



Warszawa, dnia 12 lipca 2023 r.

Sygn. akt KR VI R 18/23

DECYZJA nr KR VI R 18/23

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Sebastian Kaleta

Członkowie Komisji:

Paweł Lisiecki, Bartłomiej Opaliński, Wiktor Klimiuk, Łukasz Kondratko, Robert Kropiwnicki, Sławomir Potapowicz, Adam Zieliński,

po rozpoznaniu w dniu 12 lipca 2023 r. na posiedzeniu niejawnym,

sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 12 października 2009 r., nr 1250/2009, dotyczącej nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Nowy Świat 24 i ul. Smolnej,

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawa, Prokuratora Regionalnego w Warszawie,

Marek R. następców prawnych Tomasz C. A spółki z ograniczoną odpowiedzialnością spółki komandytowo – akcyjnej z siedzibą w Ł., Filip

D. R., A. B., E. J., H. B., M.

B., K. K., J. K., C. O., B. O.

Z. R., A. S. – R., M. F., A. R., A.

R., J. B., B. B., D. K., D. K.

M. Z., G. P., A. B., T. B., A.

K. – W., D. B., O. F. – B., R.

S. M. B., C. K. S. K. K. B., M.

B., L. N., A. W., J. W., I.

G., A. G., J. W., Y. L. F., P.

S., O. Z. A. Z. – Z., D. W., P. K.

M. W., J. M., M. I. spółki z ograniczoną

odpowiedzialnością z siedzibą w R., A. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z

siedzibą w W..., S... E... spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W..., A... P... spółki komandytowo-akcyjnej z siedzibą w W..., T... M... C... spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w B..., A... spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W..., G... F... spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W..., Z... M... „O...” spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w S..., D... I... spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w C..., G... i T... z siedzibą w B...

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a oraz art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2021 r. poz. 795; dalej: ustawa z dnia 9 marca 2017 r.) w zw. z art. 7 ust. 1 Dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy z dnia 26 października 1945 r. (Dz. U. Nr 50, poz. 279; dalej: Dekret) oraz w zw. z art. 28 i 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775; dalej: k.p.a.) w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

orzeka:

stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia ... października 2009 r., nr ..., w całości.

UZASADNIENIE

I.

Przebieg postępowania administracyjnego przed Komisją do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich.

Postanowieniem z dnia 24 maja 2023 r., sygn. akt KR VI R 18/23, Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 w zw. z art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia ... października 2009 r., nr ... ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego do: udziału wynoszącego 0,249 części gruntu o pow. 72 m², oznaczonego jako dz. ew. nr ... z obrębu ewidencyjnego

oraz do udziału wynoszącego 0,249 części gruntu o pow. 943 m², oznaczonego jako dz. ew. nr [redacted] z obrębu ewidencyjnego [redacted], na rzecz E [redacted] S.A. z siedzibą w Ł [redacted], tj. do udziałów w gruntach położonych w Warszawie przy ul. Nowy Świat 24 i Smolnej, dla których Sąd Rejonowy dla Warszawy - Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą nr [redacted], hip nr [redacted].

Postanowieniem z dnia 24 maja 2023 r. Komisja na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. zawiadomiła o wszczęciu postępowania rozpoznawczego właściwe organy oraz sądy.

Postanowieniem z dnia 24 maja 2023 r. Komisja zwróciła się do Społecznej Rady o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia [redacted] października 2009 r., nr [redacted].

Zawiadomieniem z dnia 24 maja 2023 r. Komisja poinformowała o wszczęciu postępowania rozpoznawczego strony: Miasto Stołeczne Warszawa, M [redacted] R [redacted], następców prawnych T [redacted] G [redacted] A [redacted] spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością spółkę komandytowo – akcyjną z siedzibą w Ł [redacted] P [redacted] P [redacted] D [redacted] R [redacted], A [redacted] B [redacted], E [redacted] J [redacted], H [redacted] B [redacted], M [redacted] B [redacted] K [redacted] K [redacted], J [redacted] K [redacted], C [redacted] O [redacted] B [redacted] O [redacted], Z [redacted] R [redacted], A [redacted] S [redacted] – R [redacted], M [redacted] F [redacted], A [redacted] R [redacted], A [redacted] R [redacted], J [redacted] B [redacted], B [redacted] B [redacted], D [redacted] K [redacted] D [redacted] K [redacted] M [redacted] Z [redacted], G [redacted] P [redacted], A [redacted] B [redacted], T [redacted] B [redacted] A [redacted] K [redacted] – W [redacted] D [redacted] B [redacted] O [redacted] F [redacted] – B [redacted], P [redacted] S [redacted], M [redacted] B [redacted] O [redacted] K [redacted] S [redacted] K [redacted], K [redacted], B [redacted], M [redacted] B [redacted], L [redacted] N [redacted], A [redacted] W [redacted], J [redacted] W [redacted] I [redacted] G [redacted], A [redacted] G [redacted], J [redacted] W [redacted], Y [redacted] L [redacted], P [redacted] S [redacted], O [redacted] Z [redacted] A [redacted] Z [redacted] - Z [redacted], D [redacted] W [redacted], P [redacted] K [redacted] M [redacted] W [redacted], J [redacted] M [redacted], M [redacted] I [redacted] spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w R [redacted], A [redacted] spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W [redacted], S [redacted] E [redacted] spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W [redacted] A [redacted] P [redacted] spółkę komandytowo-akcyjną z siedzibą w W [redacted], T [redacted] M [redacted] C [redacted] spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w B [redacted], A [redacted] spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W [redacted], G [redacted], F [redacted] spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W [redacted] Z [redacted] M [redacted] „O [redacted]” spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą

w S... , D... I... spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą
w C... _G... i T... z siedzibą w B...

Powyższe postanowienia i zawiadomienie z dnia 24 maja 2023 r. zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w zakładce Komisja Weryfikacyjna w dniu 31 maja 2023 r.

Zawiadomieniem z dnia 31 maja 2023 r. Komisja poinformowała o wszczęciu postępowania rozpoznawczego Wojewodę Mazowieckiego. Zawiadomienie zostało odebrane w dniu 6 czerwca 2023 r. W związku z tym Wojewoda zawiesił postępowanie toczące się przed nim postanowieniem z dnia 15 czerwca 2023 r.

Zawiadomieniem z dnia 14 czerwca 2023 r. poinformowano strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Zawiadomienie zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w zakładce Komisja Weryfikacyjna w dniu 14 czerwca 2023 r.

W dniu 10 lipca 2023 r. Społeczna Rada złożyła opinię w niniejszej sprawie, wnosząc o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia października 2009 r., nr..., w całości.

II.

Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje:

1. Opis nieruchomości.

1.1. Dawna „N... W... nr...” (hip nr...), o pow. 1 369 m², położona była w Warszawie, w Dzielnicy Śródmieście, przy ul. Nowy Świat 24.

1.2. Obecnie w skład ww. nieruchomości hipotecznej wchodzi m.in. niezabudowane działki ewidencyjne nr... i..., obie z obrębu... . Zostały one wydzielone z działki ewidencyjnej nr... na podstawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia czerwca 2004 r., Nr... Sąd Rejonowy dla Warszawy – Mokotowa w Warszawie prowadzi dla nich księgę wieczystą nr... . Przedmiotowe działki są współwłasnością m.st. Warszawy w udziale wynoszącym 0,751 części oraz Skarbu Państwa w udziale wynoszącym 0,249 części.

1.3. Działka ewidencyjna nr... na powierzchnię 72 m² i położona jest obecnie przy ul. Nowy Świat 24. Nie jest ona obciążona prawami osób trzecich, w tym użytkowaniem wieczystym.

1.4. Z kolei działka ewidencyjna nr [redacted] ma powierzchnię 943 m² i położona jest przy ul. Smolnej. Nie jest ona obciążona prawem użytkownika wieczystego. Jednakże została na niej ustanowiona służebność polegająca na prawie przejazdu i przechodu (drogi koniecznej) na rzecz każdorazowego użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowej stanowiącej zabudowaną działkę ewidencyjną nr [redacted] z obrębu [redacted] położoną w Warszawie przy ul. Foksal 15, dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy - Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą nr [redacted]. Nadto zgodnie z treścią księgi wieczystej nr [redacted] służebność ta przysługuje każdorazowemu właścicielowi (współwłaścicielowi) budynku zlokalizowanego na ww. nieruchomości gruntowej oraz - na rzecz każdorazowego użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowej stanowiącej zabudowaną działkę ewidencyjną nr [redacted] z obrębu [redacted], położoną w Warszawie przy ul. Foksal 13, dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy - Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą nr [redacted] oraz każdorazowego właściciela (współwłaściciela) budynku zlokalizowanego na ww. nieruchomości gruntowej. Jednocześnie księga wieczysta nr [redacted] jest obecnie zamknięta, a jej treść przeniesiono do księgi wieczystej nr [redacted] która jest prowadzona zarówno dla działki nr [redacted], jak i nr [redacted]. Zatem aktualnie jedynymi podmiotami uprawnionymi do korzystania ze służebności są współwłaściciele nieruchomości wskazani w tej drugiej księdze wieczystej.

1.5. Obecnie współwłaścicielem nieruchomości, dla której prowadzona jest księga wieczysta nr [redacted], jest G. [redacted] F. [redacted] spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. [redacted] w udziale 164617/838326 części. W pozostałym zakresie posiada ta należy do właścicieli wyodrębnionych na niej lokali. Właścicielami tych lokali są: P. [redacted] F. [redacted], D. [redacted] R. [redacted], A. [redacted] B. [redacted], E. [redacted] J. [redacted], H. [redacted] B. [redacted] M. [redacted] B. [redacted] K. [redacted] K. [redacted], J. [redacted] K. [redacted], C. [redacted] O. [redacted], B. [redacted] O. [redacted], Z. [redacted] R. [redacted], A. [redacted] S. [redacted] - R. [redacted], M. [redacted] F. [redacted], A. [redacted] R. [redacted], A. [redacted] R. [redacted], J. [redacted] B. [redacted] B. [redacted] B. [redacted], D. [redacted] K. [redacted], D. [redacted] K. [redacted], M. [redacted] Z. [redacted] G. [redacted], P. [redacted] A. [redacted] B. [redacted], T. [redacted] B. [redacted], A. [redacted] K. [redacted] - W. [redacted], D. [redacted] B. [redacted] C. [redacted] F. [redacted] - B. [redacted], P. [redacted] S. [redacted], M. [redacted] B. [redacted], C. [redacted] K. [redacted] St. [redacted] K. [redacted] K. [redacted] B. [redacted] M. [redacted] B. [redacted], L. [redacted] N. [redacted], A. [redacted] W. [redacted], J. [redacted] W. [redacted], I. [redacted] G. [redacted], A. [redacted] G. [redacted], J. [redacted] W. [redacted], Y. [redacted] L. [redacted] I. [redacted], P. [redacted] S. [redacted], O. [redacted] Z. [redacted], A. [redacted] Z. [redacted] - Z. [redacted], D. [redacted] W. [redacted], P. [redacted] F. [redacted], M. [redacted] W. [redacted], J. [redacted] M. [redacted], M. [redacted] I. [redacted] spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w R. [redacted], A. [redacted] spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. [redacted]

Si E spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W A
P spółka komandytowo-akcyjną z siedzibą w W T M C
spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w B, A spółka z
ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W, G F spółka
z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W, Z M „O” spółka
z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w S D I spółka
z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w C G i T.
z siedzibą w B

Zaznaczyć należy, że jednym z wyodrębnionych lokali jest mieszkanie nr ..., dla którego prowadzona jest księga wieczysta nr Jak wynika z treści tej księgi, właścicielem przedmiotowego lokalu jest A O spółka akcyjna z siedzibą w W. Jednakże, jak wskazują informacje z Krajowego Rejestru Sądowego, w dniu ... grudnia 2021 r. Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie Wspólników tej Spółki podjęło uchwałę nr ..., zaprotokołowaną przez notariusza R E, Rep. ... Na jej podstawie podmiot ten przekształcił się w A P spółkę komandytowo-akcyjną z siedzibą w W

1.6. W skład dawnej nieruchomości hip nr ... wchodzi również m.in. działka ewidencyjna nr ... z obrębu ... o pow. 168 m². Położona jest ona przy ul. Nowy Świat 24 i jest zabudowana czterokondygnacyjnym budynkiem mieszkalnym.

2. Właściciele hipoteczni nieruchomości i ich następcy prawni.

2.1. Zgodnie z zaświadczeniem Sądu Grodzkiego w Warszawie z dnia ... października 1948 r., Nr ... tytuł własności „Ni ... W N: ...” przysługiwał S ... vel S ... i G ... vel G ... małżonkom G ... w równych częściach niepodzielnie, na mocy aktu kupna z dnia ... grudnia 1932 r., Nr ...

2.2. Postanowieniem Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie z dnia listopada 2001 r., sygn. akt ... stwierdzono, że:
-spadek po S ... vel S ... G ... na mocy ustawy nabyli R ... W ... vel V ... i I ... vel S ... v I ... G ... po 1/2 części każde z nich, z obciążeniem 1/3 udziału spadkowego prawem dożywotniego użytkowania na rzecz G ... vel G ... G ... które wygasło w dniu ... września 1943 r.,
-spadek po G ... vel C ... G ... na mocy ustawy nabyli R ... W ... vel V ... oraz I ... vel S ... I ... G ... po 1/2 części każde z nich,

-spadek po M. R. na mocy testamentu z dnia marca 1979 r. nabyła B. R. z d. L. w całości.

2.3. W dniu października 1963 r. Główny Notariusz Sądu Wyższej Instancji w Prowincji Quebec, Okręgu Montreal, sygn. , potwierdził ostatnią wolę i testament oraz kodycył sporządzony przez M. S. C. , w którym ustanowiła ona swym jedynym spadkobiercą M. R.

Orzeczeniem Sądu Wyższej Instancji w Kanadzie w Prowincji Quebec, w Okręgu Montreal z dnia maja 2002 r., sygn. potwierdzono autentyczność ostatniej woli I. vel S. I. C. a podstawie której ustanowił on swym jedynym spadkobiercą M. S. C.

Postanowieniem Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia maja 2007 r., sygn. akt :
:

- uznano za skuteczne na obszarze Polski orzeczenie Sądu Wyższej Instancji w Kanadzie, Prowincji Quebec, Okręgu Montreal, sygn. z dnia maja 2002 r., w sprawie urzędowego potwierdzenia autentyczności ostatniej woli zmarłego I. vel S. I. G. z wyłączeniem praw i rozporządzeń do nieruchomości położonych w Polsce,

- uznano za skuteczne na obszarze Polski urzędowe potwierdzenie ostatniej woli i testamentu oraz kodycyłu sporządzonego w dniu października 1963 r. przez M. S. C. , wdowę po S. I. G. potwierdzone w dniu października 1963 r. przez Głównego Notariusza Sądu Wyższej Instancji w Prowincji Quebec w Okręgu Montreal, sygn. , z wyłączeniem praw i rozporządzeń do nieruchomości położonych w Polsce.

2.4. Postanowieniem Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie z dnia września 2000 r., sygn. akt , stwierdzono, że spadek po R. W. vel V. nabył z mocy testamentu sporządzonego dnia lipca 1993 r. w Quebec (Kanada) w całości T. G. T. :G. zmarł w dniu sierpnia 2010 r.

2.5. B. R. z d. L. zmarła w dniu sierpnia 2002 r. Postanowieniem Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi z dnia stycznia 2006 r., sygn. akt

stwierdzono, że spadek po niej, na podstawie testamentu notarialnego z dnia listopada 1994 r. nabył w całości M. R. w zakresie praw rzeczowych do nieruchomości położonych w Polsce.

3. Objęcie gruntu i złożenie wniosku dekretowego.

3.1. Objęcie gruntu położonego w Warszawie przy ul. Nowy Świat 24 nastąpiło w dniu 1 kwietnia 1948 r., tj. w dniu ukazania się ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym nr Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego w m.st. Warszawie. W związku z tym termin do złożenia wniosku dekretowego upłynął w dniu 31 października 1948 r.

3.2. Pełnomocnictwem z dnia 1 listopada 1945 r., sporządzonym w formie aktu notarialnego Repertorium Nr 1234 przed notariuszem J. Kowalskim, R. W. vel V. ustanowiła swoim pełnomocnikiem J. G. Dokument ten obejmował umocowanie m.in. do ustanowienia substytuta oraz do reprezentowania mocodawcy w postępowaniach przed organami administracyjnymi.

3.3. Oświadczeniem z dnia 1 stycznia 1947 r., sporządzonym w formie aktu notarialnego Repertorium Nr 5678 przed notariuszem J. S., J. G. powołując się na ww. pełnomocnictwo, ustanowił do reprezentowania R. W. vel V. substytuta w osobie P. G.

3.4. Wniosek dekretowy w stosunku do całej nieruchomości hip nr 1234 został złożony przez P. G. w dniu 31 października 1948 r. w imieniu R. W. vel V.

4. Postępowanie dekretowe dotyczące całej nieruchomości hipotecznej.

4.1. Orzeczeniem Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 1 maja 1955 r., nr 1234, odmówiono przyznania S. vel J. i G. vel G. małż. G. prawa własności czasowej gruntu nieruchomości położonej przy ul. Nowy Świat 24 i stwierdzono, że wszystkie budynki znajdujące się na tym gruncie przeszły na własność Skarbu Państwa. W jego uzasadnieniu wskazano na potrzebę przejęcia znajdujących się na posesji budynków na cele publiczne.

4.2. Odwołanie od powyższego rozstrzygnięcia w dniu 15 maja 1955 r. wniósł pełnomocnik P. G.

Powyższe rozstrzygnięcie zostało podtrzymane decyzją Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia 1 lipca 1955 r., nr 1234. W jej uzasadnieniu wskazano, że Ministerstwo nie znalazło uzasadnionych podstaw do zmiany zaskarżonego orzeczenia.

4.3. W dniu 31 października 1999 r. pełnomocnik B. R. i T. G. zwrócił się o stwierdzenie nieważności obu ww. rozstrzygnięć.

Wskutek tego, decyzją Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 31 grudnia 2002 r., nr 1234, stwierdzono nieważność rozstrzygnięcia Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia 1 lipca 1955 r. oraz orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 1 maja 1955 r.

W jej uzasadnieniu wskazano, że organy rozpoznające wniosek dekretowy nie dokonały oceny, czy korzystanie z nieruchomości przez jej dotychczasowych właścicieli rzeczywiście nie da się pogodzić z jej przeznaczeniem określonym w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego.

4.4. Decyzją Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 14 marca 2017 r., nr 1000/17/2017, wydaną w ramach postępowania wszczętego z urzędu, stwierdzono nieważność ww. rozstrzygnięcia Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 12 grudnia 2002 r. Uzasadniono to faktem, iż akt ten skierowano do osoby nieżyjącej – B. R., która zmarła w dniu 12 sierpnia 2002 r.

4.5. Pismem z dnia 14 marca 2017 r. E. S.A. z siedzibą w Ł. – podmiot zgłaszający roszczenia do działek nr 1 i 2 - zwróciła się do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej wydaniem przez niego decyzji z dnia 14 marca 2017 r.

W pismach z dnia 14 marca 2017 r. analogiczne wnioski złożyły C sp. z o.o. z siedzibą w Ł. oraz Z. B. i A. P. R. N. Ś sp. z o.o. z siedzibą w W. – podmioty zgłaszające roszczenia do pozostałych części nieruchomości hip nr 1.

W związku z powyższym, decyzją Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 14 marca 2018 r., nr 1000/18/2018, utrzymano w mocy ww. rozstrzygnięcie Ministra Infrastruktury i Budownictwa nr 1000/17/2017. W jej uzasadnieniu stwierdzono, że organ I instancji prawidłowo przeprowadził postępowanie wyjaśniające i stwierdził nieważność ww. aktu Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast ze względu na skierowanie go w stosunku do osoby zmarłej.

4.6. Skargi na ww. decyzję z dnia 14 marca 2018 r. wniosły w dniu 14 maja 2018 r. C spółka z o.o. z siedzibą w Ł. i P spółka z o.o. z siedzibą w Ł. - następca prawny E. z siedzibą w Ł.

Wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 lutego 2019 r., oddalono przedmiotowe skargi. W jego uzasadnieniu wskazano, że nie można wszcząć postępowania administracyjnego i wydać decyzji w stosunku do osoby zmarłej. Dlatego też Minister Infrastruktury i Budownictwa decyzją z dnia 14 marca 2017 r. prawidłowo stwierdził nieważność rozstrzygnięcia Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 12 grudnia 2002 r.

Ww. orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie zostało utrzymane w mocy wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 kwietnia 2023 r.,

5. Postępowanie dekretowe dotyczące bezpośrednio działek ewidencyjnych nr 100/1 i 100/2 oraz zbycie praw do tych działek.

5.1. Umową z dnia 1 września 2003 r., sporządzoną w formie aktu notarialnego Repertorium 100/1 przed notariuszem M. W. K. C., działający jako pełnomocnik T. G. i B. R. zawarł z E. S.A. z siedzibą w Ł. umowę sprzedaży całości należących do nich udziałów wynoszących po 1/2 części każdy w prawach i roszczeniach o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego m.in. do części gruntu nieruchomości hip nr 100/1, a stanowiącej wówczas część działki nr 100/1, tj. obecnie do działek nr 100/1 i 100/2, za łączną cenę 30 000 USD. Z treści tego aktu wynikało wbrew faktycznemu stanowi rzeczy, że B. R. żyła w dniu dokonania tej czynności prawnej.

5.2. Decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 października 2009 r., nr 100/1/09/100/1:
- ustanowiono prawo użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,249 części gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa, oznaczonego jako dz. ew. nr 100/1 na rzecz E. S.A. z siedzibą w Ł. (pkt. I decyzji),
- ustanowiono prawo użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,249 części gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa, oznaczonego jako dz. ew. nr 100/2 na rzecz E. S.A. z siedzibą w Ł. (pkt. II decyzji),
- ustalono z tego tytułu łączny czynsz symboliczny w wysokości 252,73 zł netto (pkt. III decyzji).

W uzasadnieniu jako przyczynę wydania tego aktu administracyjnego wskazano m.in. fakt, iż Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast decyzją z dnia 1 grudnia 2002 r., nr 100/1/02/100/1, stwierdził nieważność rozstrzygnięcia Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia 1 lipca 1955 r., nr 100/1/55/100/1 oraz orzeczenia Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 1 maja 1955 r., nr 100/1/55/100/1. W związku z tym wnioski dekretowe z dnia 1 października 1948 r. podlegał ponownemu rozpatrzeniu. Podkreślono, że w dniu 1 września 2003 r. T. G. i B. R. całe należące do nich i przysługujące im zgodnie z postanowieniami Dekretu udziały wynoszące 1/2 części każdy w prawach i roszczeniach o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do

przedmiotowego gruntu sprzedali spółce E S.A. z siedzibą w Ł . Nadto stwierdzono, iż ww. kwota czynszu symbolicznego została ustalona na podstawie § 1 Zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 5 czerwca 2008 r. Nr w sprawie wysokości „czynszu symbolicznego” za użytkowanie wieczyste gruntów przejętych na własność Skarbu Państwa na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (dalej: Zarządzenie z dnia 5 czerwca 2008 r.).

5.3. Ww. decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia października 2009 r. nie została dotychczas wykonana.

6. Nastęstwo prawne po E S.A. z siedzibą w Ł .

6.1. Nadzwyczajne walne zgromadzenie E S.A. z siedzibą w Łodzi w dniu września 2017 r. podjęło uchwałę nr , zaprotokołowaną przez notariusza A S , Repertorium . Na jej podstawie przekształcono ten podmiot w P spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością spółkę komandytową z siedzibą w Ł

6.2. W dniu marca 2018 r. wspólnicy P spółki z ograniczoną odpowiedzialnością spółki komandytowej z siedzibą w Ł podjęli uchwałę nr , zaprotokołowaną przez notariusza K K , Repertorium . Na jej podstawie doszło do rozwiązania i zakończenia działalności tego podmiotu bez przeprowadzania likwidacji. Nadto w uchwale tej stwierdzono, że P spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Ł będzie sukcesorem całego majątku rozwiązanej Spółki, tj. jej następcą prawnym i procesowym w zakresie wszystkich praw oraz obowiązków aktualnych oraz przyszłych.

6.3. W dniu października 2019 r. nadzwyczajne zgromadzenie wspólników P spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Ł podjęło uchwałę nr , zaprotokołowaną przez notariusza K K , Repertorium . Na jej podstawie przekształcono ten podmiot w C spółkę komandytowo-akcyjną z siedzibą w Ł

6.4. W dniu lutego 2021 r. nadzwyczajne walne zgromadzenie akcjonariuszy C spółki komandytowo-akcyjnej z siedzibą w Ł podjęło uchwałę nr , zaprotokołowaną przez notariusza K K , Repertorium . Na jej podstawie zmieniono dotychczasową firmę tego podmiotu na: A spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością spółkę komandytowo-akcyjną z siedzibą w Ł

7. Kwestie własnościowe.

7.1. Nieruchomość położona przy ul. Nowy Świat 24 w Warszawie została objęta działaniem Dekretu i na podstawie jego art. 1 z dniem wejścia w życie tego aktu prawnego, to jest w dniu 21 listopada 1945 r., grunty te przeszły na własność Gminy Miasta Stołecznego Warszawy.

7.2. Na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. z 1950 r. Nr 14, poz. 130 z późn. zm.) z dniem 13 kwietnia 1950 r. własność gruntów przy ul. Nowy Świat 24 przeszła na rzecz Skarbu Państwa.

7.3. Decyzją z dnia sierpnia 1994 r., Nr , Wojewoda Warszawski stwierdził nabycie przez Dzielnicę Gminę Warszawa - Śródmieście z mocy prawa w dniu maja 1990 r. własności nieruchomości zabudowanej w części wynoszącej 0,751, położonej w Warszawie przy ul. Nowy Świat róg Smolnej, oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka ewidencyjna nr w obrębie o pow. 8 274 m². Nadto odmówiono stwierdzenia nabycia przez - Dzielnicę Gminę Warszawa - Śródmieście z mocy prawa w dniu maja 1990 r. własności nieruchomości stanowiącej tę samą działkę ewidencyjną w części wynoszącej 0,249. W jej uzasadnieniu stwierdzono, że udział w wysokości 0,249 stanowi własność Skarbu Państwa.

8. Indemnizacja.

8.1. R W vel V w dniu marca 1954 r. uzyskała obywatelstwo kanadyjskie w drodze naturalizacji.

8.2. Wnioskiem z dnia marca 1966 r., nr , R W vel V wystąpiła do władz Kanady z roszczeniem o przyznanie jej odszkodowania m.in. za utracony dom mieszkalny położony w Warszawie przy ul. Nowy Świat 24.

W związku z powyższym, organ kanadyjski - Komisja ds. Roszczeń Zagranicznych Sekretarza Stanu ds. Zagranicznych oraz Ministra Finansów wydała w dniu czerwca 1974 r. Raport oraz Rekomendację nr , w której stwierdzono, że R W vel V należy się odszkodowanie z Funduszu Roszczeń Zagranicznych w odniesieniu do domu mieszkalnego przy ul. Nowy Świat 24 w Warszawie w kwocie nieprzekraczającej 12 500 dolarów, wypłacone w formie czeku.

8.3. Z oświadczenia R W vel V z dnia lipca 1974 r., złożonego przed notariuszem kanadyjskim, wynika, że do tego dnia została jej przyznana kwota 10 000 dolarów. W piśmie tym oświadczyła ona również, że w zamian za tę sumę zwolniła Rząd Kanady, Rząd Polski oraz obywateli polskich od wszelkich zobowiązań wobec jej osoby i wynikających z tytułu, za który przyznano odszkodowanie.

8.4. Decyzją Ministra Rozwoju i Finansów z dnia grudnia 2017 r., znak: , wydaną w ramach postępowania wszczętego z urzędu, stwierdzono przejście na rzecz Skarbu Państwa udziału 1/2 w prawie własności budynku znajdującego się na nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Nowy Świat 24, dla której była prowadzona dawna księga wieczysta, wykaz hipoteczny oznaczony jako „N W N ” oraz udziału 1/2 w prawie użytkowania wieczystego ustanowionego na tej nieruchomości. W jej uzasadnieniu powołano się na: ww. postępowanie przed organami kanadyjskimi, wypłatę odszkodowania oraz złożenie przez R W vel V oświadczenia z dnia lipca 1974 r. Wskazano, że udział 1/2 w prawie własności ww. budynku oraz w prawie użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości podlegał przejściu na rzecz Skarbu Państwa na podstawie międzynarodowej umowy o uregulowaniu wzajemnych roszczeń finansowych, tj. na podstawie przepisów Układu między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Rządem Kanady, dotyczącym uregulowania spraw finansowych, zawartego w dniu 15 października 1971 r. (dalej: Układ z dnia 15 października 1971 r.).

8.5. W dniu stycznia 2018 r. Prezydent m.st. Warszawa wniósł o ponowne rozpatrzenie ww. sprawy.

W związku z powyższym, decyzją Ministra Finansów z dnia kwietnia 2022 r., znak: , wydaną m.in. na podstawie Układu z dnia 15 października 1971 r., uchylono w całości ww. rozstrzygnięcie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia grudnia 2017 r. Nadto stwierdzono przejście na rzecz Skarbu Państwa 1/2 udziału w prawie własności budynku położonego w Warszawie przy ul. Nowy Świat 24, dawne oznaczenie hip. Nr , którego dotychczasowym właścicielem była R W vel V .

W jej uzasadnieniu wskazano, że organ I instancji prawidłowo przyjął, że beneficjentka na podstawie Układu z dnia 15 października 1971 r. uzyskała odszkodowanie za utratę 1/2 udziału w prawie własności przedmiotowego budynku. Natomiast błędnie ustalono, że przyznano jej również odszkodowanie za utratę 1/2 udziału w prawie użytkowania wieczystego ustanowionego na nieruchomości położonej przy ul. Nowy Świat 24. Zgromadzony na kanwie tej sprawy materiał dowodowy nie wskazywał bowiem na zaistnienie tego rodzaju okoliczności. Minister Finansów podkreślił, że stwierdzenie przejścia na rzecz Skarbu Państwa także 1/2 udziału w prawie użytkowania wieczystego stanowiłoby nieuzasadnioną interpretację rozszerzającą treści rozstrzygnięcia Komisji ds. Roszczeń Zagranicznych, tj. Raportu oraz Rekomendacji nr .

9. Sprzeciw Prokuratora.

9.1. Prokurator del. do Prokuratury Regionalnej w Warszawie pismem z dnia marca 2018 r., sygn. akt , wniósł do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie sprzeciw od decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia października 2009 r., nr , zwracając się o stwierdzenie jej nieważności.

9.2. Zaskarżonemu rozstrzygnięciu zarzucił wydanie go w sprawie już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną, tj. decyzją Ministerstwa Gospodarki Komunalnej nr z dnia lipca 1955 r. utrzymującą w mocy orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie nr z dnia maja 1955 r., odmawiające przyznania dotychczasowym właścicielom prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Nowy Świat 24, ozn. nr hip. , co stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji, przewidzianą w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. W jego uzasadnieniu powołał się na ww. akty administracyjne Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia marca 2017 r. i Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia marca 2018 r.

10. Zgromadzony materiał dowodowy.

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie: akt sprawy o sygn. KR VI R 18/23 (3 tomy), akt udostępnionych przez Urząd m.st. Warszawy dot. nieruchomości przy ul. Nowy Świat 24 (5 tomów), akt przekazanych przez Ministerstwo Finansów dot. indemnizacji (6 tomów), akt przekazanych przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa dot. nieruchomości przy ul. Nowy Świat 24 (4 tomy), akt przekazanych przez Prokuraturę Regionalną w Warszawie dot. nieruchomości przy ul. Nowy Świat 24 (18 tomów), poświadczonych za zgodność kopii akt księgi wieczystej nr: (1 tom) i (3 tomy), poświadczonych za zgodność kopii akt hip. nr (4 tomy), akt Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie sygn.: (5 tomów), akt Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie sygn.: (1 tom) i (1 tom), poświadczonych za zgodność kopii akt Sądu Okręgowego w Warszawie sygn.

(1 tom), poświadczonych za zgodność kopii akt Sądu Rejonowego dla Łodzi - Śródmieścia w Łodzi sygn. (1 tom) oraz poświadczonych za zgodność kopii akt rejestrowych: E S.A. z siedzibą w Ł (9 tomów), P spółki z ograniczoną odpowiedzialnością spółki komandytowej z siedzibą w Ł (1 tom), F spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Ł (1 tom) i A' spółki

z ograniczoną odpowiedzialnością spółki komandytowo – akcyjnej z siedzibą w Ł (1 tom).

III.

Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja zważyła, co następuje:

1. Rażąco naruszenie art. 7 ust. 1 Dekretu w zw. z art. 28 k.p.a.

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

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

1.3. Art. 28 k.p.a. nie wypowiedział się przy tym wprost na temat skutków różnego rodzaju zdarzeń o charakterze cywilnoprawnym, w tym skutków umów na możliwość przypisania danemu podmiotowi statutu strony postępowania administracyjnego. W kwestii tej wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 30 czerwca 2022 r., I OPS 1/22, w ocenie Komisji ostatecznie rozstrzygając niniejsze zagadnienie. W orzeczeniu wskazano, że „W przestrzeni prawa administracyjnego (...), normy prawne mają charakter bezwzględnie wiążący. Stosunki administracyjnoprawne mają natomiast charakter jednostronny ściśle powiązany z władczymi kompetencjami organów administrujących. W konsekwencji nie może być tu mowy o swobodzie podejmowania czynności prawnych na wzór swobody właściwej prawu prywatnemu. Konsekwencją bezwzględnego wiązania norm prawa administracyjnego jest to, że żadna ze stron stosunku administracyjnoprawnego nie może nigdy modyfikować ani tym bardziej wyłączać normy tego prawa i zachowywać się nawet

niesprzecznie z tą normą, ale w sposób ustalony przez samą tę stronę. Strona, jaką jest podmiot usytuowany na zewnątrz systemu administracji publicznej, nie może sama ustalać treści i sposobu swojego zachowania, a powinna się w całości podporządkować prawu (...). Aksjologia prawa administracyjnego potwierdza (..), że źródłem sytuacji prawnych w prawie administracyjnym mogą być wyłącznie normy prawne i jedynie bezpośredni związek interesu indywidualnego z tymi normami pozwala kwalifikować go jako interes prawny. (...) Skutki czynności prawnej dokonanej przez podmioty prawa cywilnego samoistnie nie stanowią źródła interesu prawnego w przestrzeni prawa administracyjnego. Jeśli ustawodawca widzi potrzebę ścisłego związania w przestrzeni prawa administracyjnego sytuacji prawnej określonego podmiotu z aktami i czynnościami z zakresu prawa cywilnego, to ustanawia odrębną normę prawną, w której treści bezpośrednio nawiązuje do tych aktów lub czynności”. W konsekwencji powyższego Naczelny Sąd Administracyjny wywodził, że „z samej umowy przelewu, ujętej w art. 509 k.c., której przedmiotem jest wierzytelność odszkodowawcza za odjęcie prawa własności nieruchomości w wyniku zdarzenia lub aktu ze sfery prawa publicznego, nabywcy tej wierzytelności w sprawie o ustalenie odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 u.g.n., nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. Dla uzyskania przymiotu strony, w rozumieniu art. 28 k.p.a., konieczne jest istnienie normy prawa materialnego, która łączyłaby z faktem zawarcia umowy przelewu wierzytelności skutek w postaci przypisania nabywcy wierzytelności interesu prawnego”.

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

1.5. Wyżej opisane poglądy nie znalazły jednak swego odzwierciedlenia przy rozstrzygnięciu wniosków o przyznanie prawa użytkowania wieczystego w stosunku do gruntów warszawskich. Przyjęto bowiem, że w omawianym zakresie nie występują jakiegokolwiek ograniczenia, a więc prawa przyznane przez Dekret mogą być zbywane jak typowe roszczenia cywilnoprawne o charakterze majątkowym. W rezultacie tego pojawił się proceder określany kolokwialnie jako „handel roszczeniami”. Polegał on na nabywaniu od osób wskazanych w art. 7 ust. 1 Dekretu praw do żądania ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, które następnie były realizowane przez Prezydenta m.st. Warszawy w toku tzw. reprivatyzacji warszawskiej. Prezydent uznawał bowiem nabywców tego rodzaju „roszczeń” za strony postępowania dekretowego w rozumieniu art. 28 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 Dekretu, tj. za następców prawnych dotychczasowych właścicieli gruntu. Warto przy tym podkreślić, że zbywanie omawianych praw odbywało się częstokroć w niejasnych okolicznościach, w szczególności za cenę znacznie niższą niż ich wartość rynkowa i przy wykorzystaniu trudnej sytuacji materialnej lub życiowej właścicieli hipotecznych albo ich spadkobierców. W efekcie tego wydawano liczne decyzje zwrotowe na rzecz podmiotów, które nie były bezpośrednio pokrzywdzone nacjonalizacją gruntów warszawskich. Jednocześnie proces ten wiązał się z dodatkowymi negatywnymi konsekwencjami społecznymi i ekonomicznymi. Z jednej bowiem strony doszło do znacznego uszczuplenia mienia publicznego pozostającego w dyspozycji Skarbu Państwa i m.st. Warszawa, w szczególności do zmniejszenia liczby posiadanych lokali socjalnych. Z drugiej zaś strony, omawiany proceder często prowadził do: nadmiernych podwyżek czynszów lokatorskich w reprivatyzowanych nieruchomościach, eksmisji lokatorów, a nawet stosowania w stosunku do nich aktów przemocy. Nie jest więc zaskakującym fakt, iż uznawanie praw wynikających z art. 7 ust. 1 Dekretu za rodzaj roszczeń cywilnoprawnych spotykał się z surową krytyką, zwłaszcza ze strony organizacji społecznych broniących praw lokatorów.

1.6. Respektowanie przez Prezydenta m.st. Warszawy praktyki „handlu” uprawnieniami wynikającymi z Dekretu nie spotkało się jednak z aprobatą Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyrokach z dnia 29 sierpnia 2022 r. I OSK 2034/20 i I OSK 2875/20 wskazano bowiem, że „Przepisy dekretu warszawskiego nie normują (...) skutków prawnych nabycia praw określonych w tym dekrete przez osoby, które zawarły takie umowy (*dopisek: umowy nabycia udziałów w prawach i roszczeniach wynikających z art. 7 ust. 1 Dekretu*). Przedmiotem tych umów nie jest bowiem prawo własności gruntu nieruchomości warszawskiej, skoro według art. 1 powołanego dekretu, wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy przeszły na własność gminy m.st. Warszawy (...). Skutki prawne wspomnianych wyżej umów w sferze podmiotowej dla wydania decyzji na podstawie dekretu warszawskiego

o przyznaniu praw określonych w tym dekrete należy zatem ocenić przez pryzmat przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, tj. przez pryzmat art. 28, w którym przymiot strony postępowania administracyjnego został oparty przez ustawodawcę na przysługiwaniu interesu prawnego lub obowiązku, którego dotyczy to postępowanie. Należy przy tym odróżnić skutki prawne czynności cywilnoprawnej od podmiotowości w prawie administracyjnym. Nie zawsze bowiem skutki czynności cywilnoprawnej powodują powstanie praw podmiotowych w sferze prawa administracyjnego. Dzieje się tak tylko wtedy, gdy ustawodawca wyraźnie to unormował. (...). Stosunki administracyjnoprawne mają przy tym charakter jednostronny ściśle związany z władczymi kompetencjami organów sprawujących administrację, co w konsekwencji wyklucza swobodę dokonywania czynności prawnych na wzór swobody właściwej prawu cywilnemu. Wyklucza to także możliwość modyfikowania przez strony stosunku administracyjnoprawnego norm kształtujących treść tego stosunku (...). W stosunku administracyjnoprawnym żadna z jego stron nie może więc nie tylko modyfikować norm prawnych kształtujących ten stosunek, ale tym bardziej nie może ich wyłączać lub uzależniać ich stosowania od własnej woli. Kształt i skutki prawne stosowania norm prawa administracyjnego nie zależą także od zgodnej woli stron i adresatów tych norm (...). Strony umowy cywilnoprawnej nie mogą oczekiwać, że swoboda zawierania umów i wyrażania w nich swojej woli w sferze prawa cywilnego wywoła takie same skutki prawne w sferze prawa administracyjnego. Prawo administracyjne nie poddaje się bowiem takiej samej modyfikacji w zakresie norm materialnoprawnych, jakim może być poddawane prawo cywilne (...). Źródłem interesu prawnego w prawie administracyjnym nie mogą być zatem różnego rodzaju zdarzenia prawne mieszczące się w sferze stosowania prawa, w konsekwencji czego nie można go wywieść (...) ze skutków czynności prawnych prawa cywilnego, (...) szczególnie w postaci umowy zobowiązaniowej. W przeciwnym razie, bezwzględnie wiążąca norma materialna prawa administracyjnego i jej stosowanie byłoby kształtowane wolą stron (...), co jest nie do pogodzenia z charakterem stosunku administracyjnoprawnego (...). Źródłem sytuacji prawnych w prawie administracyjnym mogą być zatem wyłącznie normy prawne i jedynie bezpośredni związek interesu indywidualnego z tymi normami pozwala kwalifikować go jako interes prawny”.

1.7. Przedstawiwszy powyższe, Naczelny Sąd Administracyjny wywodził, że „przepisy dekretu warszawskiego nie kreują normy materialnoprawnej przypisującej stronom umowy nabycia praw i roszczeń interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie tego dekretu w celu przyznania praw określonych w tym dekrete. Takiej normy materialnoprawnej, mającej zastosowanie do dekretu warszawskiego, nie kreują także inne akty

prawne. Norma taka nie wynika również z przepisów prawa cywilnego. Sama bowiem podstawa cywilnoprawna zawarcia takiej umowy - w kontekście przedstawionej powyżej analizy - nie tworzy interesu prawnego w procedurze administracyjnej prowadzonej na podstawie dekretu warszawskiego. Umowa taka nie może bowiem modyfikować ustawowo określonego podmiotowego zakresu uprawnień unormowanych w dekreście warszawskim, skoro zakres tych uprawnień nie może być wynikiem zgodnych oświadczeń woli stron tej umowy. Przedmiot omawianej umowy nie mieści się również w wartościach chronionych dekretem warszawskim i w celu, któremu ten dekret służył. Skoro bowiem ustawodawca zadeklarował w dekrecie zrekompensovanie właścicielom gruntów warszawskich pozbawienie ich prawa własności przyznaniem praw określonych w powołanym dekrecie, to podmioty tego uprawnienia nie mogą w wyniku własnej woli zmienić woli prawodawcy i wskazać innego adresata tego uprawnienia". W rezultacie Sąd ten stwierdził, że „Uznanie tych umów za skuteczną podstawę, w rozumieniu prawa administracyjnego, do przyznania praw powołaną decyzją osobom wskazanym w tych umowach, jako nabywcom praw i roszczeń, stanowiło zatem rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, określającego podmiotowy zakres przyznania prawa do gruntu nieruchomości warszawskiej, co wyczerpuje przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. także w powiązaniu z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r.”.

Analogiczne stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny zajął w orzeczeniach z dnia 29 sierpnia 2022 r. sygn. akt I OSK 707/20 i I OSK 1717/20 oraz z dnia 7 lutego 2023 r. sygn. akt I OSK 1180/21 oraz I OSK 1363/21.

1.8. W dalszej kolejności Komisja pragnie zwrócić uwagę na orzeczenie tego Sądu z dnia 6 października 2022 r., sygn. akt I OSK 999/21. Wskazano w nim, że brak spełnienia (...) przesłanek przysługiwania interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 k.p.a., konsekwentnie wyklucza zastosowanie także art. 30 § 4 k.p.a. Przepis ten znajduje bowiem zastosowanie tylko wobec tych osób, którym można przypisać przysługiwanie interesu prawnego lub obowiązku w sposób wynikający z art. 28 k.p.a. Przepis art. 30 § 4 k.p.a. nie stanowi bowiem odrębnej, konkurencyjnej wobec art. 28 k.p.a., podstawy prawnej definiującej przymiot strony w postępowaniu administracyjnym, lecz jest pochodną powołanego art. 28 k.p.a. Omawiany art. 30 § 4 k.p.a. stanowi, że w sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych w razie zbycia prawa lub śmierci strony w toku postępowania na miejsce dotychczasowej strony wstępują jej następcy prawni. W cytowanym przepisie ustawodawca wprost odwołał się do pojęcia strony, którego art. 30 § 4 k.p.a. nie definiuje ze względu na jego zdefiniowane w art. 28 k.p.a. Z tego względu w art. 30 § 4 k.p.a. ustawodawca wskazał na prawo, z którego wynika

interes prawny w procedurze administracyjnej. Chodzi więc o takie prawo, z którym ustawodawca związał w istniejącej normie prawa administracyjnego jej oddziaływanie na to prawo. W Dekrecie (...) przyznanie określonych w nim praw nastąpiło na rzecz dotychczasowego właściciela nieruchomości, stąd prawem w rozumieniu art. 30 § 4 k.p.a. jest źródło uprawnienia do uzyskania praw określonych w art. 7 ust. 1 powołanego Dekretu, tj. własność gruntu, która byłemu właścicielowi nie przysługuje już od dnia wejścia w życie tego Dekretu, dlatego własność ta nie może być przedmiotem zbycia przez byłego właściciela gruntu warszawskiego. Ponadto, w art. 30 § 4 k.p.a. ustawodawca wskazał na następstwo prawne wynikające ze zbycia praw zbywalnych. Tymczasem, w art. 7 ust. 1 Dekretu (...) ustawodawca wyraźnie wskazał na przyznanie określonych praw dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości warszawskiej, które ma dopiero nastąpić stosownym rozstrzygnięciem ze sfery prawa administracyjnego. Przed wydaniem tego rozstrzygnięcia prawa wymienione w Dekrecie (...) jeszcze nie istnieją, dlatego nie są objęte art. 30 § 4 k.p.a. Przed wydaniem wspomnianego rozstrzygnięcia administracyjnego na podstawie art. 7 ust. 1 Dekretu (...) istnieje jedynie uprawnienie ukształtowane podmiotowo powołanym przepisem do tego, aby dopiero właściwy organ administracji przyznał uprawnionej osobie określone prawo.

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

1.10. Wyrażony w nich tok rozumowania nie pozostaje również w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), ochrony mienia (art. 64 Konstytucji) i praw słusznie nabytych. Reguły te nie chronią bowiem przypadków, gdy osoba domaga się wobec organów państwowych realizacji korzyści

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

1.11. Przekładając powyższe na realia niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że umową z dnia września 2003 r. K. C. działający jako pełnomocnik T. G. i B. R., zawarł z E. S.A. z siedzibą w Ł. umowę sprzedaży m.in. całości należących do nich udziałów w prawach i roszczeniach o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do działek ew. nr i. W oparciu o tę czynność prawną Prezydent m.st. Warszawa niesłusznie uznał z E. S.A. z siedzibą w Ł. (obecnie: A spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością spółkę komandytowo – akcyjną z siedzibą w Ł.) za następcę prawnego właścicieli hipotecznych, a więc za stronę postępowania dekretowego, pomimo że nie posiadała ona w tym zakresie interesu prawnego. W rezultacie tego decyzją z dnia października 2009 r., nr, ustanowił na rzecz Spółki prawo użytkowania wieczystego. Tego rodzaju stan rzeczy wskazywał zaś jednoznacznie, że w niniejszej sprawie doszło do rażącego naruszenia art. 7 ust. 1 Dekretu w zw. z art. 28 k.p.a., co wyczerpuje przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

1.12. Nadto Komisja nie może zignorować oczywistego faktu, iż B. R. zmarła w dniu sierpnia 2002 r., a okoliczność tę potwierdza wystawiony przez władze kanadyjskie akt zgon wraz z jego tłumaczeniem (teczka nr 1 akt własnościowych, k. 6-8 kopii akt Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi, sygn. akt). Postanowieniem Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi z dnia stycznia 2006 r., sygn. akt, stwierdzono zaś, że spadek po niej nabył N. R. Jednocześnie spadek otwiera się z chwilą śmierci spadkodawcy, natomiast w myśl art. 925 k.c. spadkobierca nabywa spadek z chwilą otwarcia spadku. Postanowienie sądu powszechnego wywołuje skutek ex tunc, bowiem nabycie spadku następuje z mocy samego prawa z chwilą śmierci spadkodawcy, a postanowienie sądu o stwierdzeniu nabycia spadku jedynie okoliczność tę potwierdza (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lutego 2020 r., I OSK 1794/18).

1.13. Tymczasem umowa zbycia praw do przedmiotowych działek została zawarta w dniu września 2003 r. Jeżeli zaś nawet przyjąć, że możliwym było zbycie roszczeń dekretowych – czego Komisja nie czyni, to stwierdzić należy, że jedną ze stron tej czynności

prawnej winien być M... R..., któremu prawa te natenczas przysługiwały. Jeżeli zaś w treści tej umowy jako jej stroną wskazano podmiot wówczas nieżyjący, to przyjęć należało, że niewątpliwie nie doszło w omawianym zakresie do przejścia roszczeń dekretowych przysługujących B... F... na E... S.A. z siedzibą w Ł... – czynność prawna odniosła skutek wyłącznie w stosunku do praw przysługujących T... G... Tym samym decyzja z dnia października 2009 r. została skierowana do podmiotu niebędącego stroną (art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.), w zakresie w jakim w miejsce użytkownika wieczystego przysługującego pierwotnej beneficjentce wpisano prawo tego rodzaju na rzecz Spółki.

2. Alternatywna ocena prawna stanu faktycznego sprawy- res iudicata (art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.).

2.1. Jak już wcześniej wskazano, Komisja stoi na stanowisku, zgodnie z którym przyznanie prawa użytkowania wieczystego w oparciu o przepisy Dekretu na rzecz podmiotu, który „nabył” roszczenie dekretowe, stanowi rażące naruszenie prawa. Jednakże nawet odrzucenie tego zapatrywania nie oznacza, że w niniejszej sprawie decyzja reprivatyzacyjna powinna pozostać w obrocie prawnym. W tym względzie należy bowiem odwołać się do art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. Stosownie do jego treści organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która m.in. dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco.

2.2. Zastosowanie przepisu art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. następuje tylko w przypadku stwierdzenia, że istnieje tożsamość sprawy rozstrzygniętej kolejno po sobie dwiema decyzjami, z których pierwsza jest ostateczna. Decyzja ostateczna ma bowiem powagę rzeczy osądzonej tylko co do tego, co w związku z podstawą prawną stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia, a ponadto tylko między tymi samymi stronami. Tożsamość spraw zaś będzie istniała, gdy występują te same podmioty w sprawie, dotyczy ona tego samego przedmiotu i tego samego stanu prawnego w niezmienionym stanie faktycznym sprawy. Tożsamość musi zatem dotyczyć zarówno aspektu podmiotowego, jak i przedmiotowego sprawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lutego 2022 r., I OSK 485/21). Wydanie decyzji w sprawie załatwionej już wcześniej decyzją ostateczną w administracyjnym toku instancji powoduje zatem, iż późniejsza decyzja obarczona będzie wadą nieważności. Okoliczność, czy powaga rzeczy osądzonej w danym przypadku występuje, wymaga ustalenia tożsamości ocenianych spraw. Tożsamość podmiotowa będzie miała miejsce wtedy, gdy w sprawie występują te same strony lub ich następcy prawni. Tożsamość w zakresie przedmiotu sprawy, to tożsamość podstawy faktycznej i prawnej rozstrzygnięcia (por. wyrok Naczelnego

Sądu Administracyjnego z 26 czerwca 2019 r., II OSK 1628/18). Ewentualne ponowne rozstrzygnięcie przez organ sprawy załatwionej wcześniej decyzją ostateczną, możliwe jest tylko po uchyleniu pierwotnej decyzji w ustalonym przez prawo trybie (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 29 października 2019 r., II SA/Gl 909/19 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 13 maja 2021 r., II SA/Ke 277/21).

2.3. W orzecznictwie zauważono przy tym, że zaistnienie stanu powagi rzeczy osądzonej może być następstwem późniejszego uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji, która uprzednio eliminowała pierwsze wydane w sprawie rozstrzygnięcie, pozwalając organowi na ponowne rozpoznanie sprawy. W tego rodzaju przypadkach wada wskazana w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. pojawia się więc nie w dniu uprawomocnienia się drugiego merytorycznego aktu administracyjnego w sprawie, lecz następnie w dniu usunięcia z obrotu decyzji, która została wydany w przedziale czasu pomiędzy wydaniem obu tego rodzaju rozstrzygnięć.

2.4. W tym względzie warto przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 maja 2019 r., VII SA/Wa 2307/18. W orzeczeniu tym analizowano sprawę, w której najpierw Starosta decyzją z września 2015 r. zatwierdził projekt budowlany. W związku z tym zwrócono się o stwierdzenie nieważności tego aktu, w rezultacie czego Wojewoda w kwietniu 2017 r. umorzył postępowanie w sprawie. Na skutek odwołania w sierpniu 2017 r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego uchylił decyzję Wojewody z kwietnia 2017 r. i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. Na skutek zaś sprzeciwu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie prawomocnym wyrokiem z czerwca 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 1305/18, uchylił przedmiotowy akta Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z sierpnia 2017 r. Jednakże w międzyczasie Wojewoda wydał decyzję z kwietnia 2018 r., odmawiającą stwierdzenia nieważności rozstrzygnięcia Starosty z września 2015 r.

Oceniając powyższy stan sprawy, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, iż: „W przypadku, gdy organ pierwszej instancji zdążył jeszcze przed prawomocnym wyrokiem sądu ponownie rozpatrzyć sprawę i wydać nowe rozstrzygnięcie, zachodzi konieczność jego wyeliminowania z obrotu prawnego w ramach postępowania zwyczajnego lub nadzwyczajnego. W sytuacji uwzględnienia skargi na decyzję kasacyjną organu odwoławczego i uchylenia tej decyzji, przestaje bowiem istnieć podstawa do powtórnego rozpoznania sprawy przez organ pierwszej instancji. Na skutek uchylenia decyzji kasacyjnej lub stwierdzenia jej nieważności niejako "odżywa" pierwotna decyzja organu

pierwszej instancji zaskarżona wniesieniem odwołania. Do obrotu prawnego nie wchodzi wówczas druga decyzja tego organu (wydana na skutek ponownego rozpatrzenia sprawy po decyzji kasacyjnej), ponieważ byłoby to sprzeczne z zakazem powtórnego orzekania w sprawie rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną, prowadzącym do stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. Jeżeli więc doszło do tego, że w obrocie pojawiły się dwa rozstrzygnięcia ostateczne w tej samej sprawie, to taki stan powoduje konieczność wyeliminowania tej decyzji, która została wydana później.”

2.5. Analogicznie stanowisko zajął ten Sąd w wyroku z dnia 9 maja 2019 r., I SA/Wa 1141/18. W orzeczeniu tym analizowano sprawę, w której w pierw orzeczeniem administracyjnym Prezydenta m.st. Warszawy z sierpnia 1949 r. odmówiono przyznania dotychczasowemu właścicielowi prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej. Następnie w sierpniu 1997 r. Wojewoda stwierdził nieważność tego rozstrzygnięcia, w rezultacie czego w listopadzie 1997 r. Kierownik Urzędu Rejonowego ustanowił na rzecz strony prawo użytkowania wieczystego. Jednakże Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w grudniu 2001 r. stwierdził nieważność rozstrzygnięcia Wojewody z sierpnia 1997 r., a swe stanowisko podtrzymał w decyzji z kwietnia 2002 r. Nadto we wrześniu 2006 r. Minister Budownictwa uchylił w całości orzeczenie Prezydenta m.st. Warszawy z sierpnia 1949 r. i przekazał sprawę organowi do ponownego rozpoznania.

Oceniając tego rodzaju stan rzeczy, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że „Sąd zwraca uwagę, że z chwilą wyeliminowania z obrotu decyzji Wojewody uchylającej orzeczenie dekretowe z 1946 r., a więc począwszy od (...) kwietnia 2002 r., w obrocie prawnym funkcjonowały dwie decyzje rozstrzygające o wniosku dekretowym złożonym przez poprzednika prawnego Skarżących: orzeczenie Prezydenta (...) z (...) sierpnia 1949 r., odmawiające przyznania prawa własności czasowej do nieruchomości oraz decyzja Kierownika z (...) listopada 1997 r., ustanawiająca prawo użytkowania wieczystego do nieruchomości. Decyzja Kierownika, jako decyzja późniejsza, mogłaby być uznana za wydaną w warunkach o których mowa w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. Należy jednak pamiętać, że Minister Budownictwa decyzją z (...) września 2006 r. uchylił w całości orzeczenie z (...) sierpnia 1949 r. i przekazał sprawę organowi do ponownego rozpoznania.”

2.6. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z 16 stycznia 2019 r., II SA/Rz 1098/18 rozpatrzył sprawę, w której Wójt Gminy w lutym 2013 r. przyznał stronie zasiłek pielęgnacyjny bezterminowo, począwszy od stycznia 2013 r. Decyzjami Samorządowego Kolegium Odwoławczego z kwietnia i maja 2016 r. stwierdzona została nieważność rozstrzygnięcia Wójta Gminy z lutego 2013 r., a ich prawidłowość została

potwierdzona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z lutego 2017 r. W związku z tym Wójt Gminy w maju 2017 r. przyznał stronie przedmiotowe świadczenie bezterminowo, poczynawszy od czerwca 2016 r. Jednakże Samorządowe Kolegium Odwoławcze w lutym 2018 r. uchyliło w całości własne ww. akty z kwietnia i maja 2016 r. i jednocześnie odmówiło stwierdzenia nieważności decyzji Wójta Gminy z lutego 2013 r.

W tego rodzaju sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie wywodził, że: „Od (...) czerwca 2016 r. prawo skarżącego do zasiłku pielęgnacyjnego regulowały więc w takim samym zakresie dwa odrębne rozstrzygnięcia. Dualizm ten - wobec tożsamości podmiotowej i przedmiotowej tych rozstrzygnięć - bez wątpienia wymagał podjęcia stosownych działań w celu prawnego uregulowania zaistniałej sytuacji. W tym zakresie Samorządowe Kolegium Odwoławcze prawidłowo uznało, że spełnia on przesłankę o jakiej mowa w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a., dającą podstawę do stwierdzenia z urzędu nieważności późniejszej decyzji Wójta z (...) maja 2017 r., której zakres regulacji w całości objęty jest decyzją z (...) lutego 2013 r.”

2.7. Warto również zaznaczyć, że stwierdzenie nieważności decyzji powoduje wyeliminowanie jej z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc* (z mocą wsteczną), czyli od dnia, w którym została wydana (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2022 r., II OSK 3770/19 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 listopada 2022 r., I SA/Wa 644/21).

2.8. Mając powyższe na uwadze, podkreślić należy, że w niniejszej sprawie pierwszymi rozstrzygnięciami merytorycznymi były: orzeczenie Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia maja 1955 r., nr , oraz utrzymująca je w mocy decyzja Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia lipca 1955 r., nr . Ich nieważność została następnie stwierdzona rozstrzygnięciem Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia grudnia 2002 r. Tego rodzaju stan rzeczy pozwolił zaś Prezydentowi m.st. Warszawa m.in. na wydanie aktu administracyjnego w dniu października 2009 r., nr . Jednakże decyzjami: Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia marca 2017 r., nr , oraz Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia marca 2018 r., nr , stwierdzono nieważność ww. rozstrzygnięcia Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia grudnia 2002 r. Nadto wyrokami Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dni lutego 2019 r., i oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia kwietnia 2023 r., decyzje obu Ministrów zostały utrzymane w mocy.

Tym samym w niniejszej sprawie doszło do usunięcia decyzji Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast ze skutkiem ex tunc, czyli od dnia, w którym została ona wydana. To zaś musiało skutkować przyjęciem, że w istocie nie doszło do wyeliminowania z obrotu prawnego ww. aktów Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie i Ministerstwa Gospodarki Komunalnej. Jednocześnie zdaniem Komisji pomiędzy nimi a rozstrzygnięciem Prezydenta m.st. Warszawy z dnia października 2009 r. zachodzi tożsamość przedmiotowa spraw. Oba postępowania dotyczyły bowiem wniosku dekretowego z dnia października 1948 r. o ustanowienie użytkowania wieczystego na posesji oznaczonej nr hip. . Jedyna różnica w tym względzie występuje zaś wyłącznie co do zakresu orzekania w sprawie. Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie rozpoznało bowiem sprawę odnośnie całego hip-u. Tymczasem Prezydent m.st. Warszawa rozstrzygnął roszczenie dekretowe w części dotyczącej działek ewidencyjnych nr i , które z kolei stanowią wyłącznie fragmenty dawnej nieruchomości. Okoliczność tego rodzaju nie stanowi jednak przeszkody do wydania przez Komisję niniejszej decyzji, a co najwyżej teoretycznie może stanowić podstawę do kwestionowania rozstrzygnięć reprivatyzacyjnych odnoszących się do pozostałych części dawnej posesji.

2.9. Jednocześnie Komisja z przytoczonych już względów nie uznaje E: S.A. siedzibą w Ł oraz kolejnych podmiotów powstałych w wyniku przekształceń tej Spółki za następców prawnych właścicieli hipotecznych. Tego rodzaju stan rzeczy prowadził zaś do konkluzji, iż pomiędzy aktami administracyjnymi wydanymi przez Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie i Ministerstwo Gospodarki Komunalnej, a decyzją z dnia października 2009 r. nie zachodzi tożsamość podmiotowa spraw. Tym samym nie występuje możliwość jej kwestionowania na podstawie art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.

2.10. Jednakże stanowisko, wedle którego „zbywanie” roszczeń dekretowych jest dopuszczalne, prowadzi automatycznie do stwierdzenia, iż E: S.A. siedzibą w Ł jest w istocie następcą prawnym S vel S i G vel G G . W konsekwencji przyjąć należy, że pomiędzy ww. trzema rozstrzygnięciami zachodzi nie tylko tożsamość przedmiotowa, lecz również podmiotowa. Tym samym decyzja Prezydenta m.st. Warszawa z dnia października 2009 r., nr jest dotknięta wadą przewidzianą przez art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. Zatem również w tym przypadku zachodzi konieczność stwierdzenia jej nieważności, jednakże na innej podstawie prawnej niż ta, jaka została przyjęta przez Komisję.

3. Wydanie decyzji z dnia października 2009 r., nr w części dotyczącej ustalenia wysokości czynszu symbolicznego bez podstawy prawnej.

3.1. Na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która m.in. wydana została bez podstawy prawnej. Stosownie do treści 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 m.in. jeżeli decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej.

3.2. Jak wskazano w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2018 r., II GSK 1800/16, przesłanka braku podstawy prawnej jest spełniona, gdy przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie zawierają podstawy wydania decyzji administracyjnej. Brak ten musi mieć charakter obiektywny. Rdzeń znaczenia pojęcia „decyzja wydana bez podstawy prawnej” jest jednoznaczny, bo albo nie ma przepisu prawnego, który umocowuje administrację publiczną do działania, albo też przepis jest, ale nie spełnia wymagań podstawy prawnej działania organów tej administracji, polegającego na wydawaniu decyzji administracyjnych i postanowień, rozumianych jako indywidualne akty administracyjne zewnętrzne.

3.3. Podkreślić przy tym należy, że w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 listopada 2002 r., I SA 757/01 wskazano, iż Prezydent m.st. Warszawy nie został ustawowo upoważniony do stanowienia przepisów prawa o charakterze generalnym, będących podstawą decyzji administracyjnych. Dlatego też zasady ustalenia wysokości czynszu symbolicznego określone w zarządzeniu nr 1531/92 Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 2 lutego 1998 r. w sprawie ustalenia wysokości „czynszu symbolicznego” za użytkowanie gruntów na obszarze m. st. Warszawy - stanowiących własność Gminy Warszawa-Centrum nie mogły stanowić podstawy prawnej decyzji w zakresie dotyczącym tej kwestii.

3.4. Rozwinięcie powyższego zagadnienia znajduje się w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 marca 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 2088/09. W orzeczeniu tym wskazano, że do wyłącznej właściwości rady gminy ustawodawca przekazał podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących określania zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych. Kompetencji tej odpowiada regulacja zamieszczona w art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g., traktująca o upoważnieniu organów gminy do wydawania przepisów gminnych w zakresie zasad zarządu mieniem gminy. Unormowania te z racji odesłania zamieszczonego w ustawie z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy miały zastosowanie w odniesieniu do kompetencji organów samorządowych działających na terenie Warszawy w

dacie wydania decyzji ustalającej czynsz symboliczny (w październiku 1998r. - dopisek). Sprawę ustalenia mechanizmu obliczania opłat za użytkowanie wieczyste należy zaliczyć do kwestii dotyczących zasad zbywania nieruchomości publicznych. (...) art. 7 ust. 1 dekretu (...) w zestawieniu z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. pozostawia ustalenie zasad obliczania czynszu symbolicznego, tj. opłat rocznych w kompetencji rady gminy. Prezydent W. nie mógł dowolnie kształtować tych opłat bez regulacji zawartej w uchwale rady gminy. (...) Skoro brak było przepisu prawa powszechnie obowiązującego określającego zasadę ustalenia czynszu symbolicznego, to istnieje uzasadnione przypuszczenie, że taka (decyzja - dopisek) została wydana bez podstawy prawnej w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

3.5. Jednocześnie należy zauważyć, że zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (w brzemieniu obowiązującym zarówno w dniu 2 października 2009 r., jak i obecnie) stolica Rzeczypospolitej Polskiej miasto stołeczne Warszawa jest gminą mającą status miasta na prawach powiatu.

Stosownie do treści art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (w brzemieniu obowiązującym w dniu 2 października 2009 r.) funkcje organów powiatu w miastach na prawach powiatu sprawuje: 1) rada miasta, 2) prezydent miasta.

Ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu, w tym nazwę, skład, liczebność oraz ich powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru określa ustawa o samorządzie gminnym (art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym - w brzemieniu obowiązującym w dniu 2 października 2009 r.).

W myśl art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (w brzemieniu obowiązującym w dniu 2 października 2009 r.) do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących: zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.

Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie m.in. zasad zarządu mieniem gminy (art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - w brzemieniu obowiązującym w dniu 2 października 2009 r.).

3.6. Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że również w niniejszej sprawie ustalenie wysokości czynszu symbolicznego mogło nastąpić wyłącznie na podstawie uchwały

rady gminy. Tym samym zasady wyrażone w przytoczonych wyżej orzeczeniach zachowały swą aktualność odnośnie oceny prawidłowości decyzji z dnia października 2009 r. Tymczasem, jak wskazano w tym akcie, rozstrzygnięcie dotyczące czynszu symbolicznego zostało wydane na podstawie Zarządzenia z dnia 5 czerwca 2008 r. Brak jest również w aktach sprawy uchwały w tym zakresie.

3.7. Reasumując powyższe, przyjmując należy, że określenie wysokości przedmiotowej należności nastąpiło bez przepisu spełniającego wymagania podstawy prawnej działania organu. Tak więc było ono obarczone wadą przewidzianą w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

4. Strony postępowania.

4.1. Zasadą jest, iż 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, ale również 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. sygn. akt I OSK 329/08).

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

Zgodnie z treścią art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja o wszczęciu postępowania rozpoznawczego zawiadamia m.st. Warszawę oraz pozostałe strony postępowania. Z treści cytowanego przepisu wynika, że stroną postępowania rozpoznawczego przed Komisją są: m.st. Warszawa reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy, M R , następcy prawni T G oraz A. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowo – akcyjna z siedzibą w Ł. Nadto za strony postępowania uznano podmioty uprawnione do korzystania ze służebności ustanowionej na działce ewidencyjnej nr .

4.3. Z kolei na podstawie art. 16a ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. za stronę postępowania uznano również Prokuratora Regionalnego w Warszawie.

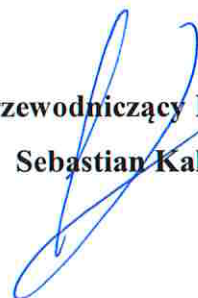
5. Konkluzja.

5.1. W ocenie Komisji, weryfikowana decyzja reprivatyzacyjna spełnia przesłanki, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 4 oraz art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Decyzją z dnia października 2009 r. zaaprobowano bowiem konsekwencje niedopuszczalnego obrotu roszczeniami dekretowymi. Nawet zaś odmienna kwalifikacja niniejszego stanu faktycznego winna prowadzić do stwierdzenia nieważności tego aktu administracyjnego.

5.2. Nadto przedmiotowe rozstrzygnięcie nie wywołało nieodwracalnych skutków prawnych, albowiem nie zostało ono dotychczas wykonane. Również upływ okresu 10 lat od dnia doręczenia decyzji nie stanowił przeszkody do stwierdzenia jej nieważności. Na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w sprawach uregulowanych tą ustawą wyłączono bowiem zastosowanie m.in. art. 156 § 2 k.p.a.

5.3. Mając na uwadze powyżej wskazane okoliczności, Komisja orzekła jak na wstępie, na podstawie na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a oraz art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 7 ust. 1 Dekretu oraz w zw. z art. 28 i 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Przewodniczący Komisji
Sebastian Kaleta



Pouczenie:

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 16 k.p.a.). Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa, za pośrednictwem Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 52 § 1 p.p.s.a., art. 53 § 1 p.p.s.a. oraz art. 54 § 1 p.p.s.a.). Skarga powinna czynić zadość wymogom określonym w art. 57 p.p.s.a. Do skargi należy dołączyć jej odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom (w tym dla tut. organu), a ponadto jeżeli w Sądzie nie złożono załączników w oryginale po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych (art. 47 § 1 p.p.s.a.).
2. Wpis od skargi do sądu administracyjnego ma charakter stały i wynosi 200 (dwieście) zł zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2021 r. poz. 535).
3. W myśl zaś art. 243 § 1 p.p.s.a. stronie może być przyznane – na jej wniosek – prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych. Wniosek o przyznanie prawa pomocy powinien zawierać oświadczenie strony obejmujące dokładne dane o stanie majątkowym i dochodach, a jeżeli wniosek składa osoba fizyczna, ponadto dokładne dane o stanie rodzinnym oraz oświadczenie strony o niezatrudnieniu lub niepozostawianiu w innym stosunku prawnym z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym. Wniosek składa się na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru (art. 252 § 1 i § 2 p.p.s.a.). Zgodnie zaś z art. 244 § 1 p.p.s.a. prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.

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

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

