



Warszawa, 18 września 2017 r.

Sygn. akt R 10/17

## DECYZJA

Komisja do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, w składzie:

### Przewodniczący Komisji:

Patryk Jaki

### Członkowie Komisji:

Sebastian Kaleta, Łukasz Kondratko, Robert Kropiwnicki, Paweł Lisiecki, Jan Mosiński, Bartłomiej Opaliński, Paweł Rabiej, Adam Zieliński

na posiedzeniu niejawnym w dniu 18 września 2017 r.

po rozpoznaniu w dniu 30 sierpnia 2017 r. na rozprawie sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia \_\_\_\_\_ r., nr \_\_\_\_\_, zmienionej decyzją z dnia \_\_\_\_\_ r., nr \_\_\_\_\_, dotyczącej nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Poznańskiej 14,

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 3, pkt 4, pkt 5, pkt 6 i pkt 7 w związku z art. 2 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 2017 r. poz. 718) oraz art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. poz. 279 oraz z 1985 r. poz. 99) i art. 214a pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2017 r., poz. 2147, z późn. zm.) oraz art. 108 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, z późn. zm.)

### orzeka:

1. uchylić w całości decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia \_\_\_\_\_ r., nr \_\_\_\_\_, i odmówić ustanowienia prawa użytkowania wieczystego,
2. nadać decyzji rygor natychmiastowej wykonalności.

## UZASADNIENIE

### I

Komisja do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz.U. z 2017 r., poz. 718; dalej: ustawa z dnia 9 marca 2017 r.), postanowieniem z dnia 22 czerwca 2017 r. wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie o sygn. akt R 10/17, dotyczącej decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia . . . r., nr . . . oraz decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia . . . r., nr . . . – w przedmiocie ustanowienia na 99 lat prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Poznańskiej 14, stanowiącej działkę o numerze ewidencyjnym . . . z obrębu . . . i, dla której prowadzona jest przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie, X Wydział Ksiąg Wieczystych księga wieczysta nr . . .

Postanowieniem z dnia 22 czerwca 2017 r. Komisja postanowiła zabezpieczyć postępowanie rozpoznawcze poprzez nakazanie wpisu ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu rozpoznawczym w księdze wieczystej dotyczącej nieruchomości położonej przy ul. Poznańskiej 14. Ponadto, postanowieniem z tej samej daty, Komisja zabezpieczyła postępowanie rozpoznawcze poprzez ustanowienie zakazu zbywania lub obciążania nieruchomości.

Pismami z dnia 22 czerwca 2017 r. Przewodniczący Komisji zawiadomił strony: Miasto Stołeczne Warszawa – reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy, J. . . sp. . . z siedzibą w W. . . (dalej: J. . . sp. . .), A. . . W. . . vel A. . . W. . . (dalej: A. . . W. . .), R. . . N. . . i J. . . P. . . o wszczęciu postępowania rozpoznawczego.

Pismami z dnia 22 czerwca 2017 r. zawiadomiono, w trybie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., organy państwowe oraz sądy prowadzące postępowania odnoszące się do nieruchomości warszawskiej przy ul. Poznańskiej 14 o wszczęciu postępowania rozpoznawczego przez Komisję.

Postanowieniem z dnia 22 czerwca 2017 r. Komisja wystąpiła z wnioskiem do Społecznej Rady o wydanie opinii w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia [redacted], nr [redacted], oraz decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia [redacted], nr [redacted].

Pismem, które wpłynęło do Komisji w dniu 4 lipca 2017 r. J. [redacted] sp. reprezentowana przez adw. M. [redacted] N. [redacted], wniosła zażalenie na postanowienie Komisji z dnia z dnia 22 czerwca 2017 r. o zabezpieczeniu postępowania rozpoznawczego poprzez ustanowienie zakazu zbywania lub obciążania nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Poznańskiej 14.

Pismem, które wpłynęło do Komisji w dniu 3 lipca 2017 r., udział w postępowaniu zgłosił pełnomocnik J. [redacted] P. [redacted] – adw. M. [redacted] K. [redacted].

Zarządzeniem z dnia 7 lipca 2017 r. Przewodniczący Komisji wyraził zgodę na przedłużenie terminu do wydania opinii przez Społeczną Radę do dnia 30 lipca 2017 r.

Postanowieniem z dnia 10 lipca 2017 r. Komisja włączyła do akt sprawy materiał dowodowy przekazany przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie w trybie art. 12 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Pismem z dnia 11 lipca 2017 r. Przewodniczący Komisji zawiadomił o wniesieniu zażalenia na postanowienie z dnia 22 czerwca 2017 r. o zabezpieczeniu postępowania rozpoznawczego poprzez ustanowienie zakazu zbywania lub obciążania nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Poznańskiej 14. Pismem z dnia 7 lipca 2017 r. J. [redacted] sp.

[redacted] uzupełniła zażalenie na postanowienie Komisji z dnia z dnia 22 czerwca 2017 r. o zabezpieczeniu postępowania rozpoznawczego poprzez ustanowienie zakazu zbywania lub obciążania nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Poznańskiej 14.

Zarządzeniem z dnia 28 lipca 2017 r. Przewodniczący Komisji przedłużył Społecznej Radzie termin do wydania opinii do dnia 31 sierpnia 2017 r.

Postanowieniem z dnia 1 sierpnia 2017 r. Komisja stwierdziła niedopuszczalność wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Przewodniczący Komisji zarządzeniem z dnia 1 sierpnia 2017 r. wyznaczył termin rozprawy administracyjnej na dzień 30 sierpnia 2017 r., godz. 10.00.

Przewodniczący Komisji zawiadomieniem z dnia 2 sierpnia 2017 r. poinformował, że postępowanie z uwagi na szczególnie skomplikowany stan sprawy ulega przedłużeniu do 29 września 2017 r.



W dniu 3 sierpnia 2017 r. wpłynął wniosek pełnomocnika J. P. o zmianę terminu rozprawy zaplanowanej na dzień 30 sierpnia 2017 r. poprzez zaplanowanie jej na dzień począwszy od dnia 1 września 2017 r.

Komisja postanowieniem z 4 sierpnia 2017 r. dopuściła dowód z opinii biegłego specjalisty z zakresu wyceny nieruchomości na okoliczność ustalenia wartości udziału wynoszącego 31.535/100.000 (trzydzieści jeden tysięcy pięćset trzydzieści pięć łamane przez sto tysięcy) części w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej położonej przy ul. Poznańskiej 14, stanowiącej działkę ewidencyjną numer - z obrębu oraz we własności posadowionego na tym gruncie budynku, objętych księgą wieczystą KW nr , prowadzoną przez Sąd Rejonowy dla Warszawy - Mokotowa w Warszawie X Wydział Ksiąg Wieczystych, na dzień 7 października 2013 r.

Pismem z dnia 8 sierpnia 2017 r. udział w postępowaniu zgłosił pełnomocnik Prezydenta m. st. Warszawy – adw. E. B. Pismem z dnia 11 sierpnia 2017 r. adw. E. B. wskazała ponadto, że jest pełnomocnikiem Prezydenta m. st. Warszawy do doręczeń.

W dniu 25 sierpnia 2017 r. wpłynął do Komisji wniosek Prezydenta m. st. Warszawy o podejmowanie tylko czynności niecierpiących zwłoki w związku ze złożonym przez Prezydenta m.st. Warszawy wnioskiem do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem m. st. Warszawy a Komisją.

Wnioskiem z dnia 25 sierpnia 2017 r. strona – J. Sp. domagała się uchylecia postanowienia z dnia 22 czerwca 2017 r. o ustanowieniu zakazu zbywania lub obciążania nieruchomości położonej przy ul. Poznańskiej 14 w Warszawie.

W dniu 28 sierpnia 2017 r. wpłynął do Komisji wniosek A. W. o zmianę terminu rozprawy zaplanowanej na dzień 30 sierpnia 2017 r.

Pełnomocnik sp. J. adwokat M. N., pismami z dnia: 21, 25 oraz 29 sierpnia 2017 r. przedstawił swoje stanowisko w sprawie, zgodnie z którym sp. J. nabyła przedmiotową nieruchomość w dobrej wierze. W piśmie z 21 sierpnia 2017 r. podkreślił, że przed zakupem został sporządzony staranny i dogłębny audyt prawny, który nie wykazał żadnych nieprawidłowości a także w chwili nabycia nieruchomości od R. N. i J. P. nie były powszechnie znane wątpliwości związane z tzw. aferą reprivatyzacyjną. Nie było zatem w chwili zawierania aktu żadnych realnych podstaw do kwestionowania prawidłowości transakcji, w szczególności nie wskazywała na to osoba sprzedającego.



Pismami złożonymi w dniu 30 sierpnia 2017 r. udział w postępowaniu zgłosili pełnomocnicy Prezydenta m. st. Warszawy: adw. B P , adw. Z G

W dniu 30 sierpnia 2017 r. została przeprowadzona jawna rozprawa. Na rozprawie stawili się: za stronę – część właścicieli wyodrębnionych lokali przy ul. Poznańskiej 14 pełnomocnicy: adw. K B wraz z M S i J Sz , za stronę – J P stawili się pełnomocnik adw. M K , za stronę – Miasto Stołeczne Warszawa stawili się pełnomocnicy adw. Z G i adw. B P . Stawili się ponadto P R – Dyrektor Biura Spraw Dekretowych Urzędu m. st. Warszawy oraz M M – pełnomocnik Prezydenta m. st. Warszawy do spraw rozwiązywania problemów lokatorów z budynków objętych roszczeniami dekretowymi. Komisja postanowiła dopuścić dowód z zeznań świadków w osobach J N , A K i R M , których przesłuchała w tym charakterze podczas rozprawy. Pełnomocnicy stron, M S i J Sz , złożyli obszernie pisemne wyjaśnienia w sprawie, które przedłożyli do akt sprawy jako załącznik do protokołu rozprawy. W trakcie rozprawy streścili ustnie istotne fragmenty oświadczenia. Strona B M złożył wyjaśnienia w sprawie. Na wniosek Przewodniczącego Komisji pracownicy Urzędu m. st. Warszawy – P R i M M udzielili ustnie informacji Członkom Komisji w trybie art. 12 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydała postanowienie o ukaraniu grzywną H G -W za niestawienie się przed Komisją.

Po zamknięciu rozprawy w dniu 30 sierpnia 2017 r. Przewodniczący Komisji poinformował o możliwości wypowiedzenia się stron co do zebranego materiału dowodowego w terminie 14 dni od chwili zamknięcia rozprawy, zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a.

Pismami z dnia 30 sierpnia 2017 r. zawiadomiono o wszczęciu postępowania rozpoznawczego Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie w związku z toczącymi się przed nim postępowaniami o eksmisję oraz postępowaniem o zmianę postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku, zarejestrowanym pod sygn. akt . Pismem z tej samej daty zawiadomiono o wszczęciu postępowania Prezydenta m. st. Warszawy.

Wnioskiem z dnia 31 sierpnia 2017 r. Prezydent m. st. Warszawy wniósł o wyłączenie Przewodniczącego Komisji od udziału w postępowaniu.

W dniu 31 sierpnia 2017 r. wpłynęła do Komisji opinia nr 4 Społecznej Rady, w której wskazano, że decyzja reprivatyzacyjna wywołała skutki rażąco sprzeczne z interesem społecznym, a ponadto została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

Postanowieniem z dnia 1 września 2017 r. Komisja dopuściła dowód z opinii biegłego grafologa na okoliczność ustalenia, czy:

- a) podpisy znajdujące się na pełnomocnictwach z dnia 9 maja 2006 r. oraz z dnia 10 maja 2010 r. pochodzą od tej samej osoby,
- b) podpis na piśmie z dnia 28 sierpnia 2017 r. pochodzi od którejkolwiek z osób podpisanych na ww. pełnomocnictwach – a jeśli tak, to czy na obu pełnomocnictwach, czy tylko na jednym pełnomocnictwie,
- c) treść pełnomocnictw i podpisy pochodzą od tej samej osoby i czy jest ona tożsama z podpisem znajdującym się na piśmie z dnia 28 sierpnia 2017 r.

W dniu 7 września 2017 r. wpłynął operat szacunkowy rzeczoznawcy majątkowego R M Biegła określiła wartość rynkową udziału wynoszącego 31.535/100000 części w nieruchomości gruntowej zabudowanej położonej w Warszawie przy ul. Poznańskiej 14, stanowiącej działkę nr , na dzień 7 października 2013 r., na kwotę 9.058.187 zł, w tym: wartość rynkową udziału 31.535/100000 części w nieruchomości budynkowej na kwotę 3.700.191 zł, natomiast wartość rynkową udziału 31.535/100000 w prawie użytkowania wieczystego gruntu na kwotę 5.357.966 zł.

W dniu 12 września 2017 r. wpłynęła ekspertyza psychografologiczna, z której wynika, że na analizowanych przez biegłego dokumentach znajdują się podpisy A . W . Jedynie fragment treści dokumentu pełnomocnictwa z dnia 10 maja 2010 r., udzielonego przez A W adwokatowi R N , tj.: „nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Poznańskiej 14 nr hip. ” nie został nakreślony przez A W .

W dniu 14 września 2014 r. wpłynęło pismo J Sp. , zawierające stanowisko w sprawie oraz wnioski dowodowe. W treści pisma wskazano, że brak jest podstaw do uchylecia decyzji reprivatyzacyjnych z uwagi na wywołane przez te decyzje nieodwracalne skutki prawne. W tym samym dniu wpłynęło pismo Prezydenta m. st. Warszawy, w którym Prezydent m. st. Warszawy domagał się przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego, tj. przeprowadzenia dowodu z zeznań A W i w tym celu wyznaczenia kolejnego terminu rozprawy lub przesłuchania go w drodze pomocy prawnej. Wniósł ponadto o ponowne przeprowadzenie



rozprawy administracyjnej z udziałem świadków: A T , A K i pełnomocników Prezydenta m.st. Warszawy, powołując się na bezpodstawne zastosowanie art. 96 k.p.a. i uniemożliwienie pełnomocnikom organu zadawania pytań świadkom oraz udzielania wyjaśnień przed zamknięciem rozprawy.

W dniu 15 września 2017 r. wpłynęło pismo adwokata M K – pełnomocnika J i P zawierające jego stanowisko w sprawie, wraz z wnioskiem o dopuszczenie dowodów z zeznań świadków: J M i G J – (byłych) pracowników Biura Gospodarki Nieruchomościami Urzędu m.st. Warszawy, a także A N – Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów i H G W

## II

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

Zabudowana nieruchomość warszawska położona przy ul. Poznańskiej 14 o powierzchni m<sup>2</sup>, opisana obecnie w ewidencji gruntów jako działka ewidencyjna nr z obrębu , dla której prowadzona była księga hipoteczna nr (obecnie jest prowadzona KW nr ) została objęta działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279, dalej: dekret). Z dniem 21 listopada 1945 r., tj. z dniem wejścia w życie dekretu, nieruchomości warszawskie, w tym grunt przedmiotowej nieruchomości, na podstawie art. 1 dekretu przeszły na własność gminy m.st. Warszawy.

Na gruncie przedmiotowej nieruchomości znajdował się pięciokondygnacyjny, całkowicie podpiwniczony budynek mieszkalny wybudowany ok. 1900 roku, o trzech podwórkach, w którym było 41 lokali.

Jak wynika ze świadectwa Wydziału Hipotecznego Sądu Okręgowego w Warszawie nr z dnia 1947 r. tytuł własności nieruchomości warszawskiej położonej przy ulicy W hip uregulowany był jawnym wpisem na imię: J W , A W , J W , S W , E W , L Wl , D Wl , M Wl , Mr W , J W , N z W , W F z W / N , W z W E E z

W ..... / H ..... w równych częściach, niepodzielnie na mocy wniosku z dnia ..... 1936 r. za nr .....

J. W. .... na mocy prawomocnego postanowienia Sądu Grodzkiego w Warszawie z ..... r., sygn. akt nr ....., wydane na podstawie art. 18 i 26 dekretu o majątkach opuszczonych i porzuconych, w dniu 11 maja 1945 r. został wprowadzony w posiadanie nieruchomości, położonej w Warszawie przy ul. Poznańskiej 14. Pismem z 22 lipca 1945 r. administrator budynku wystąpił do Biura Odbudowy Stolicy o komisyjne stwierdzenie stanu technicznego budynku, ustalenie stopnia zagrożenia i wydanie zarządzenia w jaki sposób usunąć zagrożenie.

W dniu 21 grudnia 1945 r. J. W. .... i inne osoby złożyły w Biurze Odbudowy Stolicy podanie o zezwolenie na użytkowanie budynku przy ul. Poznańskiej 14. W odpowiedzi z dnia 7 lutego 1946 r. Biuro Odbudowy Stolicy stwierdziło, że sytuacja budynku na tej nieruchomości jest sprzeczna z opracowywanym projektem planu zabudowy, sposób zabudowania jest sprzeczny z ustawą budowlaną, a także że opracowywany plan zabudowy przewiduje rozebranie oficyn. Jednocześnie, z uwagi na niezbyt duże uszkodzenia budynku - wyrażono zgodę na jego użytkowanie do końca 1951 r. oraz na przeprowadzenie drobnych remontów umożliwiających jego użytkowanie.

Objęcie powyższego gruntu przez gminę nastąpiło w dniu 19 kwietnia 1948 roku, tj. z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Nr 10 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m. st. Warszawy.

W dniu 14 maja 1948 r. adw. B. K. ...., pełnomocnik J. W. .... złożył wniosek o przyznanie prawa własności czasowej (obecnie prawa użytkowania wieczystego) do gruntu położonego przy ul. Poznańskiej 14, oznaczonego hip. nr ..... Wniosek złożono w sześciomiesięcznym terminie określonym w art. 7 ust. 1 dekretu.

W dniu 1 lipca 1949 r. J. W. .... wyprowadził się do Paryża we Francji. Następnie – w roku 1950 – J. W. .... wyjechał do Wielkiej Brytanii, gdzie uzyskał obywatelstwo Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii oraz Irlandii Północnej.

W 1950 roku – z chwilą likwidacji gmin – grunt przeszedł na własność Skarbu Państwa. Remont kapitalny budynku prowadzony był w okresie od 20 września do 20 grudnia 1951 r. z Funduszu Gospodarki Mieszkaniowej.

Orzeczeniem z dnia ..... r., nr ....., Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie odmówiło byłym właścicielom przyznania prawa własności czasowej do ww. gruntu i jednocześnie stwierdziło, że wszystkie budynki / fragmenty



budynków przeszły na własność Skarbu Państwa. W uzasadnieniu wskazano, że zachodziła konieczność przejęcia posesji na cele publiczne. Na podstawie tego orzeczenia w księdze hipotecznej nr        jako właściciel wpisany został Skarb Państwa.

Z dniem 27 maja 1990 r. grunt przy ul. Poznańskiej 14 stał się własnością Dzielnicy Gminy Warszawa-Śródmieście, a następnie – zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy z 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy – przedmiotowa nieruchomość stała się własnością Gminy Warszawa-Centrum, a następnie m. st. Warszawy.

W dniu 5 sierpnia 1991 r. pełnomocnik J        W        złożył wniosek o reprivatyzację nieruchomości, w którym wskazał, że po przywróceniu mu posiadania nieruchomości postanowieniem Sądu z 25 kwietnia 1945 r. budynek był w jego użytkowaniu i administracji. Wniósł o przyznanie mu odszkodowania w formie przywrócenia mu prawa własności – posiadania i użytkowania nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14 w Warszawie. W odpowiedzi na ten wniosek, pismem z 21 sierpnia 1991 r. poinformowano J        W        brak jest aktów prawnych regulujących właściwość i tryb załatwiania spraw roszczeń z tytułu przejęcia przez Państwo nieruchomości warszawskich. Wskazano, że Urząd poprzestaje na rejestrowaniu wniosków i kompletowaniu dokumentacji, celem sprawniejszego rozpatrywania spraw po ukazaniu się stosownych przepisów (*vide* pismo Urzędu Dzielnicy Warszawa-Śródmieście, jw.).

Pismem z 5 października 2004 r. Biuro Gospodarki Nieruchomościami Wydział Spraw Dekretowych i Związków Wyznaniowych Urzędu m. st. Warszawy poinformował Burmistrza Dzielnicy Śródmieście, że w stosunku do przedmiotowej nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14 w Warszawie nie zostały zgłoszone roszczenia byłych właścicieli lub ich spadkobierców oraz że nie toczy się postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. Zaznaczono, że w odpowiedzi na złożony w dniu 16 sierpnia 1991 r. wniosek o reprivatyzację, poinformowano dawnego właściciela, że obecnie brak jest aktów prawnych regulujących właściwość i tryb załatwiania spraw roszczeń z tytułu przejęcia przez państwo nieruchomości warszawskich.

W dniu 11 maja 2005 r. m. st. Warszawa zawarło umowy ustanowienia odrębnej własności lokali nr        i        w budynku przy ul. Poznańskiej 14 w Warszawie i ich sprzedaży na rzecz dotychczasowych najemców wraz z udziałami w częściach wspólnych, a także oddania części gruntu w użytkowanie wieczyste. W treści aktu notarialnego obejmującego tę umowę zawarto oświadczenie przedstawicieli m.st. Warszawy, że w stosunku do

przedmiotowej nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14 w Warszawie nie zostały zgłoszone roszczenia byłych właścicieli lub ich spadkobierców oraz że nie toczy się postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, odwołujące się do informacji zawartej w piśmie Urzędu m. st. Warszawy Biura Gospodarki Nieruchomościami z dnia 5 października 2004 r.

W dniu 11 maja 2007 r. pełnomocnik A W reprezentowany przez adwokata R N złożył wniosek o stwierdzenie nieważności orzeczenia Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia r. i jednocześnie o zawieszenie postępowania do czasu uzyskania przez wnioskodawcę postanowienia w przedmiocie stwierdzenia nabycia spadku.

Decyzją z dnia r., nr Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie odmówiło wszczęcia postępowania ze względu na niewykazanie przez wnoszącego legitymacji w sprawie. Decyzją z dnia r., nr , Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało w ww. decyzję mocy, a Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w Warszawie wyrokiem z dnia r., sygn. akt , oddalił wniesioną skargę, a następnie postanowieniem z r., sygn. akt , odrzucił skargę kasacyjną do tego orzeczenia.

Pismem z dnia 11 maja 2010 r. A W reprezentowany przez adwokata R N ponownie złożył wniosek o stwierdzenie nieważności orzeczenia Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia r. W tym samym dniu A W zgłosił zastrzeżenie do Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, w którym poinformował o wszczęciu postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności orzeczenia dekretowego dotyczącego nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14 i wniósł o wstrzymanie czynności mających na celu sprzedaż, najem lub dzierżawę tej nieruchomości, a także inne rozporządzenie tą nieruchomością.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z dnia r., nr , stwierdziło, że orzeczenie Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy z r., nr wywołało nieodwracalne skutki prawne w zakresie lokali o numerach:

a w pozostałej części stwierdziło nieważność tego orzeczenia. W uzasadnieniu organ wskazał, że w zakwestionowanej decyzji nie wyjaśniono, z jakiego powodu sposób zabudowy nie daje się pogodzić z przyznaniem prawa własności czasowej dotychczasowym właścicielom, a ponadto odwołano się do



opracowywanego, a nie obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie określiło, że odmowa przyznania prawa własności czasowej z powołaniem na okoliczność niewynikającą z postanowień obowiązującego planu zabudowania – jako jedyną podstawą takiej odmowy – pozostaje w sprzeczności z dyspozycją art. 7 ust. 2 dekretu. Jednocześnie Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie ustaliło, że na mocy umów cywilnoprawnych sprzedaży lokalu nr

... i ustanowiono również prawo użytkowania wieczystego na przedmiotowym gruncie. Dokonanie w drodze czynności cywilnoprawnej obrotu przedmiotową nieruchomością oznaczało, że w sprawie wystąpiły nieodwracalne skutki prawne. Odpis powyższej decyzji doręczono do wiadomości Prezydenta m.st. Warszawy.

W następstwie powyższej decyzji Prezydent m. st. Warszawy rozpoznał wniosek dekretowy o przyznanie prawa do gruntu przedmiotowej nieruchomości. Decyzją z dnia

... r., nr ..., organ:

1. ustanowił na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,6307 części zabudowanego gruntu o powierzchni wynoszącej m<sup>2</sup>, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr ... w obrębie ... uregulowanego w księdze wieczystej KW Nr ... położonego w Warszawie przy ul. Poznańskiej 14 na rzecz A

W

2. ustalił „czynsz symboliczny” z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu opisanego w pkt 1 decyzji w wysokości 1332,67 zł netto, płatny na konto Urzędu Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy przez osoby wymienione w punkcie 1 – z góry, w terminie do 31 marca każdego roku;

3. stwierdził, że aktualnie powyższy grunt nie jest objęty żadnym obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego;

4. stwierdził, że grunt, do którego ustanawia się prawo użytkowania wieczystego zabudowany, jest budynkiem murowanym, wybudowanym przed 1945 rokiem. Budynek ten, zgodnie z art. 5 dekretu, stanowi (w części niesprzedanej) odrębną od gruntu nieruchomość pozostającą własnością następcy prawnego dotychczasowych współwłaścicieli hipotecznych;

5. stwierdził, że w przypadku zbycia prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich przez użytkownika wieczystego, o którym mowa w pkt. 1 decyzji, „czynsz symboliczny” z tytułu użytkowania wieczystego gruntu – osoby te uiszczają na zasadach

ogólnych. Nie dotyczy to nabywania prawa użytkowania wieczystego w drodze dziedziczenia oraz jego nabycia przez osoby bliskie;

6. stwierdził, że decyzja powyższa z chwilą gdy stanie się ostateczna, będzie stanowiła podstawę do zawarcia w formie aktu notarialnego umowy ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu opisanego w pkt. 1 decyzji;

7. stwierdził, że ustanowione powyższą decyzją prawo użytkowania wieczystego gruntu nie narusza praw osób trzecich istniejących w dniu jego ustanowienia, a ewentualne nakłady poczynione na przedmiotowej nieruchomości przez osoby trzecie mogą być dochodzone na drodze cywilnej;

8. stwierdził, że korzystanie z nieruchomości przez wieczystych użytkowników powinno być zgodne z planem zagospodarowania przestrzennego (w przypadku jego uchwalenia);

9. stwierdził, że stosownie do art. 29 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 624 ze zm.) budynki istniejące na gruncie opisanym w pkt. 1 decyzji, użytkownicy wieczyci winni utrzymywać w należyтым stanie, a w razie ich zniszczenia lub rozbiórki, odbudować je lub odremontować w ciągu 5 lat od daty wystąpienia tych okoliczności;

10. stwierdził, że nieprzestrzeganie przez użytkowników wieczystych warunków określonych w pkt 8 może skutkować rozwiązaniem umowy. Umowa o oddanie gruntu, wieczyste może ulec rozwiązaniu i grunt może być odebrany 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;

11. stwierdził, że w razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego gruntu na skutek upływu okresu ustalonego w umowie albo na skutek rozwiązania umowy przed upływem tego okresu, użytkownikom wieczystym przysługuje wynagrodzenie za budynek i inne urządzenia. Wynagrodzenie winno być równe wartości tego budynku i urządzeń określonej na dzień wygaśnięcia użytkowania wieczystego. Za budynki i urządzenia wzniesione wbrew postanowieniom umowy - wynagrodzenie nie przysługuje;

12. stwierdził, że prawa i obowiązki użytkowników wieczystych niewymienione w niniejszej decyzji regulują przepisy kodeksu cywilnego.

Prezydent m. st. Warszawy ustalił następstwo prawne po dawnych właścicielach na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego dla Warszawy - Śródmieścia w Warszawie, VI Wydział Cywilny z dnia ... r., sygn. akt ..., z którego wynika, że:

1. A A W zmarł w dniu 21.11.1935r., a spadek po nim na podstawie ustawy nabyły dzieci A i C : A vel A W , J L W , N W z domu W , J W , E W , F a L N: z domu W , I vel L W , W E z domu W , D W , M W , M W , J W a; E L H z domu W ; S B W z po 1/14 części spadku każde z nich,

2. N W z domu W zmarła w dniu 31.07.1939r., a spadek po niej na podstawie ustawy nabyli: matka C F W , córka A i N , w 1/4 części oraz rodzeństwo A vel A W ; J L W , J W , E W , F I N , z domu W , L vel L W ; W E z domu W ; D W ; M W ; M W J W , E L H z domu W S W po 3/52 części spadku każde z nich,

3. J W zmarł w dniu 27.11.1940r., a spadek po nim na podstawie ustawy nabyli: matka C F W , córka A i N , w 1/4 części oraz rodzeństwo A vel A W J L W , E W , F I N z domu W , L vel L W W E z domu W , D W , M W , M W , J W , E I H z domu W , S W z po 3/48 części spadku każde z nich,

4. S W zmarł w dniu 28.07.1942r., a spadek po nim na podstawie ustawy nabyli dzieci A W i N B z domu W ; po 1/2 części spadku każde z nich,

5. C F W zmarła w dniu 19.08.1942r., a spadek po niej na podstawie ustawy nabyły dzieci A i C : E W ; F L N z domu W , I vel I W ; W E z domu W ; D W , M W M W , J W , E L H z domu W po 1/10 części spadku każde z nich oraz wnuki A W i N B domu W , po 1/20 części spadku każde z nich,

6. E W zmarł w dniu 19.08.1942r., a spadek po nim na podstawie ustawy nabyło rodzeństwo: F L N z domu W ; L vel I W W E z domu W , D W , M W , M W



Wojciech, Józef, Władimir, Ewa, Lech z domu Wójcik, po 1/9 części spadku każde z nich oraz dzieci Stanisław i Maria Wójcik i Nela Bork z domu Wójcik, po 1/18 części spadku każde z nich,

7. Feliks Nela z domu Wójcik zmarła w dniu 19.08.1942r., a spadek po niej na podstawie ustawy nabyło rodzeństwo: Lech vel Lech Wójcik, Władimir Wójcik z domu Wójcik; Dariusz Wójcik, Maria Wójcik, Maria Wójcik, Józef Wójcik Ewa Lech z domu Wójcik po 1/8 części spadku każde z nich oraz dzieci Stanisław i Maria Wójcik i Nela Bork z domu Wójcik po 1/16 części spadku każde z nich,

8. Lech vel Lech Wójcik zmarł w dniu 19.08.1942r., a spadek po nim na podstawie ustawy nabyło rodzeństwo: Władimir Wójcik z domu Wójcik, Dariusz Wójcik, Maria Wójcik, Maria Wójcik, Józef Wójcik, Ewa Lech z domu Wójcik po 1/7 części spadku każde z nich oraz dzieci Stanisław i Maria Wójcik i Nela Bork z domu Wójcik, po 1/14 części spadku każde z nich,

9. Władimir Feliks z domu Wójcik zmarła w dniu 19.08.1942r., a spadek po niej na podstawie ustawy nabyło rodzeństwo: Dariusz Wójcik; Maria Wójcik, Maria Wójcik, Józef Wójcik; Ewa Lech z domu Wójcik po 1/7 części spadku każde z nich oraz dzieci Stanisław i Maria Wójcik i Nela Bork z domu Wójcik, po 1/12 części spadku każde z nich,

10. Dariusz Wójcik zmarł w dniu 19.08.1942r., a spadek po nim na podstawie ustawy nabyło rodzeństwo: Maria Wójcik, Maria Wójcik, Józef Wójcik; Feliks Lech z domu Wójcik po 1/5 części spadku każde z nich oraz dzieci Stanisław i Maria Wójcik i Nela Bork z domu Wójcik, po 1/10 części spadku każde z nich,

11. Maria Wójcik zmarł w dniu 19.08.1942r. a spadek po nim na podstawie ustawy nabyło rodzeństwo: Maria Wójcik, Józef Wójcik, Ewa Lech z domu Wójcik, po 1/4 części spadku każde z nich oraz dzieci Stanisław i Maria Wójcik i Nela Bork z domu Wójcik, po 1/8 części spadku każde z nich,

12. Maria Wójcik zmarł w dniu 19.08.1942r., a spadek po nim na podstawie ustawy nabyło rodzeństwo: Józef Wójcik; Ewa Lech z domu Wójcik i części spadku każde z nich oraz dzieci Stanisław i Maria Wójcik z domu Wójcik, po 1/6 części spadku każde z nich,

13. Anna vel Anna Wójcik zmarł w dniu 19.08.1942r., a spadek po nim na podstawie ustawy nabyła w całości Renata Maria Wójcik, córka Anna i Bronisława Górska,

14. J. L. W zmarł w dniu 19.08.1942r., a spadek po nim na podstawie ustawy nabyto rodzeństwo: E. W, F. i F. N. z domu W.; L. W., W. i F. z domu W., D. i W.; M. W., M. W.; J. W.; E. L. H. z domu W. po 1/10 części spadku każde z nich oraz dzieci S. i M. i A. W. i N. B. z domu W., po 1/20 części spadku każde z nich,
15. R. M. W zmarła w dniu 02.01.1943r., a spadek po niej na podstawie ustawy nabył w całości mąż J. W.,
16. E. L. H. z domu W. zmarła w dniu 28.05.1946r., a spadek po niej na podstawie ustawy nabył brat J. W., E. L. H., w 1/3 części spadku oraz dzieci S. i M. i A. W. i N. B. z domu W., po 1/6 części spadku każde z nich,
17. N. B. z domu W. zmarła w dniu 18.12.1961r., a spadek po niej na podstawie ustawy nabył w całości brat A. W.,
18. J. W. zmarł w dniu 16.08.1992r., a spadek po nim na podstawie ustawy nabył w całości bratanek A. W.,
19. A. W. zmarł w dniu 15.02.2002r., a spadek po nim, w zakresie nieruchomości położonych w Polsce, na podstawie ustawy nabyli żona P. W. i syn A. W. po 1/2 części spadku każde z nich,
20. P. W. zmarła w dniu 26.12.2006r. w Szwecji, a spadek po niej w zakresie nieruchomości położonych w Polsce, na podstawie ustawy nabył w całości syn A. W.

Prezydent m.st. Warszawy w wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego stwierdził, że zgodnie z uchwałą nr LXXXII/2746/2006 Rady m. st. Warszawy z dnia 10 października 2006 r. w sprawie studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy – nieruchomość ta położona jest w obszarze oznaczonym jako C.30. Dla strefy centralnej ustala się rozwój funkcji usługowych o znaczeniu międzynarodowym, krajowym, regionalnym i ogólnomiejskim. W związku z powyższym organ uznał, że nieruchomość położona w Warszawie przy ul. Poznańskiej 14 spełnia warunki określone w art. 7 ust. 2 dekretu.

Organ wskazał, że na przedmiotowym gruncie obecnie znajduje się budynek mieszkalny wybudowany, według ewidencji budynków, w 1900 r. Budynek ten znajdował się na tej posesji w dniu 21 listopada 1945 r., co potwierdzają również zdjęcia lotnicze z 1945 r.

A zatem spełnia on warunki określone w art. 5 dekretu. Prezydent m. st. Warszawy uznał, że budynek ten (w części niesprzedanej) stanowi współwłasność następców prawnych dawnych współwłaścicieli. W dniu 4 października 2013 r. Miasto Stołeczne Warszawa protokolarnie przekazało A W reprezentowanemu przez adw. R N niesprzedaną część budynku przy ul. Poznańskiej 14, tj. 35 lokali mieszkalnych oraz 5 lokali użytkowych.

W dniu 7 października 2013 r. przed notariuszem F S w Warszawie (Rep. A ) zawarto umowę na mocy której K S , działająca w imieniu i na rzecz A W , sprzedała J F , oraz R N w częściach równych cały nabyty przez A W spadek po P W i A W e za kwotę 4.000.000 zł. W akcie tym zaznaczono, że A W po nadaniu mu obywatelstwa Stanów Zjednoczonych Ameryki, na mocy Certyfikatu Nacjonalizacji nr z 25 października 1974 r. nosi imię i nazwisko A W W związku z powyższym w dniu 8 października 2013 r. R N k oraz J P zwrócili się do Prezydenta m.st. Warszawy z wnioskiem o zmianę tej decyzji w trybie art. 155 k.p.a.

- Prezydent m.st. Warszawy decyzją z r., nr :
- zmienił za zgodą stron ostateczną decyzję tego organu z dnia r., nr , w ten sposób, że ustanowiono na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,6307 części zabudowanego gruntu o powierzchni wynoszącej m<sup>2</sup>, w stosunku do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Poznańskiej 14 na rzecz: R N – w udziale wynoszącym 0,31535 części, J P – w udziale wynoszącym 0,31535 części;
  - stwierdził, że pozostałe postanowienia decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r., nr , pozostają bez zmian.

W dniu 4 listopada 2013 r. przed notariuszem M W podpisano umowę o oddaniu udziału w nieruchomości objętej księgą wieczystą, nr wynoszącego 0,6307 części zabudowanego gruntu w użytkowanie wieczyste na okres 99 lat na rzecz: R N – w udziale wynoszącym 0,31535 części, J P – w udziale wynoszącym 0,31535 części (Rep. nr ).

W dniu 23 stycznia 2014 r. R N oraz J P , podpisali przed notariuszem M K : umowę sprzedaży spółkom: J



oraz J sp. wskazanej nieruchomości za cenę 11.800.000 zł (Rep. nr ).

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, po wznowieniu postępowania, decyzją z dnia , nr , uchyliło wydaną decyzję z dnia , oraz stwierdziło, że orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej z dnia , w części dotyczącej udziału w prawie użytkowania wieczystego gruntu związanego z prawem własności lokali nr

znajdujących się w budynku usytuowanym na przedmiotowym gruncie zostało wydane z naruszeniem prawa, jednakże nie można stwierdzić jego nieważności w tej części z powodu wywołania przez to orzeczenie nieodwracalnych skutków prawnych oraz w pozostałej części stwierdziło nieważność ww. orzeczenia.

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła w pierwszej kolejności na podstawie zgromadzonych w sprawie dokumentów, tzn.: akt otrzymanych z Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy dotyczących reprivatyzacji ul. Poznańskiej 14, zakończonej wydaniem decyzji z dnia , nr , oraz z dnia , nr akt po owań prowadzonych przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie (znak:

), akt Prokuratury Regionalnej we Wrocławiu o sygn. , dotyczących reprivatyzacji przy ul. Poznańskiej 14 w Warszawie, uwierzytelnionych odpisów akt Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie o sygn. , dotyczących stwierdzenia nabycia spadku przez A W i księgi hipotecznej nieruchomości warszawskiej nr .

Komisja ustaliła stan faktyczny sprawy również na podstawie opinii biegłego z zakresu wyceny nieruchomości R M z dnia 5 września 2017 r. oraz ekspertyzy psychografologicznej biegłej z dziedziny grafologii i psychografologii K G z dnia 11 września 2017 r. Sporządzone opinie nie budzą wątpliwości Komisji w zakresie ich wartości merytorycznej. Odpowiadają również standardom z punktu widzenia ich poprawności formalnej.

Stan faktyczny sprawy ustalono ponadto na podstawie dowodów z zeznań świadków: R M , Jc N , A T i A K , a także w oparciu o obszerne pisemne wyjaśnienia w sprawie, złożone do akt sprawy przez M S i J Sz jako załącznik do protokołu rozprawy, streszczone ustnie w

trakcie rozprawy. Stan faktyczny sprawy został również ustalony na podstawie wyjaśnień strony – B. M., obszernych dowodów z dokumentów złożonych przez J. Sp., materiałów z Instytutu Pamięci Narodowej i Archiwum Państwowego.

### III

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

#### **1. Rażące naruszenie prawa poprzez nieustalenie prawidłowego kręgu stron postępowania**

**1.1.** Decyzja Prezydenta m. st. Warszawy z dnia . nr , została wydana z rażącym naruszeniem art. 7 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu.

**1.2.** W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że pojęcie prawa w zwrocie „rażące naruszenie prawa” powinno być rozumiane szeroko, obejmując swoim zakresem przepisy prawa materialnego, procesowego oraz przepisy o charakterze ustrojowym (J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, 2009, s. 599). W orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjmuje się, że zakresem pojęcia „rażącego naruszenia prawa” obejmuje się nie tylko naruszenie norm prawa materialnego, ale i naruszenie norm prawa procesowego (*vide* wyrok NSA z dnia 1 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 1258/10; wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1257/13, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Stwierdzając w trybie nadzoru zaistnienie rażącego naruszenia prawa, organ jest zobowiązany precyzyjnie wskazać na konkretne naruszenie prawa, które miało miejsce w ramach nadzorowanego postępowania. Ma to istotne znaczenie zarówno dla dochodzenia przez stronę odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę wyrządzoną na skutek rażącego naruszenia prawa przez organ administracji publicznej, jak i odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza za rażące naruszenie prawa (por. R. Hauser, M. Wierzbowski, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Komentarz, Warszawa 2011 r., str. 295-296).

**1.3.** Wiodącą zasadą postępowania wyjaśniającego według przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257;

dalej: „k.p.a.”) jest obowiązek dochodzenia przez organ administracji publicznej do prawdy obiektywnej (materialnej). Jest ona powiązana z zasadą praworządności, a prawidłowe ustalenie stanu faktycznego sprawy jest niezbędnym elementem prawidłowego zastosowania normy prawa materialnego (vide H. Knysiak-Molczyk [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 65 i n.). Odmiennie zatem niż w sądowym procesie cywilnym, organ prowadzący postępowanie administracyjne na podstawie k.p.a. nie opiera się wyłącznie na faktach wskazanych przez stronę (strony), lecz podejmuje wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie zarówno interes społeczny, jak i słuszny interes obywateli (art. 7 k.p.a.). W konsekwencji organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy (art. 77 § 1 k.p.a.). Obowiązek zebrania całego materiału dowodowego przez organ administracji publicznej należy rozumieć w ten sposób, że organ czyni to z własnej inicjatywy, jeżeli uważa to za konieczne dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy, a także gromadzi w aktach sprawy dowody wskazane lub dostarczone przez strony, jeżeli mają one znaczenie dla sprawy (vide A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 77*, SIP Lex 2016, pkt 1). Z art. 80 k.p.a. wynika zaś, że organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona. Zasada prawdy obiektywnej (materialnej), zawarta w art. 7 k.p.a. i rozwinięta w innych przepisach (np. art. 24-26, art. 75-86), ma zasadnicze znaczenie dla prawidłowego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, które pozwoli dokonać subsumcji faktów uznanych za udowodnione pod stosowną normę prawną, a następnie na ustalenie konsekwencji prawnych tych faktów (J. Jendrośka, *Zasady postępowania administracyjnego* [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 145 i n.). Z treści art. 7 i 77 § 1 k.p.a. wynika, że postępowanie dowodowe jest oparte na zasadzie oficjalności, co oznacza, że organ administracyjny jest obowiązany z urzędu przeprowadzić dowody służące ustaleniu stanu faktycznego sprawy. Innymi słowy, organ administracyjny jest „gospodarzem postępowania” i to on określa kierunek jego prowadzenia, a także określa, jakie dowody w danym postępowaniu są niezbędne do prawidłowego załatwienia sprawy.

Taki sposób procedowania organu administracyjnego ma służyć urzeczywistnieniu przede wszystkim zasad obiektywizmu i bezstronności, a także zasady sprawiedliwości oraz ochrony zaufania (uzasadnionych oczekiwań), o których mowa w art. 8–10 Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej z dnia 6 września 2001 r. (publ.:



<https://www.ombudsman.europa.eu>), a także w art. 41 ust. Karty praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 14 grudnia 2007 r. (Dz.Urz. UE C 2007 nr 303, s. 1; szerzej: Z. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 64; P. J. Suwaj, *Gwarancje bezstronności organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 2004, s. 20). W myśl art. 7 EKDP, w toku podejmowania decyzji organ powinien uwzględnić wszystkie istotne czynniki i przypisać każdemu z nich należne mu znaczenie. Natomiast nie powinien brać pod uwagę okoliczności nie należących do sprawy. Prawo do dobrej administracji wymaga od organów administracji publicznej realizacji obowiązku staranności, zgodnie z którym na każdym etapie postępowania administracja ustala oraz w staranny i bezstronny sposób ocenia wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne sprawy, uwzględniając wszystkie uzasadnione interesy. Źródło obowiązywania powyższych zasad należy odnaleźć również w art. 2 Konstytucji RP (m.in. wyroki TK: z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK 1999 nr 7, poz. 165; z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; z dnia 19 listopada 2008 r., KP 2/08, OTK-A 2008 nr 9, poz. 157). Należy podkreślić, iż na system zasad, które wiążą administrację publiczną składają się zasady przyjęte w Konstytucji RP, w tym też przyjęte w preambule Konstytucji, jak obowiązek rzetelności i sprawności działania. Przeniesienie do regulacji prawnej k.p.a. treści standardów konstytucyjnych działania władzy publicznej wypełnia ustanowionymi wartościami zasadę ogólną pogłębiania zaufania do władzy publicznej – która znajduje swoje źródło właśnie w art. 2 Konstytucji RP.

1.4. Należy również podkreślić, że zarówno Konstytucja RP, jak i przedstawione wyżej zasady ogólne postępowania administracyjnego stanowią o konieczności zabezpieczenia przez organy administracyjne interesu społecznego, jak i dążenia w toku stosowania norm prawnych do urzeczywistnienia sprawiedliwości społecznej. Wynikająca z art. 2 Konstytucji RP zasada sprawiedliwości społecznej jest nie tylko ogólną zasadą ustrojową Rzeczypospolitej Polskiej, czy też „dyrektywą programową”. Wynika z niej konkretny nakaz stania przez Państwo na straży sprawiedliwości społecznej (*vide* wyrok TK z dnia 24 maja 2012 r., P 12/10, OTK-A 2012, Nr 5, poz. 52). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „(...) Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli” (*vide* wyr. TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000, Nr

3, poz. 87, s. 411). Trybunał ustala sens zasad sprawiedliwości społecznej, nie tylko biorąc pod uwagę art. 2 Konstytucji, ale również nawiązanie do idei sprawiedliwości w Preambule Konstytucji RP oraz w jej art. 1, stanowiącym, iż: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. W kontekście tej ostatniej regulacji Trybunał ujmuje zasadę sprawiedliwości: „(...) jako czynnik prowadzący do słusznego lub inaczej sprawiedliwego wyważenia interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki” (*vide* cytowany wyrok w sprawie K 8/98).

W rozpoznawanym przypadku Komisja stwierdziła, że prowadząc postępowanie zakończone decyzją z dnia \_\_\_\_\_, nr \_\_\_\_\_, Prezydent m.st. Warszawy naruszył w sposób rażący powyższe standardy prowadzenia postępowania administracyjnego, obowiązujące w demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Przebieg wskazanego postępowania odbiegał w sposób bezprecedensowy od zasad: prawdy obiektywnej, rzetelności, obiektywizmu i bezstronności.

1.5. Z treści decyzji reprivatyzacyjnej wynika, że Prezydent m. st. Warszawy nie dołożył należytej staranności w celu ustalenia stanu faktycznego sprawy, opierając się na dokumentach przedstawionych przez osoby zainteresowane. Zaniechał natomiast podjęcia czynności zmierzających do ustalenia prawidłowego kręgu osób uprawnionych do złożenia wniosku z art. 7 ust. 1 dekretu. Wydając decyzję reprivatyzacyjną, organ administracyjny dysponował prawomocnym postanowieniem Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z dnia \_\_\_\_\_, wydanym w sprawie o sygn. akt \_\_\_\_\_, z którego wynikało, iż A \_\_\_\_\_ W \_\_\_\_\_ nabył spadek po swoich rodzicach, P \_\_\_\_\_ W \_\_\_\_\_ i A \_\_\_\_\_ W \_\_\_\_\_, w skład którego wchodziły spadki po dalszych krewnych, obejmujące prawa i roszczenia do nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14; postanowienie to jest objęte domniemaniem wynikającym z przepisu art. 1025 § 2 Kodeksu cywilnego. Domniemanie powyższe jest domniemaniem prawnym wzruszalnym w trybie art. 679 Kodeksu postępowania cywilnego, tj. w postępowaniu o uchylenie lub zmianę postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku. Osobą zainteresowaną w złożeniu wniosku o uchylenie lub zmianę postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku jest każda osoba mająca interes w złożeniu wniosku o stwierdzenie nabycia spadku w rozumieniu art. 1025 k.c. (*vide* postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 czerwca 2000 r., IV CKN 470/00, Lex nr 52484).

Z okoliczności niniejszej sprawy, popartych odpowiednimi dowodami, wynika, że w chwili orzekania przez Prezydenta m.st. Warszawy w dniu \_\_\_\_\_ istniały



uzasadnione wątpliwości co do tego, czy spadek po wszystkich ww. osobach nabył w całości A W Prezydent m.st. Warszawy nie podjął jednak żadnych starań w celu zbadania ewentualnego dziedziczenia spadku po przedwojennych właścicielach nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14 przez Skarb Państwa.

1.6. Komisja stwierdziła, że Prezydent m.st. Warszawy nie dokonał tego:

- ani w okresie do 2010 r. – kiedy organ ten otrzymywał informacje na temat planów co do zgłoszenia przez A W roszczeń do przedmiotowej nieruchomości; plany te zostały sfinalizowane postanowieniem Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z dnia w sprawie o sygn. akt o stwierdzeniu nabycia spadku po przedwojennych właścicielach nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14 przez A W ,

- ani w okresie od 2010 r. do 2013 r. – w którym pełnomocnik A W , po pierwsze, złożył skuteczny wniosek o stwierdzenie nieważności orzeczenia Prezydium Rady Narodowej z dnia r., uwzględniony – w odpowiednim zakresie – przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie z dnia r., a po drugie – zainicjował postępowanie reprivatyzacyjne, zakończone wydaniem zakwestionowanej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r., a następnie decyzji tego organu z dnia r.,

- ani też w okresie od 2013 r. do 2017 r. – gdy nieruchomość przy ul. Poznańskiej 14 została oddana w użytkowanie wieczyste R Nr i J P , a następnie została zbyta na rzecz spółek: J sp , oraz J sp.

1.7. W pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z treścią art. LI ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 94) do spraw spadkowych stosuje się prawo obowiązujące w chwili śmierci spadkodawcy, o ile przepisy poniższe nie stanowią inaczej. Ponadto, na podstawie art. LIV tej ustawy, przepisy kodeksu cywilnego o dziedziczeniu ustawowym Skarbu Państwa stosuje się, bez względu na rodzaj majątku, do wszelkich spadków otwartych przed dniem 1 stycznia 1947 r., jeżeli według przepisów obowiązujących przed tą datą spadki te były wakujące lub bezdziedziczne, chyba że postępowanie dotyczące spadku zostało już prawomocnie ukończone. Oznacza to, że jeśli spadkodawca zmarł przed dniem 1 stycznia 1947 r., należy stosować przepisy dzielnicowego kodeksu cywilnego wskazanego przepisami ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwym dla stosunków prywatnych wewnętrznych (Dz. U. z 1926 r. Nr 101, poz. 580). Stosownie do treści art. 27 ust. 1 tej ustawy dla spraw spadkowych właściwe jest prawo,



któremu spadkodawca podlegał osobiście w chwili śmierci, natomiast na podstawie art. 1 wskazanej ustawy zdolność osobistą obywatela polskiego ocenia się według prawa, obowiązującego w miejscu jego zamieszkania.

W uchwale z dnia 18 listopada 1966 r. (III CZP 89/66, OSNC 1967/4/62) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że celem art. LIV ustawy Przepisy wprowadzające kodeks cywilny jest likwidacja niekorzystnych z punktu widzenia gospodarczego stanów faktycznych polegających na tym, że spadki przez wiele lat nie pozostają we władaniu spadkobierców. Ustawodawca uznał, że skoro spadkobiercy nie interesują się spadkiem, to z konieczności spadek powinien być przyjęty, jako wakujący, przez Skarb Państwa. W powołanej wyżej uchwale Sąd Najwyższy stwierdził również, że wymieniony przepis ma zastosowanie do spadków wakujących, które były uregulowane w art. 811-814 Kodeksu Napoleona.

Reasumując, zgodnie z art. LIV, aby doszło do dziedziczenia ustawowego Skarbu Państwa, muszą zostać spełnione trzy przesłanki: otwarcie spadku musi nastąpić przed dniem 1 stycznia 1947 r., spadek musi być spadkiem wakującym lub bezdziedzicznym, nie może dojść do prawomocnego zakończenia postępowania spadkowego. Pojęcie spadku wakującego zostało zdefiniowane w art. 811 Kodeksu Napoleona, który stanowi, że gdy po upływie terminów do sporządzenia inwentarza i do namysłu nikt się z roszczeniem do spadku nie zgłasza, gdy nie ma znanego spadkobiercy lub gdy spadkobiercy znani spadku się zrzekli, spadek poczytuje się za wakujący. Wskazany przepis należy interpretować w powiązaniu z art. 795 Kodeksu Napoleona, który przewiduje, iż spadkobiercy służą trzy miesiące do spisania inwentarza, licząc od dnia otwarcia spadku. Służy mu nadto, do namysłu względem przyjęcia lub zrzeczenia się spadku, termin czterdziestodniowy, którego bieg zaczyna się od dnia upływu trzech miesięcy, przeznaczonych na spisanie inwentarza, lub od dnia zamknięcia inwentarza, jeżeli takowy ukończony został przed upływem trzech miesięcy. Zatem w przypadku, gdy nie dokonano spisu inwentarza w powyższym terminie i spadkobierca nie przyjął lub nie zrzekł się spadku w stosownych terminach, spadek stawał się spadkiem wakującym. W tej sytuacji, na podstawie art. 812 Kodeksu Napoleona, właściwy sąd

mianował kuratora na żądanie osób zainteresowanych lub na wniosek kuratora. Zakres zadań kuratora został określony w art. 813 Kodeksu Napoleona.

Spadków wakujących dotyczy ponadto Postanowienie Rady Administracyjnej Królestwa Polskiego z dnia 30 stycznia/11 lutego 1842 r. o spadkach bezdziedzicznych i wakujących, które wyjaśnia sposób rozumienia art. 811-814 Kodeksu Napoleona (*vide* K. Dunin, *W przedmiocie spadków wakujących*, Gazeta Sądowa Warszawska, Nr 32, wydanie z

dnia 30 lipca (11 sierpnia) 1877 r., Rok V, s. 251-253; opinia prawna prokuratora delegowanego do Prokuratury Regionalnej we Wrocławiu dot. analizy postępowania reprivatyzacyjnego dotyczącego nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14 w Warszawie z dnia 1990 r., s. 10-11 (Dz. U. z 1990 r., Nr 10, s. 10-11). Określa ono sposób wykonania przepisów o spadkach bezdziedzicznych i wakujących i ma charakter wykonawczy w stosunku do przepisów Kodeksu Napoleona o spadkach wakujących. W art. 1 tego Postanowienia określono, że: „(...) zabezpieczenie i zarząd spadków bezdziedzicznych, to jest tych, w których zmarły nie pozostawił ani krewnych w stopniu spadkowości, ani dzieci naturalnych, ani wreszcie małżonka nierozwiedzonego, należy do Skarbu Królestwa. Staranie zaś o spadkach wakujących, czyli opuszczonych, to jest takich, których sukcesorowie wiadomi, albo w czasie prawem oznaczonym nie objęli, lub wyraźnie ich zrzekli się, będzie obowiązkiem Kuratorów, w myśl artykułu 812 Kodeksu Cywilnego mianowanych.” Wreszcie, zgodnie z art. 789 w zw. z art. 2262 Kodeksu Napoleona, możliwość przyjęcia lub zrzeczenia się spadku nieobjętego przedawnia się z upływem czasu wymaganego do najdłuższego przedawnienia praw nieruchomości, tj. w ciągu lat trzydziestu. Istotne znaczenie w kontekście analizowanej sprawy ma również ustawa z dnia 14 kwietnia 1818 r. Prawo o ustaleniu własności dóbr nieruchomości, o przywilejach i hipotekach w miejsce tytułu XVIII. księgi III. kodeksu cywilnego (Dziennik Praw Królestwa Polskiego z 1818, T. 5, s. 21-295), bowiem wchodząca w skład spadków nieruchomości była w chwili otwarcia spadków nieruchomością hipoteczną.

Odnosząc powyższe rozważania do okoliczności rozpoznawanej sprawy należało stwierdzić, że skoro ostatnie miejsce zamieszkania spadkodawców A W – tj. jego pradziadków A W, zm. 21 listopada 1935 r. i C F W, zm. 19 sierpnia 1942 r., jego dziadka S B W zm. 28 lipca 1942 r., rodzeństwa jego dziadka zm. 19 sierpnia 1942 r.: E W, F L N z domu W L (L) W, W E z domu W, D W, M W, M W, A (A) W, J L W, a także N W z domu W, zm. 31 lipca 1939 r., J W zm. 27 listopada 1940 r. oraz E L H z domu W, zm. 28 maja 1946 r. – znajdowało się na terenie objętym obowiązywaniem Kodeksu Napoleona, oznacza to, że do oceny praw spadkowych po tych osobach znajduje zastosowanie Kodeks Napoleona, obowiązujący do dnia 1 stycznia 1947 r., tj. do czasu wejścia w życie dekretu z dnia 8 października 1946 r. Prawo spadkowe (Dz. U. z 1946 r. Nr

60, poz. 328). W konsekwencji w rozpoznawanym przypadku istniało prawdopodobieństwo, że spadki po krewnych A W mógł nabyć Skarb Państwa, jednak wątek ten nie został zbadany przez organ prowadzący postępowanie reprivatyzacyjne. Godzi się zauważyć, że pomimo skomplikowanego stanu prawnego oraz szeregu wątpliwości dotyczących losów krewnych A W, postanowieniem Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z dnia . r. w sprawie o sygn. akt

stwierdzono nabycie spadku po pierwotnych właścicielach nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14 przez A W – późniejszego beneficjenta decyzji reprivatyzacyjnej z dnia . r. nr . Co istotne, postanowienie spadkowe po dwudziestu osobach zostało wydane po niespełna dwóch miesiącach od daty wpływu wniosku o stwierdzenie nabycia spadku. Przy tym Prezydent m.st. Warszawy nie brał udziału w postępowaniu spadkowym we wskazanej sprawie, pomimo że w sposób oczywisty posiadał interes prawny w tym postępowaniu.

**1.8.** Należy zwrócić uwagę, że w badanej sprawie roszczenia do nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14 zostały zgłoszone już na początku lat 90. XX wieku. Z akt Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy wynika, że w dniu 16 sierpnia 1991 r. wpłynął wniosek pełnomocnika J W o reprivatyzację nieruchomości warszawskiej przy ul. Poznańskiej 14. J W domagał się w nim przywrócenia mu prawa własności nieruchomości. W związku z tym trzeba przyjąć, że już na początku ostatniej dekady XX wieku władze Miasta st. Warszawy miały wiedzę na temat roszczeń do nieruchomości. Pomimo tych informacji nie podjęły żadnych działań mających na celu wyjaśnienie kwestii następstwa prawnego po pierwotnych właścicielach wskazanej nieruchomości. Po raz kolejny roszczenia do nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14 zostały zgłoszone na początku XXI wieku – w czerwcu 2006 r. – tym razem przez pełnomocnika A W. Wniósł on o wszczęcie postępowania w sprawie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14. Zdaniem Komisji już wówczas Prezydent m. st. Warszawy powinien był przedsięwziąć działania mające na celu ustalenie tytułu, z którego A W wywodził swoje roszczenia do tej nieruchomości. Ponadto, pismem, które wpłynęło do Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy w dniu 15 maja 2007 r., pełnomocnik A W poinformował o złożeniu do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydium Rady Narodowej z dnia . r. o odmowie przyznania prawa własności czasowej do ww. gruntu. Prezydent m.st. Warszawy otrzymał w związku z tym kolejną informację o



działaniach A W , które w dalszej perspektywie skutkowały uszczupleniem mienia komunalnego Miasta st. Warszawy. Decyzją z dnia r., nr , Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie odmówiło wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydium Rady Narodowej z dnia r., o czym Prezydent m. st. Warszawy został poinformowany w dniu 2 lipca 2007 r. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że żądanie zostało zgłoszone przez osobę, która twierdzi, że jest następcą prawnym jednego z dawnych właścicieli nieruchomości, ale jej uprawnienie wówczas jeszcze nie zostało potwierdzone stosownymi orzeczeniami sądowymi. W okresie tym Prezydent m.st. Warszawy również posiadał informacje o roszczeniach A W do przedmiotowej nieruchomości, jak również o tym, że z dużym prawdopodobieństwem A W będzie zmierzał do ustalenia kręgu spadkobierców po pierwotnych właścicielach nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14. Organ nie podjął jednak działań mających na celu zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa oraz Miasta st. Warszawy.

Po uzyskaniu postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku w dniu r. A W reprezentowany przez adwokata R N , podjął kolejne starania w celu wzruszenia decyzji Prezydium Rady Narodowej z dnia r. odmawiającej przyznania dawnym właścicielom prawa własności czasowej do gruntu, a następnie uzyskania praw do nieruchomości w postępowaniu dekretowym. Postępowanie przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Warszawie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydium Rady Narodowej z dnia r. wszczęto na podstawie wniosku z dnia 11 maja 2010 r., o czym Biuro Gospodarki Nieruchomościami zostało poinformowane w dniu 18 maja 2010 r. I tym razem nie podjęto jednak niezbędnych czynności w celu zweryfikowania następstwa prawnego po pierwotnych właścicielach nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14. W konsekwencji należy stwierdzić, że Prezydent m.st. Warszawy nie dochował należytej staranności w ustaleniu podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem z art. 7 ust. 1 dekretu – także w chwili zgłoszenia roszczeń przez A W . Organ nie poddał samodzielnej – i wszechstronnej – analizie kwestii spadkobrania przez A W po przedwojennych właścicielach nieruchomości.

W decyzji z dnia r. nr .. , Prezydent m.st. Warszawy ustalił podmiot uprawniony do złożenia wniosku dekretowego – wyłącznie na podstawie ww. postanowienia Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z dnia r., sygn. akt . Należy stwierdzić, że – jak wskazano powyżej – w

okolicznościach niniejszego przypadku wynikające ze wskazanego postanowienia Sądu domniemanie prawne mogło ulec skutecznemu wzruszeniu w trybie art. 679 k.p.c. Co więcej, legitymowanym do złożenia wniosku o zmianę tego postanowienia był Skarb Państwa – Prezydent m.st. Warszawy. Podkreślić należy, że w toku postępowania dekretoowego organ powinien był ocenić treść ww. postanowienia spadkowego w świetle wszystkich okoliczności sprawy, po uprzednim zebraniu w tym względzie pełnego materiału dowodowego. Z uzasadnienia decyzji z dnia ..... r. nr ..... wynika tymczasem, że Prezydent m.st. Warszawy ograniczył się do zacytowania treści sentencji postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku z dnia ..... r. Przywołano m.in. pkt 16 sentencji postanowienia – z którego wynikało, że E L H ..... dziedziczy w 1/3 części spadku po samej sobie. W uzasadnieniu decyzji nie dokonano w najmniejszym stopniu analizy tego postanowienia, choć zdecydowana większość spadkodawców zmarła przed dniem 1 stycznia 1947 r. W ocenie Komisji, uzasadnienie decyzji reprivatyzacyjnej z dnia ..... nr ..... , w zakresie kręgu podmiotów uprawnionych, nie spełnia wymogów z art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a.

Pomimo istnienia powyższych okoliczności, Prezydent m.st. Warszawy nie zweryfikował kwestii następstwa prawnego po pierwotnych właścicielach nieruchomości i nie podjął żadnych czynności przez kolejne lata od 2013 do 2017 r., choć otrzymywał w tym czasie informacje na temat nieprawidłowości w ustaleniu następców prawnych po przedwojennych właścicielach nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14. Z zeznań świadka R M ..... wynika, że pismem z dnia 16 kwietnia 2015 r. zastępca Burmistrza Dzielnicy Śródmieście, M S ..... , zwrócił się do Zastępcy Prezydenta m.st. Warszawy o rozważenie możliwości wzruszenia decyzji reprivatyzacyjnej w związku z wątpliwościami dotyczącymi postępowania spadkowego – jednak pismo to pozostało bez odpowiedzi. Ponadto Prezydentowi m.st. Warszawy doręczono postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia ..... r. o wznowieniu postępowania zakończonych decyzją z dnia ..... r., nr ..... w dekretowej sprawie stwierdzenia nieważności – w odpowiednim zakresie – orzeczenia Prezydium Rady Narodowej z dnia ..... r.

W toku powyższego postępowania, w piśmie z dnia 29 maja 2015 r., członkowie Wspólnoty Mieszkaniowej Nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14 podnieśli kwestię nieprawidłowości dotyczących stwierdzenia nabycia spadku po pierwotnych właścicielach nieruchomości. Dołączyli przygotowaną na zlecenie tej Wspólnoty analizę prawną, z której



wynikało, że w postępowaniu spadkowym mogło dojść do naruszenia powagi rzeczy osądzonej ze względu na przeprowadzone przed 2010 r. postępowania o stwierdzenie nabycia spadku po N W z domu W A A W, E L H oraz J W. Ich uwagi znajdują potwierdzenie w zgromadzonym przez Komisję materiale dowodowym. Z księgi hipotecznej nieruchomości wynika bowiem, że postępowanie spadkowe po A A W zostało przeprowadzone w 1936 r. (k. 260 księgi hipotecznej nieruchomości nr ), a postępowania spadkowe po J W i N W przeprowadzono w 1941 r. (k. 265-270 księgi hipotecznej nieruchomości nr ). Z ogłoszenia w Monitorze Polskim z dnia 9 maja 1947 r. (nr 61, poz. 454) wynika również, że Wydział Hipoteczny Sądu Okręgowego w Warszawie obwieścił o toczącym się postępowaniu spadkowym po E L H i H H, współwłaścicielach nieruchomości nr Praga. We wspomnianej analizie prawnej wskazano ponadto, że brak jest kompletu aktów stanu cywilnego, które były podstawą wydania postanowienia z dnia r. o stwierdzeniu nabycia spadku – przede wszystkim aktu urodzenia i aktu zgonu Sz B W tj. dziadka A W. Zwrócono uwagę, że na podstawie jednego z punktów sentencji postanowienia spadkodawczyni E L H dziedziczyła sama po sobie. Stwierdzono też, że wielu spadkodawców zawarło związek małżeński, choć brak jest informacji na temat ich ewentualnego potomstwa (*vide* akta Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie ).

Niezależnie od powyższego, w toku postępowania rozpoznawczego Komisja ustaliła – na podstawie istniejących w sprawie dokumentów oraz zeznań świadka A T oraz stron: M S oraz J Sz – że w odniesieniu do dziedziczenia po przedwojennych właścicielach nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14 w Warszawie zachodziły jeszcze inne, aniżeli wskazane powyżej, wątpliwości. W szczególności kwestionowano pochodzenie ojca beneficjenta pierwotnej decyzji reprivatyzacyjnej, tj. A (A ) W i jego dalszych wstępnych. Wskazywano, że nie byli oni prawowitymi właścicielami nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14. Z oświadczenia członków Wspólnoty Mieszkaniowej przy ul. Poznańskiej 14 z dnia 30 sierpnia 2017 r. wynika ponadto, że spadkodawcy wymienieni w postanowieniu spadkowym z dnia r. mogli mieć dalszych zstępnych, co wiązałoby się ze zmianą porządku dziedziczenia (*vide* oświadczenie w imieniu członków Wspólnoty Mieszkaniowej przy ul. Poznańskiej 14 z dnia 30 sierpnia 2017 r. złożone przez M S i J S, część 1).



1.9. Komisja wskazuje, że w dniu 5 września 2016 r. do Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie VI Wydziału Cywilnego wpłynęło pismo Skarbu Państwa-Prezydenta m.st. Warszawy, w którym domagano się wglądu do akt sprawy ze względu – jak w nim wskazano – na duże prawdopodobieństwo dziedziczenia przez Skarb Państwa. Dopiero po wszczęciu postępowania przed Komisją w niniejszej sprawie w dniu 4 sierpnia 2017 r. – czyli po kolejnych 11 miesiącach – do Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie VI Wydziału Cywilnego wpłynął wniosek Skarbu Państwa-Prezydenta m. st. Warszawy o zmianę postanowienia z dnia ..... z. wydanego w sprawie o sygn. akt .....

Żądano w nim orzeczenia przez Sąd, że spadek po S..... z domu W....., L..... (L.....) W....., W..... E..... z domu W....., D..... W....., M..... W....., M..... W....., A..... (A.....) W....., J..... L..... W..... oraz R..... M..... W..... nabył w całości spadkobierca ustawowy, tj. Skarb Państwa-Prezydent m. st. Warszawy. W ocenie Komisji, wskazana czynność Skarbu Państwa-Prezydenta m.st. Warszawy miała charakter pozorny, a złożenie wspomnianego wniosku nastąpiło zbyt późno (jak stwierdzono – było efektem wszczęcia postępowania w niniejszej sprawie przez Komisję). W opisanym wyżej okresie od dnia 16 sierpnia 1991 r. aż do dnia 5 września 2017 r. Prezydent m.st. Warszawy nie podjął żadnej czynności w celu właściwej ochrony mienia komunalnego, w skład którego wchodziła nieruchomość warszawska przy ul. Poznańskiej 14. Wskutek tego doszło do uszczuplenia tego mienia – z rażącym naruszeniem prawa, a także z rażącym naruszeniem interesu społecznego, o czym będzie mowa w dalszych rozważaniach.

1.10. Należy podkreślić, że na Prezydencie m.st. Warszawy ciążył obowiązek szczególnej staranności w zarządzie i ochronie mienia komunalnego, w skład którego wchodziła przedmiotowa nieruchomość przy ul. Poznańskiej 14. Wskazuje na to treść art. 50 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.), który stanowi, że obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona. W literaturze wskazuje się, że przepis ten skierowany jest do osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym, w szczególności do organu wykonawczego gminy, w tym do Prezydent m.st. Warszawy (P. Chmielnicki, *Stosunek pracy pracownika samorządowego a jego funkcja publiczna* [w:] *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Warszawa 2008, s. 83 i n.).

W piśmiennictwie podkreślono stanowisko – ukształtowane na gruncie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego – wskazujące na publiczny charakter mienia samorządu terytorialnego (zob. wyrok TK z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt K 29/13, OTK ZU 3A/2015, poz. 28). Z tego względu wywodzi się, że mienie to ma służyć zaspokajaniu celów publicznych i niedozwolone jest uszczuplanie mienia samorządowego w innych celach niż zaspokajanie potrzeb dobra wspólnego (B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, s. 335). Organy gminy działają jako podmioty publiczne i są one ograniczone w zakresie swojego działania jedynie do działań o charakterze użyteczności publicznej (L. Karaś, *Zarząd mieniem komunalnym w orzecznictwie sądów administracyjnych* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, red. B. Dolnicki, J. P. Tarno, Warszawa 2012, s. 124 i n.).

W doktrynie stwierdza się jednomyślnie, że pojęcie: „szczególna staranność” powinno być rozumiane jako staranność wyższa niż należyta (P. Czechowski [w:] *Prawo samorządu terytorialnego*, red. P. Czechowski, S. Piątek, Warszawa 1994, s. 139–140; K. Bandarzewski [w:] tenże, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płazek, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 549; P. Chmielnicki, *Stosunek pracy pracownika samorządowego a jego funkcja publiczna* [w:] *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Warszawa 2008, s. 83 i n.). Wskazuje się, że istotnym elementem rzutującym na stopień wymaganej staranności jest typ relacji występujący w związku z przedmiotowym zobowiązaniem; wymagania co do staranności są wyższe w przypadku, gdy strony wiąże więź szczególnego zaufania, gdy dobro będące przedmiotem zobowiązania jest szczególnie cenne – właśnie ze względu na to, że jest dobrem publicznym (J. Dominowska, *Komentarz do art. 50* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Legalis 2011, pkt 7). Z tego też względu ustawodawca nawiązał w art. 50 u.s.g. do „przeznaczenia mienia” jako właściwego kryterium zarządu mieniem komunalnym. Należy dodać, że wymóg „szczególnej staranności” jest reminiscencją nieobowiązujących już przepisów kodeksu cywilnego o szczególnej ochronie mienia społecznego. O ile jednak przepisy te zostały uchylone w 1990 r. w stosunku do mienia społecznego (w tym państwowego), o tyle ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie do art. 50 u.s.g. przepisu nakładającego obowiązek „szczególnej staranności” przy zarządzie mieniem komunalnym.

W piśmiennictwie podkreślono stanowisko – ukształtowane na gruncie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego – wskazujące na publiczny charakter mienia samorządu

terytorialnego (zob. wyrok TK z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt K 29/13, OTK ZU 3A/2015, poz. 28). Podstawą ograniczeń i obowiązków gminy jako właściciela jest w tym wypadku konstytucyjny nakaz dbałości o „dobro wspólne” (art. 1 Konstytucji RP). W doktrynie podkreślono, że z konstytucyjnej istoty własności wynikają nie tylko uprawnienia, ale i obowiązki, zwłaszcza legitymowane nakazami interesu publicznego (K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcje prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013, s. 367). Skoro mienie samorządu terytorialnego ma służyć zaspokajaniu celów publicznych, niedozwolone jest uszczuplanie mienia samorządowego w innych celach niż zaspokajanie potrzeb dobra wspólnego (B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, s. 335). Organy gminy działają jako podmioty publiczne i są one ograniczone w zakresie swojego działania jedynie do działań o charakterze użyteczności publicznej (Ł. Karaś, *Zarząd mieniem komunalnym w orzecznictwie sądów administracyjnych [w:] Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, red. B. Dolnicki, J. P. Tarno, Warszawa 2012, s. 124 i n.). W literaturze wskazano także, iż ocena, czy dochowano szczególnej staranności, musi brać pod uwagę istotę, cel, zadania jednostki samorządu terytorialnego oraz wyrażane w prawem dopuszczanych formach potrzeby wspólnoty samorządowej (zob. R. Sowiński, *Warunki prawne funkcjonowania spółek komunalnych i ich specyfika*, „Rejent” 2003, nr 6, s. 181).

Ponadto istotnymi miernikami oceny staranności osób zarządzających mieniem komunalnym są:

1) wymóg zgodności sprawowania zarządu z przeznaczeniem mienia – odwołującym się do społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa (art. 5 k.c.), które na gruncie ustaw ustrojowych sprowadza się do zaspokajania potrzeb publicznych (*vide* art. 7 ust. 1 zd. 1 u.s.g. w zw. z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP),

2) zasada szczególnej ochrony mienia komunalnego (art. 50 *in fine* u.s.g.) – szczególna staranność dotycząca ochrony mienia komunalnego powinna być przede wszystkim rozumiana jako konieczność podejmowania czynności o charakterze zachowawczym. O ile właściciel prywatny może decydować o tym, czy chronić swoje mienie, o tyle szczególna staranność w ochronie mienia komunalnego (publicznego) powinna być rozumiana jako obowiązek podjęcia wszelkich działań zmierzających do ochrony rzeczy lub prawa (R. Sowiński, *Warunki prawne funkcjonowania ...*, s. 181).

Należy przyjąć zatem za aktualne stanowisko T. Dybowskiego, że o ile właściciel prywatny może decydować o tym, czy chronić swoje mienie, o tyle szczególna staranność w



ochronie mienia komunalnego (publicznego) powinna być rozumiana jako obowiązek podjęcia wszelkich działań zmierzających do ochrony rzeczy lub prawa (T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio - actio negatoria)*, Warszawa 1969, s. 77-78 [za:] J. Jagoda, *Komentarz do art. 50 ustawy o samorządzie gminnym*, SIP Lex 2016, pkt 6). Pogląd ten w obecnych warunkach nabral nowego znaczenia w związku z usunięciem z Kodeksu cywilnego przepisów wzmacniających niegdyś ochronę mienia publicznego, które chroniły przed utratą własności, jej uszczupleniem lub narażeniem na utratę. Obecnie, wobec braku przepisów chroniących mienie samorządowe lub państwowe (mienie publiczne), podmioty publiczne (jednostki samorządu terytorialnego i Skarb Państwa) muszą samodzielnie w sposób aktywny chronić swoje mienie. Właśnie z tego względu konieczne jest zachowanie szczególnej staranności przy jego ochronie.

Komisja dostrzega, że przepis art. 50 u.s.g. nie określa wprost skutków prawnych braku szczególnej staranności w zarządzaniu mieniem komunalnym. Sankcje te wynikają bowiem z innych przepisów prawa. Dodatkowo, co do osób podlegających wyborowi, praktyczne znaczenie mają także sankcje polityczne (uchwała rady gminy o przeprowadzeniu referendum o odwołaniu wójta/burmistrza/prezydenta miasta). Po pierwsze wskazać trzeba na możliwość odpowiedzialności konkretnych podmiotów:

1) z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych (dyscypliny budżetowej – *vide* ustawę z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych),

2) dyscyplinarnej pracowników samorządowych określonej w odpowiednich pragmatykach służbowych, jeśli takie wprowadzono w odniesieniu do danej kategorii pracowników,

3) pracowniczej (porządkowej – *vide* art. 108 i n. Kodeksu pracy),

4) cywilnoprawnej za szkodę wyrządzoną w mieniu komunalnym oraz za szkody wyrządzone osobom trzecim (*vide* zwłaszcza art. 417–421 k.c.),

5) karnej – w szczególności za niedopełnienie obowiązków i przez to działanie na szkodę interesu publicznego (art. 231 Kodeksu karnego, a także za przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu (Rozdział XXXVI k.k. – w tym zwłaszcza art. 296, 303, 305 k.k.).

Mając na uwadze treść art. 50 u.s.g. oraz skutki, jakie pociąga za sobą naruszenie powołanego przepisu, zdaniem Komisji należy przyjąć, że zasada szczególnej ochrony mienia komunalnego nakazuje, aby w sprawach dekretowych Prezydent m.st. Warszawy ustalił stan

faktyczny z najwyższą starannością. Nie można bowiem tracić z pola widzenia, że skutkiem decyzji reprivatyzacyjnej jest wyzbycie się przez gminę jej majątku (zwrot nieruchomości).

**1.11.** W perspektywie poczynionych wyżej rozważań faktycznych i prawnych należy stwierdzić, iż Prezydent m.st. Warszawy, czyniąc zadość powyższemu obowiązkowi związanemu ze szczególną starannością w zarządzie i ochronie mienia komunalnego – i posiadając informacje na temat: po pierwsze, wątpliwości odnośnie do tytułu prawnego A W do spadku, a po drugie prawdopodobieństwie dziedziczenia przez Skarb Państwa – powinien był podjąć niezbędne działania w celu ustalenia, czy toczy się postępowanie w sprawie stwierdzenia nabycia spadku po przedwojennych właścicielach nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14. Jeżeli zaś tego nie uczynił, w późniejszym okresie – po wydaniu ww. postanowienia Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z dnia r. – organ ten powinien był niezwłocznie wystąpić o weryfikację tego orzeczenia w celu ustalenia prawidłowego kręgu osób uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem dekretowym. Efektem tak podjętych działań powinno być skierowanie decyzji reprivatyzacyjnej do rzeczywistych następców prawnych pierwotnych właścicieli przedwojennej nieruchomości warszawskiej przy ul. Poznańskiej 14.

**1.12.** Na ewentualną wadliwość decyzji reprivatyzacyjnej z powodu nieprawidłowych ustaleń dotyczących osób uprawnionych na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu wskazuje, zdaniem Komisji, również fakt wznowienia z urzędu postępowania dekretowego przez Prezydenta m.st. Warszawy. Po wszczęciu postępowania rozpoznawczego organ ten postanowieniem z dnia r., nr , wznowił postępowanie w sprawie swojej decyzji z dnia r., nr , zmienionej decyzją z dnia r. nr . Jako podstawę wznowienia wskazano m.in. art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., w myśl których wznowia się postępowanie, jeśli wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznanne organowi, który wydał decyzję. Owymi nowymi okolicznościami, według Prezydenta m.st. Warszawy, są przedstawione powyżej przez Komisję nieprawidłowości dotyczące postępowania spadkowego.

Komisja stoi na stanowisku, że wznowienie z urzędu przez organ Prezydenta m.st. Warszawy postępowania dekretowego – podobnie jak uprzednie złożenie wniosku do sądu spadkowego w trybie art. 679 k.p.c. – jest efektem wszczęcia przez Komisję postępowania rozpoznawczego dotyczącego reprivatyzacji nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14.



Wznowienie postępowania administracyjnego zmierza wyłącznie do wywołania w niniejszej sprawie sporu kompetencyjnego pomiędzy Komisją a Prezydentem m.st. Warszawy.

**1.13.** Niezależnie od powyższego z akt rozpoznawanej sprawy wynika, Prezydent m.st. Warszawy nie zbadał problematyki posiadania przedmiotowej nieruchomości przez podmiot uprawniony do złożenia wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu – w dniu objęcia w posiadanie nieruchomości przez gminę. Okoliczność ta nie była również przedmiotem rozważań organu w treści zakwestionowanej decyzji. Już z tego powodu Komisja stwierdziła, że Prezydent m.st. Warszawy naruszył w sposób rażący przepisy art. 7, art. 77 § 1, a także art. 107 § 3 k.p.a. – poprzez nierozważenie wskazanego, istotnego faktu z punktu widzenia prawidłowości rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie. Wspomniana kwestia (posiadania) podlegała badaniu przez Komisję – o czym będzie mowa w punkcie 7.2. niniejszej decyzji.

**1.14.** Nie uszło uwadze Komisji również naruszenie przepisu art. 10 § 1 k.p.a. W postępowaniu przed Prezydentem m. st. Warszawy pominięto bowiem współużytkowników wieczystych nieruchomości, będących właścicielami wyodrębnionych lokali, którzy byli stronami w postępowaniu przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Warszawie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydium Rady Narodowej z dnia r. o odmowie przyznania prawa własności czasowej do gruntu przy ul. Poznańskiej 14. Jakkolwiek Komisji znane jest stanowisko wyrażone w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, iż naruszenie zasady czynnego udziału strony nie jest obwarowane sankcją nieważności, a jest podstawą do obrony w trybie wznowienia postępowania, to jednak waga konsekwencji prawnoprocesowych wspomnianego naruszenia dla wspomnianych stron postępowania reprivatyzacyjnego nakazuje podjęcie rozważań w tym względzie w treści niniejszej decyzji. Tym bardziej, że Prezydent m.st. Warszawy w dalszym ciągu nie dostrzega następstw prawnych stąd wynikających (*vide* postanowienie z dnia r., nr ).

Z treści uzasadnienia decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia r., nr , wynika, że w toku postępowania przeprowadzono badanie ksiąg wieczystych nieruchomości i ustalono, iż na mocy umów cywilnoprawnych sprzedaży lokali nr

ustanowiono również prawo użytkowania wieczystego do gruntu. Stronami tego postępowania byli: A. W ..  
P. Sp , A N , D T  
M. T. M , L R F , B E M ,



Z M , S . D , A E S -D G M N  
W J N , J A B , M T B , M C  
K , P A M , A R S , J M O ,  
C G , T B Z , P B P , J M  
O' , G S Ś , J Ś , O A S , J  
M: K , T A A , M E S' P E T , K  
A K , R K , G O , L W , A  
K: M T T G S Ś , J D T  
M Z , J M K M J K , J J oraz  
Prezydent m. st. Warszawy.

Tymczasem w postępowaniu zakończonym decyzją z dnia . r., nr , Prezydent m. st. Warszawy nie uwzględnił jako stron właścicieli wyodrębnionych lokali, którym przysługiwały udziały w użytkowaniu wieczystym gruntu, choć z akt postępowania jednoznacznie wynika, że organ ten dysponował zarówno decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia . r., nr jak i wypisem z rejestru gruntów z obrębu według stanu na dzień 15 marca 2013 r., zawierającym listę współużytkowników wieczystych nieruchomości. Na okoliczność niepowiadomienia właścicieli lokali o toczącym się postępowaniu reprivatyzacyjnym, a tym samym uniemożliwienia im czynnego udziału w tym postępowaniu, zwróciła uwagę Społeczna Rada w opinii (nr 4) wydanej w niniejszej sprawie w dniu 31 sierpnia 2017 r. W konsekwencji w badanym przez Komisję postępowaniu doszło do naruszenia art. 10 § 1 k.p.a.

Właścicielom wyodrębnionych lokali, będącym zarazem użytkownikami wieczystymi przedmiotowej nieruchomości gruntowej, przysługiwało prawo do czynnego udziału w każdym stadium postępowania, w tym do brania udziału w przeprowadzaniu dowodów oraz do zaskarżania – w przypadkach określonych ustawą – wydawanych w ich toku aktów administracyjnych. Interes prawny wspomnianych właścicieli lokali wynikał z przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2015 r., poz. 1892). Stronami postępowania powinni być nie tylko następcy prawni pierwotnych właścicieli nieruchomości, ale także inne osoby, którym przysługuje tytuł prawnorzeczowy do nieruchomości. Ich prawa mogą bowiem w oczywisty sposób uniemożliwiać zaspokojenie roszczeń pierwotnych właścicieli lub ich następców prawnych. Uniemożliwienie właścicielom wyodrębnionych lokali realizacji uprawnień procesowych wpływających ze statusu strony godziło w

konstytucyjną zasadę równości, wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, a także w zasadę ochrony własności przewidzianą w art. 64 ust. 1 Konstytucji RP. Było również sprzeczne z ugruntowaną linią orzeczniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego (*vide* wyroki NSA: z dnia 24 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 264/08; z dnia 8 lutego 2007 r., sygn. akt I OSK 1110/06; z dnia 31 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 798/10; z dnia 27 maja 2015 r., sygn. akt I OSK 508/14, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Jak trafnie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 lipca 2015 r. w sprawie o sygn. akt I OSK 2527/14, brak jest dostatecznego uzasadnienia dla przyjęcia poglądu, że w postępowaniu dotyczącym stanu prawnego określonej nieruchomości mogłyby brać udział jedynie osoby, które roszczą sobie w stosunku do niej określone prawa, a z drugiej strony nie mogłyby brać w nim udziału osoby, którym takie prawa już przysługują, choć na innej podstawie prawnej.

**1.15.** Według Komisji, wszystkie wskazane okoliczności pozwalają na przyjęcie, że decyzja reprivatyzacyjna została wydana przez Prezydenta m.st. Warszawy z rażącym naruszeniem przepisów prawa: art. 7 w związku z art. 77 § 1 k.p.a. w związku z art. 7 ust. 1 dekretu. Prezydent m. st. Warszawy ustalił nieprawidłowy krąg osób uprawnionych do skutecznego wystąpienia z wnioskiem o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w udziale wynoszącym 0,6307 części nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14. Ponadto w postępowaniu dekretowym nie brali udziału właściciele wyodrębnionych lokali, będący zarazem użytkownikami wieczystymi przedmiotowej nieruchomości gruntowej, w związku z czym doszło do naruszenia art. 10 § 1 k.p.a.

## **2. Wydanie decyzji reprivatyzacyjnej pomimo przyznania, na podstawie przepisów odrębnych, świadczenia w związku z przejściem własności nieruchomości**

**2.1.** Komisja ustaliła, że część majątku spadkowego po J W – odziedziczonego finalnie przez A W – obejmowała roszczenie o odzyskanie kamienicy przy ul. Poznańskiej 14. J W urodził się w dniu 22 maja 1904 r., a zmarł w dniu 16 sierpnia 1992 r. w M w Wielkiej Brytanii (dowód: akt zgonu z dnia 14 października 2009 r. wystawiony przez Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w m.st. Warszawy). Z karty wyjazdów emigracyjnych wynika, że J W uzyskał zgodę na emigrację w dniu 26 sierpnia 1946 r. do Palestyny. W księdze meldunkowej widnieje natomiast zapis, że J W wyprowadził się w dniu 1 lipca 1949 r. do Paryża we Francji (k. 3 domowej książki meldunkowej dla domu Nr 14 przy ul. Poznańskiej). Z

zebranego materiału dowodowego wynika również, że J. W. wyjechał w 1950 r. do Wielkiej Brytanii, gdzie uzyskał obywatelstwo Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii oraz Irlandii Północnej. W toku postępowania rozpoznawczego nie była kwestionowana przez strony oraz świadków okoliczność opuszczenia przez J. W. nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14 (okoliczność bezsporna).

Z akt sprawy wynika również, że sam beneficjent decyzji – A. W. posiada obywatelstwo Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. Na mocy Certyfikatu Nacjonalizacji nr z dnia r. A. W. zmienił imię i nazwisko na A. W. (akt notarialny z dnia , rep. ). Księga meldunkowa potwierdza, że A. W. otrzymał w dniu 24 stycznia 1969 r. zgodę na emigrację, a w dniu 2 marca 1969 przekroczył granicę. W treści decyzji reprivatyzacyjnej Prezydent m.st. Warszawy tych kwestii w ogóle nie badał.

**2.2.** W dniu 11 listopada 1954 r. został podpisany układ pomiędzy Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, a Rządem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii, dotyczący załatwienia spraw finansowych. W artykule 1 lit. a tego układu postanowiono, że Rząd Polski zapłaci Rządowi Zjednoczonego Królestwa kwotę 5.465.000 funtów szterlingów, z której m.in. kwota 2.665.000 funtów szterlingów będzie stanowić całkowite i ostatecznie załatwienia roszczeń związanych z brytyjskim mieniem, prawami i interesami, dotkniętymi bezpośrednio lub pośrednio, przed datą niniejszego układu, przez polskie przepisy nacjonalizacyjne, wywłaszczeniowe i inne podobne przepisy. W art. 4 § 1 lit. a niniejszego układu przyjęto, że przez brytyjskich obywateli należy rozumieć m.in. osoby fizyczne, które w dacie podpisania niniejszego układu były obywatelami Zjednoczonego Królestwa albo pozostającymi pod ochroną brytyjską oraz ich spadkobierców i prawnych przedstawicieli. W art. 4 § 2 układu wskazano, że w stosunku do roszczeń związanych z przepisami nacjonalizacyjnymi, wywłaszczeniowymi i innymi podobnymi, za datę, w której roszczenie powstało, należy uważać datę, w której ustawa lub dekret zostały ogłoszone.

W dniu 16 lipca 1960 r. został zawarty układ między Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki i Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej dotyczący roszczeń obywateli Stanów Zjednoczonych. W art. I tegoż układu Rząd Polski zgodził się zapłacić a Rząd Stanów Zjednoczonych przyjęć sumę 40.000.000 USD na całkowite uregulowanie i zaspokojenie wszystkich roszczeń obywateli Stanów Zjednoczonych, zarówno osób fizycznych jak prawnych, do Rządu Polskiego z tytułu nacjonalizacji i innego rodzaju przejęcia przez Polskę



mienia oraz praw i interesów związanych lub odnoszących się do mienia, które miało miejsce w dniu lub przed dniem wejścia w życie niniejszego układu.

Celem układów indemnizacyjnych zawieranych przez Polskę po II wojnie światowej było zaspokojenie roszczeń odszkodowawczych tych państw i ich obywateli m.in. z tytułu przeprowadzonej nacjonalizacji lub wywłaszczenia. Układy te miały charakter umów międzynarodowych i wchodziły w życie w dniu ich podpisania lub potwierdzenia spełnienia wymogów krajowych związania się nimi. Układy indemnizacyjne zawierane przez Polskę nie zostały poddane procedurze ratyfikacyjnej, natomiast każdy z nich zostały wykonane, tj. przekazano w całości uzgodnione sumy ryczałtowe. Istotą układów indemnizacyjnych było ostateczne uregulowanie przez dane państwo wszelkich roszczeń, jakie ze strony innego państwa – strony układu – mogły być wysuwane ze względu na dokonaną w Polsce nacjonalizację lub wywłaszczenie. Na mocy wymienionych układów Państwo Polskie wypłacało innemu państwu sumę ryczałtową („globalną sumę odszkodowawczą”), państwo zaś, które sumę taką otrzymało w ramach własnej odpowiedzialności, zaspokajało roszczenia odszkodowawcze własnych obywateli. Po przekazaniu całej sumy ryczałtowej roszczenia takie uznano za zaspokojone, a Państwo Polskie zostało zwolnione z odpowiedzialności odszkodowawczej w stosunku do takiego państwa, jego obywateli i osób prawnych. Wszelkie zobowiązania w tej mierze przeszły bowiem na mocy układu na państwo, które otrzymało „globalną sumę odszkodowawczą”. Zwolnienie Polski z odpowiedzialności odszkodowawczej objęło wszystkie roszczenia objęte układami i ma charakter bezterminowy (*vide* J. Barcz, *Opinia prawna w sprawie relacji między układami indemnizacyjnymi zawartymi przez Polskę dwunastoma państwami zachodnimi a dekretem z dnia 6 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów międzynarodowych*, publ. <https://www.um.warszawa.pl/sites/all/files/download>, podobnie WSA w Warszawie w wyroku z dnia 14 grudnia 2016 r., sygn. akt I SA/Wa 1012/16, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Powyższe stanowisko znajduje również odzwierciedlenie w treści samego układu zawartego ze Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii. W art. 5 omawianego układu przyjęto *expressis verbis*, że „Zawarcie niniejszego układu i wypełnienie jego postanowień przez Rząd Polski będzie przyjęte jako zupełne zaspokojenie i ostateczne zwolnienie od wszelkiej odpowiedzialności wobec brytyjskich obywateli, właścicieli roszczeń i długów wymienionych § 1 artykułu zarówno przedstawionych przed, jak i po dacie podpisania niniejszemu układu”. W nocy z dnia 3 maja 2006 r. Rząd Brytyjski potwierdził natomiast

całkowite wypełnienie przez Rząd Polski zobowiązań z układu indemnizacyjnego z 1954 r. (*vide* nota dyplomatyczna nr 5/2006 z 3 maja 2006 r. z brytyjskiego Biura ds. Zagranicznych i Wspólnoty do Ambasady RP w Londynie potwierdzająca wykonanie ww. układu; R. Andrzejczyk, *Polityka państwa polskiego wobec roszczeń zagranicznych powstałych w wyniku nacjonalizacji przeprowadzonej po II wojnie światowej: przykład dwustronnych umów odszkodowawczych*, „Polityka i Społeczeństwo” 2015, nr 4 (13), 86-103).

Podobne rozwiązanie zastosowano w układzie indemnizacyjnym ze Stanami Zjednoczonymi. W art. IV tego układu postanowiono jednoznacznie, że „Po wejściu w życie niniejszego układu Rząd Stanów Zjednoczonych nie będzie przedstawiał Rządowi Polskiemu ani nie będzie popierał roszczeń obywateli Stanów Zjednoczonych do Rządu Polskiego”. Co jednak istotne w art. IV zdanie drugie układu wskazano, że: „W przypadku gdyby takie roszczenia zostały bezpośrednio przedłożone przez obywateli Stanów Zjednoczonych Rządowi Polskiemu, Rząd Polski przekaże je Rządowi Stanów Zjednoczonych”.

Kwestia układów indemnizacyjnych była badana przez Prezydenta m.st. Warszawy. W opinii prawnej sporządzonej przez prof. dra hab. M. Ch. – na zlecenie Miasta Stołecznego Warszawy – stwierdzono, że zapłata odszkodowania na rzecz państwa strony umowy międzynarodowej zwalniała Skarb Państwa z odpowiedzialności względem cudzoziemców. Zgodnie z opinią że zwolnienie z odpowiedzialności należy interpretować szeroko. Państwo polskie zwolniło się z odpowiedzialności z tytułu roszczeń za znacjonalizowane mienie na podstawie odszkodowania zapłaconego na rzecz państw stron traktatów indemnizacyjnych niezależnie od kwot realnie wypłaconych przez państwa strony traktatów na rzecz swoich obywateli (opinia prawna z dnia 4 listopada 2016 r. w aktach sprawy). Organ dekretowy, wydając decyzję reprivatyzacyjną, był zatem świadom skutków wywołanych przez układy indemnizacyjne zawarte przez Polskę względem znacjonalizowanych gruntów warszawskich.

**2.3.** Komisja ustaliła, że w dniu podpisania traktatu z Wielką Brytanią J. W. nie przebywał już w Polsce. Ostatecznie zmarł w Manchesterze w 1992 r. Okolicznością bezsporną jest to, że J. W. uzyskał obywatelstwo Wielkiej Brytanii, a w dniu wejścia w życie układu był już objęty ochroną przez rząd brytyjski z uwagi na emigrację. Jak już podano, układ indemnizacyjny z Wielką Brytanią przyjmował szerokie rozumienie obywatela brytyjskiego. Bez wątplenia roszczenie J. W. (oraz jego spadkobierców) wygasło względem Państwa Polskiego. W sposób tożsamy wygląda sytuacja A. W., który przedłożył swoje roszczenie względem Państwa Polskiego, już



po uzyskaniu obywatelstwa Stanów Zjednoczonych. W świetle układu indemnizacyjnego zawartego ze Stanami Zjednoczonymi beneficjent decyzji powinien zostać potraktowany jako obywatel Stanów i jego roszczenie przekazane do Rządu Stanów Zjednoczonych. Formuła przyjęta w ww. art. IV układu jednoznacznie nakazuje, aby wszystkie roszczenia – względem mienia znacjonalizowanego przed wejściem układu, czyli bez wątplenia gruntów warszawskich – były kierowane do Stanów Zjednoczonych i wypłacane z globalnego odszkodowania przyznanego na mocy układu z 16 lipca 1960 r. Dodatkowo trzeba zaznaczyć, że zarówno J. W. [imię], jak i A. W. [imię], wyemigrowali na stałe poza granice Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie uzyskali stosowne obywatelstwa.

Okoliczność faktycznej wypłaty odszkodowania nie ma znaczenia dla skuteczności umowy indemnizacyjnej. W zawartym przez Polskę układzie z Wielką Brytanią oraz Stanami Zjednoczonymi nie ma postanowień, które wskazywałyby, że suma ryczałtowa miałaby służyć na zaspokojenie faktycznie przedłożonych i zaspokojonych roszczeń. Z uprawnienia do otrzymania odszkodowania przyznanego na mocy umowy indemnizacyjnej mogła skorzystać każda osoba, która spełniała określone przesłanki. Zgodnie z art. 5 układu globalne i ryczałtowe odszkodowanie przekazane rządowi brytyjskiemu przez rząd polski skutkowało całkowitym i ostatecznym uregulowaniem wszystkich roszczeń objętych układem. Tak samo wygląda sytuacja w przypadku układu z rządem amerykańskim, gdzie w art. I przyjęto odszkodowanie jako całkowite uregulowanie i zaspokojenie wszystkich roszczeń obywateli amerykańskich. Okoliczność, że nie wszyscy zainteresowani zgłosili swoje roszczenia, nie zwalnia państwa obcego z odpowiedzialności za zaspokojenie tych roszczeń i w żadnym wypadku nie „rewitalizuje” takich roszczeń w stosunku do Państwa Polskiego.

Na skuteczność układu indemnizacyjnego nie ma wpływu okoliczność, czy wobec wnioskodawcy została wydana przez Ministra Finansów decyzja na podstawie art. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych (Dz. U. Nr 12, poz. 65). W orzecznictwie sądowym zgodnie się przyjmuje, że taka decyzja ma charakter deklaratoryjny i ogranicza się jedynie do stwierdzenia przejścia własności nieruchomości na Skarb Państwa, w efekcie czego taka decyzja może być wydana w dowolnym czasie i niezależnie od tego, jakie okoliczności, w tym zmiany własnościowe, wystąpiły po tym zdarzeniu (*vide* wyrok NSA z dnia 19 października 2006 r., sygn. akt I OSK 367/05, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).



**2.4.** W rezultacie powyższych ustaleń Komisja uznała, że w sprawie zostało przyznane wnioskodawcy – J. W. i oraz jego spadkobiercom, a także beneficjentowi decyzji – A. W. świadczenia na mocy układów indemnizacyjnych. W uzasadnieniu decyzji reprivatyzacyjnej Prezydent m.st. Warszawy pominął jednak całkowicie zagadnienie indemnizacji. W opinii Komisji, zaniechanie wyjaśnienia tej kwestii w sposób jednoznaczny podważa ustalenia faktycznie poczynione przez organ dekretowy, w szczególności w zakresie kręgu stron prowadzonego postępowania oraz skuteczności złożonego wniosku dekretowego.

### **3. Nowe okoliczności istniejące w dniu wydania decyzji reprivatyzacyjnej, nieznanne organowi, który ją wydał**

**3.1.** Komisja ustaliła, że w rozpoznawanej sprawie wyszły na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne istniejące w dniu wydania decyzji reprivatyzacyjnej, nieznanne organowi, który ją wydał. Oznacza to, że zaistniała jedna przesłanka, o której mowa w art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

**3.2.** Wskazana powyżej przesłanka jest tożsama z treścią art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. W myśl tego przepisu, w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznanne organowi, który wydał decyzję. Skuteczne powołanie się na przesłankę określoną w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. będzie miało więc miejsce wówczas, gdy zaistniały nowe okoliczności lub nowe dowody, istniejące w dacie wydania decyzji i nie znane organowi, które mają istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Nowe okoliczności lub nowe dowody wraz z pozostałymi istniejącymi w sprawie okolicznościami lub dowodami powinny być podstawą wydania odmiennej decyzji a niż ta, która zapadła poprzednio. Innymi słowy nowe okoliczności – nieznanne organowi, a istniejące w dniu wydania kwestionowanej decyzji – muszą więc być prawnie relewantne – z punktu widzenia znajdującego zastosowanie w sprawie przepisu prawa materialnego (*vide* J. Świątkiewicz, *Nowe okoliczności w sprawie jako przyczyna wznowienia postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1963, z. 4, s. 646).

W podobny sposób przesłanka „nowych okoliczności nieznanymi organowi w chwili wydania decyzji” jest rozumiana w orzecznictwie sądowym. W wyroku NSA z dnia 25 czerwca 1985 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że nowe okoliczności w

rozumieniu art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. przedstawiają określony stan faktyczny, który istniał w chwili wydania przez organ decyzji ostatecznej, lecz nie był on znany organowi z niezależnych od tego organu przyczyn, mających wpływ na status prawny strony, tj. zakres jej praw i obowiązków, a w konsekwencji na treść merytorycznego rozstrzygnięcia (publ. ONSA 1985/1/35). Okoliczności faktyczne to okoliczności dotyczące stanu faktycznego sprawy, czyli zdarzenia niezależne od treści przepisów prawa ani tym bardziej od wykładni prawa. W wyroku z dnia 13 stycznia 2000 r. Sąd Najwyższy przyjął, że przepis art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. pozwala wznowić postępowanie w przypadku, gdy ustalone fakty stały się wątpliwe. Ujawnienie nowych okoliczności faktycznych, które stanowią podstawę do wznowienia postępowania może być rezultatem przeprowadzenia dowodów (ujawnienia dowodów) po wydaniu decyzji, byleby tylko rzecz dotyczyła faktów, które są istotne dla sprawy, a nie były znane organowi w momencie jej podejmowania (publ. „Prokuratura i Prawo” 2000, nr 5, s. 36). Zgodnie z tezą orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 maja 2003 r. w sprawie o sygn. akt III SA 2484/01 (publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>): „(...) okoliczności faktyczne lub dowody dla sprawy istotne, to te, które dotyczą przedmiotu sprawy i mają znaczenie prawne, a więc mają w konsekwencji wpływ na zmianę treści decyzji w kwestiach zasadniczych”. Wykluczone jako podstawa wznowienia postępowania są jedynie nowe okoliczności faktyczne zaistniałe po wydaniu decyzji ostatecznej (*vide* wyrok NSA z 8 marca 2016 r., sygn. akt I OSK 1414/14, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Pojęcie nowych okoliczności faktycznych i dowodów obejmuje zarówno okoliczności i dowody nieznanne stronie oraz organowi i dopiero nowo odkryte (*noviter reperta*), jak i okoliczności i dowody nieznanne organowi, które jednak mogły być znane stronie już w toku postępowania głównego, a które zostały dopiero po raz pierwszy przez stronę skutecznie zgłoszone (*noviter producta*). Nowe okoliczności i dowody muszą mieć znaczenie dla sposobu ukształtowania praw i obowiązków stron, o których organ administracji publicznej orzekł w decyzji ostatecznej (*vide* M. Pullo, *Nowe okoliczności i nowe dowody jako podstawa wznowienia postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 8, s. 48-60)

**3.3.** Nowe okoliczności, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., zaistniały w związku z wydaniem decyzji przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie w dniu [ ] r., nr [ ]. Rozstrzygnięcie objęte treścią tej decyzji dotyczyło okoliczności przedmiotowo istotnych dla zakwestionowanej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia [ ] r., w związku ze zmianą decyzji Kolegium z dnia [ ] r., która stwierdziła nieważność

orzeczenia Prezydium Rady Narodowej z dnia . . . r. w odmiennym zakresie, aniżeli dokonało tego Kolegium we wskazanej decyzji z dnia . . . Nowe okoliczności istniejące w dniu wydania zakwestionowanej decyzji, nieznanie organowi, który ją wydał, dotyczą ilości wyodrębnionych lokali w budynku przy ul. Poznańskiej 14 w Warszawie, będące przedmiotem odrębnego prawa własności, ze względu na które Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie stwierdziło zaistnienie nieodwracalnych skutków prawnych w związku z wydaniem orzeczenia Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia . . . r., nr ! . . .

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z dnia . . . r., nr . . . ), stwierdziło na podstawie art. 156 § 2 k.p.a., że orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia . . . r. wywołało nieodwracalne skutki prawne w zakresie lokali o numerach: . . . ,

w pozostałej zaś części stwierdziło na podstawie art. 158 § 1 k.p.a. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. jego nieważność.

Wnioskami z dnia 6 maja 2014 r. M . . . E . . . S . . . i P . . . A . . . M . . . , reprezentowani przez r.pr. M . . . i P . . . , zwrócili się do Kolegium o wznowienie postępowania zakończonego ww. ostateczną decyzją tego organu. Wnioskodawcy wskazali, że postępowanie zakończone przedmiotową decyzją dotknięte jest wadą postępowania określoną art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. z uwagi na fakt, iż wnioskodawcy bez własnej winy nie brali w nim udziału. W odniesieniu bowiem do M . . . E . . . S . . . wszelka korespondencja wysyłana była n adres ul. . . . w . . . pod którym nie przebywała – zamiast na adres zamieszkania, gdzie była zameldowana na pobyt stały, tj. przy ul. . . . m. . . . W przypadku zaś P . . . A . . . M . . . wszelka korespondencja wysyłana była na adres ul. . . . i w . . . , zamiast na jego adres zamieszkania, tj. ul. . . . , gdzie jest zameldowany na pobyt stały.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie postanowieniem z dnia . . . o . . . r., nr . . . wznowiło postępowanie w sprawie. W dniu 1 czerwca 2015 r. wpłynęło do Kolegium pismo członków Wspólnoty Mieszkaniowej ul. Poznańska 14, kwestionujące prawidłowość postanowienia spadkowego o sygn. akt . . . . W odpowiedzi na zapytanie Samorządowego Kolegium Odwoławczego – odnoszące się do informacji, które lokale w budynku usytuowanym na przedmiotowej nieruchomości zostały



sprzedane na podstawie decyzji administracyjnej poprzedzającej zawarcie umowy notarialnej, a które tylko na podstawie umowy notarialnej (bez wydawania poprzedzającej tę umowę decyzji administracyjnej) – w piśmie z dnia 3 czerwca 2016 r. Prezydent m.st. Warszawy wskazał, że w budynku położonym przy ul. Poznańskiej 14 na podstawie decyzji administracyjnej zostały sprzedane lokale o numerach:

Decyzją z dnia \_\_\_\_\_ r., nr \_\_\_\_\_, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, działając na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 oraz art. 158 § 2 w związku z art. 156 § 2 k.p.a. oraz art. 7 ust. 2 dekretu, uchyliło decyzję z dnia \_\_\_\_\_

2012 r., nr \_\_\_\_\_, stwierdzając, że orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia \_\_\_\_\_ r., w części dotyczącej udziału w prawie użytkowania wieczystego przedmiotowego gruntu związanego z prawem własności lokali nr \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ znajdujących się w budynku usytuowanym na przedmiotowym gruncie – zostało wydane z naruszeniem prawa, jednak nie można stwierdzić jego nieważności w tej części z powodu wywołania przez to orzeczenie nieodwracalnych skutków prawnych,

W pozostałej części Kolegium stwierdziło nieważność wskazanego orzeczenia Prezydium Rady Narodowej. W uzasadnieniu wskazanej decyzji Kolegium stwierdziło, że w postępowaniu zakończonym decyzją z dnia \_\_\_\_\_ r., nr \_\_\_\_\_, orzekając o zaistnieniu nieodwracalnych skutków prawnych nie dokonało rozróżnienia między lokalami sprzedanymi na podstawie decyzji administracyjnych (a następnie w ich wykonaniu na podstawie umów cywilnoprawnych, zawartych w formie aktu notarialnego) a lokalami sprzedanymi wyłącznie w drodze umów cywilnoprawnych (bez poprzedzających je decyzji administracyjnych). Rozróżnienie to jest istotne z tego względu, ponieważ w decyzji nadzorczej w sprawie stwierdzenia nieważności orzeczenia dekretowego orzeka się o zaistnieniu nieodwracalnych skutków prawnych jedynie odnośnie do tych lokali, które były sprzedane (wraz z oddaniem udziału w prawie użytkowania wieczystego gruntu) wyłącznie w drodze umów cywilnoprawnych, bez poprzedzających je decyzji administracyjnych.

Jednocześnie Kolegium uznało, że w postępowaniu nadzorczym nie może dokonać oceny zaistnienia nieodwracalnych skutków prawnych dotyczących oddania w użytkowanie wieczyste części przedmiotowej nieruchomości gruntowej związanego z prawem własności lokali, które to użytkowanie wieczyste (i sprzedaż lokali) poprzedzone było wydaniem decyzji administracyjnych. Ocena taka może być bowiem dokonana dopiero w postępowaniu

w sprawie stwierdzenia nieważności tych decyzji (w przedmiocie sprzedaży lokali i oddania związanego z własnością lokalu części ułamkowej prawa użytkowania wieczystego). W związku z powyższym Kolegium powołując się na pismo Prezydenta m. st. Warszawy z dnia ..... r., znak: ....., informujące, że w budynku położonym przy ul. Poznańskiej 14 na podstawie decyzji administracyjnej zostały sprzedane lokale o nr ....., stwierdziło, że w tej części użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości gruntowej, która związana jest z prawem własności tych lokali, nie orzeka się w niniejszej decyzji o zaistnieniu nieodwracalnych skutków prawnych. Kolegium na poparcie swego stanowisko powołało się na wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 1891/07 oraz na wyrok NSA z dnia 19 lutego 2002 r., sygn. akt I SA 1796/00, LEX nr 82814.

**3.4.** W ocenie Komisji wydanie przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzji z dnia ..... r. świadczy o tym, że wyszły na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne istniejące w dniu wydania decyzji reprivatyzacyjnej, a nieznanie Prezydentowi m.st. Warszawy. Organ pierwszej instancji wydając decyzję reprivatyzacyjną z dnia ..... r., która została zmieniona w dniu .....

..... r., powołał się na treść decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia ..... r., stwierdzającej wystąpienie nieodwracalnych skutków prawnych w zakresie 30 lokali, tj. nr.: .....

..... Zgodnie natomiast decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia ..... r. nieodwracalne skutki prawne wystąpiły w przypadku 27 lokali, tj.: .....

..... Oznacza to, że zakres przedmiotowy decyzji reprivatyzacyjnej z dnia ..... r. różni się o 3 lokale – w stosunku do ostatecznej decyzji Samorządowe Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia ..... r. wydanej w postępowaniu nadzwyczajnym po wznowieniu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności orzeczenia Prezydium Rady Narodowej z dnia ..... r.

Zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a. decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. Zawarta ww. przepisie zasada trwałości decyzji administracyjnych jest



związana z konstytucyjną zasadą ochrony praw słusznie nabytych, stanowiącą element konstrukcji demokratycznego państwa prawnego. W wyroku z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że nieuzasadnione jest oczekiwanie, że prawne unormowanie praw i obowiązków obywatela nigdy nie ulegnie zmianie. Przy tym ocena dopuszczalności tych zmian zależy od ich treści i sposobu ich wprowadzenia, z uwzględnieniem całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu wartości. Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym oraz zapewnia ochronę praw podmiotowych zarówno publicznych, jak i prywatnych. Ochroną objęte są prawa nabyte w drodze decyzji przyznających świadczenia oraz prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą, przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie (publ. OTK 1999, nr 5, poz. 100).

**3.5.** Ilość lokali w budynku przy ul. Poznańskiej 14 – co do których zaistniały nieodwracalne skutki prawne – ujęta w decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia [redacted] r., zmieniającej po wznowieniu postępowania decyzję tego organu z dnia [redacted] r. – stanowi nową okoliczność istniejącą, lecz nieznaną Prezydentowi m.st. Warszawy w dniu wydania decyzji reprivatyzacyjnej z dnia [redacted] r. W decyzji z dnia [redacted] r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze dokonało zmiany – w stosunku do decyzji z dnia [redacted] r. – zakresów przedmiotowych, w jakich: po pierwsze, organ ten stwierdził nieodwracalne skutki prawne wywołane przez orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia [redacted] r., a po drugie, wskazany organ stwierdził nieważność ww. orzeczenia. Okoliczność ta powinna była zostać uwzględniona przez Prezydenta m.st. Warszawy w trybie wznowienia postępowania reprivatyzacyjnego, zakończonego decyzją z dnia [redacted] r., gdyż wyznaczyła właściwy (odmienny) zakres, w jakim dopuszczalne było wydanie decyzji co do *meritum* sprawy.

**4. Przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej było rażąco sprzeczne z interesem społecznym – nastąpiło w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej**

**4.1.** Przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej przy ul. Poznańskiej 14 nastąpiło w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości



nieruchomości warszawskiej. Komisja ustaliła tę okoliczność na podstawie zebranych w sprawie dokumentów oraz przeprowadzonego dowodu z opinii biegłego specjalisty z zakresu wyceny nieruchomości R . . . M

**4.2.** „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 (*szersze rozważania w odniesieniu do tego pojęcia zostaną poczynione w punkcie 4 uzasadnienia decyzji*).

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. Jedną z przesłanek uchylenia decyzji reprivatyzacyjnej stanowi rażąca sprzeczność przeniesienia roszczeń do nieruchomości warszawskiej z interesem społecznym. Komisja każdorazowo ocenia zatem przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej przez pryzmat wspomnianego interesu społecznego. Oznacza to w szczególności konieczność badania kwestii ekwiwalentności świadczeń. W orzecznictwie sądowym wskazuje się, iż jeśli strony nadają zawieranej umowie cechę wzajemności, to mają swobodę w kształtowaniu wynikającego z niej zobowiązania o tyle tylko, o ile ich postanowienia nie podważają zasady ekwiwalentności świadczeń stron umowy wzajemnej (*vide* wyrok SN z dnia 8 stycznia 2003 r., II CKN 1097/00). Ustawodawca przyjął zaś, że okolicznością przemawiającą w sposób szczególny za uznaniem, że przeniesienie roszczeń było rażąco sprzeczne z interesem społecznym, jest przeniesienie roszczeń w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej.

**4.3.** Z treści umowy sprzedaży spadku zawartej w formie aktu notarialnego sporządzonego przez notariusza P' . . . S' . . . w dniu . . . r., rep. nr . . . , wynika, że J . . . P . . . i R . . . N . . . nabyli od A . . . W' . . . spadek po przedwojennych właścicielach nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14 w Warszawie, w skład którego wchodziły prawa i roszczenia do nieruchomości przy ul.

Poznańskiej 14, za cenę 4.000.000 zł. Zaledwie niewiele ponad trzy miesiące później, na podstawie umowy sprzedaży z dnia 7 października 2013 r., zawartej w formie aktu notarialnego przed notariuszem M. K. (Rep. nr ), R. N. i J. P. sprzedali spółkom „J” sp. i „J” sp. swoje udziały w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej oraz we własności posadowionego na tym gruncie budynku, wynoszące po 31.535/100.000 części, za łączną cenę 11.800.000 zł. J. P. i R. N. nabyli prawa do nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14 za około 1/3 ceny ustalonej w późniejszej umowie sprzedaży ze spółkami Jowisz. W ciągu trzech miesięcy osiągnęli zysk w wysokości 7.800.000 zł.

Postanowieniem z dnia 4 sierpnia 2017 r. Komisja dopuściła dowód z opinii biegłego specjalisty z zakresu wyceny nieruchomości na okoliczność ustalenia wartości udziału wynoszącego 31.535/100.000 (trzydzieści jeden tysięcy pięćset trzydzieści pięć lamane przez sto tysięcy) części w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej położonej przy ul. Poznańskiej 14, stanowiącej działkę ewidencyjną numer z obrębu oraz we własności posadowionego na tym gruncie budynku, objętych księgą wieczystą KW nr , prowadzoną przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie X Wydział Ksiąg Wieczystych, na dzień 7 października 2013 r., tj. na dzień zawarcia umowy sprzedaży spadku pomiędzy A. W. a J. P. i R. N.

Z opinii biegłego wynika, że wartość rynkowa udziału wynoszącego 31.535/100000 części w nieruchomości gruntowej zabudowanej położonej w Warszawie przy ul. Poznańskiej 14, stanowiącej działkę nr , na dzień 7 października 2013 r. wynosi 9.058.187 zł, w tym: wartość rynkowa udziału 31.535/100000 części w nieruchomości budynkowej wynosi 3.700.191 zł, natomiast wartość rynkowa udziału 31.535/100000 w prawie użytkowania wieczystego gruntu wynosi 5.357.966 zł. Łączna wartość udziałów J. P. i R. N. na dzień nabycia od A. W. spadku po przedwojennych właścicielach nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14 wynosi 18.116.374 zł. W dniu 7 października 2013 r. nabyli oni od A. W. spadek po przedwojennych właścicielach nieruchomości za cenę 4.000.000 zł, czyli za cenę o ponad 14.000.000 zł niższą od ówczesnej łącznej wartości rynkowej ich udziałów. Cena 4.000.000 zł ujęta w umowie sprzedaży z dnia 7 października 2013 r. była ceną za spadek, nie zaś za sam udział w nieruchomości wynoszący łącznie 0,6307 części. Z oświadczenia A. W. z dnia 8 września 2017 r. wynika, że w skład spadków nabytych przez niego na podstawie

postanowienia Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z dnia  
r., wydanego w sprawie o sygn. akt , wchodziło więcej  
nieruchomości - w tym nieruchomość warszawska przy ul. Topiel 16 (*vide* korespondencja  
mailowa z A. W z dnia 8 września 2017 r. oraz decyzje Prezydenta m.st.  
Warszawy z dnia: r., nr ; z dnia r., nr  
; z dnia r., nr ; z dnia  
r., nr ; r., nr ).

Zgodnie z twierdzeniem A. W , wyrażonym poza tokiem niniejszego  
postępowania, w skład spadku zbytego na rzecz R N i J P w  
dniu 7 października 2013 r. wchodziły prawa lub roszczenia do ponad dziesięciu  
nieruchomości. W odczuciu A W , został on oszukany przez  
nabywców spadku (*vide* wywiad udzielony w dniu 1 września 2017 r. przez A  
W dla „Onet.pl”, publ.: <http://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onejcie/spadkobierca-poznanskiej-14-zostalem-oszukany-przez-mecenas-a-i-wladze-polskie-wywiad/zhg3149>).

Oznacza to, że wspomniana cena 4.000.000 zł obejmowała łącznie prawa i roszczenia nie  
tylko do nieruchomości warszawskiej przy ul. Poznańskiej 14, ale i do innych nieruchomości,  
w tym do nieruchomości warszawskiej przy ul. Topiel 16. Za ostatnią z wymienionych  
nieruchomości Prezydent m.st. Warszawy przyznał nabywcom spadku A.

W – R N i J P – tytułem odszkodowania  
łącną kwotę 5.514.828 zł (*vide* decyzje Prezydenta m.st. Warszawy z dnia: r., nr  
; z dnia r., nr ; z dnia  
r., nr ; z dnia r., nr ;  
r., nr ). W związku z tym, że w skład spadku zbytego

przez A W wchodziły jeszcze inne nieruchomości, prócz nieruchomości  
przy ul. Poznańskiej 14 oraz nieruchomości przy ul. Topiel 16 w Warszawie, nie jest  
wykluczone, że przed Prezydentem m.st. Warszawy toczą się również inne postępowania  
reprywatyzacyjne wchodzące uprzednio w skład wskazanego spadku.

Ze względu na stwierdzone w niniejszej decyzji okoliczności – odnoszące się  
zwłaszcza do przyznania J W i A W , na podstawie  
umów indemnizacyjnych, świadczeń w związku z przejściem własności nieruchomości –  
wypłata odszkodowania przez Prezydenta m.st. Warszawy za określone nieruchomości  
wchodzące w skład wspomnianego spadku była pozbawiona podstaw prawnych.



**4.4.** Roszczenia do nieruchomości warszawskiej przy ul. Poznańskiej 14 zostały w dniu 7 października 2013 r. przeniesione w zamian za świadczenie wzajemne, które w oczywisty sposób nie było adekwatne do wartości nieruchomości warszawskiej. Naruszenie zasady ekwiwalentności świadczeń znacząco odbiegało od akceptowalnych uchybień i nie było obiektywnie usprawiedliwione. Dysproporcja pomiędzy ustaloną w umowie ceną sprzedaży a rzeczywistą wartością nieruchomości miała charakter rażący, bowiem J. P. i P. N. nabyli roszczenia do nieruchomości za ułamek ich realnej wartości. Reasumując przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej było rażąco sprzeczne z interesem społecznym.

## **5. Wydanie decyzji reprivatyzacyjnej doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym**

**5.1.** W ocenie Komisji zakwestionowana decyzja Prezydenta m.st. Warszawy doprowadziła do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym.

**5.2.** Przesłanką uchylenia decyzji reprivatyzacyjnej przez Komisję jest stwierdzenie, że jej wydanie doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym lub skutków sprzecznych z celem, dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste, w szczególności do zastosowania uporeczywie 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 (art. 30 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt. 2-3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.).

Wskazane w powyższym przepisie wyrażenia odnoszące się do: „skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym” oraz „skutków sprzecznych z celem, dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste” odwołują się do klauzul generalnych, zawierających kryteria otwarte: „interesu społecznego” oraz „celu, dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste”. Klauzula generalna jest to zwrot niedookreślony, zawarty w przepisie prawnym, oznaczający pewne cechy funkcjonujące w jakiejś grupie społecznej, do których odsyła ów przepis przez nakaz uwzględniania ich przy ustalaniu stanu faktycznego podpadającego pod daną normę (*vide* Z. Radwański, M. Zieliński (w:) *System prawa prywatnego, t. I, Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2007, s. 335; R. Piszko, *Odesłania, klauzule generalne, luzy decyzyjne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, z. 1-2 (63), s. 228). Klauzule generalne prowadzą do uelastycznienia procesu stosowania

prawa. Pozwalają łagodzić jego rygoryzm i dostosować go do pozaprawnych, społecznie akceptowanych ocen (*vide* A. Wallkamm, *Generalklauseln – Normen im Spannungsfeld von Flexibilität und Rechtsstaatswidrigkeit. Über das Verhältnis von Recht und Politik*, „Rechtstheorie” 2008, No. 4 (39), s. 507; L. Leszczyński [w:] A. Kalisz, L. Leszczyński, B. Liżewski, *Wykłady prawa. Model ogólny a perspektywa Europejskiej Konwencji praw człowieka i prawa Unii Europejskiej*, Lublin 2011, s. 61 i n.).

Istotną rolę w ustalaniu treści klauzul generalnych odgrywają reguły systemowe, gdyż kryteria wskazane w klauzulach – będące ze sobą powiązane, a nawet tworzące pewien rodzaj *quasi*-systemu – pozwalają na wyodrębnienie w jego ramach tych, które pełnią funkcję szczególne dla ustalania treści innych kryteriów (rodzaj metaklauzul odsyłających). W aktualnym porządku prawnym należą do nich, przykładowo, metaklauzule zawarte we wspomnianych już powyżej przepisach: art. 2 Konstytucji RP (dla całości systemu prawa) oraz art. 7 k.p.a. (dla prawa administracyjnego *sensu largo*). Ich rola w określaniu treści innych klauzul polega na tym, że wynik wykładni treści tych ostatnich musi mieścić się w ramach wyznaczonych przez te metaklauzule. Ponadto jako klauzule zasadnicze mają one bezpośredni związek z zasadami prawa (*vide* M. van Hoecke, *Law as Communication*, Oxford 2002, s. 160 i n.; ponadto: Z. Radwański, M. Zieliński, *Uwagi „de lege ferenda” o klauzulach generalnych w prawie prywatnym*, „Przegląd Legislacyjny” 2001, nr 2, s. 16; L. Leszczyński, *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000, s. 25).

W pewnym uproszczeniu można przyjąć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych pojęcie interesu społecznego jest utożsamiane z pojęciem interesu publicznego (niekiedy nawet pojęcia te są stosowane zamiennie; *vide* wyrok NSA z dnia 15 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 1084/11; wyrok NSA z 15 września 2011 r., sygn. akt II GSK 863/10; wyrok NSA z dnia 19 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1565/11; publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W szczególności można to zaobserwować na gruncie zasady uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (nazywanej zamiennie zasadą uwzględniania z urzędu interesu publicznego i słusznego interesu stron), która jest sformułowana w art. 7 k.p.a. i wyrażona w słowach: „(...) mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”. Przy tym w doktrynie stwierdzono w sposób jednoznaczny, że: „(...) kategoria interesu publicznego ma charakter klauzuli generalnej”. Podobnie w orzecznictwie podkreślono, że pojęcie interesu społecznego jest zaliczane do grupy klauzul generalnych o dużym stopniu ogólności (*vide* W. Gromski, *Klauzule generalne*, [w:] A. Bator i inni, *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa



2008, s. 188; Choduń [w:] A. Choduń, A. Gomulowicz, A. Skoczylas, *Klauzule generalne i zwroty nieookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym: wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznicze*, Warszawa 2013, s. 27 i n.).

Sądy administracyjne przyjmują, że dokonując interpretacji pojęcia interesu społecznego należy mieć na względzie, iż zastosowanie pojęcia nieostrego wymaga wskazania nie tylko jego uwarunkowań zewnętrznych wynikających z chronionych wartości zawartych w całym systemie prawa, ale i jego uwarunkowań wynikających z wartości i zasad leżących u podstaw aktu normatywnego, w którym zastosowano dane pojęcie nieostre. Dopiero wtedy dokonana ocena szczegółowo ustalonych okoliczności sprawy nie nosi cech dowolności i mieści się w ramach dopuszczalnego stosowania pojęcia nieostrego (*vide* wyrok NSA z dnia 20 listopada 1990 r., sygn. akt II SA 759/90, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Podstawowe aspekty współczesnej definicji interesu publicznego (społecznego) przedstawiono w uzasadnieniu wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Bd 111/08, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Sąd, powołując pogląd J. Borkowskiego, uznał, że: „(...) organ administracji sam ocenia tę wartość w procesie stosowania prawa i w odniesieniu do indywidualnej sprawy”. Z kolei odnosząc się do prac M. Wyrzykowskiego, podniesiono, że: „(...) interes publiczny nie ma generalnego, wszechobejmującego znaczenia opisowego; jego znaczenie opisowe jest w poważnym stopniu związane z kontekstem społecznym i politycznym”. Innymi słowy należy stwierdzić, że kategoria interesu społecznego jest pojęciem dynamicznym, stopniowalnym i zmiennym w czasie. Pojęcie to należy każdorazowo rozpatrywać na tle konkretnej sprawy. Nade wszystko zaś należy – jak wspomniano powyżej – uwzględniać ogólne, pozaprawne standardy, odwołujące się zwłaszcza do wartości, na których opiera się dany system prawny. Podstawy aksjologiczne przy odmiennym traktowaniu każdego konkretnego wypadku umożliwiają zbliżone traktowanie określonych typów sytuacji – a nawet obligują do takiego zachowania – pozwalając na odstąpienie od rozstrzygnięć, które mogłyby wywołać wyraźnie negatywne oceny (*vide* Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 242; W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 124-125).

W okolicznościach rozpoznawanej sprawy należy mieć na względzie, że dla właściwego zdefiniowania interesu społecznego istotne znaczenie ma fakt, iż **skutkami decyzji administracyjnej objęta jest nie tylko strona (strony) postępowania administracyjnego, ale również szereg innych podmiotów, których interesom prawo nie przyznaje rangi interesu prawnego** (*vide* B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski,



*Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 71.). Chodzi o lokatorów zamieszkujących nieruchomość przy ul. Poznańskiej 14. Obowiązek Komisji zważania przy załatwieniu niniejszej sprawy także na interesy faktyczne lokatorów stwarza znaczącą dla nich możliwość ochrony.

Na gruncie art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., naruszenie interesu społecznego musi mieć charakter rażący. Oznacza to, że naruszenie interesu społecznego musi mieć kwalifikowaną postać. Skutki rażąco sprzeczne z interesem społecznym wystąpią szczególnie wówczas, gdy będą dotyczyły istotnych wartości, których nieuwzględnienie w procesie stosowania prawa przez organ administracji publicznej (w niniejszym przypadku przez Prezydenta m.st. Warszawy) będzie nie do pogodzenia z punktu widzenia praworządności (*vide* wyrok SN z dnia 24 czerwca 1993 r., sygn. akt III ARN 33/93). **Chodzi głównie o sytuacje, gdy decyzja organu administracyjnego narusza istotę chronionego konstytucyjnie dobra jednostki. W sytuacjach, gdy władcze działanie organu administracji publicznej wywołuje skutki nieproporcjonalne (nieadekwatne) do zamierzonego przez ustawodawcę celu, należy bez wątpienia mówić o skutkach rażąco sprzecznych z interesem społecznym.** Na tym opiera się aksjologia związana ze wspomnianym wyrażeniem, ujętym w treści art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. W orzecznictwie TK, sformułowanym na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (dotyczącym ograniczania konstytucyjnych praw), przyjęto, że spośród możliwych środków działania władzy publicznej należy wybierać możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym, niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu (*vide* orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1995 Nr 1, poz. 12; orzeczenie z dnia 30 października 1996 r., K 3/96, OTK 1996 Nr 5, poz. 41).

Zgodnie z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP, władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Konstytucja pojmuje w sposób szeroki politykę władz publicznych w zakresie mieszkalnictwa oraz innych działań na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych; polityka ta obejmuje także problemy ochrony prawnej lokatorów (*vide* W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 75*, SIP Lex 2013). Wyrazem dążeń do realizacji tej polityki w zamierzeniu ustawodawcy było wydanie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów,

mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. 1610 ze zm., dalej: „u.o.p.l.”). Ustawa ta zastąpiła ustawę z dnia 2 lipca 1994 roku o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Zmiana ta wynikała ze zmieniającej się rzeczywistości społeczno-ekonomicznej, a także potrzeby lepszej ochrony lokatorów oraz wzmocnienia stabilności stosunku najmu.

Konstytucyjny wymóg ochrony praw lokatorów powinien być zrównoważony z inną ochroną gwarantowaną w Konstytucji, tj. z wymogiem ochrony własności, zawartym w art. 21 i 64 Konstytucji RP. Należy podkreślić, że prawo własności nie jest prawem absolutnym. Jak podkreślono w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, we współczesnych systemach prawnych – bez względu na model ustrojowy państwa lub charakter polityki prowadzonej przez państwo czy tradycje respektowania wolności i praw człowieka – dominująca część prawa dotyczy różnego rodzaju interwencji państwa w sferę szeroko pojmowanego prawa własności (*vide* wyrok TK z dnia 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07). W związku z tym wskazano, iż: „(...) ocena wszelkich regulacji dotyczących prawa własności nie sprowadza się (...) do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane” (*vide* wyrok TK z dnia z dnia 12 stycznia 1999, sygn. akt P 2/98). Możliwość ustanawiania, z zachowaniem prawem przewidzianych wymogów, ograniczeń dotyczących treści i zakresu ochrony prawa własności wynika z akceptowanego powszechnie zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przekonania, że własność pełni także określone funkcje społeczne. Wprawdzie Konstytucja RP nie formułuje wprost – jak czyni to przykładowo ustawa zasadnicza RFN – zasady: „własność zobowiązuje”, niemniej ma ona bez wątpienia podstawę w zasadzie solidaryzmu społecznego (art. 20 Konstytucji). W orzecznictwie Trybunału wielokrotnie podkreślano, że: „(...) własność rodzi nie tylko uprawnienia, ale i obowiązki, zwłaszcza obowiązki legitymowane nakazami interesu publicznego (...). Prawo własności służy nie tylko ochronie autonomii i samorealizacji jednostki, ale pełni również szereg funkcji ogólnospołecznych” (*vide* wyrok TK z 5 listopada 1997 r., K 22/97, wyrok z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98; wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00).

Komisja zwraca uwagę, że reglamentacji ustawowej podlegają najemcy lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego (własność komunalna) oraz najemcy lokali nie wchodzących w te zasoby. Zgodnie z art. 1 u.o.p.l. ustawa ta reguluje zasady i formy ochrony praw lokatorów oraz zasady gospodarowania mieszkaniowym

zasobem gminy. Ustawa przyjęła postać unormowania uniwersalnego w tym sensie, że reguluje zasady i formy ochrony wszystkich lokatorów, zarówno z zasobów mieszkaniowych gmin, innych jednostek samorządu terytorialnego, Skarbu Państwa, spółdzielni mieszkaniowych, zakładów pracy i osób fizycznych. W świetle art. 3 ust. 3 u.o.p.l., nie jest wykluczone zastosowanie innych ustaw regulujących ochronę praw lokatorów, jeśli są one korzystniejsze dla lokatora. Takie postanowienie zawarte we wskazanej ustawie oznacza przyjęcie minimalnego standardu ochrony lokatora; możliwe jest zaś stosowanie przepisu przewidującego dalej idące instrumenty ochronne. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19 października 2007 r. (sygn. akt I CNP 66/07, Lex nr 861680) wskazał, iż: „(...) ustawę z 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego stosuje się w zasadzie do wszystkich stosunków prawnych uprawniających lokatora do używania lokalu mieszkalnego, z wyjątkami wyraźnie określonymi w ustawie (art. 1a i 3). Wyłącznie zaś do mieszkaniowego zasobu gminy stosuje się tylko te przepisy ustawy, z których wyraźnie to wynika (art. 4, 8 i 20-25 oraz dotyczące publicznego zasobu mieszkaniowego art. 6f, 7 i 14 ust. 7)”. Z kolei w postanowieniu z dnia 21 grudnia 2006 r. (sygn. akt III CZ 90/06, Lex nr 610091) Sąd Najwyższy zauważył, że „(...) uprawnienie do mieszkania, ze względu na swe funkcje, wiąże się z prawami osobistymi, tj. godnością człowieka, ponieważ radykalną alternatywę posiadania mieszkania stanowi bezdomność. W określonych wypadkach osobisty charakter uprawnienia może mieć dominujące znaczenie, np. w razie rozstrzygnięcia o prawie do lokalu socjalnego. W każdym jednak wypadku prawo do mieszkania ma również walor ekonomiczny, gdy jako dobro zbywalne, a przynajmniej ekwiwalentne może być nabyte za pieniądze. Dlatego prawne postacie władania lokalem mieszkalnym podlegające ochronie, związane z innymi prawami rzeczowymi lub obligacyjnymi (najem) uznawane są za prawa majątkowe”.

Zgodnie z art. 19 u.o.p.l. do ochrony praw lokatora do używania lokalu stosuje się odpowiednio przepisy o ochronie własności. Z powyższego wynika zatem, że najemcy przysługuje taka sama ochrona prawna do używania lokalu jak właścicielowi lokalu. Ochrona taka obejmuje zarówno najemców lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, jak i najemców lokali nie należących do tej kategorii. Do chwili ustania stosunku najmu najemca ma wyłączne uprawnienie do korzystania z rzeczy, z wyłączeniem nawet samego wynajmującego. Nie może on na przykład wejść do lokalu i nakazać najemcy jego natychmiastowe opuszczenie. Nie mogą tego zrobić także osoby trzecie, nie mające żadnych praw do lokalu. Najemca jest chroniony przez prawo tak jak prawowity właściciel i



ma prawo korzystać z rzeczy w sposób wyłączny i niezakłócony. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 19 lutego 2002 r. (sygn. akt: IV CKN 769/00) i z dnia 28 listopada 1975r., (sygn. akt III CRN 224/75): „(...) najemcy przysługuje ochrona wypływająca z odpowiedniego zastosowania środków właściwych dla ochrony prawa własności właściciela rzeczy. Jediną przesłanką skuteczności tej ochrony jest istnienie uprawnienia do używania lokalu, które jest skuteczne w stosunku do osób trzecich, jak i w stosunku do samego wynajmującego”.

**5.3.** Zdaniem Komisji sytuacja lokatorów kamienicy przy ul. Poznańskiej 14 w Warszawie w następstwie wydania decyzji reprivatyzacyjnej radykalnie się pogorszyła w wielu aspektach faktycznych i prawnych:

1. najemcy lokali komunalnych stracili swój dotychczasowy status stając się stroną umów cywilnoprawnych z nabywcą nieruchomości;

2. czynsz najmu lokali mieszkalnych został znacznie podwyższony, wbrew woli najemców. Brak możliwości terminowego regulowania zawyżonych opłat spowodował zadłużenie, które wraz z narastającymi odsetkami stało się podstawą do zainicjowania przez nabywców nieruchomości postępowań sądowych o zapłatę i o eksmisję z lokalu mieszkalnego – dowód zeznania świadka R M J N „A T oraz A: K na rozprawie administracyjnej w dniu 30 sierpnia 2017 r.;

3. trudna sytuacja finansowa najemców lokali spowodowała, że stali się oni przedmiotem szantażu, który zmierzał do zmuszenia ich do „dobrowolnego” opuszczenia lokalu mieszkalnego w zamian za umorzenie zaległości czynszowych i wycofanie sprawy sądowej o eksmisję, albo kontynuację wymienionych postępowania i konieczność przymusowego opuszczenia i opróżnienia lokalu mieszkalnego oraz uregulowania całej zaległości wraz z odsetkami i kosztami postępowania;

4. prowadzenie przez nabywcę nieruchomości prac remontowych w sposób wykraczający poza normalne standardy tych pracy służyło wywieraniu nacisku na najemców lokali mieszkalnych w celu doprowadzenia do ich „dobrowolnego” opuszczenia lokali mieszkalnych. Takie działanie wywoływało stres, ale także poczucie zagrożenia u lokatorów. W przedmiotowej sprawie uciążliwość prac remontowych wykraczała zdecydowanie poza normy społecznie akceptowalne. Niszczone były nie tylko ściany, klatki schodowe oraz skrytki pocztowe (vide zeznania A T „R M „), ale również cała społeczność mieszkańców i lokatorów kamienicy przy Poznańskiej 14. Najemcy lokali mieszkalnych stali się adresatami bezpośrednich gróźb.

Taktyka właścicieli nieruchomości wymierzona była na wywołanie wśród mieszkańców kamienicy strachu i zniechęcenia oraz presji do jej opuszczenia. Powyższe działania naruszały poczucie bezpieczeństwa i miru domowego, bowiem prawo do nieskrępowanego zamieszkania bez obawy i strachu o przyszłość stanowi podstawowe prawo podmiotowe każdego obywatela i korzysta z ochrony. Czynności podejmowane przez nabywców nieruchomości za pośrednictwem zatrudnionych pracowników, wymierzone wobec lokatorów – niektórych w bardzo podeszłym wieku – godzą w zasady współżycia społecznego, naruszają przy tym interes publiczny, bowiem zgodnie z tym ostatnim państwo chroni prawa i wolności jednostki, a jakiegokolwiek ich ograniczenie winno wynikać z podstawy ustawowej. Normatywnej podstawy do zastraszania, nękania i wywierania psychicznej presji wobec mieszkańców nie stanowią ani przepisy wymienionej ustawy o ochronie lokatorów, ani przepis k.c. ani żadne inne regulacje prawne. Warto także wskazać, że wymieniona ustawa o ochronie lokatorów szczególną ochroną obejmuje osoby w wieku powyżej 75 lat wskazując w art. 11 ust. 12, że jeżeli lokatorem - któremu właściciel wypowiedza stosunek prawny nie później niż na 3 lata naprzód, na koniec miesiąca kalendarzowego, gdy właściciel zamierza zamieszkać w należącym do niego lokalu - jest osoba, której wiek w dniu otrzymania wypowiedzenia przekroczył 75 lat i po upływie terminu wypowiedzenia nie będzie posiadała tytułu prawnego do innego lokalu, w którym może zamieszkać, ani nie ma osób, które zobowiązane są wobec niej do świadczeń alimentacyjnych, to wypowiedzenie staje się skuteczne dopiero w chwili śmierci lokatora.

W ocenie Komisji, wymienione wyżej działania obecnego właściciela było niezgodne z prawem. Stosowanie nacisku finansowego wobec lokatorów przy ulicy Poznańskiej 14 stało w rażącej sprzeczności z zasadą ochrony interesu społecznego. O jego skuteczności świadczy fakt, że w budynku pozostało jedynie 11 najemców lokali mieszkalnych. Po przejęciu kamienicy przez nowych właścicieli doszło do zniszczenia społeczności mieszkańców kamienicy przy Poznańskiej 14. Część z nich rezygnowała z mieszkania, nie mogąc znieść psychicznie i fizycznie działań ze strony nabywców nieruchomości. Wskazane okoliczności potwierdzając zeznania świadków, a przede wszystkim świadka R. M., który zeznał: „Była pani też, która no też już jak gdyby zrezygnowała z tego mieszkania bo też nie była w stanie tego znieść czy w ogóle psychicznie i fizycznie to wytrzymać (...) Osoba w wieku 90 lat gdzieś teraz już, tak (...) Tam jest profesor, który brał udział w Powstaniu Warszawskim. Walczył Lwowska-Koszykowa”.



Zasady zmiany wysokości stawek czynszu reguluje art. 8a ust. 4 u.o.p.l. Po otrzymaniu wypowiedzenia dotychczasowej wysokości czynszu, najemca może zażądać od wynajmującego podania przyczyny podwyżki i jej kalkulacji. Wynajmujący, ma obowiązek przedstawić w formie pisemnej, w terminie 14 dni od dnia otrzymania tego wezwania, żądane przez najemcę dane. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 5 lutego 2010 r., sygn. akt III CZP 130/09: „(...) Kalkulacja podwyżki czynszu powinna zawierać wskazanie sposobu obliczenia tego z jego składników, który stanowi podstawę wypowiedzenia dotychczasowej wysokości czynszu”.

Obowiązek przedstawienia przez wynajmującego wskazanego wyżej pisemnego uzasadnienia podwyżki w 14-dniowym terminie jest obwarowany rygorem nieważności samej podwyżki. W razie otrzymania żądanych danych najemca może następnie, zgodnie z art. 8a ust. 5 u.o.p.l., w ciągu 2 miesięcy od dnia wypowiedzenia wysokości czynszu zakwestionować podwyżkę wnosząc do sądu pozew o ustalenie, na podstawie przepisów art. 8a ust. 4a-4e, że podwyżka jest niezasadna albo jest zasadna, lecz w innej wysokości. Udowodnienie zasadności podwyżki ciąży wówczas na właścicielu. Lokatorzy w styczniu 2016 r. zaskarżyli podwyżkę czynszu z 14,70 zł do 25 zł do sądu cywilnego. W przypadku zakwestionowania podwyżki najemca jest obowiązany, zgodnie z art. 8a ust. 6a pkt 2 u.o.p.l., uiszczać czynsz w dotychczasowej wysokości do dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu kończącego postępowanie w sprawie. W przypadku jednak uznania przez sąd podwyżki wysokości czynszu za zasadną, choćby w innej wysokości niż wynikająca z wypowiedzenia, to obowiązkiem najemcy jest, stosownie do treści art. 8a ust. 6b u.o.p.l., zapłata kwoty odpowiadającej różnicy między podwyższonym a dotychczasowym czynszem, za okres od upływu terminu wypowiedzenia.

**Sposób działania właściciela nieruchomości polegająca na bezzasadnym podwyższeniu czynszu, wywieraniu presji procesów sądowych wobec narastających zadłużeń, przy istnieniu sporu co do podstaw i zasadności ich podwyższania, uruchomiła mechanizm tzw. „hodowania długów”, który stosowano wobec wszystkich lokatorów. Zdaniem Komisji za wyjątkowo niemoralne oraz rażąco naruszające interes społeczny uznać należy praktyki polegające na próbie wymuszenia opróżnienia lokalu przez osoby mające ponad 90 lat oraz walczące w Powstaniu Warszawskim, a także na inne osoby w podeszłym wieku, które z uwagi na ich stan zdrowia nie chciały opuszczać wynajmowanego przez dziesięciolecia mieszkania.**



Swoisty mechanizm „hodowania długów” był stosowany także wobec pozostałych współwłaścicieli lokali mieszkalnych i współużytkowników wieczystych, ponieważ spółki Jowisz nie płaciły należności na rzecz Wspólnoty Mieszkaniowej Poznańska 14. Według przedstawicieli Wspólnoty Mieszkaniowej: „Każdego miesiąca Administrator borykał i boryka się z trudnościami w opłacaniu faktur, ponieważ właściciele lokali wyodrębnionych, czyli nasza mniejszość, jak już napomknęliśmy wcześniej, byli i są zmuszeni utrzymywać całą kamienicę w tym także mieszkańców lokali komunalnych obecnie należących do spółki Jowisz”. Krytyczny moment przypadł na koniec zeszłego roku, kiedy to kamienica ryzykowała brakiem ciepłej wody i ogrzewania, a zadłużenie spółek i ich prezesa we wrześniu zeszłego roku wynosiło niemal pół miliona zł”.

W ocenie Komisji formy wywierania presji i nacisku wobec najemców – właścicieli lokali mieszkalnych były różnorodne. Zaliczyć od nich należy zastraszanie, nękanie lokatorów, bezzasadne podwyższanie czynszu, wykonywanie prac remontowych w celu uniemożliwienia mieszkańcom „normalnego” zamieszkiwania, szantażowanie „drugim Wołyniem”, presją narastającego zadłużenia, procesów sądowych i egzekucji komorniczych. Wskazane działania stanowią ewidentny objaw psychicznego nękania w celu doprowadzenia do dobrowolnego opuszczenia lokalu mieszkalnego z uwagi na brak możliwości korzystania zgodnie z zasadami współżycia społecznego w zajmowany lokali. Opóźnienia w płatnościach na rzecz Wspólnoty Mieszkaniowej Poznańska 14 mogło skutkować odcięciem dostępu do centralnego ogrzewania dla wszystkich mieszkańców kamienicy, w tym również tych, którzy mieli ponad 90 lat (*vide* zeznania R. M. oraz A. T.). Trudno sobie wyobrazić los ludzi, którzy są w podeszłym wieku i nie mają możliwości ogrzania swego mieszkania. Działanie takie mogło skutkować narażeniem zdrowia i życia mieszkańców przedmiotowej kamienicy, co z pewnością narusza rażąco interes społeczny.

O rozmiarze działań właściciela wobec mieszkańców nieruchomości przy ulicy Poznańskiej świadczą okoliczności porównania sytuacji, w której się oni znaleźli przez pracowników właściciela do „drugiego Wołynia” (dowód: zeznania świadka R. M.). Świadek w sposób wiarygodny opisał sytuację oraz stan emocjonalny lokatorów. Zeznał: „Ja czułem, ja czułem i to jest fakt, ja po prostu taką informację dostałem, że jeden z pracowników zwrócił się do mnie w ten sposób, że chciałbym tak jak było w „Wołyniu” czy „Wołyń”. To wiem, że na pewno film wchodził na ekrany”. Także pozostali świadkowie potwierdzili wskazywane przez świadka R. M. okoliczności. Świadek J. N., wskazała, że do jej mieszkania włamano się, a raz próbowano się włamać.

Świadek A. T. zeznała: „Przedstawiciel J. ... się z nami spotkał. Świadcami był M. S. J. i Ś. P. K. My mamy tę rozmowę nagraną. Ona jest przeniesiona na komputer. Pan mecenas powiedział, że mają bardzo dobre układy z Urzędem Miasta Stołecznego Warszawy i oni nam załatwią mieszkania i nie będziemy poszkodowani. Gdy powiedziałam im, że może my nie chcemy się stąd wyprowadzać, usłyszałam: To my Was stąd wyprowadzimy...” (dowód zeznania świadka A. T.).

O rażącem naruszenie interesu społecznego świadczy również stanowisko wyrażone w piśmie z dnia 30 sierpnia 2017 r. przez M. S. z oraz J. S. reprezentujących Członków Wspólnoty Poznańska 14 (dowód: wyjaśnienia M. S. i J. S.).

Komisja podkreśla, że również w ocenie Społecznej Rady (opinia nr 4 z 31 sierpnia 2017 r.) wydanie decyzji reprivatyzacyjnych doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym poprzez:

1. bezprawne uchylene się przez m.st. Warszawa od wykonania umów najmu z najemcami lokali mieszkalnych i użytkowych w budynku przy ul. Poznańskiej 14;
2. bezprawne pozbawienie najemców możliwości korzystania z nabytego zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa najmu komunalnego i ich uprzedmiotowienie poprzez pozbawienie udziału w postępowaniu oraz przekazanie jak żywy inwentarz wraz z budynkiem nowym właścicielom;
3. pozbawienie możliwości kontroli sądowej i społecznej zwrotu w drodze pominięcia właścicieli i najemców w postępowaniu zwrotowym;
4. doprowadzenie do uszczuplenia zasobów komunalnych m. st. Warszawy o majątek znacznej wartości;
5. nieuzasadnione przekazanie komunalnej części budynku przy ul. Poznańskiej 14 osobom nieuprawnionym;
6. szkody, których doznali najemcy lokali komunalnych;
7. szkody, których doznali właściciele lokali;
8. przekształcenia i zniszczenia w substancji budynku, który znajduje się w Gminnej Ewidencji Zabytków.

W ocenie Komisji przedstawione wyżej okoliczności faktyczne poparte zeznania świadków i wyjaśnieniami uczestników, a także mające swe odzwierciedlenie w pozostałym materiale dowodowych wskazują jednoznacznie, że działania właściciela rażąco godziły w



interes społeczny poprzez naruszenie interesu najemców lokali mieszkalnych w budynku przy ulicy Poznańskiej 14 w Warszawie.

**5.4.** W chwili wydania decyzji reprivatyzacyjnej w nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14 znajdowało się 35 lokali mieszkalnych: lokatorskich i własnościowych oraz 5 lokali użytkowych (protokół przekazania-przejęcia z dnia 4 października 2013 r.). Istota stosunku najmu lokalu należącego do gminnego zasobu mieszkaniowego polega na zwiększonej ochronie sytuacji prawnej najemcy w porównaniu do zwyczajnej strony umowy najmu. Kwestia zbycia nieruchomości w trakcie trwania stosunku prawnego najmu lokalu mieszkalnego uregulowana została w art. 678 k.c., zgodnie z którym w razie zbycia rzeczy najętej w czasie trwania najmu nabywca wstępuje w stosunek najmu na miejsce zbywcy; może jednak wypowiedzieć najem z zachowaniem ustawowych terminów wypowiedzenia.

Zbycie rzeczy najętej w znaczeniu przyjętym w art. 678 § 1 k.c. obejmuje przeniesienie własności rzeczy najętej (odpłatne albo nieodpłatne, w tym również w związku z nabyciem własności nieruchomości w drodze licytacji; zob. art. 1002 k.p.c. oraz art. 108 Prawo upadłościowe, z zastrzeżeniem szczególnej sytuacji prawnej rzeczy ruchomych – zob. art. 879 k.p.c. oraz art. 313 ust. 1 Prawo upadłościowe), a także przeniesienie użytkowania wieczystego wynajmowanej nieruchomości na rzecz osoby trzeciej (zob. H. Ciepła (w:) J. Gudowski, *Komentarz, t. III, cz. 2*, 2013, uwagi do art. 678 k.c.; Z. Radwański (w:) *System prawa cywilnego, t. III, cz. 2*, s. 286);

Regulacja zawarta w art. 678 k.c. ma charakter wyjątkowy, co oznacza, że nie jest dopuszczalna jego rozszerzająca wykładnia. Dla wstąpienia w stosunek najmu konieczne jest, aby nabywca rzeczy nabył ją w drodze czynności prawnej, co wyraźnie wynika ze sformułowania „w razie zbycia rzeczy”. W orzecznictwie wskazuje się, że „tej wyjątkowej formuły kodeksowej, na podstawie której nabywca, nie zawierając sam umowy, wstępuje w stosunek najmu lub dzierżawy istniejący w dacie zbycia rzeczy, nie można interpretować rozszerzająco”. Nie można także ich rozciągać na inne sytuacje prawne, u podstaw których nie leży czynność prawna w postaci „zbycia” (zob. wyrok SN z dnia 23 marca 2006r., IV CSK 119/05, Lex nr 369413).

Dokonując analizy sytuacji prawnej najemców lokali mieszkalnych w kontekście wydania decyzji reprivatyzacyjnej z dnia \_\_\_\_\_ r., decyzji zmieniającej z dnia \_\_\_\_\_ r. oraz umowy o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste z dnia \_\_\_\_\_ r. i umowy sprzedaży prawa użytkowania wraz z prawem własności budynku należy rozważyć, czy każde z wymienionych wyżej zdarzeń prawnych mieści się w kategorii

„zbycia”, o której mowa w art. 678 k.c. Dla możliwości zastosowania zasady kontynuacji trwania stosunku najmu konieczna jest czynność prawna z postaci zbycia. Szczególna regulacja art. 7 dekretu zerwała z podstawą zasadą prawa cywilnego związania nieruchomości budynkowej i gruntowej w ten sposób, że zachowując prawo własności budynkowej na rzecz dotychczasowego właściciela *ex lege* spowodowała przejście prawa własności gruntowej na rzecz Skarbu Państwa. Skutek prawny decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia ..... r. o stwierdzeniu nieważności orzeczenia administracyjnego („*ex tunc*”) spowodował stan prawny w postaci rozdzielenia obu tych praw – własności budynkowej (która przysługiwała spadkobiercom właścicieli) i własności gruntowej (przysługującej gminie). Zgodnie z art. 31 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2017 r. poz. 2147, z późn. zm., dalej: u.g.n.) oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej zabudowanej następuje z równoczesną sprzedażą położonych na tej nieruchomości budynków i innych urządzeń Przepis art. 678 § 1 k.c. jest jedynie podstawą podmiotowego przekształcenia stosunku najmu bez modyfikacji pierwotnej jego treści.

W ocenie Komisji, Prezydent m.st. Warszawy, wydając decyzję z dnia ..... r. bezzasadnie pominął fakt istnienia umów najmu w odniesieniu do lokali komunalnych. Był on bowiem jednocześnie stroną tj. „wynajmującym” w ramach stosunku najmu. Z umowy najmu lokalu mieszkalnego wynikały dla stron wzajemne prawa i obowiązki. Do obowiązków wynajmującego należało m.in. zapewnienie najemcy lokalu mieszkalnego do używania na zasadach określonych umową.

Zgodnie z art. 659 § 1 k.c., przez umowę najmu wynajmujący zobowiązuje się oddać najemcy rzecz do używania przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a najemca zobowiązuje się płacić wynajmującemu umówiony czynsz. Stawki czynszu dla lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy ustalane są uchwałą nr XLVIII/1303/2012 Rady m.st. Warszawy z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Stołecznego Warszawy na lata 2013-2017 (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2013 r. poz. 5). Na podstawie tej uchwały zostało wydane przez Prezydenta m.st. Warszawy zarządzenie nr 5615/2014 z dnia 21 lutego 2014 r. w sprawie ustalenia stawek czynszu za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej w lokalach mieszkalnych. W § 1 tego zarządzenia ustalono stawkę bazową czynszu – 7,39 zł za najem 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych, których właścicielem jest Miasto Stołeczne Warszawa. Dodatkowo, zgodnie z art. 7 ust. 2 w zw. z ust. 1 u.o.p.l. w lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia



odpowiednio uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zarządzenia wojewody lub uchwały organu wykonawczego państwowej osoby prawnej, stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach.

Na skutek wydania decyzji reprivatyzacyjnej nastąpiło faktyczne przekazanie budynku na rzecz jej beneficjentów.

Zauważyć należy, że problematyczna pozostaje kwestia, czy wskutek wydania decyzji reprivatyzacyjnej nastąpiła zmiana w płaszczyźnie podmiotowej stosunku najmu lokalu. Jak wynika bowiem w decyzji oraz umowy o oddaniu w użytkowanie wieczyste jej przedmiotem była jedynie nieruchomości gruntowa. Komisja zauważa, że oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste następuje wraz z jednoczesną sprzedażą znajdujących się na nim budynków. W przedmiotowej sprawie, wskutek szczególnej regulacji Dekretu oraz stwierdzenia nieważności decyzji o oddaleniu wniosku dekretowego prawo do gruntu i do budynku przysługiwało różnym podmiotom. W tym kontekście budzi poważne wątpliwości prawne możliwość jednoczesnej sprzedaży nieruchomości budynkowej przez Prezydenta m.st. Warszawy wraz z prawem użytkowania wieczystego do gruntu, skoro własność budynku przysługiwała spadkobiercom pierwotnych właścicieli. Zakres właściwości Komisji nie pozwala na ocenę ważności umowy, dlatego też powyższa kwestia została jedynie zasygnalizowana w kontekście zasady kontynuacji umowy najmu.

Sytuacja prawna najemców lokali uległa zmianie, pomimo kontynuacji umowy najmu z nabywcą na podstawie art. 678 k.c. Stracili oni bowiem status najemców lokali komunalnych i przysługujących im z tego tytułu uprawnień. Fakt posiadania statusu najemcy komunalnego – w świetle art. 20 ust. 2 u.p.o.l. – nie oznacza tej samej sytuacji prawnej co innych najemców lokali mieszkalnych. Działania m.st. Warszawy w postaci ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz beneficjentów naraziło najemców na szkodę majątkową i niemajątkową. O zaistnieniu szkody majątkowej świadczy niewątpliwie fakt podniesienia przez nabywcę nieruchomości stawek czynszu. Pomimo tego, że zaproponowane stawki czynszu mieściły się w granicach dopuszczalnych prawem, to jednak spowodowały znaczny uszczerbek majątkowy u najemców lokali. Różnica zatem pomiędzy stawkami określonymi w zarządzeniu Prezydenta m.st. Warszawy a stawkami czynszu ustalonymi przez nabywcę nieruchomości stanowi szkodę lokatorów.

Umowa najmu ze swej istoty ma charakter trwały i ciągły. Jej strony mają prawo oczekiwać, że sytuacja prawna ukształtowana umową nie będzie ulegała zmianie w trakcie jej

trwania. Istota najmu wyraźnie wynika z treści art. 676 k.c. i art. 692 k.c., które formułują zasadę kontynuacji w przypadku zbycia przedmiotu najmu i wyłączają możliwość wypowiedzenia umowy przez nowego właściciela wobec najemców lokali mieszkalnych.

Wydanie decyzji reprivatyzacyjnej spowodowało utratę przez dotychczasowych najemców lokali komunalnych prawa pierwszeństwa określonego w art. 34 u.g.n. W przypadku zbywania nieruchomości osobom fizycznym i prawnym pierwszeństwo w ich nabyciu przysługuje między innymi najemcom lokali mieszkalnych w przypadku kiedy uprawniony organ administracji publicznej zdecyduje się na zbycie nieruchomości (por. art. 4 pkt 3b u.g.n.; wyrok NSA z 7 października 2008 r., I OSK 856/08, ONSAiWSA 2009, nr 4, poz. 80), w stosunku do której jednemu z podmiotów przysługuje prawo pierwszeństwa, powinien przeprowadzić procedurę określoną w art. 34 u.g.n. Prawo pierwszeństwa w nabyciu powoduje eliminację innych podmiotów ubiegających się o tę samą nieruchomość (por. uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 23 lipca 1992 r., III CZP 62/92, OSNCP 1992, nr 12, poz. 214).

**W ocenie Komisji, Prezydent m.st. Warszawy, wydając decyzję reprivatyzacyjną, jako wynajmujący, powinien zagwarantować najemcom lokali komunalnych kontynuację ich sytuacji prawnej w ramach zawartej przez gminę umowy najmu. Mając na względzie możliwość jej pogorszenia Miasto Stołeczne Warszawy powinno podjąć działania i środki w celu zabezpieczenia sytuacji prawnej lokatorów. Utrata statutu najemcy lokalu komunalnego spowodowała, że stali się oni najemcami lokalu na wolnym rynku. Oznaczało to pozbawienie ich ochrony przysługującej przepisów prawa miejscowego tj. uchwały w zakresie stawek czynszu, możliwości obniżki czynszu z uwagi na trudną sytuację materialną, możliwości korzystania z prawa pierwszeństwa, ewentualnych bonifikat z tytułu wykorzystania prawa pierwszeństwa. Wydając decyzję reprivatyzacyjną gmina podjęła ryzyko powstania w przyszłości roszczeń odszkodowawczych ze strony lokatorów wynikających zarówno z deliktu, jak i z umów najmu lokali komunalnych.**

Zgodnie z treścią art. 417 k.c. za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Na podstawie art. 471 k.c. dłużnik obowiązany jest do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi.



Komisja podziela stanowisko wyrażone przez Społeczną Radę w opinii nr 4 z 31 sierpnia 2017 r. w kwestii odpowiedzialności Prezydenta m.st. Warszawy za pozbawienie prawa do lokalu komunalnego mieszkańców kamienicy przy ul. Poznańskiej 14. Społeczna Rada podkreśliła, że obecnie brak jest podstaw prawnych, by przyjąć, że w wyniku wydania decyzji reprivatyzacyjnej umowy najmu komunalnego wygasają lub przeszły również rzecz beneficjenta decyzji zwrotowej. Miasto Stołeczne Warszawa jest zobowiązane do ich wykonania i do naprawienia szkód związanych z ich niewykonaniem od lat. Najemcy - obywatele - mają prawo oczekiwać od podmiotu publicznego wykonania zaciągniętych zobowiązań oraz naprawienia szkody za ich niewykonanie. Restytucja mienia (tam gdzie istotnie restytucja ma miejsce) powinna nastąpić według stanu z chwili zaboru mienia (czyli bez obciążeń w postaci zawartych umów najmu). Działanie Miasta, polegające na zwrocie nieruchomości obciążanych umowami najmu napędza tworzenie biznesu „czyścicieli kamienic”.

Komisja zwraca uwagę, że Sąd Najwyższy uznał wartość majątkową umowy najmu komunalnego w uchwale z dnia 24 maja 2002 r. sygn. akt III CZP 28/02: „Wartość prawa najmu lokalu komunalnego, objętego podziałem majątku wspólnego, stanowi różnica między czynszem wolnym a czynszem regulowanym, z uwzględnieniem - w konkretnych okolicznościach sprawy - okresu prawdopodobnego trwania stosunku najmu”. Z kolei w uzasadnieniu tej uchwały podniesiono, że: „(...) wartość prawa najmu jest określana przez wartość, jaką dla najemcy przedstawia możliwość korzystania z przedmiotu najmu, a więc że prawo najmu lokalu jest warte tyle, ile dla najemcy warta jest możliwość korzystania z tego lokalu, z uwzględnieniem ograniczeń wynikających zarówno z treści samego stosunku najmu, jak i ze zdarzeń prawnych kreujących ten stosunek prawny. Ponieważ prawo najmu lokalu komunalnego nie jest przeznaczone do obrotu, przy ustalaniu wartości tego prawa nie może być pomocna jego wartość rynkowa, lecz konieczne staje się odwołanie do przeciętnego czynszu rynkowego, który musiałby zapłacić zainteresowany korzystaniem z takiego lokalu mieszkalnego. Czynsz taki, stanowiący ekwiwalent możliwości korzystania z przedmiotu najmu, jest jedynym słusznym miernikiem wartości prawa przysługującego najemcy mieszkalnego lokalu komunalnego. Realną wartość prawa najmu wyraża więc wysokość czynszu rynkowego, będącego ekwiwalentem możliwości korzystania z lokalu”. Takie stanowisko, Sąd Najwyższy potwierdził w uchwale z dnia 9 maja 2008 r. (sygn. III CZP 33/08). Orzeczenie to wyznacza także względnie spójną linię orzeczniczą sądów powszechnych. Metoda wyceny wartości prawa najmu jest zatem taka, że ustalamy przez

biegłego wysokość czynszu w wypadku wolnorynkowego najmu danego mieszkania, odejmujemy od tego czynsz żądany przez gminę, a różnicę mnożymy przez przewidywany czas dalszego trwania najmu. Pod tym ostatnim pojęciem, skoro umowa jest zawierana na czas nieoznaczony, w zasadzie należałoby rozumieć średni okres przewidywanego dalszego życia osoby otrzymującej prawo najmu, ustalany za pomocą oficjalnej tabeli stosowanej przez ZUS, wszelkie inne okoliczności skutkujące zakończeniem umowy najmu są bowiem niemożliwe do przewidzenia, nie można więc zakładać, że nastąpią.

Uznając własność jako prawo bezwzględne podlegające ochronie za podstawową i konstytucyjną zasadę prawa – w ocenie Komisji – **reprywatyzacja nie może stać w kolizji z koniecznością ochrony podstawowych praw i wolności obywatelskich**, zwłaszcza że, zgodnie z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Ewentualna kolizja wskazanych praw podmiotowych powinna być rozstrzygana z uwzględnieniem nie tylko indywidualnego interesu beneficjentów decyzji reprywatyzacyjnych, ale przede wszystkim z koniecznością ochrony interesu jednostki i interesu społecznego. Tylko właściwa równowaga pomiędzy wymienionymi zasadami pozwoli na realizację zasady demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP).

**5.5.** Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej okoliczności faktyczne i prawne Komisja stwierdziła, że w badanym przypadku przedmiotowa decyzja Prezydenta m.st. Warszawy doprowadziła do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym. W rezultacie doszło do zaistnienia przesłanki z art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., znajdującego oparcie w przedstawionych powyżej normach konstytucyjnych.

## **6. Podstawy uchylenia decyzji reprywatyzacyjnej**

**6.1.** Komisja, dostrzegając powyższe nieprawidłowości, uznała, że decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia \_\_\_\_\_ r., nr \_\_\_\_\_, powinna zostać uchylona w całości.

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

- 1) utrzymuje w mocy decyzję reprywatyzacyjną albo



2) uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości albo części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy, albo

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

4) w razie, gdy decyzja reprivatyzacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne, stwierdza wydanie tej decyzji z naruszeniem prawa i wskazuje okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić, albo

5) umarza postępowanie rozpoznawcze.

W myśl zaś art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4, jeżeli:

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

2) decyzja reprivatyzacyjna została wydana w wyniku przestępstwa;

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

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

5) stroną postępowania o wydanie decyzji reprivatyzacyjnej była osoba, która nie była osobą uprawnioną w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu, lub przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej było rażąco sprzeczne z interesem społecznym, w szczególności jeżeli nastąpiło w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej;

6) wydanie decyzji reprivatyzacyjnej doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym lub skutków sprzecznych z celem, dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste, w szczególności do zastosowania uporczywie lub w sposób istotnie utrudniający korzystanie z lokalu w nieruchomości warszawskiej groźby bezprawnej, przemocy wobec osoby lub przemocy innego rodzaju w stosunku do osoby zajmującej ten lokal;

7) decyzja reprivatyzacyjna została wydana pomimo przyznania, na podstawie przepisów odrębnych, świadczenia w związku z przejściem własności nieruchomości;

8) decyzja reprivatyzacyjna dotyczy osoby prawnej powstałej przed dniem 1 września 1939 r., której akcje lub udziały objęto w sposób niezgodny z prawem.

**6.3.** Według Komisji, w sprawie zostały zrealizowane przesłanki z art. 30 ust. 1 pkt.: 3, 4, 5, 6 i 7 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Po pierwsze, Prezydent m. st. Warszawy w sposób rażąco naruszył przepisy praw: art. 7 w związku z art. 77 § 1 k.p.a. w związku z art. 7 ust. 1 dekretu. Prezydent m. st. Warszawy ustalił nieprawidłowy krąg osób uprawnionych do skutecznego wystąpienia z wnioskiem o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w udziale wynoszącym 0,6307 części nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14. Po drugie, w rozpoznawanej sprawie zostało przyznane wnioskodawcy dekretemu – J W – świadczenie na mocy układu pomiędzy Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii, dotyczący załatwienia spraw finansowych. Ponadto spadkobiercy po przedwojennych właścicielach przedmiotowej nieruchomości, A W przyznano odszkodowanie na mocy międzynarodowego układu odszkodowawczego z dnia 16 lipca 1960 r. zawartego między Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki i Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Po trzecie, w niniejszej sprawie pojawiły się nowe okoliczności w związku z wydaniem przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzji z dnia . r., w której dokonało zmiany – w stosunku do decyzji tego organu z dnia r. – zakresów przedmiotowych, w jakich: po pierwsze, stwierdzono nieodwracalne skutki prawne wywołane przez orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia - r., a po drugie, stwierdzono nieważność tego orzeczenia. Po trzecie, w badanej sprawie przeniesienie roszczeń do nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14 w Warszawie było rażąco sprzeczne z interesem społecznym, gdyż roszczenia te zostały w dniu 7 października 2013 r. przeniesione w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości tej nieruchomości. Po piąte, wydanie decyzji reprivatyzacyjnej doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym, tzn. do zastosowania uporczywie lub w sposób istotnie utrudniający korzystanie z lokalu w nieruchomości warszawskiej groźby bezprawnej lub przemocy w stosunku do osoby zajmującej ten lokal.

**6.4.** Z powyższych względów Komisja uznała, że decyzja reprivatyzacyjna podlega uchyleniu. Należy przy tym wyjaśnić, że dla wzruszenia decyzji reprivatyzacyjnej



wystarczające było stwierdzenie tylko jednej przesłanki uregulowanej w art. 30 ust. 1 powołanej ustawy. W niniejszej sprawie za uchyleniem decyzji reprivatyzacyjnej przemawiało jednak więcej powodów, co zostało wykazane powyżej.

## 7. Rozpoznanie wniosku dekretowego przez Komisję

7.1. Mając na uwadze skutki, jakie zostały wywołane przez decyzję reprivatyzacyjną oraz stwierdzoną przez Komisję jej wadliwość, Komisja stojąc na straży interesu publicznego (art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.) stwierdziła, że ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14 nie jest dopuszczalne. Biorąc pod uwagę treść art. 30 oraz art. 29 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja uznała, że dla odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na przedmiotowej nieruchomości wystarczające jest ustalenie przez Komisję, że proces reprivatyzacji naruszał nie tylko prawo powszechnie obowiązujące, ale także doprowadził do skutków nie dających się pogodzić z interesem ogółu, który urzeczywistniany jest w demokratycznym państwie prawnym poprzez zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). W takim przypadku jedyną drogą dochodzenia roszczeń względem nieruchomości warszawskich jest droga odszkodowawcza, o ile roszczenia nie wygasły wskutek zaistnienia innych zdarzeń prawnych oraz zostały uzyskane zgodnie z przepisami prawa. W analizowanej sprawie sytuacja taka nie miała miejsca, co ustaliła Komisja w toku postępowania rozpoznawczego.

7.2. Komisja stwierdziła, że z uwagi na treść układu indemnizacyjnego zawartego z rządem brytyjskim nie istnieją podstawy do ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz spadkobierców J. W. Nie ulega wątpliwości, że J. W. – jako jedyny – posiadał przedmiotową nieruchomość w dniu złożenia wniosku dekretowego (*vide* księgi meldunkowe domu przy ul. Poznańskiej 14 oraz księga paszportowa na nazwisko ww.). Na podstawie materiału dowodowego zebranego w toku postępowania rozpoznawczego Komisja uznała jednak, że wskutek zawarcia układu indemnizacyjnego wygasło roszczenie Joela Włodawera o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego. Zgodnie z postanowieniem Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieście w Warszawie z dnia ... r., sygn. akt ..., spadkobiercą po J. W. był w całości A. W., którego spadkobiercą został beneficjent decyzji reprivatyzacyjnej A. W. Ze względu na wygaśnięcie roszczenia J. W. nie można było ustanowić prawa użytkowania wieczystego w pełnym zakresie na jego spadkobiercę – A. W. Co jednak istotne, sam A. W. utracił swoje roszczenie w wyniku objęcia go układem

indemnizacyjnym zawartym przez Polskę ze Stanami Zjednoczonymi. W świetle art. IV tegoż układu swoje roszczenie co do mienia znacjonalizowanego A W powinien przedstawić właściwemu rządowi. Tym samym należało przyjąć, że beneficjent decyzji reprivatyzacyjnej nie był osobą uprawnioną do ustanowienia na jego rzecz prawa użytkowania wieczystego w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu.

7.3. Niezależnie od powyższego, w ocenie Komisji, za odmową uwzględnienia wniosku dekretowego przemawia również treść art. 214a u.g.n., zgodnie z którym można odmówić ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela gruntu w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 7 ust. 2 tego dekretu, także ze względu na:

- 1) przeznaczenie lub wykorzystywanie na cele określone w art. 6;
- 2) sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste na rzecz osób trzecich;
- 3) zabudowę przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego dokonaną po dniu wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, której wartość przenosi znacznie wartość zajętego na ten cel gruntu;
- 4) odbudowę lub remont, dokonany ze środków publicznych, budynków, o których mowa w art. 5 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, zniszczonych w latach 1939-1945 więcej niż 66%;
- 5) brak możliwości dokonania zgodnego z prawem i ładem przestrzennym podziału nieruchomości, której jedynie część jest przedmiotem roszczenia określonego w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy.

Ocenę konstytucyjności art. 214a pkt 1 u.g.n. zawartą w wyroku z dnia 19 lipca 2016 r. sygn. akt Kp 3/15 Trybunał Konstytucyjny rozpoczął od stwierdzenia, że art. 6 u.g.n., choć rzeczywiście zawiera szeroki i niezamknięty katalog celów publicznych uzasadniających odjęcie własności, nie był dotąd kwestionowany jako przepis stanowiący podstawę wywłaszczenia i korzysta z domniemania zgodności z Konstytucją. Z przepisu tego, odczytywanego w związku z art. 112 u.g.n., wynika norma określająca, w jakich wypadkach realizacja interesu publicznego może się dokonać kosztem interesu indywidualnego (prawa własności przysługującego osobie prywatnej). Można by powiedzieć, że wyliczenie zawarte



w art. 6 u.g.n. stanowi egzemplifikację wartości, które w sposób bardziej ogólny ujęte są w art. 31 ust. 3 Konstytucji jako uzasadniające ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności, a także – o które chodzi w art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Trybunał stwierdzając w powołanym wyroku z dnia 19 lipca 2016 r. sygn. akt Kp 3/15 konstytucyjność przewidzianej w art. 214a pkt 1 u.g.n. odmowy zwrotu nieruchomości przeznaczonych na cel publiczny wskazany w art. 6 u.g.n., przypomniał, że wykonywanie zadań publicznych przez administrację państwową i samorządową jest obligatoryjne. Skoro cele publiczne wskazane w art. 6 u.g.n. uzasadniają pozbawienie prawa własności nieruchomości (art. 21 ust. 2 Konstytucji), to – tym bardziej – mogą stanowić podstawę nieuwzględnienia roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego. Skrajnie nieracjonalne byłoby przyznawanie prawa rzeczowego po to, by następnie wszczynać właściwą procedurę wywłaszczeniową. Trybunał uznał więc, że realizacja celu publicznego – w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji – może uzasadniać odmowę ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu na rzecz byłego właściciela.

Budynek znajdujący się na przedmiotowym gruncie został wpisany do wojewódzkiej ewidencji zabytków województwa mazowieckiego, a tym samym krajowej i gminnej ewidencji zabytków. W gminnej ewidencji zabytków m.st. Warszawy figuruje pod numerem .. Ewidencja zabytków jest zbiorem przeznaczonym dla zabytków, co jednoznacznie wynika z jej nazwy. Przy prowadzeniu ewidencji m.in. gminnych należy mieć na uwadze przepis art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków, zawierający ustawową definicję zabytku. Należy podkreślić, że zabytkiem, jest rzecz ruchoma lub nieruchoma, której wartości historyczne, naukowe lub artystyczne są wyższe niż przeciętne. Zatem do ewidencji powinny zostać wpisane jedynie te obiekty, które ze względu na posiadane wartości historyczne, naukowe lub artystyczne zasługują na zachowanie.

Zgodnie z art. 6 pkt 5 u.g.n., celem publicznym jest opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. nr 162, poz. 1568 ze zm., dalej: ustawa o ochronie zabytków), ustawa ta określa przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków oraz opieki nad nimi, zasady tworzenia krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach, a także organizację organów ochrony zabytków. W treści art. 3 pkt 1 ww. ustawy wskazano, że zabytek to nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub

związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową.

Z treści art. 4 ustawy o ochronie zabytków wynika, że ochrona zabytków polega, w szczególności, na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu: zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwale zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie; zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków; udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków; przeciwdziałanie kradzieży, zaginięciu lub nielegalnemu wywozowi zabytków za granicę; kontrolę stanu zachowania i przeznaczenia zabytków; uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska.

Wskazany przepis stanowi podstawę prawną do ograniczenia uprawnień właściciela zabytku, o których mowa w art. 140 k.c., zgodnie z którym właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swojego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Zabytek przestaje być wyłącznie prywatnym dobrem jego właściciela, którego interesy zostają - ze względu na walory zabytku - wyraźnie ograniczone (*vide* wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 48/09, LEX nr 550267).

Z przepisów ustawy o ochronie zabytków wynika tym samym, że w przypadku obiektów zabytkowych, ich właściciele są w większej mierze ograniczeni w sposobie wykonywania prawa własności. Ograniczenie to wynika z potrzeby zachowania materialnego dziedzictwa kulturalnego dla przyszłych pokoleń. Ustawodawca uznał, że w przypadku obiektów zabytkowych, interes publiczny posiada prymat nad interesem prywatnym, dopuszczając ograniczenie prawa do swobodnego dysponowania obiektem zabytkowym, równocześnie nakładając na właścicieli zabytków szereg obowiązków, związanych z opieką na zabytkami w celu ich zachowania dla ogółu społeczeństwa.

Budynek przy ul. Poznańskiej 14 wraz z terenem posesji zachował się bez poważniejszych zniszczeń wojennych. Ze względu na swoje walory i znaczenie został wpisany do ewidencji zabytków województwa mazowieckiego, a tym samym do ewidencji krajowej i gminnej. W ocenie Komisji ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na przedmiotowej nieruchomości nie da się pogodzić z realizacją celu publicznego, jaką jest



opieka nad zabytkami. Komisja doszła do wniosku, że w sprawie zachodzi konieczność przedłożenia interesu społecznego nad prawnie równorzędny interes strony i w konsekwencji za zasadną uznała odmowę ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na przedmiotowej nieruchomości.

## 8. Skutki prawne wywołane przez decyzje reprivatyzacyjną

8.1. W ocenie Komisji weryfikowana decyzja nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych, w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., w zakresie udziału wynoszącego 0,6307 części przedmiotowej nieruchomości, do którego prawa nabyły J

i J na mocy umowy sprzedaży z dnia . –  
od R N i J P – adresatów decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z  
dnia . nr

W myśl wskazanego przepisu, przez nieodwracalne skutki prawne należy rozumieć stan prawny powstały wskutek przeniesienia prawa własności albo prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej na osobę trzecią, o ile nie nastąpiło ono nieodpłatnie lub na rzecz nabywcy działającego w złej wierze, lub zagospodarowania nieruchomości warszawskiej na cele publiczne, o których mowa w art. 6 u.g.n. Wskazana definicja zawiera w sobie dwa elementy, z których jeden konstytuuje zasadę, a drugi wyjątek od niej. Pierwszy określa czynność prawną w postaci przeniesienia prawa własności lub prawa 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 (reprivatyzacyjnej), w których brak jest możliwości odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej jednostki od tej, będącej następstwem decyzji administracyjnej, co wyklucza powrót do stanu poprzedniego. (B. Adamiak, Glosa do uchwały SN z 28 maja 1992 r., III AZP 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”. (zob. wyrok NSA z 22 stycznia 1998 r., I SA 1226/96, LEX nr 44529; wyrok NSA z 14 stycznia 1998 r., V SA 432/96, LEX nr 45663; tezę drugą uchwały składu siedmiu sędziów SN z 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSNCP 1992, nr 12, poz. 21, B. Adamiak, Głosa do uchwały SN z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSP 1993/5/104). W wyroku z dnia 24 listopada 2010 r., (I OSK 148/10, LEX nr 745041) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że decyzja o odmowie ustanowienia na gruncie nieruchomości warszawskiej prawa własności czasowej nie wywołuje skutków nieodwracalnych. Decyzja o stwierdzeniu nieważności decyzji, dotyczącej własności czasowej nie daje bowiem uprawnienia do gruntu nieruchomości warszawskiej. Strona zyskuje to uprawnienie dopiero na podstawie decyzji przyznającej jej prawo użytkowania wieczystego.

O nieodwracalności skutków prawnych może być mowa jedynie w przypadku pozytywnej decyzji reprivatyzacyjnej. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 5 czerwca 2012 r., II OSK 292/11, LEX nr 1219128, 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.

Komisja nie kwestionuje faktu, że w przedmiotowej sprawie doszło do zbycia prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich. Wskazana okoliczność wyczerpuje dyspozycję części pierwszej definicji pojęcia „nieodwracalnych skutków prawnych” wynikającej z art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

**8.2.** Uznając za przesądzoną kwestię zmiany w sferze własnościowej prawa użytkowania wieczystego należało w dalszej kolejności rozważyć drugi element, konstytuujący znaczenie omawianego pojęcia, a mianowicie istnienie po stronie nabywcy



„złej wiary”, stanowiący jednocześnie przesłankę negatywną przyjęcia nieodwracalności skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnej. Komisja ustaliła, że w chwili nabycia w dniu r. praw do nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14 w Warszawie, wspomnianym spółkom J - jako nabywcom – nie można było przypisać dobrej wiary. Przeciwnie, podmioty te pozostawały w złej wierze, o czym świadczą okoliczności ustalone w toku niniejszego postępowania.

Dokonując ad casu 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 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, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1007 z późn. zm.; dalej: „u.k.w.h.”

Pojęcie „dobrej i złej wiary” stanowi kategorię właściwą dla prawa cywilnego, której nie można przypisać jednolitego znaczenia. W przepisach prawa nie istnieje definicja ustawowa dobrej wiary. W literaturze nie ma również zgody co do kwestii, czy pojęcie to należy rozumieć w jednakowy sposób na gruncie całego prawa cywilnego. A. Szpunar wyrażał 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).

O braku tożsamości znaczenia pojęcia „dobrej i złej wiary” niewątpliwie świadczą widoczne i istotne różnice w pojmowaniu jego znaczenia na tle poszczególnych instytucji prawnych - art. 169, 172, 231 k.c., art. 6 u.k.w.h. Ustawodawca zatem w sposób zróżnicowany określa dobrą wiarę i złą wiarę, jak i również okoliczności ją wyłączające (np. art. 6 u.k.w.h. i w art. 20 § 2 k.r.o.). Także orzecznictwo i doktryna różnicują interpretację w zależności od sytuacji, o którą chodzi. (np. wyrok z dnia 22 lutego 2001 r., III CKN 297/00, LEX nr 52383). Wskazuje się przy tym, że nie można oczekiwać pełnej jednolitości, skoro przedmiotem przekonania stanowiącego istotę dobrej wiary są tak różne okoliczności prawne.

Domniemanie „dobrej wiary” wynikające z art. 7 k.c. ma zastosowanie do wymienionych wyżej instytucji prawnych, związanych przede wszystkim z nabyciem prawa. W niektórych sytuacjach dobra lub zła wiara w ogóle przesądza o nabyciu (zob. art. 169, 174,

231, 1028 k.c., art. 6 u.k.w.h.). W innej sytuacji je ułatwia (art. 172 k.c.), gdy zachodzi kolizja między interesem „rzeczywiście uprawnionego” (właściciela) i osoby powołującej się na nabycie prawa.

Brak dobrej wiary a contrario przesądza o istnieniu złej wiary. Ustawową definicję „złej wiary” zawiera art. 6 ust.2 u.k.w.h., zgodnie z którym „w złej wierze jest ten, kto wie, że treść księgi wieczystej jest niezgodna z rzeczywistym stanem prawnym, albo ten, kto z łatwością mógł się o tym dowiedzieć”. Wymieniona definicja w świetle powyższych uwag w zakresie odwołania się przez ustawodawcę do pojęcia „dobrej wiary” w kontekście różnych odmiennych instytucji prawnych, nie stanowi jedynego wyczerpującego znaczenia terminu „złej wiary”.

**Przyjęta w treści art. 2 ust 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. przesłanka „złej wiary nabywcy”, wyłączająca nieodwracalność skutków prawnych, ma szersze znaczenie niż tylko te, jakie nadaje mu art. 6 ust. 2 u.k.w.h.** Analiza treści art. 6 u.k.w.h. prowadzi do wniosku, że przesłanka „złej wiary” w nim określona, która powoduje wyłączenie rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych nie jest tożsama z przesłanką „złej wiary”, stanowiącej przesłankę do nabycia prawa wynikającą z treści art. 169, 174, 231, 1028, 172 k.c.

W toku badania niniejszej sprawy nie uszła uwadze Komisji okoliczność, że zjawisko tzw. handlu prawami lub roszczeniami dekretowymi odnosi się do praw majątkowych do nieruchomości. Zauważyć jednak trzeba, że przesłanka „nabywcy działającego w złej wierze”, do której odwołuje się ustawodawca w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. definiując pojęcie „nieodwracalnych skutków prawnych” nie odwołuje się do definicji zawartej w art. 6 ust 2 u.k.w.h. Oznacza to, że wolą ustawodawcy było nadanie wskazanemu terminowi znaczenia szerszego, nie tylko tego w brzmieniu nadanym przez art. 6 ust 2 u.k.w.h.

O istnieniu „złej wiary” przesądza brak „należytej staranności”, który przejawia się tym, że nabywca zna rzeczywisty stan prawny albo nawet wprowadzić go nie zna, ale mógł się o nim przy dołożeniu należytych starań dowiedzieć” (zob. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, Prawo cywilne..., s. 358). Rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych wyłącza jedynie przesłanka „rażącego niedbalstwa”. W pozostałych przypadkach o istnieniu „złej wiary” przesądza „brak należytej staranności”, stanowiący „łżejszy” przypadek niedbalstwa, nieprzybierającego formy „rażącej”. W perspektywie instytucji rękojmi wiary publicznej



ksiąg wieczystych rozważenia wymaga kwestia istnienia po stronie nabywców prawa użytkowania wieczystego należytej staranności w momencie nabywania prawa od zbywców.

Rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych należy do podstawowych instytucji prawa materialnego ksiąg wieczystych. Zgodnie z art. 5 u.k.w.h. „w razie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym treść księgi rozstrzyga na korzyść tego, kto przez czynność prawną z osobą uprawnioną według treści księgi nabył własność lub inne prawo rzeczowe”.

Do negatywnych przesłanek rękojmi należą: rozporządzenie prawne nieodpłatne albo rozporządzenie dokonane na rzecz nabywcy działającego w złej wierze (art. 6 u.k.w.h.). Każda z wymienionych przesłanek wyłącza działanie rękojmi. W badanym przypadku pierwsza z tych przesłanek nie zachodzi. Zła wiara zbywcy nieruchomości nie ma znaczenia (*vide* A. Szpunar, *Nowa ustawa o księgach wieczystych i hipotece*, PiP 1983, z. 5, s. 7 i n.).

O wyłączeniu rękojmi przesądza zła wiara nabywcy, która stanowi jej negatywną przesłankę. W ujęciu art. 6 u.k.w.h. zła wiara pojawia się, jeżeli nabywca wiedział albo z łatwością mógł się dowiedzieć, że treść księgi wieczystej jest niezgodna z rzeczywistym stanem prawnym. Zła wiara nabywcy dotyczy takich okoliczności, jak „stan prawny” zbywanego prawa. W literaturze podkreśla się, iż oceny, czy nabywca mógł się z łatwością dowiedzieć o niezgodności treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, należy dokonywać z uwzględnieniem obiektywnej miary staranności, poziomu orientacji w dziedzinie przepisów prawnych oraz zasad doświadczenia życiowego, a także art. 7 Kodeksu cywilnego (*vide* S. Rudnicki, *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Przepisy o postępowaniu w sprawach wieczystoksięgowych. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 52).

Wyższa staranność od przeciętnej jest wymagana od profesjonalnego nabywcy (*vide* E. Bałan-Gonciarz, Komentarz do art. 6 [w:] *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Komentarz po nowelizacji prawa hipotecznego. Wzory wniosków o wpis. Wzory wpisów do księgi wieczystej*, H. Ciepla, SIP Lex 2011, pkt. 5). Tytułem przykładu należy wskazać, iż jak stwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 5 maja 1993 r. w sprawie o sygn. akt III CZP 52/93 (OSNCP 1993, nr 12, poz. 218): „(...) nabywca hipoteki (bank) pozostaje w złej wierze także wtedy, gdy poprzestaje na oświadczeniu ustanawiającego hipotekę, że obciążona nieruchomość stanowi jego majątek odrębny, jeżeli przy zachowaniu zawodowej staranności mógłby z łatwością ustalić, iż nieruchomość ta jest w rzeczywistości przedmiotem wspólności majątkowej małżeńskiej”. W innym wyroku z dnia 15 lipca 2010r., w sprawie IV CSK 90/10 (OSP 2011, nr 3, poz. 28) Sąd Najwyższy wskazał, że „ograniczenie się nabywcy

nieruchomości tylko do zbadania treści księgi wieczystej, jeżeli wie z różnych źródeł, w tym ze środków masowej informacji, że treść księgi wieczystej może być niezgodna z rzeczywistym stanem prawnym, ma znaczenie dla oceny postępowania nabywcy w świetle art. 6 ust. 2 u.k.w.h.”

Adekwatne dla prawidłowego rozumienia „złej wiary” w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. są także ustalenia wynikające z dorobku orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ukształtowanego na gruncie spraw dotyczących: po pierwsze, oszustw podatkowych, a po drugie – zgłoszeń znaków towarowych dokonanych w złej wierze. Podobieństwo rozpoznawanych przez Komisję przypadków prawnych zwłaszcza do pierwszych z wymienionych rodzajów spraw rozstrzyganych przez Trybunał Sprawiedliwości UE, wynika z faktu, że w obu sytuacjach dochodziło lub dochodzi do kontroli orzeczeń wydawanych przez organy szeroko pojętej administracji publicznej. Równocześnie zachodzi znaczące podobieństwo – odnoszące się tak do podmiotów (organy administracji publicznej i podmioty „handlujące” prawami majątkowymi), jak i do przedmiotów (prawa majątkowe) – badanych przez Komisję procesów nabywania i zbywania praw lub roszczeń do nieruchomości warszawskich przez szereg (z reguły tych samych) podmiotów, czyli do zjawiska tzw. karuzel podatkowych.

Za punkt wyjścia ustaleń odnoszących się do dobrej albo złej wiary Trybunał Sprawiedliwości UE przyjmuje obowiązek uczciwości i staranności w stosunkach handlowych, w tym również względem organów publicznych. Wskazuje się, że obowiązek ten jest ściśle związany z każdą działalnością gospodarczą, w związku z czym przedsiębiorcy nie mogą ważnie powoływać się na swoją niewiedzę o istnieniu takiego obowiązku (*vide* opinia rzecznika generalnego Macieja Szpunara przedstawiona w dniu 11 września 2014 r. do sprawy C 131-13, publ.: <http://eur-lex.europa.eu>). Zasada wypracowana w orzecznictwie Trybunału sprowadza się do przyjęcia, że podmioty gospodarcze nie mogą powoływać się na normy prawa unijnego w celach nieuczciwych lub stanowiących nadużycie. W szczególnym przypadku oszustwa „karuzelowego” zasada ta została rozszerzona do wszystkich podatników, którzy – nawet jeśli sami nie byli bezpośrednimi sprawcami oszustwa – wiedzieli lub powinni byli wiedzieć, że uczestniczą w oszustwie podatkowym. Wedle stanowiska Trybunału, tego rodzaju podatnicy powinni bowiem być uznani za osoby biorące udział w owym oszustwie bez względu na to, czy czerpią oni, czy też nie, korzyści z odsprzedaży dóbr. W związku z tym sądy krajowe powinny odmówić skorzystania tym podmiotom z przysługujących im uprawnień. Tego rodzaju interpretacja może bowiem utrudnić



przeprowadzanie transakcji stanowiących oszustwo, będąc przeszkodą w ich realizowaniu. Argumentum a contrario, w celu skorzystania z uprawnienia można w konsekwencji wymagać, aby dostawca upewnił się, że operacja, którą wykonuje, nie doprowadzi go do uczestnictwa w oszustwie podatkowym (*vide* wyroki: TS UE z dnia 18 grudnia 2014 r., C-131/13; z dnia 21 lutego 2008 r., C-271/06; z dnia 6 lipca 2006 r. w połączonych sprawach C-439/04 i C-440/04; z dnia 21 czerwca 2012r. w połączonych sprawach C-80/11 i C-142/11; z dnia 12 stycznia 2006 r. w sprawach połączonych C-354/03, C-355/03 i C-484/03; z dnia 6 lipca 2006 r. w sprawie C-439/04, publ.: <http://eur-lex.europa.eu>).

Istnieje zatem w orzecznictwie zasada, wedle której w przypadku, gdy transakcja jest związana z oszustwem, wymagane jest działanie podmiotu w dobrej wierze, aby mógł on skorzystać z uprawnienia wynikającego z ustawy. Dobra wiara jest w tym kontekście rozumiana w sposób szeroki, wykraczający poza klasyczne znaczenie tego pojęcia. Wymóg dobrej wiary spełnia bowiem podatnik, który nie tylko nie uczestniczy czynnie w oszustwie, ale również nawet nie wie i nie może wiedzieć, że bierze w nim udział. Jest zatem wymagane, aby podmiot gospodarczy był uczciwy, a także, by podjął środki ostrożności celem upewnienia się w przedmiocie legalności prowadzonych transakcji. Ten drugi wymóg określa się obowiązkiem dochowania należytej staranności. Właściwe funkcjonowanie systemu zależy zatem w dużym stopniu od zachowania samych podmiotów uczestniczących w obrocie gospodarczym.

Innymi słowy, jeżeli transakcja jest związana z oszustwem, skorzystanie z prawa podmiotowego jest uzależnione od dochowania przez podmiot należytej staranności, a więc od braku świadomego uczestnictwa w oszustwie i od podjęcia środków koniecznych celem pozyskania informacji dotyczących legalności przeprowadzanej transakcji.

Z kolei na gruncie unijnego prawa własności przemysłowej, Trybunał Sprawiedliwości UE podkreślił przede wszystkim, że istnienie złej wiary należy oceniać całościowo, uwzględniając wszystkie istotne czynniki występujące w danej sprawie. Zgłoszenie w złej wierze ma miejsce wówczas, gdy następuje pomimo wiedzy lub w wyniku niewiedzy, będącej następstwem niedołożenia należytej staranności, o istnieniu cudzego prawa, które może być przez to naruszone lub jest dokonane w innym celu niż nabycie prawa w celu odróżniania własnych towarów. Zwraca się uwagę, iż zła wiara powinna być ujęta obiektywnie, a więc z odwołaniem się do okoliczności, w jakich działał zgłaszający (*vide* wyrok TS UE z dnia 11 czerwca 2009 r., C-529/07 publ.: <http://eur-lex.europa.eu>).

W perspektywie powyższych rozważań należy stwierdzić, że wykładania art. 6 u.k.w.h. w kontekście zaistnienia złej wiary – jako przesłanki negatywnej rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych w prawie polskim – jest spójna z przedstawionym powyżej sposobem rozumowania Trybunału Sprawiedliwości UE odnośnie do zaistnienia w danym przypadku dobrej albo złej wiary danego podmiotu gospodarczego. Warto zwrócić uwagę na wyrok NSA z 5 lutego 2014 r., sygn. akt I FSK 1747/12, w którym Sąd wskazał, iż wywiedzione w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości kryteria ochrony podatnika przed oszustwem, czy też nadużyciem podatkowym odpowiadają w pewnej mierze cywilistycznej konstrukcji dobrej wiary. Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE wynika, że ochrona prawna przysługuje podatnikowi, który na podstawie obiektywnych przesłanek nie wiedział lub nie mógł wiedzieć, że transakcja wiązała się z przestępstwem w dziedzinie podatku od wartości dodanej, czy też „podatnik nie miał przesłanek podejrzewać, że dopuszczono się nieprawidłowości lub przestępstwa”. Wskazana ochrona przysługuje zatem podatnikom wykazującym się należyłą starannością i dbałością o własne interesy w obrocie gospodarczym (*vide* ponadto wyrok NSA z 20 listopada 2013 r., sygn. akt I FSK 1706/12).

Zatem zarówno na gruncie wspomnianej płaszczyzny prawa unijnego, jak i według treści art. 6 u.k.w.h., należy stwierdzić, że dla przyjęcia dobrej wiary w obiektywnych okolicznościach danego przypadku – podmiot profesjonalny (przedsiębiorca) powinien wykazać się należyłą (wyższą od przeciętnej) starannością w ustaleniu stanu prawnego nieruchomości. Przy tym przez stan prawny nieruchomości należy rozumieć nie tylko samo istnienie (ustanowienie) danego prawa do nieruchomości, ale również wady prawne, które mogą skutkować niemożnością realizowania czy nawet utratą prawa do tej nieruchomości.

**8.3.** W rozpoznawanej sprawie Komisja ustaliła, że przed nabyciem prawa do nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14 ówczesne spółki J mogły z łatwością dowiedzieć się, że:

- R N i J P nabyli roszczenia do przedmiotowej nieruchomości od A. W za rażąco zaniżoną cenę w porównaniu do wartości rynkowej tej nieruchomości,

- decyzja reprivatyzacyjna wydana na rzecz R (N i J P) obarczona jest wadą kwalifikowaną mogącą skutkować stwierdzeniem jej nieważności.

Przyjęcie odmiennego stanowiska, odpowiadającego twierdzeniu spółki J

„, iż wystarczające dla uznania dobrej wiary spółek w chwili nabycia praw do nieruchomości było posługiwanie się wpisem w księdze wieczystej tej nieruchomości (w



którym ujęte są podstawowe dane dotyczące użytkowników wieczystych oraz umowy o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego) – w okolicznościach rozpoznawanej sprawy nie jest uzasadnione.

Należy zwrócić uwagę, że osoby wchodzące w skład zarządu komplementariusza spółki J (powiązanej osobowo i kapitałowo m.in. ze spółką F) R M i A K, w latach 2013-2014 byli osobami zajmującymi się zawodowo tzw. rewitalizacją nieruchomości budynkowych (kamienic) położonych w Warszawie, i w tym celu nabywającymi m.in. roszczenia dekretowe do tych nieruchomości. We wskazanym okresie R M i A K byli powszechnie rozpoznawanymi przedsiębiorcami, znanymi z odpowiednich umiejętności biznesowych w branży obrotu nieruchomościami (*vide* wywiad z A K z dnia 15 października 2013 r. dla

; byli osobami doświadczonymi we wspomnianej branży. Grupa kapitałowa, w skład której wchodziły spółki: J

oraz J, w latach poprzedzających nabycie praw do nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14 dokonywała wielu analogicznych transakcji, poprzedzonych realizacją przez określone podmioty roszczeń opartych na przepisie art. 7 ust. 1 dekretu. Tytułem przykładu w 2006 r. spółka F nabyła prawa do nieruchomości przy ul. N. W kolejnych latach, powiązana z F, spółka P nabyła z kolei prawa do nieruchomości (kamienice) na warszawskiej Pradze (szerzej wpis na stronie:

Do dziś grupa kapitałowa F, składająca się aktualnie z trzech spółek: F, F oraz F, zajmuje się tzw. rewitalizacją nieruchomości warszawskich o znaczeniu historycznym (kamienic) (*vide*). Zgodnie z wpisem umieszczonym na wizerunkowej stronie internetowej F: „(...) grupę tworzą głównie inwestorzy indywidualni z Polski i Francji, a także z Niemiec, Szwajcarii oraz Wielkiej Brytanii. (...) Obiekty mieszkaniowe, biurowe i handlowe będące w sferze zainteresowań F G znajdują się w najlepszych lokalizacjach w Warszawie. F G wnikliwie selekcyjnie budynki, które dzięki starannym pracom rewitalizacyjnym, prowadzonym przy współpracy z doświadczonymi architektami i wykonawcami.”

Z powyższych okoliczności wynika w sposób niewątpliwy, że spółki J – powiązane osobowo i kapitałowo z F – powinny były, przy dochowaniu należytej

staranności, ustalić wskazane powyżej okoliczności, świadczące o nieprawidłowościach – naruszeniach prawa – przy nabyciu praw i roszczeń do nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14. Wiedza i doświadczenie, składające się na know-how spółki – w tym zasiadających w zarządzie ich komplementariuszy: R i M i A i K – pozwalały na skuteczne ustalenie rzeczywistego stanu prawnego tej nieruchomości. Spółki J przed nabyciem praw do ww. nieruchomości były w stanie z łatwością dowiedzieć się, że prawa do nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14 obciążone były wadą prawną. Nie sposób zaprzeczyć, że poziom i profesjonalizm działania wspomnianych podmiotów – i powiązanych z nimi spółek F – był na tyle wysoki, że ustalenie faktów towarzyszących nabyciu praw do nieruchomości przez R N i J P nie powinno stanowić dla nich zawiłych lub trudnych do przeprowadzenia czynności.

Z obiektywnych w niniejszej sprawie okoliczności należało zatem oczekiwać, że spółki J – zawierające umowę sprzedaży na ich rzecz praw do nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14 – zapoznają się z dokumentami:

- umowy sprzedaży przez A W spadku (w skład którego, jak wskazano we wcześniejszych rozważaniach, wchodziły także roszczenia do innych nieruchomości) na rzecz R N i J P za kwotę czterech milionów złotych (zawartej w dniu 7 października 2013 r. w formie aktu notarialnego). We wcześniejszych rozważaniach Komisja stwierdziła, że nabycie spadku przez ww. nastąpiło za kwotę rażąco niewspółmierną do wartości rynkowej przedmiotowej nieruchomości;

- decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia . r., nr , o zmianie w trybie art. 155 k.p.a. podmiotów uprawnionych na podstawie decyzji tego organu z dnia r. do ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14 w Warszawie. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że zastosowanie art. 155 k.p.a. w sytuacji, gdy nie występuje tożsamość sprawy administracyjnej skutkuje oczywistym rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 §1 pkt 2 k.p.a. (*vide* wywody poczynione w wyroku NSA z 20 sierpnia 2013 r., sygn. akt II OSK 868/12, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W ocenie Komisji, zapoznanie się przez spółki J treścią wspomnianych dokumentów było wymaganie odpowiadającym standardom przeciętnej zapobiegliwości i racjonalności obowiązującej na rynku obrotu nieruchomościami (roszczeniami do nieruchomości), stąd zaniechanie w tym względzie przez ww. podmioty – z potencjalną dla nich szkodą, wynikającą z ryzyka późniejszego wyeliminowania w trybie nadzoru decyzji



Prezydenta m.st. Warszawy z dnia .....3 r., nr ..... było zachowaniem świadczącym (w opisywanych warunkach) o braku należytej staranności. I to niezależnie od tego, czy zaniechania te miały charakter celowy.

W akcie notarialnym obejmującym umowę sprzedaży na rzecz spółek J ..... praw do przedmiotowej nieruchomości warszawskiej wskazano, iż wiedza nabywców na temat stanu prawnego tej nieruchomości opiera się jedynie na oświadczeniach zbywców. Oświadczenie to wskazuje również na niedochowanie przez spółki J ..... należytej staranności przy nabywaniu roszczeń do wskazanej nieruchomości. Brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia dla bierności nabywcy prawa użytkowania. O braku należytej staranności świadczą twierdzenia samego nabywcy, który wskazał pismem z dnia 21 sierpnia 2017 r. skierowanym do Komisji, że przed zakupem nieruchomości został przeprowadzony staranny i dogłębny audyt prawny, który w ocenie nabywcy nie wykazał żadnych nieprawidłowości oraz że w chwili nabycia nie były znane wątpliwości związane z tzw. aferą reprivatyzacyjną.

Nie bez znaczenia jest także okoliczność, że spółka J ..... nabyła nieruchomość za cenę 11.800.000 zł (*vide* akt notarialny z dnia 23 stycznia 2014 r., rep. A nr .....). Jak ustaliła natomiast Komisja, wartość rynkowa udziałów J: P ..... (31.535/100000 części) oraz R N ..... (31.535/100000 części) w nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14 wynosiła łącznie 18.116.374 zł (*vide* operat szacunkowy biegłego rzeczoznawcy). Tak niska cena (ok. 65% realnej wartości) powinna w podmiocie, prowadzącym profesjonalny obrót nieruchomościami, wzbudzić podejrzenia co do stanu prawnego nieruchomości i że istnieje ryzyko, że na wcześniejszym etapie obrotu rzeczoną nieruchomością doszło do nieprawidłowości.

Nieruchomość została obciążona hipoteką. Zgodnie z działem IV księgi wieczystej nr ..... urzędzoną dla nieruchomości przy ul. Poznańskiej 14 została ustanowiona: hipoteka umowna łączna na kwotę 22.500.000 zł – ustanowiona na podstawie oświadczenia o ustanowieniu hipoteki z dnia 22 października 2015 r., hipoteka umowna łączna na kwotę 30.000.000 zł – ustanowiona na podstawie umowy ustanowienia hipoteki oraz oświadczenia o ustanowieniu tytułów egzekucyjnych z dnia 9 grudnia 2016r.; hipoteka umowna łączna na kwotę 30.000.000 zł – ustanowiona na podstawie umowy o ustanowieniu hipoteki z dnia 9 grudnia 2016 r. W opinii Komisji, takie zachowanie spółki – w świetle istniejących wad decyzji – należy potraktować jako niedochowanie należytej staranności oraz działanie na szkodę interesu Miasta Stołecznego Warszawy. Co jednak istotne, łączna wartość

ustanowionych zabezpieczeń (ponad 80.000.000 zł) wielokrotnie przewyższa wartość nieruchomości warszawskiej.

Komisja zauważa także, że uzyskując nieruchomość za kwotę 11.800.000 zł spółka J uzyskała następnie zabezpieczenie hipoteczne na kwotę 82.500.000 zł. Nieruchomość, nieprawidłowo zreprywatyzowana, posłużyła zatem spółce na uzyskanie dogodnego dla niej zabezpieczenia na prowadzenie dalszych inwestycji. W przypadku zaś „odwrócenia” procesu reprywatyzacji zaciągnięte przez spółkę zobowiązania będą obciążać inne podmioty. W efekcie spółka nie może powoływać się na „dobrą wiarę”.

**8.4.** W ocenie Komisji brak ustaleń dotyczących, co najmniej poważnych wątpliwości w zakresie prawidłowości procesu reprywatyzacji w następstwie przeprowadzonego przez spółkę J prowadzić może do dwóch wniosków:

1. nabywca nie wykazał należytej staranności w zakresie zbadania stanu prawnego nieruchomości, co świadczy o rażącym niedbalstwie i tym samym złej wierze;
2. nabywca w wyniku przeprowadzonego audytu prawnego uzyskał wiedzę na temat stanu prawnego nieruchomości w zakresie nieprawidłowości postępowania administracyjnego zakończonego decyzją reprywatyzacyjną i następnie obciążoną wadą nieważności decyzję zmieniającą decyzję reprywatyzacyjną. Mimo powzięcia wskazanych informacji podjął decyzję o nabyciu prawa użytkowania wieczystego – co świadczy także o jego złej wierze.

W obu wskazanych przypadkach istnienie złej wiary wyłącza rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych oraz istnienie nieodwracalnych skutków prawnych określonych w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

## **9. Wnioski stron postępowania**

**9.1.** W toku niniejszego postępowania złożono wnioski o dopuszczenie i przeprowadzenie dodatkowych dowodów. Zgodnie z art. 78 § 1 k.p.a., żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy. Zgodnie z § 2 tego artykułu, organ administracji publicznej może nie uwzględnić żądania, które nie zostało zgłoszone w toku przeprowadzania dowodów lub w czasie rozprawy, jeżeli żądanie to dotyczy okoliczności już stwierdzonych innymi dowodami, chyba że mają one znaczenie dla sprawy. Jak zauważa się w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, organy administracji mają obowiązek podejmować czynności niezbędne do wyjaśniania sprawy, nie zaś wszystkie czynności, których przeprowadzenie



postuluje strona postępowania. To, czy dany dowód zostanie przeprowadzony, zależy od przydatności tego dowodu dla wyjaśnienia okoliczności sprawy, co do których organ ma wątpliwości (*vide* wyrok NSA z dnia 29 marca 2017 r. II OSK 1936/15, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

**9.2.** Odnosząc się do wniosków dowodowych strony – J sp., zawartych w pismach z dnia 21 sierpnia 2017 r., z dnia 25 sierpnia 2017 r. oraz z dnia 29 sierpnia 2017 r. dotyczących przeprowadzenia dowodów z dokumentów na okoliczność wywołania przez decyzje reprivatyzacyjną nieodwracalnych skutków prawnych, Komisja zauważa, że dotyczyły one okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Podstawę materialnoprawną orzekania przez Komisję stanowi art. 30 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Strona powiązała swoje wnioski dowodowe z przesłankami dotyczącymi stwierdzenia wydania decyzji reprivatyzacyjnej z naruszeniem prawa wobec wywołania przez tę decyzję nieodwracalnych skutków prawnych. Dążyła ponadto do wykazania, że działania J Sp.

względem lokatorów lokali znajdujących się w budynku położonym na nieruchomości były działaniami w granicach prawa i zasad współżycia społecznego. W związku z tym strona wykazała, że jej wnioski dowodowe zmierzają do ustalenia okoliczności, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy.

**9.3.** Odnosząc się natomiast do wniosków dowodowych J sp. zawartych w piśmie z dnia 13 września 2017 r., w którym strona domagała się dopuszczenia i przeprowadzenia dowodów z dokumentów oraz dowodu z przesłuchania A. W , należy wskazać, że obszernie dowody z dokumentów, o które wnioskował J Sp. , zostały dopuszczone przez Komisję podczas rozprawy w dniu 30 sierpnia 2017 r.

**9.4.** W kwestii wniosku Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 13 września 2017 r., dotyczącego przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego, tj. dowodu z przesłuchania A W i w tym celu wyznaczenie kolejnego terminu rozprawy lub przesłuchania go w drodze pomocy prawnej, na okoliczność jego legitymacji do udziału w postępowaniu spadkowym, postępowaniu przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Warszawie oraz przed Prezydentem m. st. Warszawy, Komisja uznała, że okoliczności istotne dla sprawy zostały w wystarczającym stopniu wyjaśnione na podstawie dotychczas zgromadzonych obszernych dowodów. Bezzasadne i zmierzające jedynie do przewlekania niniejszego postępowania jest również żądanie ponownego przeprowadzenia rozprawy administracyjnej z udziałem świadków A T , A K i

pełnomocników Prezydenta m. st. Warszawy. A T i A K złożyli obszernie i wyczerpujące zeznania co do kwestii mających znaczenie w niniejszej sprawie.

Tożsame wnioski należy odnieść to twierdzeń zawartych w piśmie pełnomocnika J P , który wpłynął w dniu 15 września 2017 r., o dopuszczenie dowodów z zeznań świadków: J M i G J -F – (byłych) pracowników Biura Gospodarki Nieruchomościami Urzędu m.st. Warszawy, a także A N – Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów i H G -W

## 10. Spór kompetencyjny

10.1. Odnosząc się do wniosku pełnomocnika Prezydenta m.st. Warszawy o podejmowanie jedynie czynności niecierpiących zwłoki Komisja wskazuje, że regulacja ustawy z dnia 9 marca 2017 r. jest w tym zakresie jednoznaczna. Według art. 26 ust. 1 powołanej ustawy w razie powzięcia przez Komisję informacji o toczącym się przed organem administracji, sądem administracyjnym, sądem powszechnym lub Sądem Najwyższym postępowaniu dotyczącym decyzji reprivatyzacyjnej albo postępowaniu o zapłatę odszkodowania lub wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości, toczącym się na skutek wydania decyzji reprivatyzacyjnej, Komisja zawiadamia organ lub sąd o wszczęciu postępowania rozpoznawczego. Postępowanie toczące się przed organem lub sądem podlega zawieszeniu. Wskazany przepis jednoznacznie określa stosunek postępowania rozpoznawczego do postępowania nadzwyczajnego prowadzonego przez Prezydenta m.st. Warszawy. **Ustawodawca zatem jednoznacznie rozgraniczył kompetencje organów** wskazując, że w przypadkach wszczęcia postępowania rozpoznawczego właściwym do rozpoznania sprawy jest organ administracji publicznej w postaci Komisji. Wszystkie inne postępowania od tej chwili podlegają zawieszeniu, co skutkuje brakiem niebezpieczeństwa powstania sporu kompetencyjnego. Postępowanie rozpoznawcze przed Komisją ma prymat wobec trybów nadzwyczajnych. Nie istnieją zatem żadne podstawy, aby Komisja powstrzymywała się od podejmowania czynności w ramach prowadzonego przez siebie postępowania rozpoznawczego. Regulacja ta wyraźnie koreluje z zasadą niekonkurencyjności postępowań weryfikacyjnych, oznaczając to, że tryby nadzwyczajne mające na celu usunięcie tylko określonego rodzaju wadliwości nie mogą być stosowane zamiennie (por. przykładowo wyroki NSA z dnia 23 listopada 2007 r., I OSK 1529/06; z dnia 5 stycznia 2010 r., II OSK 18/09, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).



**10.2.** W zakresie samego wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem m.st. Warszawy a Komisją należy zauważyć, że spór kompetencyjny ma charakter pozorny, w efekcie niemożliwe było zastosowanie w sprawie art. 23 k.p.a. Przedmiot postępowania rozpoznawczego nie jest bowiem tożsamy z przedmiotem postępowania uruchomionego w trybach nadzwyczajnych (art. 145-163 k.p.a.). Podstawy weryfikacji decyzji reprivatyzacyjnej przez Komisję są szersze od przesłanek pozytywnych trybów nadzwyczajnych uregulowanych w k.p.a.

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

- 1) utrzymuje w mocy decyzję reprivatyzacyjną albo
- 2) uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości albo części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy, albo
- 3) uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi, który wydał ostateczną decyzję reprivatyzacyjną, jeżeli decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, albo
- 4) w razie, gdy decyzja reprivatyzacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne, stwierdza wydanie tej decyzji z naruszeniem prawa i wskazuje okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić, albo
- 5) umarza postępowanie rozpoznawcze.

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

- 1) dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe;
- 2) decyzja reprivatyzacyjna została wydana w wyniku przestępstwa;
- 3) wyszły na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji reprivatyzacyjnej, nieznanne organowi, który ją wydał;
- 4) decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;
- 5) stroną postępowania o wydanie decyzji reprivatyzacyjnej była osoba, która nie była osobą uprawnioną w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu, lub przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej było rażąco sprzeczne z interesem społecznym, w

szczególności jeżeli nastąpiło w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej;

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

W uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 9 marca 2017 r. wskazano natomiast, że: „projektodawca, w art. 25 projektu, wprowadza katalog przesłanek wydawania przez Komisję decyzji administracyjnych reformatoryjnych bądź kasatoryjnych, z których część stanowi odpowiednik obecnych podstaw wznowienia postępowania administracyjnego, część stanowi przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, część zaś ma charakter novum normatywnego, uwzględniającego szczególne okoliczności związane z wydawaniem dotychczasowych decyzji reprivatyzacyjnych. W zakresie, w jakim decyzje reformatoryjne bądź kasatoryjne znajdą podstawy w inkorporowanych do projektu ustawy przesłankach wznowienia postępowania administracyjnego (art. 25 ust. 1 pkt 1–3), poczynienie przez Komisję ustaleń w zakresie dotychczas nieznanym organom administracji oraz sądom administracyjnym i oparcie na nich decyzji nie będzie godziło w powagę rzeczy osądzonej właśnie z uwagi na fakt, że okoliczności te nie były przedmiotem oceny wyrażonej w wyrokach. Zmianie ulegnie bowiem przesłanka faktyczna decydująca o tożsamości sprawy (np. wyrok NSA z dnia 5 marca 2008 r., sygn. akt I OSK 312/07). Podobne spostrzeżenie należy poczynić względem przesłanki decyzji Komisji określonej w art. 25 ust. 1 pkt 4, w zakresie, w jakim ustalone zostanie, że doszło do wydania decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, a okoliczności faktyczne leżące u podstaw powyższych ustaleń nie były przedmiotem kontroli sądownoadministracyjnej. W zakresie dotyczącym przesłanek wskazanych w art. 25 ust. 1 pkt 5–7 – stanowią one, jak wskazano wyżej, całkowicie nowe okoliczności, jakie będą brane pod uwagę przez Komisję w toku rozpoznawania spraw. Zarówno bowiem sposób dotychczasowego procedowania w sprawach



reprzywatyzyacyjnych przez organy administracji publicznej, szczególne okoliczności związane z godzącym w interes publiczny i prywatny celem i sposobem uzyskiwania praw do nieruchomości warszawskich czy też okoliczności dotyczące szczególnych form zaspokojenia roszczeń byłych właścicieli nakazują poddać administracyjnej kontroli oraz zmianie te decyzje, których skutki nie zasługują na społeczną akceptację z uwagi na znamiona nadużycia prawa przez strony, do których były skierowane” (druk sejmowy nr 1056, Sejm VIII kadencji).

**10.3.** Kompetencja Prezydenta m.st. Warszawy – względem ostatecznej decyzji reprzywatyzyacyjnej – została uregulowana w art. 145, art. 154, art. 155 k.p.a. Prezydent m.st. Warszawy wydając decyzję nie może zastosować przesłanek wskazanych w art. 30 powołanej ustawy, których możliwość uwzględnienia została przyznana wyłącznie Komisji. Tylko z pozoru pierwsze cztery przesłanki z art. 30 przedmiotowej ustawy są tożsame z podstawami wznowienia oraz stwierdzenia nieważności. W uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 9 marca 2017 r. wyjaśniono, że: „W postępowaniu przed Komisją możliwe jest zatem dokonanie kontroli prawidłowości decyzji pod kątem niektórych okoliczności, które mogłyby stanowić również podstawę wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji, z tym że – na co wskazano już w części uzasadnienia wskazującej na potrzebę wprowadzenia odrębnego trybu postępowania – bez ograniczeń o charakterze czasowym i związanych z autokontrolą organów, które dotyczą tych trybów” (druk sejmowy nr 1056, Sejm VIII kadencji). W postępowaniu rozpoznawczym nie istnieją zatem przesłanki negatywne, które ograniczałyby kompetencję Komisji względem decyzji reprzywatyzyacyjnej, jak jest w przypadku postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy.

Zakres władztwa administracyjnego Komisji względem decyzji reprzywatyzyacyjnej jest szerszy niż określony przez podstawy wznowieniowe wskazane w art. 145 i nast. k.p.a. Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. po przeprowadzeniu postępowania rozpoznawczego Komisja może:

- 1) utrzymać w mocy decyzję reprzywatyzyacyjną albo
- 2) uchylić decyzję reprzywatyzyacyjną w całości albo części i w tym zakresie orzec co do istoty sprawy, albo
- 3) uchylić decyzję reprzywatyzyacyjną w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi, który wydał ostateczną decyzję reprzywatyzyacyjną, jeżeli decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, albo

- 4) w razie, gdy decyzja reprivatyzacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne, stwierdzić wydanie tej decyzji z naruszeniem prawa i wskazać okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić, albo
- 5) umorzyć postępowanie rozpoznawcze.

Natomiast Prezydent m.st. Warszawy w razie wznowienia postępowania administracyjnego może – zgodnie z art. 151 k.p.a. – jedynie odmówić uchylenia decyzji dotychczasowej albo uchylić decyzję dotychczasową, i wydać nową decyzję rozstrzygającą o istocie sprawy, albo stwierdzić, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa (jeśli wystąpią przesłanki negatywne z art. 146 k.p.a.).

Przedmiotem nadzwyczajnych trybów postępowania jest zasadniczo przeprowadzenie weryfikacji decyzji administracyjnej wydanej w postępowaniu (B. Adamiak, w: Adamiak, Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2014, s. 95 i 96). W przypadku postępowania rozpoznawczego Komisja sama ustala stan faktyczny na podstawie zebranych przez siebie dowodów i podejmuje rozstrzygnięcia o charakterze merytoryczno-reformatoryjnym. Komisja może także podejmować rozstrzygnięcia wobec nieostatecznych decyzji reprivatyzacyjnych, co zasadniczo jest niemożliwe w przypadku trybów nadzwyczajnych.

**10.4.** Na charakter rozstrzygnięć Komisji wskazywano także uzasadnieniu do projektu ustawy, wedle którego: „Katalog rozstrzygnięć podejmowanych przez Komisję został ukształtowany przy uwzględnieniu rodzajów rozstrzygnięć już obecnie przewidzianych w systemie prawa jako rozstrzygnięcia podejmowane w wyniku przeprowadzenia postępowania odwoławczego (art. 138 K.p.a.), wznowienia postępowania (art. 151 K.p.a.) oraz postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 K.p.a.). Odpowiada on charakterowi postępowania rozpoznawczego prowadzonego przez Komisję jako postępowania stanowiącego szczególny tryb kontroli zgodności decyzji z prawem, mogącego prowadzić do uchylenia lub zmiany decyzji, co przewiduje art. 163 K.p.a.” Postępowanie przed Komisją nie jest zatem „alternatywnym” trybem nadzwyczajnym, lecz postępowaniem szczególnym o odrębnym przedmiocie.

**10.5.** Dodatkowo należy wskazać, że zaaprobowanie stanowiska Prezydenta m.st. Warszawy o jego wyłącznej kompetencji co decyzji reprivatyzacyjnych skutkowałoby pozbawieniem kompetencji Komisji. Takie rozumowanie niezgodne jest z zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych wyrażoną w Preambule do Konstytucji RP. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 sierpnia 2016 r., K 39/16, OTK-A



2016, poz. 71: „(...) przez sprawność instytucji należy rozumieć zdolność do realizacji przyznanych prawem kompetencji. Przejawia się ona w jednoznacznej i spójnej regulacji ustawowych kompetencji oraz procedury działania danej instytucji. Konstytucyjnego kryterium sprawności nie spełnia ustawa zarówno wyłączająca wprost konstytucyjną kompetencję organu władzy publicznej, jak i regulująca ją w sposób niespójny, nakazując organowi: a) dokonanie czynności, które są ze sobą sprzeczne; b) dokonanie w tym samym czasie dwóch lub więcej czynności, których nie można dokonać równocześnie; c) dokonanie dwóch czynności, z których jedna czynność niweczy skutek drugiej czynności”. W świetle powołanej zasady konstytucyjnej niemożliwa jest zatem interpretacja, że to Prezydent m.st. Warszawy jako jedyny realizuje kompetencje w sprawach dekretowych. Aprobata poglądu Prezydenta m.st. Warszawy stawiałaby także pod znakiem zapytania uprawnienie władzy ustawodawczej do stanowienia przepisów szczególnych w sytuacji nadzwyczajnych. Przyjmując ustawę z dnia 9 marca 2017 r. Sejm RP i Senat RP kierował się wyeliminowaniem nieprawidłowości w sprawach dotyczących reprivatyzacji nieruchomości warszawskich.

## **11. Strony postępowania**

**11.1.** Jako strony postępowania przyjęto beneficjenta decyzji – A . W . , J . P . , R . N . obecnego właściciela nieruchomości – J . , właścicieli wyodrębnionych lokali, a także Miasto Stołeczne Warszawa – reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy.

**11.2.** Należy wskazać, że Komisja - zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. - jest organem administracji publicznej stojącym na straży interesu publicznego, w zakresie postępowań w przedmiocie wydania decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich. Komisja jest ze względu na swoje kompetencje, skład oraz właściwość rzeczową organem szczególnym w hierarchii organów administracji publicznej. Postępowanie przed Komisją reguluje ustawa, a jedynie w sprawach nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a., z wyłączeniem art. 31 ww. ustawy.

Nieruchomość, której dotyczyła decyzja reprivatyzacyjna Prezydenta m.st. Warszawy położona jest na terenie objętym działaniem dekretu. Na podstawie art. 1 tego dekretu wszystkie grunty leżące w granicach miasta Warszawy przeszły na własność Gminy m.st. Warszawy, a po likwidacji gmin w 1950 r. na własność Skarbu Państwa. Następnie powyższy

grunt z dniem 27 maja 1990 r. stał się własnością Dzielnicy Gminy m.st. Warszawa – Śródmieście, a na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 41 poz. 361, z późn. zm.) przeszedł na własność Miasta Stołecznego Warszawy.

Stosownie do art. 29 ust. 1 pkt 2-4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja może uchylić w całości lub w części ostateczną decyzję reprivatyzacyjną lub stwierdzić, że decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa. Ponadto zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. ostateczna decyzja, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2 i 3, stanowi podstawę wykreślenia w księdze wieczystej wpisu dokonanego na podstawie uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej lub na podstawie aktu notarialnego sporządzonego z uwzględnieniem uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej oraz wpisania jako właściciela m.st. Warszawy.

**11.3.** W niniejszej sprawie wskutek decyzji z dnia \_\_\_\_\_ r., nr \_\_\_\_\_ oraz z dnia \_\_\_\_\_ r., nr \_\_\_\_\_ – gmina była zobowiązana ustanowić prawo użytkowania wieczystego. Decyzja reprivatyzacyjna została bowiem wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu i ma charakter konstytutywny, tzn. przyznaje prawo użytkowania wieczystego z chwilą, gdy decyzja stanie się ostateczna (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 stycznia 2013r., I SA/Wa 2286/11, LEX nr 1274151).

Przyjęcie interesu prawnego po stronie Miasta Stołecznego Warszawy, realizuje zasadę praworządności działania organów administracji, a zatem dyspozycję art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm., dalej Konstytucja) oraz art. 6 i 7 k.p.a., gdyż w postępowaniu przed Komisją biorą wówczas udział strony o zasadniczo przeciwstawnych interesach, de facto monitorując działanie Komisji. Miasto stołeczne Warszawa posiada w sprawie indywidualny, konkretny i aktualny interes prawny do bycia stroną postępowania prowadzonego przez Komisję.

**11.4.** W myśl art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm., dalej ustawa o samorządzie gminnym), w miastach powyżej 100 000 mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent miasta, który kieruje bieżącymi sprawami miasta oraz reprezentuje je na zewnątrz. Przepis art. 26 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym nie wymaga wykładni (*clara non sunt interpretanda*), nie zawiera żadnych ograniczeń przedmiotowych, podmiotowych, ani wyłączeń kompetencji prezydenta w odniesieniu do reprezentowania miasta. Prezydent kieruje bieżącymi sprawami miasta i reprezentuje miasto na zewnątrz w sferze publiczno- i cywilnoprawnej. Stosownie do art. 11a



ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, ilekroć w ustawie jest mowa o wójcie, należy przez to rozumieć także burmistrza oraz prezydenta miasta.

Zgodnie z aktualnym orzecnictwem i doktryną, organem wyposażonym w uprawnienia do reprezentowania gminy w postępowaniach jest również wójt (burmistrz, prezydent miasta), który kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz i tylko on jest uprawniony do dokonywania w imieniu gminy czynności procesowych w postępowaniu (wyrok NSA z dnia 24 maja 2007 r., sygn. akt II OSK 233/7, wyrok NSA z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 754/11).

Należy bowiem odróżnić sytuację, w której Prezydent m.st. Warszawy wydaje decyzję administracyjną, czyli korzysta ze sfery *imperium*, od sytuacji, w której Prezydent m.st. Warszawy reprezentuje interesy jednostki samorządu terytorialnego, czyli działa w sferze *dominium*. W toku postępowania rozpoznawczego Prezydent m.st. Warszawy nie działa jednak jako organ administracji publicznej.

Administracja publiczna charakteryzuje się zróżnicowaniem strukturalnym. W ramach administrujących występują bowiem nie tylko organy rządowe i samorządowe, ale także podmioty trzecie, np. podmioty prywatne w ramach prywatyzacji zadań publicznych (P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 44). W obecnym stanie prawnym podstawowymi podmiotami administracji publicznej są więc państwo i jednostki samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo), które mają charakter pierwotny. Podmioty te wykonują zadania publiczne przez swoje jednostki organizacyjne, czyli organy administracji publicznej.

Organ administracji publicznej należy rozumieć szeroko. Jest to bowiem pojęcie podstawowe (zarówno prawne i prawnicze), które występuje we wszystkich gałęziach prawa administracyjnego. W opinii J. Bocia, organ administracji publicznej „to człowiek (lub grupa ludzi w przypadku organu kolegialnego): 1) znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego; 2) powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu; 3) działający w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji” (J. Boć, w: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 129-130 i n.). Trzeba jednak zauważyć, że kryterium podmiotowe – w sytuacji decentralizacji zadań publicznych – ma coraz mniejsze znaczenie. Większą rolę odgrywa bowiem kryterium funkcjonalne. W efekcie organem administracji publicznej będzie „każdy podmiot, któremu ustawa przyznaje kompetencje z zakresu prawa administracyjnego, niezależnie od tego, czy stanowi część struktury państwa, czy też

podmiotu innego niż państwo (gminy, powiatu, organizacji społecznej)” (A. Wiktorowska, w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 91-92).

Wyłączną cechą organów administracji publicznej, wyróżniającą je spośród innych elementów składających się na organizację państwa, jest realizacja przez nie zadań polegających na wykonywaniu zwierzchniej władzy (imperium) przysługującej państwu. Wykonywanie tych zadań oparte jest na upoważnieniu udzielonym im przez państwo do działania w jego imieniu. Organ państwowy w celu zabezpieczenia wykonania swoich decyzji może posłużyć się środkami prawnymi przysługującymi państwu, w tym m.in. użyć środków przymusu państwowego. W efekcie organy administracyjne mogą władczo realizować swoje jednostronne zarządzenia (rozstrzygnięcia). Objawy woli organów administracji publicznej korzystają z domniemania prawidłowości. Adresat działania jest zatem zobowiązany dostosować się do treści działania. Jedynie organ państwowy, posiadający odpowiednie kompetencje, może zmienić działanie organu administracyjnego (E. Ochendowski, *Prawo Administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1997, s. 10-11, J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 31). Według J. Borkowskiego, władztwo administracyjne charakteryzuje się także specyficznym ukształtowaniem sekwencji oświadczeń woli, które kreują stosunek administracyjnoprawny. Chociaż to organ władczo i jednostronnie rozstrzyga o prawach lub obowiązkach w formie decyzji administracyjnej (lub innych aktów publicznoprawnych), to jednak dopuszczone jest składanie oświadczeń woli przez stronę (np. podanie o wszczęcie, zawieszenie lub umorzenie postępowania). Istotą władztwa jest jednak to, że końcowy akt woli podejmowany przez organ determinuje treść stosunku prawnego (J. Borkowski, *Pojęcie władztwa ...*, s. 49).

W sprawie dotyczącej ul. Poznańskiej 10 Prezydent m.st. Warszawy zrealizował swoje władztwo administracyjne poprzez wydanie decyzji reprivatyzacyjnej na mocy art. 7 ust. 2 dekretu. Ta decyzja stała się przedmiotem postępowania rozpoznawczego prowadzonego przez Komisję. Taka kwalifikacja i dopuszczenie do udziału gminy pozwala jednostce samorządu terytorialnego do aktywnego uczestnictwa w postępowaniu i obrony swoich interesów. Zwłaszcza że zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. ostateczna decyzja Komisji stanowi podstawę wykreślenia w księdze wieczystej wpisu dokonanego na podstawie uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej oraz wpisania jako właściciela m.st. Warszawy.

**11.5.** Komisja, przyznając status strony gminie, miała także na uwadze treść art. 165 Konstytucji RP, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość



prawną i przysługują im prawo własności oraz inne prawa majątkowe. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Ochrona prawa własności jednostki samorządu terytorialnego byłaby niepełna, gdyby jednostka ta nie mogła brać udziału jako strona w postępowaniu administracyjnym, w sytuacji gdy postępowanie to dotyczy nieruchomości, których jest właścicielem. W myśl natomiast art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Artykuł 29 k.p.a. stanowi zaś, że stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne - również jednostki nieposiadające osobowości prawnej.

Komisja zauważa, że przedmiotem wypowiedzi sądów administracyjnych były relacje między jednostkami samorządu terytorialnego a samorządowymi kolegiami odwoławczymi, a także status organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Należy jednak zauważyć, że Komisja nie jest organem wyższego stopnia w stosunku do Prezydenta m.st. Warszawy. Komisja, jako organ państwowy, któremu przydano funkcję administrowania, prowadzi własne postępowanie administracyjne, przy czym Komisja posiada także inne kompetencje (zob. art. 3 ust. 2, art. 13 ust. 1, art. 23, art. 28, art. 31, art. 33, art. 34, art. 40, art. 40 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.).

**11.6.** Stroną w przedmiotowym postępowaniu jest niewątpliwie Miasto Stołeczne Warszawa, reprezentowane przez H G . Prezydent m.st. Warszawy działa w toku niniejszego postępowania administracyjnego jako podmiot reprezentujący gminę, nie zaś jako organ administracyjny, co miało miejsce w postępowaniu dekretem.

## **12. Konkluzja**

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 3, pkt 4, pkt 5, pkt 6 i pkt 7 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. oraz art. 7 ust. 1 dekretu i art. 214a pkt 1 u.g.n. orzeczono w punkcie 1. sentencji o uchyleniu wskazanej decyzji w całości i odmowie ustanowienia użytkownika wieczystego.

## **13. Rygor natychmiastowej wykonalności**

Zgodnie z art. 108 § 1 w zw. z art. 127 § 3 k.p.a. decyzji może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. W tym ostatnim przypadku organ administracji publicznej może w drodze postanowienia zażądać od strony stosownego zabezpieczenia. W ocenie Komisji, ochrona interesu społecznego, w szczególności interesu lokatorów – a także właścicieli wyodrębnionych lokali – ze względu na opisane w decyzji okoliczności, uzasadniają nadanie niniejszej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, o czym orzeczono, jak w punkcie 2. sentencji decyzji.

**Przewodniczący Komisji**  
**Patryk Jaki**

#### **Pouczenie:**

1. Zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a. w zw. z art. 36 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. od decyzji wydanej przez Komisję do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa w pierwszej instancji nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu (Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa) z **wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy** w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji.
2. Złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie jest jednak obowiązkowe. Strona może bowiem wnieść **skargę** do sądu administracyjnego na tę decyzję bez skorzystania z prawa zwrócenia się do organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 52 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm., dalej: p.p.s.a.). W takim przypadku skargę wnosi się (w dwóch egzemplarzach – art. 47 p.p.s.a.) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 53 § 1 p.p.s.a.).
3. Skargę wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi (art. 54 § 1 p.p.s.a.) na adres: Komisja do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa.
4. Wpis od skargi do sądu administracyjnego ma charakter stały i wynosi 200 (dwieście) zł zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 221 poz. 2193, z późn. zm.).



5. 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.

6. 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.

7. Zgodnie z art. 49 § 1 k.p.a., w przypadku zawiadomienia o decyzji przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania, zawiadomienie bądź doręczenie uważa się za dokonane po upływie **czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia**. W myśl zaś art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa 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 14 dni od dnia publicznego ogłoszenia.

