



## DECYZJA nr KR III R 15/22

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w składzie:

**Przewodniczący Komisji:**

Sebastian Kaleta

**Członkowie Komisji:** Paweł Lisiecki, Bartłomiej Opaliński, Łukasz Kondratko, Robert Kropiwnicki, Jan Mosiński, Sławomir Potapowicz

po rozpoznaniu w dniu 5 października 2022 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy:  
w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 314/GK/DW/14 z dnia 24 lipca 2014 roku, dotyczącej gruntu o powierzchni wynoszącej m<sup>2</sup>, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr w obrębie położonego w Warszawie przy ul. Morszyńskiej 57, dla której założono księgę wieczystą nr , numer księgi dawnej hip. z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, S -C , W N , P N , T N , P N , A i N na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a) w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4) ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2021 r. poz. 795; dalej: ustawa z dnia 9 marca 2017 r.) w związku z art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000; dalej: k.p.a.) w zw. z art. 156 § 1 pkt 2) k.p.a. w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

**orzeka:**

stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 24 lipca 2014 roku, nr 314/GK/DW/14 w całości.

# UZASADNIENIE

## 1. Postępowanie przed Komisją

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających, Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja) 9 marca 2022 roku wszczęła z urzędu, na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 w związku z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, postępowanie rozpoznawcze w przedmiocie decyzji Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 24 lipca 2014 roku, nr 314/GK/DW/14 dotyczącej ustanowienia użytkowania wieczystego nieruchomości do zabudowanego gruntu o powierzchni wynoszącej  $\dots$  m<sup>2</sup>, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr  $\dots$  w obrębie  $\dots$  położonego w Warszawie przy ul. Morszyńskiej 57.

Postanowieniem z dnia 9 marca 2022 r., Komisja, na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., postanowiła zawiadomić właściwe organy administracji publicznej oraz sądy o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego.

Zawiadomieniem z dnia 9 marca 2022 r., Przewodniczący Komisji zawiadomił strony o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 24 lipca 2014 roku, nr 314/GK/DW/14.

Postanowieniem z dnia 9 marca 2022 r. Komisja zwróciła się do Społecznej Rady przy Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 24 lipca 2014 roku, nr 314/GK/DW/14

Powyższe postanowienia i zawiadomienie zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 16 marca 2022 r.

Zawiadomieniem z dnia 24 maja 2022 r. zawiadomiono strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Jednocześnie pouczone strony, że przedmiotowe zawiadomienie uznaje się za doręczone po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej. Zawiadomienie ogłoszono w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 24 maja 2022 r.

W dniu 2 sierpnia 2022 roku Społeczna Rada wydała opinię nr 31/2022, w której wniosła o stwierdzenie nieważności i wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji Prezydenta m. st. Warszawy nr 314/GK/DW/14 z dnia 24 lipca 2014 roku, dotyczącej gruntu przy ul. Morszyńskiej 57 w Warszawie, gdyż decyzja ta została wydana z rażącym naruszeniem prawa poprzez nieuprawnione zastosowanie art. 155 k.p.a. Społeczna Rada wskazała także, że

wydanie decyzji doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym. W uzasadnieniu opinii, Społeczna Rada wskazała, że w przedmiotowej decyzji organ bezprawnie zastosował art. 155 k.p.a., by zmienić postanowienie decyzji nr 428/98 wydanej z rażącym naruszeniem prawa, która to decyzja powinna zostać usunięta z obrotu prawnego przez stwierdzenie jej nieważności, jako wydanej dla osoby zmarłej.

Zawiadomieniem z dnia 7 września 2022 r. poinformowano strony o przedłużeniu postępowania rozpoznawczego do 14 listopada 2022 r., z uwagi na szczególnie skomplikowany stan sprawy, obszerny materiał dowodowy oraz konieczność zapewnienia stronom czynnego udziału w sprawie. Zawiadomienie zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 9 września 2022 r.

## **2. Stan faktyczny sprawy ustalony przez Komisję**

### **2.1. Opis nieruchomości**

Dawna nieruchomość hipoteczna, dla której prowadzona była księga wieczysta nr \_\_\_\_\_, położona w Warszawie przy ul. Morszyńskiej 57, obecnie stanowi działkę ewidencyjną nr \_\_\_\_\_ o powierzchni \_\_\_\_\_ m<sup>2</sup> z obrębem \_\_\_\_\_ (uregulowaną w księdze wieczystej nr \_\_\_\_\_). Grunt ten zabudowany jest budynkiem mieszkalnym wybudowanym przed 1945 rokiem.

Zgodnie z pismem Ministerstwa Finansów z dnia 10 stycznia 2022 r. brak jest informacji by w stosunku do nieruchomości warszawskiej położonej przy ulicy Morszyńskiej 57 ubiegano się lub otrzymano odszkodowanie na podstawie międzynarodowych umów indemnizacyjnych.

Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków w piśmie z dnia 13 stycznia 2022 roku wskazał, że nieruchomość warszawska położona przy ulicy Morszyńskiej 57 znajduje się na terenie układu urbanistycznego dawnego Miasta-Ogrodu Czerniaków, zwanego też „Miastem-Ogrodem-Sadyba”, wpisanego do rejestru zabytków nieruchomych województwa mazowieckiego decyzją organu z dnia \_\_\_\_\_ 1993 roku pod numerem rejestru \_\_\_\_\_.

### **2.2. Dawni właściciele nieruchomości, wniosek dekretowy**

Z zaświadczenia nr \_\_\_\_\_ wydanego w dniu \_\_\_\_\_ 1949 roku przez Oddział Ksiąg Wieczystych Sądu Grodzkiego w Warszawie wynika, iż zgodnie ze stanem wykazu hipotecznego nieruchomości warszawskiej nr \_\_\_\_\_ na dzień \_\_\_\_\_ 1949 r. stosownie do działów I i II nieruchomość ta położona jest przy ulicy Morszyńskiej a tytuł własności uregulowany był jawnym wpisem na imię M. \_\_\_\_\_ N. \_\_\_\_\_.

Objęcie gruntu przez gminę nastąpiło w dniu \_\_\_\_\_ 1948 roku tj. z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Nr \_\_\_\_\_ Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy - na

podstawie rozporządzenia z dnia 27 stycznia 1948 roku w sprawie obejmowania gruntów przez gminę m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 6, poz.43). Tak więc termin do złożenia wniosku o własność czasową (obecnie prawo użytkowania wieczystego) upływał z dniem 25 maja 1949 r.

W dniu 1949 roku P. N., ustanowiony sądownie kurator nieznanego z miejsca pobytu dawnego właściciela hipotecznego złożyła wniosek w trybie art. 7 ust. 1 dekretu.

W dniu 1953 roku Prezydium Rady Narodowej w m. st. Warszawie w orzeczeniu administracyjnym nr 3 odmówiło spadkobiercom M. N. przyznania prawa własności czasowej do nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Morszyńskiej 57 i jednocześnie stwierdziło, że wszystkie budynki znajdujące się na powyższym gruncie przechodzą na własność Skarbu Państwa.

Od powyższego orzeczenia zostało wniesione odwołanie. Jednak decyzją z dnia 1953 roku nr M Ministerstwo Gospodarki Komunalnej utrzymało w mocy zaskarżone orzeczenie.

W 1993 roku T. N. złożył do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa wnioski o stwierdzenie nieważności ww. orzeczenia administracyjnego oraz decyzji Ministerstwa Gospodarki Komunalnej utrzymującej to orzeczenie w mocy.

Decyzją Nr z dnia 1997 roku Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stwierdził nieważność decyzji Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia 1953 roku nr utrzymującej w mocy orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej w m. st. Warszawie z dnia 1953 roku odmawiające P. M. przyznania prawa własności czasowej do nieruchomości położonej przy ul. Morszyńskiej 57 w Warszawie.

Następnie decyzją Nr z dnia 1997 roku Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast uchylił w całości orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej w m. st. Warszawie z dnia 1953 roku odmawiające P. M. przyznania prawa własności czasowej do nieruchomości położonej przy ul. Morszyńskiej 57 w Warszawie i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

### **2.3. Następcy prawni dawnych właścicieli**

Sąd Powiatowy dla m. st. Warszawy na mocy postanowienia z dnia 1952 roku, sygn. akt stwierdził, że spadek po zmarłym w dniu 1940 roku M. J. N. z mocy ustawy nabyli: żona P. I voto K. II

voto N. i III voto M w 1/4 części oraz brat B. Ni w 3/4 częściach.

Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy na mocy postanowienia z dnia 1992 roku, sygn. akt stwierdził, że spadek po zmarłym B. N. z mocy ustawy nabyli: żona R. Ni a w 1/4 części oraz synowie R. J. N. T. K. N. po 3/8 części spadku każdy z nich.

Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia na mocy postanowienia z dnia 1992 roku, sygn. akt. stwierdził, że spadek po zmarłej P. M. na mocy ustawy nabyła córka H. S. w całości.

Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia na mocy postanowienia z dnia 1998 roku, sygn. akt. stwierdził, że spadek po zmarłej H. S. na mocy ustawy nabyli wdowiec J. S. i córka J. S. -C. po połowie.

Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi Wydział II Cywilny na mocy postanowienia z dnia 1999 roku, sygn. akt. stwierdził, że spadek po zmarłym w dniu 1998 roku R. N. na podstawie testamentu nabyła żona K. M. N. a w całości.

Sąd Rejonowy dla Warszawy Śródmieścia Wydział VI Cywilny na mocy postanowienia z dnia 2007 roku, stwierdził, że spadek po zmarłym w dniu 1999 roku T. K. N. na podstawie ustawy nabyli żona A. Ni oraz synowie B. J. N. i P. A. N. w 1/3 części każde z nich.

Sąd Rejonowy dla Warszawy Śródmieścia, VI Wydział Cywilny na mocy postanowienia z dnia 2008 roku, sygn. akt. stwierdził, że spadek po zmarłej w dniu 2007 roku A. N. na podstawie ustawy nabyli synowie: B. J. N. oraz P. A. Ni po 1/2 części każdy z nich.

Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi-Południe, II Wydział Cywilny na mocy postanowienia z dnia 2009 roku, sygn. akt. stwierdził, że spadek po zmarłej w dniu 2008 roku K. N. na podstawie testamentu nabył B. J. N.

Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie Wydział VI Cywilny na mocy postanowienia z dnia 2007 r. stwierdził, że spadek po J. A. S. zmarłym w dniu 2007 r. w Krakowie na podstawie testamentu własnoręcznego z dnia 2005 r. wprost nabyła córka J. S. -C. w całości.

W dniu \_\_\_\_\_ 2010 roku zawarto umowę darowizny w formie aktu notarialnego przed notariuszem J. \_\_\_\_\_ M. \_\_\_\_\_ Rep. A nr \_\_\_\_\_ prowadzącym Kancelarię Notarialną w Warszawie przy ul. \_\_\_\_\_ Zgodnie z § 4 umowy stawający B. \_\_\_\_\_ N. \_\_\_\_\_ oświadczył, że daruje bratu P. \_\_\_\_\_ A. \_\_\_\_\_ N. \_\_\_\_\_ do jego majątku osobistego udział wynoszący 9/16 części przysługujących mu we wszelkich prawach (w tym budynku usytuowanego na przedmiotowym gruncie) i roszczeniach wynikających z przepisów dekretu z dnia 26 października 1945r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy bądź też innych aktów prawnych (np. ustaw reprivatyzacyjnych) - w odniesieniu do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Morszyńskiej nr 57 stanowiącej zabudowaną działkę ewidencyjną nr \_\_\_\_\_ o obszarze \_\_\_\_\_ m<sup>2</sup> lub też prawa i roszczenia w tym do słusznego pełnego odszkodowania przysługującego mu z innego tytułu w odniesieniu do tej nieruchomości względnie odzyskanej nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego lub nieruchomości zamiennej, a P. \_\_\_\_\_ A. \_\_\_\_\_ N. \_\_\_\_\_ oświadczył, że darowiznę tę w wymienionych prawach i roszczeniach dotyczącej przedmiotowej nieruchomości przyjął.

Dnia \_\_\_\_\_ 2011 roku zawarto umowę sprzedaży w formie aktu notarialnego przed asesorem notarialnym A. \_\_\_\_\_ H. \_\_\_\_\_, Rep. A nr \_\_\_\_\_ zastępcą notariusza J. \_\_\_\_\_ M. \_\_\_\_\_, zgodnie z którą J. \_\_\_\_\_ S. \_\_\_\_\_ -C \_\_\_\_\_ sprzedała P. \_\_\_\_\_ A. \_\_\_\_\_ N. \_\_\_\_\_ udział wynoszący 1/4 części w przysługujących jej wszelkich prawach i roszczeniach wynikających z przepisów dekretu z dnia 26 października 1945r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, bądź też innych aktów prawnych (np. ustaw reprivatyzacyjnych) w odniesieniu do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Morszyńskiej 57 stanowiącej zabudowaną działkę ewidencyjną nr \_\_\_\_\_ o obszarze \_\_\_\_\_ m<sup>2</sup> lub też prawa i roszczenia w tym słusznego pełnego odszkodowania przysługujące jej z innego tytułu w odniesieniu do tej nieruchomości (wynikające z innych odpowiednich, obowiązujących, jak i przyszłych przepisów prawa o zadośćuczynieniu) względnie odzyskanej nieruchomości (w wyniku jej zwrotu w naturze) lub prawa użytkowania wieczystego lub nieruchomości zamiennej, a P. \_\_\_\_\_ A. \_\_\_\_\_ N. \_\_\_\_\_ oświadczył, że udział wynoszący 1/4 części w wymienionych wyżej prawach i roszczeniach dotyczącej przedmiotowej nieruchomości kupił za cenę \_\_\_\_\_ zł do majątku osobistego.

Po wydaniu decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 24 lipca 2014 roku, nr 314/GK/DW/14 nastąpiły kolejne przejścia praw.

Na podstawie aktu poświadczenia dziedziczenia z dnia \_\_\_\_\_ 2017 roku, poświadczonego przez notariusza P. \_\_\_\_\_ K. \_\_\_\_\_, Rep. A nr \_\_\_\_\_ spadek po B. \_\_\_\_\_ J. \_\_\_\_\_ N. \_\_\_\_\_ na podstawie ustawy nabyli: żona spadkodawcy W.

Niewiadomska, syn spadkodawcy P N , syn spadkodawcy T N:

#### **2.4. Decyzja Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 21 grudnia 1998 roku, nr 428/98**

Decyzją nr 428/98 Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy w odniesieniu do działki ewidencyjnej nr z obrębu położonej przy ul. Morszyńskiej 57 w Warszawie o powierzchni m<sup>2</sup> w pkt I. ustanowił użytkowanie wieczyste na rzecz T N: w udziale wynoszącym 3/8 części, R N: w udziale wynoszącym 3/8 części, J: S w udziale wynoszącym 1/8 części, J S -C: w udziale wynoszącym 1/8 części.

W punkcie II. decyzji ustalił „czynsz symboliczny” z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do przedmiotowego gruntu w wysokości zł netto zgodnie z zarządzeniem Prezydenta m. st. Warszawy nr 1531/98 z dnia 2 lutego 1998 roku.

W punkcie III. decyzji stwierdzono, że w przypadku zbycia prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich przez wieczystych użytkowników, o których mowa w pkt I. decyzji opłaty te osoby będą regulowały na zasadach ogólnych, przy czym zaznaczono, że nie dotyczy to osób nabywających prawa w drodze dziedziczenia oraz zbycia na rzecz osoby bliskiej.

W punkcie IV. decyzji wskazano, że prawo użytkowania wieczystego gruntu nie narusza praw osób trzecich istniejących w dniu jego ustanowienia.

W punkcie V. uregulowano tzw. warunki cywilnoprawne, określając termin zawarcia umowy notarialnej, podkreślając że w ppkt 2 lit. a/ uzależniono termin od przedłożenia dowodu wpłaty tytułem poniesionych przez Skarb Państwa nakładów przeznaczonych na odbudowanie budynku w postaci zł zgodnie z operatem szacunkowym (ppkt 1-2), wskazując że korzystanie z nieruchomości powinno być zgodne z planem zagospodarowania przestrzennego (ppkt 3), stwierdzając że budynek istniejący na przedmiotowym gruncie należy utrzymywać w należytych stanie, a w razie jego zniszczenia lub rozbiórki odbudować w ciągu 5 lat od daty wystąpienia takich okoliczności (ppkt 4), określając możliwość rozwiązania umowy o oddanie gruntu, na wypadek oczywistej sprzeczności korzystania z gruntu z jego przeznaczeniem lub naruszeniem postanowień umowy (ppkt 5), określenie warunków przysługiwania wynagrodzenia za wzniesione przez użytkowników wieczystych budynki i urządzenia w przypadku wygaśnięcia bądź rozwiązania umowy (ppkt 6), na koniec odwołano się do przepisów kodeksu cywilnego na wypadek braku uregulowania praw i obowiązków w przedmiotowej decyzji jako regulacji nadrzędnej (ppkt 7).

## 2.5 Decyzja Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 30 października 2009 roku, nr 510/GK/DW/09

Od decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 21 grudnia 1998 roku, nr 428/98 T: N: w dniu 1998 roku wniósł odwołanie w części dotyczącej pkt V. ppkt 2 lit. a/. W tożsamym zakresie odwołanie wniosła J. C. w dniu 1999 roku.

Prezydent m. st. Warszawy w piśmie z dnia 1999 roku, przekazującym odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie uznał, że nie ma podstaw do skorzystania z autokontroli (por. art. 133 k.p.a.).

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie w sprawie o sygn. akt KOC 142/Go/99 wydało decyzję dnia 12 kwietnia 1999 roku, rozpatrując rzeczzone odwołania i orzekło o uchyleniu zaskarżonego pkt V. ppkt 2. lit a i nadaniu mu następującego brzmienia: *Termin zawarcia umowy w formie aktu notarialnego zostanie wyznaczony po przedłożeniu przez osoby wymienione w pkt I decyzji protokołu przejęcia w zarząd i administrację znajdującego się na gruncie oddawanym w użytkowanie wieczyste od Zarządu Budynków Komunalnych Mokotów (pkt 1). W pozostałym zakresie utrzymano w mocy decyzję Prezydenta m. st. Warszawy nr 428/98 z dnia 21 grudnia 1998 roku (pkt 2).*

U podstaw rozstrzygnięcia legło przekonanie, że o nakładach nie można przesądzać w drodze decyzji administracyjnej, albowiem jest to akt administracyjny o charakterze władczym, natomiast drogą właściwą jest droga cywilna.

P. A. N. B. J. N. i K. M. N. w dniu 2008 roku wnieśli wniosek o częściową zmianę decyzji nr 428/98 Prezydenta m. st. Warszawy na zasadzie art. 155 k.p.a. poprzez uwzględnienie spadkobierców R. N. i T. N.

Decyzją nr 510/GK/DW/09 z dnia 30 października 2009 roku Prezydent m. st. Warszawy uwzględnił w całości powyżej wskazany wniosek i ustanowił prawo użytkowania wieczystego do przedmiotowej nieruchomości na rzecz B. J. N. w udziale wynoszącym 9/16 części, P. A. N. w udziale wynoszącym 3/16 części, J. S. w udziale wynoszącym 2/16 części oraz J. S. i C. w udziale wynoszącym 2/16 części. Ustalono także czynsz symboliczny w wysokości zł na podstawie Uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy nr XVIII/579/2007 z dnia 8 listopada 2007 roku (pkt 1). Pozostałe postanowienia decyzji pozostawiono bez zmian (pkt 2).

Postanowieniem nr 136/GK/DW/09 z dnia 5 listopada 2009 roku Prezydent m. st. Warszawy postanowił w uzasadnieniu decyzji dokonać sprostowania oczywistej omyłki



pisarskiej w zakresie udziałów J S i J S i C  
i wpisując udziały w wysokości po 1/8 części zamiast 2/8 części.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie w wyniku wniosku Naczelnika Wydziału Spraw Dekretowych i Związków Wyznaniowych Biura Gospodarki Nieruchomościami m. st. Warszawy z dnia 2012 roku wszczęło postępowanie administracyjne zakończone wydaniem decyzji w sprawie o sygn. akt I z dnia 2012 roku, w którym orzeczono na podstawie art. 158 § 1 pkt 2 k.p.a. stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m. st. Warszawy nr 510/GK/DW/09 z dnia 30 października 2009 roku.

Podstawą rozstrzygnięcia było stwierdzenie, że decyzja Prezydent m. st. Warszawy została skierowana do osoby zmarłej tj. J. S.

## **2.6. Decyzja Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 24 lipca 2014 roku, nr 314/GK/DW/14**

Prezydent m. st. Warszawy wydał w dniu 24 lipca 2014 roku decyzję nr 314/GK/DW/14 po rozpatrzeniu wniosków z dnia 2008 roku P A N B N i K N ponowionego przez P A N, działającego w imieniu własnym i na rzecz B N w piśmie z dnia 2009 roku w sprawie zmiany pkt I. decyzji Prezydent m. st. Warszawy nr 428/98 z dnia 21 grudnia 1998 roku oraz wniosków z dnia 2010 roku i 2011 roku złożonych przez P A N i.

W wyniku zmiany decyzji na podstawie art. 155 w zw. z art. 154 § 3 k.p.a. uwzględniono żądanie stron i zmieniono pkt I decyzji nr 428/98 z dnia 21 grudnia 1998 roku w ten sposób, że ustanowiono prawa użytkowania do nieruchomości warszawskiej położonej przy ulicy Morszyńskiej 57, działki nr z obrębu uregulowana w KW nr na rzecz P A N (pkt 1). Pozostałe postanowienia decyzji nr 428/98 z dnia 21 grudnia 1998 roku pozostawiono bez zmian (pkt 2).

## **2.7. Stan prawny nieruchomości po wydaniu decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 24 lipca 2014 roku, nr 314/GK/DW/14**

Dnia 19 listopada 2014 roku została zawarta umowa w formie aktu notarialnego o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste pomiędzy Miastem Stołecznym Warszawa a beneficjentem decyzji P A N, przed zastępcą notariusza A P Rep. Warunki cywilnoprawne wymienione w decyzji zostały przeniesione do tego aktu. Czynsz symboliczny w § 4 tego aktu został ustalony w wysokości zł, co

stanowiło 0,3% ceny gruntu. W tym względzie beneficjent decyzji P A N poddał się egzekucji na podstawie art. 777 § 1 pkt 4) k.p.c. (§ 5).

Dnia 2017 roku z upoważnienia Zarządu Dzielnicy Mokotów m. st. Warszawy Zastępca Burmistrza wydał decyzję nr na mocy, której doszło do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, uregulowanej w KW nr prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa VII Wydział Ksiąg Wieczystych, oznaczonej jako działka ewidencyjna nr z obrębu o powierzchni , położonej w Warszawie przy ul. Morszyńskiej 57 w prawo własności. (pkt 1.). Ustalono również, że na mocy tej decyzji właścicielem gruntu stał się P A N (pkt 2.). Samo zaś przekształcenie nastąpiło w sposób nieodpłatny (pkt 3.).

Dnia 2019 roku została zawarta umowa darowizny w formie aktu notarialnego przed notariuszem K M: w Warszawie (Rep. A nr ), mająca za przedmiot nieruchomość warszawską położoną przy ul. Morszyńskiej 57 w Warszawie, działka o nr ewidencyjnym . Stronami umowy byli beneficjent decyzji P A N (darczyńca), i jego córka, A N (obdarowana). W wyniku umowy A N została obdarowana 1/2 części nieruchomości (§ 2). Strony określiły wartość darowizny na kwotę zł (§ 3).

## 2.8. Materiał dowodowy

Powyższy stan faktyczny sprawy ustalono na podstawie akt zgromadzonych przez Komisję, w tym akt własnościowych otrzymanych z Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, akt postępowań toczących się przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Warszawie zarejestrowanych pod sygn. akt KOC/142/Go/99, oraz na podstawie treści zamieszczonych w księgach wieczystych przedmiotowej nieruchomości i akt spraw sądowych (SR dla m. st. Warszawy w Warszawie, sygn. akt , SR dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie, sygn. akt , SR dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie, , SR dla Warszawy Pragi-Południe w Warszawie, sygn. akt SR dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie, sygn. akt SR w Nowym Dworze Mazowieckim, sygn. akt , SR dla Warszawy Pragi-Południe w Warszawie, sygn. akt , Sąd Powiatowy dla m. st. Warszawy w Warszawie, ).

### **3. Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje:**

#### **3.1. Przedmiot postępowania rozpoznawczego**

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 24 lipca 2014 r nr 314/GK/DW/14.

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 dnia 9 marca 2017 r. przez decyzję restrykcyjną 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 restrykcyjnej.

W niniejszej sprawie Prezydent m.st. Warszawy decyzją nr 314/GK/DW/14 z dnia 24 lipca 2014 roku zmienił decyzję własną nr 428/98 z dnia 21 grudnia 1998 roku, nadając decyzji zmieniającej następujące brzmienie:

*1. Ustanowić na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do gruntu o pow. m2 oznaczonego w ewidencji gruntów jako działka ewidencyjna nr w obrębie uregulowanego w KW nr położonego w Warszawie przy ul. Morszyńskiej 57 na rzecz Pi A N*

*2. Pozostałe postanowienia decyzji nr 428/98 z dnia 21 grudnia 1998 roku pozostawić bez zmian.*

Modyfikacja pierwotnej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 21 grudnia 1998 roku polegała *de facto* na zmianie podmiotowej beneficjentów decyzji, tj. w pierwotnej decyzji wskazano jako beneficjentów: T N , R N , J- S i J S +C .

Natomiast w decyzji zmieniającej z 2014 roku jedynym beneficjentem decyzji stał się F A. N:

### **3.2. Niedopuszczalne sanowanie wady kwalifikowanej, określonej w art. 156 § 1 pkt 2) k.p.a. poprzez wydanie decyzji zmieniającej w trybie art. 155 k.p.a. – rażące naruszenie prawa – przesłanka z art. 30 ust. 1 pkt 4) *in fine* ustawy z dnia 9 marca 2017 r.**

Faktem mającym podstawowe znaczenie dla rozstrzygnięcia przyjętego przez Komisję jest okoliczność, że decyzja Prezydenta m. st. Warszawy nr 314/GK/DW/14 z dnia 24 lipca 2014 roku była decyzją zmieniającą w trybie art. 155 w zw. z art. 154 § 3 k.p.a. decyzję Prezydenta m. st. Warszawy nr 428/98 z dnia 21 grudnia 1998 roku. Natomiast decyzja zmieniana tj. decyzja Prezydenta m. st. Warszawy nr 428/98 z dnia 21 grudnia 1998 roku została skierowana do osoby zmarłej, albowiem R N zmarł . 1998 roku, czyli w okresie ponad dwumiesięcznym przed wydaniem rzeczony decyzji.

Okoliczność ta, która stała się kluczową dla niniejszej sprawy nie została wzięta pod uwagę przez Prezydenta m. st. Warszawy przy zmienianiu tej decyzji, mimo że w aktach sprawy tj. aktach własnościowych znajduje się uwierzytelniona kopia postanowienia Sądu Rejonowego dla Warszawy-Pragi w Warszawie, Wydział II Cywilny z dnia . 1999 roku, sygn. akt . (t. I, k. 465).

Decyzja zmieniana została zatem wydana z rażącym naruszeniem prawa, albowiem jednym z elementów postępowania administracyjnego są jego podmioty, a R N. jako osoba zmarła, nie mógł być podmiotem tego postępowania. W ocenie Komisji, skierowanie decyzji administracyjnej wobec nieżyjącej strony wyczerpuje przesłankę „rażącego naruszenia prawa” w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2) k.p.a.

W orzecznictwie wskazuje się, że nałożenie obowiązków, czy przyznanie uprawnień osobie zmarłej decyzją administracyjną kwalifikowane jest jako rażące naruszenie prawa. W wyroku z dnia 27 kwietnia 2010 r., sygn. akt I OSK 901/09 (LEX nr 595601) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że: *Prowadzenie postępowania administracyjnego w stosunku do osoby zmarłej i wydanie decyzji musi być ocenione jako rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Jest to uchybienie, w wyniku którego powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności. W stosunku do osoby*

*zmarłej nie można wszcząć postępowania i wydać decyzji. Gdyby zaś doszło do wydania decyzji w stosunku do osoby zmarłej, należy przyjąć, że jest ona obarczona wadą nieważności i nie wywołuje skutków prawnych.*

Podobnie w wyroku z dnia 20 września 2002 r., sygn. I SA 428/01 (OSP 2004/3, poz. 33) Sąd ten orzekł, że: *rozstrzygnięcie o sytuacji prawnej osoby, która zmarła po wszczęciu postępowania, należy uznać za rażące naruszenie prawa, dające podstawę do stwierdzenia nieważności orzeczenia administracyjnego.*

Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 czerwca 2013 r., sygn. II OSK 383/12 (lex nr 1352914), stwierdzając, że skierowanie decyzji do osoby zmarłej jest kwalifikowane jako rażące naruszenie prawa. Jest to uzasadnione ustaniem zdolności prawnej osoby fizycznej z chwilą śmierci, co w konsekwencji powoduje, że w stosunku do osoby zmarłej nie można wszcząć i prowadzić postępowania administracyjnego i wydać decyzji. Skierowanie decyzji do zmarłej strony, tj. osoby, która w danym momencie nie miała już przymiotu strony, jest wadliwością decyzji, która nie podlega konwalidacji (por. wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2019 r., sygn. I OSK 782/17, wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 maja 2018 r., sygn. I SA/Wa 1548/16, wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 lutego 2018 r., sygn. I SA/Wa 2070/17, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 maja 2017 r., sygn. I SA/Wa 1209/14, wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. I SA/Wa 261/16, wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2014 r., sygn. I OSK 955/13).

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 26 kwietnia 2017 roku, sygn. akt I SA/Wa 1051/16 zajął kategoryczne stanowisko: *Na ocenę zaistnienia wad, o których mowa w art. 156 § 1 pkt 2) k.p.a., nie ma wpływu to, czy organ wiedział o śmierci stron postępowania. Powołany przepis w ogóle nie nawiązuje do wiedzy organu o okolicznościach skutkujących nieważnością decyzji.*

Należy zatem zaznaczyć, 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, 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 25.05.2016 r., 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 21 grudnia 1998 r., nr 428/98 podstawie art. 156 § 1 pkt 2) k.p.a. – wydanie jej w stosunku do osoby zmarłej – prowadziło do niedopuszczalności jej zmiany w trybie art. 155 tej ustawy.

Nadto, należy zaznaczyć, że w analogicznej sytuacji na gruncie przedmiotowej sprawy postąpiono zupełnie inaczej. Po ustaleniu, że decyzja nr 510/GK/DW/09 z dnia 30 października 2009 roku w sprawie zmiany za zgodą stron decyzji nr 428/98 z dnia 21 grudnia 1998 roku została skierowana do osoby zmarłej tj. Jędrzej S..., Naczelnik Wydziału Spraw Dekretowych i Związków Wyznaniowych Biura Gospodarki Nieruchomościami m. st. Warszawy zawiadomił o tym fakcie Samorządowe Kolegium Odwoławcze, które wszczęło postępowanie, które doprowadziło do wydania przez ten organ decyzji z dnia 12 grudnia 2012 roku, sygn. akt I SA/WA 1000/12, w której orzeczono na podstawie art. 158 § 1 pkt 2) k.p.a., że należy stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m. st. Warszawy, nr 510/GK/DW/09 z dnia 30 października 2009 roku.

Okoliczność powyżej wskazana potwierdza, że Prezydent m. st. Warszawy zgadza się ze stanowiskiem Komisji odnoszącym się do niedopuszczalności sanowania decyzji w trybie art. 155 k.p.a. w przypadku, gdy decyzja zmieniająca była skierowana do osoby zmarłej. Prezydent m. st. Warszawy, jednakże nie spostrzegł, dokonując nieodpowiedniej analizy zgromadzonego

materiału dowodowego, że decyzja nr 428/98 z dnia 21 grudnia 1998 roku tak jak decyzja nr 510/GK/DW/09 z dnia 30 października 2009 roku została skierowana do osoby zmarłej tj. w tym wypadku do R. Ni

Gdyby dojść do przekonania, że Prezydent m. st. Warszawy na podstawie takich samych uchybień dochodził do różnych rozwiązań, to należałoby wskazać na rażące naruszenie art. 8 k.p.a.

W doktrynie wyrażono następujące stanowisko, że art. 8 k.p.a. stawia przed organami różne postulaty do spełnienia jak art.:

- *wymóg jednolitości (spójności) poglądów wyrażonych w decyzjach organów administracji w odniesieniu do tego samego adresata, wydanych na tle takich samych stanów faktycznych, ze wskazaniem tej samej podstawy prawnej decyzji. Zmienność poglądów w takiej sytuacji, bez bliższego uzasadnienia zmiany, stanowi naruszenie art. 8 k.p.a., gdyż może spowodować uzasadnione podważenie zaufania obywateli do organów państwa oraz wpłynąć ujemnie na świadomość i kulturę prawną obywateli (wyr. NSA z dnia 8 kwietnia 1998 r. I SA/Łd 652/97, ONSA 1999, nr 1, poz. 27; wyr. NSA z dnia 23 czerwca 1994 r., SA/Wr 98/94, niepubl.; wyr. WSA w Warszawie z dnia 28 listopada 2007 r., V SA/Wa 1888/07, niepubl.; wyr. WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2005 r., VI SA/Wa 1824/05, niepubl.; wyr. WSA w Warszawie z dnia 23 czerwca 2005 r., VI SA/Wa 1295/04, niepubl.). Uwzględnienia w tym zakresie wymaga również art. 10 ust. 2 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji: „Urzędnik uwzględnia uzasadnione i słuszne oczekiwania jednostki, które wynikają z działań podejmowanych przez daną instytucję w przeszłości (tak: G. Łaszczyca [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-103, wyd. III, 2010, art. 8, teza 4).*

Należy również wskazać, że Prezydent m. st. Warszawy w decyzji nr 314/GK/DW/14 z dnia 24 lipca 2014 roku przywołał w podstawach rozstrzygnięcia art. 154 § 3 k.p.a. Natomiast przepis ten został uchylony na podstawie ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18), która weszła w życie dnia 11 kwietnia 2011 roku. Ustawa ta nie zawiera żadnych przepisów intertemporalnych, zatem Prezydent błędnie przywołał ten przepis w rzeczonyj decyzji.

Mając na uwadze powyższe tylko z tej przyczyny decyzja Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 24 lipca 2014 roku, nr 314/GK/DW/14 powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

### **3.3. Niedopuszczalność zmiany decyzji związanej w trybie art. 155 k.p.a. – rażąco naruszenie prawa – przesłanka z art. 30 ust. 1 pkt 4) *in fine* ustawy z dnia 9 marca 2017 r.**

W orzecznictwie zgodnie podkreśla się, że na podstawie art. 154 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 (zob. art. wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2008 r., II OSK 195/08, Legalis). Okoliczności tej w sprawie nie badał Prezydent m.st. Warszawy.

W ocenie Komisji, decyzja wydana na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu 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 uwzględniania wniosku, przy czym organ nie może odmówić uwzględniania 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 rozstrzyganiu 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 27 czerwca 2008 r. oraz wydanie przez Prezydenta m.st. Warszawy weryfikowanej decyzji.



W ocenie Komisji, zatem w niniejszej sprawie doszło do rażącego naruszenia prawa. 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. (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).

Mając na uwadze powyższe również z tej przyczyny decyzja Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 24 lipca 2014 roku, nr 314/GK/DW/14 powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

#### **3.4. Niedopuszczalność zmiany podmiotowej w trybie art. 155 k.p.a. – rażące naruszenie prawa – przesłanka z art. 30 ust. 1 pkt 4) *in fine* ustawy z dnia 9 marca 2017 r.**

W orzecznictwie przyjmuje się, że w trybie art. 155 k.p.a. nie jest dopuszczalna zmiana strony, nawet za jej wyraźną zgodą. Innymi słowy, nie jest dopuszczalne – co do zasady – przeniesienie praw i obowiązków nałożonych decyzją na inny podmiot. Z kwestią tą łączy się nieodzownie istotne w praktyce zagadnienie prawnej dopuszczalności „zbywalności” uprawnień z decyzji. Należy wskazać, że istnieją w polskim ustawodawstwie takie regulacje

prawne, które przewidują możliwość zmiany podmiotu praw wynikających z decyzji administracyjnych. Tytułem przykładu można wskazać art. 494 § 2 k.s.h., zgodnie z którym na spółkę przejmującą albo spółkę nowo zawiązaną przechodzą z dniem połączenia w szczególności zezwolenia, koncesje oraz ulgi, które zostały przyznane spółce przejmowanej albo którejkolwiek ze spółek łączących się przez zawiązanie nowej spółki, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji lub ulgi stanowi inaczej. Przepis ten ustanawia zatem tzw. zasadę sukcesji generalnej w odniesieniu do uprawnień i obowiązków publicznoprawnych. Należy też wskazać, że omawiany przepis wymienia jedynie przykładowe postaci aktów administracyjnych podlegających sukcesji administracyjnoprawnej. Jednocześnie, zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą, w trybie art. 155 k.p.a. nie istnieje możliwość cesji uprawnień zawartych w decyzji administracyjnej wydanej dla jednego podmiotu na rzecz innego podmiotu. Wydaje się zatem, że wobec zamknięcia możliwości zastosowania art. 155 k.p.a. dla podmiotów podlegających administracyjnoprawnej sukcesji, właściwą drogą postępowania będzie ubieganie się – w trybie art. 217 k.p.a. – o wydanie przez właściwy organ administracji publicznej stosownego zaświadczenia o nabyciu praw i obowiązków z danej decyzji (koncesji, zezwolenia art.) (por. Malanowski, Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, wyd. 4, art. 155 k.p.a.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 kwietnia 2022 roku, sygn. akt I SA/Wa 681/21 wskazał: *W orzecznictwie utrwalony jest pogląd, że postępowanie prowadzone w trybie art. 155 k.p.a. jest nowym postępowaniem, odrębnym w stosunku do tego, w którym zapadła decyzja ostateczna. Decyzja wydana na podstawie art. 155 k.p.a. może dotyczyć wyłącznie kwestii rozstrzygniętych decyzją ostateczną organu (zmienianą), a nie kwestii nowych. Postępowanie prowadzone na podstawie art. 155 k.p.a. nie może zmierzać do ponownego merytorycznego rozpatrzenia sprawy zakończonej ostatecznym rozstrzygnięciem, toczy się w tej samej, z materialnoprawnego punktu widzenia, sprawie administracyjnej, w której toczyło się postępowanie pierwotne, tzn. pomiędzy obu sprawami musi występować tożsamość sprawy administracyjnej w znaczeniu materialnym, co do jej istotnych elementów podmiotowych i przedmiotowych. **Tożsamość sprawy jest zaś zachowana wówczas, gdy w obu sprawach występuje ta sama strona postępowania, zachowana jest identyczność skonkretyzowanych praw i obowiązków oraz ich podstawy faktycznej, a także podstawy prawnej, w tym ciągłość regulacji prawnej.***

Należy podkreślić, że zmiany podmiotowe pomiędzy decyzją zmieniającą tj. decyzją Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 24 lipca 2014 roku, nr 314/GK/DW/14 a decyzją zmienianą tj. decyzją Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 21 grudnia 1998 roku, nr 428/98 okazały się

doniosłe, albowiem doszło do całkowitej zmiany kręgu osób, do których decyzja pierwotna była skierowana, albowiem beneficjentami decyzji na podstawie decyzji zmienionej z 1998 roku były następujące osoby: T N i w 3/8 części, R N i w 3/8 części, J S w 1/8 części i J S C w 1/8 części. Natomiast w decyzji zmieniającej z 2014 roku jedynym beneficjentem decyzji stał się P A N.

Dojście do stanu, że P A N zgromadził wszystkie udziały w niniejszej nieruchomości odbyło się na różnych zasadach. W drodze sukcesji uniwersalnej objął ostatecznie udział mniejszościowy, wynoszący 3/16 w wyniku współdziedziczenia po swoim zmarłym ojcu T K N. (postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie, Wydział VI z dnia 2007 roku, sygn. akt. ), inni spadkobiercy to syn zmarłego B N i żona zmarłego A N oraz po zmarłej matce A N (postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z dnia 2008 roku, sygn. akt. ), inny spadkobierca to syn zmarłej B N.

Natomiast w drodze sukcesji singularnej P A N objął pozostałe udziały tj. wynoszące 13/16 części w przedmiotowej nieruchomości w wyniku umowy darowizny zawartej w formie aktu notarialnego ze swoim bratem B N do którego należał udział wynoszący 9/16 w dniu 2010 roku. Umowa została zawarta przed notariuszem J M (Rep. A nr ), a także w wyniku umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego z J S C, do której należał udział wynoszący 1/4 części w przedmiotowej nieruchomości, czyli po zamianie 4/16. Umowa została zawarta przed asesorem notarialnym A H w dniu 2011 roku (Rep. A ).

Na koniec należy wskazać określone skutki finansowe jakie niesie ze sobą zmiana decyzji reprivatyzacyjnej w trybie art. 155 k.p.a. Zgodnie z art. 7 ust. 1 Dekretu swoistą publicznoprawną formą rekompensaty za utratę prawa własności dla byłych właścicieli miała być możliwość nałożenia tzw. czynszu symbolicznego z tytułu użytkowania wieczystego (w obecnym stanie prawnym). Czynsz taki pobierany przez jednostkę samorządu terytorialnego stanowi jej dochód. Zmiana kręgu osób uprawnionych w decyzji reprivatyzacyjnej w trybie art. 155 k.p.a., powoduje zachowanie preferencyjnej wysokości czynszu „symbolicznego w stosunku” do wszystkich udziałów w gruncie niezależnie od pierwotnych wysokości tych udziałów wynikających z decyzji zmienianej. Przeniesienie udziałów w użytkowaniu wieczystym na drodze cywilnoprawnej po zawarciu umowy o ustanowieniu użytkowania wieczystego jest również możliwe i powoduje te same skutki praworzeczowe, natomiast nie

pozwała na utrzymanie stawki czynszu symbolicznego. Prezydent m. st. Warszawy tej kwestii w ogóle nie przeanalizował.

Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy, wydając decyzję z dnia 24 lipca 2014 roku, nr 314/GK/DW/14 dokonał zatem niedopuszczalnej zmiany podmiotów decyzji reprivatyzacyjnej w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej przy ul. Morszyńskiej 57 w trybie art. 155 k.p.a., czym rażąco naruszył prawo.

Mając na uwadze powyższe również z tej przyczyny decyzja Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 24 lipca 2014 roku, nr 314/GK/DW/14 powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

### **3.5. Rażące naruszenie art. 7, 77 § 1 k.p.a. – możliwość zapoznania się przed rozstrzygnięciem z relewantnym dowodem, który by spowodował brak potrzeby sanowania decyzji – przesłanka z art. 30 ust. 1 pkt 4) *in fine* ustawy z dnia 9 marca 2017 r.**

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 grudnia 2016 roku, sygn. akt II OSK 624/15 wyraził następujące stanowisko: *Dla oceny stwierdzenia rażącego naruszenia przepisów postępowania (art. 7, art. 77 § 1 k.p.a.) może mieć znaczenie, czy jeden z dowodów z którym mógł zapoznać się organ przed podjęciem rozstrzygnięcia był w jego posiadaniu, czy też nie i dlaczego. Uzyskanie i zapoznanie się z takim dowodem dopiero po wydaniu decyzji nie stanowi okoliczności nieistotnej z punktu widzenia oceny rzetelności ustalonego stanu faktycznego w dniu wydania decyzji. Przy ocenie działań organu poprzedzających wydanie decyzji z punktu widzenia wystąpienia przesłanki, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., zasadne jest rozważenie całości działań organu w kontekście należytych ustaleń okoliczności faktycznych sprawy. Nie chodzi przy tym o jakiegokolwiek, nawet znaczące uchybienia organu, tylko o takie, które nakazują przyjąć, że doszło do rażącego naruszenia przepisów postępowania.*

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 26 maja 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 591/08 stwierdził, że: *Art. 156 § 1 pkt 2 art. nie zawęża rażącego naruszenia prawa, o jakim mowa w tym przepisie, do uregulowań materialnoprawnych i nie wyklucza, wobec tego przypisania decyzji wady nieważności w przypadku ujawnienia rażącego naruszenia przepisów proceduralnych (art. 7 i art. 77 § 1 art.), jeśli to naruszenie pozostaje w związku z ostatecznym rozstrzygnięciem sprawy.*

Należy wyraźnie podkreślić, że w aktach własnościowych znajduje się uwierzytelniona kopia postanowienia Sądu Rejonowego dla Warszawy-Pragi w Warszawie, Wydział II Cywilny z dnia . . . 1999 roku, sygn. akt . . . (t. I, k. 465).

Dowód ten w ogóle nie został wzięty pod uwagę przez Prezydenta m. st. Warszawy nie tylko przy wydaniu decyzji z dnia 24 lipca 2014 roku, nr 314/GK/DW/14, ale także uprzednio, mając na uwadze sekwencję zdarzeń.

Należy bowiem podkreślić, że decyzja Prezydent m. st. Warszawy z dnia 21 grudnia 1998 roku, nr 428/98 była zmieniana dwukrotnie, bo także na podstawie decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 30 października 2009 roku, nr 510/GK/DW/09 i również wtedy nie doszło do refleksji w tym względzie ze strony organu. Decyzja ta jednak została wyeliminowana z obrotu prawnego na podstawie decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 15 października 2012 roku, nr 1000/12, albowiem decyzja Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 30 października 2009 roku, nr 510/GK/DW/09 również została skierowana do osoby zmarłej tj. do J. S.

Okoliczności te rzutują wprost na nieprawidłowe zastosowanie art. 7, 77 § 1 k.p.a., albowiem w sposób niewyczerpujący został rozpatrzony materiał dowodowy, albowiem stosując *argumentum a fortiori*, gdyby materiał ten został poddany rzetelnej analizie, to Prezydent m. st. Warszawy sam doszedłby do prawidłowego wniosku, że nie może wydać decyzji nr 314/GK/DW/14 w trybie art. 155 k.p.a., albowiem nie powinno nastąpić sanowanie decyzji zmienianej tj. decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 21 grudnia 1998 roku, nr 428/98, która została skierowana do osoby zmarłej. Prezydent m. st. Warszawy był w posiadaniu dokumentu, który stwierdzał tę okoliczność wprost i należało z tego wysnuć powyżej wskazane wnioski o niedopuszczalności zastosowania trybu art. 155 k.p.a. Rzutują te okoliczności na rażące naruszenie zasady prawdy obiektywnej (por. art. 7 k.p.a.), albowiem stan faktyczny nie został dokładnie wyjaśniony, co rzutuje automatycznie na nieprawidłowe rozstrzygnięcie.

Zwłaszcza że należy podkreślić, że organ wydający decyzję miał świadomość, że R. N. jest osobą nieżyjącą, albowiem Urząd Gminy Warszawa-Centrum, Wydział Geodezji i Nieruchomości w piśmie z dnia 15 października 2001 roku, znak sprawy 1000/01 wskazał w odpowiedzi na pismo beneficjentów J. S. C. i J. S. wprost tę okoliczność: *Jeden z adresatów decyzji, Pan R. N. na rzecz którego zostało ustanowione prawo użytkowania wieczystego zmarł, zatem w/w decyzja nie może być wykonana.* Przy czym piśmie tym błędnie pouczone strony w sposób wskazując, że: *W związku z powyższym powinni Państwo wystąpić do Burmistrza Gminy Warszawa-Centrum z wnioskiem o zmianę pkt I w/w decyzji, który uwzględni aktualny stan prawny nieruchomości tj. spadkobierców Pana R. N.* (t. I, 466). W tym względzie należy odwołać się do punktu 3.2. niniejszej decyzji, przedstawiającego argumentację o niedopuszczalności sanowania decyzji obarczonej

wadą kwalifikowaną, określoną w art. 156 § 1 pkt 2) k.p.a. poprzez wydanie decyzji zmieniającej w trybie art. 155 k.p.a.

Co więcej można z zakładać z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością, że gdyby Prezydent m. st. Warszawy dokonał właściwej analizy materiału dowodowego i spostrzegł, że decyzja nr 428/98 z dnia 21 grudnia 1998 roku została skierowana do osoby zmarłej tj. R N to zachowałby się analogicznie jak przy decyzji nr 510/GK/DW/09 i powiadomił o tym fakcie Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, doprowadzając do stwierdzenia nieważności wadliwej decyzji, a nie dokonując kolejnej jej zmiany.

Zaniechania w postaci nieprawidłowej analizy zgromadzonego materiału dowodowego przejawiają się jeszcze w jednej płaszczyźnie i uwydatniają ten fakt, albowiem decyzja Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 24 lipca 2014 roku, nr 314/GK/DW/14 powieliała nieprawidłowości w zakresie zasad ustalania czynszu symbolicznego poczynione już na kanwie decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 21 grudnia 1998 r., nr 428/98, gdzie podstawą ustalenia tej opłaty było zarządzenie Prezydenta m. st. Warszawy nr 1531/98 z dnia 2 lutego 1998 roku. Podstawą zatem ustaleń skierowanych do podmiotu zewnętrznego jakim są beneficjenci decyzji okazał się akt prawa wewnętrznego, co stanowi rażące naruszenie prawa. Natomiast w decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 24 lipca 2014 roku, nr 314/GK/DW/14 ograniczono się tylko do zmiany podmiotowej pozostawiając nawet takie rażące uchybienia, co znajduje swoją manifestację w pkt drugim tej decyzji: „*Pozostałe postanowienia decyzji nr 428/98 z dnia 21 grudnia 1998 roku pozostawić bez zmian.*”

W zakresie czynszu symbolicznego decyzja zmieniająca z 2014 roku również jest obarczona wadą nieważnościową ze względu na rażące naruszenie prawa, o czym szerzej w punkcie 3.6. Wydanie decyzji w części dotyczącej ustalenia wysokości czynszu symbolicznego bez podstawy prawnej – przesłanka z art. 30 ust. 1 pkt 4) *in fine* ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Powyżej wskazane uchybienia w zakresie oceny materiału dowodowego należy uznać za rażące, albowiem przyczyniły się wprost do tego, że decyzja zmieniająca tj. decyzja Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 24 lipca 2014 roku powieliała wadę kwalifikowaną z art. 156 § 1 pkt 2) k.p.a., która zaistniała już na kanwie decyzji wydanej przed niemal szesnastoma laty tj. decyzje Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 21 grudnia 1998 roku, nr 428/98.

Mając na uwadze powyższe również z tej przyczyny decyzja Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 24 lipca 2014 roku, nr 314/GK/DW/14 powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

**3.6. Brak zbadania przesłanki w postaci występowania interesu społecznego i słusznego interesu stron – rażące naruszenie art. 155 k.p.a. – przesłanka z art. 30 ust. 1 pkt 4) *in fine* ustawy z dnia 9 marca 2017 r.**

W rozpatrywanej sprawie doszło także do innych naruszeń przepisu art. 155 k.p.a. Niezależnie od tego, czy dana decyzja jest prawidłowa czy też wadliwa w stopniu uniemożliwiającym zastosowanie jednego z określonych w kodeksie postępowań nadzwyczajnych organ może zmienić lub uchylić decyzję ostateczną, na mocy, której strona nabyła prawa, tylko wówczas, gdy spełnione zostały wymienione w tym przepisie przesłanki (A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego. Art. 154. SIP LEX, 2016).

W wyroku NSA z dnia 18 września 2008 r., sygn. akt II OSK 1789/07, stwierdzono, że: *interes społeczny lub słuszny interes strony, o których mowa w art. 154 mogą przemawiać za uchyleniem lub zmianą decyzji ostatecznej także wówczas, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa, a brak jest podstaw do wznowienia postępowania albo stwierdzenia nieważności decyzji z powodu tego naruszenia.* Stanowisko to znajduje zastosowanie *per analogiam* w stosunku do art. 155 k.p.a., który posługuję się w tym zakresie tożsamymi przesłankami jak art. 154 k.p.a. Sąd ten także w tym orzeczeniu wyraził następujące zdanie: *Natomiast gdy wadliwości rozstrzygnięcia nie uzasadniają ani stwierdzenie nieważności decyzji, ani wznowienia postępowania, ocena tych wadliwości może być przedmiotem postępowania o uchylenie lub zmianę decyzji w trybie art. 154 lub 155 K.p.a. Nie można zakładać, że interes społeczny i słuszny interes strony nie przemawiają za uchyleniem lub zmianą decyzji ostatecznej, która jest prawnie wadliwa, jeżeli wadliwość ta nie stanowi uzasadnionej podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji albo do wznowienia postępowania zakończonego taką decyzją.*

Uchylenie lub zmiana decyzji administracyjnej w trybie art. 155 k.p.a. zależy od łącznego spełnienia następujących przesłanek: 1) postępowanie w sprawie indywidualnej zostało zakończone decyzją ostateczną, na mocy której strona nabyła prawo; 2) strona wyraziła zgodę na uchylenie lub zmianę decyzji; 3) uchyleniu lub zmianie decyzji nie sprzeciwiają się przepisy szczególne; 4) za uchyleniem lub zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony (R. Kędziora, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Wyd. 5, Legalis; komentarz do art. 155 k.p.a.).

W niniejszej sprawie natomiast z uzasadnienia decyzji z dnia 24 lipca 2014 roku, nr 314/GK/DW/14 nie wynika w żaden sposób, aby Prezydent m.st. Warszawy zbadał, 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 (B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2011, s. 600 i art.). Dostrzegł to NSA, stwierdzając w tezie wyroku z 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 uchylecia 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 18.02.2000 r., V SA 1346/99: *Istnienie interesu społecznego lub słusznego, a więc kwalifikowanego interesu strony musi być ustalone w konkretnej sprawie i musi uzyskać zindywidualizowaną treść, wynikającą ze stanu faktycznego i prawnego sprawy. Słuszny interes strony, a więc taki, który jest godny ochrony i nie stoi w sprzeczności z prawem powinien być oceniony przez organ według wynikającej z art. 7 k.p.a. zasady załatwienia sprawy w sposób zgodny ze słusznym interesem strony*.

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.

Nie można zatem w żaden sposób niejako z automatu przyjmować, że wystąpiła przesłanka w postaci interesu społecznego lub słusznego interesu stron. Natomiast Prezydent m. st. Warszawy w decyzji z dnia 24 lipca 2014 roku nr 314/GK/DW/14 nie odniósł się do tego zagadnienia w żaden sposób, czym rażąco naruszył dyspozycję przepisu art. 155 k.p.a.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2022 roku, sygn. akt I SA/Wa 2361/19 wskazał: *Odnosząc się natomiast do niewskazania przez Prezydenta, czy za zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony i stwierdzając, że stanowi to rażąco naruszenie prawa wskazać należy [...], że brak tych wyjaśnień skutkuje*



rażącą wadliwością decyzji. Z wywodów uzasadnienia zaskarżonej decyzji powinno wynikać, że decyzja jest sprzeczna z interesem społecznym i słusznym interesem stron i w jaki sposób.

Mając na uwadze powyższe stanowisko należy doprecyzować zatem, że gdyby Prezydent zawarł wymagane odniesienie do interesu społecznego lub słusznego interesu stron, to poddałby materiał dowodowy kolejnej wnikliwej analizie, również pod tym kątem. Tym samym zwiększyłoby się prawdopodobieństwo, że przy kolejnym gruntownym zapoznaniu się z całokształtem zgromadzonego materiału dowodowego w sprawie dostrzegłby, że decyzja zmieniana została skierowana do osoby zmarłej i zamiast próbować ją sanować w trybie art. 155 k.p.a. zwróciłby się jak przy decyzji nr 510/GK/DW/09 do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie o stwierdzenie jej nieważności.

Co więcej, bezsprzecznie w interesie społecznym jest to, aby decyzja obciążona wadą kwalifikowaną z art. 156 § 1 pkt 2) *in fine* k.p.a. została wyeliminowana z obrotu prawnego, zwłaszcza, że na kanwie ówczesnego stanu prawnego decyzje obciążone takimi wadami mogły być eliminowane bez ograniczeń czasowych. Badanie interesu społecznego przez pryzmat danej sprawy nadaje jej szerszego kontekstu, albowiem decyzja administracyjna, mimo że stanowi indywidualny akt administracyjny, to oddziałuje w szerszym wymiarze.

Trwałość rozstrzygnięcia, wynikająca z decyzji ostatecznych, ma charakter *erga omnes*. Odnosi się do organów administracyjnych, stron i pozostałych uczestników postępowania oraz innych podmiotów obrotu prawnego. (Komentarz do art.16 kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U.00.98.1071), [w:] G. Łaszczyca, A. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-103, LEX, 2007, wyd. II.).

Należy też w tym miejscu powtórzyć, że zmiana kręgu osób uprawnionych w decyzji reprivatyzacyjnej w trybie art. 155 k.p.a., powoduje zachowanie preferencyjnej wysokości czynszu „symbolicznego w stosunku” do wszystkich udziałów w gruncie niezależnie od pierwotnych wysokości tych udziałów wynikających z decyzji zmienianej. Przeniesienie udziałów w użytkowaniu wieczystym na drodze cywilnoprawnej po zawarciu umowy o ustanowieniu użytkowania wieczystego jest również możliwe i powoduje te same skutki prawnorzeczowe, natomiast nie pozwala na utrzymanie stawki czynszu symbolicznego. W szczególności w związku z utratą potencjalnych dochodów przez jednostkę samorządu terytorialnego Prezydent powinien wskazać, dlaczego w jego ocenie interes społeczny przemawia za zastosowaniem zmiany decyzji w trybie art. 155 k.p.a. Jednym z wymiarów, w którym rozpatrywany jest ten interes jest aspekt budżetów, który polega na zaopatrzeniu tej jednostki w zasoby finansowe. Zasoby te są następnie wykorzystywane do realizacji potrzeb jej mieszkańców. Decyzja zmieniająca wydana na podstawie art. 155 k.p.a. w niniejszej

sprawie może mieć negatywny wpływ na realizację tych potrzeb, a więc interes społeczny mógł przemawiać w tym kontekście przeciwko dokonanej zmianie. Prezydent m. st. Warszawy powinien wyważyć interes społeczny i interes stron, a odbicie tego procesu powinno znaleźć się wprost w uzasadnieniu decyzji.

Wydanie decyzji gruntownie przebadanej także przez pryzmat odniesienia się do interesów, tak społecznego jak i słusznego interesu stron stało w zgodzie z zasadami ekonomiki procesowej i również było w interesie stron, albowiem dawało większą gwarancję trwałości decyzji administracyjnej (por. art. 16 k.p.a.), na czym z pewnością zależało również stronom, albowiem chroniłoby to je w większym stopniu przed kolejnymi postępowaniami administracyjnymi i stanem niepewności.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 13 kwietnia 2022 roku, sygn. akt I SA/Wa 681/21 wskazał: *Istotnym jest także, że zawarty w art. 155 k.p.a. spójnik „lub” wskazuje, że zmiana decyzji może uwzględnić tylko jeden z wymienionych interesów a zatem interes społeczny lub słuszny interes strony, z tym, że zbadanie przesłanki słusznego interesu strony będzie następowało z uwzględnieniem art. 7 k.p.a.*

Należy zatem wskazać, że art. 155 k.p.a. jest powiązany z art. 7 k.p.a., czyli z art. z zasadą uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, wobec powyższego brak wykazania interesu społecznego i słusznego interesu stron w decyzji Prezydenta w sposób rażący naruszał tę zasadę.

Mając na uwadze powyższe również z tej przyczyny decyzja Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 24 lipca 2014 roku, nr 314/GK/DW/14 powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

### **3.7. Wydanie decyzji w części dotyczącej ustalenia wysokości czynszu symbolicznego bez podstawy prawnej – przesłanka z art. 30 ust. 1 pkt 4) *in fine* ustawy z dnia 9 marca 2017.**

Decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 24 lipca 2014 roku, nr 314/GK/DW/14 jako decyzja zmieniająca zgodnie z punktem pierwszym dokonała tylko zmian podmiotowych względem decyzji pierwotnej tj. decyzji Prezydenta m. st. Warszawy nr 428/98 z dnia 21 grudnia 1998 r., przyznając nieruchomości warszawską położoną przy ulicy Morszyńskiej 57, stanowiącą działkę nr                    z obrębu                    uregulowaną w KW nr                    na wyłączną rzecz P.                    A                    , N

Natomiast w punkcie drugim decyzji z dnia 24 lipca 2014 roku, nr 314/GK/DW/14 wskazano wprost, że pozostałe postanowienia decyzji nr 428/98 z dnia 21 grudnia 1998 roku pozostawia się bez zmian.

Wobec powyższego Prezydent m. st. Warszawy nie zauważył, że występuje wada kwalifikowana w przypadku braku zmiany ustaleń, co do czynszu symbolicznego, albowiem w punkcie trzecim decyzji nr 428/98 z dnia 21 grudnia 1998 roku ustalono czynsz symboliczny na podstawie zarządzenia Prezydenta m. st. Warszawy nr 1531/98 z dnia 2 lutego 1998 roku w wysokości        zł, co stanowiło 0,3% ceny gruntu o wartości .

Ustalenie wymiaru opłaty czynszu symbolicznego nastąpiło bez podstawy prawnej, a więc wystąpiła wada kwalifikowana z art. 156 § 1 pkt 2) *in principio* k.p.a.

Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie, podstawą prawną decyzji może być wyłącznie norma materialna prawa, ustanowiona przepisem powszechnie obowiązującym. Wydanie decyzji bez podstawy prawnej oznacza zatem, że decyzja nie ma podstawy w żadnym powszechnie obowiązującym przepisie prawnym o charakterze materialnym, zawartym w ustawie lub w akcie wydanym z wyraźnego upoważnienia ustawowego (P. M. Przybysz; Komentarz aktualizowany do art. 156 k.p.a. 2019.01.01, LEX/el., 2019).

W doktrynie prezentowany jest również pogląd, wedle którego przez decyzję wydaną bez podstawy prawnej rozumie się decyzję, która została wydana w sytuacji, gdy brak było w przepisach prawa powszechnie obowiązującego właściwej materialnej lub formalnej podstawy do dokonania rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej (Komentarz do art. 156 k.p.a. red. Wierzbowski 2019, wyd. 27, K. Glibowski).

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

Podkreślić przy tym należy, że w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 listopada 2002 r. sygn. akt I SA 757/01 wskazano, iż: *Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy nie został ustawowo upoważniony do stanowienia przepisów prawa o charakterze generalnym, będących podstawą decyzji administracyjnych. Dlatego też zasady ustalenia wysokości czynszu symbolicznego określone w zarządzeniu nr 1531/98 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 2 lutego 1998 r. w sprawie ustalenia wysokości „czynszu symbolicznego” za użytkowanie gruntów na obszarze m.st. Warszawy – stanowiących własność Gminy Warszawa-Centrum – nie mogły stanowić podstawy prawnej decyzji w zakresie dotyczącym tej kwestii.*

Do powyższego stanowiska przychylił się Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyrokach: z 5 lutego 2020 r. w sprawie I SA/Wa 2154/19, z 5 lutego 2020 r. w sprawie I SA/Wa 2155/19 oraz z 19 stycznia 2021 r. w sprawie I SA/Wa 1352/20.

Rozwinięcie powyższego zagadnienia znajduje się w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 marca 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 2088/09: *do wyłącznej właściwości rady gminy ustawodawca przekazał podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących określania zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych. Kompetencji tej odpowiada regulacja zamieszczona w art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g., traktująca o upoważnieniu organów gminy do wydawania przepisów gminnych w zakresie zasad zarządu mieniem gminy. Unormowania te z racji odesłania zamieszczonego w ustawie z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy miały zastosowanie w odniesieniu do kompetencji organów samorządowych działających na terenie Warszawy w dacie wydania decyzji ustalającej czynsz symboliczny (w październiku 1998 r. – dopisek). Sprawę ustalenia mechanizmu obliczania opłat za użytkowanie wieczyste należy zaliczyć do kwestii dotyczących zasad zbywania nieruchomości publicznych. (...) art. 7 ust. 1 dekretu (...) w zestawieniu z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. pozostawia ustalenie zasad obliczania czynszu symbolicznego, tj. opłat rocznych w kompetencji rady gminy. Prezydent W. nie mógł dowolnie kształtować tych opłat bez regulacji zawartej w uchwale rady gminy. (...) Skoro brak było przepisu prawa powszechnie obowiązującego określającego zasadę ustalenia czynszu symbolicznego, to istnieje uzasadnione przypuszczenie, że taka (decyzja – dopisek) została wydana bez podstawy prawnej w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.*

Co istotne, decyzja reprzywatyzacyjna wydana w październiku 1998 r., której dotyczył w/w wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 marca 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 2088/09, została wydana w analogicznym stanie prawnym jak weryfikowana decyzja nr 314/GK/DW/14 z dnia 24 lipca 2014 roku zmieniająca decyzję Prezydenta m.st. Warszawy nr 428/98 z dnia 21 grudnia 1998 roku.

Zgodnie bowiem z ówczesną treścią art. 18 ust. 2 pkt 9) u.s.g. (obowiązującą w grudniu 1998 r.) do wyłącznej właściwości rady gminy należy art. podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących: zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych

czynności wyłącznie za zgodą rady gminy. Stosowanie zaś do treści wówczas obowiązującego art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g. na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie art. zasad zarządu mieniem gminy.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, podkreślić należy, że w decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia nr 314/GK/DW/14 zmieniającej decyzję Prezydenta m.st. Warszawy nr 428/98 z dnia 21 grudnia 1998 roku ustalono czynsz symboliczny z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do w/w gruntu w wysokości 100 zł. Jako podstawę prawną określenia jego wysokości wskazano § 1 ust. 2 oraz § 2 ust. 1 i 2 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy nr 1531/98 z dnia 2 lutego 1998 r. w sprawie ustalenia wysokości „czynszu symbolicznego” za użytkowanie wieczyste gruntów przejętych na rzecz Państwa w trybie dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy – stanowiących własność Gminy Warszawa-Centrum. Jak już jednak wskazano, akt tego rodzaju nie mógł stanowić podstawy określenia wysokości przedmiotowej należności. Jednocześnie nie obowiązywała wówczas jakakolwiek uchwała Rady Gminy Warszawa-Centrum, która ustalałaby zasady obliczania czynszu symbolicznego – pierwszym tego rodzaju aktem ogólnym była dopiero uchwała nr 2125/LXXXIII/2002 Rady Gminy Warszawa-Centrum z dnia 10 października 2002 r. w sprawie zasad ustalania wysokości czynszu symbolicznego za użytkowanie wieczyste gruntów przejętych na rzecz Skarbu Państwa w trybie DekretGruntWwa – stanowiących własność gminy Warszawa-Centrum (Dz. Urz. Art. Maz. Nr 284, poz. 7462).

Reasumując, stwierdzić należy, że w niniejszej sprawie ustalenie wysokości czynszu symbolicznego nastąpiło bez przepisu spełniającego wymagania podstawy prawnej działania organu administracyjnego i wyłącznie w oparciu o ww. zarządzenie Prezydenta m.st. Warszawy. Tak, więc było ono obarczone wadą przewidzianą w art. 156 § 1 pkt 2) k.p.a.

Mając na uwadze powyższe również z tej przyczyny decyzja Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 24 lipca 2014 roku, nr 314/GK/DW/14 powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

#### **4. Podstawy stwierdzenia nieważności decyzji**

W ocenie Komisji koniecznym jest stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 24 lipca 2014 r. nr 314/GK/DW/14 z powodu wystąpienia przesłanki wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa, natomiast w zakresie ustalenia wysokości czynszu symbolicznego ze względu na wydanie bez podstawy prawnej.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 3a) ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w wyniku postępowania rozpoznawczego Komisja wydaje decyzję, w której stwierdza nieważność decyzji

reprywatyzacyjnej lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego lub w przepisach szczególnych.

W myśl art. 156 § 1 pkt 2) k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Natomiast zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 4) ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2) – 4), jeżeli decyzja reprywatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa

Stosownie do art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, z wyłączeniem art. 8 § 2, art. 13, art. 25, art. 31, art. 96a-96n, art. 114-122h, art. 127-144 i art. 156 § 2 tej ustawy.

Według Komisji w niniejszej sprawie zachodzą przesłanki determinujące konieczność stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy, wskazane w art. 156 § 1 pkt 2) k.p.a.

Jak wyżej zostało wskazane, Prezydent m.st. Warszawy, wydając decyzję z dnia 24 lipca 2014 roku, nr 314/GK/DW/14 rażąco naruszył prawo w zakresie dyspozycji przepisu art. 155 k.p.a. poprzez: niedopuszczalność sanowania decyzji obciążonej wadami kwalifikowanymi z art. 156 § 1 pkt 2) k.p.a. w trybie art. 155 k.p.a.; niedopuszczalność zmiany decyzji związanej w trybie art. 155 k.p.a., niedopuszczalność zmiany podmiotowej w trybie art. 155 k.p.a.; rażące naruszenie art. 7, 77 § 1 k.p.a. – możliwość zapoznania się przed rozstrzygnięciem z relewantnym dowodem, który by spowodował brak potrzeby sanowania decyzji; brak zbadania przesłanki w postaci występowania interesu społecznego i słusznego interesu stron.

Prezydent, wydając decyzję z dnia 24 lipca 2014 roku, nr 314/GK/DW/14 Prezydent m. st. Warszawy dopuścił się także wady kwalifikowanej z art. 156 § 1 pkt 2) k.p.a. w części dotyczącej ustalenia wysokości czynszu symbolicznego wydając ją bez podstawy prawnej, albowiem oparł swoje ustalenia w tym zakresie na podstawie zarządzenia.

Powyższe obligowało Komisję do uznania, że weryfikowana decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa, natomiast w zakresie ustalenia wysokości czynszu symbolicznego bez podstawy prawnej.

Stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 24 lipca 2014 r. nr 314/GK/DW/14 dotyczy całości tej decyzji. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że istnieje możliwość stwierdzenia nieważności tylko części decyzji, jednakże dotyczy to tylko niektórych z nich, zaś w przypadku szeregu decyzji administracyjnych takie częściowe stwierdzenie nieważności nie jest możliwe.

Częściowe stwierdzenie nieważności decyzji możliwe jest jedynie wówczas, gdy tylko część unieważniona zawiera wady wyliczone w art. 156 § 1 k.p.a., ale tylko wtedy, gdy wadliwość rozstrzygnięcia nie wywiera wpływu na treść pozostałych rozstrzygnięć zawartych w decyzji (por. wyroki NSA z dnia 21 grudnia 1999 r., IV SA 2311/97, z dnia 5 października 1999 r., IV SA 1502/97, z dnia 19 maja 1999 r., IV SA 270/96, z dnia 31 marca 1998 r. I SA 1838/97 z dnia 29 stycznia 1998 r., IV SA 583/96, oraz z dnia 21 stycznia 1988 r., IV SA 859/87, ONSA 1990 z. 2-3, poz. 25, OSP 1991 r. z. 4, poz. 95 z glosą T. Wosia, ART. 1990 nr 4-6, s. 253 z glosą M. Armaty; a także uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 23 lutego 1998 r. OPS 6/97, ONSA 1998 z. 2, poz. 40). Ponadto wolny od wad fragment decyzji, któremu nie odmawia się skuteczności, powinien stanowić rozstrzygnięcie, mogące samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym. Co do zasady jest, wobec tego możliwe stwierdzenie nieważności decyzji w części, ale w takich przypadkach, gdy jest to formalnie możliwe i nie spowoduje problemów prawnych i faktycznych z wykonaniem takiej decyzji.

W ocenie Komisji, w rozpoznawanej sprawie, tego rodzaju sytuacja nie zachodzi, mając na uwadze wyżej wskazane wady kwalifikowane, prowadzące do jednoznacznego wniosku, że decyzja w całości powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

## **5. Brak nieodwracalnych skutków prawnych**

Kontrolowana decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 24 lipca 2014 r., nr 314/GK/DW/14 nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4) ustawy z dnia 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.

Pojęcie „nieodwracalności skutku prawnego” w płaszczyźnie prawa administracyjnego odnosi się do takich następstw decyzji administracyjnej (reprywatyzacyjnej), w których brak jest możliwości odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej jednostki od tej, będącej

następstwem decyzji administracyjnej, co wyklucza powrót do stanu poprzedniego (B. Adamiak, Glosa do uchwały SN z 28 maja 1992 r., IIIAZP 4/92, OSP 1993, nr 5, poz. 104, P. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego, Warszawa 2017). Funkcjonuje ono na gruncie art. 156 k.p.a. i stanowi przesłankę negatywną, która wyłącza stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, pomimo istnienia wad kwalifikowanych określonych w art. 156 § 1, 3, 4, 7 k.p.a. Nieodwracalność skutków prawnych wynika z następczej w stosunku do uprzedniej decyzji administracyjnej czynności prawnej, nie dotyczy natomiast skutków wynikających z samego faktu wydania decyzji (M. Wincenciak, O tzw. „nieodwracalnych skutkach prawnych” decyzji administracyjnej (Kodyfikacja Postępowania Administracyjnego. Na 50-lecie art., red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 901-902).

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że: *zawarcie umowy notarialnej i przeniesienie własności nieruchomości będące wynikiem wydania wadliwej decyzji administracyjnej dotyczącej sprzedaży nieruchomości powoduje powstanie nieodwracalnych skutków prawnych* (por. wyrok NSA z 14 stycznia 1998 r., V SA 432/96, LEX nr 45663).

O nieodwracalności skutków prawnych może być mowa jedynie w przypadku pozytywnej decyzji reprivatyzacyjnej. Zgodnie z wyrokiem NSA z 5 czerwca 2012 r., II OSK 292/11 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/730032490A>), decyzja powodująca nabycie prawa własności nieruchomości wywołuje nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a., jeżeli następnie to prawo własności jest przedmiotem obrotu prawnego w warunkach pozwalających na zastosowanie przepisów o rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych.

Co prawda art. 156 § 2 k.p.a. został na mocy art. 38 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r. wyłączony w postępowaniach przed Komisją, jednakże właściwe wydaje się odwołanie w tym zakresie do utrwalonego orzecznictwa, z którego wynika jak należy rozumieć pojęcie nieodwracalnych skutków prawnych i zastosowanie. Należy bowiem zauważyć, że zgodnie z zasadą racjonalnego ustawodawcy należy założyć, że w obydwu regulacjach zawarto analogiczne rozwiązania.

Na skutek nowelizacji ustawy z dnia 9 marca 2017 r. została wprowadzona w art. 41a ust. 3 samodzielna definicja „złej wiary”. W myśl wskazanego przepisu, w złej wierze jest ten, kto w chwili dokonania czynności prawnej z osobą, o której mowa w ust. 1, wiedział lub z łatwością mógł się dowiedzieć o okolicznościach, o których mowa w art. 30 ust. 1 ustawy.

Dokonując ustaleń w zakresie dobrej albo złej wiary podmiotu, który nabył prawa lub roszczenia do nieruchomości warszawskiej – w kontekście zaistnienia albo niezastnienia nieodwracalnych skutków prawnych – już na wstępie należy zaznaczyć, że pojęcie „złej wiary” na gruncie art. 2 pkt 4 oraz art. 41 a ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. nie odwołuje się do żadnego innego przepisu prawa, który miał definiować jego znaczenie, a w szczególności nie



odwołuje się do znaczenia wymienionego terminu określonego w art. 6 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (por. A. Pawlyta [w:] A. Dalkowska (red.) Szczególne zasady usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Komentarz do wybranych przepisów, art. 2, teza 5.6).

Pojęcie dobrej i złej wiary stanowi kategorię właściwą dla prawa cywilnego, której nie można przypisać jednolitego znaczenia. Na gruncie prawa cywilnego nie istnieje definicja ustawowa dobrej wiary. W literaturze nie ma również zgodności co do kwestii, czy pojęcie to należy rozumieć w jednakowy sposób na gruncie całego prawa cywilnego wyrażane było przekonanie, że kryteria oceny są płynne, a tezy o jednolitości pojęcia dobrej wiary w polskim prawie rzeczowym nie da się utrzymać (A. Szpunar, Dobra wiara jako przesłanka nabycia własności ruchomości od nieuprawnionego, PiP 1997, z. 7, s. 4; tenże, Nabycie własności ruchomości od nieuprawnionego, Kraków 1999, s. 92-97).

W doktrynie prawa cywilnego zauważa się, że dobra wiara jest faktem o charakterze stanu mentalnego, intelektualnym, polegającym na usprawiedliwionej niewiedzy określonego podmiotu o istnieniu określonych stanów prawnych, w szczególności jest to błędne przeświadczenie o przysługiwaniu określonego prawa lub istnieniu określonego stosunku prawnego. Jest to subiektywne ujęcie dobrej wiary (por. W. Bryl, w: Kodeks cywilny. Komentarz, t. I, Warszawa 1972). Stan złej wiary stanowi sytuację przeciwną w której występuje wiedza podmiotu albo nieusprawiedliwiona niewiedza dotycząca wskazanych stanów prawnych (por. P. Machnikowski, w: E. Gniewek, Kodeks cywilny. Komentarz, Warszawa 2006).

Przesłanka „nabywcy działającego w złej wierze”, o której mowa w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., nie odwołuje się do definicji zawartej w art. 6 ust 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, ponieważ ustawa zawiera własną definicję „złej wiary”.

W myśl art. 41 a ust. 3, w złej wierze jest ten, kto w chwili dokonania czynności prawnej z osobą, o której mowa w ust. 1, wiedział lub z łatwością mógł się dowiedzieć o okolicznościach, o których mowa w art. 30 ust. 1 ustawy. Zła wiara dotyczy zatem obiektywnych okoliczności mogących świadczyć o wiedzy bądź łatwości pozyskania wiedzy przez nabywcę o okolicznościach wskazanych w art. 30 ust. 1 ustawy (na gruncie niniejszej sprawy o wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej z rażącym naruszeniem prawa, tj. art. 30 ust 1 pkt 4 ustawy).

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy. Jak wynika z poczynionych ustaleń, w rozpoznawanej sprawie po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej zawarto umowę o oddaniu

gruntu w użytkowanie wieczyste (Repertorium A 6945/2014) w dniu 19 listopada 2014 r. Stronami umowy byli: Miasto Stołeczne Warszawa oraz beneficjent decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 24 lipca 2014 roku, nr 314/GK/DW/14 P - A - N:

Następnie, w dniu 18 marca 2019 roku została zawarta umowa darowizny w formie aktu notarialnego przed notariuszem K - M - w Warszawie (Repr A nr - ), mająca za przedmiot nieruchomość warszawską położoną przy ul. Morszyńskiej 57 w Warszawie, działka o nr ewidencyjnym 17. Strona umowy byli beneficjent decyzji P - A - N - (darczyńca), i jego córka, A - N - (obdarowana). W wyniku umowy A - i N - została obdarowana ½ części nieruchomości (§ 2). Strony określiły wartość darowizny na kwotę ( § 3).

W polskim systemie prawnym czynności nieodpłatne są chronione słabiej niż czynności odpłatne (por. art. 6 ust. 1 u.k.w.h., art. 59 zd. 1 k.c., art. 84 § 1 *in fine* k.c., art. 86 § 2 *in fine* kc, art. 531 § 2 *in fine* k.c.).

Mając na uwadze powyższe, należy podkreślić, że doszło tylko do nieodpłatnego przeniesienia części udziałów w wysokości ½ prawa własności przedmiotowej nieruchomości, zatem nie zaszyły w niniejszej sprawie nieodwracalne skutki w rozumieniu art. 2 pkt 4) decyzji ustawy z dnia 9 marca 2017 roku.

#### **6. Wskazanie dodatkowych naruszeń. Stwierdzenie innego naruszenia przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy (przesłanka z art. 30 ust. 1 pkt 4a ustawy z dnia 9 marca 2017 r.)**

Komisja na wstępie wyraźnie zaznacza, że jako podstawę rozstrzygnięcia swojej decyzji uczyniła tylko art. 29 ust. 1 pkt 3a) w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4) ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w związku z art. 155 k.p.a.) w zw. z art. 156 § 1 pkt 2) k.p.a. w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. orzekając o stwierdzeniu nieważności decyzji Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 24 lipca 2014 roku, nr 314/GK/DW/14 w całości.

Natomiast zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku Komisja jest organem administracji publicznej stojącym na straży interesu publicznego, w zakresie postępowań w przedmiocie wydania decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich.

W interesie publicznym leżało całościowe rozpatrzenie sprawy i zaakcentowanie każdego relewantnego naruszenia, które mogłoby spowodować potrzebę wyeliminowanie z obrotu prawnego badanej decyzji.

Stosownie do art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks

postępowania administracyjnego, z wyłączeniem art. 8 § 2, art. 13, art. 25, art. 31, art. 96a-96n, art. 114-122h, art. 127-144 i art. 156 § 2 tej ustawy. Stanowisko, zatem Komisji koresponduje z dyspozycją przepisu art. 7, 77 § 1 i 80 k.p.a. i jest wyrazem całościowego zbadania i rozpatrzenia zgromadzonego materiału dowodowego.

Komisja uznała, że Prezydent m.st. Warszawy wydając decyzję reprivatyzacyjną naruszył art. 7, 77 § 1 oraz 107 § 3 k.p.a. W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Prowadzenie postępowania przez organ z uwzględnieniem powyższej zasady prawdy obiektywnej umożliwia wyjaśnienie stronom zasadności przesłanek, którymi organ kierował się (art. 11 k.p.a.) oraz służy pogłębianiu zaufaniu obywateli do organów Państwa (art. 8 k.p.a.). Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

W rozpatrywanej sprawie przyznanie prawa użytkowania wieczystego nastąpiło w drodze decyzji administracyjnej, co oznacza zastosowanie do tej decyzji przepisów kodeksu postępowania administracyjnego – z mocy art. 1 pkt 1 k.p.a., który stanowi, że kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco.

Z powyższego wynika w konsekwencji zastosowanie do powołanej decyzji art. 28 k.p.a. stanowiącego, że stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Cytowany przepis - w niniejszej sprawie - należy jednak odczytywać przede wszystkim w związku z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego określającego podmiotowy zakres przyznania prawa użytkowania wieczystego, tj. przyznania tego prawa dotychczasowemu właścicielowi.

**Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 sierpnia 2022 roku, sygn. akt I OSK 2034/20** wyraził następujące stanowisko: *W sferze prawa administracyjnego, będącego znaczącym filarem prawa publicznego, normy prawne uznaje się za bezwzględnie wiążące. 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, która to treść jest pochodną norm prawa administracyjnego w kontekście zaistniałego stanu faktycznego. 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. Istotą norm ze sfery prawa administracyjnego jest podporządkowanie się ich treści w zakresie podmiotowym zarówno w odniesieniu do uprawnień, jak i obowiązków. Z tego względu, 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 przez zgodne oświadczenia woli stron umowy. O ile bowiem prawo cywilne - co do zasady - bazuje na wolnej, zgodnej i równo chronionej woli stron (równorzędność stron w sferze prawa cywilnego), to prawo administracyjne charakteryzuje się z samej natury nierównorzędnością, polegającą na nadrzędności organu wykonującego normy prawa administracyjnego wobec adresata tych norm.

Naczelny Sąd Administracyjny w tym orzeczeniu wskazał również wyraźnie: *Strony umowy cywilnoprawnej nie mogą zatem oczekiwać, bez istnienia ku temu normy prawa materialnego, że skutkiem tej umowy nastąpi podmiotowa zmiana uprawnienia przyznanego w dekreście warszawskim.*

Zaprezentowane stanowisko wprost koresponduje ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w uchwale z dnia 30 czerwca 2022 roku, sygn. akt OPS 1/22: *Źródłem interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego, jest norma prawa powszechnie obowiązującego, a nie skutki czynności prawnej dokonanej przez podmiot prawa cywilnego.*

Natomiast Prezydent m. st. Warszawy przyznał prawo użytkowanie wieczystego **wyłącznie** na rzecz P. N. 1, na podstawie przepisów dekretu warszawskiego, wywodząc jego uprawnienie do całości udziałów z umowy darowizny, zawartej w formie aktu notarialnego w dniu 2010 r. Rep. A nr 10/10 oraz umowy sprzedaży z 2011 r. Rep. A nr 10/10 o nabyciu kolejnych udziałów w prawach i roszczeniach, wynikających z art. 7 dekretu warszawskiego o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego.

Jednak, jak wskazano w cytowanym na wstępie orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego czynności cywilnoprawne nie mogły tak dalece determinować kształtu decyzji administracyjnej, aby doszło do zupełnej zmiany podmiotowej. Zwłaszcza, że zmiana ta w żaden sposób nie została uzasadniona w powiązaniu z przepisami prawa administracyjnego i przepisami dekretu warszawskiego w uzasadnieniu decyzji nr 314/GK/DW/2014 z dnia 24 lipca 2014 roku.

W konsekwencji powyższego zaniechania w toczącym się przed Prezydentem m.st. Warszawy postępowaniu, dotyczącym nieruchomości położonej przy ul. Morszyńskiej 57 pomimo posiadania praw i roszczeń do nieruchomości przez pozostałych następców prawnych dawnego właściciela nieruchomości, nie uzyskali oni statusu strony i nie zostali uczynieni beneficjentami decyzji.

Uznać zatem należało, że powyższe naruszenie, mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

### **7. Strony postępowania rozpoznawczego**

Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o wszczęciu postępowania rozpoznawczego Komisja zawiadamia Miasto Stołeczne 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 Miasto Stołeczne Warszawa reprezentowane przez Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy.

Zasadą jest, że ustalenie interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym następuje w toku postępowania, przy zachowaniu reguł prawa obrony przyznanej przepisami prawa procesowego. Interes prawny ma strona (strony) postępowania reprivatyzacyjnego, jednostki, których pozbawiono prawa do udziału w postępowaniu zwykłym oraz jednostki, których interes prawny wynika z następstwa prawnego, zarówno co do stron uczestniczących w postępowaniu, jak i pozbawionych tego udziału (por. wyrok NSA z 10 lutego 2009 r., sygnatura akt I OSK 329/08).

W judykaturze przyjmuje się, iż stronami postępowania dekretowego są nie tylko przed dekretowi właściciele nieruchomości lub ich następcy prawni, ale także każdy, komu przysługuje tytuł prawnoorzeczowy do nieruchomości, a zatem również obecni użytkownicy wieczności nieruchomości.

Z uwagi na powyższe, za strony postępowania należało uznać:

- J S -C beneficjentkę decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 21 grudnia 1998 roku, nr 428/98;

- W Nie P N i l N  
spadkobierców po E J N, który był współspadkobiercą beneficjenta decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 21 grudnia 1998 roku T N, był także spadkobiercą wyłącznym po K N, która była spadkobierczynią po R N, beneficjencie decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 21 grudnia 1998 roku i był także współspadkobiercą po A N, która była współspadkobierczynią beneficjenta decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 21 grudnia 1998 roku T N;

- P A N, współspadkobiercę beneficjenta decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 21 grudnia 1998 roku T N, który był także współspadkobiercą po A N, która była współspadkobierczynią beneficjenta decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 21 grudnia 1998 roku T N, a który ostatecznie był jedynym beneficjentem decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 21 lipca 2014 roku, nr 314/GK/DW/14;

- A N, obecną współwłaścicielkę przedmiotowej nieruchomości.

### **Konkluzja**

W ocenie Komisji w rozpoznawanej sprawie wystąpiły podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta m. st. Warszawy nr 314/GK/DW/14 z dnia 24 lipca 2014 roku. Mając na uwadze powyżej wskazane okoliczności, Komisja na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a) w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4) ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w związku z art. 155 k.p.a. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2) k.p.a. w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. orzekła jak na wstępie.

**Przewodniczący Komisji**  
**Sebastian Kaleta**

## Pouczenie:

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 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, art. 53 § 1 oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329, dalej: 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. Zgodnie z art. 57 § 5 k.p.a. termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało:

1) wysłane w formie dokumentu elektronicznego do organu administracji publicznej, a nadawca otrzymał urzędowe poświadczenie odbioru; 2) nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym; 3) złożone w polskim urzędzie konsularnym; 4) złożone przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej; 5) złożone przez członka załogi statku morskiego kapitanowi statku; 6) złożone przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego.

Zgodnie z art. 71 Prawa pocztowego Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej dokonał wyboru **Poczty Polskiej Spółki Akcyjnej** z siedzibą w Warszawie jako operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych w latach 2016–2025.

3. Wpis od skargi do sądu administracyjnego ma charakter stały i wynosi 200 (dwieście) zł zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2021 r. poz. 535).

4. 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.

5. 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 związku 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.

6. 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.

