



Warszawa, dnia 13 kwietnia 2022 r.

DPA-III.9130.28.2021

## DECYZJA nr KR III R 30/21

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,

po rozpoznaniu w dniu 13 kwietnia 2022 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy:

w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr \_\_\_\_\_ z dnia \_\_\_\_\_ 2009 roku, dotyczącej niezabudowanego gruntu o powierzchni wynoszącej 1373 m<sup>2</sup>, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr \_\_\_\_\_ w obrębie \_\_\_\_\_ położonego w Warszawie przy ul. Frascati

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, M \_\_\_\_\_ S \_\_\_\_\_, A \_\_\_\_\_ S \_\_\_\_\_, H \_\_\_\_\_ S \_\_\_\_\_, K \_\_\_\_\_ S \_\_\_\_\_, R \_\_\_\_\_ S \_\_\_\_\_, P \_\_\_\_\_ B \_\_\_\_\_, M \_\_\_\_\_ B \_\_\_\_\_ i E \_\_\_\_\_ B \_\_\_\_\_ oraz Prokuratora Prokuratury Regionalnej w Warszawie;

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a) w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4) ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2021 r. poz. 795) 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 z późn. zm.).

**orzeka:**

stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 2009 roku, nr \_\_\_\_\_ w całości.

# UZASADNIENIE

## 1. Postępowanie przed Komisją

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających, Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja) 24 listopada 2021 roku wszczęła z urzędu, na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 w związku z art. 16 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 2021 r., poz. 795; dalej: ustawa z 9 marca 2017 r.), postępowanie rozpoznawcze w przedmiocie decyzji Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia \_\_\_\_\_ 2009 roku, nr \_\_\_\_\_ dotyczącej ustanowienia użytkowania wieczystego nieruchomości do niezabudowanego gruntu o powierzchni wynoszącej 1373 m<sup>2</sup>, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr \_\_\_\_\_ w obrębie położonego w Warszawie przy ul. Frascati.

Następnie, postanowieniem Komisji z 24 listopada 2021 r. zwrócono się do Społecznej Rady o wydanie opinii w przedmiocie wszczętej sprawy. W dniu 8 grudnia 2021 r. postanowienie o zwróceniu się do Społecznej Rady o wydanie opinii zostało odebrane przez Społeczną Radę.

W dalszej kolejności, w dniu 27 stycznia 2022 r., Komisja poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości, zawiadomiła strony o zakończeniu postępowania dowodowego oraz o możliwości zapoznania się z aktami (10 k.p.a.). Zawiadomienie powtórzono w dniu 11 marca 2022 roku.

W dniu 11 kwietnia 2022 roku do Komisji wpłynęła opinia Społecznej Rady nr 9/2022.

W opinii wskazano, że Społeczna Rada wnosi o stwierdzenie nieważności i wyeliminowanie z obiegu prawnego decyzji Prezydenta m. st. Warszawy nr \_\_\_\_\_ z dnia \_\_\_\_\_ 2009 roku, dotyczącej nieruchomości położonej przy ul. Frascati, gdyż decyzję wydano z rażącym naruszeniem prawa oraz wywołała ona skutki w rażący sposób niedające się pogodzić z interesem społecznym.

W uzasadnieniu opinii wskazano, że w ocenie Społecznej Rady przedmiotowa decyzja była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały (por. art. 156 § 1 pkt 5) k.p.a.), albowiem Prezydent m. st. Warszawy przyznał osobom fizycznym prawo użytkowania wieczystego gruntu, który wchodzi w skład parku publicznego.

Społeczna Rada podkreśliła również, że w niniejszej sprawie nie nastąpiły nieodwracalne skutki prawne, gdyż kolejni nabywcy działali w złej wierze, albowiem wiedzieli, że przedmiotem obrotu jest nieruchomość przeznaczona na cele publiczne.

Spółeczna Rada zwróciła także uwagę, że wydając decyzję Prezydent m. st. Warszawy przekazał w prywatne ręce majątek publiczny o znacznej wartości. W ocenie Społecznej Rady działanie Prezydenta należy uznać za niegospodarne i dokonane ze szkodą dla interesu publicznego.

## **2. Stan faktyczny sprawy ustalony przez Komisję**

### **2.1. Opis nieruchomości**

Dawna nieruchomość hipoteczna, dla której prowadzona była księga wieczysta nr \_\_\_\_\_, położona w Warszawie przy ul. Frascati, obecnie stanowi działkę ewidencyjną nr \_\_\_\_\_ o powierzchni 1373 m<sup>2</sup> z obrębem \_\_\_\_\_ (uregulowaną w księdze wieczystej nr \_\_\_\_\_).

Przedmiotowa nieruchomość stanowi część Parku Marszałka Edwarda Rydza-Śmigłego (dawnego Centralnego Parku Kultury).

Nieruchomość ta znajduje się na terenie wpisanym do rejestru zabytków archeologicznych na podstawie decyzji Miejskiego Konserwatora Zabytków w Warszawie, nr \_\_\_\_\_ z dnia \_\_\_\_\_ 1991 roku (decyzja ostateczna).

Ponadto toczy się postępowanie w przedmiocie wpisu do ewidencji zabytków. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego decyzją z dnia \_\_\_\_\_ 2021 roku uchylił decyzję Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia \_\_\_\_\_ 2021 roku o wpisie do rejestru zabytków nieruchomych Parku Marszałka Edwarda Rydza-Śmigłego i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Zgodnie z operatem szacunkowym z dnia \_\_\_\_\_ 2000 roku przedmiotowa nieruchomość, oznaczona ówczasie jako działka nr \_\_\_\_\_ została oszacowana na kwotę 2 743 254 zł. Natomiast zgodnie z wyciągiem z operatu szacunkowego z dnia \_\_\_\_\_ 2003 r. przedmiotowa nieruchomość, oznaczona ówczasie jako działka nr \_\_\_\_\_ została oszacowana na kwotę 4 647 605 złotych.

### **2.2. Dawni właściciele nieruchomości, wniosek dekretowy oraz następstwo prawne**

Z zaświadczenia nr \_\_\_\_\_ wydanego w dniu \_\_\_\_\_ 1948 roku przez Oddział Ksiąg Wieczystych Sądu Grodzkiego w W \_\_\_\_\_ wynika, iż zgodnie ze stanem wykazu hipotecznego nieruchomości, „nieruchomość I \_\_\_\_\_ w mieście Warszawie” na dzień \_\_\_\_\_ 1948 r. stosownie do działów I i II położona jest przy ulicach Frascati i Na Skarpie a tytuł własności uregulowany był jawnym wpisem na imię M \_\_\_\_\_ P\_\_\_\_\_.

Objęcie gruntu przez gminę nastąpiło w dniu \_\_\_\_\_ 1948 roku tj. z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Nr 20 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy - na

podstawie rozporządzenia z dnia 27 stycznia 1948 roku w sprawie obejmowania gruntów przez gminę m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 6, poz.43). Tak więc termin do złożenia wniosku o własność czasową (obecnie prawo użytkowania wieczystego) upływał z dniem . 1949 r.

W dniu 1948 roku adw. M K (pełnomocnik dawnej właścicielki) złożył wniosek w trybie art. 7 ust. 1 dekretu.

Aktem notarialnym Rep. z dnia 1952 r. podpisanym w Państwowym Biurze Notarialnym w W , w gmachu Hipoteki, M P wszystkie swoje prawa do niniejszej nieruchomości sprzedała W i W: -J: małżonkom G

Dnia 1976 roku zmarł W G i na mocy postanowienia Sądu Rejonowego dla m.st. W: , Wydział IV Cywilny sygn. akt z dnia z 1980 roku na mocy ustawy prawa do spadku nabyli E. i P , S z domu G i M G po 1/2 części każda z nich.

Dnia 1992 roku zmarła W J: G z domu W i na mocy postanowienia Sądu Rejonowego dla W / P Wydział I Cywilny sygn. akt I z dnia 2000 roku na mocy ustawy prawa do spadku nabyli córka M S z domu G w 1/2 części i wnukowie R A S , K i E S i H K S po 1/6 części każdy z nich.

Dnia 1985 roku zmarła E P z domu G i na mocy postanowienia Sądu Rejonowego dla W / M , Wydział II Cywilny sygn. akt II z dnia 1998 roku na mocy ustawy prawa do spadku nabyli mąż A J S oraz dzieci H K S , K i E S i R A i S po 1/4 części każde z nich.

### **2.3. Postępowanie przed Prezydentem m. st. Warszawy zakończone wydaniem decyzji dotyczącej ustanowienia użytkowania wieczystego oraz dalsze następstwo prawne – transakcje po wydanej decyzji**

Decyzją nr Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy w odniesieniu do działki ewidencyjnej nr z obrębu położonej przy ul. Frascati w Warszawie w pkt 1. ustanowił użytkowanie wieczyste na rzecz M S w udziale wynoszącym 24/48 części, A S w udziale wynoszącym 3/48 części, H S w udziale wynoszącym 7/48 części, K S w udziale wynoszącym 7/48 części, R S w udziale wynoszącym 7/48 części (pkt 1. decyzji).

W punkcie 2. decyzji ustalił „czynsz symboliczny” z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do przedmiotowego gruntu w wysokości 1373,00 zł netto zgodnie

z Uchwałą nr [redacted] Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia [redacted] 2007 roku.

W punkcie 3. decyzji stwierdził, że rzeczony grunt w Planie Ogólnym Zagospodarowania Przestrzennego Dzielnicy Śródmieście położony był w Strefie Zieleni Parkowej. Ówczesnie teren ten nie był objęty żadnym obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Natomiast, zgodnie z Uchwałą Nr [redacted] Rady m.st. Warszawy z [redacted] k 2006 r. w sprawie studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy - nieruchomość ta położona była w obszarze oznaczonym jako ZP1.

W punkcie od 4 do 9 uregulowano tzw. warunki cywilnoprawne m.in. wskazując w punkcie 8, że umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu i grunt może być odebrany przed upływem określonego w niej terminu również w przypadku korzystania z gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem lub naruszenia postanowień umowy.

Dnia [redacted] 2009 r. została zawarta umowa w przedmiocie oddania przedmiotowego gruntu w użytkowanie wieczyste beneficjentom decyzji (Repertorium A - [redacted] W § 7 lit. b-d zawarto warunki cywilnoprawne wymienione w decyzji Prezydenta m. st. Warszawy nr [redacted] z dnia [redacted] 2009 roku w punkcie 5,7 i 8. Nie ujęto jedynie warunku cywilnoprawnego ujętego w punkcie 6 decyzji w tej umowie: *Ustanowienie niniejszą decyzją prawo użytkowania wieczystego gruntu nie narusza praw osób trzecich istniejących w dniu jego ustanowienia.*

Następnie zawarto następujące umowy:

- a) umowa z dnia [redacted] 2016 roku w przedmiocie przeniesienia udziałów w nieruchomości oraz oświadczenie o ustanowieniu hipoteki, w wyniku której beneficjenci decyzji reprivatyzacyjnej z dnia [redacted] 2009 roku sprzedali na podstawie umowy warunkowej z dnia [redacted] 2016 roku za kwotę 5 000 000 zł M [redacted] i E [redacted] małżonkom B [redacted] udział wynoszący 5/10 w przedmiotowej nieruchomości, natomiast W [redacted] i M [redacted] małżonkom P [redacted] w 2/10 części, a P [redacted] B [redacted] w 3/10 części i dnia [redacted] 2016 roku, wobec nieziszczenia się warunku w postaci skorzystania przez Prezydenta m. st. Warszawy z prawa pierwokupu, przenieśli część udziałów na rzecz: M [redacted] i E [redacted] B [redacted] (240/960); W [redacted] i M [redacted] P [redacted] (96/960) i P [redacted] B [redacted] (144/960);

- b) umowa z dnia 13.09.2016 roku w przedmiocie przeniesienia udziałów w nieruchomości, dokonując dalszych przeniesień udziałów w tożsamym zakresie jak w umowie z dnia 13.09.2016 roku;
- c) umowa z dnia 13.09.2016 roku w przedmiocie przeniesienia udziałów w nieruchomości, w wyniku której W. [imię] i M. [imię] P. [imię] przenieśli udział w wysokości 96/960 części na rzecz P. [imię] B. [imię];
- d) umowa z dnia 13.09.2016 roku w przedmiocie przeniesienia udziałów w nieruchomości, w wyniku której M. [imię] [imię] i E. [imię] B. [imię] przenieśli udział wynoszący 144/960 części na rzecz Z. [imię] B. [imię];
- e) umowa z dnia 13.09.2016 roku w przedmiocie przeniesienia udziałów w nieruchomości, w wyniku której W. [imię] i M. [imię] P. [imię] przenieśli udział w wysokości 96/960 części na rzecz P. [imię] B. [imię];
- f) umowa z dnia 13.09.2017 roku w przedmiocie sprzedaży udziału we współwłasności nieruchomości, w wyniku której Z. [imię] B. [imię] sprzedał udział wynoszący 144/960 części P. [imię] B. [imię];

#### **2.4. Sprzeciw Prokuratora**

Prokurator Prokuratury Regionalnej w Warszawie w dniu 13.09.2019 r. złożył sprzeciw od decyzji z dnia 13.09.2009 r., zarzucając organowi rażące naruszenie:

- art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279) poprzez ustanowienie użytkowania wieczystego, w sytuacji kiedy przedmiotowa działka położona jest na terenie Centralnego Parku Kultury i Wypoczynku (Park im. Marszałka Rydza-Śmigłego) i zgodnie z uchwałą nr [numer] Rady m.st. Warszawy z dnia 13.09.2006 r. w sprawie studium

uwarunkowania kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy obowiązującą w dacie wydania decyzji położona była w obszarze oznaczonym symbolem ZP1 - tereny zieleni urządzonej (park publiczny), co uzasadniało konieczność powołania się na przeznaczenie planistyczne działki w ww. studium, które nie było do pogodzenia z możliwością korzystania z gruntu przez następców prawnych właścicielki hipotecznej,

- art. 7, art. 77, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. poprzez niepodjęcie czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz brak ustaleń czy korzystanie z ww. nieruchomości przez następców prawnych dawnego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu w planie zagospodarowania przestrzennego,

- art. 7 ust. 3 dekretu z dnia 26 października 1945 r o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279), poprzez wydanie jej bez podstawy prawnej

w części dotyczącej pkt 4 i 8, tj. ukształtowanie wbrew swoim uprawnieniom sytuacji prawnej stron poprzez zawarcie warunków cywilnoprawnych w decyzji, co stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności decyzji, przewidzianą w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Prokurator, mając na uwadze powyższe wniósł na podstawie art. 158 § 1 w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 i art. 186 k.p.a. o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie zarejestrowało sprawę pod sygn. akt  
znak sprawy

W toku postępowania przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym, Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, Biuro Spraw Dekretowych w piśmie z dnia 2020 roku, znak sprawy: wskazało: „Jednocześnie tut. Biuro informuje, że co do zasady nie sprzeciwia się stanowisku, które zostało zawarte ww. sprzeciwie Prokuratora”.

Sprzeciw nie został rozpatrzony przed wszczęciem przez Komisję postępowania rozpoznawczego.

Powyższy stan faktyczny sprawy ustalono na podstawie akt zgromadzonych przez Komisję, w tym akt własnościowych otrzymanych z Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, akt postępowań toczących się przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym, Prokuraturą Regionalną w Warszawie oraz na podstawie treści zamieszczonych w księgach wieczystych nieruchomości i akt spraw sądowych.

### **3. Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje:**

#### **3.1. Oparcie podstaw rozstrzygnięcia w zakresie korzystania z nieruchomości na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – prawa wewnętrznego – rażące naruszenie prawa tj. art. 6 i 7 *in pricipio* k.p.a. - przesłanka z art. 30 ust. 1 pkt 4) *in fine* ustawy z dnia 9 marca 2017 r.**

Zgodnie z art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279, dalej jako: dekret) dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie – użytkownicy gruntu mogą w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na

tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną.

Natomiast w myśl art. 7 ust. 2 dekretu gmina uwzględni wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, a jeżeli chodzi o osoby prawne – ponadto, gdy użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w myśl planu zabudowania nie pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej.

Prezydent m.st. Warszawy w decyzji z dnia [redacted] 2009 roku, nr [redacted] stwierdził w punkcie 3. decyzji, że: *grunt w Planie Ogólnym Zagospodarowania Przestrzennego Dzielnicy Śródmieście położony był w Strefie Zieleni Parkowej. Aktualnie teren ten nie jest objęty żadnym obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Natomiast, zgodnie z Uchwałą Nr LXXXII/2746/2006 Rady m.st. Warszawy z 10 października 2006 r. w sprawie studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy – nieruchomość ta położona jest w obszarze oznaczonym jako ZP1.*

W uzasadnieniu decyzji wskazał, że w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy, przedmiotowy grunt znajdował się w strefie centralnej (C), w obszarze ścisłego centrum (C1). Natomiast, zgodnie z Uchwałą Nr LXXXII/2746/2006 Rady m.st. Warszawy z 10 października 2006 r. w sprawie studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy - nieruchomość ta położona jest w obszarze oznaczonym jako ZP1.

Prezydent m.st. Warszawy ostatecznie w decyzji skonkludował lakonicznie, że: *w związku z powyższym należy uznać, iż nieruchomość położona w Warszawie przy ul. Frascati spełnia warunki określone w art. 7 ust. 2 dekretu.*

Należy zatem podkreślić wyraźnie, iż w dniu wydania przedmiotowej decyzji Prezydent m.st. Warszawy miał pełną świadomość, że nie ma obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego odnoszącego się do przedmiotowej nieruchomości i oparł swoje ustalenia na studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy.

Praktyka taka przedstawia się jako niedopuszczalna, mając na uwadze charakter tego aktu normatywnego.

Art. 9 ust. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80 poz. 717 z późn. zm.) wprost przesądza, że studium nie jest aktem prawa miejscowego.

Naczelný Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 marca 2014 roku, sygn. akt II OSK 2572/12 trafnie wskazał, że: *Studium jest aktem polityki przestrzennej, aktem prawa, ale tylko*



wewnętrznego, wiążącego jedynie organy gminy. Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla całego obszaru gminy lub dla jego fragmentów jest pozostawione woli rady gminy, która - uchwalając taki plan - musi zapewnić jego zgodność z postanowieniami studium. Zgodzić się zatem należy z Sądem I instancji, iż z uwagi na to, że Studium nie wywołuje skutków właściwych dla miejscowego planu i nie kształtuje sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości, powoływanie się jedynie na uprawnienia właścicielskie nie wystarcza dla uznania naruszenia interesu prawnego. Tym samym więc nie można w oparciu o postanowienia Studium dowodzić, że skarżący "ma zakaz zabudowy nieruchomości" skoro postanowienia tego aktu nie kształtują uprawnień do korzystania z prawa własności nieruchomości.

Stanowisko przedstawiające dopuszczalną interpretację przesłanki z art. 7 ust. 2 dekretu tj. pogodzenie korzystania z gruntu z jego przeznaczeniem jest ugruntowane w judykaturze.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 27 maja 2010 roku, sygn. akt I SA/Wa 97/10 wyraził następujące stanowisko: *Zgodnie z powszechnie przyjętym orzecnictwem oraz doktryną organ odmawiając przyznania własności czasowej nie mógł opierać swojego rozstrzygnięcia na zapisach nieobowiązującego planu ani tym bardziej na zapisach dopiero opracowywanego aktu prawnego. Prawdłowo zatem organ nadzoru podjął działania w sprawie ustalenia, jaki plan zagospodarowania przestrzennego obowiązywał w dniu wydania kwestionowanego orzeczenia administracyjnego i jakie były jego zapisy w stosunku do przedmiotowej nieruchomości.*

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 06 września 1999 r., sygn. akt: IV SA 787/98, stwierdził, że *zgodnie z przepisem art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, organ winien przyznać dotychczasowym właścicielom prawo wieczystej dzierżawy, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania. Aby dokonać powyższego ustalenia, organ winien odnieść swoje rozważania do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obowiązującego w dacie podejmowania decyzji w tym przedmiocie. Brak ustaleń w przedmiocie obowiązującego w dacie wydawania decyzji planu zagospodarowania przestrzennego oznacza, że organ nie dokonał wyczerpującego zebrania materiału dowodowego i nie wyjaśnił dokładnie stanu faktycznego i prawnego sprawy, czym naruszył również przepisy art. 7 i 77 § 1 k.p.a.*

Natomiast w wyroku z dnia 25 maja 2011 r., sygn. akt: I OSK 1096/10, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że *warunkiem niezbędnym do przyznania wnioskodawcy prawa do ustanowienia własności czasowej była zgodność sposobu użytkowania nieruchomości przez jej dotychczasowego właściciela z planem zagospodarowania przestrzennego. Orzecznictwo*

*zarówno Sądu Najwyższego, jak i sądów administracyjnych, stoi na stanowisku, iż zgodność ta musi dotyczyć planu obowiązującego w chwili rozpoznawania wniosku.*

Ponadto w wyroku z dnia 31 marca 2008 r., sygn. akt: II OSK 317/07, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że *podstawę do podjęcia rozstrzygnięcia administracyjnego może stanowić jedynie akt prawa powszechnie obowiązującego i nie zmienia tego fakt związania gminy ustaleniami studium przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Do czasu, kiedy ustalenia studium nie znajdą się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie wiążą powszechnie nie mogą tworzyć materialnoprawnej podstawy do wydawania rozstrzygnięć administracyjnych.*

Należy zaznaczyć, że dopiero dnia 4 lipca 2019 roku Rada Miasta Stołecznego Warszawy podjęła uchwałę nr XV/347/2019 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ulicy Wiejskiej.

W tym miejscu Komisja informacyjnie wskazuje, że w toku innych postępowań dotyczących decyzji reprivatyzacyjnych, obecnie Prezydent m.st. Warszawy w sprawach o analogicznym stanie faktycznym tj. w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawiesza sprawę o rozpatrzenie wniosku dekretowego na podstawie art. 97 § 1 pkt 4) k.p.a., do momentu podjęcia właściwej uchwały. Taka sytuacja miała miejsce w sprawie dotyczącej nieruchomości warszawskiej położonej przy ul.

Należy również dodać, że Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, Biuro Spraw Dekretowych, w postępowaniu toczącym się przed SKO, w piśmie z dnia ... 2020 roku, znak sprawy: ... odnosząc się do sprzeciwu Prokuratora Prokuratury Regionalnej w Warszawie złożonego do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie w zakresie zaskarżenia przedmiotowej decyzji wyraziło następujące stanowisko: „Jednocześnie tutaj Biuro informuje, że co do zasady nie sprzeciwia się stanowisku, które zostało zawarte ww. sprzeciwie Prokuratora”.

W ocenie Komisji w niniejszej sprawie doszło do wydania decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa, co winno skutkować koniecznością stwierdzenia jej nieważności w całości, albowiem doszło do złamania podstawowych zasad prawnych i to rangi konstytucyjnej (zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego), mając również na uwadze tym samym naruszenie kardynalnej zasady prawa administracyjnego zawartej w art. 6 i 7 *in principio* k.p.a. – zasady praworządności (legalizmu).

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 (np. w wyroku WSA w Rzeszowie z 8 maja 2014 r. sygn. akt II SA/Rz 194/14).

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 tezie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 listopada 1997 r. (sygn. akt III SA 1134/96, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6E21D1468A>) zawarto stanowisko, 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.*

Również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 3 kwietnia 2009 r. (sygn. akt II OSK 479/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/EC3EDF940E>) wskazał, że *jedną z przesłanek art. 156 § 1 k.p.a. skutkującą nieważnością decyzji jest wydanie jej z rażącym naruszeniem prawa, o czym traktuje art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (...) o rażącym naruszeniu prawa można mówić, gdy decyzja jest ewidentnie sprzeczna z wyraźnym i niebudzącym wątpliwości przepisem a naruszenie jest tak ciężkie, że powoduje sankcję nieważności.*

W orzecznictwie wskazuje się także, że rażące naruszenie prawa to naruszenie prawa o wyjątkowym ciężarze gatunkowym unicestwiający nawiązany stosunek administracyjno-prawny (por. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/41CBEA56B4>, wyrok NSA z 27 października 2017, sygn. akt II OSK 336/16). Rażące naruszenie prawa ma miejsce wtedy, gdy w stanie prawnym niebudzącym wątpliwości co do jego rozumienia wydaje się decyzję, która treścią swego rozstrzygnięcia stanowi negację całości lub części obowiązujących przepisów. „Rażące naruszenie prawa”, o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., stanowi podstawę stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej, w sytuacji, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej sprzeczności z przepisami prawa i gdy charakter tego naruszenia powoduje, że decyzja taka nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządny państwa.

Mając na uwadze powyższe już z tej tylko przyczyny decyzja powinna zostać wyeliminowana z porządku prawnego.

Ponadto mając na uwadze dyspozycję przepisu art. 7, 77, 80 k.p.a. Komisja dąży do dokładnego i wyczerpującego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz prawnego. Odnosząc się zatem do stanowiska wyrażonego w sprzeciwie Prokuratora Prokuratury Regionalnej w Warszawie z dnia . . . 2019 roku, (sygn. akt przed SKO – . . .) należy zauważyć, że w sprzeciwie tym powołano się na fragment wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 sierpnia 2018 roku, sygn. akt I OSK 2199/16, wskazując jako

stanowisko Sądu fragment w którym Sąd zreferował jedynie stanowisko organu odwoławczego zawarte w zaskarżonej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie.

Z części historycznej rzeczzonego orzeczenia wynika, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie zajęło następujące stanowisko: *Zdaniem organu odwoławczego [...] Brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może stanowić w ocenie organu odwoławczego podstawy do wydania decyzji odmawiającej przyznania prawa użytkowania wieczystego do gruntu z uwagi na niemożność wykazania przesłanki możliwości korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela (następców prawnych) zgodnie z jej przeznaczeniem w planie. Taka interpretacja art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. stałaby w sprzeczności z jego celem, który miał być narzędziem w sprawnym odbudowaniu Warszawy. Zatem brak unormowań planu zagospodarowania przestrzennego, dotyczących danej nieruchomości, nie może stanowić przeszkody pozytywnego rozpoznania wniosku o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu. Brak planu oznacza bowiem, że każde korzystanie z gruntu przez byłego właściciela (w granicach prawa) da się pogodzić z jego przeznaczeniem w planie zagospodarowania przestrzennego - bowiem przeznaczenie gruntu nie zostało ograniczone w prawie miejscowym. Brak jest w tej sytuacji kryterium, w oparciu, o które należy badać ww. zgodność. W przypadku braku planu pomocne są także inne akty określające przeznaczenie terenu, tj. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Przeprowadzone przez organ I instancji badanie zgodności korzystania z gruntu z powołanym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania organ odwoławczy uznał za prawidłowe.*

W świetle przytoczonych powyżej orzeczeń stanowisko to jest rozbieżne z powyżej wskazaną i ugruntowaną linią orzeczniczą sądów administracyjnych w zakresie interpretacji art. 7 ust. 2 dekretu. Należy zauważyć, że Ustawodawca w art. 7 ust. 2 dekretu postępuje się implikacją: *jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania.* Należy wyjść z założenia, że racjonalny Ustawodawca, idąc w tożsamym kierunku zawarłby podwójną implikację, dodając w dalszej części zwrot: *jeśli plan taki istnieje.* Należy też zwrócić uwagę, że brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w chwili rozpatrywania wniosku nie oznacza, że plan taki w ogóle nie powstanie, zatem nie można tu mówić o braku absolutnym i należałoby na zasadzie art. 97 ust. 1 pkt 4) k.p.a. zawiesić postępowanie do chwili uchwalenia takiego planu, tak jak należy to raz jeszcze podkreślić czyni to Prezydent m.st. Warszawy w ostatnim czasie.

Nawet korespondując z takim stanowiskiem jak powyżej należy wskazać, że co najwyżej może być tylko pomocnym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przy interpretacji przepisu art. 7 ust. 2 dekretu. Natomiast w przedmiotowej

sprawie studium stanowiło podstawę rozstrzygnięcia i ustaleń, mimo że było aktem prawa wewnętrznego. Prezydent m.st. Warszawy - co wprost wynika z lakoniczności uzasadnienia - nie zbadał zgodności z korzystania z nieruchomości przez beneficjentów decyzji z prawem.

Mając na uwadze powyższe raz jeszcze należy podkreślić, że tylko z powyżej wskazanej przyczyny decyzja powinna być wyeliminowana z obrotu prawnego jako wydana z rażącym naruszeniem prawa.

**3.2. Przyjęcie w decyzji rozstrzygnięcia pozostającego w rażącej sprzeczności z normą prawną na podstawie, której rozpoznano i rozstrzygnięto sprawę – rażące naruszenie art. 7 ust. 2 Dekretu - przesłanka z art. 30 ust. 1 pkt 4) *in fine* ustawy z dnia 9 marca 2017 r.**

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 maja 2018 roku, sygn. akt II OSK 1610/16 stwierdził: *Decyzja administracyjna jest wydana z rażącym naruszeniem prawa w przypadku, gdy przyjęte w decyzji rozstrzygnięcie pozostaje w rażącej sprzeczności z normą prawną na podstawie, której rozpoznano i rozstrzygnięto sprawę.*

Należy podkreślić zatem, że przedmiotem decyzji jest działka ewidencyjna nr z obrębu położona przy ulicy Frascati w Warszawie. Przedmiotowa działka w całości jest przeznaczona na cel użyteczności publicznej, albowiem stanowi ona w całości park, jako że jest częścią większego kompleksu tj. Parku Marszałka Edwarda Rydza Śmigłego (dawnego Centralnego Parku Kultury).

W ocenie Komisji Prezydent nie miał podstaw do stwierdzenia, że przesłanka z art. 7 ust. 2 dekretu w postaci spełnienia przesłanki pogodzenia korzystania z gruntu z jego przeznaczeniem przez następców prawnych właścicielki hipotecznej może być spełniona.

Stanowisko judykatury w tym względzie było na dzień wydania decyzji przez Prezydenta m.st. Warszawy nr . z dnia . 2009 roku w pełni ugruntowane.

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale 7 sędziów z dnia 26 listopada 2008 roku, sygn. akt I OPS 5/08 odpowiedział na pytanie, czy na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.), zwanego dalej dekretem, istniała możliwość przyznania byłemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy wówczas, gdy plan zabudowania przeznaczał nieruchomość na cele użyteczności publicznej. Sąd ten zajął stanowisko, że: *w art. 7 dekretu o gruntach warszawskich nie posłużono się taką konstrukcją prawną, iż odmawia się przyznania prawa własności czasowej (prawa wieczystej dzierżawy), jeżeli grunt znajduje się na terenie przeznaczonym na cele użyteczności publicznej (cele publiczne), ale konstrukcją, według której przyznanie lub odmowa przyznania prawa własności czasowej do gruntu (prawa*

wieczystej dzierżawy) została uzależniona od tego, czy da się to pogodzić z planem zagospodarowania przestrzennego (wcześniej planem zabudowania). Zakładano zatem konieczność rozważenia czy przeznaczenie terenu w planie na określony cel, w tym także cel użyteczności publicznej (cel publiczny), da się pogodzić z przyznaniem prawa własności czasowej do określonego gruntu znajdującego się na tym terenie. Nie można więc z góry wykluczyć przyznania prawa własności czasowej do określonego gruntu z tego tylko powodu, że grunt ten znajduje się na terenie przeznaczonym na cele użyteczności publicznej. Możliwe było przecież przeznaczenie większego terenu na cele użyteczności publicznej (cele publiczne), z możliwością jednak wykorzystania części tego terenu także na inne cele. Należy zwrócić uwagę, że przyznanie prawa własności czasowej wiązało się z określeniem warunków korzystania z gruntu, z uwzględnieniem przepisów o własności czasowej.

W tym miejscu należy raz jeszcze zaznaczyć, że działka nr                      w całości jest przeznaczona pod park publiczny i tym samym nie istnieje jej jakakolwiek część, która by mogła pełnić inne funkcje niż funkcję użyteczności publicznej.

Naczelnny Sąd Administracyjny w powyżej wskazanej uchwale zaakcentował konieczność poczynienia dokładnych ustaleń na gruncie danej sprawy: *Ponadto przyjęcie poglądu o "automatycznym" wyłączeniu możliwości przyznania byłemu właścicielowi prawa własności czasowej w razie przeznaczenia nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego na cele użyteczności publicznej oznaczałoby niebezpieczeństwo abstrahowania od tego, czy na takie cele została przeznaczona cała nieruchomość, czy też jej część. Jeśli tak, to i z tego powodu konieczne było czynienie stosownych ustaleń.*

*Na zakończenie trzeba stwierdzić, że oceny braku możliwości pogodzenia korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela z celami użyteczności publicznej, tak samo zresztą jak z innymi ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego, należało dokonywać według kryteriów obiektywnych.*

*Odpowiednie ustalenia należało czynić pod kątem tego, czy grunt może być, nie że jest bądź będzie, wykorzystywany przez byłego właściciela (jego następców prawnych) na cele określone w planie. Jeśli tak, to na znaczeniu traci argument, że grunt dotychczas nie był wykorzystywany na cel określony w planie.*

Wnikliwa ocena stanu faktycznego sprawy wyraźnie wskazuje, że istnieje obiektywna niemożliwość pogodzenia korzystania z przedmiotowej nieruchomości z jej przeznaczeniem przez następców prawnych właścicielki hipotecznej.

Prezydent m.st. Warszawy w decyzji nr                      z dnia                      2009 roku po przedstawieniu okoliczności faktycznych tj. braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla tego terenu i powołania się na studium uwarunkowań kierunków

zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy, ograniczył się tylko do ogólnikowego stwierdzenia w uzasadnieniu: *W związku z powyższym należy uznać, iż nieruchomość położona w Warszawie przy ul. Frascati spełnia warunki określone w art. 7 ust. 2 dekretu.*

Prezydent nie przedstawił jakiegokolwiek argumentacji na spełnienie przewidzianej w powyższym przepisie przesłanki. Nie dokonał zatem *de facto* subsumpcji, ponieważ nie wyjaśnił na jakiej podstawie doszedł do przekonania, że korzystanie z działki ewidencyjnej nr przez następców prawnych właścicielki hipotecznej da się pogodzić z jej przeznaczeniem, nawet opierając się na studium. Zaniechanie to przesądza o rażącym naruszeniu art. 104 § 2 k.p.a., albowiem sprawa nie została rozpoznana, co do istoty.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 marca 2017 roku, sygn. akt I FSK 1251/15 stwierdził: *Błąd subsumcji, stanowiący naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwe jego zastosowanie, polega na wadliwym uznaniu, że ustalony w sprawie konkretny stan faktyczny odpowiada abstrakcyjnemu stanowi faktycznemu określone w hipotezie określonej normy prawnej. Nie może być jednak skuteczne powołanie się na zarzut niewłaściwego zastosowania prawa materialnego w sytuacji, gdy nie zakwestionowano równocześnie ustaleń faktycznych, na których oparto zaskarżone rozstrzygnięcie. Jest to konsekwencją tego, że niewłaściwe zastosowanie przepisów materialnych zasadniczo każdorazowo pozostaje w ścisłym związku z ustaleniami stanu faktycznego sprawy i może być wykazane pod warunkiem wcześniejszego obalenia tych ustaleń.*

Potrzebę dokładnej analizy sprawy z uwagi na art. 7 ust. 2 dekretu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podkreślił także w wyroku z dnia 5 grudnia 2013 roku, sygn. akt I SA/Wa 1235/13: *Orzeczenie odmawiające przyznania prawa własności czasowej, bez wykazania niezaistnienia przesłanek z art. 7 ust. 2 dekretu upoważnia do stwierdzenia, że rażąco narusza ono prawo. W postępowaniu nadzorczym dotyczącym odmowy przyznania prawa z art. 7 ust. 2 dekretu, organ nadzoru ma obowiązek zbadania, czy w postępowaniu zwykłym organ wykazał, że dotychczasowy właściciel nie spełnił przesłanek, o których mowa w tym przepisie. [...] Natomiast, rację miał skarżący podnosząc, że organ nie dokonał ustaleń w zakresie powierzchni poszczególnych nieruchomości zajętych pod drogi publiczne i posługiwał się ogólnikami w postaci "część nieruchomości". Nie dokonał ustaleń czy dotychczasowe korzystanie przez skarżącego z nieruchomości objętych zaskarżoną decyzją w żadnym przypadku nie da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według aktualnie obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego czy tylko w części.*

Należy raz jeszcze zwrócić uwagę, że Prezydent m.st. Warszawy nie poczynił takich ustaleń na gruncie przedmiotowej sprawy. Ponadto grunt w całości stanowi park, co wyłącza choćby w części przeznaczenie go na inny cel.

W badanej decyzji Prezydenta m.st. wskazano jedynie odnośnie do działki nr ., że: „nieruchomość ta położona jest w obszarze oznaczonym jako ZP1”. Nie wyjaśniając jakie właściwości ustala dla działki takie oznaczenie w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy* uchwalone przez Radę m.st. Warszawy Uchwałą nr LXXXII/2746/2006 z dnia 10 października 2006 r.

Analiza części XXVI tego studium, zatytułowana „Podsumowanie: uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych rozwiązań oraz syntezę ustaleń projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy” w punkcie 3.3. wskazuje, że oznaczeniem ZP1 posługuje się ten akt dla zieleni urządzonej (parki, skwery, ogrody działkowe, dydaktyczne, jordanowskie itp.).

W ocenie Komisji Prezydent m.st. Warszawy przy wydawaniu decyzji nr . . . . . powinien mieć świadomość, że jej przedmiotem jest park. Należy, bowiem zaznaczyć, że przedmiotowa nieruchomość od wielu lat była przeznaczona na cel użyteczności publicznej.

Prokurator Prokuratury Regionalnej w Warszawie w sprzeciwie z . . . . . roku stwierdził, że: *Przedmiotowa nieruchomość leży na terenie Centralnego Parku Kultury i Wypoczynku (Park Marszałka Rydza-Śmigłego). Koncepcja utworzenia parku sięgała lat wczesnopowojennych, pierwszy etap parku rozpoczęto wykonywać na podstawie decyzji Prezydium Odbudowy Warszawy z dnia . . . . . a 1951 r., jeszcze przed zatwierdzeniem całości projektu, do którego doszło w 1952 r. Jak wynika z dokumentacji archiwalnej park obejmuje tereny Powiśla, teren parku Skarpa jest terenem dawnych ogrodów z nielicznymi budynkami zabytkowymi (Zamek Ujazdowski, Muzeum Ziemi etc), nowymi o znaczeniu ogólnomiejskim (Sejm) i posiada wielkie walory krajobrazowe (dolina Wisły zwięza siew rejonie historycznego Śródmieścia i rozszerza na niziny Siekierok i zakole Wisły).*

Ponadto stan ten do chwili obecnej nie uległ zmianie, albowiem również według aktualnie obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ulicy Wiejskiej, przyjętego Uchwałą Rady Miasta Stołecznego Warszawy Nr XV/347/2019 z dnia 4 lipca 2019 r. przedmiotowa nieruchomość położona jest w strefie 34 ZP zieleń urządzona - park publiczny.

Należy wyraźnie zaznaczyć, że nawet przez pryzmat rzeczzonego studium, nie można uznać, aby wymagana przesłanka została spełniona, albowiem z części XV zatytułowanej "Ochrona środowiska i jego zasobów" wynika, że: *Perspektywa rozwoju Warszawy wiąże się z koniecznością harmonizowania rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego z ochroną środowiska przyrodniczego. Oznacza to zachowanie zasobów i ochronę jakości środowiska poprzez określenie zasad korzystania z przestrzeni Warszawy. Zasady te łączą interes publiczny i prywatny z funkcjami przyrodniczymi. Jest to szczególnie ważne w kontekście członkostwa*



*Polski w Unii Europejskiej. Zobowiązania w sferze ochrony środowiska stanowią istotną część zapisów Traktatu o Przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, do których odwołują się dokumenty strategiczne, plany i programy w zakresie ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzennego. W pkt 1.2. zatytułowanym „Generalne zasady ochrony na obszarach wchodzących w skład SPW” wskazano, że: W celu wzmocnienia ochrony funkcji przyrodniczych i stworzenia optymalnych warunków zamieszkania, pracy i wypoczynku określono zasady zagospodarowania SPW, zapewniające jego ciągłość przestrzenną i funkcjonalną w relacji z ponadregionalnym i regionalnym układem powiązań przyrodniczych, przy planowanym przeznaczeniu terenów. Sam Park im. E. Śmigłego-Rydza Śródmieście został wymieniony w tabeli nr 22 zatytułowanej „Tereny zieleni urządzonej – Parki - Istniejące parki” na pozycji nr 52.*

W punkcie 2.2. zatytułowanym „Generalne zasady ochrony obszarów i obiektów objętych formami ochrony przyrody” ustalono:

- utrzymanie i wzmocnienie ciągłości powiązań przyrodniczych pomiędzy obszarami objętymi różnymi formami ochrony przyrody;*
- zapewnienie selektywnego dostępu do terenów wyjątkowo cennych przyrodniczo;*
- ograniczenie zagospodarowania zapewniające ochronę wartości przyrodniczych terenów położonych w sąsiedztwie rezerwatów przyrody,*
- zakaz prowadzenia prac trwale zniekształcających rzeźbę terenu i stosunki wodne w sąsiedztwie rezerwatów przyrody,*
- zakaz, w strefie o promieniu 15 m od pomnika przyrody, prowadzenia:*
  - działalności powodującej uszkodzenia mechaniczne obiektu oraz uszkodzanie i zanieczyszczanie gleb,*
  - prowadzenia prac trwale zniekształcających rzeźbę terenu i stosunki wodne,*
  - składowania odpadów.*

Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanej uchwale tj. I OPS 5/08, zajął się także problematyką pojęcia *użyteczności publicznej*: *Przystępując do rozstrzygnięcia tak sformułowanego zagadnienia prawnego, trzeba zauważyć, że istotne znaczenie ma w tej mierze samo pojęcie «użyteczności publicznej». Poszukując treści tego pojęcia, należy odwołać się do obowiązujących wówczas przepisów prawa. Problem w tym, że ani współcześnie, ani też w czasie obowiązywania omawianego planu zabudowania i orzekania w niniejszej sprawie, ustawodawca nie definiował expressis verbis tego pojęcia. Co więcej, takich jednoznacznych definicji nie ma w literaturze przedmiotu. Również odwołanie się do języka potocznego nie jest wystarczające. Stosownych definicji nie ma ani w encyklopediach ogólnych (np. Nowa encyklopedia powszechna PWN, Warszawa 1995), ani nawet w encyklopediach prawniczych*

(np. Wielka encyklopedia prawa, Wyd. Prawo i praktyka gospodarcza, Warszawa 2000). Z kolei w literaturze fachowej instytucja ta jest przedmiotem zainteresowania fragmentarycznego (np. S. Piątek: Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako instytucja gospodarcza, Wyd. IOZiDK, Warszawa 1986). W tej sytuacji nie pozostaje nic innego, jak próba wyjaśnienia treści takiego pojęcia na podstawie miejsca i funkcji, jakie instytucja użyteczności publicznej zajmuje i pełni w państwie.

Istotną cechą pojęcia «użyteczność publiczna» jest powszechna dostępność prowadzonej w jej ramach działalności. Owa powszechna dostępność została podniesiona w niniejszej sprawie do rangi cechy wyróżniającej użyteczność publiczną, zyskując aprobatę zarówno organu administracji, jak i orzekającego w tej sprawie Sądu pierwszej instancji. Zdaje się też zyskiwać akceptację składu orzekającego przedstawiającego składowi powiększonemu do rozstrzygnięcia wskazane na wstępie zagadnienie prawne. Tymczasem powszechna dostępność, aczkolwiek jest niewątpliwie ważną cechą użyteczności publicznej, nie jest jedyną cechą określającą jej istotę. Sama powszechna dostępność określonej działalności nie czyni z niej jeszcze działalności, która może być określona mianem użyteczności publicznej. Innymi słowy: nie wszystko to, co jest powszechnie dostępne, a nawet społecznie użyteczne, jest użytecznością publiczną.

Użyteczność publiczna jest integralnie związana z zaspokojeniem zbiorowych potrzeb społeczeństwa, gdzie zysk nie jest jedynym ani nawet najważniejszym kryterium prowadzonej działalności. Istotą tej działalności jest nieprzerwane zaspokajanie potrzeb, o których mowa, na poziomie powszechnej dostępności, również ekonomicznej. Użyteczność publiczna z reguły jest związana z funkcjonowaniem urzędów i powiązanych z nimi usług, określanych mianem dóbr publicznych. Jeśli tak, to wszystko, co nie jest związane z realizacją tych zadań, nie może być uznane za realizację celów użyteczności publicznej, choćby było powszechnie dostępne i społecznie użyteczne. O zakresie tak rozumianej użyteczności publicznej decyduje, choć nie zawsze, ustawodawca. To on określa, jakie konkretnie zbiorowe potrzeby społeczne będą zaspokajane i na jakich warunkach.

Kwestię ogólnej dostępności Naczelny Sąd Administracyjny zaakcentował również w wyroku z dnia 26 listopada 2009 roku, sygn. akt I OSK 229/09: *W przypadku, gdy nieruchomości jest przeznaczona na cele użyteczności publicznej, współżycia społecznego lub dla przedstawicielstw dyplomatycznych, przy czym wskazać należy, że pojęcie "użyteczności publicznej" musi się łączyć z powszechnością i ogólną dostępnością dla całego społeczeństwa, uznać należy, że przy takim przeznaczeniu terenu w planie nie może być ono pogodzone z korzystaniem z tej nieruchomości przez poprzednich właścicieli.*

Niewątpliwie przedmiotowa nieruchomość jako park i część większego kompleksu parkowego wpisuje się w pojęcie użyteczności publicznej. Co więcej, ciężko sobie nawet wyobrazić, aby dało się pogodzić korzystanie z tej nieruchomości przez beneficjentów decyzji, albowiem cała ta nieruchomość jest przeznaczona pod tereny zieleni urządzonej. Dostępność, a także ogólna dostępność przesądza, że nieruchomość ta nie przedstawia jakichkolwiek możliwości zarobkowych. Tak *de facto* beneficjenci decyzji zostali pozbawieni możliwości zarządzeniem nieruchomością, albowiem jej funkcja jest ściśle przyporządkowana, zatem należy wyjść z założenia, że nieruchomość ta nie spełnia w żaden sposób przesłanki przewidzianej w art. 7 ust. 2 dekretu w postaci pogodzenia korzystania z gruntu z jego przeznaczeniem przez następców prawnych właścicielki hipotecznej.

Art. 140 k.c. stanowi, że w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.

Biorąc pod uwagę tylko ten przepis należy wskazać, że beneficjenci decyzji już *a priori* zostali pozbawieni możliwości korzystania z gruntu z wyłączeniem innych osób, albowiem z podstawowej funkcji parku publicznego wynika, że dostęp do niego jest powszechny, zatem nie można wyłączyć korzystania z nieruchomości przez inne osoby i to bliżej niezindywidualizowane. Dostęp do parku publicznego jest także bezpłatny, zatem odpada możliwość pobierania z tej nieruchomości pożytków. Tak *de facto* już przy podejmowaniu decyzji można było stwierdzić, że nie można spełnić przesłanki z art. 7 ust. 2 dekretu, albowiem beneficjentów decyzji pozbawia się *a priori* praw przysługujących im z art. 140 k.c., ograniczając ich możliwości tylko do rozporządzenia rzeczą. Zwłaszcza, że charakter tej nieruchomości – zabytek historii potęgował ograniczenia wyżej wskazane.

W tym względzie można przytoczyć również stanowisko judykatury. Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 maja 2016 roku, sygn. akt I SA/Wa 395/16 wskazał: *Nie sposób przy tym wyobrazić sobie możliwości realizacji uprawnień władczych wynikających z prawa użytkowania wieczystego przy takich ograniczeniach jak wskazane wyżej. Zwłaszcza, że w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego oraz przez umowę o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste użytkownik może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób. W tych samych granicach użytkownik wieczysty może swoim prawem rozporządzać. Chociaż użytkowanie wieczyste jest prawem na rzeczy cudzej, lokuje się powyżej ograniczonych praw rzeczowych. Prawo użytkowania wieczystego jest prawem pośrednim między własnością i ograniczonymi prawami rzeczowymi (por. G. Bieniek (w:) Prawo obrotu nieruchomościami, red. S. Rudnicki, Warszawa 1999, s. 24; E. Gniewek, Obrót*

*nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi, Zakamycze 1999, s. 291, S. Rudnicki, Komentarz do kodeksu cywilnego, Warszawa 1999, s. 347). Użytkowanie wieczyste jest bliższe prawu własności niż ograniczonym prawom rzeczowym, co za tym idzie w stanie faktycznym przedmiotowej sprawy z uwagi na treść planu zagospodarowania przestrzennego, wnioskodawcy nie mieliby możliwości realizować swoich uprawnień w sposób właściwy dla tego prawa.*

Należy podkreślić, że okoliczności, które można było przewidzieć przy podejmowaniu decyzji oddziaływały w dalszym ciągu, albowiem pismem z dnia \_\_\_\_\_ 2011 roku sami beneficjenci za pośrednictwem pełnomocnika wystąpili z wnioskiem do Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, Biura Gospodarki Nieruchomościami o zamianę przedmiotowej nieruchomości. Nieprawidłowe działania Prezydent m.st. Warszawy przy podejmowaniu decyzji przyczyniły się do mnożenia kolejnych postępowań, albowiem następnie beneficjenci pismem z dnia \_\_\_\_\_ 2011 roku odwołali się od pisma Dyrektora Biura Gospodarki Nieruchomościami Urzędu m.st. Warszawy z dnia \_\_\_\_\_ 2011 roku, podnosząc iż: *Obecnie przedmiotowa nieruchomość położona jest w obszarze oznaczonym jako ZP1, co uniemożliwia realizację prawa użytkownika wieczystego w zakresie zabudowy przedmiotowej działki zgodnie z zamiarem użytkowników wieczystych. W związku z powyższym wskazać należy, że odszkodowawcza funkcja zwrotu wywłaszczonej w 1945 roku nieruchomości, w wyniku działań Prezydenta m.st. Warszawy jest iluzoryczna i godzi w prawa obecnych użytkowników wieczystych. Takie działania władzy publicznej są sprzeczne z zasadami demokratycznego państwa prawnego i nie mogą być uważana za urzeczywistniające zasady praworządności.*

Należy, zatem zauważyć, że również w ocenie samych beneficjentów decyzji, nie można było pogodzić korzystania z nieruchomości z jej przeznaczeniem.

Należy również podkreślić, że przedmiotowa nieruchomość przedstawia olbrzymią wartość kulturową natury historycznej.

Decyzją Miejskiego Konserwatora Zabytków w Warszawie z dnia \_\_\_\_\_ 1991 roku, nr \_\_\_\_\_ uznano, że nieruchomość ta jest częścią terenu o znaczeniu historycznym, albowiem kultywowano na tym obszarze osadnictwo z okresu brązu, wczesnośredniowieczne i średniowieczne. Przedmiotowa nieruchomość ma zatem charakter unikatowy i jest ważna nie tylko dla obecnych pokoleń, ale także przyszłych, w celu budowania świadomości historycznej.

Trzeba wskazać, że zgodnie z art. 25.1 powyższej decyzji właściciel i użytkownik zabytku, każdy w zakresie swoich obowiązków, wynikających z umowy lub określonych przepisami prawa obowiązani są dbać o jego zachowanie – a w szczególności: *1) zabezpieczyć przed zniszczeniem, uszkodzeniem i dewastacją; 2) niezwłocznie zawiadomić właściwego*

wojewódzkiego (miejskiego) konserwatora zabytków o wydarzeniach mogących mieć ujemny wpływ na stan i zachowanie zabytku; 3) zawiadomić w ciągu jednego miesiąca wojewódzkiego (miejskiego) konserwatora zabytków o przejściu własności zabytku na inną osobę lub o oddaniu zabytku nieruchomości w całości lub w części w użytkowanie, najem lub dzierżawę.

W tym względzie należy podzielić stanowisko Prokuratora Regionalnego Prokuratury Regionalnego w Warszawie wyrażone w sprzeciwie z dnia \_\_\_\_\_ 2019 roku: że nie podjęto czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz ustaleń czy korzystanie z ww. nieruchomości przez następców prawnych dawnego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu w planie zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem funkcją uzasadnienia decyzji administracyjnej jest wyjaśnienie faktycznych i prawnych przesłanek wskazanego w niej rozstrzygnięcia, co oznacza, że uzasadnienie wprowadzonej do obrotu prawnego decyzji korespondować musi z jej rozstrzygnięciem. Brak takiej wewnętrznej spójności decyzji oznacza, że jako wadliwa w stopniu niedającym możliwości poznania jej rzeczywistej treści, decyzja ta winna zostać z tego obrotu usunięta (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 16 lipca 2008 r. sygn. akt I SA/Sz 151/08).

Ponadto orzecznictwo sądowe zwróciło uwagę, że pomiędzy rozstrzygnięciem decyzji a jej uzasadnieniem nie może być nie dających się usunąć sprzeczności, gdyż taka sytuacja uniemożliwia ocenę racjonalności przesłanek, jakimi kierował się organ przy wydawaniu decyzji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 5 listopada 2009 r. sygn. akt).

Warto zaznaczyć, że pismem z dnia \_\_\_\_\_ 2020 roku Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, Biuro Spraw Dekretowych, znak sprawy: \_\_\_\_\_ wskazał jednoznacznie, że zgadza się z wyżej wymienionymi zarzutami zawartymi ww. sprzeciwie Prokuratora.

Reasumując, gdyby Prezydent m.st. Warszawy dokonał właściwej i wnikliwej oceny stanu faktycznego, to mógłby zauważyć obiektywną niemożliwość pogodzenia korzystania z przedmiotowej nieruchomości z jej przeznaczeniem przez następców prawnych właścicielki hipotecznej. Natomiast w niniejszej sprawie doszło do rażącego rozdzwiewku pomiędzy dyspozycją przepisu art. 7 ust. 2 Dekretu a stanem faktycznym i ostatecznym rozstrzygnięciem.

Mając na uwadze, że powyższe przyjęte w decyzji rozstrzygnięcie pozostaje w rażącej sprzeczności z normą prawną na podstawie, której rozpoznano i rozstrzygnięto sprawę tj. art. 7 ust. 2 Dekretu, wobec tego decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia \_\_\_\_\_ 2009 roku, nr \_\_\_\_\_ także z tej przyczyny została wydana z rażącym naruszeniem prawa i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

### 3.3. Podstawy stwierdzenia nieważności decyzji

W ocenie Komisji koniecznym jest stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia                      2009 r. nr                      z powodu wystąpienia przesłanki wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa.

Zgodnie z 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 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego lub w przepisach szczególnych.

W myśl 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.

Natomiast zgodnie 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

Według Komisji w niniejszej sprawie zachodzą przesłanki determinujące konieczność stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy, wskazane w art. 156 § 1 pkt 2) k.p.a.

Jak wyżej zostało wskazane, Prezydent m.st. Warszawy, wydając decyzję                      2009 r. nr                      rażąco naruszył prawo, albowiem oparł podstawy rozstrzygnięcia w zakresie korzystania z nieruchomości na podstawie studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego tj. prawa wewnętrznego, a ponadto przyjął w decyzji rozstrzygnięcie pozostające w rażącej sprzeczności z normą prawną na podstawie, której rozpoznano i rozstrzygnięto sprawę – rażące naruszenie art. 7 ust. 2 Dekretu.

Powyższe obligowało Komisję do uznania, że weryfikowana decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia                      2009 r. Nr                      dotyczy całości tej decyzji. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że istnieje możliwość stwierdzenia nieważności tylko części decyzji, jednakże dotyczy to tylko niektórych z nich, zaś w przypadku szeregu decyzji administracyjnych takie częściowe stwierdzenie nieważności nie jest możliwe.

Częściowe stwierdzenie nieważności decyzji możliwe jest jedynie wówczas, gdy tylko część unieważniona zawiera wady wyliczone w art. 156 § 1 k.p.a., ale tylko wtedy, gdy wadliwość rozstrzygnięcia nie wywiera wpływu na treść pozostałych rozstrzygnięć zawartych w decyzji (por. wyroki NSA z dnia 21 grudnia 1999 r., IV SA 2311/97, z dnia 5 października 1999 r., IV SA 1502/97, z dnia 19 maja 1999 r., IV SA 270/96, z dnia 31 marca 1998 r. I SA 1838/97 z dnia 29 stycznia 1998 r., IV SA 583/96, oraz z dnia 21 stycznia 1988 r., IV SA

859/87, ONSA 1990 z. 2-3, poz. 25, OSP 1991 r. z. 4, poz. 95 z glosą T. Wosia, NP 1990 nr 4-6, s. 253 z glosą M. Armaty; a także uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 23 lutego 1998 r. OPS 6/97, ONSA 1998 z. 2, poz. 40). Ponadto wolny od wad fragment decyzji, któremu nie odmawia się skuteczności, powinien stanowić rozstrzygnięcie, mogące samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym. Co do zasady jest, wobec tego możliwe stwierdzenie nieważności decyzji w części, ale w takich przypadkach, gdy jest to formalnie możliwe i nie spowoduje problemów prawnych i faktycznych z wykonaniem takiej decyzji.

W ocenie Komisji, w rozpoznawanej sprawie, tego rodzaju sytuacja nie zachodzi, mając na uwadze, że przedmiotem decyzji jest działka w całości przeznaczona pod cel użyteczności publicznej.

#### **3.4. Brak nieodwracalnych skutków**

Kontrolowana decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia \_\_\_\_\_ 2009 r., nr \_\_\_\_\_ nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4) ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

W myśl wskazanego przepisu, przez nieodwracalne skutki prawne należy rozumieć stan prawny powstały wskutek przeniesienia własności albo 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 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wskazana definicja 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.

Pojęcie „nieodwracalności skutku prawnego” w płaszczyźnie prawa administracyjnego odnosi się do takich następstw decyzji administracyjnej (reprzywatywacyjnej), w których brak jest możliwości odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej jednostki od tej, będącej następstwem decyzji administracyjnej, co wyklucza powrót do stanu poprzedniego (B. Adamiak, Glosa do uchwały SN z 28 maja 1992 r., IIIAZP 4/92, OSP 1993, nr 5, poz. 104, P. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego, Warszawa 2017). Funkcjonuje ono na gruncie art. 156 k.p.a. i stanowi przesłankę negatywną, która wyłącza stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, pomimo istnienia wad kwalifikowanych określonych w art. 156 § 1, 3, 4, 7 k.p.a. Nieodwracalność skutków prawnych wynika z następczej w stosunku do

uprzedniej decyzji administracyjnej czynności prawnej, nie dotyczy natomiast skutków wynikających z samego faktu wydania decyzji (M. Wincenciak, O tzw. „nieodwracalnych skutkach prawnych” decyzji administracyjnej (w:) Kodyfikacja Postępowania Administracyjnego. Na 50-lecie kpa, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 901-902).

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że „zawarcie umowy notarialnej i przeniesienie własności nieruchomości będące wynikiem wydania wadliwej decyzji administracyjnej dotyczącej sprzedaży nieruchomości powoduje powstanie nieodwracalnych skutków prawnych” (por. wyrok NSA z 14 stycznia 1998 r., V SA 432/96, LEX nr 45663).

O nieodwracalności skutków prawnych może być mowa jedynie w przypadku pozytywnej decyzji reprivatyzacyjnej. Zgodnie z wyrokiem NSA z 5 czerwca 2012 r., II OSK 292/11 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/730032490A>), decyzja powodująca nabycie prawa własności nieruchomości wywołuje nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a., jeżeli następnie to prawo własności jest przedmiotem obrotu prawnego w warunkach pozwalających na zastosowanie przepisów o rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych.

Co prawda art. 156 § 2 k.p.a. został na mocy art. 38 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r. wyłączony w postępowaniach przed Komisją, jednakże właściwe wydaje się odwołanie w tym zakresie do utrwalonego orzecznictwa, z którego wynika jak należy rozumieć pojęcie nieodwracalnych skutków prawnych i zastosowanie. Należy bowiem zauważyć, że zgodnie z zasadą racjonalnego ustawodawcy należy założyć, że w obydwu regulacjach zawarto analogiczne rozwiązania.

Na skutek nowelizacji ustawy z dnia 9 marca 2017 r. została wprowadzona w art. 41a ust. 3 samodzielna definicja „złej wiary”. W myśl wskazanego przepisu, w złej wierze jest ten, kto w chwili dokonania czynności prawnej z osobą, o której mowa w ust. 1, wiedział lub z łatwością mógł się dowiedzieć o okolicznościach, o których mowa w art. 30 ust. 1 ustawy.

Dokonując ustaleń w zakresie dobrej albo złej wiary podmiotu, który nabył prawa lub roszczenia do nieruchomości warszawskiej – w kontekście zaistnienia albo niezastnienia nieodwracalnych skutków prawnych – już na wstępie należy zaznaczyć, że pojęcie „złej wiary” na gruncie art. 2 pkt 4 oraz art. 41 a ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. nie odwołuje się do żadnego innego przepisu prawa, który miał definiować jego znaczenie, a w szczególności nie odwołuje się do znaczenia wymienionego terminu określonego w art. 6 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (por. A. Pawlyta [w:] A. Dalkowska (red.) Szczególne zasady usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Komentarz do wybranych przepisów, art. 2, teza 5.6).



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

W doktrynie prawa cywilnego zauważa się, że dobra wiara jest faktem o charakterze stanu mentalnego, intelektualnym, polegającym na usprawiedliwionej niewiedzy określonego podmiotu o istnieniu określonych stanów prawnych, w szczególności jest to błędne przeświadczenie o przysługiwaniu określonego prawa lub istnieniu określonego stosunku prawnego. Jest to subiektywne ujęcie dobrej wiary (por. W. Bryl, w: Kodeks cywilny. Komentarz, t. I, Warszawa 1972). Stan złej wiary stanowi sytuację przeciwną w której występuje wiedza podmiotu albo nieusprawiedliwiona niewiedza dotycząca wskazanych stanów prawnych (por. P. Machnikowski, w: E. Gniewek, Kodeks cywilny. Komentarz, Warszawa 2006).

Przesłanka „nabywcy działającego w złej wierze”, o której mowa w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., nie odwołuje się do definicji zawartej w art. 6 ust 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, ponieważ ustawa zawiera własną definicję „złej wiary”.

W myśl art. 41 a ust. 3, w złej wierze jest ten, kto w chwili dokonania czynności prawnej z osobą, o której mowa w ust. 1, wiedział lub z łatwością mógł się dowiedzieć o okolicznościach, o których mowa w art. 30 ust. 1 ustawy. Zła wiara dotyczy zatem obiektywnych okoliczności mogących świadczyć o wiedzy bądź łatwości pozyskania wiedzy przez nabywcę o okolicznościach wskazanych w art. 30 ust. 1 ustawy (na gruncie niniejszej sprawy o wydaniu decyzji restrykcyjnej z rażącym naruszeniem prawa, tj. art. 30 ust 1 pkt 4 ustawy).

Jak wynika z poczynionych ustaleń, w rozpoznawanej sprawie po wydaniu decyzji restrykcyjnej zawarto umowę o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste (Repertorium . . . ) w dniu \_ 2009 r. Stronami umowy byli: miasto stołeczne Warszawa oraz beneficjenci decyzji.

Po zawarciu wyżej wskazanej umowy zawarto kolejne:

- a) umowa z dnia \_ 2016 roku w przedmiocie przeniesienia udziałów w nieruchomości oraz oświadczenie o ustanowieniu hipoteki, w wyniku której

beneficjenci decyzji reprivatyzacyjnej z dnia 2009 roku sprzedali na podstawie umowy warunkowej z dnia 2016 roku za kwotę 5 000 000 zł M i E małżonkom B udział wynoszący 5/10 w przedmiotowej nieruchomości, natomiast W i M małżonkom P w 2/10 części, a P B w 3/10 części i dnia 2016 roku, wobec nieziszczenia się warunku w postaci skorzystania przez Prezydenta m. st. Warszawy z prawa pierwokupu, przenieśli część udziałów na rzecz: M i E B (240/960); W i M P (96/960) i P B (144/960).

Na część wpłaconej kwoty w wysokości 3 000 000 zł składały się następujące kwoty:

- kwota 500 000 zł zapłacona z depozytu czyniącej notariusz w dniu 2016 roku przez wszystkich kupujących na rzecz M S w kwocie 250 000 zł, 31 250 zł na rzecz A S, 72 917 zł na rzecz K: S, 72 917 zł na rzecz R S, 72 916 zł na rzecz H i S
- kwota 1 250 000 zł od M i E małżonków B w odpowiednich częściach przypadającym beneficjentom;
- kwota 500 000 zł od W i M małżonków P B w odpowiednich częściach przypadającym beneficjentom;
- kwota 750 000 zł od P B w odpowiednich częściach przypadającym beneficjentom.

Strony ponadto postanowiły, że w umowie przenoszącej kupujący ustanowią na udziale w nieruchomości wynoszącym 1/2 hipotekę do kwoty 2 200 000 zł;

- b) umowa z dnia 2016 roku w przedmiocie przeniesienia udziałów w nieruchomości, dokonując dalszych przeniesień udziałów w tożsamym zakresie jak w umowie z dnia 2016 roku.

Kwota 1 708 323 została uiszczona w sposób następujący:

- 1 000 000 zł na rzecz M S
- 124 000 zł na rzecz A S
- 291 667 zł na rzecz K S
- 291 667 zł na rzecz R S

Natomiast kwota w wysokości 291 667 zł została uiszczona w ten sposób:

- 241 667 na rzecz H S gotówką;
- 50 000 zł na rzecz H S z ustanowionego depozytu po tym jak nastąpi odpowiednie wykreślenie wzmianki z księgi wieczystej zainicjowanej przez niego;

- c) umowa z dnia \_\_\_\_\_ 2016 roku w przedmiocie przeniesienia udziałów w nieruchomości, w wyniku której W. \_\_\_\_\_ i M. \_\_\_\_\_ P. \_\_\_\_\_ przenieśli udział w wysokości 96/960 części na rzecz P. \_\_\_\_\_ B. \_\_\_\_\_ za kwotę 500 000 zł w wykonaniu warunkowej umowy sprzedaży z dnia \_\_\_\_\_ 2016 roku. Nie ziścił się warunek w postaci skorzystania przez Prezydenta m. st. Warszawy z prawa pierwokupu;
- d) umowa z dnia \_\_\_\_\_ 2016 roku w przedmiocie przeniesienia udziałów w nieruchomości, w wyniku której M. \_\_\_\_\_ i E. \_\_\_\_\_ B. \_\_\_\_\_ przenieśli udział wynoszący 144/960 części na rzecz Z. \_\_\_\_\_ B. \_\_\_\_\_ za kwotę 800 000 zł w wykonaniu warunkowej umowy sprzedaży z dnia \_\_\_\_\_ 2016 roku, Repr A nr \_\_\_\_\_. Nie ziścił się warunek w postaci skorzystania przez Prezydenta m. st. Warszawy z prawa pierwokupu;
- e) umowa z dnia \_\_\_\_\_ 2016 roku w przedmiocie przeniesienia udziałów w nieruchomości, w wyniku której Wi. \_\_\_\_\_ i M. \_\_\_\_\_ P. \_\_\_\_\_ przenieśli udział w wysokości 96/960 części na rzecz P. \_\_\_\_\_ B. \_\_\_\_\_ za kwotę 400 000 zł w wykonaniu warunkowej umowy sprzedaży z dnia \_\_\_\_\_ 2016 roku, Repr A nr \_\_\_\_\_. Nie ziścił się warunek w postaci skorzystania przez Prezydenta m. st. Warszawy z prawa pierwokupu;
- f) umowa z dnia \_\_\_\_\_ 2017 roku w przedmiocie sprzedaży udziału we współwłasności nieruchomości, w wyniku którego Z. \_\_\_\_\_ B. \_\_\_\_\_ sprzedał udział wynoszący 144/960 części P. \_\_\_\_\_ B. \_\_\_\_\_ za kwotę 800 000 zł.

Komisja, analizując stan faktyczny sprawy, w toku prowadzonego przez siebie postępowania zauważyła, że co prawda doszło do obrotu cywilnoprawnego i zawarcia szeregu wyżej wskazanych umów, jednakże kolejnym nabywcom należy przypisać działanie w złej wierze.

Działka ewidencyjna nr \_\_\_\_\_ w całości stanowi park publiczny jako część większego kompleksu tj. Parku im. Edwarda Rydza Śmigłego. Działka ta od lat 50-tych ubiegłego wieku jest przeznaczona ściśle pod ten cel. Beneficjenci decyzji mieli świadomość, że nieruchomość ta stanowi park, co wiąże się z licznymi ograniczeniami, *de facto* pozbawiając ją innego społeczno-gospodarczego przeznaczenia. Beneficjenci wystąpili o zamianę przedmiotowej nieruchomości, mając na uwadze powyższe już dwa lata po przejęciu nieruchomości tj. w 2011 roku. Skoro beneficjenci mieli pełną świadomość tych okoliczności tj. przeznaczenia nieruchomości na cel użyteczności publicznej i związanych z tym licznych ograniczeń, to należy wskazać, że także nabywcy nieruchomości musieli mieć tego świadomość, albowiem zgodnie z zasadami doświadczenia życiowego każdy kupujący zapoznaje się z przedmiotem sprzedaży, zwłaszcza gdy wartość świadczenia stanowi mienie wielkiej wartości. Należy też

podkreślić, że nowi właściciele starali się o zabudowę tej nieruchomości w 2018 roku. Trzeba również zaznaczyć, że nowa właścicielka, P: B: zaskarżyła decyzję o wpisaniu działki do ewidencji zabytków przyrody (2021), wiedząc, że przełoży się to na kolejne ograniczenia w korzystaniu z działki.

Wobec powyższego należy wskazać, że strony miały pełną świadomość, że przedmiotem decyzji jest nieruchomość, która jest przeznaczona na cel użyteczności publicznej, a co za tym idzie powinni mieć świadomość rażącego naruszenia art. 7 ust 2 Dekretu, albowiem niemożliwym było obiektywnie pogodzenia przeznaczenia nieruchomości z jej korzystaniem przez osoby prywatne, tak przez beneficjentów decyzji jak i kolejnych nabywców.

W ocenie Komisji nabywcy z łatwością mogli się dowiedzieć o okolicznościach, o których mowa w art. 30 ust. 1, ponieważ nie trzeba było mieć wyspecjalizowanej wiedzy, żeby stwierdzić, że nieruchomość ta ma charakter szczególny i może być przeznaczona na jeden tylko cel tj. użyteczności publicznej, przez co nieruchomość ta nie powinna być objęta we władanie przez osoby prywatne. Bez wątplenia takie działanie nabywców, zatem należy ocenić jako działanie w złej wierze.

Należy również zaznaczyć, że nieruchomość wyczerpuje nie tylko przeznaczenie na cel publiczny, biorąc pod uwagę art. 6 pkt 9c) u.g.n. W grę wchodzi także dyspozycja przepisu art. 6 pkt 5) u.g.n., albowiem celem publicznym jest również opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Natomiast przedmiotowa nieruchomość na mocy decyzji Miejskiego Konserwatora Zabytków została wpisana jako dobro kultury do rejestru zabytków dnia 1991 roku jako teren o znaczeniu historycznym, albowiem na tym terenie było osadnictwo z okresu brązu. Sprawia to, że nieruchomość jest ważna ze względu na walory historyczne i w związku z tym powstają kolejne ograniczenia w jej korzystaniu wskazane w powyższej decyzji. Jako że decyzja znajduje się w obrocie prawnym od 1991 roku to należy przyjąć, że strony mogły i powinny się z nią zapoznać.

Mając, zatem na uwadze przedmiot decyzji reprivatyzacyjnej tj. nieruchomość przeznaczoną na cel użyteczności publicznej – park i podkreślając tym samym, że spełnia ona cele publiczne wynikające z dyspozycji przepisu art. 6 pkt 5) i 9c) u.g.n. należy wskazać, że strony miały świadomość, że nieruchomość nie może zostać przekazana osobom prywatnym, albowiem nie są one uprawnione do wypełnienia tych celów.

Wobec tego kolejni nabywcy mieli świadomość, że decyzja z dnia 2009 roku nr rażąco narusza prawo, a zatem należy przypisać im działanie w złej wierze i nie można przyjąć, że na gruncie niniejszej sprawy doszło do zaistnienia nieodwracalnych

skutków, wobec czego należało stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia                      2009 roku nr                      .

**4.1. Wskazanie dodatkowych naruszeń. Stwierdzenie innego naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Ustalenie czynszu symbolicznego na rzecz spadkobierców nabywców roszczeń – art. 30 ust. 1 pkt 4a) *in principio* ustawy z dnia 9 marca 2017 roku.**

Mając na uwadze całokształt sprawy Komisja w pierwszej kolejności odwołała się do instytucji stwierdzenia nieważności, akcentując występowanie rażącego naruszenia prawa w wyżej wskazanym zakresie, jednakże trzeba wskazać także inne naruszenia prawa.

Należy wskazać, że w punkcie 4. decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia                      2009 r. nr                      ustalono opłatę symboliczną zwaną „czynszem symbolicznym” z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do przedmiotowego gruntu w wysokości 1373,00 zł netto.

Z uzasadnienia powyższej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy wynika, że zasady ustalania „czynszu symbolicznego” określone zostały w uchwale 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 ustalania wysokości czynszu symbolicznego za grunty oddawane w użytkowanie wieczyste w trybie i na zasadach art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 dekretu, dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu lub osoby prawa jego reprezentujące, mogą w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną.

Z przytoczonej regulacji wynika w sposób niebudzący wątpliwości, że jej celem było zapewnienie dotychczasowym właścicielom (ich następcom prawnym) rekompensaty za przejście na własność gminy m.st. Warszawy gruntów stanowiących dotąd ich własność. Miało nią być, zasadniczo, uzyskanie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną (art. 7 ust. 1 dekretu), zaś po zmianie stanu prawnego stała się nią możliwość uzyskania prawa użytkowania wieczystego gruntu, jako substytutu utraconego prawa własności (por. wyrok SN z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie III RN 18/02 oraz uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 czerwca 1996 r., sygn. akt W 19/95).

W orzecznictwie podkreśla się, że czynsz symboliczny stanowi pewnego rodzaju rekompensatę utraty prawa własności gruntu przez byłych właścicieli, w związku z czym nie

może być utrzymywany wobec osób, które nie utraciły prawa własności nieruchomości wskutek wejścia w życie dekretu i nabyły prawo użytkowania wieczystego na warunkach rynkowych, co skutkuje wstąpieniem w prawa poprzednich właścicieli poprzez sukcesję singularną na mocy której nastąpiło przejście z jednego podmiotu na drugi prawa własności (vide: wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie I SA/Wa 1516/12, Legalis nr 1928726).

W przedmiotowej sprawie, dnia                    1952 roku M.                    P.                    – właścicielka hipoteczna zawarła z W                    i W                    J                    małżonkami G                    umowę sprzedaży w formie aktu notarialnego sporządzonego przez notariusza E                    M                    (Repr. A nr                    ) wszystkich praw do rzeczonyj nieruchomości (por. § 2 aktu).

Cena transakcji została ustalona na kwotę 9.000 zł (por. 3 aktu). Natomiast właścicielka hipoteczna oświadczyła w sposób wyraźny, że w wyniku przedmiotowego aktu wyzbyła się na rzecz kupujących wszystkich swych praw i przywilejów odnośnie do rzeczonyj nieruchomości powstałych w związku z dekretem, nic dla siebie nie zachowując (por. § 7 aktu)

Zatem w ocenie Komisji nabycie w drodze czynności cywilnoprawnej przez małżonków G                    .. roszczeń wynikających z art. 7 dekretu spowodowało, że stali się uprawnieni do realizacji tych roszczeń. Jednak nie spowodowało to, że przejęli oni całokształt sytuacji prawnorzeczowej byłej właścicielki nieruchomości i nie można stwierdzić, że również dla nich roszczenia te miały charakter restytucyjny, ani tym bardziej dla ich spadkobierców. Beneficjenci ani ich spadkodawcy w tym zakresie nie utracili nieruchomości na podstawie dekretu ani bezpośrednio, ani pośrednio.

Prezydent m.st. Warszawy nie zwrócił zatem należytej uwagi na to, że w sprawie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości przy ul. Frascati działką stroną postępowania były osoby, których spadkodawcy nabyli roszczenie do ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu w drodze umowy cywilnoprawnej.

Zgodnie z art. 60 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.) za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt.

*W doktrynie przyjmuje się, że: Wójt gminy jest dysponentem głównym (pierwszego stopnia) środków budżetowych, a swoje zadania wykonuje przy pomocy urzędu gminy, ponosząc odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową, którą należy wiązać z możliwością podejmowania decyzji mających realny wpływ na tę gospodarkę. Zgodnie z art. 247 u.f.p. budżet gminy wykonuje jej wójt, który sprawuje ogólny nadzór nad realizacją określonych uchwałą budżetową dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów. [...]*

*Proces wykonywania budżetu obejmuje szereg zróżnicowanych czynności faktycznych i prawnych, których przedmiotem jest realizacja zadań finansowych ustalonych w budżecie,*

zmierzających zarówno pośrednio do zapewnienia realizacji dochodów i wydatków, jak i polegających na pobieraniu dochodów i dokonywaniu wydatków budżetowych. Uchwalony przez radę gminy budżet ma charakter wiążący w zakresie wykonywania ustalonych w nim zadań finansowych, ujętych w podziałkach klasyfikacji budżetowej. Przyjęte w budżecie kwoty dochodów są zadaniami dotyczącymi czerpania środków pieniężnych z określonych źródeł, natomiast kwoty wydatków oznaczają zadania w zakresie kierowania środkami na określone cele. Chociaż zarówno dochody, jak i wydatki mają charakter dyrektywny, to jednak treść obowiązków ciążących na wykonawcach budżetu ma odmienny reżim, co przede wszystkim znajduje odzwierciedlenie w prawnie określonych zasadach wykonywania budżetu. (tak: J. Glumińska-Pawlic [w:] B. Dolnicki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, art. 60, teza 1).

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1) Ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. 2005 Nr 14 poz. 114 z późn. zm.) Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest nieustalenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo ustalenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia.

W doktrynie przyjmuje się, że: *Przepis, który nie zawiera w swojej treści ograniczeń, dotyczy wszelkiego rodzaju należności – wynikających z przepisów prawa, ustalanych lub określanych w drodze decyzji, wynikających ze stosunków cywilnoprawnych, w tym należności głównej, odsetek, kar umownych, należności wynikających z czynów zabronionych* (tak: K. Subocz [w:] A. Kościńska-Paszkowska (red.), Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, art. 5, teza 1).

Należy zatem podkreślić, że beneficjentów decyzji uprzywilejowano w sposób nieuprawniony, stosując do nich instytucję czynszu symbolicznego, albowiem osoby te powinny zostać zobowiązane do uiszczania opłat na zasadach ogólnych określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997 nr 115 poz. 741 z późn. zm.), zatem pobrane zostały od nich należności w wysokości niższej niż powinny.

W konsekwencji, w ocenie Komisji doszło do naruszenia przepisów postępowania, mających istotny wpływ na wynik sprawy, tj. wydanie w dniu 2009 r. decyzji reprivatyzacyjnej nr [redacted] poprzez ustalenie czynszu symbolicznego na rzecz spadkobierców nabywców w drodze sukcesji singularnej użytkownika wieczystego (art. 30 ust. 1 pkt 4a) ustawy z dnia 9 marca 2017 r.).

**4.2. Wskazanie dodatkowych naruszeń. Naruszenie powodujące, że wydanie decyzji reprivatyzacyjnej doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym - przesłanka z art. 30 ust. 1 pkt 6 *in principio* ustawy z dnia 9 marca 2017 r.**

Ostatnie wskazywane naruszenie powiązane jest wprost ze szczególnym przedmiotem sprawy, albowiem rzeczona nieruchomość warszawska stanowi część parku i wyzbycie się jej godziło w sposób rażący w interes społeczny lokalnej społeczności tj. mieszkańców miasta stołecznego Warszawy.

Z przeznaczenia przedmiotowej nieruchomości wynika jeszcze jeden wniosek. Skoro przedmiotowa nieruchomość stanowiła przedmiot użyteczności publicznej, to w interesie publicznym pozostawało, aby Prezydent m.st. Warszawy się jej nie wyzbywał.

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

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja jest organem administracji publicznej stojącym na straży interesu publicznego, w zakresie postępowań w przedmiocie wydania decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich. Na Komisji spoczywa w związku z tym nie tylko obowiązek przywrócenia stanu zgodnego z prawem, ale i usunięcia skutków prawnych godzących w interes społeczny.

Natomiast zgodnie z art. 30 ust 1 pkt 6) ustawy Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2)-4), jeżeli 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.

Powyższy przepis posługuje się katalogiem otwartym, na co wskazuje zastosowany przy jego redakcji zwrot: „w szczególności” i wskazanie przykładowych naruszeń.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.) mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową.

W doktrynie przyjmuje się, że: *Korporacyjny charakter gminy przesądza o tym, że*



*mieszkańcy gminy są jej substratem osobowym czy też „podmiotem wspólnoty samorządowej”, co implikuje wniosek o podmiotowości wspólnoty mieszkańców w ścisłym tego słowa znaczeniu. W tym ujęciu organy gminy są ex definitione organami wspólnoty, interesem gminy jest interes jej mieszkańców, czyli interes wspólnoty. Kluczowe znaczenie ma więc prawne zarachowanie działań organów na rzecz wspólnoty (tak: W. Kisiel [w:] P. Chmielnicki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, art. 1, teza 5).*

W interesie lokalnej społeczności tj. mieszkańców m.st. Warszawy jest, aby mieć zapewniony dostęp do terenów zieleni, które stanowią tzw. *zielone płuca miasta*.

Należy wskazać, że art. 74 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Natomiast w myśl ust. 2 ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. Zaś ust. 4 tego przepisu stanowi, że władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.

W doktrynie przyjmuje się, że: *Przedmiotem zobowiązania do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego jest prowadzenie odpowiedniej „polityki” przez „władze publiczne”. Zobowiązanie to jest więc adresowane do wszystkich organów i instytucji państwowych i samorządowych, niezależnie od miejsca zajmowanego w systemie podziału władz, a dotyczy wszelkiego rodzaju działań (tak władczych, jak i organizatorsko-inspiracyjnych), byle dały się one przyporządkować ogólniejszej (politycznej) koncepcji [...]*

*W tych ramach ogólnych na władzach publicznych ciążyą dwa zasadnicze obowiązki: ochrony środowiska (ust. 2) oraz wspierania odpowiednich działań obywateli (ust. 4).*

*Ochrona środowiska oznacza całokształt działań i instrumentów przeciwdziałających pogarszaniu się stanu środowiska, szczególnie istotne jest w tym zakresie przeciwdziałanie negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Ten aspekt został odrębnie wskazany w art. 68 ust. 4, także ujętym jako wskazanie odpowiedniego, bardziej szczegółowego obowiązku (zadania) władz publicznych i powiązania go z ochroną zdrowia jako prawem podmiotowym jednostki (zob. J. Trzcíński, M. Wiácek, uwaga 12 do art. 68, [w:] Konstytucja..., t. II, Warszawa 2016).*

Nalożenie tego obowiązku na „władze publiczne” (zarówno więc władze państwowe, jak samorządowe) odnosi się – przede wszystkim – do nakazania tym władzom zapewnienia ochrony środowiska przez wszystkie podmioty pozostające w ich systemie organizacyjnym czy strukturze własnościowej (tak: L. Garlicki i M. Derlatka [w:] L. Garlicki (red.) i M. Zubek (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, art. 74, teza 6 i 7)..

Nie sposób uznać, aby powyższa norma konstytucyjna została spełniona przez Prezydenta miasta stołecznego Warszawy.

Także art. 78 Ustawy o ochronie przyrody (Dz.U. 2004 nr 92 poz. 880 z późn. zm.) podkreśla obowiązki m.st. Warszawy w tym względzie, stanowiąc, że Rada gminy jest obowiązana zakładać i utrzymywać w należyłym stanie tereny zieleni i zadrzewienia.

Również ta norma ustawowa nie została spełniona, albowiem sprzeczne z utrzymaniem w należyłym stanie terenu zieleni jest wyzbycie się części parku, a co więcej niejako przerzucenie obowiązków w tym zakresie na podmioty zewnętrzne – beneficjentów decyzji, którzy nie zostali do tego celu predestynowani w myśl ustawy.

W doktrynie przyjmuje się, że: *Działania podejmowane przez rady gmin w omawianym zakresie powinny przejawiać się w dwóch płaszczyznach, tj. z jednej strony polegać na zakładaniu nowych terenów zieleni miejskiej lub zadrzewień (np. przez tworzenie na podstawie art. 81 u.o.p. parków gminnych), z drugiej strony natomiast przez stworzenie należytych warunków do utrzymania we właściwym stanie już istniejących terenów zieleni i zadrzewień. Obowiązki te określone zostały w sposób bardzo ogólny, co niestety nie sprzyja ich praktycznej realizacji. Niemniej postanowienia tego przepisu powinny być uwzględniane przy uchwalaniu na podstawie art. 20 u.p.z.p. przez radę gminy planu miejscowego (tak: K. Gruszecki, Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, wyd. II, art. 78, teza 4).*

Problematykę odpowiedniej pielęgnacji zadrzewień na terenach szczególnych omówił Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego w decyzji z dnia . . . 2021 roku, znak sprawy: . . .  
*...wyjaśniam, że specyfiką zabytków będących komponowanymi założeniami zieleni jest to, że podlegają one naturalnym procesom rozwoju i zamierania, a żywa materia je tworząca z natury rzeczy musi być pielęgnowana i sukcesywnie zastępowana nową w przypadku biologicznego końca życia rośliny. W przypadku zabytkowych ogrodów i parków doktryna konserwatorska dopuszcza restaurację, a nawet restytucję, czyli całkowite odtworzenie postaci ogrodu z wykorzystaniem fragmentów autentycznych, na podstawie źródeł historycznych.*

Minister zajął także zdecydowane stanowisko, iż cezurą wiążącą dla ustalania przeznaczenia tego terenu jest 1951 rok: *Niezależnie [od] ustalonego w ewentualnej opinii przeznaczenia tego terenu w przeszłości, od 1951 roku przedmiotowe działki są częścią parku odznaczającego się walorami uzasadniającymi objęcie ochroną konserwatorską.*

W tym miejscu należy wyraźnie zaznaczyć, że mimo iż powyższą decyzją Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego uchylił zaskarżoną decyzję tj. Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nr . . . z . . . 2021 roku i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, to w wytycznych nie wskazał, aby miał wątpliwość do objęcia charakterem zabytku przedmiotową nieruchomość warszawską tj. działkę . . . z obrębu . . . : *Rozpatrując ponownie sprawę wpisania do rejestru zabytku*

parku Marszałka Edwarda Rydza-Śmigłego w Warszawie (dawnego Centralnego Parku Kultury), Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków obowiązany jest do wykazania zasadności objęcia ochroną konserwatorską części parku na działkach nr [redacted] i [redacted] z obręb [redacted] oraz [redacted] z obręb [redacted] (odcinek między ulicami R [redacted] a C [redacted], w części niebędącej elementem oryginalnej kompozycji z lat 1951-53) oraz terenu na zachód od wąwozu za w [redacted] B. Pi [redacted] (część działki nr [redacted] nad budynkiem Y<sup>M</sup> 4 i działka nr [redacted] z obręb [redacted]); wyjaśnienia przyczyn wyłączenia z zakresu ochrony A [redacted] N [redacted] S [redacted]. Wyjaśnić należy stan własnościowy działek nr [redacted] i nr [redacted] obręb [redacted] oraz rozstrzygnąć sprawę w zakresie wszczętego postępowania co do działki nr [redacted] z obręb [redacted]. Zasadne byłoby też rozważenie uzupełnienia akt sprawy o aktualną inwentaryzację szaty roślinnej na terenie wpisanym do rejestru zabytków.

Należy też podkreślić, iż w późniejszym okresie Prezydent miasta stołecznego Warszawy, nawet mogąc przywrócić prawo własności na rzecz miasta do przedmiotowej nieruchomości nie uczynił tego i w oświadczeniu z dnia [redacted] 2016 roku nie skorzystał z przysługującego mu prawa pierwokupu wynikającego z dyspozycji przepisu art. 109 ust 1 pkt 1) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 poz. 1774 ze zm.).

Stanowisko to przyczyniło się do mnożenia kolejnych postępowań administracyjnych, albowiem nowi właściciele nie pogodzili się z przeznaczeniem tego terenu, starając się o jego zabudowę, wbrew jego przeznaczeniu służącemu ogółowi mieszkańców m.st. Warszawy. Decyzją nr [redacted] Zarząd Dzielnicy Śródmieście Miasta Stołecznego Warszawy, znak sprawy [redacted] odmówił ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych wraz ze wspólnym garażem podziemnym, pełną infrastrukturą techniczną, oświetleniem zewnętrznym, dojazdami i dojazdami oraz zagospodarowaniem terenu, na działce [redacted] oraz części działki ew. nr [redacted] w obręb [redacted], położonych przy A [redacted] N [redacted] S [redacted] w Dz [redacted] / Ś [redacted] m.st. Warszawy jako zamierzenie niespełniające wymogów zawartych w przepisie art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W uzasadnieniu decyzji Zarząd słusznie wskazał, że: *Teren planowanej zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, znajduje się na obszarze zieleni miejskiej urządzonej – Parku Marszałka Rydza Śmigłego, na którym występuje wyłącznie zabudowa usługowa o funkcji kultury 0 M [redacted] Z [redacted], towarzysząca funkcji parku publicznego [...] Planowana inwestycja stoi zatem w sprzeczności nie tylko z aktami polityki przestrzennej gminy (projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i ustaleniami „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy” stanowiącego kierunki*

polityki przestrzennej m.st. Warszawy) ale również z zasadami ochrony konserwatorskiej.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w sprawie o sygn. akt \_\_\_\_\_ na zasadzie art. 138 § 2 k.p.a. uchyliło w całości powyżej wskazaną decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, dopatrując się uchybień formalnych, których dopuścił się organ I instancji i nie odnosząc się bezpośrednio, do istoty sprawy, wobec czego Prokurator Prokuratury Okręgowej w Warszawie nie wniósł sprzeciwu od tej decyzji.

Trzeba również uwypuklić w tym miejscu kwestie majątkowe, albowiem wartość tej nieruchomości warszawskiej znacząco wzrosła, albowiem wg operatu szacunkowego sporządzonego w dniu \_\_\_\_\_ 2000 roku wartość gruntu została oszacowana na kwotę 2 743 254 zł, natomiast według operatu szacunkowego z dnia \_\_\_\_\_ 2003 roku wartość została oszacowana już na kwotę 4 647 605 zł. Ówczesnie nieruchomość miała oznaczenie \_\_\_\_\_, albowiem w wyniku decyzji nr \_\_\_\_\_ z dnia \_\_\_\_\_ 2000 roku zatwierdzono podział działki oznaczonej nr ewidencyjnym nr \_\_\_\_\_ z obrębu \_\_\_\_\_ o powierzchni 57347 m<sup>2</sup> na działki o nr \_\_\_\_\_ o powierzchni 55794 m<sup>2</sup> i nr \_\_\_\_\_ o powierzchni 1373 m<sup>2</sup>. Przy czym należy podkreślić, iż Urząd Miasta Stołecznego w Warszawie Biuro Geodezji i Katastru przyznał w piśmie z dnia \_\_\_\_\_ 2004 roku, iż doszło do błędu w numeracji działek projektowanych, albowiem w dacie sporządzania mapy w operacie ewidencji gruntów już istniały działki ewidencyjne o numerach \_\_\_\_\_ i \_\_\_\_\_, zatem operaty te zawierały błędy, co do kwestii kluczowej tj. odpowiedniego oznaczenia nieruchomości, co rzutuje negatywnie na ocenę prawidłowości i rzetelności gromadzenia materiału dowodowego przez m.st. Warszawa, co stanowi kolejne naruszenie. W tym względzie warto podkreślić, że w odpowiedzi udzielonej przez Urząd Miasta Stołecznego Warszawy z dnia \_\_\_\_\_ 2017 roku do Prokuratury Okręgowej w Warszawie, Wydziału III ds. Przystępczości Gospodarczej wprost przyznano, że występują problemy z numeracją działki: „W odpowiedzi na pismo sygn. akt \_\_\_\_\_, uprzejmie wyjaśniam, iż w Wydziale Spraw Dekretowych i Biura Spraw Dekretowych Urzędu m.st. Warszawy, nie odnaleziono akt własnościowych nieruchomości położonej przy ul. N \_\_\_\_\_ S \_\_\_\_\_ (dz. \_\_\_\_\_ z obrębu \_\_\_\_\_), z podanych zaś przez Prokuraturę danych nie można ustalić, czy było prowadzone postępowanie (brak choćby oznaczenia hipotecznego nieruchomości). Warto zaznaczyć, że na przestrzeni lat zmieniała się numeracja policyjna nieruchomości warszawskich, dlatego też dla jednoznacznego określenia położenia dawnej nieruchomości stosuje się jednocześnie oznaczenie hipoteczne oraz numer działki ewidencyjnej i obręb”. Utrudnienia w weryfikacji zgromadzonego materiału nie wynikały tylko z natury historycznej i dokonanych zmian numeracji, ale także z błędu, który przez dłuższy odcinek czasu zostawał powielany.

Reasumując, w wyniku decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia \_\_\_\_\_ 2009

roku o numerze ... mogło dojść do pogorszenia stanu parku w części objętej decyzją tj. w zakresie działki ..., mając na uwadze m.in. wyżej wymieniony wniosek o ustalenie warunków zabudowy, co narusza żywotne interesy mieszkańców, którym powinien zostać zapewniony nieskrępowany dostęp do terenów zielonych.

## **5. Strony postępowania rozpoznawczego**

Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o wszczęciu postępowania rozpoznawczego Komisja zawiadamia Miasto Stołeczne Warszawa 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 Miasto Stołeczne Warszawa reprezentowane przez Prezydenta Miasta Stołeczne Warszawy.

Zasadą jest, że ustalenie interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym następuje w toku postępowania, przy zachowaniu reguł prawa obrony przyznanej przepisami prawa procesowego. 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 10 lutego 2009 r., sygnatura akt IOSK 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 również obecni użytkownicy wieczności nieruchomości.

Z uwagi na powyższe, za strony postępowania należało uznać beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnej: Miasto Stołeczne Warszawa (Stołeczny Urząd Miejski, ul. Sienkiewicza 1, 00-610 Warszawa), Kancelaria Rządu Rzeczypospolitej Polskiej oraz obecnych właścicieli: Państwowy Fundusz Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Ponadto za stronę postępowania uznano także Prokuratora Prokuratury Regionalnej w Warszawie.

## **Konkluzja**

Mając na uwadze powyższe, w ocenie Komisji w rozpoznawanej sprawie wystąpiły

podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji, jednakże z uwagi na wystąpienie nieodwracalnych skutków prawnych, zasadnym było stwierdzenie, że decyzja będąca przedmiotem niniejszego postępowania tj. decyzja Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia ..... 2009 roku, nr ..... /2009 została wydana z naruszeniem prawa oraz wskazano przyczyny, przez które nie można stwierdzić jej nieważności.

Mając na uwadze powyżej wskazane okoliczności, Komisja na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a) w związku 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. orzekła jak na wstępie.

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



## Pouczenie:

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.). Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa, za pośrednictwem Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 52 § 1, art. 53 § 1 oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329, dalej: p.p.s.a.). Skarga powinna czynić zadość wymogom określonym w art. 57 p.p.s.a. Do skargi należy dołączyć jej odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom (w tym dla tut. organu), a ponadto, jeżeli w Sądzie nie złożono załączników w oryginale po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych (art. 47 § 1 p.p.s.a.).

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

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

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

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

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

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

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

