienia przesłanki wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa określonej w treści art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a.

Zgodnie z treścią art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

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

- 1) utrzymuje w mocy decyzję reprivatyzacyjną albo
- 2) uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo, uchylając tę decyzję, umarza postępowanie w całości albo w części, albo

2a) uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości albo w części i zawiesza postępowanie w przypadku przeszkody uniemożliwiającej dalsze prowadzenie postępowania i wydanie decyzji, albo

3) uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi, który wydał ostateczną decyzję reprivatyzacyjną, jeżeli decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, albo

3a) stwierdza nieważność decyzji reprivatyzacyjnej lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego lub w przepisach szczególnych, albo

4) jeżeli decyzja reprivatyzacyjna wywołała skutki prawne, o których mowa w art. 2 pkt 4, stwierdza jej wydanie z naruszeniem prawa i wskazuje okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić albo stwierdzić nieważności, albo

5) umarza postępowanie rozpoznawcze.

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

1) dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe;

2) decyzja reprivatyzacyjna została wydana w wyniku przestępstwa;

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

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

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

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

- 5) przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej było rażąco sprzeczne z interesem społecznym, w szczególności jeżeli nastąpiło w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej;
- 6) wydanie decyzji reprivatyzacyjnej doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym lub skutków sprzecznych z celem, dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste, w szczególności do zastosowania uporczywie lub w sposób istotnie utrudniający korzystanie z lokalu w nieruchomości warszawskiej groźby bezprawnej, przemocy wobec osoby lub przemocy innego rodzaju w stosunku do osoby zajmującej ten lokal;
- 7) decyzja reprivatyzacyjna została wydana pomimo przyznania, na podstawie przepisów odrębnych, świadczenia w związku z przejściem własności nieruchomości;
- 8) decyzja reprivatyzacyjna dotyczy osoby prawnej powstałej przed dniem 1 września 1939 r., której akcje lub udziały objęto w sposób niezgodny z prawem.

Według Komisji w niniejszej sprawie zachodzą przesłanki determinujące konieczność stwierdzenia nieważności decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie, wskazane w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. tj. wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa bowiem ww. organ skierowało ją wobec osoby nieżyjącej E1 . . . . . raz ponadto utrzymało w mocy rozstrzygnięcie organu I instancji które to również skierowane zostało do ww. osoby zmarłej – a więc także zostało wydane z rażącym naruszeniem prawa.

Nadmienić przy tym należy, że w sprawach o zbliżonym stanie faktyczny tożsama podstawa prawna rozstrzygnięcia uzyskała aprobatę Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, tj. w przywoływanych już sprawach o sygn. akt I SA/Wa 1041/18 oraz z I SA/Wa 1777/18.

### **3. Brak nieodwracalnych skutków prawnych**

Uregulowania zawarte w ustawie z 9 marca 2017 r., stanowią modyfikację trybów szczególnych istniejących już w polskim systemie prawnym - w szczególności chodzi tu o instytucję stwierdzenia nieważności decyzji przewidzianą w art. 156 k.p.a. Uprawnienia nadane Komisji, stanowią nowy - szczególny jurysdykcyjny tryb postępowania administracyjnego - wywodzący się co prawda z instrumentów funkcjonujących w ramach k.p.a. - posiadając jednak wyraźną autonomię w zakresie przedmiotowym, ukierunkowaną ściśle na usuwanie skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich.

Jednym z tego przykładów jest z pewnością przyjęcie pierwszej na gruncie prawa administracyjnego definicji legalnej pojęcia „nieodwracalnych skutków prawnych”.

Zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. 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.

Ustawowa definicja nieodwracalnych skutków prawnych nawiązuje zatem w sporej mierze do pojęcia nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu przepisu art. 156 § 2 k.p.a., które zostało określone w drodze wykładni i od dawna funkcjonuje w orzecznictwie sądów administracyjnych. Sama definicja przewidziana w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. jest dwuelementowa - gdzie najpierw określono zasadę, a następnie wyjątki od niej. I tak - o nieodwracalności skutków prawnych nie można mówić w przypadku przeniesienia prawa własności albo prawa użytkowania wieczystego na osobę trzecią, jeśli nastąpiło to nieodpłatnie lub na rzecz nabywcy cechującego się złą wiarą, lub zagospodarowania nieruchomości na cele publiczne.

W świetle powyższego kontrolowana decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Nieruchomość gruntowa położona w Warszawie przy ul. Wilczej 6 objęta przedmiotem niniejszego postępowania nie została zbyta na rzecz osób trzecich. Nie zawarto także umowy o oddanie ww. gruntu w użytkowanie wieczyste. Jak wynika z działu II księgi wieczystej prowadzonej dla przedmiotowej nieruchomości, jedynym właścicielem nieruchomości (za wyjątkiem wyodrębnionych lokali) jest w dalszym ciągu Miasto Stołeczne Warszawa (stan na dzień 30 listopada 2020 r.).

Powyższe pozwala na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. stwierdzić nieważność decyzji reprivatyzacyjnej w przypadku zaistnienia przesłanek pozytywnych wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. lub przepisach szczególnych, w tym m.in. przepisach samej ustawy z dnia 9 marca 2017 r. bez odwoływania się do przesłanek negatywnych z art. 156 § 2 k.p.a. w związku z art. 158 § 2 k.p.a. Przy stwierdzeniu nieważności decyzji na mocy art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 9 marca, zastosowanie znajdzie bowiem definicja nieodwracalnych skutków prawnych z art. 2 pkt 4 tejże ustawy.

Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a., z wyłączeniem art. 8 § 2, art. 13, art. 25, art. 31, art. 96a-96n, art. 114-122h, art. 127-144 i art. 156 § 2 tej ustawy.

Kluczowe znaczenie przy tym ma posłużenie się w art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. słowem „odpowiednio”.

W doktrynie i judykaturze nie budzi wątpliwości, że "odpowiednie stosowanie" przepisów prawa oznacza bądź stosowanie odnośnych przepisów bez żadnych zmian do innego za-

kresu odniesienia, bądź stosowanie ich z pewnymi zmianami, bądź też niestosowanie tych przepisów do innego zakresu odniesienia" (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 sierpnia 2006 r. sygn. akt III CZP 56/06, OSNC 2007, Nr 3, poz. 43). Stosowanie "odpowiednie" oznacza w szczególności niezbędną adaptację (i ewentualnie zmianę niektórych elementów) normy do zasadniczych celów i form danego postępowania, jak również pełne uwzględnienie charakteru i celu postępowania oraz wynikających stąd różnic w stosunku do uregulowań, które mają być zastosowane (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 września 1995 r. sygn. akt III CZP 110/95, OSNC 1995 r., z. 12, poz. 177). Analizując treść art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 9 marca 2017 r., należy stwierdzić, że - biorąc pod uwagę charakter postępowania rozpoznawczego przed Komisją - zastosowanie winien znaleźć przepis ustawy z dnia 9 marca 2017 r. określający definicję nieodwracalności skutków prawnych, bez odwoływania się do rozumienia tego pojęcia funkcjonującego w ramach art. 156 § 2 w zw. z 158 § 2 k.p.a.

W pierwszym rzędzie, w stosowaniu prawa należy zawsze odnosić się do przepisów zawartych wprost w ramach ustawy. Dopiero w dalszej kolejności, w zakresie nieuregulowanych przepisami konkretnego aktu normatywnego, zastosowanie znajdą przepisy k.p.a. A zatem art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., jako *lex generalis*, w sprawach nieuregulowanych ustawą z dnia 9 marca 2017 r. nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. Odpowiednie stosowanie przepisów nie może jednak naruszać istoty postępowania przed Komisją i możliwych form rozstrzygnięć, jakie zostały przez ustawodawcę przewidziane w art. 29 ust. 1 – 4 ustawy dnia 9 marca 2017 r. Kwestia pojęcia nieodwracalności skutków prawnych, jak już wielokrotnie zauważono, została zaś uregulowana przepisami ustawy z dnia 9 marca 2017 r. To wszystko powoduje, że w pierwszej kolejności zastosowanie znajdować będą zawsze normy przewidziane ustawą, dopiero zaś w przypadku braku stosownych norm, zastosowanie i to zasadniczo dopiero po ustaleniu, czy konkretny przepis znajdzie zastosowanie wprost, z modyfikacjami - będą miały przepisy k.p.a.

Reasumując Komisja stwierdziła, że weryfikowana decyzja reprivatyzacyjna nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych.

#### **4. Strony postępowania**

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

Zasadą jest, że ustalenie interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym następuje w toku postępowania, przy zachowaniu reguł prawa obrony przyznanej przepisami prawa

procesowego. Wprawdzie postępowanie w przed tut. komisją jest odrębnym postępowaniem, to nie do przyjęcia jest, że obowiązują inne reguły ochrony interesu prawnego. Interes prawny ma strona (strony) postępowania reprivatyzacyjnego, jednostki, których pozbawiono prawa do udziału w postępowaniu zwykłym oraz jednostki, których interes prawny wynika z następstwa prawnego, zarówno co do stron uczestniczących w postępowaniu, jak i pozbawionych tego udziału (por. wyrok NSA z dnia 10 lutego 2009 r., sygn. akt I OSK 329/08).

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

W kontekście powyższego należy nadmienić, że w treści wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 maja 2001 r. sygn. akt I SA 1911/99 co nader istotne, zapadłego na gruncie niniejszej sprawy jednoznacznie wskazano, że organ procedujący w sprawie słusznie potraktował jako strony toczącego się postępowania wnioskodawcę oraz właścicieli wyodrębnionych lokali mieszkalnych w budynku przy ul. Wilczej 6 w Warszawie będących równocześnie współużytkownikami wieczystymi tego gruntu.

Tożsame zapatrywania powtórzono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 maja 2004 r. sygn. akt I SA 1764/02 - który również zapadł na gruncie niniejszej sprawy. W uzasadnieniu wyroku m.in. wskazano, że w sprawie wiążący jest pogląd wyrażony w treści wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 maja 2001 r. sygn. akt I SA/ 1911/99, że stronami postępowania nadzorczego jest były właściciel nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Wilczej 6 oraz właściciele lokali mieszkalnych w budynku wzniesionym na gruncie tej nieruchomości, będący równocześnie współużytkownikami wieczystymi tego gruntu.

W ocenie Komisji stroną przedmiotowego postępowania dot. nieruchomości jest każdy podmiot, któremu aktualnie przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości objętej przedmiotem postępowania prowadzonego przez Komisję. Zapatrywanie wynika przy tym z faktu, że właściciele wyodrębnionych lokali posiadają uprawnienia właściciela do części wspólnych budynku i urządzeń i ponadto są współużytkownikami wieczystymi gruntu, co do którego zgłoszono roszczenia dekretowe. W takim zaś przypadku w ocenie Komisji prawa właścicieli wyodrębnionych lokali winny być także uwzględniane w toczącym się

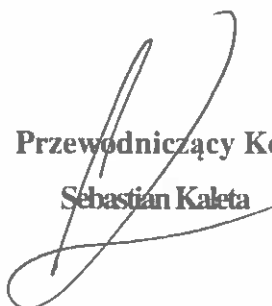
postępowaniu, bowiem wskazane uprawnienia mogą pozostawać w kolizji z prawami beneficjenta decyzji reprivatyzacyjnej.

Z uwagi na powyższe za strony postępowania należało uznać beneficjenta decyzji reprivatyzacyjnej C J D - Z oraz właścicieli i współwłaścicieli wyodrębnionych lokali przy nieruchomości przy ul. Wilczej 6 w Warszawie tj. M J. E B , M S. K P. , A R , K a R , R t B , J: N: , C N , A / M: , I J. , l A J. , M Z J , I K , L Z J: , A: . Ź H Ź S K , B: K , R K i Z K

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 oraz Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie.

## 5. Konkluzja

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa w związku z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego orzeczono jak wstępie.

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



### **Pouczenie:**

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 16 k.p.a.). Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sadu 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) złotych zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 221 poz. 2193, z późn. zm.).

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

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

5. W myśl zaś art. 16 ust. 3 i 4 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.