



Warszawa, dnia 15 lutego 2023 r.

Sygn. akt KR II R 68/22

DECYZJA NR KR II R 68/22

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Sebastian Kaleta

Członkowie Komisji

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

po rozpoznaniu w dniu 15 lutego 2023 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy, w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 grudnia 2015 r. Nr 661/GK/DW/2015 dotyczącej ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Stolarskiej 9, oznaczonej w ewidencji gruntów jako dz. ew. nr 7 z obrębu 4-13-01, dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą oznaczoną numerem KW [redacted] oraz odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego do gruntu o pow. 33 m² stanowiącego część dz. ew. nr 8/2 z obrębu 4-13-01, znajdującego się w pasie drogowym ulicy Stolarskiej (droga gminna), dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą oznaczoną numerem KW [redacted]

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, P [redacted] B [redacted] i Prokuratora Prokuratury Regionalnej w W [redacted];

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3 a w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2021 r. poz. 795; dalej: ustawa z dnia 9 marca 2017 r.) w związku z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000, 2185 dalej: k.p.a.) w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.,

orzeka:

**stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 grudnia 2015 r.
Nr 661/GK/DW/2015 w całości**

UZASADNIENIE

I. Postępowanie rozpoznawcze prowadzone przed Komisją

Postanowieniem z dnia 5 października 2022 r. Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 grudnia 2015 r. Nr 661/GK/DW/2015 dotyczącej ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Stolarskiej 9, oznaczonej w ewidencji gruntów jako dz. ew. nr 7 z obrębu 4-13-01, dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą oznaczoną numerem KW oraz odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego do gruntu o pow. 33 m² stanowiącego część dz. ew. nr 8/2 z obrębu 4-13-01, znajdującego się w pasie drogowym ulicy Stolarskiej (droga gminna), dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą oznaczoną numerem KW (akta sprawy KR II R 68/22 k. 4-6).

Postanowieniem z dnia 5 października 2022 r., Komisja, na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., zawiadomiła właściwe organy administracji oraz sądy o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego (akta sprawy KR II R 68/22 k. 9-11).

Postanowieniem z dnia 5 października 2022 r., Komisja zwróciła się do Społecznej Rady przy Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 grudnia 2015 r. nr 661/GK/DW/2015, doręczone członkom Rady w dniu 25 października 2022 r. (akta sprawy KR II R 68/22 k. 14-16, k. 53-55)

Zawiadomieniem z dnia 5 października 2022 r. poinformowano strony postępowania o wszczęciu w dniu 5 października 2022 r. postępowania rozpoznawczego w niniejszej sprawie (akta sprawy KR II R 68/22 k. 17-19).

Powyższe postanowienia oraz zawiadomienia zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 20 października 2022 r. (akta sprawy KR II R 68/22 k. 33-35).

Zawiadomieniem z dnia 19 października 2022 r. poinformowano Prezydenta m.st. Warszawy oraz Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w niniejszej sprawie (akta sprawy KR II R 68/22 k. 37-42).

Postanowieniem z dnia 21 października 2022 r., sygn. akt KR IV KW 67/22, na podstawie art. 23 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., Komisja, zabezpieczyła postępowanie rozpoznawcze w sprawie nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Stolarskiej 9, poprzez nakazanie wpisu w księdze wieczystej nr prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie IX Wydział Ksiąg Wieczystych, zakazu zbywania lub obciążania ww. nieruchomości. Postanowienie o zabezpieczeniu zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 21 października 2022 r. (akta sprawy KR II R 68/22 k. 43-47).

Zawiadomieniem z dnia 6 grudnia 2022 r., poinformowano o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy do dnia 3 lutego 2023 r., ze względu na szczególnie skomplikowany stan sprawy, obszerny materiał dowodowy oraz konieczność zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu. Zawiadomienie ogłoszone zostało w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 7 grudnia 2022 r. (akta sprawy KR II R 68/22 k. 56-61).

Zawiadomieniem z dnia 19 stycznia 2023 r. poinformowano strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Jednocześnie pouczone strony, że przedmiotowe zawiadomienia uznaje się za doręczone po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Powyższe zawiadomienie ogłoszone zostało w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 21 stycznia 2023 r. (akta sprawy KR II R 68/22 k. 62-63, k. 65-66).

Strona nie skorzystała z przysługującego jej prawa, wynikającego z art. 10 k.p.a.

Pismem z dnia 6 lutego 2023 r. stanowisko w przedmiotowej sprawie wyraziła Społeczna Rada przy Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich. W Opinii Nr 18/2023 wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 661/GK/DW/2015 z dnia 1 grudnia 2015 r., gdyż została ona wydana na rzecz P B z rażącym naruszeniem art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Wobec powyższego w myśl art. 156 § 1 pkt 2 kpa, należy stwierdzić nieważność ww. decyzji i usunąć ją z obrotu prawnego.

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

2.1. Opis nieruchomości

Przedmiotem decyzji reprivatyzacyjnej Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 grudnia 2015 r. Nr 661/GK/DW/2015 jest nieruchomość położona w Warszawie przy ul. Stolarskiej 9, stanowiąca część dawnej nieruchomości hipotecznej oznaczonej jako Przedmieście Targówek A nr 20 rej. hip. W-1786:

- oznaczona jako dz. ew. nr 7 z obrębu 4-13-01, oznaczona symbolem B – tereny mieszkaniowe. Na gruncie nieruchomości znajduje się budynek mieszkalny. Prawo własności ww. nieruchomości uregulowane jest na rzecz m.st. Warszawa, co potwierdza wpis w dziale II księgi wieczystej prowadzonej dla ww. nieruchomości,

- oznaczona jako część dz. ew. nr 8/2 z obrębu 4-13-01, oznaczona symbolem dr – droga. Prawo własności ww. nieruchomości uregulowane jest na rzecz m. st. Warszawa, co potwierdza wpis w dziale II księgi wieczystej prowadzonej dla ww. nieruchomości (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 130-133).

W dacie wydania decyzji reprivatyzacyjnej grunt nieruchomości określonej w ewidencji gruntów jako dz. ew. nr 7 z obrębu 4-13-01 był zabudowany dwoma budynkami wybudowanymi w 1928 roku. Teren nie był objęty żadnym obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Natomiast wg. Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego m.st. Warszawy (Uchwała LXXXII/2746/2006 Rady m.st. Warszawy z dnia 10 października 2006 r.), powyższa nieruchomość położona w strefie oznaczonej symbolem M1.20 – obszar mieszkaniowy o przewadze zabudowy wielorodzinnej z usługami o wysokości do 20 m. Dla przedmiotowego terenu preferowane jest lokalizowanie zespołów mieszkaniowych stowarzyszonych z programem urządzeń obsługi mieszkańców. Natomiast część dz. ew. nr 8/2 z obrębu 4-13-01 znajduje się w pasie drogowym ul. Stolarskiej (droga gminna).

2.2. Objęcie gruntu nieruchomości w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy i wniosek dekretowy

Nieruchomość warszawska położona przy ul. Stolarskiej 9 znajduje się na terenie objętym działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 dalej: dekret warszawski). Z dniem 21 listopada 1945 r., to jest z dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego, grunty nieruchomości warszawskich, w tym grunt przedmiotowej nieruchomości na podstawie art. 1 dekretu

warszawskiego przeszły na własność Gminy m.st. Warszawy, a w 1950 r., z chwilą likwidacji gmin – na własność Skarbu Państwa. Następnie grunt przedmiotowej nieruchomości stał się własnością Dzielnicy Gminy Warszawa Praga – Północ, co potwierdził Wojewoda Warszawski decyzją nr 27173 z dnia 26 czerwca 1992 r. Natomiast zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 48, poz. 195) grunt stał się własnością Gminy Warszawa Centrum. Aktualnie stanowi własność m.st. Warszawy.

Objęcie przedmiotowego gruntu w posiadanie przez gminę nastąpiło w dniu 11 kwietnia 1949 r. tj. z dniem ukazania się ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Nr 5 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy. Wobec powyższego termin na złożenie wniosku dekretowego upływał z dniem 11 października 1949 r.

Wniosek dekretowy o przyznanie prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości został złożony w dniu 29 września 1949 r. przez dawną właścicielkę nieruchomości R M (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 5).

2.3. Postępowanie w zakresie rozpoznania wniosku o przyznanie własności czasowej

Orzeczeniem administracyjnym z dnia 19 sierpnia 1950 r. Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie odmówiło R M przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej przy ul. Stolarskiej 9, oznaczonej jako Przedmieście Targówek A nr 20 rej. Hip. W-1786 i jednocześnie stwierdziło, że wszystkie budynki znajdujące się na powyższym gruncie przeszły na własność Skarbu Państwa (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 10).

Pismem z dnia 10 stycznia 2014 r. (data wpływu 15 stycznia 2014 r.) P B reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika adwokata J S, wystąpił do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z wnioskiem o stwierdzenie nieważności orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawa z dnia 19 sierpnia 1950 r.

Decyzją wydaną w dniu 12 sierpnia 2015 r. przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie w sprawie KOC/298/Go/14 stwierdzono nieważność orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w Warszawie z dnia 19 sierpnia 1950 r. (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 99).

Wobec powyższego do rozpatrzenia pozostał wniosek dekretowy złożony przez dawną właścicielkę.

2.4. Dawni właściciele hipoteczni nieruchomości i ich następcy prawni

Komisja ustaliła, że właścicielem dawnej nieruchomości hipotecznej była R M. Zgodnie z treścią zaświadczenia wydanego w dniu 31 sierpnia 1948 r. przez Sąd Grodzki w Warszawie Oddział Ksiąg Wieczystych, tytuł własności nieruchomości uregulowany był jawnym wpisem na rzecz R M, na mocy aktu kupna z dnia 24 sierpnia 1926 r. za nr 9 oraz aktu kupna z dnia 2 lipca 1927 r. (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 4).

R M zmarła w dniu 16 czerwca 1992 r., a spadek po niej na podstawie ustawy nabyła wnuczka E G w całości, co potwierdza postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku wydane w dniu 15 listopada 1993 r. przez Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi w Warszawie w sprawie o sygnaturze akt I2 Ns 601/93 (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 32).

2.5. Postępowanie prowadzone przed sądem powszechnym o stwierdzeniu nabycia spadku po E G

E J G zmarła w dniu 21 lutego 2000 r. Pismem z dnia 19 października 2000 r. jej mąż - L L G wniósł o stwierdzenie nabycia spadku po zmarłej, na podstawie testamentu sporządzonego w Kancelarii Notarialnej L B K w dniu 14 grudnia 1998 za rep. A nr 2930/1998. W uzasadnieniu wniosku wskazał, że E G testamentem z dnia 14 grudnia 1998 r. do całości spadku powołała swojego męża L G. Do wniosku załączył m.in. testament sporządzony w dniu 14 grudnia 1998 r. w formie aktu notarialnego przez L B K – notariusza w Warszawie, za rep. A nr 2930/1998 oraz testament sporządzony w dniu 14 grudnia 1998 r. w formie aktu notarialnego przez L B K – notariusza w Warszawie, za rep. A nr 2934/1998 (akta sprawy S 21/20 k. 239).

Z treści testamentu z dnia 14 grudnia 1998 r. za rep. A 2930/1998 r. wynika, że E G do całości spadku powołuje swojego męża L G. Na wypadek, gdyby powołany do spadku nie chciał lub nie mógł być spadkobiercą, do całości powołuje swoje wnuczki: I G -B oraz K G -B, po ½ części każdą z nich. Nadto wydziedzicza swoją córkę K G - B, ponieważ uporczywie nie dopełnia względem niej obowiązków rodzinnych, postępuje w stosunku do niej nieetycznie oraz dotkliwie obraża jej uczucia (akta sprawy S 21/20 k. 242).

Z treści testamentu z dnia 14 grudnia 1998 r. za rep. A 2934/1998 r. wynika, że L G do całości spadku powołuje swoją żonę E J G. Na wypadek, gdyby

powołana do spadku nie chciała lub nie mogła być spadkobierczynią, do całości powołuje swoje wnuczki: I G. -B oraz K G -B, po 1/2 części każdą z nich. Nadto wydziedzicza swoją córkę K G - B, ponieważ uporczywie nie dopełnia względem niego obowiązków rodzinnych, postępuje w stosunku do niego nieetycznie oraz dotkliwie obraża jego uczucia (akta sprawy S 21/20 k. 239, k. 242).

Na rozprawie dniu 15 lutego 2001 r. stawił się wnioskodawca L G oraz uczestniczka - jego córka K G -B. L G złożył zapewnienie spadkowe wskazując, że zmarła pozostawiła testament notarialny z dnia 14 grudnia.1998, w którym do spadku powołała swego męża L G. Zaś K G - B a potwierdziła treść złożonego zapewnienia, wskazując, że „nie kwestionuje testamentu – tj. jego ważności” (akta sprawy S 21/20 k. 239, k. 242).

Postanowieniem wydanym w dniu 15 lutego 2001 r. w sprawie o sygn. akt II Ns 1548/00, Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa w Warszawie stwierdził, że spadek po E J G na podstawie testamentu notarialnego z dnia 14.12.1998 r. nabył mąż L G w całości (akta sprawy S 21/20 k. 261).

2.6. Postępowanie prowadzone przed sądem powszechnym o stwierdzeniu nabycia spadku po L G

L G zmarł w dniu 19 lutego 2009 r. Pismem z dnia 11 lutego 2010 r. jego córka - K G B wniosła o stwierdzenie nabycia spadku po zmarłym na podstawie ustawy. W uzasadnieniu wniosku wprost wskazała, że zmarły nie pozostawił testamentu, a spadkobiercą jest ona – jego jedyna córka. Na rozprawie w dniu 20 kwietnia 2010 r. złożyła zapewnienie spadkowe, po pouczeniu o treści art. 671 § 3 k.p.c. – „zmarły nie zostawił testamentu. Jestem jedyną córką spadkodawcy” (akta sprawy S 21/20 k. 191-193, k. 206).

Postanowieniem wydanym w dniu 20 kwietnia 2010 r., w sprawie o sygn. akt II Ns 132/10, Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa w Warszawie stwierdził, że spadek po L G na podstawie ustawy nabyła córka K R G - B w całości (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 47).

2.7. Sprzedaż praw i roszczeń wynikających z przepisów dekretu przed wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej

Umową sprzedaży z dnia 25 października 2012 r., sporządzoną w formie aktu notarialnego przez A K – notariusza w Warszawie, za rep. A Nr 7487/2012, K R G - B sprzedała K H S - P spadek

po ojcu L... L... G... w skład którego wchodziły m.in. roszczenia w zakresie nieruchomości położonej przy ulicy Stolarskiej 9 w Warszawie w dzielnicy Praga-Północ, za cenę 1... zł (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 112-115).

Umową sprzedaży z dnia 13 września 2013 r., sporządzoną w formie aktu notarialnego przez M... L... – notariusza w Warszawie, za rep. A Nr 5205/2013, K... H... S... – P... sprzedała spółce pod firmą M... sp. z o. o. z siedzibą w W... wpisaną do Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem (...), reprezentowaną przez V... M... i G... – Prezesa Zarządu, spadek po L... L... i G..., za cenę 1... (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 108-111).

Umową sprzedaży z dnia 22 listopada 2013 r., sporządzoną w formie aktu notarialnego przez W... W... – notariusza w Warszawie, za rep. A Nr 20522/2013, Spółka pod firmą M... sp. z o. o. z siedzibą w W... wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem (...), reprezentowana przez V... M... i G... – Prezesa Zarządu sprzedała P... B... spadek po L... L... i G... za cenę 1... (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 104-107).

2.8. Postępowanie reprivatyzacyjne

Pismem z dnia 12 października 2015 r. P... B... reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika adw. J... S..., wniósł o rozpoznanie wniosku o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości w Warszawie przy ul. Stolarskiej 9 (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 121-123).

Prezydent m.st. Warszawy decyzją nr 661/GK/DW/2015 z dnia 1 grudnia 2015 r., po rozpatrzeniu wniosku złożonego w dniu 29 września 1949 r. przez dawną właścicielkę nieruchomości R... M... o przyznanie prawa własności czasowej (obecnie użytkowania wieczystego) do gruntu nieruchomości warszawskiej, położonej przy ul. Stolarskiej 9 oznaczonej jako Przedmieście Targówek A nr 20 rej. Hip. W-1786, orzekł:

I. ustanowić na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do gruntu zabudowanego o powierzchni 539 m² położonego w Warszawie przy ul. Stolarskiej 9, oznaczonego w ewidencji gruntów jako działka nr 7 w obrębie 4-13-01, uregulowanego w księdze wieczystej nr ... na rzecz P... B... w całości;

II. ustalić czynsz symboliczny z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu opisanego w pkt I decyzji;

III. odmówić ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu o powierzchni 33 m² stanowiącego część działki ewidencyjnej nr 8/2 z obrębu 4-13-01, znajdującego się w pasie drogowym ulicy Stolarskiej (droga gminna).

W pkt VII organ stwierdził, że decyzja niniejsza z chwilą, gdy stanie się ostateczna, będzie stanowiła podstawę do zawarcia w formie aktu notarialnego umowy ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu opisanego w pkt I decyzji. Termin zawarcia umowy w formie aktu notarialnego zostanie wyznaczony po:

- wyeliminowaniu z obrotu prawnego, w zakresie dotyczącym komunalizacji na rzecz m.st. Warszawy budynku mieszkalnego znajdującego się na przedmiotowym gruncie, decyzji Wojewody warszawskiego nr 27172 z dnia 26 czerwca 1992 r.;

- przedłożeniu przez osobę wymienioną w pkt I decyzji protokołu przejęcia w zarząd i administrację budynków, znajdujących się na przedmiotowym gruncie od Zakładu Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Praga Północ m.st. Warszawy, zawierającego ewentualne rozliczenie dokonanych nakładów na remont i modernizację budynków wykraczających poza zakres napraw bieżących (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 142-145).

W pkt IX organ stwierdził, że użytkownik wieczysty obowiązany jest korzystać z nieruchomości w sposób zgodny z miejscowym planem zagospodarowania w przypadku jego uchwalenia, a w pkt X, iż umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu przed upływem terminu, na jaki została zawarta, jeżeli użytkownik wieczysty nie przestrzega warunków określonych w pkt IX, a także gdy korzysta z terenu w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie. W pkt XII decyzji wskazano, iż prawa i obowiązki użytkowników wieczystych nie wymienione w niniejszej decyzji regulują przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz kodeksu cywilnego.

2.9. Stan prawny nieruchomości po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej

Pismem z dnia 16 grudnia 2015 r. P. B. reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika adw. J. S. wniósł do Ministerstwa Cyfryzacji Departamentu Administracji Publicznej o stwierdzenie nieważności decyzji Wojewody Warszawskiego nr 27172 z dnia 26 czerwca 1992 r. dot. nabycia przez Dzielnicę Gminę Warszawa Praga – Północ z mocy prawa w dniu 27 maja 1990 r. nieodpłatnie własności nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Stolarskiej 9, oznaczonej jako działka nr 7, obręb ewidencyjny 4-13-01, zabudowanej w zakresie budynku mieszkalnego znajdującego się na gruncie przedmiotowej nieruchomości (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 164-165).

Decyzją z dnia 6 kwietnia 2016 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdził nieważność decyzji Wojewody Warszawskiego Nr 27172 z dnia 26 czerwca 1992 r. dotyczącej nabycia przez Dzielnicę Gminę Praga - Północ z mocy prawa w dniu 27 maja 1990 r. nieodpłatnie własności nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Stolarskiej 9, oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka ewidencyjna nr 9 (aktualnie działka nr 7 z obrębu 4-13-01), opisaney w karcie inwentaryzacyjnej nr 1355, z zabudową budynkiem mieszkalnym - w części dotyczącej budynku mieszkalnego przy ul. Stolarskiej 9 w Warszawie, posadowionego na działce aktualnie oznaczonej nr 7 z obrębu 4-13-01 (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 174-175).

Przekazanie w posiadanie budynku przy ul. Stolarskiej 9 w Warszawie nie nastąpiło z uwagi na pojawienie się poważnych wątpliwości co do prawnych możliwości przekazania beneficjentowi decyzji reprzywatyzacyjnej w posiadanie budynku. Jak wskazano w piśmie Burmistrza Dzielnicy Praga - Północ z dnia 16 kwietnia 2019 r., „przekazanie w posiadanie budynku przy ul. Stolarskiej 9 w Warszawie może nastąpić wyłącznie na rzecz właściciela tego budynku, a beneficjent nie wykazał, że przysługuje mu prawo własności budynku przy ul. Stolarskiej 9 w Warszawie, gdyż zgodnie z oświadczeniami spadkobiercy zawartymi w umowie sprzedaży spadku z dnia 25 października 2012 r., za rep. A 7487/2012 w skład spadku po L... L... G... nie wchodziła (żadna) nieruchomość, a w skład spadku wchodziły wyłącznie roszczenia w zakresie nieruchomości położonej przy ulicy Stolarskiej 9 w Warszawie. Taka konstrukcja umowy sprzedaży spadku (powtórzona w kolejnych umowach sprzedaży), jak wskazano w piśmie, wyraźnie wskazuje, że na skutek wydania przez SKO w Warszawie orzeczenia z dnia 12 sierpnia 2015 r. stwierdzającego nieważność orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z 19 sierpnia 1950 r. własność budynku przy ul. Stolarskiej 9 w Warszawie, skoro nie wchodziła w skład spadku po L... L... G..., to nie mogła przypaść P... B...” (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 238, k. 259).

Decyzja nr 661/GK/DW/2015 z dnia 1 grudnia 2015 r. nie została wykonana zawarciem umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. W dziale II księgi wieczystej prowadzonej dla przedmiotowej nieruchomości prawo własności ujawnione jest na rzecz m.st. Warszawy.

2.10. Wniosek Burmistrza Dzielnicy Praga Północ m.st. Warszawy o zbadanie prawidłowości postępowania reprzywatyzacyjnego

Pismem z dnia 27 lutego 2018 r. Burmistrz Dzielnicy Praga Północ m.st. Warszawy zwrócił się do Komisji do spraw reprzywatyzacji nieruchomości warszawskich o rozważenie

możliwości zbadania prawidłowości postępowania reprivatyzacyjnego zakończonego decyzją administracyjną nr 661/GK/DW/2015 wydaną przez Prezydenta m.st. Warszawy w dniu 1 grudnia 2015 r. Burmistrz wskazał, że reprivatyzacja nieruchomości warszawskiej przy ul. Stolarskiej 9, z zastosowaniem instytucji zbycia spadku, stanowi przykład innego niż kupowanie roszczeń, sposobu uzyskania statusu następcstwa prawnego byłych właścicieli hipotecznych nieruchomości warszawskiej i zasługuje na zbadanie przez Komisję (akta sprawy WS 58/18).

2.11. Sprzeciw Prokuratora del. do Prokuratury Regionalnej w W.

Pismem z dnia 2 lutego 2022 r. Prokurator Regionalny w W. wniósł do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie sprzeciw od ostatecznej decyzji Prezydenta z dnia 1 grudnia 2015 r. nr 661/GK/DW/2015 r. Zaskarżonej decyzji zarzucił:

1. skierowanie jej do osoby niebędącej stroną w sprawie w rozumieniu art. 156 § 1 k.p.a. – P. B., albowiem nie nabył on spadku po L. L. G. (następcy prawnym dotychczasowego właściciela nieruchomości) od osoby uprawnionej, gdyż postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2010 r. sygn. akt II Ns 132/10 o stwierdzeniu nabycia spadku po L. L. G. stwierdza stan prawny niezgodnie z rzeczywistością, albowiem na mocy testamentu notarialnego sporządzonego w dniu 14 grudnia 1998 r. przed notariuszem w Warszawie L. B. K., za numerem Repertorium A nr 2934/1998 L. i L. G. powołał do spadku swoje wnuczki: I. E. G.-B., córkę M. i K. z domu G., urodzoną 7 września 1990 r. oraz K. B. G.-B., córkę M. i K. z domu G., urodzoną 15 lutego 1992 roku w częściach równych, wobec czego P. B. z nie legitymuje się interesem prawnym i nie mógł być uznany za stronę postępowania administracyjnego;
2. rażące naruszenie prawa materialnego w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., a mianowicie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy poprzez ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz osoby, która nie była w dniu wejścia w życie ww. dekretu właścicielem nieruchomości warszawskiej, ani nie jest jego następcą prawnym;
3. wydanie jej bez podstawy prawnej w zakresie pkt VII oraz VIII poprzez zawarcie w tym punkcie klauzuli uzależniającej zawarcie umowy notarialnej (dokładnie: wyznaczenie terminu jej zawarcia) ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu od spełnienia przez strony określonego warunku, który to warunek wykracza poza zakres podstawy prawnej

zaskarżonej decyzji wobec czego zaskarżona decyzja jest obciążona wadą nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (akta sprawy KR II S 21/20 k. 80-91).

Postanowieniem z dnia 4 kwietnia 2022 r., wydanym w sprawie KOC/755/GO/22 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie zawiesiło postępowanie w sprawie do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia przez Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa wniosku Prokuratora Regionalnego w Warszawie o zmianę postanowienia Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2010 r. sygn. akt II Ns 132/10 o stwierdzenie nabycia spadku po L. J. G. (akta sprawy S 21/20 k. 284).

2.12. Postępowanie przed sądem powszechnym z wniosku Prokuratora Prokuratury Regionalnej w sprawie zmiany postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku po L. J. G.

Pismem z dnia 1 lutego 2022 r. Prokurator Prokuratury Regionalnej w Warszawie wniósł do Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa w Warszawie o zmianę postanowienia Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa w Warszawie II Wydział Cywilny z dnia 20 kwietnia 2010 r. w sprawie o sygn. akt II Ns 132/10, poprzez stwierdzenie, że spadek po L. J. G. zmarłym w dniu 19 lutego 2009 r. w Warszawie, ostatnio zamieszkałym w Warszawie, na podstawie testamentu notarialnego sporządzonego w dniu 14 grudnia 1998 r. przed notariuszem w Warszawie L. B. K. za nr rep. A nr 2934/1998 nabyły I. E. G. – B. oraz K. B. G. – B. po ½ części spadku każda z nich.

W uzasadnieniu wniosku Prokurator wskazał, że postanowienie wydane w sprawie o sygn. akt II Ns 132/10 o stwierdzeniu nabycia spadku po L. J. G. zostało wydane w oparciu o zapewnienie spadkowe K. B. G., które nie jest zgodne ze stanem faktycznym. W toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego, Prokurator ustalił, że przed Sądem Rejonowym dla Warszawy Mokotowa w Warszawie za sygn. akt II Ns 1548/00 toczyło się postępowanie z wniosku L. J. G. o stwierdzenie nabycia spadku po E. G. Do wniosku o stwierdzenie nabycia spadku, oprócz testamentu zmarłej żony, został dołączony wypis z aktu notarialnego Rep. A nr 2934/1998 sporządzonego przez notariusza w Warszawie - L. B. K., zawierającego testament doręczony uczestniczce K. B. G. - B. w dniu 2 lutego 2001 r. (akta sprawy KR II S 21/20 k. 92-97).

Z treści testamentu z dnia 14 grudnia 1998 r. za rep. A 2934/1998 r. wynika, że L. J. G. do całości spadku powołuje swoją żonę E. G. Na wypadek, gdyby

powołana do spadku nie chciała lub nie mogła być spadkobierczynią, do całości powołuje swoje wnuczki: I G. -Bi, oraz K. G. -B, po 1/2 części każdą z nich. Nadto wydziedzicza swoją córkę K. G. - B, ponieważ uporczywie nie dopełnia względem niego obowiązków rodzinnych, postępuje w stosunku do niego nieetycznie oraz dotkliwie obraża jego uczucia (akta sprawy S 21/20 k. 239, k. 242).

Na dzień wydania przedmiotowej decyzji nie zapadło prawomocne postanowienie w sprawie.

2.13. Wniosek Urzędu m.st. Warszawy Biura Spraw Dekretowych o wszczęcie postępowania rozpoznawczego w sprawie

Pismem z dnia 7 września 2022 r. Biuro Spraw Dekretowych Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, przekazało do Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich wykaz decyzji, na mocy których zostało ustanowione prawo użytkowania wieczystego do nieruchomości gruntowych oraz w których doszło do przeniesienia praw i roszczeń, wynikających z dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na terenie m. st. Warszawy. W piśmie tym Urząd m. st. Warszawy zwrócił się z prośbą o wszczęcie postępowań w tych sprawach, bądź o uwzględnienie przy ich rozpatrywaniu stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonego w wyrokach z 29 sierpnia 2022 r., sygn. akt I OSK 2034/20, sygn. akt I OSK 2875/20, sygn. akt. I OSK 707/20 oraz sygn. akt I OSK 1717/20. W wykazie tym znajduje się decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 grudnia 2015 r. nr 661/GK/DW/2015 (akta sprawy S 21/20 k. 296-303).

2.14. Materiał dowodowy zgromadzony przez Komisję

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie dokumentów zgromadzonych w toku postępowania rozpoznawczego (KR II R 68/22) oraz poprzedzających go czynności sprawdzających (Ws 58/18, KR II S 21/20), w szczególności akt udostępnionych przez Prezydenta m.st. Warszawy, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, akt postępowań sądowych i prokuratorskich, a także innych dokumentów mających istotny wpływ dla rozstrzygnięcia sprawy, gdyż nie budziły one wątpliwości Komisji co do ich autentyczności i prawdziwości, jak również nie zostały one podważone przez strony postępowania.

III. Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja zważyła, co następuje:

3.1. Podstawa rozstrzygnięcia

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. przysługują Komisji – w przypadku stwierdzenia, że zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a. lub w przepisach szczególnych – uprawnienia do stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 16 grudnia 2010 r. (sygn. akt I OSK 1706/10; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>) postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji jest odrębnym postępowaniem, którego przedmiotem jest zbadanie czy wystąpiły przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a. oraz że przepis ten zawiera zamknięty katalog takich przesłanek. Zdaniem Sądu wyrażonym w ww. wyroku organ orzekając nie rozstrzyga sprawy zakończonej kontrolowaną decyzją co do jej istoty, ponieważ postępowanie dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji nie może zastępować postępowania odwoławczego lub go powtarzać.

Powszechnie przyjmuje się, że przesłanki stwierdzenia nieważności wymienione są enumeratywnie w art. 156 § 1 k.p.a. Nie są one oparte na uznaniu, a ich ustalenie musi pociągać za sobą stwierdzenie nieważności. Wyjątkiem są okoliczności wystąpienia przesłanki z art. 156 § 2 k.p.a., czyli gdy doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne (M. Jaśkowska [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el. 2022, art. 156). O ile oczywiście z przepisów szczególnych nie wynika, że przepisu art. 156 § 2 k.p.a. nie stosuje się, jak to ma miejsce w art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Zatem możliwość podważenia zapadłego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej jest dopuszczalne jedynie w przypadku zaistnienia jednej z kwalifikowanych wad określonych w art. 156 § 1 k.p.a. Usunięcie kwalifikowanych nieprawidłowości, które mogły wystąpić w trakcie trwania procesu administracyjnego, stanowi nadrzędny cel postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji i usprawiedliwia podważenie ogólnej zasady trwałości decyzji administracyjnych zawartej w art. 16 k.p.a.

Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została z rażącym naruszeniem prawa. Pojęcie prawa w zwrocie „rażące naruszenie prawa” powinno być rozumiane szeroko, obejmując swoim zakresem przepisy prawa materialnego, procesowego oraz przepisy o charakterze ustrojowym (zob. J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, 2009, s. 599). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że zakresem pojęcia „rażącego naruszenia prawa” obejmuje się zarówno naruszenie norm prawa materialnego, jak i naruszenie

norm prawa procesowego (vide wyrok NSA z 1 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 1258/10; wyrok NSA z 12 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1257/13; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

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

3.2. Rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w związku z art. 28 k.p.a.

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

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

Przepis art. 28 k.p.a. nie wypowiada się przy tym wprost na temat skutków różnego rodzaju zdarzeń o charakterze cywilnoprawnym, w tym umów na możliwość przypisania danemu podmiotowi statutu strony postępowania administracyjnego. W ocenie Komisji Naczelny Sąd Administracyjny wydał uchwałę z 30 czerwca 2022 r. (sygn. akt I OPS 1/22), ostatecznie rozstrzygającą to zagadnienie. W orzeczeniu tym wskazano, że „w przestrzeni

prawa administracyjnego (...), normy prawne mają charakter bezwzględnie wiążący. Stosunki administracyjnoprawne mają natomiast charakter jednostronny ściśle powiązany z władczymi kompetencjami organów administrujących. W konsekwencji nie może być tu mowy o swobodzie podejmowania czynności prawnych na wzór swobody właściwej prawu prywatnemu. Konsekwencją bezwzględnego wiązania norm prawa administracyjnego jest to, że żadna ze stron stosunku administracyjnoprawnego nie może nigdy modyfikować ani tym bardziej wyłączać normy tego prawa i zachowywać się nawet niesprzecznie z tą normą, ale w sposób ustalony przez samą tę stronę. Strona, jaką jest podmiot usytuowany na zewnątrz systemu administracji publicznej, nie może sama ustalać treści i sposobu swojego zachowania, a powinna się w całości podporządkować prawu (...). Aksjologia prawa administracyjnego potwierdza (...), że źródłem sytuacji prawnych w prawie administracyjnym mogą być wyłącznie normy prawne i jedynie bezpośredni związek interesu indywidualnego z tymi normami pozwala kwalifikować go jako interes prawny. (...) Skutki czynności prawnej dokonanej przez podmioty prawa cywilnego samoistnie nie stanowią źródła interesu prawnego w przestrzeni prawa administracyjnego. Jeśli ustawodawca widzi potrzebę ścisłego związania w przestrzeni prawa administracyjnego sytuacji prawnej określonego podmiotu z aktami i czynnościami z zakresu prawa cywilnego, to ustanawia odrębną normę prawną, w której treści bezpośrednio nawiązuje do tych aktów lub czynności.”

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

W orzecznictwie wskazywano również, że nie można wywieść interesu prawnego ze skutków: umowy o wykonanie robót budowlanych związanych z realizacją decyzji o pozwoleniu na budowę (por. wyrok NSA z 25 lutego 1999 r., sygn. akt IV SA 345/97), umowy najmu lokalu mieszkalnego (por. wyrok NSA z 20 września 2006 r., sygn. akt II OSK 837/05) lub innego tytułu obligacyjnego do nieruchomości (por. wyrok NSA z 25 lutego 1999 r., sygn. akt IV SA 345/97). Podkreślono również, że interes prawny charakteryzuje się bezpośredniością, tzn. że jeżeli sprawa dotyczy dwóch lub więcej podmiotów, to interes prawny mają tylko te z nich, których sytuacja prawna wynika wprost z normy prawa materialnego, a nie

powstaje za pośrednictwem drugiego podmiotu (por. wyrok NSA z 19 marca 2002 r., sygn. akt IV SA 1132/00 i z 2 kwietnia 2009 r., sygn. akt I OSK 518/08). Nadto w doktrynie stwierdzono, że podstawę interesu prawnego na gruncie prawa administracyjnego nie mogą stanowić: roszczenia cywilnoprawne, statuty, regulaminy, przepisy wewnętrzne i korporacyjne (por. P. Gołaszewski, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2017, s. 221).

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

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

dawnych właścicieli.” (wyrok TK z dnia 19 lipca 2016 r. sygn. Akt Kp 3/15, k. 12 uzasadnienia).

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

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

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

W rezultacie Sąd ten stwierdził, że „uznanie tych umów za skuteczną podstawę, w rozumieniu prawa administracyjnego, do przyznania praw powołaną decyzją osobom wskazanym w tych umowach, jako nabywcom praw i roszczeń, stanowiło zatem rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, określającego podmiotowy zakres przyznania prawa do gruntu nieruchomości warszawskiej, co wyczerpuje przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. także w powiązaniu z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.”.

Analizując wyżej opisane wyroki, Komisja doszła do przekonania, iż przedstawione w nich wywody są stanowcze, logiczne i wewnętrznie niesprzeczne. Korespondują one z dotychczasowym ogólnym dorobkiem doktryny i orzecznictwa, co potwierdza chociażby odwołanie się do przywołanej już uchwały NSA z 30 czerwca 2022 r. (sygn. akt I OPS 1/22).

Znajdują swe potwierdzenie zarówno w literalnej wykładni art. 7 dekretu warszawskiego, który wprost wskazuje, że osobą, na rzecz której można ustanowić prawo użytkowania wieczystego, jest dotychczasowy właściciel gruntu lub jego następcy prawni posiadający grunt. Te grupy podmiotów otrzymały prawo do zgłoszenia wniosku o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym (emfiteuza) lub prawa zabudowy z opłatą symboliczną. Ponieważ celem ustanowienia prawa użytkowania wieczystego jest bowiem wynagrodzenie uprawnionemu, nie zaś osobie trzeciej, negatywnych skutków nacjonalizacji należącej do niego nieruchomości warszawskiej.

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

Należy również podkreślić, że analogiczne stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny zajął w orzeczeniach z dnia 29 sierpnia 2022 r., sygn. akt I OSK 707/20 i I OSK 1717/20. Wyrażony w nich tok rozumowania nie pozostaje również w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), ochrony mienia (art. 64 Konstytucji RP) i praw słusznie nabytych. Reguły te nie chronią bowiem przypadków, gdy osoba domaga się wobec organów państwowych realizacji korzyści majątkowej, którą uzyskała w sposób sprzeczny z obowiązującym porządkiem prawnym. Co jednak najistotniejsze, wychodzą one naprzeciw oczekiwaniom osób pokrzywdzonych procesem reprivatyzacyjnym oraz tworzą przeszkodę do dalszego „handlu roszczeniami” i uszczuplenia mienia publicznego. Z tych też powodów, Komisja w pełni podziela wyrażone w nich stanowisko.

Powyższe stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził w wyrokach z dnia 7 lutego 2023 r. w sprawach o sygnaturze I OSK 1180/21, I OSK 1444/21, I OSK 1363/21, I OSK 1170/21.

Przekładając powyższe na realia niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że roszczenia dekretowe przysługujące dawnej właścicielce nieruchomości położonej w Warszawie przy ulicy Stolarskiej 9 były przedmiotem umowy zbycia spadku.

Umową sprzedaży z dnia 25 października 2012 r, sporządzoną w formie aktu notarialnego przez A. K. – notariusza w Warszawie, za rep. A Nr 7487/2012, K. R. – G. – B. sprzedała K. H. – S. – P. j spadek po ojcu L. – G., w skład którego wchodziły m.in. roszczenia w zakresie nieruchomości położonej przy ulicy Stolarskiej 9 w Warszawie w dzielnicy Praga-Północ

Następnie umową sprzedaży z dnia 13 września 2013 r, sporządzoną w formie aktu notarialnego przez M. L. – notariusza w Warszawie, za rep. A Nr 5205/2013, K. H. S. – P. sprzedała spółce pod firmą M. sp. z. o. o. z siedzibą w W. wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem , reprezentowaną przez V. M. G. – Prezesa Zarządu, spadek po L. L. G.

Kolejną umową sprzedaży z dnia 22 listopada 2013 r, sporządzoną w formie aktu notarialnego przez W. W. – notariusza w Warszawie, za rep. A Nr 20522/2013, Spółka pod firmą M. sp. z. o. o. z siedzibą w Warszawie, wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem , reprezentowaną przez V. M. G. – Prezesa Zarządu sprzedała P. B. spadek po L. L. G.

Na tej podstawie Prezydent m.st. Warszawy niesłusznie uznał ostatecznego nabywcę za następcę prawnego właścicieli hipotecznych, a więc za stronę postępowania dekretoowego, pomimo że nie posiadał on w tym zakresie interesu prawnego. W wyniku przeprowadzonego postępowania, Prezydent m.st. Warszawy decyzją nr 661/GK/DW/2015 z dnia 1 grudnia 2015 r., orzekł ustanowić na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do gruntu przy ul. Stolarskiej 9 (działka nr 7 w obrębie 4-13-01) na rzecz P. B. w całości oraz odmówić mu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu stanowiącego część działki ewidencyjnej nr 8/2 z obrębu 4-13-01, znajdującego się w pasie drogowym ulicy Stolarskiej (droga gminna).

W świetle powyższych ustaleń oraz rozważań prawnych, w opinii Komisji, kontrolowana decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Prezydent m.st. Warszawy niesłusznie uznał nabywcę spadku P. B. za następcę prawnego właścicieli hipotecznych, a więc za stronę postępowania dekretoowego, pomimo że nie posiadał on w tym zakresie interesu prawnego. Nabywca roszczeń nie ma interesu prawnego w postępowaniu reprivatyzacyjnym i nie powinien być stroną takiego postępowania.

Konkludując, wydana przez Prezydenta decyzja reprivatyzacyjna jest obarczona taką wadą prawną, która uzasadnia stwierdzenie jej nieważności, bowiem wskazana przesłanka wyczerpuje dyspozycję, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

3.3. Elementy cywilno-prawne w decyzji reprivatyzacyjnej

Stosowanie decyzji administracyjnej jako władczej formy działania organów administracji wynikać musi z wyraźnej podstawy mającej unormowanie w obowiązujących

przepisach prawa. W związku z tym, oceniając legalność decyzji reprivatyzacyjnej, rozważyć należy czy tego rodzaju elementy mogły być objęte rozstrzygnięciem administracyjnym podejmowanym na podstawie dekretu warszawskiego. Zgodnie z art. 27 u.g.n. sprzedaż nieruchomości albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego. Oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste i przeniesienie tego prawa w drodze umowy wymaga wpisu w księgę wieczystej. Z powyższego wynika, że ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w trybie przepisów dekretu przebiega w dwóch etapach.

Po pierwsze w toku postępowania administracyjnego organ bada materialnoprawne przesłanki ustanowienia tego prawa (art. 7 ust. 1 i ust. 2 dekretu warszawskiego) i w przypadku spełnienia tych przesłanek wydaje decyzję administracyjną o ustanowieniu tego prawa na rzecz oznaczonych w decyzji osób. Następny etap prowadzony jest na gruncie cywilnoprawnym i kończy się zawarciem stosownej umowy w formie aktu notarialnego, pomiędzy gminą i osobą uprawnioną z decyzji. Przepisy dekretu nie zawierają regulacji stanowiących podstawę do kształtowania w decyzji administracyjnej obowiązków przyszłego użytkownika wieczystego związanych z ustanawianiem służebności, przenoszeniem własności budynków wzniesionych na gruncie dekretowym po dniu wejścia w życie tego dekretu, w ramach postępowania administracyjnego. Nie stanowią również podstawy do określania też innych warunków w zakresie przyszłej umowy ustanowienia użytkowania wieczystego, a tym bardziej warunków zawarcia umowy notarialnej.

Tymczasem w pkt VII decyzji nr 661/GK/DW/2015 z dnia 1 grudnia 2015 r. organ wskazał, że „decyzja niniejsza z chwilą, gdy stanie się ostateczna, będzie stanowiła podstawę do zawarcia w formie aktu notarialnego umowy ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu opisanego w pkt I decyzji. Termin zawarcia umowy w formie aktu notarialnego zostanie wyznaczony po:

- wyeliminowaniu z obrotu prawnego, w zakresie dotyczącym komunalizacji na rzecz m.st. Warszawy budynku mieszkalnego znajdującego się na przedmiotowym gruncie, decyzji Wojewody warszawskiego nr 27172 z dnia 26 czerwca 1992 r.;

- przedłożeniu przez osobę wymienioną w pkt I decyzji protokołu przejęcia w zarząd i administrację budynków, znajdujących się na przedmiotowym gruncie od Zakładu Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Praga Północ m.st. Warszawy, zawierającego ewentualne rozliczenie dokonanych nakładów na remont i modernizację budynków wykraczających poza zakres napraw bieżących.

Nadto w pkt IX przedmiotowej decyzji organ wskazał, że użytkownik wieczysty obowiązany jest korzystać z nieruchomości w sposób, zgodny z miejscowym planem zagospodarowania w przypadku jego uchwalenia, a w pkt X, że umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu przed upływem terminu, na jaki została zawarta, jeżeli użytkownik wieczysty nie przestrzega warunków określonych w pkt IX, a także gdy korzysta z terenu w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie. W pkt XII decyzji wskazano, iż prawa i obowiązki użytkowników wieczystych nie wymienione w niniejszej decyzji regulują przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz kodeksu cywilnego.

Zgodnie ze stanowiskiem judykatury, przepisy dekretu, nie zawierają jakichkolwiek regulacji pozwalających na kształtowanie na etapie postępowania administracyjnego obowiązków przyszłego użytkownika wieczystego. Artykuł 7 ust. 3 *in fine* dekretu stanowi wprawdzie, że w razie uwzględnienia wniosku gmina określi warunki, pod którymi umowa może zostać zawarta. Jednakże określenie tych "warunków" - uregulowane obecnie w przepisach kodeksu cywilnego - odnosić należy do etapu postępowania cywilnego, które będzie dopiero prowadzone po wydaniu ww. decyzji. To właśnie w ramach tego drugiego etapu rozstrzyga się o "warunkach" zawarcia tej umowy. Skoro zatem normy prawa materialnego nie przewidziały w tym zakresie kompetencji orzeczniczych organów administracji publicznych, to sprawa ta, w myśl art. 2 § 3 k.p.c. należy do drogi postępowania cywilnoprawnego (...) w tej kwestii rozstrzygnięcie Prezydenta (...) zostało wydane bez podstawy prawnej (por. WSA w Warszawie z dnia 8.12.2017 r., sygn. akt I SA/Wa 999/17).

W postanowieniu z dnia 21 lutego 1997 r., wydanym w sprawie I SA 264/97, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że ani czynności udziału w zawarciu aktu notarialnego ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, ani czynności negocjacyjne poprzedzające zawarcie takiej umowy nie są czynnościami z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368).

Reasumując, skoro normy prawa materialnego nie przewidziały w tym zakresie kompetencji orzeczniczych organów administracji publicznej, to sprawa ta w myśl art. 2 § 3 k.p.c. należy do drogi postępowania cywilnoprawnego. Oznacza to, że Prezydent m.st. Warszawy nie mając kompetencji wynikających z art. 6 k.p.a. ani podstaw w przepisach prawa materialnego ukształtował w sposób władczy elementy przyszłego stosunku cywilnoprawnego.

Mając powyższe na uwadze, wydana przez Prezydenta decyzja obarczona jest kwalifikowaną wadą prawną wyrażoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., gdyż doszło do rażącego naruszenia art. 6 k.p.a., który stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie

przepisów prawa w zw. z art. 1 pkt 1 k.p.a. poprzez rozstrzygnięcie w drodze decyzji administracyjnej w zakresie nie należących do właściwości organu.

3.4. Uzasadnione wątpliwości co do skuteczności zawartej umowy zbycia spadku po następcy prawnym dawnej właścicielki nieruchomości hipotecznej

Niezależnie od powyżej wskazanych naruszeń przepisów prawa, analiza zgromadzonych materiałów w sprawie wskazuje, iż istnieją uzasadnione wątpliwości co do prawidłowości i skuteczności zawartej umowy sprzedaży spadku po L... G... w którego skład wchodziły wyłącznie roszczenia do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Stolarskiej 9.

Zgromadzony w toku postępowania rozpoznawczego materiał dowodowy wskazuje, że postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku po następcy prawnym dawnej właścicielki nieruchomości wydane zostało w oparciu o zapewnienie spadkowe, które nie jest zgodne ze stanem faktycznym, a złożone przez córkę spadkodawcy K... G... – B..., na rozprawie w dniu 20 kwietnia 2010 r., która wskazała, że „zmarły nie zostawił testamentu”. Dokumenty znajdujące się w aktach spadkowych wskazują, że miała ona wiedzę na temat istnienia testamentu zmarłego ojca, gdyż brała udział w postępowaniu o stwierdzeniu nabycia spadku po swojej matce E... G... - w charakterze uczestniczki postępowania. W dniu 2 lutego 2001 r. doręczono jej odpis wniosku wraz z załącznikami, które stanowiły m.in. dwa testamenty notarialne z dnia 14 grudnia 1998 roku. Nadto na rozprawie dniu 15 lutego 2001 r. potwierdziła treść złożonego zapewnienia spadkowego przez swego ojca, wskazując, że „nie kwestionuje testamentu – tj. jego ważności”.

Podkreślić należy, że oba testamenty w formie aktu notarialnego zostały zawarte w tym samym dniu i zawierają zbliżoną treść, a wynika z nich jednoznacznie, że zarówno jej matka jak i ojciec – wydziedziczają ją, ponieważ uporczywie nie dopełnia względem nich obowiązków rodzinnych, postępuje w stosunku do nich nieetycznie oraz dotkliwie obraża ich uczucia.

Z treści testamentu z dnia 14 grudnia 1998 r. za rep. A 2930/1998 r. wynika, że E... G... do całości spadku powołuje swojego męża L... L... G... . Na wypadek, gdyby powołany do spadku nie chciał lub nie mógł być spadkobiercą, do całości powołuje swoje wnuczki: I... G... -B... , oraz K... G... -B... po ½ części każdą z nich. Nadto wydziedzicza swoją córkę K... G... – B... ponieważ uporczywie nie dopełnia względem niej obowiązków rodzinnych, postępuje w stosunku do niej nieetycznie oraz dotkliwie obraża jej uczucia (akta sprawy S 21/20 k. 242).

Z treści testamentu z dnia 14 grudnia 1998 r. za rep. A 2934/1998 r. wynika, że L. G. do całości spadku powołuje swoją żonę E. J. i G. Na wypadek, gdyby powołana do spadku nie chciała lub nie mogła być spadkobierczynią, do całości powołuje swoje wnuczki: I. i G. - B. oraz K. G. - B. po 1/2 części każdą z nich. Nadto wydziedzicza swoją córkę K. G. - B., ponieważ uporczywie nie dopełnia względem niego obowiązków rodzinnych, postępuje w stosunku do niego nieetycznie oraz dotkliwie obraża jego uczucia (akta sprawy S 21/20 k. 239, k. 242).

Mając na uwadze powyższe, K. G. - B., zgodnie z zasadą *nemo plus iuris in alium tranferre potest, quam ipse habet* tj. nie można przenieść więcej praw niż się samemu posiada, nie mogłaby zbyć spadku po L. L. G. zaś nabywca nie mógłby go skutecznie nabyć.

Nadto wskazać należy, że zgodnie z oświadczeniami spadkobiercy zawartymi w umowie sprzedaży spadku z dnia 25 października 2012 r., za rep. A 7487/2012 w skład spadku po L. L. G. nie wchodziła (żadna) nieruchomość, a w skład spadku wchodziły wyłącznie roszczenia w dekretowe. Zatem własność budynku przy ul. Stolarskiej 9 w Warszawie, skoro nie wchodziła w skład spadku po L. L. G., to nie mogła przypaść P. B. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że w dacie orzekania w obrocie prawnym pozostawała decyzja Wojewody warszawskiego nr 27172 z dnia 26 czerwca 1992 r. o komunalizacji na rzecz m.st. Warszawy budynku mieszkalnego znajdującego się na przedmiotowym gruncie. Natomiast w pkt V decyzji wskazano, że budynki na gruncie powstały w 1928 r. i "stanowią one własność następców prawnych dawnej właścicielki". Powyższe stanowi sprzeczność w sytuacji, gdy strona nabyła tylko spadek, w skład którego wchodziły tylko roszczenia dekretowe.

Zgodnie z art. 924-925 k.c. spadek nabywa się z chwilą otwarcia spadku tj. z chwilą śmierci spadkodawcy, zaś orzeczenie sądowe ten fakt jedynie potwierdza. Zatem w sytuacji uzyskania postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku przez osobę nie będącą spadkobiercą, a następnie dokonanie przez nią zbycia spadku nie będzie skuteczne.

Zatem, gdyby K. G. - B. nie zataiła informacji o istnieniu testamentu i ten zostałby ujawniony w trakcie postępowania o stwierdzeniu nabycia spadku po L. L. G. nigdy nie nabyłaby ona praw, a w konsekwencji nie mogłaby ich zbyć osobie trzeciej, a P. B. nie zostałby beneficjentem decyzji reprivatyzacyjnej wydanej przez Prezydenta m. st. Warszawy w dniu 1 grudnia 2015 r. Nr 661/GK/DW/2015.

P. B. co prawda legitymował się postanowieniami o stwierdzeniu nabycia spadku oraz umowami nabycia spadku, jednakże nie przysługiwały mu żadne roszczenia do

przedmiotowej nieruchomości, ponieważ, mimo zawartej umowy - nigdy skutecznie nie nabył spadku po L... L... G... Nie mógł on zatem wejść w sytuację prawną zmarłego następcy prawnego po dawnej właścicielce nieruchomości hipotecznej. Niezbadanie tej okoliczności przez organ w sposób wyczerpujący miało istotny wpływ na treść decyzji reprzywatykacyjnej. Nie ma przy tym znaczenia czy organ wiedział czy też mógł się dowiedzieć o pierwotnej wadzie oraz czy jego wiedza była zawiniona czy też nie, która w rzeczywistości zdyskwalifikowała prowadzone przez organ postępowanie administracyjne.

Reasumując, po analizie zgromadzonych w sprawie materiałów, Komisja zauważa że mogły wystąpić uzasadnione wątpliwości co do prawidłowości i skuteczności zawartych umów zbycia spadku po następcy prawnym dawnej właścicielki nieruchomości hipotecznej, czego potwierdzeniem jest chociażby wystąpienie przez Prokuratora Prokuratury Regionalnej w W... do Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa w Warszawie o zmianę postanowienia Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa w Warszawie II Wydział Cywilny z dnia 20 kwietnia 2010 r. w sprawie o sygn. akt II Ns 132/10, poprzez stwierdzenie, że spadek po L... L... G... zmarłym w dniu 19 lutego 2009 r. w na podstawie testamentu notarialnego sporządzonego w dniu 14 grudnia 1998 r. rep. A nr 2934/1998 nabyły I... E... G... – B... oraz K... B... G... – B... po ½ części spadku każda z nich.

Zgodnie bowiem z art. 679 § 1 k.p.c., dowód, że osoba, która uzyskała stwierdzenie nabycia spadku, nie jest spadkobiercą lub że jej udział w spadku jest inny niż stwierdzony, może być przeprowadzony tylko w postępowaniu o uchylenie lub zmianę stwierdzenia nabycia spadku, z zastosowaniem przepisów niniejszego rozdziału. Na dzień wydania przedmiotowej decyzji w sprawie nie zapadło prawomocne orzeczenie.

Powyższe uzasadnione wątpliwości w niniejszej sprawie powziął również Prokurator del. do Prokuratury Regionalnej w W... który w związku z powyżej wskazanymi okolicznościami w dniu 2 lutego 2022 r. wniósł do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie sprzeciw od decyzji wydanej w sprawie ustanowienia użytkownika wieczystego dot. gruntu nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Stolarskiej 9.

Na marginesie wskazać należy, że co do zasady prawo polskie dopuszcza umowne zbycie spadku w całości lub części, co wynika wprost z treści art. 1051 k.c., iż spadkobierca, który spadek przyjął może spadek ten zbyć w całości lub w części. Jednakże wątpliwości powstają w przypadku, gdy dochodzi do zbycia spadku przez jedyne spadkobiercę, co miało miejsce na gruncie przedmiotowej sprawy. Zbycie spadku jest możliwe tylko do czasu do kiedy spadek istnieje jako odrębna masa majątkowa. W przypadku zbycia spadku przez jedyne spadkobiercę mogą powstać wątpliwości czy spadek rozumiany jako odrębna masa majątkowa,

istniał w dacie zbycia spadku, czy też może przestał istnieć jako odrębna masa majątkowa, stając się majątkiem osobistym jedynej spadkobiercy.

W doktrynie i judykaturze wskazuje się, że przedmiotem takiej umowy jest spadek lub udział w spadku, przy czym umowa powinna ściśle określać przedmiot zbycia. Treść zawartej umowy wskazuje, że w skład spadku nie wchodziła nieruchomości (żadna nieruchomości), więc również nieruchomości budynkowa przy ul. Stolarskiej 9 w Warszawie. Z powyższego płynie wniosek, że skoro żadna nieruchomości budynkowa nie była przedmiotem umowy sprzedaży spadku z dnia 25 października 2012 r., kolejni nabywcy spadku po następcy prawnym dawnej właścicielki nie mogli nabyć prawa własności budynkowej przy ul. Stolarskiej 9 w Warszawie.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że w przedmiotowej sprawie również nie ma zastosowania art. 30 § 4 k.p.a. stanowiący o tym, że w toku postępowania na miejsce dotychczasowej strony wstępują jej następcy prawni, w sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych w razie zbycia prawa lub śmierci strony.

W wyroku z dnia 13 kwietnia 2021 r. sygn. akt I OSK 3601/18 Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że „przepis art. 30 § 4 KPA stanowi, iż w sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych w razie zbycia prawa lub śmierci strony w toku postępowania na miejsce dotychczasowej strony wstępują jej następcy prawni. Przepis ten pozwala na kontynuowanie i zakończenie wszczętego postępowania administracyjnego w sytuacji, gdy na skutek sprzedaży bądź dziedziczenia następuje zmiana podmiotu stosunku materialno-prawnego. Następstwo procesowe uregulowane powyższym przepisem jest konsekwencją następstwa prawnego w prawie materialnym i polega na wstąpieniu do postępowania innego podmiotu na miejsce podmiotu, który dotychczas był jego stroną. Oznacza, to że poprzednik ustępuje z postępowania, a następca wstępuje w jego sytuację procesową, tak jakby od początku był stroną postępowania. Ważne jest, aby zdarzenia prawne rodzące następstwo procesowe, tak *successio mortis causa*, jak i *successio inter vivos*, nastąpiły w toku postępowania, w określonym przedziale czasowym, pomiędzy rozpoczęciem, a zakończeniem konkretnego postępowania administracyjnego.”

W przedmiotowej sprawie w pierwszej kolejności należy wskazać, że prawowity następca prawny dawnej właścicielki L. G. zmarł w 2009 r. i w dacie jego śmierci nie toczyło się żadne postępowanie dotyczące rozpoznania wniosku dekretowego, jak również postępowanie dotyczące stwierdzenie nieważności orzeczenia Prezydium Rady Narodowej z 19 sierpnia 1950 r.

Spadek po nim na podstawie testamentu notarialnego z 14 grudnia 1998 r. za rep. A 2934/1998 r., z chwilą jego śmierci w 2009 r. z uwagi na wydziedziczenie córki K: G

– B... nabyły jego wnuczki: I... G...-B... oraz K... i G...-B... po ½ części każda z nich. Ww. spadkobierczynie nigdy nie zainicjowały żadnego postępowania dekretowego.

Wobec czego stwierdzić należy, że w okresie od 2009 r. do 2014 r. kiedy to kolejny nabywca spadku po L... G... - P... B... zainicjował postępowanie przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Warszawie o wyeliminowanie z obrotu prawnego orzeczenia Prezydium Rady Narodowej z 19 sierpnia 1950 r. – nie toczyło się żadne postępowanie dekretowe. Wobec powyższego wyżej wskazane zdarzenia prawne, tak sukcesja uniwersalna w skutek wadliwego spadkobrania dla K... G...-B..., tym bardziej dla P... B..., jak i kupno późniejsze spadku przez P... B..., nie nastąpiły w toku postępowania, w określonym przedziale czasowym, pomiędzy rozpoczęciem, a zakończeniem konkretnego postępowania administracyjnego.

Powyższy stan faktyczny w przedmiotowej sprawie tym bardziej - nie tylko z powodu braku następstwa prawnego wynikającego z prawa materialnego (art. 7 dekretu warszawskiego) o czy była mowa wyżej - nie uzasadniał przyznania P... B... statusu strony postępowania dekretowego zainicjowanego wnioskiem dawnej właścicielki nieruchomości R... M...

3.5. Brak nieodwracalnych skutków prawnych

Kontrolowana decyzja reprivatyzacyjna nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

W myśl powołanego przepisu przez nieodwracalne skutki prawne należy rozumieć stan prawny powstały wskutek przeniesienia prawa własności albo prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej na osobę trzecią, o ile nie nastąpiło ono nieodpłatnie lub na rzecz nabywcy działającego w złej wierze, lub zagospodarowania nieruchomości warszawskiej na cele publiczne, o których mowa w art. 6 u.g.n.

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

Definicja zawarta w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. zawiera w sobie dwa elementy, z których jeden konstytuuje zasadę, a drugi wyjątek od niej. Pierwszy określa czynność prawną w postaci przeniesienia własności lub użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej, która co do zasady przesądza o nieodwracalności skutków prawnych. Drugi natomiast statuuje wyjątki od wymienionej zasady. Analiza treści wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, że nie można przyjąć istnienia nieodwracalności skutków prawnych, jeśli nabywca nabył rzecz nieodpłatnie albo nabycie nastąpiło w złej wierze.

Po dokonaniu analizy stanu faktycznego i prawnego, Komisja stwierdziła, że po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej Prezydenta m.st. Warszawy nr 661/GK/DW/2015 z 1 grudnia 2015 r. nie miały miejsca zdarzenia prawne, które doprowadziły do nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Decyzja nr 661/GK/DW/2015 z dnia 1 grudnia 2015 r. nie została wykonana zawarciem umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. W dziale II księgi wieczystej prowadzonej dla przedmiotowej nieruchomości prawo własności ujawnione jest na rzecz m.st. Warszawy.

Wobec powyższego w przedmiotowej sprawie zaistniały podstawy do stwierdzenia nieważności kontrolowanej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy.

VI. Strony postępowania

Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o wszczęciu postępowania rozpoznawczego Komisja zawiadamia m.st. Warszawę oraz pozostałe strony postępowania. Jeżeli decyzja reprivatyzacyjna została wydana przez inny organ, stroną postępowania przed Komisją jest ten organ albo inny organ właściwy do rozpoznania sprawy. Z treści cytowanego przepisu wynika, że stroną postępowania rozpoznawczego przed Komisją jest m.st. Warszawa reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy. Komisja uznała, że stroną niniejszego postępowania jest beneficjent decyzji reprivatyzacyjnej – P B. oraz Prokurator Prokuratury Regionalnej w W

V. Konkluzja

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

Przewodniczący Komisji
Sebastian Kaleta

Pouczenie:

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 16 k.p.a.). Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa, za pośrednictwem Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 52 § 1 p.p.s.a., art. 53 § 1 p.p.s.a oraz art. 54 § 1 p.p.s.a). Skarga powinna czynić zadość wymogom określonym w art. 57 p.p.s.a. Do skargi należy dołączyć jej odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom (w tym dla tut. organu), a ponadto jeżeli w Sądzie nie złożono załączników w oryginale po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych (art. 47 § 1 p.p.s.a.).

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

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

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

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