



Warszawa, dnia 25 października 2023 r.

Sygn. akt KR II R 28/23

DECYZJA NR KR II R 28/23

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 25 października 2023 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 19 stycznia 2011 r. nr 33/GK/DW/2011 dotyczącej gruntu nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Bema 4 (obecnie Al. Bohaterów Września 4), oznaczonej w ewidencji gruntów jako dz. ew. nr 11/11 w obrębie 2-03-03, uregulowanej obecnie w księdze wieczystej nr prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla Warszawy - Mokotowa w Warszawie VI Wydział Ksiąg Wieczystych;

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, J. A. Ż., M. M., A. Ż. M., K. Ż. na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3 a w zw. 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 2023 r., poz. 775, 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 19 stycznia 2011 r. nr 33/GK/DW/2011 w całości.

UZASADNIENIE

I. Postępowanie rozpoznawcze prowadzone przed Komisją

Postanowieniem z dnia 12 lipca 2023 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 19 stycznia 2011 r. nr 33/GK/DW/2011 dotyczącej ustanowienia na lat 99 prawa użytkowania wieczystego gruntu niezabudowanego o pow. 61 m² położonego w Warszawie przy ul. Bema 4 (obecnie Al. Bohaterów Września 4), oznaczonego w ewidencji gruntów jako dz. ew. nr 11/11 z obrębu 2-03-03, dla którego Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa w Warszawie prowadzi obecnie księgę wieczystą oznaczoną numerem [redacted] – cz na rzecz J [redacted] Ż [redacted] w udziale wynoszącym 0,3 części, J [redacted] Ż [redacted] w udziale wynoszącym 0,3 części i M [redacted] M [redacted] w udziale wynoszącym 0,4 części (akta sprawy KR II R 28/23 k. 23-26).

Postanowieniem z dnia 12 lipca 2023 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 28/23 k. 15-16).

Postanowieniem z dnia 12 lipca 2023 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 19 stycznia 2023 r. nr 33/GK/DW/2011, doręczone członkom Rady w dniu 8 września 2023 r. (akta sprawy KR II R 28/23 k. 19-20, k. 61-62).

Zawiadomieniem z dnia 12 lipca 2023 r. poinformowano strony postępowania o wszczęciu w dniu 12 lipca 2023 r. postępowania rozpoznawczego w niniejszej sprawie (akta sprawy KR II R 28/23 k. 9-12).

Powyższe postanowienia oraz zawiadomienie zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 21 lipca 2023 r.

Zawiadomieniem z dnia 18 lipca 2023 r. poinformowano Prezydenta m.st. Warszawy oraz Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w niniejszej sprawie (akta sprawy KR II R 28/23 k. 37-38 i 41-42).

Postanowieniem z dnia 12 lipca 2023 r., sygn. akt KR IV KW 18/23, 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 Al. Bohaterów Września 4 (dawna Bema 4), poprzez nakazanie wpisu w księdze wieczystej nr [redacted] prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie VI Wydział Ksiąg Wieczystych o zakazie zbywania lub obciążania nieruchomości – na udziale w prawie własności nieruchomości nr 2 i 4. Postanowienie o zabezpieczeniu zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 24 lipca 2023 r. (akta sprawy KR II R 28/23 k. 47-60).

Zawiadomieniem z dnia 29 września 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 3 października 2023 r. (akta sprawy KR II R 28/23 k. 67-68).

Spółeczna Rada w dniu 20 października 2023 r. wydała opinię nr 66/2023, w której wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m. st. Warszawy nr 33/GK/DW/2011 z dnia 19 stycznia 2023 r.

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

2.1. Opis nieruchomości

Decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 19 stycznia 2011 r. nr 33/GK/DW/2011 objęta została nieruchomość o pow. 61 m², położona w Warszawie przy ul. Bema 4 (obecnie Al. Bohaterów Września 4, wg księgi wieczystej jedynie Al. Bohaterów Września), oznaczona w ewidencji gruntów jako dz. ew. nr 11/11 w obrębie 2-03-03, dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa w Warszawie prowadzi obecnie księgę wieczystą o nr . Powyższa nieruchomość została oznaczona symbolem BI - inne tereny zabudowane.

Działka ta pochodzi z dawnej nieruchomości hipotecznej oznaczonej, jako Emfiteutyczna „Kolonja we wsi Czyste Nr 452/95 N. rej. hip. W326”.

Dawną nieruchomość hipoteczną stanowią ponadto następujące działki ewidencyjne w obrębie 2-03-03: 2/11, 2/25 część, 8/1 część, 8/2 część, 8/40 część, 8/38 część, 8/25 część, 8/24 część, 8/23 część, 8/22 część, 8/21 część, 8/41 część, 8/14 część, 8/15 część, 8/44 część, 4/2 część, 11/12, 13 część, 2/23, 2/24.

Co do działek: o nr ewid. 2/24, o pow. 669 m² i o nr ewid. 2/23, o pow. 106 m², Prezydent m. st. Warszawy osobnymi decyzjami orzekł o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego gruntu.

Prawo własności ww. nieruchomości uregulowane jest na rzecz J. Ż., A. Ż. M.; K. Ż. (spadkobierców dawnych właścicieli hipotecznych) i M. M., co potwierdza wpis w dziale II księgi wieczystej prowadzonej dla ww. nieruchomości.

W dacie wydania decyzji reprivatyzacyjnej grunt nieruchomości określonej w ewidencji gruntów jako dz. ew. nr 11/11 z obrębu 2-03-03 stanowił grunt niezabudowany. Teren był objęty obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego rejonu Szczęśliwych Północnych, uchwalonym uchwałą XLVI/1445/2008 Rady m.st. Warszawy z dnia 18 grudnia 2008 r.). Powyższa nieruchomość położona jest w obszarze oznaczonym symbolem D2.6 US – gdzie „US” oznacza tereny usług sportu i rekreacji. Z Planu nie wynika by na nieruchomości były realizowane cele użyteczności publicznej.

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

Nieruchomość warszawska położona przy ul. Bema 4 (obecnie Al. Bohaterów Września 4) 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 Ochota, co potwierdził Wojewoda Warszawski decyzją nr 27637 z dnia 3 lipca 1992 r. Następnie na mocy art. 20 ust.1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 ze zm.) grunt stał się własnością m.st. Warszawy.

Objęcie przedmiotowego gruntu w posiadanie przez gminę nastąpiło na podstawie rozporządzenia Ministra Odbudowy z dnia 27 stycznia 1948 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej w sprawie obejmowania gruntów w posiadanie przez gminę m. st. Warszawy, w dniu 19 kwietnia 1948 r. tj. z dniem wydania numeru organu urzędowego Zarządu Miejskiego, w którym zamieszczono ogłoszenie (Dziennik Urzędowy nr 10 z dnia 19 kwietnia 1948 r.). Wobec powyższego termin na złożenie wniosku dekretowego upływał z dniem 19 października 1948 r.

Wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do nieruchomości położonej przy ul. Bema 4 został złożony w dniu 19 października 1948 r. przez S i L Ż (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 4).

2.3. Postępowanie w zakresie rozpoznania wniosku o przyznanie własności czasowej

Orzeczeniem administracyjnym z dnia 9 listopada 1960 r., nr GT-III-II-6/B/268/60

Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie odmówiło dotychczasowemu właścicielowi przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej przy ul. Bema 4, wskazując, że teren został przeznaczony pod użyteczność publiczną – budowa zespołu kąpieliskowo-sportowego dla Stołecznego Komitetu Kultury Fizycznej (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 10 i k. 13).

Decyzją z dnia 31 stycznia 1961 r., nr MT-3745/60 Ministerstwo Gospodarki Komunalnej w Warszawie utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 14).

Decyzją z dnia 12 kwietnia 1999 r., znak O5.PO3.053-R-424/94 Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, stwierdził, że decyzja Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia 31 stycznia 1961 r. dotycząca nieruchomości hipotecznej oznaczonej „Koloniam we wsi Czyste nr 452/95” rej. Hip.W-326 została wydana w części z naruszeniem prawa (dot. części działek ewidencyjnych nr 8 i 13) a w pozostałej części (dot. m.in. działki o nr ewidencyjnym 11) stwierdził jej nieważność (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 136-138).

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z dnia 7 stycznia 2000 r., znak KOC/1431/Go/99 uchyliło orzeczenie Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy z dnia 9 listopada 1960 r. w zakresie dotyczącym m. in. działki o nr ewidencyjnym 11 i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 137-138).

Wobec powyższego do rozpatrzenia pozostał wniosek dekretowy złożony przez dawnych właścicieli.

2.4. Dawni właściciele hipoteczni nieruchomości i ich następcy prawni

Komisja ustaliła, że właścicielem dawnej nieruchomości hipotecznej byli S Ż
B Ż i L Ż . W dniu 28 października 1946 r. Sąd Okręgowy w Warszawie Wydział Hipoteczny wydał świadectwo, w którym zaświadczył, że „zgodnie ze stanem wykazu hipotecznego nieruchomość Emfiteutyczna Kolonia we wsi Czyste Nr 452/95 N. rej. Hip. W326 nieruchomość na dzień 26 października 1946 r. uregulowana jest przez zastrzeżenie na imię: S Ż , B i Ż i L Ż w równych częściach niepodzielnie na mocy aktu z dnia 3 lipca 1939 roku N26 księgi rep. 2105. Zawiera ona powierzchnię 2 373 sążni kwadratowych, czyli 32 557,5 łokci kw (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 3). Wskazana powyżej powierzchnia nieruchomości – przeliczona na metry kwadratowe, wynosi 10 802 metrów.

B. Ż. zmarł w dniu 5 marca 1945 r. Tytułem wykonawczym Sądu Grodzkiego w Warszawie z dnia 30 sierpnia 1948 r., wydanym w sprawie o sygn. akt VII sp. 385/48, spadek po B. Ż. przeszedł w całości w równych częściach po połowie na S. Ż. i L. Ż. (akta postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 209-211).

W dniu 11 lipca 1978 r. zmarł S. Ż. Postanowieniem Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z dnia 26 lutego 1979 r., wydanym w sprawie o sygn. akt III Ns 263/79, spadek po S. Ż., na mocy ustawy nabyli: żona E. Ż. (w 1/2 części) oraz siostra L. Ż. (w 1/2 części).

Dnia 19 kwietnia 2001 r. zmarła I. Ż. Postanowienia Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z dnia 23 października 2001 roku, sygnatura akt III Ns 1535/01 spadek po L. Ż. nabyli na mocy testamentu: brat stryjeczny J. Ż. (w 1/2 części) oraz żona brata stryjecznego J. Ż. (w 1/2 części spadku).

Dnia 28 kwietnia 2019 r. zmarł J. Ż. Spadek po nim nabyli po połowie: córka A. Ż.-M. i syn K. Ż. – akt poświadczenia dziedziczenia z 9 maja 2019 r., nr rep. A 2692/2019.

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

Umową sprzedaży z dnia 4 sierpnia 2000 r., sporządzoną w formie aktu notarialnego przed R. S. zastępcą J. R. – notariusza w Warszawie, za Repertorium A nr 8886/2000, E. Ż. sprzedała M. M. z przysługującego jej udziału wynoszącego 1/4 części praw i roszczeń do nieruchomości udział wynoszący 20/100 części w tych prawach i roszczeniach tj. udział wynoszący 5/100 części całości tych praw i roszczeń, za cenę zł.

Następnie umową sprzedaży z dnia 3 sierpnia 2010 r., sporządzoną w formie aktu notarialnego przed M. D. – notariuszem w Warszawie za Repertorium A nr 6506/2010, E. Ż. sprzedała M. M. cały pozostały jej udział wynoszący 4/20 części w prawach i roszczeniach do nieruchomości, za cenę zł.

Umową sprzedaży z dnia 22 września 2005 r., sporządzoną w formie aktu notarialnego przed J. R. Repertorium A nr 12039/2005, J. Ż. i J. Ż. sprzedali M. M. – każde z nich tak samo, z przysługującego udziału wynoszącego 3/8 części praw i roszczeń do nieruchomości udział wynoszący 1/5 części w tych prawach i roszczeniach tj. 3/40 części całości tych praw i roszczeń, za cenę zł.

2.6. Postępowanie reprivatyzacyjne

Prezydent m.st. Warszawy decyzją nr 33/GK/DW/2011 z dnia 19 stycznia 2011 r., po rozpatrzeniu wniosku L Ż i S Ż z dnia 19 października 1948 r. o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy (obecnie prawa użytkowania wieczystego) do gruntu położonego w Warszawie przy ul. Bema 4 (obecnie Bohaterów Września 4), oznaczonego jako Emfiteutyczna Kolonia we wsi Czyste Nr 452/95 N.rej. hip.W-326, orzekł:

1. ustanowić na lat 99 prawo użytkowania wieczystego gruntu niezabudowanego o pow. 61 m², położonego w Warszawie przy ul. Alei Bohaterów Września 4, oznaczonego w ewidencji gruntów jako działka nr 11/11 w obrębie 2-03-03, uregulowanego obecnie w księdze wieczystej nr część, na rzecz:

- J Ż w udziale wynoszącym 0,3 części,
- J Ż w udziale wynoszącym 0,3 części,
- M M w udziale wynoszącym 0,4 części;

2. ustalić czynsz symboliczny z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu opisanego w pkt 1 decyzji.

Decyzja powyższa została wykonana zawarciem umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste na rzecz J Ż , J Ż i M M – akt notarialny z 8 kwietnia 2011r, rep. A 2694/2011. Decyzją z dnia 28 .03.2012, nr 10/2012 Zarząd Dzielnicy Ochota m.st. Warszawy przekształcił prawo użytkowania wieczystego w prawo własności.

W dziale II księgi wieczystej prowadzonej dla przedmiotowej nieruchomości prawo własności ujawnione jest na rzecz J Ż , K. Ż A Ż M i M M

2.7. Wniosek Urzędu m.st. Warszawy Biura Spraw Dekretowych o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej.

Pismem z dnia 12 maja 2023 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, w których doszło do przeniesienia praw i roszczeń, wynikających z dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na terenie m. st. Warszawy. W ww. piśmie Urząd m. st. Warszawy zwrócił się z prośbą o rozważenie wszczęcia 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. Wykaz zawiera decyzję

2.8. Materiał dowodowy zgromadzony przez Komisję

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie dokumentów zgromadzonych w toku postępowania rozpoznawczego (KR II R 28/23) oraz poprzedzających go czynności sprawdzających (KR II S 83/18), w szczególności akt udostępnionych przez Prezydenta m.st. Warszawy, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie VI wydział Ksiąg Wieczystych, 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 wiązania 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 rozstrzygnięciu wniosków o przyznanie prawa użytkowania wieczystego w stosunku do gruntów warszawskich. Przyjęto bowiem, że w omawianym zakresie nie występują jakiegokolwiek ograniczenia, a więc prawa przyznane przez dekret 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, odsprzedażą 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 dekrecie 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 dekrecie 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 wewnątrznie 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 na podstawie umów zawartych w formie aktu notarialnego z dnia: 4 sierpnia 2000 r., Repertorium A nr 8886/2000 i 3 sierpnia 2010 r., Repertorium A nr 6506/2010 E. Ż. sprzedała M. całość przysługujący jej udział w prawach i roszczeniach o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości przy ul. Bema 4 w Warszawie, opisanej w tych aktach notarialnych, objętej księgą hipoteczną Nr 452/95, nr rej. hip W-326. Natomiast na podstawie umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego z dnia 22 września 2005 r., Repertorium A nr 120392005 J. Ż. i J. Ż. sprzedali M. M. – każde z nich, z przysługującego udziału wynoszącego 3/8 części praw i roszczeń do nieruchomości udział wynoszący 1/5 części w tych prawach i roszczeniach tj. 3/40 części całości tych praw i roszczeń o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego ww. nieruchomości.

W wyniku przeprowadzonego postępowania Prezydent m.st. Warszawy decyzją nr 33/GK/DW/2011 z dnia 19 stycznia 2011 r., orzekł ustanowić na lat 99 prawo użytkowania wieczystego gruntu niezabudowanego o pow. 61 m², położonego w Warszawie przy Al. Bohaterów Września 4 (działka nr 11/11 w obrębie 2-03-03) na rzecz M. M. w udziale wynoszącym 0,4 części (w udziale wynoszącym 0,3 części organ orzekł na rzecz spadkobierców dawnych właścicieli hipotecznych).

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 roszczeń – M. M. za następcę prawnego dawnych właścicieli hipotecznych, a więc za stronę postępowania dekretowego, pomimo że nie posiadał w tym zakresie interesu prawnego. M. M. nabył jedynie roszczenia w drodze umowy cywilnoprawnej od spadkobierców dawnych właścicieli nieruchomości. Nabywca roszczeń nie ma interesu prawnego w postępowaniu reprivatyzacyjnym i nie powinien być stroną takiego postępowania.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy że wydanie decyzji reprivatyzacyjnej na rzecz nabywcy praw i roszczeń na podstawie umów cywilnoprawnych, stanowi rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, określającego podmiotowy zakres przyznania prawa do gruntu nieruchomości warszawskiej w zw. z art. 28 k.p.a. co wyczerpuje przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

3.3. Elementy cywilno-prawne w decyzji reprivatyzacyjnej.

Rozstrzygnięcie decyzji administracyjnej – stanowiącej wyraz władczej formy działania organów administracji, musi być umocowane w przepisach prawa materialnego. W związku z tym oceniając legalność decyzji reprivatyzacyjnej, należy rozważyć czy elementy cywilno-

prawne w niej zawarte, mogą być przedmiotem rozstrzygnięcia administracyjnego, wydanego w oparciu o przepisy dekretu. 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 księdze 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) 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 umowy w formie aktu notarialnego, pomiędzy gminą i osobą uprawnioną z decyzji. W ramach tego drugiego etapu gmina rozstrzyga o warunkach zawarcia umowy, a więc również o prawach i obowiązkach stron umowy (pkt VIII decyzji) jak i o warunkach odpowiedzialności strony przyszłej umowy w przypadku nieprawidłowego jej wykonania skutkującego przy tym jej rozwiązaniem (pkt VI, VII decyzji).

Dopiero wówczas możliwe jest wiążące ustalenie praw i obowiązków stron umowy, m.in. poprzez odpowiednie odesłania do przepisów kodeksu cywilnego jak i sankcji skutkującej rozwiązaniem umowy przed jej upływem w przypadku korzystania z gruntu w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie.

Istotne jest to, że decyzja jest elementem, którego treścią organy administracji publicznej a także strony będą związane w przypadku uzyskania przez tę decyzję waloru ostateczności. Będzie ona więc również wiążąca przy formułowaniu umowy o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego, której zawarcie ma nastąpić w jej wykonaniu.

Przepisy dekretu nie zawierają regulacji stanowiących podstawę do kształtowania przysługującego użytkownikowi wieczystemu wynagrodzenia - w razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego, za wzniesione przez niego lub nabyte na własność budynki i inne urządzenia. Nie stanowią też podstawy do określania innych warunków przyszłej umowy ustanowienia użytkowania wieczystego, w tym bardziej warunków jej zawarcia czy rozwiązania.

Tymczasem w pkt VI decyzji nr 33/GK/DW/2011 z dnia 19 stycznia 2011 r., organ stwierdził, że „użytkownik wieczysty obowiązany jest korzystać z nieruchomości w sposób zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego” a „nieprzestrzeganie warunków określonych w pkt VI może skutkować rozwiązaniem umowy”. Ponadto umowa

może ulec rozwiązaniu przed upływem okresu ustalonego w umowie „w przypadku korzystania z terenu w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie” (pkt VII decyzji).

Ponadto w pkt V decyzji organ określił, że nie stawienie się nabywców bez usprawiedliwienia w Kancelarii Notarialnej w celu podpisania umowy ustanowienia użytkownika wieczystego gruntu w wyznaczonym terminie stanowić będzie podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji.

Z kolei w pkt VIII decyzji organ zawarł zapisy odnoszące się do przysługującego użytkownikowi wieczystemu wynagrodzenia - w razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego, za wzniesione przez niego lub nabyte na własność budynki i inne urządzenia. W punkcie tym organ w sposób stanowczy wskazał wysokość wynagrodzenia oraz sytuację, w której wynagrodzenie nie przysługuje.

Natomiast w pkt X decyzji wskazano, że prawa i obowiązki użytkownika wieczystego nie wymienione w 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 uprawnień i obowiązków przyszłego użytkownika wieczystego. Art. 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 - uregulowanych obecnie w przepisach kodeksu cywilnego - odnosić należy do etapu postępowania cywilnego, które będzie prowadzone dopiero po wydaniu 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 publicznej, to sprawa ta, w myśl art. 2 § 3 k.p.c. należy do drogi postępowania cywilnego (...) w tej kwestii rozstrzygnięcie Prezydenta (.....) zostało wydane bez podstawy prawnej (tak. WSA w Warszawie w wyroku z dnia 8.12.2017 r., sygn. akt I SA/Wa 999/17). Takie zapatrywanie zostało również wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 marca 2020 r. sygn. akt I SA/Wa 1821/18).

W postanowieniu z dnia 21 lutego 1997 r., wydanym w sprawie o sygn. akt I SA 264/97, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że czynności udziału w zawarciu aktu notarialnego ustanowienia użytkownika wieczystego nieruchomości, 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.

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 cywilnego. Oznacza to, że Prezydent m.st. Warszawy nie mając kompetencji wynikających z art. 6 k.p.a. ani podstaw w przepisach prawa materialnego w sposób władczy ukształtował elementy przyszłego stosunku cywilnoprawnego.

Mając na uwadze powyższe, 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 nienależącym do właściwości organu.

3.4. 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 33/GK/DW/2011 z 19 stycznia 2011 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 33/GK/DW/2011 z dnia 19 marca 2011 r., co prawda została wykonana zawarciem umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, ale w dziale II księgi wieczystej prowadzonej dla przedmiotowej nieruchomości prawo własności ujawnione jest na rzecz beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnej i ich następców prawnych.

Komisja stoi na stanowisku, iż wykonanie decyzji poprzez ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do gruntów, nie pociąga za sobą nieodwracalnych skutków prawnych, tak w znaczeniu art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r., jak i będącej następstwem decyzji administracyjnej, wykluczającej powrót do stanu poprzedniego, ponieważ ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w trybie przepisów dekretu przebiega w dwóch etapach. W pierwszej fazie, stanowiącej etap postępowania administracyjnego, organ bada materialnoprawne przesłanki ustanowienia tego prawa. W przypadku ich spełnienia organ administracyjny wydaje decyzję ustanawiającą to prawo na rzecz oznaczonych podmiotów i ustala czynsz symboliczny. Następny etap prowadzony jest na podstawie przepisów cywilnoprawnych i kończy się zawarciem umowy użytkowania wieczystego - w formie aktu notarialnego - między gminą a osobą uprawnioną z decyzji. Zatem umowa w formie aktu notarialnego, jest tylko jednym z dwóch etapów ustanowienia prawa użytkowania wieczystego i nie przenosi w żaden sposób jakichkolwiek praw na osoby trzecie.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, iż skutek nieodwracalny decyzji administracyjnej polega na tym, że organ nie ma własnych kompetencji do usunięcia skutków danego zdarzenia prawnego, zaistniałego po wydaniu, kontrolowanej w trybie nieważnościowym, decyzji. Skutek nieodwracalny wywoła więc decyzja, po której doszło do zbycia jej przedmiotu w trybie cywilnoprawnym (vide: uchwały: Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r. sygn. akt III AZP 4/92, OSNC 1992/12/211 i Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2000 r. sygn. akt OPS 14/99, ONSA 2000/3/93, z dnia 9 listopada 1998 r. sygn. akt OPK 4/98, ONSA 1999/1/13, z dnia 16 grudnia 1996 r. sygn. akt OPS 7/96, ONSA 1997/2/49, wyrok NSA z dnia 8 listopada 2021 r sygn. akt I OSK 610/21). Z treści powołanych wyżej uchwał wynika, że dotyczyły one sytuacji, w której po wydaniu kwestionowanej decyzji miał miejsce obrót prawny składnikami majątkowymi, będącymi przedmiotem takiej decyzji.

Komisja, działając na podstawie ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Art. 40 ust. 1 tej ustawy stanowi, że decyzja, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2, 3 lub 3a oraz ust. 3, stanowi podstawę wykreślenia w księdze wieczystej wpisu dokonanego na podstawie uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej, decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo

własności nieruchomości, o której mowa w art. 29 ust. 3, lub zaświadczenia o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, lub na podstawie aktu notarialnego sporządzonego z uwzględnieniem uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej albo dokonanych po tym wpisie wpisów użytkowania wieczystego lub własności nieruchomości, oraz stanowi podstawę wpisania jako właściciela odpowiednio m.st. Warszawy albo Skarbu Państwa. Przepisu art. 10 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece nie stosuje się.

W postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2020 r. sygn. akt I CSK 662/18 wskazano, że „decyzja Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich uchylająca decyzję reprivatyzacyjną stanowi podstawę wykreślenia w księdze wieczystej tylko wpisu dokonanego bezpośrednio na podstawie tej decyzji albo na podstawie aktu notarialnego sporządzonego z jej uwzględnieniem (art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, Dz.U. z 2017 r., poz. 718).”

Wobec powyższego należy stwierdzić, iż Komisja jako organ ma własne kompetencje wynikające w powszechnie obowiązującego prawa, do usunięcia skutków danego zdarzenia prawnego, zaistniałego po wydaniu kontrolowanej w trybie nieważnościowym, decyzji administracyjnej. W przedmiotowej sprawie decyzja Komisji stanowi podstawę wykreślenia w księdze wieczystej wpisu dokonanego bezpośrednio na podstawie tej decyzji reprivatyzacyjnej, a dotyczącego wpisu prawa własności na rzecz beneficjentów decyzji lub ich spadkobierców.

Mając powyższe na uwadze, kontrolowana decyzja nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r., jak i takich których nie da się odwrócić zgodnie z art. 40 ust 1. ustawy z 9 marca 2017 r.

IV. 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 oraz beneficjenci decyzji reprivatyzacyjnej i ich spadkobiercy.

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 niepozostawianiu w innym stosunku prawnym z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym. Wniosek składa się na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru (art. 252 § 1 i § 2 p.p.s.a.). Zgodnie zaś z art. 244 § 1 p.p.s.a. prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.
4. Z uwagi na to, że doręczenie decyzji następuje w formie publicznego ogłoszenia na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 49 § 1 k.p.a. Komisja informuje, że z treścią decyzji strony mogą zapoznać się w urzędzie zapewniającym obsługę administracyjno-biurową Komisji w dniach i godzinach pracy tego urzędu.
5. W myśl zaś art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. strony mogą być zawiadamiane o wszczęciu postępowania, decyzjach i innych czynnościach Komisji poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Zawiadomienie albo doręczenie uważa się za dokonane po upływie 7 dni od dnia publicznego ogłoszenia.

