



Warszawa, 8 września 2020 r.

Sygn. akt KR VI R 62/19

DECYZJA NR KR VI R 62b/19

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Sebastian Kaleta

Członkowie Komisji:

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

po rozpoznaniu w dniu 8 września 2020 r. na posiedzeniu niejawnym
sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 2012 r. nr
..... zmieniającej decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia
2011 r. nr, dotyczącej nieruchomości oznaczonej jako działka ewidencyjna
nr (ul. Wiatraczna, Kobielska, Grochowska, Apteczna) z obrębu dla której
Sąd Rejonowy dla W.....-M..... w W.....: XV Wydział Ksiąg Wieczystych
prowadzi obecnie księgę wieczystą pod numerem (poprzednio:
..... część)

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy reprezentowanego przez Prezydenta Miasta
Stołecznego Warszawy, B..... W..... Ż....., R..... i K..... J;
K..... W..... P..... S..... L..... i P..... i Prokuratora Regionalnego w
Warszawie

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a 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 2018 r. poz. 2267; dalej: „ustawa z 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 2020 r. poz. 256 ze zm., dalej: „k.p.a.”) w związku
z art. 155 k.p.a. w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r.

orzeka:

stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia _____ : 2012 r. nr _____
całości.

UZASADNIENIE

I.

Przebieg postępowania administracyjnego przed Komisją do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 w związku z art. 16 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r., postanowieniem z dnia 17 grudnia 2019 r. wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze o sygn. KR III R 62/19 (obecnie KR VI R 62/19) w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia _____ 2011 r. nr _____ zmienionej decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z dnia _____ 2012 r. nr _____ dotyczącej gruntu oznaczonego nr ewidencyjnym _____ i o powierzchni _____ m² położonego w Warszawie. Postanowienie Komisji zostało ogłoszone w dniu 20 grudnia 2019 r. w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości (dalej: BIP).

Postanowieniem Komisji z dnia 17 grudnia 2019 r. sygn. akt KR III R 62/19, na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z 9 marca 2017 r., zawiadomiono właściwe organy administracji oraz sądy o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego oraz zawiadomiono o wydaniu tego postanowienia poprzez ogłoszenie w BIP, co z kolei nastąpiło w dniu 20 grudnia 2019 r.

Zawiadomieniem Komisji z dnia 17 grudnia 2019 r. sygn. akt KR III R 62/19, na podstawie art. 16 ust. 2, 3 i 4 ustawy z 9 marca 2017 r., zawiadomiono o wszczęciu postępowania rozpoznawczego następujące strony: Miasto Stołeczne Warszawa, B

W _____, R: _____, S _____, L _____, P _____
i K _____, W _____, P _____

Postanowieniem z dnia 17 grudnia 2019 r. Komisja zwróciła się do Społecznej Rady przy Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Społeczna Rada) z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia _____ 2011 r. nr _____ zmienionej decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z

dnia 2012 r. nr dotyczącej gruntu położonego w Warszawie, stanowiącego działkę ewidencyjną nr obręb, dla której Sąd Rejonowy dla W - M v W V Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą Przedmiotowe postanowienie zostało ogłoszone w BIP w dniu 20 grudnia 2019 r.

Postanowieniem Komisji z dnia 17 grudnia 2019 r. orzeczono o zabezpieczeniu postępowania rozpoznawczego toczącego się przed Komisją, poprzez nakazanie wpisu w księdze wieczystej prowadzonej dla przedmiotowej nieruchomości, ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu rozpoznawczym przed Komisją oraz zakazu zbywania lub obciążania działki ewidencyjnej nr Informacja dotycząca wydania postanowienia została ogłoszona w BIP w dniu 30 grudnia 2019 r.

Pismami z dnia 19 grudnia 2019 r. w trybie art. 26 ust. 2 ustawy z 9 marca 2017 r., zawiadomiono Miasto Stołeczne Warszawa reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy oraz Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie (dalej: SKO) o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego w niniejszej sprawie wraz z pouczeniem o zawieszeniu z mocy prawa postępowań dotyczących decyzji reprivatyzacyjnej albo postępowań o zapłatę odszkodowania lub wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości, albo innych postępowań przed tymi organami lub sądami toczących się na skutek wydania decyzji reprivatyzacyjnej.

Zawiadomieniem z dnia 12 lutego 2020 r. wyznaczono nowy termin załatwienia sprawy do dnia 17 kwietnia 2020 r. Zawiadomienie ogłoszono w BIP w dniu 13 lutego 2020 r.

Zawiadomieniem z dnia 19 marca 2020 r. Komisja zawiadomiła dodatkowo Prokuratora Regionalnego w Warszawie o wszczęciu w dniu 17 grudnia 2019 r. z urzędu postępowania rozpoznawczego. Zawiadomienie zostało ogłoszone w BIP w dniu 24 marca 2020 r.

Zawiadomieniem z dnia 30 marca 2020 r. wyznaczono nowy termin załatwienia sprawy do dnia 17 czerwca 2020 r. Zawiadomienie ogłoszono w BIP w dniu 8 kwietnia 2020 r.

Zawiadomieniem z dnia 8 czerwca 2020 r. wyznaczono nowy termin załatwienia sprawy do dnia 17 sierpnia 2020 r. Zawiadomienie ogłoszono w BIP w dniu 9 czerwca 2020 r.

Postanowieniem Komisji z dnia 30 czerwca 2020 r. sprostowanym postanowieniem Komisji z dnia 28 lipca 2020 r. sygn. akt KR VI R 62/19, na podstawie art. 123 § 1 k.p.a.

w związku z art. 75 § 1 k.p.a. i art. 84 § 1 k.p.a. w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r. dopuszczono dowód z opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego na okoliczność ustalenia: a) wartości rynkowej udziału 21/72 części w prawie użytkowania wieczystego niezabudowanego gruntu położonego w Warszawie oznaczonego jako działka ewidencyjna nr [redacted] (ul. Wiatraczna, Kobielska, Grochowska, Apteczna) z obrębem [redacted], według stanu na dzień [redacted] 2011 r. (tj. na dzień wydania decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr [redacted]) – zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, b) wartości rynkowej udziału 51/72 części w prawie użytkowania wieczystego niezabudowanego gruntu położonego w Warszawie oznaczonego jako działka ewidencyjna nr [redacted] (ul. Wiatraczna, Kobielska, Grochowska, Apteczna) z obrębem [redacted], według stanu na dzień [redacted] 2011 r. (tj. na dzień wydania decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr [redacted]) – zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, c) wartości rynkowej prawa użytkowania wieczystego niezabudowanego gruntu położonego w Warszawie oznaczonego jako działka ewidencyjna nr [redacted] (ul. Wiatraczna, Kobielska, Grochowska, Apteczna) z obrębem [redacted], według stanu na dzień [redacted] 2011 r. (tj. na dzień wydania decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr [redacted]) – zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Informacja dotycząca wydania postanowienia została ogłoszona w BIP w dniu 3 lipca 2020 r., natomiast postanowienie w przedmiocie sprostowania w dniu 4 sierpnia 2020 r.

Zawiadomieniem z dnia 7 sierpnia 2020 r. wyznaczono nowy termin załatwienia sprawy do dnia 17 października 2020 r. Zawiadomienie ogłoszono w BIP w dniu 11 sierpnia 2020 r.

Zawiadomieniem z dnia 14 sierpnia 2020 r. poinformowano strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, na podstawie art. 10 § 1 k.p.a. Zawiadomienie ogłoszono w BIP w dniu 17 sierpnia 2020 r.

W dniu 31 sierpnia 2020 r. Społeczna Rada sporządziła opinię nr 11/2020.

Na etapie prowadzonego postępowania rozpoznawczego strony postępowania nie zgłosiły żadnych wniosków dowodowych i procesowych.

II.

Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje:

1. Decyzja Prezydenta m.st. Warszawy

z dnia 2011 r. nr

Prezydent m.st. Warszawy, po rozpoznaniu wniosku W (K) z dnia 1949 r. o przyznanie prawa własności czasowej gruntu położonego przy ul. Jarzębinowej 10, 12, 14, 16 i 18 oznaczonego nr hip. „ ” działka ; i teren użyteczności publicznej, decyzją z dnia (2011 r. nr) znak:]:

- w pkt 1. ustanowił na 99 lat prawo użytkowania wieczystego gruntu niezabudowanego położonego w Warszawie w rejonie ul. Kobielskiej, Wiatracznej, Grochowskiej, Aptecznej, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr o powierzchni m², na rzecz: B W Ż , w udziale 21/72 części gruntu oraz R K i J w udziale 51/72 części gruntu,

- w pkt 2. ustalił „czynsz symboliczny” z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu opisanego w pkt 1. decyzji w wysokości 1.150 zł netto, wskazując, że czynsz ten płatny jest z góry w terminie do dnia 31 marca każdego roku na konto Dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawy oraz, że „czynszu symbolicznego” nie pobiera się za rok, w którym zostanie ustanowione umową w formie aktu notarialnego prawo użytkowania wieczystego.

W uzasadnieniu przedmiotowej decyzji organ wskazał, że objęcie ww. gruntu w posiadanie przez Gminę m.st. Warszawy 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, w związku z czym termin składania w/w wniosków upływał z dniem 11 października 1949 r. W oparciu o zaświadczenie Sądu Rejonowego dla W

M w W : X Wydziału Ksiąg Wieczystych L.dz. z dnia 2004 r. wskazano, że tytuł własności nieruchomości składającej się z 15 placów o łącznym obszarze 9.478,5 m² z terenem użyteczności publicznej o obszarze 2.710 m² i z terenów odchodzących pod ulice: Grochowską o obszarze 126 m² i Projektowaną o obszarze 1.492 m², położonej w Warszawie przy ulicy Grochowskiej i Jarzębinowej, dla której prowadzona była księga hipoteczna pod nazwą , uregulowany był jawnym wpisem na imię J N i M K , w równych częściach niepodzielnie, co do reszty uregulowanej w w/w księdze nieruchomości. Wskazano, że „na mocy umowy sprzedaży z dnia 1945 r. sporządzonej w formie aktu notarialnego za nr rep.

W K nabył od A z M O jedynej spadkobierczyni J / N M v M K place nr ogólnej

powierzchni 3726,5 oraz plac, przeznaczony jako teren użyteczności publicznej, o powierzchni 2710 m² ze składu w/w nieruchomości pod nazwą

...". Ponadto wskazano, że w dniu ... 1949 r. W ... K... złożył w terminie ustawowym w trybie art. 7 dekretu warszawskiego wniosek o przyznanie mu prawa własności czasowej do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Jarzębinowej 10, 12, 14, 16, 18, dla której prowadzona była księga hipoteczna pod nazwą

... działki nr ... i teren użyteczności publicznej. Podniesiono, że korzystanie z przedmiotowego gruntu przez spadkobierców byłego właściciela hipotecznego da się pogodzić z przeznaczeniem tego gruntu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a zatem w ocenie Prezydenta m.st. Warszawy, zostały spełnione przesłanki z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego.

Następstwo prawne dawnych właścicieli organ ustalił w oparciu o:

1. postanowienie Sądu Powiatowego dla m.st. W... z dnia ... 1974 r., sygn. akt ... zgodnie z którym, spadek po W... K... nabyli: żona M... W... K... i v K... oraz dzieci: B... W... Ż... i v K... , W... M... K... i M... i A... po 1/4 części spadku,
2. postanowienie Sądu Rejonowego dla m.st. W... z dnia ... 1994 r., sygn. akt ... , zgodnie z którym spadek po M... W... i K... , z domu K... nabyli z mocy ustawy dzieci: M... A... S... B... W... Ż... i W... M... i K... po 1/3 części każde z nich,
3. postanowienie Sądu Rejonowego dla m.st. W... z dnia ... 1994 r., sygn. akt ... zgodnie z którym spadek po W... M... K... nabyły: żona E... H... K... i córka A... i K... (obecnie B... , po 1/2 części każda z nich,
4. postanowienie Sądu Rejonowego dla m.st. W... z dnia ... 1999 r., sygn. akt ... zgodnie z którym spadek po:
 - a) M... A... S... nabyli: mąż J... W... S... w 2/4 części, siostra B... Ż... i bratanica A... E... K... (obecnie B... , po 1/4 części każda z nich,
 - b) J... W... Sk... nabyły siostry: A... D... W... A... O... i E... K... B... , po 1/3 części każda z nich,
5. umowę o przeniesienie praw i roszczeń i umowę sprzedaży zawarte w formie aktu notarialnego (Rep. A nr ... , w dniu ... 2010 r. przed A... S...

- notariuszem w Warszawie, mocą której B W Ż i przeniosła na rzecz T J udział wynoszący 30% w przysługujących B Ż prawach i roszczeniach do gruntów położonych w Warszawie, w rejonie ulic Grochowskiej i Aptecznej, objętych księgą hipoteczną pod nazwą: „...”, działki nr ... a T J sprzedał cały powyższy udział R K J
6. umowę o przeniesienie praw i roszczeń i umowę sprzedaży zawarte w formie aktu notarialnego (Rep. A nr ... w dniu ... 2010 r. przed A S, notariuszem w Warszawie, mocą której B W Żc przeniosła na rzecz T J J udział wynoszący 30% w przysługujących B Ż prawach i roszczeniach do gruntu przeznaczonego jako teren użyteczności publicznej o obszarze 2 710 m² położonego w Warszawie, w rejonie ulic Grochowskiej i Aptecznej, objętych księgą hipoteczną pod nazwą: „...” wraz z prawami do znajdujących się na tych gruntach budynków, a T J i sprzedał cały powyższy udział R K J
7. umowę sprzedaży zawartą w formie aktu notarialnego (Rep. ... w dniu ... 2011 r. przed A S notariuszem w Warszawie, mocą której A W O i E B sprzedały R K J całe przysługujące im prawa i roszczenia do części gruntów położonych w Warszawie w dzielnicy Praga Południe, obecnie w rejonie ulic: Grochowskiej i Aptecznej, pochodzących z dawnej nieruchomości objętej księgą wieczystą pod nazwą „...” składającej się z działek gruntu oznaczonych numerami ... o łącznym obszarze 3.726,50 m² oraz gruntu przeznaczonego pod teren użyteczności publicznej o obszarze 2.710 m²,
8. umowę sprzedaży zawartą w formie aktu notarialnego (Rep. ... w dniu ... 2011 r. przed A S notariuszem w Warszawie, E H K i A i E B sprzedały R K J całe przysługujące im prawa i roszczenia do części gruntów położonych w Warszawie w dzielnicy Praga Południe, obecnie w rejonie ulic: Grochowskiej i Aptecznej, pochodzących z dawnej nieruchomości objętej księgą wieczystą pod nazwą „K...”, składającej się z działek gruntu oznaczonych numerami ... o łącznym obszarze 3.726,50

m² oraz gruntu przeznaczonego pod teren użyteczności publicznej o obszarze 2.710 m² wraz z prawami do znajdujących się na tych gruntach budynków.

2. Sprzedaż praw i roszczeń

Aktem notarialnym z dnia 2011 r. Rep. A nr awartym przed notariuszem A Sł..., B... i W... Ż... i sprzedała 21/72 części, zaś R... J... sprzedał 51/72 części w prawach i roszczeniach do gruntów pochodzących z dawnej nieruchomości objętej w przeszłości księgą „... ..” z działek ewidencyjnych numer: ... o powierzchni 776 m², nr ... o powierzchni 1.150 m², nr ... o powierzchni 51 m² i części działki nr ... o powierzchni „377 m² bądź 383 m²” wraz z prawami do znajdującego się na niej budynku, na rzecz S... i K... małżonków P... za łączną cenę 1.200.000 zł.

3. Zmiana decyzji Prezydenta m.st. Warszawy w trybie art. 155 k.p.a.

3.1. W dniu ... 2011 r., do Urzędu m.st. Warszawy, K... P... oraz S... P... wnieśli „o wydanie decyzji zwrotu nieruchomości i oddanie w wieczyste użytkowanie” podnosząc jednocześnie, że: „R... J... i B... Ż... sprzedali na moją rzecz prawa i roszczenia do gruntów opisanych w przedmiotowej decyzji nr ... z dnia ... 2011 r. (...)”.

3.2. Prezydent m.st. Warszawy decyzją z dnia ... 2012 r. nr ... [znak: ...] na podstawie art. 155 k.p.a. w związku z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 1 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju m.st. Warszawy, po rozpatrzeniu wniosku z dnia ... 2011 r. złożonego przez S... i I... P... i K... W... P... o zmianę ostatecznej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia ... 2011 r. nr ..., orzekł:

- zmienić za zgodą stron pkt 1 ostatecznej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr ... z dnia ... 2011 r. nadając mu brzmienie: „1. ustanowić na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do niezabudowanego gruntu położonego w Warszawie w rejonie ulic Kobielskiej, Wiatracznej, Grochowskiej i Aptecznej, opisanego w ewidencji gruntów jako działka ... o pow. 1150 m² w obrębie ... regulowanego w księdze

wieczystej nr [redacted] na rzecz S [redacted] L [redacted] P [redacted] i K [redacted] W [redacted].
Pi [redacted] : – na zasadzie małżeńskiej wspólności ustawowej.”,
- pozostałe punkty decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia [redacted] 2011 r. nr [redacted] pozostawiono bez zmian.

W uzasadnieniu decyzji Prezydent m.st. Warszawy wskazał, że w dniu [redacted] 2011 r. wpłynął wniosek S [redacted] L [redacted] P [redacted] i K [redacted] W [redacted] P [redacted] o zmianę tej decyzji ze względu na zbycie na ich rzecz praw i roszczeń wynikających z przedmiotowej ostatecznej decyzji (strony do wniosku dołączyły wypis umowy sprzedaży z dnia [redacted] 2011 r. Rep. [redacted]). Podsumowując Prezydent m.st. Warszawy wskazał, że wobec wyrażenia zgody przez nabywców praw i roszczeń na zmianę pkt 1 ostatecznej decyzji - zmieniono ww. decyzję w zakresie jej pkt 1.

4. Oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste

Notarialną umową z dnia [redacted] 2012 r., Rep. [redacted], oddano w użytkowanie wieczyste nieruchomość oznaczoną numerem ewidencyjnym [redacted] w obrębie [redacted] na rzecz K [redacted] W [redacted] P [redacted] oraz S [redacted] L [redacted] P [redacted] na okres 99 lat od zawarcia umowy, tj. do dnia [redacted] 2111 r.

5. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności

Decyzją Zarządu Dzielnicy Praga-Południe m.st. W [redacted] w W [redacted] z dnia [redacted] 2012 r. nr [redacted], przekształcono nieodpłatnie prawo użytkowania wieczystego do działki ewidencyjnej oznaczonej nr [redacted], w prawo własności, na rzecz K [redacted] P [redacted] i S [redacted] P [redacted] na zasadach wspólności ustawowej majątkowej małżeńskiej.

6. Sprzeciw Prokuratora

Pismem z [redacted] i 2018 r. Prokurator del. do Prokuratury Regionalnej w W [redacted] wniósł do SKO sprzeciw, którym zaskarżył ostateczną decyzję zmieniającą wydaną z upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy z dnia [redacted] 2012 r. nr [redacted]. Decyzji tej Prokurator zarzucił rażące naruszenie prawa, tj.:

- art. 155 k.p.a. polegającego na tym, że Prezydent m.st. Warszawy wydając rozstrzygnięcie w tym trybie, dokonał niedopuszczalnej zmiany podmiotów ostatecznej decyzji administracyjnej, a nadto nie uzyskał zgody wszystkich stron postępowania administracyjnego na zmianę i uchylenie decyzji, podczas gdy uzyskanie zgody wszystkich stron stanowi konieczny warunek wydania decyzji w trybie art. 155 k.p.a., a także dokonał zmiany decyzji, przy wydawaniu której nie posiadał żadnego luzu decyzyjnego, gdyż bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa materialnego zobowiązywały go, przy ustaleniu istnienia wymaganych warunków, do wydania decyzji o określonej treści, co stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji, przewidzianą w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.,

- art. 7, art. 77 § 1, art. 107 § 3 oraz art. 80 k.p.a. w związku z art. 1027 kc poprzez brak wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego w sprawie, co skutkowało dowolną a nie swobodną oceną materiału dowodowego i w konsekwencji - błędnym ustaleniem stanu faktycznego poprzez przyjęcie, iż A i O jest wyłączonym spadkobiercą J i N i M v M K - dawnych właścicieli nieruchomości warszawskiej oznaczonej „I” i o nr hip. i dz. nr

„I” i teren użyteczności publicznej”, podczas gdy w toku postępowania dekretowego nie złożono do akt prawomocnych postanowień o stwierdzeniu nabycia spadku po J i N i M i v M K wskazujących na następstwo prawne A i O

- art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, poprzez brak wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, co w konsekwencji doprowadziło do wadliwych ustaleń w zakresie kręgu osób uprawnionych do złożenia wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego,

- art. 7, art. 77 § 1, art. 107 § 3 oraz art. 80 k.p.a. w związku z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego poprzez brak wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego w sprawie, co skutkowało dowolną a nie swobodną oceną materiału dowodowego i w konsekwencji - błędnym ustaleniem stanu faktycznego w niniejszej sprawie w zakresie ustalenia stron postępowania prowadzonego w trybie dekretu warszawskiego poprzez nieuprawnione przyjęcie, iż A i M nie jest stroną tego postępowania,

- art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, poprzez brak wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego w sprawie, co skutkowało zaniechaniem poczynienia jakichkolwiek ustaleń dotyczących przesłanki posiadania przedmiotowej nieruchomości „I”

działki nr ... terenu użyteczności publicznej, w dacie złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej, w sytuacji gdy stanowi ona jeden z niezbędnych warunków do przyznania prawa użytkowania wieczystego gruntu.

Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa.

SKO postanowieniem z dnia ... 2020 r. sygn. ... zawiesiło postępowanie administracyjne w sprawie wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia ... 2012 r. nr ... ze sprzeciwu Prokuratora.

7. Zebrany materiał dowodowy

Komisja ustaliła stan faktyczny w przedmiotowej sprawie na podstawie materiału dowodowego w postaci: dokumentów z akt czynności sprawdzających sygn. KR VI S 18/19, dokumentów z akt postępowania rozpoznawczego KR VI R 62/19, akt Prezydenta m.st. Warszawy dotyczących nieruchomości ... (4 segregatory, 3 teczki oraz 1 skoroszyt), dawnej księgi hipotecznej ... oraz akt SKO sygn. ...

Powyższe dokumenty Komisja uznała za wiarygodne w całości, co do okoliczności w nich wskazanych.

III.

Po rozpatrzeniu materiału dowodowego Komisja zważyła, co następuje:

1. Przedmiot postępowania rozpoznawczego

1.1. Przedmiotem rozpatrzenia przez Komisję w tej sprawie jest decyzja wydana przez organ administracji publicznej w trybie art. 155 k.p.a., tj. decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia ... 2012 r. nr ...

Zgodnie z art. 155 k.p.a., decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Jak

zauważa się w orzecznictwie, postępowanie prowadzone na podstawie art. 154 i 155 k.p.a. jest postępowaniem nadzwyczajnym, którego przedmiotem – w przeciwieństwie do postępowania głównego (rozpoznawczego) – nie jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, lecz przeprowadzenie weryfikacji wydanej już decyzji ostatecznej z jednego tylko punktu widzenia, a mianowicie, czy za zmianą (uchyleniem) przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 sierpnia 1997 r. sygn. III SA 854/96, Legalis).

Z kolei zgodnie z art. 2 pkt 3a ustawy z 9 marca 2017 r. przez decyzję reprivatyzacyjną należy rozumieć decyzję właściwego organu w przedmiocie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej albo w przedmiocie odmowy uwzględnienia wniosku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Ustawodawca przyjął zatem szerokie rozumienie decyzji reprivatyzacyjnej.

1.2. W niniejszej sprawie Prezydent m.st. Warszawy decyzją z dnia 2012 r. nr [redacted] zmienił decyzję własną z dnia [redacted], 2011 r. nr [redacted] w pkt 1 ostatecznej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 2011 r. nr [redacted] nadając mu brzmienie: „1. ustanowić na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do niezabudowanego gruntu położonego w Warszawie w rejonie ulic Kobielskiej, Wiatracznej, Grochowskiej i Aptecznej, opisanego w ewidencji gruntów jako działka [redacted] o pow. 1150 m² w obrębie [redacted] uregulowanego w księdze wieczystej nr [redacted] na rzecz S [redacted] L [redacted] P [redacted] a i K [redacted] W [redacted] P [redacted] – na zasadzie małżeńskiej wspólności ustawowej.

Modyfikacja pierwotnej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia [redacted] 2011 r. polegała de facto na zmianie podmiotowej beneficjentów decyzji, tj. w pierwotnej decyzji z dnia [redacted] 2011 r. jako beneficjentów decyzji wskazano B [redacted] W [redacted] Ż [redacted] i R [redacted] K [redacted] J [redacted], zaś w decyzji zmieniającej jako beneficjentów decyzji wskazano S [redacted] a L [redacted] a P [redacted] i K [redacted] W [redacted] P [redacted] – na zasadzie małżeńskiej wspólności ustawowej.

2. Rażąco naruszenie prawa poprzez wydanie decyzji z dnia [redacted] i 2012 r. nr [redacted] w trybie art. 155 k.p.a. z rażącym naruszeniem prawa w celu konwalidowana decyzji obciążonej kwalifikowanymi wadami prawnymi.

2.1. Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy z 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 w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo, uchylając tę decyzję, umarza postępowanie w całości albo w części, albo

2a) uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości albo w części i zawiesza postępowanie w przypadku przeszkody uniemożliwiającej dalsze prowadzenie postępowania i wydanie decyzji, 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

3a) stwierdza nieważność decyzji reprivatyzacyjnej lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego lub w przepisach szczególnych, 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, albo

6) rozpoznaje wniosek, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu.

Stosownie do treści art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność m.in. decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;

2.2. Wskazać należy, że uchylenie lub zmiana decyzji w trybie art. 155 k.p.a. może mieć miejsce jedynie w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych do jej uchylenia lub zmiany w trybie wznowienia postępowania lub do stwierdzenia nieważności tej decyzji (por. wyrok SN z dnia 6 stycznia 1999 r., sygn. akt III RN 101/98, OSNP 1999/20/637; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 października 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 714/13, LEX nr 1644480). W konsekwencji, w postępowaniu nadzwyczajnemu mającemu na celu podważenie ostatecznej decyzji administracyjnej z powodu jej wadliwości, tj. postępowaniu wznowieniowemu oraz postępowaniu o stwierdzenie jej nieważności, należy przypisać pierwszeństwo w stosunku do innych trybów postępowania administracyjnego wynikających z przepisów prawa materialnego, mogących doprowadzić również do uchylenia decyzji administracyjnej, bez wykazywania jej wadliwości, w tym do trybu z art. 155 k.p.a. W szczególności, w razie zbiegu trybów stwierdzenia nieważności decyzji oraz jej zmiany na

podstawie art. 155 k.p.a. pierwszeństwo należy dać trybowi stwierdzenia nieważności (por. wyrok NSA z dnia 14 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 811/09, LEX nr 597877). Wymienione tryby składają się na system kilku nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego obejmujących przypadki weryfikacji decyzji dotkniętych wadami kwalifikowanymi lub niekwalifikowanymi oraz decyzji prawidłowych pod względem prawnym. System ten - co podkreśla się w orzecznictwie (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 grudnia 2014 r., sygn. akt III SA/Gd 480/14, LEX nr 1605575) i doktrynie (B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, C.H. Beck 2014) - oparty jest na zasadzie niekonkurencyjności, co oznacza, że poszczególne tryby nadzwyczajne mają na celu usunięcie tylko określonego rodzaju wadliwości i nie mogą być stosowane zamiennie. Naruszenie wyłączności stosowania określonego trybu nadzwyczajnego weryfikacji decyzji stanowi rażące naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności decyzji. To ogólne założenie stosowania trybów nadzwyczajnych ma pełne zastosowanie również do weryfikacji decyzji prawidłowych, których wzruszenie może nastąpić na podstawie art. 154 albo art. 155 k.p.a., stosownie do cech samej decyzji i dalszych przesłanek określonych odrębnie w obu wymienionych przepisach (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25.05.2016r., sygn. akt I SA/Gd 375/16).

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy, Komisja wskazuje, że już zaistnienie podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 14.05.2011 r. nr 1000/11 na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. - z uwagi na ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób nieuprawnionych (wniosek o przyznanie własności czasowej złożony przez W. K., osobę której nigdy nie przysługiwał status właściciela, nie mógł skutkować ustanowieniem prawa użytkowania wieczystego na rzecz jego następców prawnych) – przesądzało o niedopuszczalności jej zmiany w trybie art. 155 tej ustawy

2.3. W orzecznictwie zgodnie się przy tym podkreśla się, że na podstawie art. 154 k.p.a. lub art. 155 k.p.a. nie mogą być uchylane lub zmieniane tzw. decyzje związane, przy wydaniu których przepisy prawa nie pozwalają organom na swobodne uznanie. Tę okoliczność, tj. czy decyzja mająca być zmieniona w trybie art. 154 lub art. 155 k.p.a. jest decyzją swobodną, czy związaną, organ powinien zbadać w pierwszej kolejności. W sprawach, w których nie jest możliwe rozpoznanie sprawy w ramach tzw. uznania administracyjnego, wzruszenie decyzji ostatecznej w trybie art. 155 k.p.a. nie jest możliwe.

Warto podkreślić, że powyższe stanowisko zostało wyrażone m.in. w niedawnym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2019 r. (sygn. akt II OSK

600/17): „W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że przepis art. 155 k.p.a. może mieć zastosowanie tylko do decyzji uznaniowych, w których organ ma możliwość swobody decyzyjnej w orzekaniu, w ramach której może uwzględniać interes społeczny lub słuszny interes strony. Dlatego przepisu tego nie można stosować do uchylania lub zmiany decyzji, przy wydaniu której organ nie posiadał żadnego luzu decyzyjnego, gdyż bezwzględnie obowiązujący przepis prawa materialnego zobowiązywał go, przy ustaleniu istnienia określonych w nim przesłanek, do wydania takiej decyzji (por. wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2006 r., sygn. akt II OSK 770/05; wyrok NSA z dnia 16 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 3043/17; publikowane na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl).” Podobne stanowisko zostało wyrażone w wyroku tego Sądu z dnia 14 maja 2019 r. (sygn. akt II OSK 1671/17), w którym stwierdził dobitnie, że „przepis art. 155 k.p.a. może mieć zastosowanie tylko do decyzji uznaniowych, w których organ ma możliwość swobody decyzyjnej w orzekaniu, w ramach której może uwzględnić interes społeczny lub słuszny interes strony. Decyzja Starosty z (...)

2014 r., znak (...), orzekająca o zezwoleniu na przetwarzanie odpadów nie jest decyzją uznaniową, gdyż ma charakter decyzji związanej. Tryb nadzwyczajny określony w art. 155 k.p.a. może mieć zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do decyzji opartych o uznanie administracyjne. Jego zastosowanie w stosunku do decyzji związanych jest niedopuszczalne. (...) Jeszcze raz podkreślić należy, że procedurze określonej w art. 155 k.p.a. podlegają wyłącznie decyzje uznaniowe, natomiast w sytuacjach, gdy ustawodawca w sposób sztywny i bezwarunkowy narzuca organom określone rozwiązanie, przepis ten nie znajduje zastosowania.”

Okoliczności tej w sprawie nie wziął pod uwagę Prezydent m.st. Warszawy.

2.4. Komisja stwierdza, że decyzja wydana na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego jest decyzją związaną. Zgodnie z powołanym przepisem dekretu gmina uwzględni wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, a jeżeli chodzi o osoby prawne, gdy użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w myśl planu zabudowania nie pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej. Według art. 7 ust. 1 dekretu 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.

Rozpatrując wniosek, organ obowiązany jest zawsze ustalić, czy zaistniały przesłanki pozytywne oraz przesłanki negatywne do uwzględnienia wniosku, przy czym organ nie może odmówić uwzględnienia wniosku na zasadzie uznania. Organ administracyjny związany jest bowiem treścią norm art. 7 ust. 1 i 2 dekretu.

Rozstrzygnięcie sprawy dekretowej nie zależy zatem od swobodnego uznania organu administracji publicznej. Organ administracyjny posiada jednak luz decyzyjny (korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania) przy rozstrzygnięciu w sprawie wniosku dekretowego. Jak jednak wykazano, luz decyzyjny nie stanowi o uznaniu administracyjnym. Taka kwalifikacja decyzji wydanej na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu skutkuje tym, że niedopuszczalne było zastosowanie trybu art. 155 k.p.a. do decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 2011 r..

2.5. W doktrynie i orzecznictwie zgodnie 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). Jak wskazał WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 8 maja 2014 r. (sygn. akt II SA/Rz 194/14, Legalis): „Naruszenie prawa to naruszenie prawa materialnego, procesowego, oraz przepisów o charakterze ustrojowym i kompetencyjnym. Można wobec tego stwierdzić, że chodzi o wszystkie normy prawne regulujące działanie administracji publicznej w indywidualnych sprawach, niezależnie od tego, z jakich przepisów prawa się wywodzą”. Nie ulega zatem wątpliwości, że naruszenie prawa procesowego może przybierać formę „rażącego naruszenia”. Jak zauważa zaś B. Adamiak: „Gradacja wad nie może zostać ograniczona wyłącznie do materialnego prawa administracyjnego. Naruszenie procesowego prawa administracyjnego, jak zostało podkreślone, może mieć różny ciężar, od kwalifikowanego do nieistotnego. Szukając kryterium, na podstawie którego należałoby budować gradację naruszenia przepisów prawa procesowego, nie można zastosować kryterium materialnoprawnego – wpływu ciężaru naruszenia na treść relacji materialnoprawnej. Ciężar naruszenia przepisów prawa procesowego musi być powiązany z istotą procesu, jako zorganizowanego ciągu czynności procesowych organów administracji publicznej. Oznacza to, że wadliwość procesowa jest powiązana z czynnościami procesowymi organu administracji publicznej, co wyłącza w tym zakresie konsekwencje prawne wadliwych czynności procesowych strony. Konsekwencje te są bowiem powiązane

z czynnościami procesowymi organów administracji publicznej.” (B. Adamiak, Gradacja naruszenia prawa procesowego prawa administracyjnego, PiP 2012, nr 3, s. 49-50).

2.6. Zastosowanie w niniejszym stanie faktycznym i prawnym przez Prezydenta m.st. Warszawy trybu nadzwyczajnego uregulowanego w art. 155 k.p.a. obligowało Komisję do uznania, że weryfikowana decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

3. Brak zgody stron na zmianę decyzji w trybie art.155 k.p.a. jako przesłanka rażącego naruszenia prawa

3.1. Przepis art. 155 k.p.a. stanowi, że decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony (...) zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał (...), jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się (...) zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Istotą postępowania w trybie art. 155 k.p.a. jest sprawdzenie, czy w ustalonym stanie faktycznym i prawnym istnieją szczególne przesłanki, które przemawiałyby za m.in. zmianą konkretnej decyzji ostatecznej. Prawna możliwość zastosowania tego trybu uwarunkowana jest zatem prowadzeniem postępowania w ramach tego samego stanu prawnego i faktycznego oraz z udziałem tych samych stron postępowania. Należy podkreślić, że decyzja ustanawiająca prawo użytkowania wieczystego do przedmiotowego gruntu dotyczy interesu prawnego wszystkich podmiotów mających przymiot strony w postępowaniu, w którym została wydana decyzja podlegająca ewentualnej zmianie. Oznacza to konieczność uzyskania zgody wszystkich osób (podmiotów) uczestniczących w postępowaniu dotyczącym tej sprawy. Zgoda ta musi być wyrażona jednoznacznie przed wydaniem decyzji zmieniającej w trybie ww. przepisu i nie może być ona dorozumiana bądź domniemana. Nie jest zatem wystarczająca wyłącznie zgoda strony inicjującej postępowanie o zmianę decyzji ostatecznej (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 maja 2010 r., II OSK 787/09; z 26 maja 2015 r., II OSK 2601/13; z 06 marca 2018 r., I OSK 901/16; z 05 lutego 2019 r., II OSK 598/17).

Zwrócić należy uwagę, że choć w art. 155 k.p.a. mowa jest literalnie tylko o zgodzie "strony" postępowania w liczbie pojedynczej, to w przypadku, gdy – tak jak ma to miejsce w niniejszej sprawie – w postępowaniu występuje więcej niż jeden podmiot mający przymiot strony postępowania, przez "zgodę strony" niezbędną i obligatoryjną do zmiany decyzji ostatecznej rozumieć należy nie tylko zgodę strony inicjującej takie postępowanie, lecz zgodę

wszystkich osób (podmiotów) mających przymiot strony w postępowaniu, w którym wydana została decyzja podlegająca zmianie na podstawie wyżej wskazanego przepisu. Wynika to jednoznacznie z konstrukcji pojęcia prawnego "strony" w postępowaniu administracyjnym. Zgodnie bowiem z 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. Źródłem interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. jest norma prawa materialnego, z którego określony podmiot wywodzi swoje uprawnienie lub obowiązek. Skoro istnieje norma prawa materialnego, z której dany podmiot wywodzi swój interes prawny w postępowaniu toczącym się z inicjatywy innego podmiotu, to wydana w tym postępowaniu decyzja przyznaje uprawnienie nie tylko stronie będącej jej adresatem, lecz również pozostałym stronom, których interes prawny jest w tym postępowaniu chroniony na podstawie stosownych norm prawa materialnego. Oznacza to, że decyzja, podlegająca zmianie dotyczy interesu prawnego wszystkich stron postępowania bez wyjątku i wobec tego wszystkie strony muszą wyrazić zgodę na jej zmianę. Taka sytuacja nie miała miejsca w niniejszej sprawie, a mimo to Prezydent m.st. Warszawy zmienił decyzję ostateczną w trybie art. 155 k.p.a.

3.2. Komisja wskazuje, że pierwotna – ostateczna decyzja z dnia ... 2011 r. przyznała prawo użytkowania wieczystego na rzecz B ... W ... Ż ... w udziale 21/72 części oraz na rzecz R ... K ... J ... w udziale 51/72 części. Następnie decyzją z dnia ... a 2012 r. wydaną na podstawie art. 155 k.p.a., prawo użytkowania wieczystego przyznano S ... L ... P ... oraz K ... W ... P ... – na zasadzie wspólności małżeńskiej, którzy w dniu ... 2011 r. wnieśli do Urzędu m.st. Warszawy o zmianę decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z ... 2011 r. nr ... w trybie art. 155 k.p.a., poprzez wskazanie ich jako beneficjentów decyzji wobec nabycia praw i roszczeń do tej nieruchomości. W aktach własnościowych brak jest innego wniosku o zmianę decyzji ostatecznej w określonym zakresie - zastępującego chociażby zgodę pozostałych stron postępowania, a tym bardziej wyraźnej i bezpośredniej zgody pozostałych stron postępowania – tj. beneficjentów decyzji ostatecznej. Brak takiej zgody przed wydaniem w trybie art. 155 k.p.a. decyzji zmieniającej decyzję ostateczną czyni decyzję zmieniającą dotkniętą wadą rażącego naruszenia prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. A to z kolei obligowało Komisję do uznania, że weryfikowana decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

4. Dokonanie przez Prezydenta m.st. Warszawy niedopuszczalnej zmiany podmiotowej decyzji w trybie art. 155 k.p.a.

4.1. Ustalenie przez Komisję, że na mocy decyzji z dnia 2012 r. Prezydent m.st. Warszawy usiłował sanować decyzję z dnia 2011 r. która jako obciążona kwalifikowaną wadą prawną nie podlegała konwalidacji oraz, że Prezydent m.st. Warszawy wydał decyzję bez obligatoryjnej zgody wszystkich stron na zmianę decyzji w trybie art. 155 k.p.a., o czym mowa powyżej, co do zasady bezprzedmiotowym czyni badanie dalszych przesłanek dopuszczalności zmiany decyzji określonych w art. 155 k.p.a. Jednakże biorąc pod uwagę cel powołania Komisji, istotnym jest wskazanie wszystkich naruszeń prawa, które zostały dostrzeżone w prowadzonym przez Komisję postępowaniu rozpoznawczym, o czym mowa poniżej.

4.2. Decyzją z dnia 2012 r. nr Prezydent m.st. Warszawy zmienił za zgodą stron pkt. I decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 2011 r. nr w ten sposób, że ustanowił na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do gruntu o powierzchni 1150 m², położonego w Warszawie, w rejonie ulic: Kobielskiej, Wiatracznej, Grochowskiej, Aptecznej, oznaczonego jako działka ewidencyjna w obrębie o nr ia rzecz St Lc Pi oraz K W P – na zasadzie wspólności małżeńskiej. Oznacza to, że Prezydent m.st. Warszawy dokonał niedopuszczalnej zmiany podmiotów decyzji poprzez wskazanie małżonków P w miejsce B W Ż i R K J:

4.3. W trybie art. 155 k.p.a. nie jest dopuszczalna zmiana podmiotowa, nawet za zgodą stron. Innymi słowy, nie jest dopuszczalna zmiana decyzji związanej (o czym była mowa powyżej) poprzez pominięcie strony i w konsekwencji pozbawienie tej osoby posiadanych przez nią uprawnień do bycia stroną w tym postępowaniu. Pominięte osoby nabyły konkretne prawa z mocy decyzji pierwotnej, bowiem decyzja ta przyznawała im udział w prawie użytkowania wieczystego do przedmiotowego gruntu. Pierwotna decyzja z dnia 2011 r. przyznała pominiętym stronom prawo - zgodnie z ich wnioskiem, czym zaspokojono ich żądania w całości. Istotą postępowania prowadzonego przez Prezydenta m.st. Warszawy w trybie art. 155 k.p.a. w sprawie zakończonej decyzją z dnia 2012 r. było sprawdzenie, czy w ustalonym stanie faktycznym i prawnym w decyzji z dnia 2011 r. istnieją szczególne przesłanki, które przemawiałyby za zmianą decyzji

ostatecznej. Prawna możliwość zastosowania tego trybu uwarunkowana jest prowadzeniem postępowania w ramach tego samego stanu prawnego i faktycznego oraz z udziałem tych samych stron postępowania. Oznacza to konieczność uczestniczenia wszystkich stron - bez wyjątku - na każdym etapie postępowania prowadzonego w przedmiocie zmiany decyzji ostatecznej, a które to strony nabyły konkretne prawa w decyzji ostatecznej.

Jednakże Prezydent m.st. Warszawy w sprawie zakończonej decyzją z dnia 2012 r. pominął wszystkich beneficjentów decyzji ostatecznej, co w konsekwencji doprowadziło do niedopuszczalnej zmiany podmiotowej decyzji pierwotnej.

5. Brak badania interesu społecznego lub słusznego interesu stron Przez Prezydenta m.st. Warszawy przy wydawaniu decyzji z dnia 2012 r. nr

5.1. Komisja dostrzega również, iż z uzasadnienia decyzji z dnia 2012 r. nr wynika, iż Prezydent m.st. Warszawy nie zbadal, czy za uchyleniem lub zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes stron.

W piśmiennictwie podkreśla się, że wprowadzenie jako przesłanki dodatkowej zgodności wzruszenia decyzji z interesem społecznym i interesem jednostki powoduje znacznie ważniejszy skutek, ponieważ sprawia, że organ administracyjny nie może w rozpoznaniu sprawy na podstawie art. 155 k.p.a. nie ustosunkować się do celowości wzruszenia decyzji (vide: B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2011, s. 600 i nast.). Dostrzegł to NSA, stwierdzając w tezie wyroku z dnia 27 stycznia 1987 r., sygn. akt III SA 1048/86 (publ.: ONSA 1987, Nr 2, poz. 50), że: "ograniczenie się przez organ przy rozpoznawaniu sprawy w trybie art. 155 k.p.a. wyłącznie do skontrolowania legalności decyzji objętej wnioskiem strony i zaniechanie rozpoznania sprawy w świetle przesłanek do zmiany lub uchylenia decyzji określonych w tym artykule stanowi naruszenie prawa". Obowiązki organu precyzuje się także w wyroku NSA z dnia 19 kwietnia 2000 r., sygn. akt III SA 915/99 (publ.: Legalis), stwierdzając, że "badanie interesu społecznego i słusznego interesu strony (art. 155 k.p.a.) nie mogło polegać na ocenie prawidłowości zastosowania przepisów prawa przez organy obu instancji przy wydawaniu ostatecznej decyzji". Na konieczność zindywidualizowania w konkretnej sprawie stosowania art. 155 k.p.a. wymagań interesu społecznego i słusznego interesu stron w odniesieniu do stanu faktycznego i prawnego tej sprawy, zwraca się uwagę w tezie wyroku NSA z dnia 18 lutego 2000 r., sygn. V SA 1346/99 (Legalis).

Przesłanka dopuszczalności wzruszenia decyzji w postaci „słusznego interesu strony” niewątpliwie ogranicza strony w dysponowaniu prawami nabytymi z decyzji, ponieważ wprowadza dodatkowe kryterium zasadności zgody na wzruszenie decyzji, które ma uwzględnić organ administracyjny. Ta dodatkowa przesłanka stosowania przepisu art. 155 k.p.a. może pozwolić uchronić słabszą stronę postępowania od dyktatu innej, silniejszej strony.

5.2. Tymczasem Prezydent m.st. Warszawy wydając decyzję z dnia 2012 r. nr dokonując zmiany decyzji nie badał wyżej opisanych przesłanek.

6. Podstawy stwierdzenia nieważności decyzji

6.1. Rozstrzygnięcie Komisji zapadło na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z 9 marca 2017 r., który stanowi, że w wyniku postępowania rozpoznawczego Komisja wydaje decyzję, w której stwierdza nieważność decyzji reprivatyzacyjnej lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 k.p.a. lub w przepisach szczególnych. Z kolei art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. stanowi, że organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została (...) z rażącym naruszeniem prawa.

6.2. W ocenie Komisji w niniejszej sprawie należy stwierdzić nieważność kontrolowanej decyzji w całości. Wydając decyzję z dnia .. 2012 r. nr .., Prezydent m.st. Warszawy, dokonał niedopuszczalnej zmiany ostatecznej decyzji z dnia .. 2011 r. nr .. i rażąco naruszając prawo. Decyzja dnia .. 2011 r. nr .. zawierała kwalifikowaną wadę prawną co wykluczało możliwość jej sanowania.

Na marginesie Komisja wskazuje, że innym rażącym naruszeniem prawa do jakiego również doszło przy wydawaniu decyzji z dnia .. 2012 r. nr .. był brak pozyskania przez Prezydenta m.st. Warszawy zgody wszystkich stron postępowania na zmianę decyzji ostatecznej.

Mając na uwadze powyższe Komisja stwierdziła nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia z dnia .. 2012 r. nr : .. v całości.

7. Nieodwracalne skutki prawne

7.1. Kontrolowana decyzja Prezydenta m.st. Warszawa nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r. W myśl wskazanego przepisu, przez nieodwracalne skutki prawne należy rozumieć stan prawny powstały wskutek przeniesienia własności albo użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej na osobę trzecią, o ile nie nastąpiło ono nieodpłatnie lub na rzecz nabywcy działającego w złej wierze, lub zagospodarowania nieruchomości warszawskiej na cele publiczne, o których mowa w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wskazana definicja zawiera w sobie dwa elementy, z których jeden konstytuuje zasadę, a drugi wyjątek od niej. Pierwszy określa czynność prawną w postaci przeniesienia własności lub użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej, która co do zasady przesądza o nieodwracalności skutków prawnych. Drugi natomiast statuuje wyjątki od wymienionej zasady. Analiza treści wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, że nie można przyjąć istnienia nieodwracalności skutków prawnych, jeśli nabywca nabył rzecz nieodpłatnie albo nabycie nastąpiło w złej wierze.

7.2. Komisja ustaliła, iż decyzja Prezydenta m.st. Warszawy nie doprowadziła do wystąpienia nieodwracalnych skutków prawnych. Przede wszystkim, gospodarowanie nieruchomością odbywa się w celach prywatnych, a nie celach publicznych, o których mowa w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto, jak wynika z ustalonego stanu faktycznego obecnymi właścicielami nieruchomości są te same osoby, na rzecz których aktem notarialnym z dnia 11 2012 r. oddano przedmiotowy grunt w użytkowanie wieczyste. W tego też powodu Komisja uznała, że nie wystąpiły nieodwracalne skutki prawne.

Komisja uznała, iż nie wystąpiły nieodwracalne skutki prawne.

8. Wnioski stron postępowania

Strony nie zgłosiły w toku postępowania rozpoznawczego wniosków dowodowych.

9. Strony postępowania rozpoznawczego

9.1. Zgodnie z treścią art. 16 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r. Komisja o wszczęciu postępowania rozpoznawczego zawiadamia m.st. Warszawę oraz pozostałe strony postępowania. Z treści cytowanego przepisu wynika, że stroną postępowania rozpoznawczego przed Komisją jest m.st. Warszawa reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy.

9.2. Na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r. w związku z 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. Jako strony postępowania przyjęto beneficjentów decyzji z dnia 2011 r.: B..., W: ..., Ż..., F..., K..., J..., oraz beneficjentów decyzji zmieniającej: F..., W..., P..., i S..., L..., P...

9.3. Za stronę postępowania został uznany także Prokurator Regionalny w W..., a to wobec treści przepisu art. 16a ust. 2 ustawy z 9 marca 2017 r., tj. faktu, iż Prokurator wniósł sprzeciw od decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 2012 r.

10. Konkluzja

Z uwagi na powyższe, na podstawie na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z 9 marca 2017 r. w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 155 k.p.a. w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r. orzeczono o stwierdzeniu nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 2012 r. nr. .../DW/2012 w całości.

Przewodniczący Komisji
Sebastian Kaleta

Pouczenie:

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 10 ust. 4 ustawy z 9 marca 2017 r.). Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa, za pośrednictwem Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 52 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [Dz.U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm. dalej: 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, ze 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 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 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.