



Komisja do spraw reprivatyzacji  
nieruchomości warszawskich

W nagłówku w lewym górnym rogu znajduje się logo Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich zawierające godło państwa polskiego i podkreślenie nazwy organu w formie miniaturki flagi RP

Warszawa, 21 listopada 2023 r.

Sygn. akt KR II R 23/23

DECYZJA NR KR II R 23/23

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Sebastian Kaleta

Członkowie Komisji

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

na posiedzeniu niejawnym w dniu 21 listopada 2023 r.

po rozpoznaniu sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 września 2011 r. nr 361/GK/DW/2011 ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego do niezabudowanego gruntu nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Francuskiej 30 (dawny hip. nr 4495-Praga), opisanego w ewidencji gruntów jako działki ewidencyjne nr 124/2 o powierzchni 8 m<sup>2</sup> oraz nr 124/3 o powierzchni 2

m<sup>2</sup> położonych w obrębie 3-01-04, dla których obecnie prowadzona jest księga wieczysta nr , przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie XV Wydział Ksiąg Wieczystych,

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, Prokuratora Prokuratury Regionalnej w Warszawie, H D M, M M

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a w zw. 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 r. poz. 795; dalej: ustawa z dnia 9 marca 2017 r.) w związku z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia

14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735: 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 1 września 2011 r., nr 361/GK/DW/2011.

## UZASADNIENIE

Przebieg postępowania administracyjnego przed Komisją do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich

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 sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 września 2011 r. nr 361/GK/DW/2011 ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego do niezabudowanego gruntu nieruchomości położonej w Warszawie

przy ul. Francuskiej 30 (dawny hip. nr 4495-Praga), opisanego w ewidencji gruntów jako działki ewidencyjne nr 124/2 o powierzchni 8 m<sup>2</sup> oraz nr 124/3 o powierzchni 2 m<sup>2</sup> położonych w obrębie 3-01-04, dla których obecnie prowadzona jest księga wieczysta nr , przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie XV Wydział Ksiąg Wieczystych.

Postanowieniem z 28 czerwca 2023 r., Komisja, na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., postanowiła zawiadomić właściwe organy administracji oraz sądy o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego.

Postanowieniem z 28 czerwca 2023 r., Komisja zwróciła się do Społecznej Rady przy Komisji o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 1 września 2011 r. nr 361/GK/DW/2011.

Rada Społeczna w dniu 16 listopada 2023 r. wydała opinię nr. Wniosła o stwierdzenie nieważności i wyeliminowanie z obiegu prawnego decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 361/GK/DW/2011 r. z 1 września 2011 r. jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa.

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

Wyżej wymienione postanowienia oraz zawiadomienie zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości 7 lipca 2023 r.

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

Postanowieniem z 21 maja 2018 r. na podstawie art. 24 a ust. 1 i 4 w zw. z art. 16 ust. 3 ustawy Komisja zabezpieczyła czynności sprawdzające dotyczące nieruchomości położonej w Warszawie przy ul Francuskiej 30 poprzez nakazanie wpisu w księdze wieczystej (działka nr 124/2 i dz. nr 124/3) ostrzeżenia o podjęciu czynności sprawdzających przez Komisję. Postanowieniem z 28 czerwca 2023 r., na podstawie art. 23 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., Komisja, zabezpieczyła postępowanie rozpoznawcze poprzez nakazanie wpisu w księdze wieczystej nr (działki nr 124/2 i nr 124/3) zakazu zbywania lub obciążania nieruchomości. Postanowienie o zabezpieczeniu zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości 10 lipca 2023 r.

Zawiadomieniami z 29 sierpnia 2023 r., 26 października 2023 r. poinformowano o wyznaczeniu nowego terminu rozpatrzenia sprawy ze względu na szczególnie skomplikowany stan sprawy, obszerny materiał dowodowy oraz konieczność zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu. Kolejny terminy rozpatrzenia sprawy wyznaczono odpowiednio do 28 października 2023 r., 28 grudnia 2023 r. Zawiadomienie udostępniono w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości 31 sierpnia 2023 r., 27 października 2023 r.

W dniu 30 sierpnia 2023 r. akta sprawy KR II R 23/23 wraz z załączonym materiałem dowodowym zostały udostępnione, celem zapoznania się radcy prawnemu M N-S - pełnomocnikowi strony postępowania H D M.

Zawiadomieniem z 26 października 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 zawiadomienie uznaje się za doręczone po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Zawiadomienie zostało ogłoszone w ww. biuletynie 27 października 2023 r.

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

**1. Opis nieruchomości**

Dawna nieruchomość hipoteczna przy ul. Francuskiej 30 była zabudowana budynkiem wybudowanym w 1938 r. Na nieruchomości znajdował się budynek: nowy, murowany, strop ogniotrwały, dach żelbetonowy, 3 kondygnacyjny, mieszkalny. Stan zerwany dach, strop, zniszczone ścianki działowe, rozbite szczyty budynku, remont możliwy. Budynek przy ul. Francuskiej 30 nie jest wpisany do rejestru zabytków województwa mazowieckiego, ale znajduje się na terenie układu-Saska Kępa wpisanego do rejestru zabytków nieruchomych decyzją Konserwatora Zabytków m.st. Warszawy z 2 kwietnia 1979 r. pod nr rej. A-942.

Nieruchomość w m.st. Warszawie Nr „4495-Praga” miała pow. 0,1001 ha, stanowiła działkę nr 6 wyłączoną z nieruchomości pod nazwą Kol.Saska Kępa Nr 3 D rej. hip W-1684 przy ul. Francuskiej, Walecznych.

W skład dawnej nieruchomości hipotecznej hip. 4495-Praga, zgodnie z rozliczeniem uprawnionego geodety M J P-S wchodziły następujące działki gruntu:

działka nr 98 część pow. 0,0008 ha, , drogi;

działki nr 124/2 pow. 0,0008 ha, (poprzedn.);

działka nr 124/3 pow. 0,0002 ha, (poprzedn.);

działka 124/4 pow. 0,0008 ha,;

działka nr 125 pow. 0,0665 ha,;

działka nr 130 pow. 308 m<sup>2</sup>, , zabudowana, wyodrębnione lokale;

działka nr 226 pow. 0,0002 ha, , zabudowana.

Przedmiotem kontrolowanej decyzji reprivatyzacyjnej Nr 361/GK/DW/2011 były działki oznaczone nr 124/2 i nr 124/3. Działka nr 124 podzieliła się. Decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z 27 lipca 2011 r. nr 16/2011 zatwierdzono projekt podziału nieruchomości uregulowanej w księdze wieczystej położonej przy ul. Francuskiej 32 oznaczonej nr ew. 124 na następujące działki: nr 124/1 o powierzchni 549 m<sup>2</sup> i nr 124/2 o powierzchni 8 m<sup>2</sup> i nr 124/3 o powierzchni 2 m<sup>2</sup>, nr 124/4 o powierzchni 24 m<sup>2</sup>.

Działki nr ew. 124/2 i nr 124/3 będące przedmiotem kontrolowanej decyzji reprivatyzacyjnej objęte są księgą wieczystą nr. (poprzedn.). Właścicielem działek jest D M – beneficjent decyzji reprivatyzacyjnej, po umownym zniesieniu z beneficjentem M M wspólności (Rep. A z 17 lipca 2015 r.).

Przedmiotem decyzji reprivatyzacyjnej nr 29/GK/DW/2009 poprzedzającej wydanie decyzji kontrolowanej były działki nr 125, co do której ustanowiono użytkowanie wieczyste oraz działka nr 226 część i nr 124 część, co do których odmówiono ustanowienia użytkowania wieczystego. Działka nr ew. 125 jest objęta księgą wieczystą nr Właścicielem działki jest D M - beneficjent decyzji reprivatyzacyjnej, po umownym zniesieniu z beneficjentem M M wspólności (Rep. A z 17 lipca 2015 r.)

Działka nr ew. 226 objęta jest księgą wieczystą nr. Właścicielem jest Miasto Stołeczne Warszawa.

## **2. Plan zagospodarowania przestrzennego**

Nieruchomość w dacie wydania decyzji reprivatyzacyjnej była objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego obszaru Saskiej Kępy, uchwalonym Uchwałą Rady m.st Warszawy Nr LXXXIII/2764/2006 z 19 października 2006 roku. Nieruchomość oznaczona symbolem 28 KZ1-M/UO tj. zabudowa jednorodzinna z usługami oświaty.

## **3. Pierwotny właściciel nieruchomości**

Tytuł własności nieruchomości warszawskiej Nr 4495-Praga położonej przy ul. Francuskiej i Walecznych pow. 1001 metrów uregulowany był wpisem jawnym na

imię S F P Z na mocy aktu z 14 września 1938 r. i wniosku z 8 lutego 1939 r. (zaświadczenie Sądu Okręgowego w Warszawie Wydział Hipoteczny z 27.VI 1947 r. Nr 7587/47).

Zgodnie z zaświadczeniem Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa w Warszawie z 27 lipca 2000 r. nr VI-1261/00 oraz zaświadczenia z 30 kwietnia 2003 r. L.Dz. 942/03 tytuł własności nieruchomości „Nieruchomość w m.st. Warszawie Nr 4495-Praga” inw. 3144 prawo własności nieruchomości o powierzchni 1001 metr.kw. wpisane jest na rzecz Skarbu Państwa, na wniosek z dnia 15 lipca 1975 r. dz.kw nr 5711/75 Nr Prez. T.III/6210/1114/75/RT i na podstawie decyzji Urzędu Dzielnicowego Warszawa-Wola z 6 czerwca 1975 r. Nr T-III.6210/141/75 R. W ww. zaświadczenie zaświadcza ponadto, że poprzedni właściciel nieruchomości to S F P Z, na mocy aktu z dnia 14 września 1938 r. Nr 9 tomu II księgi hipotecznej „Włociańska Kolonia we wsi Saska Kępa Nr 3-D” ujawnionego we wniosku niniejszej księgi z 8 lutego 1939 r.

#### **4. Objęcie w posiadanie**

Objęcie niniejszego gruntu w posiadanie przez Gminę m.st. Warszawy nastąpiło na podstawie rozporządzenia Ministra Odbudowy z 27 stycznia 1948 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Administracji w sprawie obejmowania gruntów przez gminę m. st. Warszawy (Dz.U. z 1948 r. Nr 6, poz. 43). Zgodnie z § 3 cytowanego rozporządzenia, grunty uważano za objęte w posiadanie z dniem wydania numeru organu urzędowego Zarządu Miejskiego, w którym zamieszczono ogłoszenie.

Objęcie niniejszego gruntu przez gminę nastąpiło w 11 kwietnia 1949 r., tj. z dniem ukazania się ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Nr 5 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy. Termin do złożenia wniosku upływał z dniem 11 października 1949 r.

#### **5. Wniosek dekretowy**

W aktach miejskich brak jest wniosku dekretowego.

Wydział Gospodarki Terenami Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie w piśmie z 4 września 1961 r. Nr GT-III-II-6/F/62/61 zawiadomił „odnośnie

nieruchomości położonej przy ul. Francuskiej 30 wniosek o przyznanie prawa własności czasowej został złożony”.

Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami w piśmie z 25 października 2000 r. kierowanym do M M wskazał, że w rejestrze wpływu wniosków dekretowych odnośnie zapisu dotyczącego złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej do nieruchomości hipotecznej 4495 Praga istnieje zapis o złożeniu przez adw. W, pełnomocnika S Z. Nie jest jednak możliwe podanie daty złożenia tego wniosku, ponieważ rejestr ten nie posiada rubryki, w którą wpisywano datę jego złożenia.

Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie Wydział Skarbu Państwa i Przekształceń Własnościowych pismem z 24 stycznia 2003 r. kierowanym do M M poinformował, że w rejestrze wpływu wniosków dekretowych znajdujących się w tutejszym wydziale istnieje zapis dotyczący złożenia w trybie art. 7 dekretu wniosku o przyznanie prawa własności czasowej do nieruchomości hipotecznej 4495-Praga położonej w Warszawie przy ul. Francuskiej 30 przez adw. W pełnomocnika S Z. Nie jest możliwe podanie daty złożenia tego wniosku, ponieważ rejestr ten nie posiada rubryki, w którą wpisywano datę jego złożenia.

Wojewoda Mazowiecki w piśmie z 28 kwietnia 2017 r. kierowanym do Prokuratury Regionalnej w Warszawie, do sprawy RP v Par 111.2017 wskazał, że w rejestrze wniosków dekretowych jest zapis dotyczący złożenia wniosku w trybie art. 7 dekretu do gruntu przy ul. Francuskiej 30 ozn. nr hip. 4495-Praga przez adw. W. Jednocześnie wskazał, że nie jest możliwe podanie daty złożenia wniosku i jego opłacenia, ponieważ rejestr nie posiada takich rubryk. Natomiast w piśmie z 29 maja 2017 r. Wojewoda Mazowiecki wskazał, że trudno wskazać wg jakiej systematyki były rejestrowane wnioski dekretowe w tzw. rejestrze wniosków dekretowych, czy była to kolejność wpływu, czy inna metoda.

W wykazie zbiorczym - karty rejestrowej wpływu wniosków dekretowych nadesłanej przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki znajduje się zapis dotyczący złożenia w trybie art. 7 dekretu wniosku. Wniosek ten został złożony przez adw. J W pełnomocnika S



Z. Wniosek zarejestrowany jest w rejestrze „własność czasowa 1949 r. od numer 2291 do 6290” pod numerem 3364, obok w tabeli o nazwie „ nasza data” widnieje zapis ”16.II”.

W dokumentach nadesłanych przez Archiwum Państwowe w Warszawie w zespole archiwalnym 72/3 p.n. Akta Miasta Warszawy, Zarząd Miejski m.st. Warszawy, Zarząd Nieruchomości miejskich sygnatura 36, karta 392 znajduje się dokument datowany na 2 czerwca 1947 r. wystawiony przez właściciela hipotecznego dr S Z zatytułowany „pełnomocnictwo procesowe”. S Z, w dokumencie tym napisał „upoważniam w myśl art. 91 k.p.c. adwokata J W zamieszkałego w Warszawie do zastępowania mnie we wszystkich moich sprawach”. Okręgowa Rada Adwokacka w Warszawie pismem z 21 czerwca 2017 r. załączonym do sprawy RPA Pa.111.2017 poinformowała, że jak wynika z akt osobowych adw. J W został wpisany na listę adwokatów w 1947 r. i do końca 1963 r. wykonywał zawód adwokata.

#### **6. Posiadanie nieruchomości**

Wydział Administracji Nieruchomości Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy zaświadczeniem z 18 września 1947 r. Nr 4-42-VII.13055/47 zaświadczyło, że nieruchomość przy ul. Francuskiej 30 nr hip. 4495 Praga stanowiąca własność S F P Z nie została objęta w zarząd przez Wydział Administracji Nieruchomości.

#### **7. Następstwo prawne po właścicielu hipotecznym**

Z analizy zgromadzonej dokumentacji wynika, że Sąd dwukrotnie orzekł o nabyciu spadku po S Z.

Sąd Powiatowy dla m. Krakowa w Krakowie postanowieniem z 13 lutego 1968 r. sygn. akt II Ns II stwierdził, że spadek po S Z w całości nabyła jego żona Z z M – Z. Sąd Rejonowy dla Krakowa Śródmieścia w Krakowie postanowieniem z 6 listopada 1989 sygn. akt I Ns orzekł: punkt I - spadek po S Z na podstawie ustawowego porządku dziedziczenia nabyła wprost żona Z Z w całości; punkt II spadek po Z Z na podstawie testamentu z 11 września 1987 r. nabyli J W i T W po ½ części.

Ww. postanowienie w zakresie punkt II zmieniono postanowieniem z 24 sierpnia 1994 r. poprzez stwierdzenie nabycia spadku po Z Z na podstawie testamentu z 11 września 1987 r. przez J W i T W po 1/6 części oraz na mocy testamentu

własnoręcznego z 22 stycznia 1983 r. przez K M w 2/3 części. (Sąd Rejonowy dla Krakowa Śródmieścia w Krakowie sygn. akt I Ns).

#### **8. Stosunki własnościowe**

Nieruchomość warszawska dawna księga hipoteczna Nr hip. 4495 - Praga, położona przy ul. Francuskiej 30 w Warszawie znajduje się na terenie objętym działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 dalej: „dekret”).

Z dniem 21 listopada 1945 r., to jest z dniem wejścia w życie dekretu, grunty nieruchomości warszawskich, w tym grunt przedmiotowej nieruchomości na podstawie art. 1 dekretu przeszły na własność Gminy m.st. Warszawy, a w 1950 r., z chwilą likwidacji gmin - na własność Skarbu Państwa.

Nieruchomość przy ul. Francuskiej 30, działka nr ew. 104/1 o pow. 308 m<sup>2</sup> zabudowana budynkiem mieszkalnym, 27 maja 1990 r. stała się własnością Gminy Dzielnicy Praga Południe w Warszawie, co potwierdził Wojewoda Warszawski decyzją nr 10422 z 10 września 1991 r.

W dniu 30 lipca 1975 r. dokonano wpisu prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa (zawiadomienie sądu wieczystoksięgowego z 28 sierpnia 1975 r.) Decyzją Wojewody Mazowieckiego z 9 października 1995 r. Nr 47320 dz. nr 125 stała się własnością Dzielnicy Gminy Warszawa - Praga z mocy prawa z dniem 27 maja 1990 r.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z 4 lipca 2008 r. Nr 407 stwierdził nieważność decyzji Wojewody Warszawskiego z 10 września 1991 r. Nr 10422 stwierdzającej nabycie przez Gminę Dzielnice Praga Południe z mocy prawa nieodpłatnie nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Francuskiej 30 oznaczonej w ewidencji gruntów w jednostce Praga Południe obręb ewidencyjny 127 nr działki 104/1 uregulowanej w KW nr, zabudowanej budynkiem mieszkalnym z wyłączeniem 6 lokali sprzedanych, w części dot. budynku mieszkalnego oraz odmówił stwierdzenia nieważności ww. decyzji w części dotyczącej gruntu.

#### **9. Postępowanie dekretowe**

Decyzją Prezydium Rady Narodowej z 10 marca 1955 r. nr ST/TN-15/F/10/55 odmówiono przyznania S Z prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej przy ul. Francuskiej 30, oznaczenie Nr hip. 4495 Praga, z jednoczesnym przejściem na własność Państwa wszystkich budynków na gruncie.

Decyzją Ministra Gospodarki Komunalnej z 17 maja 1955 r. utrzymano orzeczenie PRN. Nieznany jest numer i sygnatura decyzji, gdyż w aktach własnościowych brak jest tego dokumentu. Fakt jego złożenia potwierdzają pisma: pismo Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z 24 lipca 1967 r., pismo Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z 28 maja 1969 r., pismo Kierownika Oddziału Ustalania Własności z 25 września 1972 r., stwierdzenie Urzędu Dzielnicowego Warszawa Wola z 13 stycznia 1975 r., notatka służbowa z 28 stycznia 1999 r.

Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy Wydział Gospodarki Komunalnej decyzją z 20 października 1972 r. nr GKM.VI.610/37/72 przekazało nieruchomości zabudowaną przy ul. Francuskiej 30 hip. 4495 w użytkowanie Zarządowi Budynków Mieszkalnych Warszawa Praga Południe.

Decyzją Urzędu Dzielnicowego Warszawa-Wola Wydział Terenów z 6 czerwca 1975 r. Nr T.III.6210/141/75/RT na podstawie art. 7, art. 5 i art. 8 dekretu odmówiono S Z przyznania prawa użytkowania wieczystego do gruntu położonego w Warszawie przy ul. Francuskiej 30, oznaczonego nr hip. 4495-Praga powierzchni 1001 m<sup>2</sup>, z jednoczesnym przejściem na własność Państwa wszystkich budynków na gruncie (budynek nie jest domem jednorodzinny ani małym domem mieszkalnym w rozumieniu ustawy o wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokalami domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielni mieszkaniowych).

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z 5 sierpnia 2002 r. KOC 2122/GO/01 stwierdziło nieważność decyzji Naczelnika Dzielnicy Warszawa Wola z 6 czerwca 1975 r. Nr T.III.6210/141/75/ET jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa oraz jako wydanej w sprawie już zakończonej uprzednio decyzją ostateczną. W uzasadnieniu wskazano, że organ I instancji orzekł na podstawie kryteriów nie wskazanych w dekrecie, ponadto zakwestionowana decyzja została wydana w sprawie już rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną, a mianowicie decyzją Ministra Gospodarki Komunalnej z 17 maja 1955 r. utrzymującą w mocy orzeczenie PRN z 10 marca 1955 r.

Minister Infrastruktury decyzją z 31 marca 2004 r. BO.5.3/813-R-895/03 stwierdził nieważność orzeczenia PRN z 10 marca 1955 r. oraz decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej z 17 maja 1955 r. odmawiających prawa własności czasowej do nieruchomości przy ul. Francuskiej 30, z uwagi na nieustalenie i brak wyjaśnienia czy korzystanie z przedmiotowego gruntu jest rzeczywiście sprzeczne z jego przeznaczeniem w ówczesnie obowiązującym planie zagospodarowania

przestrzennego, skoro nieruchomości ta była zabudowana budynkiem mieszkalnym; jednocześnie nie stwierdzono nieodwracalnych skutków w odniesieniu do lokali w budynku i działki gruntu na którym postawiony jest budynek.

Minister Infrastruktury, po ponownym rozpoznaniu sprawy decyzją z 17 sierpnia 2004 r. BO.5.3/813-WP-1019/04 utrzymał w mocy swoją decyzję z 31 marca 2004 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 6 września 2005 r. sygn. akt I SA/WA 1578/04 uchylił decyzję Ministra Infrastruktury z 17 sierpnia 2004 r. BO.5.3/813-WP-1019/04 oraz z 31 marca 2004 r. BO.5.3.813-R-895/03.

Minister Budownictwa decyzją z 13 listopada 2006 r. znak BO3j/786-5 stwierdził nieważność decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej z 17 maja 1955 r. i orzeczenia PRN z 10 marca 1955 r. odmawiających prawa własności.

Minister Budownictwa decyzją z 29 maja 2007 r. znak BO3h/786-WP-251/06 utrzymał w mocy swoją decyzję z 13 listopada 2006 r.

**10.** Sprzedaż i darowizna roszczeń przed decyzją reprivatyzacyjną  
Umową majątkową małżeńską z 19 maja 2000 r. Rep. Nr A zawartą w formie aktu notarialnego K i T małżonkowie M rozszerzyli wspólność ustawową na majątek nabyty z jakiegokolwiek tytułu przez każdego zarówno przed zawarciem niniejszej umowy, jak i później, w tym objęli także wspólnością majątkową małżeńską majątki odrębne każdego z nich.

Warunkową umową sprzedaży z 11 października 2000 r. Rep. A nr K i T M oraz T W i B W, działająca na rzecz J W, sprzedali M M z przysługujących im udziałów w prawach i roszczeniach do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Francuskiej 30, udział wynoszący 10/100 części w całości tych praw i roszczeń, z czego K i T małżonkowie M udział wynoszący 10/100 z przysługującego im udziału oraz T W i B W w imieniu J W udział 10/100 części w przysługujących im udziałach za łączną cenę zł. Niniejsza umowa została zawarta pod warunkiem unieważnienia decyzji PRN z 10 marca 1955 r. Nr ST/TN/-15/F/10/55 oraz decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej z 24 lipca 1967 r. MT- 628/67.

Numer decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej wskazywany w ww. akcie notarialnym tj. MT-628/67 jest to znak pisma Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z 24 lipca 1967 r. adresowanego do Z Z, informującego, że decyzja Ministerstwa z 17 maja 1955 r. utrzymana została w mocy decyzją Stołecznego Zarządu Budynków Mieszkaniowych i Terenów Prezydium Rady Narodowej z 20 marca 1955 r. Nr

ST/TN-15/F/10/55 w sprawie odmowy przyznania prawa własności czasowej do gruntu przy ul. Francuskiej 30.

Umową sprzedaży z 25 sierpnia 2005 r. (podpisy poświadczono notarialnie aktem z 25 sierpnia 2005 roku Rep. A nr) aneksowaną 7 września 2005 r. K i T małżonkowie M sprzedali swojemu synowi H M cały ich udział w prawach i roszczeniach za złotych. Umowa ta została potwierdzona w formie aktu notarialnego 5 września 2008 r. Rep. A Nr.

Następnie umową z 3 grudnia 2008 r. K i T małżonkowie M oraz H M rozwiązali ww. umowę sprzedaży (podpisy poświadczono notarialnie aktem z 3 grudnia 2008 r. Rep. A Nr).

Umową darowizny z 3 grudnia 2008 zawartą w formie aktu notarialnego Rep. A nr K i T M darowali synowi H M cały ich udział wynoszący 3/5 części w prawach i roszczeniach do nieruchomości oraz we współwłasności budynku.

Umową sprzedaży z 5 czerwca 2008 zawartą w formie aktu notarialnego Rep. A nr T W sprzedał M M cały swój udział wynoszący 9/60 części w prawach i roszczeniach nieruchomości w m.st. Warszawie Nr 4495-Praga oraz we współwłasności budynku za zł. Umową sprzedaży z 24 czerwca 2008 zawartą w formie aktu notarialnego Rep. A nr T W, działający na rzecz J W, sprzedał M M cały jego udział wynoszący 1/6 części w prawach i roszczeniach nieruchomości w m.st. Warszawie Nr 4495-Praga oraz we współwłasności budynku za zł.

**11.** Decyzja Prezydenta m.st. Warszawy nr 29/GK/DW/2009 z 26.01.2009 r.

Prezydent m.st. Warszawy decyzją nr 29/GK/DW/2009 z 26 stycznia 2009 r., po rozpatrzeniu wniosku złożonego w 16 lutego 1949 r. przez adwokata J W pełnomocnika S Z dotychczasowego właściciela hipotecznego o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Francuskiej 30, nr hip. 4495-Praga:

1. ustanowił na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do niezabudowanego gruntu położonego w Warszawie przy ul. Francuskiej 30, oznaczonego w ewidencji gruntów jako działka nr 125 w obrębie 3-01-04 o pow. 665 m<sup>2</sup>, na rzecz: H M w udziale 3/5 i M M w udziale 2/5;
2. ustalił czynsz symboliczny;

3. odmówił osobom wymienionym w punkcie 1 ustanowienia na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego do części nieruchomości hipotecznej nr 4495-Praga oznaczonej w ewidencji gruntów jako działki w obrębie 3-01-04 nr 226 część o pow. 2 m<sup>2</sup> i nr 124 część o powierzchni 8 m<sup>2</sup>.

W dniu 3 kwietnia 2009 r. Rep. A przed notariuszem M D prowadzącą Kancelarię Notarialną w Warszawie, pomiędzy Miastem Stołecznym Warszawa, a M M i H D M doszło do zawarcia umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Na podstawie powyższej umowy Miasto Stołeczne Warszawa w wykonaniu decyzji nr 29/GK/DW/2009 z 26 stycznia 2009 r. oddało w użytkowanie wieczyste działkę gruntu oznaczoną nr ewidencyjny 125 w obrębie 30104 o obszarze 665 m<sup>2</sup> w użytkowanie wieczyste na okres 99 lat, tj. do dnia 3 kwietnia 2108 r. z przeznaczeniem zgodnym z planem zagospodarowania przestrzennego na rzecz: H M w udziale w wysokości 3/5 części i M M w udziale w wysokości 2/5 części. W zakresie powyższej decyzji reprivatyzacyjnej nr 29/GK/DW/2009 Komisja prowadzi odrębne postępowanie pod numerem KR II R 25/23 i w tej sprawie zostanie wydana odrębna decyzja Komisji.

**12.** Wniosek o uchylenie w części decyzji 29/GK/DW/2009 z 26 stycznia 2009 r.

M M i H M pismem z 3 grudnia 2009 r. wnieśli o uchylenie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy Nr 29/GK/DW/2009 z 26 stycznia 2009 r. w części dotyczącej pkt 3 tj. odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do części nieruchomości hip. Nr 4495-Praga działka nr 124. W uzasadnieniu wniosku wskazali: „powyższe zgodnie z art. 154 § 1 k.p.a., gdyż przemawia za tym interes strony, ponieważ ta część nieruchomości stanowi własność m.st. Warszawy”.

**13.** Decyzja uchylająca nr 330/GK/DW/2010 z 9 września 2010 r. wydana w trybie art. 155 k.p.a.

Prezydent m. st. Warszawy decyzją nr 330/GK/DW/2010 z 9 września 2010 r., po rozpoznaniu wniosku z 4 grudnia 2009 r. złożonego przez H D M i M M o zmianę decyzji nr 29/GK/DW/2009 Prezydenta m.st. Warszawy z 26 stycznia 2009 r. orzekł:

1. uchylić pkt 3 decyzji nr 29/GK/DW/2009 z 26 stycznia 2009 r. w części dotyczącej gruntu oznaczonego w ewidencji gruntów jako działka nr 124 część z obrębu 3-01-04;

2. pozostałe punkty decyzji nr 29/GK/DW/2014 z dnia 26 stycznia 2009 r. pozostają bez zmian.

Uzasadniając ww. decyzję uchylającą organ wskazał, że wpłynął wniosek H D M i M M o zmianę decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 29/GK/DW/2009 z 26 stycznia 2009 r. Wnioskodawcy wskazali, że uchylenie pkt 3 decyzji jest zgodne z art. 154 § 1 k.p.a., gdyż przemawia za tym słuszny interes strony. W ocenie organu wniosek zasługiwał na uwzględnienie, gdyż w toku postępowania wyjaśniającego wynikało, iż grunt nieruchomości oznaczonej aktualnie jako działka ew. nr 124 część o powierzchni 8 m<sup>2</sup> w obrębie 3-01-04 znajduje się na terenie objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego obszary Saskiej Kępy (Uchwała Rady m.st. Warszawy nr LXXXIII/2764/2006 z 19 października 2006 r.). Przedmiotowa działka znajduje się w miejscu oznaczonym symbolem 28-KZI-M/UO, dla którego plan ustala utrzymanie i rozwój funkcji z zakresu mieszkalnictwa oraz nieuciążliwych o charakterze lokalnym i usług oświaty. Powyższa działka zlokalizowana jest w strefie ochrony prawnej Służb Ochrony Zabytków. W ocenie organu ta część działki spełnia zatem warunki z art. 7 dekretu i należało ustanowić dla niej użytkowanie wieczyste. Mając na względzie, że interes stron postępowania przemawia za zmianą decyzji nr 29/GK/DW/2009 z 26 stycznia 2009 r.

W zakresie powyższej decyzji reprivatyzacyjnej Komisja prowadziła odrębne postępowanie pod numerem KR II R 24/23. Komisja na posiedzeniu 25 października 2023 r. wydała decyzję nr KR II R 24/23 stwierdzającą nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 9 września 2010 r. nr 330/GK/DW/2010.

**14.** Ponowna decyzja Prezydenta m.st. Warszawy nr 361/GK/DW/2009 z 1.09.2011 r., kontrolowana w niniejszym postępowaniu.

Prezydent m.st. Warszawy decyzją nr 361/GK/DW/2011 z 1 września 2011 r., po rozpatrzeniu wniosku złożonego w 16 lutego 1949 r. przez adwokata J W pełnomocnika S Z dotychczasowego właściciela hipotecznego o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Francuskiej 30, nr hip. 4495-Praga:

1. ustanowił na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do niezabudowanego gruntu położonego w Warszawie przy ul. Francuskiej 30, oznaczonego w ewidencji gruntów jako działki nr 124/2 o pow. 8 m<sup>2</sup>, oraz nr 124/3 o pow. 2 m<sup>2</sup> uregulowanej w 9obecnje na rzecz H M w udziale 3/5 i M M w udziale 2/5;
2. ustalił czynsz symboliczny z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego.

#### **15. Umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste**

W dniu 24 października 2011 r. Rep. A przed notariuszem M D prowadzącą Kancelarię Notarialną w Warszawie, pomiędzy Miastem Stołecznym Warszawa, a M M i H D M doszło do zawarcia umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste.

Na podstawie powyższej umowy Miasto Stołeczne Warszawa w wykonaniu decyzji nr 361/GK/DW/2011 z 1 września 2011 r. oddało w użytkowanie wieczyste działkę gruntu oznaczoną nr ewidencyjny 124/2 i nr 124/3 w użytkowanie wieczyste na okres 99 lat, tj. do dnia 24 października 2110 r. z przeznaczeniem zgodnym z planem zagospodarowania przestrzennego na rzecz: H M w udziale w wysokości 3/5 części i M M w udziale w wysokości 2/5 części.

#### **16. Aktualny stan prawny nieruchomości**

Przedmiotem kontrolowanej decyzji reprivatyzacyjnej Nr 361/GK/DW/2011 były działki oznaczone nr 124/2 część o pow. 8 m<sup>2</sup> i nr 124/3 część o pow. 2 m<sup>2</sup>.

Po wydaniu 1 września 2011 r. ww. decyzji reprivatyzacyjnej Nr 361/GK/DW/2011 i oddaniu 24 października 2011 r. działek nr 124/2 i nr 124/3 w użytkowanie wieczyste na rzecz beneficjentów decyzji, nie doszło do przekazania nieruchomości na osoby trzecie. Działki nr ew. 124/2 i nr 124/3 są objęte księgą wieczystą nr. Zarząd Dzielnicy Praga Południe Miasta Stołecznego Warszawy 19 stycznia 2012 r. wydał decyzję nr 5/2012 o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Obecnie właścicielem działek jest D M - beneficjent decyzji reprivatyzacyjnej, po umownym zniesieniu 17 lipca 2015 r., z M M także beneficjentem decyzji reprivatyzacyjnej, wspólności. Rep. A.



## 17. Postępowanie prowadzone przez Prokuraturę Regionalną w Warszawie

Prokuratura Regionalna w Warszawie prowadziła postępowanie o sygnaturze RP V Par. Prokurator Prokuratury Regionalnej w Warszawie w ww. sprawie wniosł do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie sprzeciw od decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 1 września 2011 r. nr 361/GK/DW/2011. Zaskarżonej decyzji Prokurator zarzucił rażące naruszenie prawa tj.:

- art. 7, art. 77 § 1, art. 80, art. 107 § 3 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu poprzez zaniechanie ustalenia w sposób nie budzący wątpliwości czy wniosek dekretowy został złożony skutecznie tj. jaka była data złożenia, czy zachowano 6 miesięczny termin od objęcia w posiadania gruntu przez gminę oraz czy osoba składająca była właściwie umocowana do działania w imieniu właściciela;

- art.7, art.77, art.80 i art.107 § 3 kpa i art. 7 ust. 1 i 2 dekretu poprzez zaniechanie ustalenia przesłanki posiadania gruntu przez wnioskodawcę dekretowego.

W uzasadnieniu Prokurator wskazał, że w aktach własnościowych brak jest wniosku o przyznanie własności czasowej, ale także innych dokumentów, które były z takimi wnioskami składane typu: dowód uiszczenia opłaty manipulacyjnej. Prokurator wskazał, że budzi wątpliwości data złożenia wniosku dekretowego, a ustalenie przez organ tej daty na podstawie rejestru wniosków dekretowych jest wątpliwe, gdyż z pisma Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie wynika, że nie jest możliwe podanie daty złożenia wniosku, rejestry są niekompletne, mają charakter pomocniczy i trudno wskazać wg. jakie systematyki były rejestrowane wnioski dekretowe. Data jaka widnieje w rejestrze, nie musi świadczyć, że wniosek został złożony w tej dacie, tym bardziej, że data ta przypada na okres przed rozpoczęciem biegu terminu z art. 7 dekretu. Ponadto w kancelaryjnym rejestrze opłaconych asygnat nie odnaleziono informacji o asygnacie dotyczącej ww. nieruchomości. Prokurator zarzucił także, że wniosek złożył pełnomocnik, zaś organ nie poczynił ustaleń czy osoba ta miała umocowanie do złożenia wniosku, a w konsekwencji czy wniosek został złożony przez osobę uprawnioną. W aktach własnościowych brak jest dokumentów wskazujących by pełnomocnictwo takie zostało udzielone, a

podkreślenia wymaga, że decyzja PRN wysłana właścicielowi nie pełnomocnikowi. Prokurator zarzucił także zaniechanie ustalenia przesłanki posiadania gruntu przez właściciela dekretowego.

#### **18. Postępowanie przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Warszawie.**

Na skutek sprzeciwu Prokuratora Prokuratury Regionalnej w Warszawie od kontrolowanej decyzji wszczęte zostało postępowanie przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w sprawie numer KOC/7738/Go/18. Postępowanie dotyczy stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 361/GK/DW/2011 r. z 1 września 2011 r. Postanowieniem z 27 stycznia 2021 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze zawiesiło postępowanie w sprawie na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.

#### **19. Zgromadzony materiał dowodowy.**

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie: akt własnościowych dotyczących reprivatyzacji nieruchomości przy ul. Francuskiej 30 zakończonych decyzjami Prezydenta m.st. Warszawy nr 28/GK/DW/2009, Nr 29/GK/DW/2009, Nr 330/GK/DW/2010, Nr 361/GK/DW/2011; materiałów zgromadzonych w sprawie o sygn. akt KR II R 23/23, KR II S 95/18, akt postępowania prowadzonego przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie KOC/6572/GO/15, KOC/1070/GO/17, KOC 701/GO/09, KOC 3760/GO/08, KOC 484/GO/18, KOC 3738/GO/15, KOC 3737/GO/15, KOC 2122/GO/01, KOC 164/GO/17, KOC 3739/GO/15, KOC 3754/GO/15, KOC 3755/GO/15, KOC 6568/GO/15, KOC 3757/GO/15, KOC 6576/GO/15, akt Prokuratury Regionalnej w Warszawie sygn. RP V Pa, Po 1 Ds., akt dawnej księgi hipotecznej „4495-Praga”, akt ksiąg wieczystych, , akt nadesłanych przez Urząd Miasta Stołecznego Warszawy Biuro Spraw Dekretowych „ul.Francuska 30 6/754”, akt nadesłanych przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju Departament Orzecznictwa dot. nieruchomości położonej przy ul. Francuskiej 30.

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

II. Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja zważyła, co następuje. Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w wyniku postępowania rozpoznawczego Komisja wydaje decyzję, w której stwierdza nieważność decyzji reprivatyzacyjnej lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a. lub w przepisach szczególnych. Natomiast jak wynika z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4, jeżeli decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 16 grudnia 2010 r. (sygn. akt I OSK 1706/10; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>) postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji jest odrębnym postępowaniem, którego przedmiotem jest zbadanie czy wystąpiły przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a. oraz że przepis ten zawiera zamknięty katalog takich przesłanek. 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, LEX/el. 2022, 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.

Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została z rażącem naruszeniem prawa. Pojęcie prawa w zwrocie „rażące naruszenie prawa” powinno być rozumiane szeroko, obejmując swoim zakresem przepisy prawa materialnego, procesowego oraz przepisy o charakterze ustrojowym (zob. J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, 2009, s. 599). W orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjmuje się, że zakresem pojęcia „rażącego naruszenia prawa” obejmuje się zarówno naruszenie norm prawa materialnego, jak i naruszenie norm prawa procesowego (vide wyrok NSA z 1 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 1258/10; wyrok NSA z 12 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1257/13; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. zachodzi wtedy, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią prawa i gdy charakter tego naruszenia powoduje, że owa decyzja nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządnego państwa. Nie chodzi tu o błędy w wykładni prawa, ale o niedopuszczalne przekroczenie prawa, w sposób jasny i niedwuznaczny. Rażące naruszenie prawa stanowi zatem kwalifikowaną formę naruszenia prawa.

1. Rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu w zw. z art. 61 k.p.a.

Zgodnie z art. 61 § 1 k.p.a., postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Przepis ten przewiduje zatem dwa sposoby wszczęcia ogólnego postępowania administracyjnego. W obu przypadkach czynności skutkujące wszczęciem postępowania powinny być podjęte przez podmioty uprawnione i powinny odpowiadać określonym w przepisach wymaganiom. Według wyroku NSA z dnia 26 lutego 2009 r., I OSK 554/08, LEX nr 518252, niedopuszczalne jest mieszanie trybów postępowania, tj. traktowanie postępowania wszczętego na wniosek tak, jak postępowania wszczętego z urzędu.

Przepisy prawa materialnego określają sposób wszczęcia postępowania administracyjnego. Takim przepisem jest art. 7 ust. 1 dekretu, który stanowi, że 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 wnioski o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że w aktach postępowania dekretowego przed Prezydentem m.st. Warszawy brak jest wniosku o przyznanie prawa własności czasowej nieruchomości położonej przy ul. Francuskiej 30 w Warszawie. Brak wniosku dekretowego zauważył już sam Prezydent m.st. Warszawy, wskazując w uzasadnieniu decyzji reprivatyzacyjnej, iż „w toku postępowania stwierdzono, że w aktach własnościowych nieruchomości warszawskiej przy ul. Francuskiej 30 brak jest egzemplarza wniosku o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy”. Organ ustalenia co do okoliczności, że wniosek został złożony oparł na treści pism Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie z 25 października 2000 r. i 24 stycznia 2003 r., który informował, że w rejestrze wpływu wniosków dekretowych znajduje się zapis dotyczący złożenia w trybie art. 7 dekretu wniosku o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości hipotecznej nr 4495-Praga przez pełnomocnika dotychczasowego właściciela nieruchomości. Podkreślić należy, że zostały podjęte czynności przez Komisję oraz Prokuraturę Regionalną w Warszawie oraz Ministerstwo Transportu i Budownictwa polegające na ustaleniu, gdzie wniosek ten może się znajdować, jednakże nie przyniosło to rezultatów.

Prezydent m.st. Warszawy, mimo braku wniosku dekretowego, przeprowadził postępowanie reprivatyzacyjne dotyczące ulicy Francuskiej 30 i wydał cztery decyzje reprivatyzacyjne, w tym kontrolowaną decyzję nr 361/GK/DW/2011 z 1 września 2011 r. o przyznaniu prawa użytkowania wieczystego. Organ, mimo wyraźnej dyspozycji art. 7 ust. 1 dekretu oraz art. 61 § 1 k.p.a. uznał, że istnieją podstawy prawne do rozstrzygnięcia sprawy merytorycznie. Przepis prawnoprocesowy art. 61 § 1 k.p.a., wyznacza zasady wszczęcia postępowania administracyjnego. W przypadku wniosków dekretowych ustawodawca przyjął zasadę dyspozycyjności stron. Brak skutecznie złożonego wniosku uniemożliwił procedowanie w sprawie.

Zgromadzone w toku postępowania dowodowego materiały nasuwają ponadto szereg wątpliwości dotyczących tego kiedy ewentualnie złożono wnioski o ustanowienie prawa własności czasowej nieruchomości przy ul. Francuskiej 30. W treści uzasadnienia decyzji organ odnosząc się do kwestii terminowości, wskazał jedynie, że „z ustaleń dokonywanych w toku postępowania dowodowego wynika, iż wnioski złożono w dniu 16.02.1949 r., a więc z zachowaniem terminu określonego w art. 7 ust. 1 dekretu”. Tymczasem to ustalenie nie może być uznane za pewne i nie budzące wątpliwości, wobec braku wniosku dekretowego. Nawet dowody pośrednie, jak pisma Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie nie wskazują konkretnej daty złożenia wniosku dekretowego. Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie pismem wielokrotnie informował, że nie jest możliwe podanie daty złożenia tego wniosku, ponieważ rejestr ten nie posiada rubryki, w którą wpisywano datę jego złożenia. Natomiast w wykazie zbiorczym - karty rejestrowej wpływu wniosków dekretowych znajduje się zapis dotyczący złożenia wniosku dekretowego. Wniosek zarejestrowany jest w rejestrze „własność czasowa 1949 r. od numer 2291 do 6290” pod numerem 3364, obok w tabeli o nazwie „nasza data” widnieje zapis „16.II”. Tym samym data 16 lutego 1949 r. nie jest datą pewną, gdyż nie wiadomo, czy jest to data złożenia wniosku dekretowego do urzędu, czy być może data dokonywania przez urzędnika rejestracji w odpowiednich rejestrach okoliczności złożenia wniosku. Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie w piśmie kierowanym do Prokuratora Regionalnego w Warszawie wskazywał, że rejestry są niekompletne, mają charakter pomocniczy i trudno wskazać wg. jakie systematyki były rejestrowane wnioski dekretowe, zaś w kancelaryjnym rejestrze opłaconych sygnat nie odnaleziono informacji o asygnacie dotyczącej ww. nieruchomości. W ocenie Komisji prowadzi to do wniosku, że data jaka widnieje w rejestrze, nie musi świadczyć, że wniosek został złożony w tej dacie. Dodatkowo, argumentem podważającym datę złożenia wniosku dekretowego jest okoliczność, że przyjęta przez organ data złożenia wniosku przypada na okres przed rozpoczęciem biegu terminu z art. 7 dekretu. Objęcie gruntu przy ul. Francuskiej 30 nastąpiło w 11 kwietnia 1949 r., tj. z dniem ukazania się ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Nr 5 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy, wobec czego termin do złożenia wniosku upływał z dniem 11 października 1949 r. Zatem ewentualna data złożenia wniosku dekretowego przyjęta przez organ na 16 lutego 1949 r. wskazywałaby na złożenie wniosku z około pół rocznym wyprzedzeniem. Jest to okoliczność

zastanawiająca przy uwzględnieniu, że właściciel hipoteczny S Z tytułował się jako „dr, adwokat”, a miał go reprezentować profesjonalny pełnomocnik adwokat W. W świetle tak wielu okoliczności poddających w wątpliwość fakt złożenia wniosku dekretowego oraz daty jego złożenia, Prezydent m.st. Warszawy nieprawidłowo ustalił jako pewne, że wniosek złożono oraz, że złożono go w dniu 16 lutego 1949 r. Tymczasem kwestia daty złożenia wniosku dekretowego ma podstawowe znaczenie w postępowaniu dekretowym. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 dekretu, rozpoznaniu podlegał wniosek złożony w odpowiednim terminie. Termin, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu, jest terminem prawa materialnego, a nie procesowego. 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.

Wątpliwości budzi dodatkowo umocowanie do działania w imieniu właściciela hipotecznego. W materiale dowodowym zgromadzonym przez Komisję znajduje się dokument pełnomocnictwa datowany na 2 czerwca 1947 r., upoważniający adwokata J W do reprezentowania S Z. Zauważyć jednak należy, że w dokumencie zatytułowanym „pełnomocnictwo procesowe” mocodawca wskazał, „upoważniam w myśl art. 91 k.p.c. adwokata J W (...) do zastępowania mnie we wszystkich moich sprawach”. Dokument ten jednak nie został odnaleziony w aktach sprawy dotyczącej wniosku dekretowego, znajdował się w dokumentach nadesłanych na wniosek Komisji przez Archiwum Państwowe w Warszawie w zespole archiwalnym 72/3 Akta Miasta Warszawy, Zarząd Miejski m.st. Warszawy, Zarząd Nieruchomości miejskich sygnatura 36, karta 392. Nie jest wiadomo zatem, czy pełnomocnictwo to, dotyczyło sprawy o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości przy ul. Francuskiej 30, czy dotyczyło innych spraw mocodawcy. Nie wiadomo zatem, czy pełnomocnik adw. J W umocowany był do złożenia wniosku dekretowego, tym bardziej, że pełnomocnictwo, tak jak wniosek dekretowy nie zostały odnalezione w sprawie o ustanowienie użytkowania wieczystego. Istnieje jeszcze jedna ważna okoliczność podważająca umocowanie pełnomocnika do złożenia wniosku

dekretowego. Zauważyć należy, że odnalezione pełnomocnictwo zostało udzielone w trybie przepisów kodeksu postępowania cywilnego. W dacie jego złożenia tj. 2 czerwca 1947 r. obowiązywał polski akt prawny regulujący zasady prowadzenia postępowań administracyjnych. Było to Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. z 1928 r. nr 36, poz. 341). Z dokumentów zgromadzony w sprawie wynika, że zarówno pełnomocnik jak i właściciel hipoteczny posiadali wykształcenie prawnicze i kwalifikowali się profesjonalną wiedzą z tej dziedziny. Pełnomocnik J W był adwokatem wykonującym zawód, co wynika z pisma Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie z 21 czerwca 2017 r. załączonym do sprawy RPA Pa.111.2017. Właściciel hipoteczny w nagłówku pisma z 4 listopada 1938 r. kierowanym do Wydziału Planowania Miasta Zarządu m.st. Warszawy, które to pismo pozyskała Komisja z Archiwum Państwowego w Warszawie używał tytułu „dr”, „adwokat”. Wobec czego wysnuć należy wniosek, że osoby wykonujące zawody prawnicze udzieliłyby umocowania w sposób prawidłowy wręcz wzorcowy, czyli w oparciu o przepisy postępowania administracyjnego, nie zaś procedurę postępowania cywilnego. Uznać więc należy, że odnalezione pełnomocnictwo nie dotyczyło sprawy o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości przy ul. Francuskiej 30, lecz innych cywilnych spraw mocodawcy. Wątpliwości co do tego czy osoba składająca wniosek dekretowy miała umocowanie do tej czynności budzi ponadto fakt, że decyzja PRN została zaadresowana do właściciela hipotecznego, nie zaś pełnomocnika.

Jak wskazano powyżej, Prezydent m.st. Warszawy powołał się w treści uzasadnienia decyzji na dowody pośrednie, mające potwierdzać złożenie wniosku dekretowego, terminowość jego złożenia oraz umocowanie do działania w imieniu właściciela hipotecznego. W ocenie Komisji, powoływanie się na dowody pośrednie jest niewystarczające. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w swoich orzeczeniach, nie można domniemywać faktu złożenia wniosku i jego treści na podstawie dokumentów pośrednich. Wykazy zbiorcze od Wojewody nie mogą być dowodem złożenia wniosku dekretowego (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyroki z 23 marca 2023 r. sygn. akt I SA/Wa 922/21 i sygn. akt I SA/Wa 923/21). Także Naczelny Sąd Administracyjny w ustnych motywach wyroków dotyczących reprivatyzacji ul. Puławskiej 107B z 16 listopada 2023 r. sygn. akt I OSK 1266/21 i sygn. akt I OSK 1418/21 w sprawie, gdzie wystąpiły analogiczne



wątpliwości dotyczące złożenia wniosku dekretowego podniósł, iż konieczne jest złożenie wniosku dekretowego, aby mogło toczyć się postępowanie w sprawie dotyczącej prawa użytkowania wieczystego. Wniosek wyznacza granice podmiotowe i przedmiotowe sprawy, czyli jest podany przez konkretną osobę i dotyczy konkretnej nieruchomości. NSA zaznaczył, że wpis w rejestrze wniosku nie jest wyłącznym i jedynym dowodem złożenia wniosku. Trzeba też pamiętać, że wszystkie dowody w sprawie podlegają ocenie również w świetle całości zebranego materiału dowodowego. Przekładając to na grunt kontrolowanej decyzji reprivatyzacyjnej, w materiale dowodowym brak jest wniosku dekretowego, nie znamy zatem daty jego złożenia, podmiotu który go złożył, ani jego treści. Wykaz zbiorczy od Wojewody nie może być dowodem skutecznego złożenia wniosku dekretowego, w świetle innych zgromadzonych dowodów i okoliczności sprawy, które podają w dużą wątpliwość datę złożenia wniosku dekretowego, osobę która złożyła wniosek dekretowy, jej uprawnienie/umocowanie do jego złożenia.

W świetle powyższych okoliczności, przytoczonych argumentów prawnych oraz orzecznictwa wydanie kontrolowanej decyzji z 1 września 2011 r. nr 361/GK/DW/2011 przez Prezydenta m.st. Warszawy świadczy o rażącym naruszeniu art. 7 ust 1 dekretu w zw. z art. 61 k.p.a. Powyższe jest wystarczającym powodem do stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta.

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

Przepisem definiującym pojęcie strony postępowania administracyjnego, w tym również strony postępowania o przyznanie prawa użytkowania wieczystego na podstawie przepisów dekretu jest art. 28 k.p.a. Zgodnie z jego treścią stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Jak przyjęto w orzecznictwie, pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 k.p.a., może być wyprowadzone tylko z przepisów prawa materialnego, czyli z normy prawnej, która stanowi podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku (por. wyrok NSA z 19 stycznia 1995 r., sygn. akt I SA 1326/93). W przypadku spraw dekretowych tego

rodzaju regulacją jest art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Stosownie do jego treści: dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie – użytkownicy gruntu mogą w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wnioski o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną.

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

aktami i czynnościami z zakresu prawa cywilnego, to ustanawia odrębną normę prawną, w której treści bezpośrednio nawiązuje do tych aktów lub czynności.”

W konsekwencji Naczelny Sąd Administracyjny wywodził, że „z samej umowy przelewu, ujętej w art. 509 k.c., której przedmiotem jest wierzytelność odszkodowawcza za odjęcie prawa własności nieruchomości w wyniku zdarzenia lub aktu ze sfery prawa publicznego, nabywcy tej wierzytelności w sprawie o ustalenie odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 u.g.n., nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. Dla uzyskania przymiotu strony, w rozumieniu art. 28 k.p.a., konieczne jest istnienie normy prawa materialnego, która łączyłaby z faktem zawarcia umowy przelewu wierzytelności skutek w postaci przypisania nabywcy wierzytelności interesu prawnego”.

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

Wyżej opisane poglądy nie znalazły jednak swego odzwierciedlenia przy rozstrzygnięciu wniosków o przyznanie prawa użytkowania wieczystego w stosunku do gruntów warszawskich. Przyjęto bowiem, że w omawianym zakresie nie

występują jakiegokolwiek ograniczenia, a więc prawa przyznane przez dekret warszawski mogą być zbywane jak typowe roszczenia cywilnoprawne o charakterze majątkowym. Prezydent uznawał nabywców tego rodzaju „roszczeń” za strony postępowania dekretowego w rozumieniu art. 28 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, tj. za następców prawnych dotychczasowych właścicieli gruntu. W efekcie tego wydawano liczne decyzje zwrotowe na rzecz podmiotów, które nie były bezpośrednio pokrzywdzone nacjonalizacją gruntów warszawskich. Jednocześnie proces ten wiązał się z dodatkowymi negatywnymi konsekwencjami społecznymi i ekonomicznymi. Z jednej bowiem strony doszło do znacznego uszczuplenia mienia publicznego pozostającego w dyspozycji Skarbu Państwa i m.st. Warszawa, w szczególności do zmniejszenia liczby posiadanych lokali socjalnych. Z drugiej zaś strony, omawiany proceder często prowadził do: nadmiernych podwyżek czynszów lokatorskich w reprivatyzowanych nieruchomościach, eksmisji lokatorów, a nawet stosowania w stosunku do nich aktów przemocy. Nie jest więc zaskakującym fakt, iż uznawanie praw wynikających z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego za rodzaj roszczeń cywilnoprawnych spotykał się z surową krytyką, zwłaszcza ze strony organizacji społecznych broniących praw lokatorów.

Niemniej jednak należy wskazać, że Prezydent m.st. Warszawy w opinii z 14 września 2015 r., odpowiadając na pismo Trybunału Konstytucyjnego z 5 sierpnia 2015 r. w sprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym sygn. akt Kp 3/15, rozróżniał następców prawnych dawnych właścicieli (spadkobierców) od nabywców roszczeń, ponieważ w swojej opinii wskazał „że obecny stan służy jedynie wąskiej grupie osób zawodowo zajmujących się skupowaniem, odsprzedażą i egzekwowaniem roszczeń. W postępowaniach dekretowych coraz częściej zgłaszają się kuratorzy ustanowieni przez sądy dla osób nieznanych z miejsca pobytu, o których istnieniu świadczą jedynie dokumenty pochodzące sprzed 1939 r. lub nabywcy roszczeń dekretowych od pełnomocników osób zamieszkałych od lat za granicą, przez co zwiększa się ryzyko dostania się nieruchomości w ręce osób niebędących następcami prawnymi dawnych właścicieli.” (wyrok TK z dnia 19 lipca 2016 r. sygn. Akt Kp 3/15, k. 12 uzasadnienia).

Na dzień wydawania niniejszej decyzji, w tym zakresie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 29 sierpnia 2022 r. w sprawie sygn. I OSK 2034/20 i I OSK 2875/20. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego „Przepisy dekretu warszawskiego nie normują (...) skutków prawnych nabycia praw określonych w tym dekrete przez osoby, które zawarły takie umowy (dopisek: umowy nabycia udziałów w prawach i roszczeniach wynikających z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego). Przedmiotem tych umów nie jest bowiem prawo własności gruntu nieruchomości warszawskiej, skoro według art. 1 powołanego dekretu, wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy przeszły na własność gminy m.st. Warszawy (...). Skutki prawne wspomnianych wyżej umów w sferze podmiotowej dla wydania decyzji na podstawie dekretu warszawskiego o przyznaniu praw określonych w tym dekrete należy zatem ocenić przez pryzmat przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, tj. przez pryzmat art. 28, w którym przymiot strony postępowania administracyjnego został oparty przez ustawodawcę na przysługiwaniu interesu prawnego lub obowiązku, którego dotyczy to postępowanie. Należy przy tym odróżnić skutki prawne czynności cywilnoprawnej od podmiotowości w prawie administracyjnym. Nie zawsze bowiem skutki czynności cywilnoprawnej powodują powstanie praw podmiotowych w sferze prawa administracyjnego. Dzieje się tak tylko wtedy, gdy ustawodawca wyraźnie to unormował. (...). Stosunki administracyjnoprawne mają przy tym charakter jednostronny ściśle związany z władczymi kompetencjami organów sprawujących administrację, co w konsekwencji wyklucza swobodę dokonywania czynności prawnych na wzór swobody właściwej prawu cywilnemu. Wyklucza to także możliwość modyfikowania przez strony stosunku administracyjnoprawnego norm kształtujących treść tego stosunku (...). W stosunku administracyjnoprawnym żadna z jego stron nie może więc nie tylko modyfikować norm prawnych kształtujących ten stosunek, ale tym bardziej nie może ich wyłączać lub uzależniać ich stosowania od własnej woli. Kształt i skutki prawne stosowania norm prawa administracyjnego nie zależą także od zgodnej woli stron i adresatów tych norm (...). Strony umowy cywilnoprawnej nie mogą oczekiwać, że swoboda zawierania umów i wyrażania w nich swojej woli w sferze prawa cywilnego wywoła takie same skutki prawne w sferze prawa administracyjnego. Prawo administracyjne nie poddaje się bowiem takiej samej modyfikacji w zakresie norm materialnoprawnych, jakim może być poddawane prawo cywilne (...). Źródłem interesu prawnego w prawie administracyjnym nie mogą

być zatem różnego rodzaju zdarzenia prawne mieszczące się w sferze stosowania prawa, w konsekwencji czego nie można go wywieść (...) ze skutków czynności prawnych prawa cywilnego, (...) szczególnie w postaci umowy zobowiązaniowej. W przeciwnym razie, bezwzględnie wiążąca norma materialna prawa administracyjnego i jej stosowanie byłoby kształtowane wolą stron (...), co jest nie do pogodzenia z charakterem stosunku administracyjnoprawnego (...). Źródłem sytuacji prawnych w prawie administracyjnym mogą być zatem wyłącznie normy prawne i jedynie bezpośredni związek interesu indywidualnego z tymi normami pozwala kwalifikować go jako interes prawny”.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że „przepisy dekretu warszawskiego nie kreują normy materialnoprawnej przypisującej stronom umowy nabycia praw i roszczeń interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie tego dekretu w celu przyznania praw określonych w tym dekrete. Takiej normy materialnoprawnej, mającej zastosowanie do dekretu warszawskiego, nie kreują także inne akty prawne. Norma taka nie wynika również z przepisów prawa cywilnego. Sama bowiem podstawa cywilnoprawna zawarcia takiej umowy – w kontekście przedstawionej powyżej analizy – nie tworzy interesu prawnego w procedurze administracyjnej prowadzonej na podstawie dekretu warszawskiego. Umowa taka nie może bowiem modyfikować ustawowo określonego podmiotowego zakresu uprawnień unormowanych w dekrete warszawskim, skoro zakres tych uprawnień nie może być wynikiem zgodnych oświadczeń woli stron tej umowy. Przedmiot omawianej umowy nie mieści się również w wartościach chronionych dekretem warszawskim i w celu, któremu ten dekret służył. Skoro bowiem ustawodawca zadeklarował w dekrete zrekompensowanie właścicielom gruntów warszawskich pozbawienie ich prawa własności przyznaniem praw określonych w powołanym dekrete, to podmioty tego uprawnienia nie mogą w wyniku własnej woli zmienić woli prawodawcy i wskazać innego adresata tego uprawnienia”.

W rezultacie Sąd ten stwierdził, że „Uznanie tych umów za skuteczną podstawę, w rozumieniu prawa administracyjnego, do przyznania praw powołaną decyzją osobom wskazanym w tych umowach, jako nabywcom praw i roszczeń, stanowiło zatem rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, określającego podmiotowy

zakres przyznania prawa do gruntu nieruchomości warszawskiej, co wyczerpuje przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. także w powiązaniu z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r.”.

Analizując wyżej opisane wyroki, Komisja doszła do przekonania, iż przedstawione w nich wywody są stanowcze, logiczne i wewnątrznie niesprzeczne. Korespondują one z dotychczasowym ogólnym dorobkiem doktryny i orzecznictwa, co potwierdza chociażby odwołanie się do przywołanej już uchwały NSA z 30 czerwca 2022 r. (sygn. akt I OPS 1/22). Znajdują swe potwierdzenie zarówno w literalnej wykładni art. 7 dekretu warszawskiego, który wprost wskazuje, że osobą, na rzecz której można ustanowić prawo użytkowania wieczystego, jest dotychczasowy właściciel gruntu lub jego następcy prawni posiadający grunt. Te grupy podmiotów otrzymały prawo do zgłoszenia wniosku o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym (emfiteuza) lub prawa zabudowy z opłatą symboliczną. Ponieważ celem ustanowienia prawa użytkowania wieczystego jest bowiem wynagrodzenie uprawnionemu, nie zaś osobie trzeciej, negatywnych skutków nacjonalizacji należącej do niego nieruchomości warszawskiej.

Nadto zawarte w tych orzeczeniach wywody odpowiadają charakterowi dekretu warszawskiego. W doktrynie i w orzecznictwie powszechnie się bowiem wskazuje, że jest on aktem prawnym z zakresu prawa publicznego. Logicznym, a wręcz dorozumianym jest więc przyjęcie, że jego art. 7 kreuje prawo podmiotowe o charakterze administracyjnoprawnym, nie zaś roszczenie cywilnoprawne typowe dla aktu prawnego z zakresu prawa prywatnego.

Należy również podkreślić, że analogiczne stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny zajął w orzeczeniach z dnia 29 sierpnia 2022 r. sygn. akt I OSK 707/20 i I OSK 1717/20. Podobne stanowisko NSA zawarło w wyrokach z dnia 7 lutego 2023 r. w sprawach o sygnaturze I OSK 1180/21, I OSK 1444/21, I OSK 1363/21, I OSK 1170/21.

Wyrażony w nich tok rozumowania nie pozostaje również w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji),

ochrony mienia (art. 64 Konstytucji) i praw słuszenie nabytych. Reguły te nie chronią bowiem przypadków, gdy osoba domaga się wobec organów państwowych realizacji korzyści majątkowej, którą uzyskała w sposób sprzeczny z obowiązującym porządkiem prawnym. Co jednak najistotniejsze, wychodzą one naprzeciw oczekiwaniom osób pokrzywdzonych procesem reprivatyzacyjnym oraz tworzą przeszkodę do dalszego „handlu roszczeniami” i uszczuplenia mienia publicznego. Z tych też powodów, Komisja w pełni podziela wyrażone w nich stanowisko.

Przekładając powyższe na realia niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że w aktach sprawy znajdują się umowy sprzedaży dotyczące zbycia praw i roszczeń dekretowych. Spadkobiercy właściciela hipotecznego J W i T W sprzedali wszystkie udziały w prawach i roszczeniach oraz we współwłasności budynku M M. J W sprzedał udział w wysokości 1/6 umową z 24 czerwca 2008 r. (Rep. A Nr), zaś T W sprzedał udział w wysokości 9/60 umową z 5 czerwca 2008 r. Rep. A Nr. Ponadto spadkobierca właściciela hipotecznego K M, rozszerzył wspólność ustawową małżeńską o majątki nabyte przez zawarcie związku małżeńskiego, po czym wraz z żoną T M 3 grudnia 2008 r. darowali swojemu synowi H M cały udział 3/5 w prawach i roszczeniach oraz we współwłasności budynku (Rep. A nr).

Komisja kwalifikuje czynność prawną sprzedaży oraz darowizny praw i roszczeń dekretowych, jako czynność z zakresu stosowania prawa, która może wyrzeć skutki cywilnoprawne, ale nie powoduje bezpośrednio zmiany w sferze prawa administracyjnego. Na tej podstawie Prezydent m.st. Warszawy niesłusznie uznał nabywców praw i roszczeń dekretowych M M i H M za następców prawnych właściciela hipotecznego. W konsekwencji niesłusznie uznał ww. nabywców za strony postępowania dekretowego, pomimo że nie posiadali oni w tym zakresie interesu prawnego. W świetle przytoczonego orzecznictwa administracyjnego, uznanie umowy sprzedaży i darowizny roszczeń za skuteczną podstawę, w rozumieniu prawa administracyjnego, do przyznania praw powołaną decyzją osobom wskazanym w tych umowach, jako nabywcom praw i roszczeń, jest nieprawidłowe i stanowiło rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu. Uwzględniając powyższe orzeczenia i ustalenia, wskazać należy, że decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z 1



września 2011 r. nr 361/GK/DW/2011 dotknięta jest kwalifikowaną wadą prawną, albowiem została wydana z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

### 3. Brak nieodwracalnych skutków prawnych

Po wydaniu decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 361/GK/DW/2011, nie doszło do przekazania nieruchomości na osoby trzecie. Właścicielem działek nr ew. 124/2 i nr 124/3, KW nr jest D M - beneficjent decyzji reprivatyzacyjnej. Stał się on jedynym właścicielem działki po umownym zniesieniu 17 lipca 2015 r. Rep. A wspólności z M M, także beneficjentem decyzji reprivatyzacyjnej. Umowa znosząca współwłasność z 17 lipca 2015 r., w ocenie Komisji nie wywołuje nieodwracalnych skutków w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r. Przepis ten stanowi bowiem o nieodwracalnych skutkach prawnych wywołanych przeniesieniem prawa własności na osobę trzecią, tymczasem D M nie jest osobą trzecią, gdyż będąc nabywcą jednocześnie nadal jest jednym z beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnej.

Wobec czego kontrolowana decyzja reprivatyzacyjna nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 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.

Na płaszczyźnie prawa administracyjnego pojęcie „nieodwracalności skutku prawnego” odnosi się do takich następstw decyzji administracyjnej (reprivatyzacyjnej), w których brak jest możliwości odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej jednostki od tej, będącej następstwem decyzji administracyjnej, co wyklucza powrót do stanu poprzedniego (B. Adamiak, Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSP 1993, nr 5, poz. 104, P. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego, Warszawa 2017).

Definicja zawarta w art. 2 pkt 4 ustawy z 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.

Wobec czego, wykonanie decyzji poprzez ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do gruntów, nie pociąga za sobą nieodwracalnych skutków prawnych, tak w znaczeniu art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r., jak i będącej następstwem decyzji administracyjnej, wykluczającej powrót do stanu poprzedniego, ponieważ ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w trybie przepisów dekretu przebiega w dwóch etapach. W pierwszej fazie, stanowiącej etap postępowania administracyjnego, organ bada materialnoprawne przesłanki ustanowienia tego prawa. W przypadku ich spełnienia organ administracyjny wydaje decyzję ustanawiającą to prawo na rzecz oznaczonych podmiotów i ustala czynsz symboliczny. Następny etap prowadzony jest na podstawie przepisów cywilnoprawnych i kończy się zawarciem umowy użytkowania wieczystego - w formie aktu notarialnego - między gminą a osobą uprawnioną z decyzji. Zatem umowa w formie aktu notarialnego, jest tylko jednym z dwóch etapów ustanowienia prawa użytkowania wieczystego i nie przenosi w żaden sposób jakichkolwiek praw na osoby trzecie.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że 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). Z treści powołanych wyżej uchwał wynika, że dotyczyły one sytuacji, w której po wydaniu kwestionowanej decyzji miał miejsce obrót prawny składnikami majątkowymi, będącymi przedmiotem takiej decyzji.

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.

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, a dotyczącego pierwotnie wpisu użytkownika wieczystego na rzecz beneficjentów decyzji, a w konsekwencji prawa własności, wobec przekształcenia tego prawa w prawo własności i następnie zniesienia współwłasności między beneficjentami decyzji.

Mając powyższe na uwadze, kontrolowana decyzja nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r., jak i takich których nie da się odwrócić zgodnie z art. 40 ust 1. ustawy z 9 marca 2017 r.

#### 4. Kwalifikacja wad decyzji i stwierdzenie nieważności kontrolowanej decyzji

W ocenie Komisji w niniejszej sprawie zachodzą przesłanki determinujące konieczność stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 1 września 2011 r. nr 361/GK/DW/2011, wskazane w art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Prezydent m.st. Warszawy, wydając decyzję nr 361/GK/DW/2011 z 9 września 2011 r. rażąco naruszył prawo. Po pierwsze, organ wydał merytoryczną decyzję mimo braku wniosku dekretowego, czym rażąco naruszył art. 7 ust 1 dekretu w zw. z art. 61 k.p.a. Po drugie nieprawidłowo uznał nabywców praw i roszczeń dekretowych M M i H M za następców prawnych właściciela hipotecznego, a dalszej kolejności za strony postępowania dekretowego, pomimo że nie posiadali oni w tym zakresie interesu prawnego, co stanowiło rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu w zw. z art. 28 k.p.a.

#### 5. 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 także, że stroną niniejszego postępowania są beneficjenci decyzji reprivatyzacyjnej.

Ponadto z art. 16a ust. 1 w związku z art. 16a ust. 2 ustawy z 9 marca 2017 r. wynika, że Komisja może wsząć postępowanie w przypadku wniesienia przez prokuratora sprzeciwu od ostatecznej decyzji reprivatyzacyjnej, a w razie wszczęcia postępowania rozpoznawczego w sprawie prokuratorowi służą prawa strony. Z powyższego wynika więc konieczność uznania również w niniejszej sprawie za stronę Prokuratora Regionalnego w Warszawie, który wniósł do Samorządowego Kolegium Odwoławczego sprzeciw od ostatecznej decyzji Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy nr 361/GK/DW/2011 z 1 września 2011 r.

## 6. Konkluzja

Mając na uwadze powyżej wskazane okoliczności, Komisja orzekła jak na wstępie, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Przewodniczący Komisji

Sebastian Kaleta

Pouczenie:

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 16 k.p.a.). Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa, za pośrednictwem Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 52 § 1 p.p.s.a., art. 53 § 1 p.p.s.a oraz art. 54 § 1 p.p.s.a). Skarga powinna czynić zadość wymogom określonym w art. 57 p.p.s.a. Do skargi należy dołączyć jej odpisy i odpisy

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

2. Wpis od skargi do sądu administracyjnego ma charakter stały i wynosi 200 (dwieście) zł zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 221 poz. 2193, z późn. zm.).

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

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

5. W myśl zaś art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. strony mogą być zawiadamiane o wszczęciu postępowania, decyzjach i innych czynnościach Komisji poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Zawiadomienie albo doręczenie uważa się za dokonane po upływie 7 dni od dnia publicznego ogłoszenia.

