



Warszawa, dnia 27 kwietnia 2022 r.

Sygn. akt KR III R 3/22

D E C Y Z J A Nr KR III R 3/22

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Sebastian Kaleta

Członkowie Komisji:

Paweł Lisiecki, Bartłomiej Opaliński, Łukasz Kondratko, Robert Kropiwnicki, Adam Zieliński
na posiedzeniu niejawnym w dniu 27 kwietnia 2022 r.,

sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 marca 2015 roku nr
173/GK/DW/2015, dotyczącej gruntu zabudowanego o powierzchni wynoszącej 644 m²,
oznaczonego jako działka ewidencyjna nr w obrębie położonego w Warszawie przy
ul. Płatniczej 63 (dawna ul. Chełmżyńska 63),

z udziałem stron postępowania: Miasta Stołecznego Warszawy, K: P ,

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4a, 4b 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.)

orzeka:

**uchylić w całości decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 marca 2015 roku nr
173/GK/DW/2015 i przekazać sprawę Prezydentowi m.st. Warszawy do ponownego
rozpatrzenia.**

UZASADNIENIE

I

Przebieg postępowania administracyjnego przed Komisją do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. postanowieniem z dnia 26 stycznia 2022 r. wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie o sygn. akt KR III R 3/22 w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 marca 2015 roku nr 173/GK/DW/2015, dotyczącej gruntu zabudowanego o powierzchni wynoszącej 644 m², oznaczonego jako działka ewidencyjna nr w obrębie położonego w Warszawie przy ul. Płatniczej 63 (dawna ul. Chełmżyńska 63), dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą nr .

Postanowieniem Komisji sygn. akt KR III R 3/22 działając na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. zawiadomiono właściwe organy administracji oraz sądy o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego.

Postanowieniem z dnia 26 stycznia 2022 r. Komisja zwróciła się do Społecznej Rady o wydanie opinii w przedmiocie m.in. wyżej opisanej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 marca 2015 r., nr 173/GK/DW/2015. Społeczna Rada złożyła opinię, w której wniosowała o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m. st. Warszawy nr 173/GK/DW/2015.

Zawiadomieniem z dnia 26 stycznia 2022 r. poinformowano strony o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w sprawie decyzji reprivatyzacyjnej dotyczącej nieruchomości położonej przy ul. Płatniczej 63 (dawnej ul. Chełmżyńska 63), w trybie art. 16 ust. 2, ust. 3, ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Postanowienia i zawiadomienie zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 9 lutego 2022 r.

W dniu 22 marca 2022 r. zawiadomiono o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia niniejszej sprawie do dnia 26 kwietnia 2022 r. Zawiadomienie opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 22 marca 2022 r.

Pismem z dnia 22 marca 2022 r. zawiadomiono o zakończeniu postępowania rozpoznawczego w sprawie nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Płatniczej 63 (dawnej ul. Chełmżyńskiej 63) stanowiącej działkę ewidencyjną nr z obrębu , dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy – Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą nr dotyczącej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 marca 2015 roku nr 173/GK/DW/2015.

Zawiadomienie opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 22 marca 2022 r.

II

Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje:

1. Opis nieruchomości

Nieruchomość położona jest w Warszawie, w dzielnicy Bielany, przy ul. Płatniczej 63 (dawna ul. Chełmżyńska 63). W rejestrze ewidencji gruntów oznaczona jest jako działka ewidencyjna nr z obrębu powierzchni 644 m² (dawne oznaczenie hipoteczne – nr) uregulowanej w KW nr będący własnością Miasta St. Warszawy. Działka zabudowana jest budynkiem mieszkalnym, typu bliźniak.

Budynek mieszkalny powstał przed wojną, murowany, 2-kondygnacyjny, składający się z części frontowej i oficyny poprzecznej, który w wyniku działań wojennych został nieznacznie uszkodzony w zakresie dachu. W budynku było 5 lokali mieszanych i 1 przemysłowy (magiel).

Nieruchomość objęta jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego obszaru Starych Bielany - teren ten położony jest w strefie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i wielorodzinnej z budynkami zawierającymi 3-5 lokali mieszkalnych, oznaczonej symbolem MNM13 (Uchwała Rady m.st. Warszawy z dnia 9 listopada 2010 r. Nr CIV/2817/2020).

2. Dawni właściciele nieruchomości i spadkobiercy

Parcela opisana jako nr hip. była w posiadaniu S B M „K. nr ” z odpowiedzialnością udziałami w Warszawie.

Zgodnie z treścią aktu notarialnego z dnia 22 sierpnia 1936 r. nr [] sporządzonego przez notariusz S [] J [] w Warszawie W [] L [] i J [] Z [] Ł [] - prokurenci działających w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa niniejszym aktem sprzedali parcelę opisaną jako nr hip. [] o pow. 644 m² (uprzednia numeracja ul. Chełmżyńska nr 24) stawającym C [] K [] i K [] P [] oddając im przedmiotową parcelę w prawne posiadanie poprzez podpisanie niniejszej umowy.

W tym samym akcie notarialnym J [] W [] J [] w imieniu S [] B [] M [] „K [] nr []” z odpowiedzialnością udziałami w Warszawie z tytułu sprzedaży zrzekł się obecnie i na przyszłość wszelakich praw jakie S [] posiadała co do sprzedanej parceli.

Powyższe zostało potwierdzone zaświadczeniem z dnia 4 lutego 1948 r. Sądu Okręgowego w Warszawie Wydziału Hipotecznego, zgodnie z którym na dzień 20 stycznia 1948 r. własność przedmiotowej nieruchomości wpisana była tytułem jawnym na rzecz C [] K [] i K [] P [] .

Zgodnie z postanowieniem Sądu Rejonowego w Sopocie, sygn. akt [] z dnia 20 lutego 2004 r. spadek po K [] P [] , zmarłej w dniu 3 lipca 2000 r. w Sopocie na mocy ustawy nabył syn R [] J [] P [] w całości.

Postanowieniem Sądu Rejonowego w Sopocie, sygn. akt [] z dnia 25 września 2007 r. spadek po R [] J [] P [] , zmarłym w dniu 10 sierpnia 2007 r. w Wejherowie na podstawie ustawy nabyła w całości córka K [] T [] P [] wprost.

3. Postępowanie dekretowe

Przedmiotowa nieruchomość została objęta działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279, dalej: dekret).

Z dniem 21 listopada 1945 r., to jest z dniem wejścia w życie dekretu, grunty nieruchomości warszawskich, w tym grunt przedmiotowej nieruchomości, na podstawie art. 1 dekretu przeszły na własność gminy m.st. Warszawy, a od dnia 13 kwietnia 1950 r., tj. z chwilą likwidacji gmin, na własność Skarbu Państwa.

Objęcie niniejszego gruntu przez gminę w posiadanie nastąpiło w dniu 16 sierpnia 1948 r. tj. z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym nr 20 Rady Narodowej Zarządu Miejskiego Miasta Stołecznego Warszawy. Termin na złożenie wniosku upływał w dniu 16 lutego 1949 r.

W dniu 5 marca 1948 r. C. K. i K. P. złożyły wniosek o przyznanie prawa własności czasowej nieruchomości położonej przy ul. Chełmżyńskiej 63 hip.

w trybie art. 7 dekretu. Do wniosku dołączyły zaświadczenie hipoteczne z dnia 4 lutego 1948 r. oraz dowód uiszczenia opłaty manipulacyjnej.

Okręgowy Urząd Likwidacyjny w Warszawie w dniu 17 lipca 1948 r. załączając odpis wyroku skazującego C. K. złożył wniosek do Sądu Grodzkiego w Warszawie Oddział Ksiąg Wieczystych o ujawnienie Skarbu Państwa jako właściciela w dziale II Księgi Wieczystej nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Chełmżyńskiej 63 hip.

Pismem wysłanym w dniu 27 kwietnia 1949 r. sędzia zwrócił się do Okręgowego Urzędu Likwidacyjnego w Warszawie z prośbą o wyjaśnienia i korektę wniosku o dokonanie wpisu w księdze hipotecznej na rzecz Skarbu Państwa, bowiem skazana C. K. figurowała jako właścicielka tylko połowy nieruchomości.

Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie orzeczeniem administracyjnym z dnia 28 września 1953 r., nr ST/TN-15C/45/53 odmówiło ustanowienia C. K. i K. P. prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Chełmżyńskiej 63 wskazując, że budynki znajdujące się na przedmiotowym gruncie przeszły na własność Skarbu Państwa, a także zachodzi konieczność przejęcia niniejszego grantu na cele publiczne. Podkreślenia wymaga, że orzeczenie Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie swą treścią obejmowało całą nieruchomość przy ul. Chełmżyńskiej 63 ozn. jako hip.

Na podstawie wniosku z dnia 22 stycznia 1955 r. pod nr złożonego przez Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie, Sąd Powiatowy dla Warszawy Pragi w Warszawie postanowieniem z dnia 12 lutego 1955 r. dokonał wpisu w księdze hipotecznej o przeniesieniu prawa własności przedmiotowej nieruchomości oznaczonej jako hip na rzecz Skarbu Państwa.

Zaświadczeniem z dnia 1 września 1960 r. Sąd Powiatowy dla Warszawy – Pragi Wydział III Ksiąg Publicznych zaświadczył, że nieruchomość oznaczona jako dawny hip.

o pow. 644 m² należąca do K. P. i C. K. nabyta na podstawie aktu kupna z dnia 22 sierpnia 1936 r. nr rep. na podstawie orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 28 września 1953 r. przepisana została na Skarb Państwa.

4. Postępowanie karne wobec C. K. i pozbawienie mienia.

Sąd Okręgowy w Warszawie Wydział V Karny wyrokiem z dnia 13 lutego 1947 r., sygn. akt uznał C K, za winną przypisanego jej czynu i skazał ją na karę 5 lat pozbawienia wolności, pozbawienia praw publicznych, przepadek całego mienia na rzecz Skarbu Państwa, oraz koszty postępowania w kwocie 2.560 zł za to, że w 1943 r. idąc na rękę okupacyjnej władzy niemieckiej oskarżyła przed wojskowymi władzami A E: o pochodzenie żydowskie, tj. o czyn z art. 1 § 2 dekretu z dnia 31 sierpnia 1944 r. o wymiarze kary dla faszystowsko – hitlerowskich zbrodniarzy winnych zabójstw i znęcania się nad ludności cywilną i jeńcami oraz dla zdrajców Narodu Polskiego. Dnia 15 grudnia 1947 r. Sąd Najwyższy oddalił kasacje oskarżonej.

C K. odbywała karę w zakładzie karnym w Grudziądzu w okresie od dnia r. do dnia r., uwzględniając zaliczenie aresztu (od dnia r. do dnia r.) skazana została zwolniona z zakładu karnego w dniu r.

5. Komunalizacja nieruchomości przy ul. Płatniczej 63 (dawnej ul. Chelmskiej 63).

Decyzją Wojewody Warszawskiego nr 20892 z dnia 13 marca 1992 r., znak: G.2.4.7224/233/91/92 na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 i Nr 43, poz. 253) w zw. z art. 5 ust. 1 tej ustawy stwierdzono nabycie przez Gminę Warszawa– Żoliborz w Warszawie z mocy prawa w dniu 27 maja 1990 r. nieodpłatnie własności nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Płatniczej 63 oznaczonej w ewidencji gruntów w jednostce ewidencyjnej Żoliborz obręb ewidencyjny - nr działki ewidencyjnej (w księdze wieczystej założonej w dniu 29 lipca 1996 r. przedmiotowa nieruchomość oznaczona została jako działka ewidencyjna nr) o powierzchni 644 m².

Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 48, poz. 195) grunt przedmiotowej nieruchomości stał się własnością Gminy Warszawa-Centrum. Obecnie na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.), przedmiotowa nieruchomość stanowi własność Miasta Stołecznego Warszawy.

6. Postępowanie reprivatyzacyjne oraz decyzja Prezydenta m.st. Warszawy.

K: P: w dniu 23 grudnia 2011 r. (wpływ 3 stycznia 2012 r.) wystąpiła do Prezydenta m.st. Warszawy o stwierdzenie nieważności orzeczenia administracyjnego o odmowie przyznania prawa własności czasowej nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Płatniczej 63. Wskazując jednocześnie, że jest jedyną spadkobierczynią, a nieruchomość należała do jej babci – K P i prababci – C K.

Pismem tożsamej treści z dnia 3 stycznia 2012 r. (wpływ 12 stycznia 2012 r.) K P wniosła do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie o stwierdzenie nieważności w trybie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. orzeczenia administracyjnego z dnia 28 września 1953 r., nr ST/TN-15C/45/53.

Z przesłanego przez Urząd m.st. Warszawy do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie wypisu i wyrysu z rejestru gruntów wynika, że przedmiotowa nieruchomość położona w Warszawie przy ul. Płatniczej 63 o powierzchni 644 m², opisana jako tereny mieszkaniowe stanowi obecnie działkę ewidencyjną nr .

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z dnia 9 maja 2012 r. nr KOC/217/Go/12 stwierdziło nieważność orzeczenia administracyjnego decyzji Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 28 września 1953 r. nr ST/TN/15C/45/53.

Decyzją z dnia 27 marca 2015 r., nr 173/GK/DW/2015 r. Prezydent m.st. Warszawy po rozpoznaniu wniosku z dnia 5 marca 1948 r. złożonego przez K P i C: K o przyznanie wieczystej dzierżawy (obecnie użytkowania wieczystego) do gruntu położonego w Warszawie przy ul. Chełmżyńskiej 63, hip. nr ustanowił na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do zabudowanego gruntu o powierzchni 644 m², położonego w Warszawie przy ul. Płatniczej 63 (dawniej ul. Chełmżyńska 63), opisanego w ewidencji gruntów jako działka ewidencyjna nr . w obrębie , KW na rzecz K P w udziale wynoszącym ½ części oraz Skarbu Państwa w udziale wynoszącym ½ części.

W pkt. II decyzji ustalono czynsz symboliczny z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu opisanego w pkt I decyzji w wysokości netto 644 zł płatny przez cały okres użytkowania wieczystego w terminie do dnia 31 marca każdego roku z góry za dany rok na konto Urzędu Dzielnicy Bielany m. st. Warszawy. Czynszu tego nie pobiera się za rok, w którym zostanie ustanowione prawo użytkowania wieczystego gruntu.

W pkt. VII decyzji zawarty został zapis, iż z chwilą, gdy decyzja stanie się ostateczna, będzie stanowić podstawę do zawarcia w formie aktu notarialnego umowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu opisanego w pkt I. Termin zawarcia umowy w formie aktu

notarialnego zostanie wyznaczony po przedłożeniu protokołu przejęcia w zarząd i administrację budynku znajdującego się na przedmiotowym gruncie, od Zakładu Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Bielany m. st. Warszawy, zawierającego ewentualne rozliczenie dokonanych nakładów na remont i modernizację budynku wykraczających poza zakres napraw bieżących oraz wyeliminowaniu z obrotu prawnego decyzji Wojewody Warszawskiego Nr 20892 z dnia 13 marca 1992 r. w zakresie budynku mieszkalnego. Niestawienie się nabywców bez usprawiedliwienia w Kancelarii Notarialnej w celu podpisania umowy ustanowienia użytkownika wieczystego gruntu w wyznaczonym terminie, będzie stanowił podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia niniejszej decyzji jako bezprzedmiotowej.

Kolejno w pkt. VIII zapisano, że użytkownicy wieczystości obowiązani są korzystać z nieruchomości w sposób zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Z pkt. IX wynikało, że nieprzestrzeganie przez użytkowników wieczystych warunków określonych w punkcie VIII może skutkować rozwiązaniem umowy. Umowa o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu przed upływem terminu, na jaki została zawarta również w przypadku, jeżeli użytkownik wieczysty korzysta z terenu w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie.

W pkt. X zapisano, że w razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego na skutek upływu okresu ustalonego w umowie albo na skutek rozwiązania umowy przed upływem tego okresu użytkownikowi wieczystemu przysługuje wynagrodzenie za wzniesione przez niego lub nabyte na własność budynki i inne urządzenia. Wynagrodzenie powinno być równe wartości tych budynków i urządzeń określonej na dzień wygaśnięcia użytkowania wieczystego. Za budynki i inne urządzenia wzniesione wbrew postanowieniom umowy wynagrodzenie nie przysługuje.

Zgodnie z pkt. XI ustanowione niniejszą decyzją prawo użytkowania wieczystego gruntu nie narusza praw osób trzecich istniejących w dniu jego ustanowienia.

W myśl pkt. XII prawa i obowiązki użytkowników wieczystych nie wymienione w niniejszej decyzji regulują przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz Kodeksu cywilnego.

W decyzji ponadto wskazano, że została ona skierowana do K [] P [] i Skarbu Państwa reprezentowanego przez Prezydenta m.st. Warszawy.

7. Stan faktyczny i prawny po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej.

Wnioskiem z dnia 12 listopada 2015 r. K [imię] P [nazwisko] wystąpiła do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie o stwierdzenie nieważności decyzji Wojewody Warszawskiego nr 20892 z dnia 13 marca 1992 r., znak: G.2.4.7224/233/91/92.

Decyzją nr 208 z dnia 13 kwietnia 2016 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., art. 157 § 1 k.p.a. oraz art. 158 § 1 k.p.a. i art. 105 § 1 k.p.a. stwierdził:

I. nieważność decyzji Wojewody Warszawskiego nr 20892 z dnia 13 marca 1992 r., znak: G.2.4.7224/233/91/92 stwierdzającej nabycie przez Gminę Warszawa-Żoliborz z mocy prawa w dniu 27 maja 1990 r. nieodpłatnie własności nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Płatniczej 63, ozn. w ewidencji gruntów w jednostce ewidencyjnej Żoliborz, obręb ewidencyjny [imię], jako działka nr [numer], opisaney w karcie inwentaryzacyjnej nr [numer], zabudowanej budynkiem mieszkalnym - w części dotyczącej udziału 1/2 w prawie własności budynku mieszkalnego położonego przy ul. Płatniczej 63 w Warszawie, na nieruchomości oznaczonej aktualnie jako działka nr [numer] obręb [imię], który to udział stanowił własność K. [imię] i P. [nazwisko];

II. odmówił stwierdzenia nieważności ww. decyzji Wojewody Warszawskiego nr 20892 z dnia 13 marca 1992 r., znak: G.2.4.7224/233/91/92 - w części dotyczącej udziału 1/2 w prawie własności gruntu przy ul. Płatniczej 63 w Warszawie ozn. aktualnie jako działka nr [numer] obręb [imię];

III. umorzył postępowanie w pozostałym zakresie.

W uzasadnieniu wskazano, że skoro w dniu 27 maja 1990 r. budynek znajdujący się na skomunalizowanej nieruchomości gruntowej, oznaczonej aktualnie jako działka nr [numer] obręb [imię], w udziale 1/2 części nie stanowił własności Skarbu Państwa, to tym samym nie podlegał on działaniu ustawy z dnia 10 maja 1990 r., zatem decyzja co do udziału stanowiącego własność K. [imię] P. [nazwisko], wydana została z rażącym naruszeniem art. 156 § 2 k.p.a., co uzasadniało stwierdzenie jej nieważności w tym zakresie. W pozostałej części Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie nie stwierdził naruszeń.

Odnosnie nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Płatniczej 63 nie została zawarta umowa w formie aktu notarialnego o ustanowienie użytkowania wieczystego.

Urząd m.st. Warszawy Biuro Mienia Miasta i Skarbu Państwa pismem z dnia 18 czerwca 2020 r. r. wniósł do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 173/GK/DW/2015 z dnia 27 marca 2015 r.

W uzasadnieniu wniosku wskazano, że w dacie wydania decyzji przez Prezydenta m.st. Warszawy nr 173/GK/DW/2015 z dnia 27 marca 2015 r. brak było możliwości ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz Skarbu Państwa do gruntu o powierzchni 644 m² położonego w Warszawie przy ul. Płatniczej 63 (dawniej Chełmżyńska 63), opisanego w ewidencji gruntów jako działka ewidencyjna nr w obrębie w części dotyczącej udziału wynoszącego 1/2 części. W dacie wydania decyzji przez Prezydenta m.st. Warszawy nr 173/GK/DW/2015 z dnia 27 marca 2015 r. Skarb Państwa nie był już dysponentem praw i roszczeń dekretowych i właścicielem połowy budynku, ponieważ stały się one własnością jednostki samorządu terytorialnego. Zatem w tak zaistniałym stanie prawnym nie było możliwe ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz Skarbu Państwa co do połowy gruntu, skoro Skarb Państwa nie był już podmiotem uprawnionym.

8. Dowody będące podstawą ustalenia stanu faktycznego

Komisja ustaliła stan faktyczny w przedmiotowej sprawie na podstawie materiału dowodowego w postaci: akt miejskich opisanych jako dot. nieruchomości przy ul. Płatniczej 63, akt Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie (KOC/217/Go/12, KOC/2916/GO/20), wykazu hipotecznego i zbioru dokumentów z księgi hipotecznej, dokumentacji, akt postępowań o sygn. , akt Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oznaczonych DAP-WPK.736.483.2015 oraz dokumentacji zgromadzonej w aktach Komisji prowadzonych pod sygn. akt S III 57/20 i R III 3/22.

Dokumenty zgromadzone w postępowaniu przed Komisją nie zostały podważone żadnymi innymi dowodami ani nie były kwestionowane przez strony.

III

Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja zważyła, co następuje:

- 1. Decyzja reprivatyzacyjna została wydana z naruszeniem zasady prawdy obiektywnej poprzez wydanie na osobę, która nie była osobą uprawnioną w rozumieniu art. 7 dekretu**

Komisja ustaliła, że w ramach postępowania administracyjnego prowadzonego z wniosku dekretowego, Prezydent m.st. Warszawy naruszył przepisy postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy, to jest art. 7, art. 77 § 1, art. 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 7 ust. 1 dekretu, poprzez wskazanie, że stroną postępowania o wydanie decyzji reprivatyzacyjnej była osoba, a raczej podmiot który nie był uprawniony w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 4a ustawy z dnia 9 marca 2017 r., Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4, jeżeli stwierdzono inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy, w szczególności jeżeli stroną postępowania o wydanie decyzji reprivatyzacyjnej była osoba, która nie była osobą uprawnioną w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu, osobę uprawnioną reprezentował kurator ustanowiony dla osoby nieznannej z miejsca pobytu, a nie było podstaw do jego ustanowienia, ustanowiono kuratora spadku działającego w imieniu osoby nieżyjącej lub z naruszeniem przepisów o dziedziczeniu, w tym przepisów dotyczących dziedziczenia spadków wakujących lub nieobjętych, lub stwierdzono naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy.

W toczącym się przed Prezydentem m.st. Warszawy postępowaniu dotyczącym nieruchomości położonej przy ul. Płatniczej 63 (dawnej ul. Chełmżyńskiej 63) zakończonym wydaniem decyzji przez Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 marca 2015 r. nr 173/GK/DW/2015 wątpliwości budzi ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz Skarbu Państwa co do połowy gruntu, bowiem nie był on dysponentem praw i roszczeń dekretowych.

Z dniem 21 listopada 1945 r. nieruchomości objęte działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. nr 50 poz. 279) przeszły na własność Gminy m.st. Warszawy, a następnie z dniem 13 kwietnia 1950 r., tj., z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. 1950, nr 14, poz. 130) grunty z chwila likwidacji gmin przeszły na własność Skarbu Państwa.

Stosownie do art. 18 ust. 1 tej ustawy decyzją Wojewody nr 20892 z dnia 13 marca 1992 r. potwierdzono, iż nieruchomość będąca przedmiotem niniejszej decyzji nieodpłatnie stała się własnością Gminy Warszawa – Żoliborz.

Obecnie na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.) przedmiotowa nieruchomość stanowi własność Miasta Stołecznego Warszawy.

W myśl art. 5 powołanego dekretu z dnia 26 października 1945 r., budynki oraz inne przedmioty znajdujące się na gruntach przechodzących na własność gminy m.st. Warszawy pozostawały własnością dotychczasowych właścicieli, jeżeli przepisy szczególne nie stanowiły inaczej, a w razie nieprzyznania im prawa do gruntu, wszystkie położone na nim budynki na podstawie art. 8 dekretu przechodziły na własność gminy. Odrębność ta znajduje uregulowania we wcześniej obowiązujących normach prawnych, a bowiem w dniu wejścia w życie dekretu w zakresie prawa rzeczowego, obowiązywał system francusko-polski, z Kodeksem Napoleona (dalej KN), pod rządami którego zasada *superficies solo cedit* nie miała charakteru bezwzględnego (orzeczenie SN z 6 listopada 1956 r., 1 CR 566/55, OSPiKA 1957/1/7). W art. 518 i 553 Kodeksu Napoleona przewidziana była możliwość nabycia odrębnej własności budynku wzniesionego na cudzym gruncie. Regulacja art. 1 i 5 dekretu odnosi się do zastanego wówczas przez ustawodawcę stanu prawnego w odniesieniu do działek zabudowanych, dla których urządzona była księga hipoteczna dla gruntu i znajdujących się na nim budynków, gdzie dotychczasowi właściciele zostali pozbawieni jedynie prawa do własności gruntu, natomiast zachowali prawo własności budynków położonych na tych gruntach. W odniesieniu do działek zabudowanych, dla których urządzone były oddzielne księgi hipoteczne dla gruntu i znajdujących się na nim budynków (lub ich części), dotychczasowi właściciele budynków (ich części) położonych na tych gruntach, zachowywali swoje prawo własności. Prawo odrębnej własności budynków (ich części), zostało utrzymane w mocy przez art. XXVI i art. XXXIX § 3 przepisów wprowadzających prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych - dekret z 11 października 1946 r. (Dz. U. Nr 57, poz. 321 ze zm., dalej: p.w.p.rz.) i art. XXXVII ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 94 ze zm., dalej p.w.k.c.), zgodnie z zasadą ochrony praw nabytych (por. wyrok SN z 20 stycznia 1970 r., III CRN 476/69, OSNC 1970/9/162; uchwała SN z 29 grudnia 1995 r., III CZP 181/95, OSNC 1996/4/50).

Norma wywiedziona z art. XXXIX § 3 p.w.p.r. nie stanowi odrębnej podstawy nabycia własności budynków, o których mowa w art. 5 dekretu z dnia 26 października 1945 r., a jedynie wskazuje, że treść praw powstałych w oparciu o dekret warszawski, po wejściu w życie dekretu z dnia 11 października 1946 r. Prawo rzeczowe (Dz. U. Nr 57, poz. 319 ze zm., dalej: „p.rz.”, bądź „prawo rzeczowe”), podlegała przepisom dotychczasowym (art. XXXI p.w.p.rz.).

Zgodnie z art. 5 dekretu z dnia 26 października 1945 r., budynki oraz inne przedmioty, znajdujące się na gruntach przechodzących na własność gminy pozostają własnością dotychczasowych właścicieli, o ile przepisy szczególne nie stanowiły inaczej. Od chwili wejścia w życie dekretu budynki znajdujące się na nieruchomości stawały się więc przedmiotem

odrębnej własności dotychczasowego właściciela. Dekret warszawski wprowadził czasowe odstępstwo od zasady *superficies solo cedit*, które "utrwalano" się w razie uwzględnienia wniosku złożonego w trybie art. 7 ust. 1 dekretu. W wypadku odmowy uwzględnienia wniosku albo bezskutecznego upływu terminu do jego złożenia, budynek z powrotem stawał się częścią składową nieruchomości gruntowej, co następowało z mocy prawa.

Zgodnie z art. XXXIX § 3 dekretu z dnia 11 października 1946 r. - Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych, (Dz. U. Nr 57, poz. 321, dalej też: „p.w.pr.rz.”) budynki, które w myśl art. 5 dekretu z dnia 26 października 1945 r., stanowiły własność dotychczasowych właścicieli, są uważane za odrębne nieruchomości. Przepisy szczególne o zakładaniu i prowadzeniu ksiąg wieczystych dla takich nieruchomości zostały zamieszczone w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 maja 1948 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Odbudowy w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych dla budynków na obszarze Warszawy stanowiących odrębne nieruchomości (Dz. U. Nr 27, poz. 187 ze zm., dalej r.z.p.k.w.). Rozporządzenie to przewidywało, że dla budynków na gruntach, mających urzędzoną księgę wieczystą, będą zakładane z urzędu przy pierwszym wpisie po wejściu w życie niniejszego rozporządzenia, dotyczącym budynku lub samego gruntu pod budynkiem; w innych przypadkach księgi wieczyste zakładane będą tylko na wniosek zgłoszony bądź przez właściciela budynku, bądź przez właściciela gruntu. Zgodnie z § 4 r.z.p.k.w. do założenia księgi wieczystej budynku konieczne było stwierdzenie właściwej władzy budowlanej, że budynek odpowiada warunkom przewidzianym w art. 5 dekretu. Zatem przyjęta w art. 5 dekretu konstrukcja nieruchomości budynkowej odrębnej od własności gruntu, na którym budynek się znajdował, nie stanowiła wówczas rozwiązania konstrukcyjnie obcego na obszarze obowiązywania dekretu wykorzystywała przewidzianą w art. 518 i 553 obowiązującego jeszcze kodeksu cywilnego Napoleona możliwość uzyskania odrębnej własności budynku wzniesionego na cudzym gruncie. Tego rodzaju prawo, mimo wprowadzenia w dekrecie z 1946 r. o prawie rzeczowym zasady *superficies solo cedit*, zostało utrzymane w mocy kolejno przez art. XXVI p.w.pr.rz., a następnie przez art. XXXVII ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 94 - dalej „p.w.p.c.”). Status budynku na gruncie dekretowym jako odrębnej nieruchomości, jak wskazano, potwierdził dodatkowo art. XXXIX § 3 p.w.pr.rz. Z kolei z art. XL p.w.p.c. poddawał prawa rzeczowe, które pozostawały w mocy, chociaż nie mogły już powstać po wejściu w życie kodeksu cywilnego, przepisom dotychczasowym. Prawo własności nieruchomości budynkowej powstałe na podstawie art. 5 dekretu nie było poddane ograniczeniom, stanowiło prawo zbywalne i dziedziczne. Prowadzona mogła być dla niego

księga wieczysta (art. XXXIX § 3 p.w.pr.rz.). Nie było też unormowań szczególnych wyłączających w odniesieniu do dekretowych nieruchomości budynkowych działanie przepisów o zasiedzeniu, znanych zarówno w kodeksie cywilnym Napoleona (art. 2262), w prawie rzeczowym z 1946 r. (art. 50), jak i w kodeksie cywilnym. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 29 grudnia 1995 r., III CZP 181/95 (OSNC 1996, Nr 4, poz. 50) wskazał, że odrębna własność budynku lub jego części, a także piętra budynku, którą można było nabyć pod rządem nie obowiązującego obecnie kodeksu cywilnego Napoleona, stanowiła własność nie związaną niczym z gruntem, na którym budynek znajdował się. Budynek taki lub jego część stanowił odrębną nieruchomość w stosunku do nieruchomości gruntowej, na której został wzniesiony.

Uwzględniając powyższe regulacje prawo odrębnej własności budynku przewidziane dekretem w dalszym ciągu ściśle powiązane było z przewidzianym w tym akcie roszczeniem o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego (wcześniej własności czasowej). Zatem zbycie jego własności prowadziło także każdorazowo do przeniesienia na nabywcę budynku roszczenia z art. 7 ust. 1 dekretu. Wspomniany dekret wprowadzał w odniesieniu do budynków spełniających wymogi z art. 5 – jakim niewątpliwie był budynek przy ul. Płatniczej 63 (dawnej ul. Chełmżyńskiej 63) - czasowe zerwanie z zasadą superficies solo cedit, który to stan utrwał się jedynie w przypadku uwzględnienia wniosku o przyznanie prawa użytkowania wieczystego. W sytuacji natomiast gdy wniosek w tym przedmiocie nie został przez uprawniony podmiot w ogóle złożony lub został rozpoznany negatywnie, budynek taki stawał się ponownie częścią składową gruntu (art. 8 dekretu). Tożsame konsekwencje wywoływało przeniesienie własności takiego budynku na rzecz właściciela gruntu. Z kolei z przepisów określających istotę stosunku prawnego wynikającego z ustanowienia prawa użytkowania wieczystego wynikało, że ani prawo własności budynku, ani roszczenie o użytkowanie wieczyste nie mogły stanowić przedmiotu samodzielnego obrotu cywilnoprawnego. Wykluczona zatem prawnie była sytuacja, gdy właścicielem budynku posadowionego na gruncie, będącym przedmiotem użytkowania wieczystego, była inna osoba niż użytkownik wieczysty gruntu.

Komisja ustaliła, że wniosek z dnia 5 marca 1948 r. o przyznanie prawa własności czasowej do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Płatniczej 63 (dawnej ul. Chełmżyńskiej 63) został złożony przez K. P. i C. K. Na podstawie tego wniosku Prezydent m.st. Warszawy decyzją z dnia 27 marca 2015 r. nr 173/GK/DW/2015 ustanowił prawo użytkowania wieczystego do nieruchomości. Zgodnie z treścią aktu notarialnego z dnia 22 sierpnia 1936 r. nr nieruchomości położona przy ul. Płatniczej 63 (dawnej Chełmżyńskiej 63) stanowiła w 1/2 części własność K. P. oraz w 1/2 części

własność C K . Przy czym roszczenia w części przypadającej C K już w dniu 15 grudnia 1947 r. – a więc przed złożeniem wniosku dekretowego – przeszły na własność Skarbu Państwa wobec prawomocnego wyroku karnego Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 13 lutego 1947 r. orzekającego o przepadku mienia C K . Zatem nabywcą połowy nieruchomości był ówczesny właściciel gruntu, czyli Skarb Państwa, który prawo to uzyskał de facto na podstawie dwóch tytułów, tj. z dniem 15 grudnia 1947 r. wobec przepadku mienia należącego do C K oraz z dniem 13 kwietnia 1950 r., czyli wejścia w życie ustawy z dnia 20 marca 1950 r. i przejścia gruntów na własność Skarbu Państwa z chwilą likwidacji gmin.

Podkreślenia wymaga, że decyzja Prezydenta m.st. Warszawy wydana została dnia 27 marca 2015 r., czyli w okresie obowiązywania ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny. Zatem w odniesieniu do niniejszego stanu faktycznego efektem było skupienie prawa własności do gruntu i roszczeń o ustanowieniu na nim prawa użytkowania wieczystego, które stanowiły część składową budynku. Komisja miała na uwadze, że Prezydent m.st. Warszawy nie dokonał analizy prawnej pod tym względem, tylko wydał decyzję ustanawiającą użytkowanie wieczyste na rzecz wskazanych beneficjentów. Dopiero we wniosku z dnia 18 czerwca 2020 r. Prezydent m.st. Warszawy poczynił w tym zakresie ustalenia, co miało miejsce 5 lat po wydaniu decyzji. Wskazując, że skupienie prawa własności do gruntu i roszczeń powodowało wygaśnięcie wspomnianego prawa użytkowania wieczystego na zasadzie konfuzji (art. 247 k.c.), a także ponowne przywrócenie statusu budynku jako części składowej gruntu (art. 48 k.c. i 191 k.c.). Wyjaśniając konfuzja następuje zarówno wówczas, gdy prawo użytkowania wieczystego zostanie nabyte przez właściciela gruntu, jak i w sytuacji, gdy użytkownik wieczysty nabędzie prawo własności gruntu. Wynikało to z art. 235 § 2 k.c., który stanowi, że własność budynków jest prawem związanym z użytkowaniem wieczystym gruntu. Potwierdzeniem tej reguły jest art. 31 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. - o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782), iż oddanie zabudowanej nieruchomości w użytkowanie wieczyste pociąga za sobą konieczność sprzedaży położonych na tej nieruchomości budynków. Analogiczna reguła wynikała z treści art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159 z późn. zm.). Konsekwencją tych unormowań było więc to, że tylko właściciel budynku znajdującego się na gruncie, który był objęty działaniem dekretu mógł nabyć prawo użytkowania wieczystego na podstawie tego aktu normatywnego. W związku z powyższym prowadziło to do wniosku, że wynikające z art. 7 ust. 1 dekretu prawo uzyskania użytkowania wieczystego stanowiło część składową nieruchomości jaką jest budynek, o którym mowa w art. 5 dekretu.

Zgodnie bowiem z art. 50 k.c. za części składowe nieruchomości uważa się prawa związane z jej własnością. Nie mogą one być zatem odrębnym przedmiotem obrotu cywilnoprawnego (por. art. 47 § 1 w zw. z art. 50 k.c.). Oznacza to, że rozporządzenie budynkiem przez właściciela, który wystąpił terminowo z wnioskiem, o jakim mowa w art. 7 ust. 1 dekretu pociąga za sobą rozporządzenie związane z tym budynkiem roszczeniem o ustanowienie użytkownika wieczystego (por. wyrok NSA z 18 kwietnia 2013 r. I OSK 1893/11, niepublikowany). Podobnych ustaleń dokonał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 23 lipca 2015 r., sygn. I SA/Wa 318/15 stwierdzając w uzasadnieniu, że konsekwencją natomiast skupienia w jednym ręku prawa własności do gruntu, budynku i roszczenia o ustanowienia na gruncie prawa użytkownika wieczystego, było wygaśnięcie tego ostatniego na zasadzie konfuzji (art. 247 k.c.), a także ponowne przywrócenie statusu budynku jako części składowej gruntu (art. 48 k.c. i 191 k.c.) – (Lex nr 1818623).

Wniosek co do wygaśnięcia w takim przypadku użytkownika wieczystego wywodzi się z art. 247 k.c., który przewiduje, że ograniczone prawo rzeczowe wygasa, jeżeli przejdzie na właściciela rzeczy obciążonej albo jeżeli ten, komu prawo takie przysługuje, nabędzie własność rzeczy obciążonej. W odniesieniu do użytkownika wieczystego przepis ten może być jednak stosowany jedynie na zasadzie analogii, gdyż prawo użytkownika wieczystego, mimo że, podobnie jak ograniczone prawa rzeczowe, jest prawem na rzeczy cudzej, to nie jest jednak ograniczonym prawem rzeczowym. Alternatywnym sposobem wytłumaczenia wygaśnięcia użytkownika wieczystego w wyniku konfuzji jest odwołanie się do konstrukcji tego prawa. Skoro jest ono prawem na rzeczy cudzej, obejmującym znaczącą część uprawnień przysługujących właścicielowi i jednocześnie ograniczającym właściciela w jego uprawnieniach, to prawo takie nie może przysługiwać właścicielowi w stosunku do własnej rzeczy, gdyż nastąpiłoby wówczas swoiste zjednoczenie się uprawnień właściciela i użytkownika wieczystego. Niezależnie od tego, w jaki sposób wytłumaczyć wygaśnięcie użytkownika wieczystego w drodze konfuzji, do przyjęcia tego skutku konieczne jest ustalenie, że właściciel nabył prawo użytkownika wieczystego lub też, że użytkownik wieczysty nabył prawo własności. W stanie faktycznym niniejszej sprawy zachodzić może pierwszy przypadek, gdyż wykazana została utrata bytu prawnego przez użytkownika wieczystego. Skoro więc roszczenia do gruntu zostały przeniesione na rzecz Skarbu Państwa wygasły, to w sposób oczywisty Skarb Państwa nie mógł być uprawniony do ustanowienia na jego rzecz użytkownika wieczystego ½ części przedmiotowej nieruchomości. Ostatecznie dysponentem praw i roszczeń dekretowych oraz właścicielem połowy budynku stała się jednostka samorządu terytorialnego.

Wydając decyzję nr 173/GK/DW/2015 z dnia 27 marca 2015 r. o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego w 1/2 części na rzecz Skarbu Państwa, Prezydent m.st. Warszawy dopuścił się naruszenia art. 7 ust 2 dekretu, wobec tego, że wniosek uwzględnił i wydał decyzję reprivatyzacyjną. Wykładni wspomnianego przepisu nie można dokonywać w oderwaniu od pozostałych norm prawnych składających się na obowiązujący w dacie rozstrzygnięcia sprawy system prawa. Należy mieć na uwadze, że od czasu wejścia w życie dekretu uchwalane były inne uregulowania prawne, tj. ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej przenosząca własność gruntów z chwili likwidacji gmin na rzecz Skarbu Państwa, czy ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, gdzie na jej podstawie przedmiotowa nieruchomości stała się ponownie własnością Miasta Stołecznego Warszawy. Taki stan prawny powoduje w wielu przypadkach dotyczących gruntów objętych dekretem, kolizję uprawnień różnych podmiotów do ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do tego samego gruntu, co miało miejsce w niniejszej sprawie. Skoro na podstawie zmieniających się ww. stanów prawnych jak również wobec faktu, że na podstawie wyroku karnego z dnia 13 grudnia 1947 r. orzekającego przepadek mienia C. K. doszło do skupienia prawa własności gruntu, budynku i roszczenia o ustanowienia na gruncie prawa na rzecz Skarbu Państwa to użytkowanie wieczyste wygasło już w dacie 13 kwietnia 1950 r. Skoro roszczenia do gruntu przeniesione na rzecz Skarbu Państwa w 1/2 jego części wygasły, to w sposób oczywisty Prezydent m.st. Warszawy wydając decyzję nr 173/GK/DW/2015 w dniu 27 marca 2015 r. nie mógł ustanowić użytkowania wieczystego na rzecz tego podmiotu. Stwierdzenie nieważności przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie w decyzji z 9 maja 2012 r. orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej z dnia 28 września 1953 r. nr ST/TW/15c/45/53 o odmowie prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Chełmżyńskiej 63, nie powodowało skutku ex tunc w postaci uzyskania przez cały budynek statusu odrębnej własności zgodnie z art. 5 dekretu, bowiem skutek taki mógł zaistnieć jedynie co do 1/2 budynku stanowiącej współwłasność K. P. Powyższe świadczy o tym, że Prezydent m.st. Warszawy nie przeprowadził oceny stanu faktycznego sprawy, jak również nie dokonał właściwej analizy prawnej i wydał decyzję, czym dopuścił się naruszenia art. 7 ust 2 dekretu. Uwzględniając powyższe zasadnym byłoby, gdyby Prezydent m.st. Warszawy w decyzji z dnia 27 marca 2015 r. rozważył odmowę ustanowienia użytkowania wieczystego w 1/2 części przyznanej na rzecz Skarbu Państwa.

Komisja, po przeprowadzeniu postępowania dowodowego, stwierdziła, że Prezydent m.st. Warszawy naruszył przepisy postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy, to jest art. 7 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a. oraz art. 107 § 1 i 3 k.p.a. Prezydent m.st. Warszawy,

wydając decyzję reprivatyzacyjną nr 173/GK/DW/2015 z dnia 27 marca 2015 r., nie podjął wszelkich czynności niezbędnych do wyjaśnienia stanu faktycznego.

2. Decyzja reprivatyzacyjna została wydana z naruszeniem zasady prawdy obiektywnej – nie ustalono posiadania nieruchomości warszawskiej przez dotychczasowych właścicieli

Komisja ustaliła, że w ramach postępowania administracyjnego prowadzonego z wniosku dekretowego, Prezydent m.st. Warszawy naruszył przepisy postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy, to jest art. 7, art. 77 § 1, art. 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 7 ust. 1 dekretu, poprzez nieustalenie przesłanki posiadania gruntu przez dotychczasowego właściciela lub następcę prawnego dawnego właściciela w chwili złożenia wniosku dekretowego.

Obowiązkiem organu administracji publicznej jest podjęcie działań w celu dojścia do prawdy materialnej (obiektywnej). W postępowaniu administracyjnym konieczne jest podjęcie wszelkich czynności niezbędnych do wyjaśnienia stanu faktycznego, mając na uwadze interes społeczny oraz słuszny interes obywateli (art. 7 k.p.a.), a także wyczerpujące zebranie i rozważenie materiału dowodowego (art. 77 § 1 k.p.a.). W konsekwencji organ administracji w uzasadnieniu faktycznym decyzji powinien w szczególności wskazać fakty, które uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł, oraz przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś w uzasadnieniu prawnym wyjaśnić podstawy prawne decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa (art. 107 § 3 k.p.a.).

Komisja, po przeprowadzeniu postępowania dowodowego, stwierdziła, że Prezydent m.st. Warszawy naruszył przepisy postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy, to jest art. 7 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a. oraz art. 107 § 1 i 3 k.p.a. Prezydent m.st. Warszawy, wydając decyzję reprivatyzacyjną nr 173/GK/DW/2015 z dnia 27 marca 2015 r. r., nie podjął wszelkich czynności niezbędnych do wyjaśnienia stanu faktycznego, w szczególności uchybił obowiązkowi zgromadzenia w sposób wyczerpujący materiału dowodowego potrzebnego do wydania decyzji reprivatyzacyjnej.

W toku przedmiotowego postępowania nie została w ogóle zbadana wynikająca z treści art. 7 ust. 1 dekretu przesłanka w postaci posiadania gruntu. Jest to okoliczność mająca kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy z wniosku dekretowego. Pomimo, że zgromadzenie materiału dowodowego w sposób właściwy pozwoliłoby na przesądzenie tej kwestii, Prezydent m.st. Warszawy nie podjął żadnych czynności zmierzających do wyjaśnienia

tej okoliczności. Powyższe skutkowało zaniechaniem prawidłowego ustalenia stanu faktycznego sprawy.

Zgodnie z treścią przepisu 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. Stosownie do ust. 2 wyżej przywołanego artykułu, 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 – ponadto, gdy użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w myśl planu zabudowania nie pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej.

Przepis art. 7 ust. 1 i 2 dekretu zawiera pozytywne przesłanki, które muszą wystąpić łącznie, aby wniosek dekretowy mógł zostać rozpoznany na korzyść dotychczasowego właściciela, następców prawnych właściciela lub osób prawa jego reprezentujących. Przesłankami tymi są: posiadanie gruntu w dacie złożenia wniosku, złożenie wniosku w przepisany sześciomiesięcznym terminie oraz korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela dające się pogodzić z przeznaczeniem tego gruntu według planu zabudowania (zagospodarowania przestrzennego) (por. wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2002 r., sygn. akt I SA 1482/00, Legalis Numer 80488; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt Kp 3/15, MP 2016, poz. 794, www.trybunal.gov.pl, OTK Seria A 2016, poz. 66; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 1942/09, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że jedną z przesłanek pozytywnego rozpoznania wniosku jest posiadanie gruntu w dacie złożenia wniosku. Samo posiadanie musi być rozumiane zgodnie z ówczesnymi przepisami prawa rzeczowego. Posiadaczem rzeczy – zgodnie z art. 296 § 1 dekretu dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz.U. Nr 57 poz. 319, dalej: dekret – Prawo rzeczowe) jest ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel. Treść posiadania oprócz elementu faktycznego władania rzeczą (corpus) określa również element woli – zamiar władania rzeczą dla siebie jak właściciel (animus rem sibi habendi cum animo domini). Obok posiadania wymieniony dekret przewidywał instytucję posiadania prawa. W myśl art. 296 § 2 dekretu – Prawo rzeczowe, kto rzeczą faktycznie włada w zakresie odpowiadającym treści użytkowania, służebności, zastawu, prawa najmu lub dzierżawy albo

innego prawa, z którym łączy się władza nad rzeczą, jest posiadaczem prawa, którego treści jego władza faktyczna odpowiada. Z art. 297 dekretu – Prawo rzeczowe wynika, że dzierżenie tym różni się od posiadania, że dzierżyciel nie ma woli posiadania rzeczy dla siebie, lecz włada faktycznie rzeczą w imieniu innej osoby, a nie dla siebie (animus possidendi rem pro alieno, animum detendi). Również na dzierżenie oprócz wspomnianego elementu woli składa się faktyczne władanie rzeczą (corpus), które przedstawia się – na zewnątrz – tak samo, jak posiadanie.

Przepis art. 298 dekretu – Prawo rzeczowe wprowadził domniemanie prawne, że osoba, która rzeczą faktycznie włada, jest posiadaczem, należało ustalić corpus. „Corpus oznacza, że dany podmiot znajduje się w sytuacji, która daje mu możliwość władania rzeczą w taki sposób, jak mogą to czynić te podmioty, którym przysługuje do rzeczy określone prawo” (tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 maja 2016 r., sygn. akt I SA/Kr 364/16).

W orzecznictwie wyrażone zostało stanowisko, że do uznania, iż wnioskodawca pozostawał w posiadaniu gruntu na dzień złożenia wniosku, wystarczającym było sprawowanie faktycznego władztwa przez byłych właścicieli. „(...) byłemu właścicielowi gruntu, stanowiącego własność Państwa z mocy dekretu (...), którego wniosek o przyznanie mu na tym gruncie prawa wieczystej dzierżawy (użytkowania wieczystego), złożony we właściwym terminie, nie został załatwiony, przysługuje prawo korzystania z tego gruntu, jeżeli pozostaje on z tym gruntem w faktycznym związku gospodarczym, a grunt ten nie został przekazany przez organ administracji państwowej osobie trzeciej”. Nadto „osoba władająca gruntem za milczącą lub wyraźną zgodą państwa jako właściciela – ze względu na to, że pozwolono jej na posiadanie i korzystanie z gruntu – ma pozycję posiadacza zależnego w rozumieniu art. 336 KC” (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 1971 r., sygn. akt III CZP 99/70, OSNC nr 2/1972, poz. 22).

Kontynuując problematykę posiadania gruntu przez wnioskodawcę zauważyć należy, że „objęcie gruntu w posiadanie” przez gminę następowało przez akt formalny, a mianowicie – podane do publicznej wiadomości ogłoszenie Zarządu Miejskiego (por. § 1 rozporządzenia Ministra Odbudowy z dnia 27 stycznia 1948 r.), nie zaś przez fizyczne objęcie rzeczy we władanie przez służby miejskie. Grunt mógł zatem pozostawać we władaniu faktycznym dotychczasowego właściciela, który z niego korzystał, mimo dokonania przez gminę formalnego aktu objęcia go w posiadanie, co odpowiada rozróżnieniu posiadania zależnego i samoistnego (art. 336 k.c.) (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt Kp 3/15, MP 2016, poz. 794, www.trybunal.gov.pl, OTK Seria A 2016, poz. 66).

Przytoczone powyżej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jednoznacznie wskazuje, że Trybunał utożsamiał spełnienie warunku „posiadania gruntu” z faktycznym władztwem nad nieruchomością objętą działaniem dekretu. Należy mieć jednak na uwadze, że ówczesne przepisy nie zawierały kategorii dotyczącej posiadania samoistnego ani zależnego, lecz zgodnie z koncepcją romańską – posiadanie rzeczy (prawa własności) i praw, tj. posiadanie w zakresie innych praw niż własność.

W doktrynie prawa oraz w judykaturze zarysował się przeważający pogląd, że posiadanie, pomimo, iż jest stanem faktycznym, mieści się w pojęciu mienia (tak. m.in. Stanisław Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2004, s. 143, oraz uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 1993 r., sygn. akt III CZP 1/3, OSNCP 1993, nr 10, poz. 170), na którą powołuje się w wyżej wymienionej pracy autor. Należy zwrócić uwagę, iż za objęciem posiadania przemawiają głównie okoliczności, iż z posiadaniem powiązane są skutki prawne o charakterze majątkowym i to nie tylko w sferze prawa cywilnego oraz fakt, iż posiadanie w ramach całego systemu prawa cywilnego nie jest wolne od cech instytucjonalnych, wskazujących na związki posiadania ze sferą praw podmiotowych. (...) Konsekwencją braku posiadania było niewątpliwie to, iż nawet gdyby wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu w trybie dekretowym został przez niego złożony, to pochodził on od osoby nieuprawnionej. Ustawodawca wykluczył bowiem po myśli art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z kręgu osób uprawnionych do złożenia wniosku osoby, które nie posiadały gruntu w dacie złożenia wniosku (konkluzja taka wynika również z tezy przywoływanego już powyżej wyroku NSA z dnia 17 stycznia 2002 r.).

Analizując treść art. 7 ust. 1 i 2 dekretu wskazać należy, że w dotychczasowej praktyce reprivatyzacyjnej ignorowano przesłankę posiadania, jako uprawniającą do występowania z wnioskiem o prawo do gruntu pod budynkiem – uważając błędnie, że skoro własność prawnie to „więcej”, to brak jest podstaw do badania sprawy posiadania, ponieważ właściciel „z automatu” jest posiadaczem. Używanie powyższej argumentacji przez urzędników (również w dyskursie publicznym) wskazuje na brak zrozumienia systemowego kontekstu sytuacji powojennej, gdy właściciele z reguły tracili posiadanie na skutek wojny. Lekceważenie przesłanki posiadania wynika również z niezrozumienia celów dekretu Bieruta (stymulowanie odbudowy także przez skłanianie właściciela, aby zajął się odbudową) i korelacji tego aktu z innymi powojennymi aktami dotyczącymi nieruchomości (porzuconych, opuszczonych i ponemieckich). Wymóg posiadania nieruchomości przez właściciela uprawnionego do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie mu prawa do gruntu wynikał z systemowego założenia wiążącego się z wywołanej wojną migracji ludności i istnieniem majątków opuszczonych

i porzuconych (tak ustawa z 1945 r. zastępujący ją dekret z 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich). Chodziło, bowiem o to, aby skłonić właścicieli (których wojna rozproszyła, przez co utracili oni władanie nieruchomością) do obejmowania posiadania domów, ich odbudowy lub przynajmniej usunięcia gruzu. Dopiero po odzyskaniu posiadania warszawski właściciel mógł skierować wniosek o przyznanie prawa dzierżawy/zabudowy gruntu pod budowlą. Jednocześnie nie można pomijać okoliczności, że po wojnie istniało mienie opuszczone (podlegające innemu reżimowi prawnemu) oraz celem dekretu warszawskiego było stymulowanie odbudowy, także przez właścicieli budynków, którzy tę odbudowę mogli zapewnić. Dlatego też wymaganie posiadania (jako stanu faktycznego) po stronie dotychczasowego właściciela – było jak najbardziej racjonalne (zob. prof. Ewa Łętowska w artykule „*Mechanizm działania dekretu Bieruta. Dlaczego była potrzebna przesłanka posiadania*”, [w:] <http://konstytucyjny.pl/mechanizm-dekretu-bieruta-dlaczego-potrzebna-byla-przeslanka-posiadania>).

Prowadząc postępowanie administracyjne w przedmiocie rozpoznania wniosku dekretowego, Prezydent m.st. Warszawy był obowiązany podjąć wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy oraz do załatwienia sprawy, w tym również poczynienia ustaleń dotyczących posiadania nieruchomości przez dawnego współwłaściciela. Komisja ustaliła, że Prezydent m.st. Warszawy, wydając zakwestionowaną decyzję, nie przeprowadził odpowiedniego postępowania dowodowego i nie zbadał istotnej dla sprawy okoliczności, czy dawny właściciel spełnił przesłankę posiadania gruntu.

Z treści uzasadnienia decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 marca 2015 r., nr 173/GK/DW/2015 wyraźnie wynika, że organ nie zbadał przesłanki posiadania gruntu przez dawne właścicielki nieruchomości.

W ocenie Komisji organ dopuścił się również naruszenia art. 7 ust. 1 dekretu. W postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji nr 173/GK/DW/2015 z dnia 27 marca 2015 r. Prezydent m.st. Warszawy nie uwzględnił okoliczności, iż C K nie była uprawniona do złożenia wniosku dekretowego. Wobec wyroku karnego z dnia 13 grudnia 1947 r. orzekającego o przepadku mienia utraciła prawa i roszczenia do nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Płatniczej 63 (dawnej ul. Chełmżyńskiej 63). Orzeczenie jest prawomocne i brak informacji by zostało uchylone lub zmienione. Niewątpliwie C K odebrano mienie na podstawie dekretu z dnia 22 października 1947 r. o przepadku majątku (Dz. U. z 1947 r. Nr 65 poz. 390). Stosownie do treści jego art. 1 ust. 1 pkt. 1 przepisy dekretu niniejszego stosuje się m.in. do przepadku całości lub części majątku, orzeczonego jako kara dodatkowa przez sąd, oraz do przepadku, orzeczonego przez Komisję Specjalną do walki z

nadużyciami i szkodnictwem gospodarczym.

Stwierdzić zatem należy, że zarówno w chwili złożenia wniosku dekretowego, jaki i rozstrzygnięcia przez Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy orzeczeniem z dnia 28 września 1953 r. o odmowie prawa własności czasowej C K nie była uprawniona do dysponowania nieruchomością. Ponadto co do spełnienia przesłani posiadania przez K P również zachodzą wątpliwości, bowiem po wojnie osiedliła się w Sopocie i tam zmarła.

W konsekwencji, Komisja stwierdziła naruszenie przepisów postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj. wydanie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia z dnia 27 marca 2015 r., nr 173/GK/DW/2015, pomimo nieustalenia posiadania nieruchomości warszawskiej przez dotychczasowe właścicielki lub ich następców prawnych (art. 30 ust. 1 pkt 4a w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4b ustawy z dnia 9 marca 2017 r. oraz art. 7 ust. 1 dekretu).

3. Ustalenie warunków cywilnoprawnych celem zawarcia umowy użytkowania wieczystego w formie aktu notarialnego.

Prezydent m.st. Warszawy w decyzji nr 173/GK/DW/2015 z dnia 27 marca 2015 r. zawarł następujące uregulowania: pkt. VII z chwilą, gdy decyzja stanie się ostateczna, będzie stanowić podstawę do zawarcia w formie aktu notarialnego umowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu opisanego w pkt I. Kolejno w pkt. VIII zapisano, że użytkownicy wieczystości obowiązani są korzystać z nieruchomości w sposób zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Z pkt. IX wynikało, że nieprzestrzeganie przez użytkowników wieczystych warunków określonych w punkcie VIII może skutkować rozwiązaniem umowy. W myśl pkt. XII prawa i obowiązki użytkowników wieczystych nie wymienione w niniejszej decyzji regulują przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz Kodeksu cywilnego.

W kontekście powyższego należy zauważyć, że stosowanie decyzji administracyjnej jako władczej formy działania organów administracji wynikać musi z wyraźnej podstawy wynikającej z obowiązujących przepisów prawa.

Zgodnie z art. 27 u.g.n. sprzedaż nieruchomości albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego. Oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste i przeniesienie tego prawa w drodze umowy wymaga wpisu w księdze wieczystej.

Z powyższego wynika, że ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w trybie

przepisów dekretu przebiega w dwóch etapach. Po pierwsze w toku postępowania administracyjnego organ bada materialnoprawne przesłanki ustanowienia tego prawa (art. 7 ust. 1 i ust. 2) i w przypadku spełnienia tych przesłanek wydaje decyzję administracyjną o ustanowieniu tego prawa na rzecz oznaczonych w decyzji osób. Następny etap prowadzony jest na gruncie cywilnoprawnym i kończy się zawarciem stosownej umowy w formie aktu notarialnego, pomiędzy gminą i osobą uprawnioną z decyzji.

Przepisy dekretu nie zawierają regulacji stanowiących podstawę do kształtowania w decyzji administracyjnej obowiązków przyszłego użytkownika wieczystego związanych, ustanawianiem służebności, przenoszeniem własności budynków wzniesionych na gruncie dekretowym po dniu wejścia w życie tego dekretu, w ramach postępowania administracyjnego. Nie stanowią również podstawy do określania innych warunków w zakresie przyszłej umowy ustanowienia użytkowania wieczystego, choćby dotyczących warunków jej rozwiązania.

Art. 7 ust. 3 dekretu stanowi, że w razie uwzględnienia wniosku gmina określi warunki, pod którymi umowa może zostać zawarta, jednakże określenie tych warunków - uregulowanych w przepisach kodeksu cywilnego - odnosić należy do etapu postępowania cywilnego, które będzie prowadzone po wydaniu decyzji. Takie zapatrywanie zostało również wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 marca 2020 r. sygn. akt I SA/Wa 1821/18).

W ramach tego drugiego etapu gmina rozstrzyga o warunkach zawarcia umowy, a więc również o prawach i obowiązkach stron umowy jak i o warunkach odpowiedzialności strony przyszłej umowy w przypadku nieprawidłowego jej wykonania skutkującego przy tym jej rozwiązaniem. Dopiero wówczas możliwe jest wiążące ustalenie praw i obowiązków stron umowy, m.in. poprzez odpowiednie odesłania do przepisów kodeksu cywilnego jak i sankcji skutkującej rozwiązaniem umowy przed jej upływem w przypadku korzystania z gruntu w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie.

Skoro normy prawa materialnego nie przewidziały w tym zakresie kompetencji orzeczniczych organów administracji publicznej to sprawa ta w myśl art. 2 § 3 k.p.c. należy do drogi postępowania cywilnoprawnego.

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

Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny, który w postanowieniu z dnia lutego 1997 r. (I SA 264/97, ONSA 1997, nr 4, poz. 182) stwierdził, że ani czynności

udziału w zawarciu aktu notarialnego ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, ani czynności negocjacyjne poprzedzające zawarcie takiej umowy nie są czynnościami z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368).

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

4. Brak nieodwracalnych skutków prawnych

Kontrolowana decyzja Prezydenta m.st. Warszawa 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.

Komisja bada, czy na moment wydawania decyzji nastąpiło przeniesienie prawa własności albo prawa użytkowania wieczystego przyznanego na rzecz beneficjenta decyzji na osobę trzecią. Za osobę trzecią należy uznać osobę, na rzecz której organ nie wydał pozytywnej decyzji reprivatyzacyjnej.

Nieruchomość gruntowa położona w Warszawie przy ul. Płatniczej 63 (dawnej ul. Chełmżyńskiej 63) objęta przedmiotem niniejszego postępowania nie została zbyta na rzecz osób trzecich. Nie zawarto także umowy o oddanie ww. gruntu w użytkowanie wieczyste. Jak wynika z działu II księgi wieczystej nr [] prowadzonej dla przedmiotowej nieruchomości, jedynym właścicielem nieruchomości w dalszym ciągu jest Miasto Stołeczne Warszawa.

Konkludując, Komisja uznała, iż w sprawie nie wystąpiły nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

5. Podstawy uchylecia decyzji reprivatyzacyjnej w całości:

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

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

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

4a) stwierdzono inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy, w szczególności jeżeli stroną postępowania o wydanie decyzji reprivatyzacyjnej była osoba, która nie była osobą uprawnioną w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu, osobę uprawnioną reprezentował kurator ustanowiony dla osoby nieznannej z miejsca pobytu, a nie było podstaw do jego ustanowienia, ustanowiono kuratora spadku działającego w imieniu osoby nieżyjącej lub z naruszeniem przepisów o dziedziczeniu, w tym przepisów dotyczących dziedziczenia spadków wakujących lub nieobjętych, lub stwierdzono naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy;

4b) decyzja reprivatyzacyjna została wydana pomimo nieustalenia posiadania nieruchomości warszawskiej przez dotychczasowego właściciela lub jego następców prawnych, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu;

Według Komisji, w sprawie zaistniały przesłanki z art. 30 ust. 1 pkt 4a, pkt 4b ustawy z dnia 9 marca 2017 r. W konsekwencji Komisja uznała, że decyzja reprivatyzacyjna podlega uchyleciu w całości. Komisja wyjaśnia, że dla wzruszenia decyzji reprivatyzacyjnej wystarczające było stwierdzenie co najmniej jednej przesłanki uregulowanej w art. 30 ust. 1 powołanej ustawy.

Po pierwsze, jak ustaliła Komisja, decyzja Prezydenta m.st. Warszawy nr 173/GK/DW/2015 r. z dnia 27 marca 2015 r. została wydana na podmiot, który nie był osobą uprawnioną w rozumieniu art. 7 ust 1 dekretu.

Po drugie, decyzja Prezydenta m.st. Warszawy została wydana pomimo nieustalenia posiadania przez dotychczasowego właściciela, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu.

Po trzecie, Prezydent m.st. Warszawy w decyzji o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego gruntu zawarł warunki cywilnoprawnej dla zawarcia umowy użytkowanie wieczystego w formie aktu notarialnego.

Z powyższych względów Komisja uznała, że decyzja reprivatyzacyjna podlega uchynieniu w całości na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z 9 marca 2017 r.

6. Przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia Prezydentowi m.st. Warszawy

Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi, który wydał ostateczną decyzję reprivatyzacyjną, jeżeli decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Stosownie do treści art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., wydając decyzję, o której mowa w ust. 1 pkt 3, Komisja wskazuje okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Zapłaty prawa i wskazania Komisji co do dalszego postępowania są wiążące dla organu, któremu przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Wskazany w art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. zwrot „konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie”, jest zwrotem o charakterze dyskrejonalnym i stwierdzenie tej okoliczności oznacza konieczność przeprowadzenia przez organ (Prezydenta m.st. Warszawy) postępowania wyjaśniającego w całości lub znacznej części. Opierając się na utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych, należy wskazać, że wydanie przez Komisję decyzji kasacyjnej jest dopuszczalne w przypadku, gdy zostaną spełnione określone w niej przesłanki: wydanie decyzji z naruszeniem przepisów postępowania oraz uznanie, że konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 2279/13 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 kwietnia 2018 r., sygn. akt I GSK 1897/18).

Analiza przedmiotowej decyzji reprivatyzacyjnej Prezydenta m.st. Warszawy prowadzi do wniosku, że ustanowienie użytkowania wieczystego na rzecz Skarbu Państwa, jak twierdził organ we wniosku z dnia 18 czerwca 2020 r. i wskazanie w jego miejsce jednostki samorządu terytorialnego, naruszenie zasady prawdy obiektywnej poprzez niezbadanie przez organ przesłanki posiadania, a także nieprawidłowe zamieszczenie warunków cywilnoprawnych do zawierania dalszych czynności prawnych dotyczących nieruchomości ma bezpośredni wpływ na wynik sprawy. W ocenie Komisji decyzja Prezydenta m.st. Warszawy, wydana została z

naruszeniem prawa, a konieczny do jej wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na rozstrzygnięcie.

Z uwagi na powyższe, zachodziła konieczność przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia oraz przeprowadzenia postępowania dowodowego w znacznej części.

7. Okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy

Organ administracji, rozpatrując ponownie sprawę z wniosku dekretowego o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Płaniczej 63 (dawnej ul. Chełmżyńskiej 63) powinien podjąć działania zmierzające do dokładnego zbadania czy Skarb Państwa faktycznie był podmiotem nieuprawnionym na rzecz, którego ustanowiono użytkowanie wieczyste ½ części gruntu. Jak również rzetelnego wykazania, kto w takim razie i na podstawie jakich norm prawnych powinien być beneficjentem roszczeń do powyżej części gruntu uwzględniając, że odebrano go C : K na podstawie dekretu z dnia 22 października 1947 r. o przypadku majątku (Dz. U. z 1947 r. Nr 65 poz. 390). Zatem niezbędne jest uwzględnienie całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych w tym zakresie.

Po drugie, wobec ustaleń poczynionych przez Komisję, podczas ponownego rozpoznania sprawy, organ winien przeprowadzić odpowiednie postępowanie dowodowe w zakresie ustalenia, czy zaistniała przesłanka determinująca pozytywne rozpoznanie wniosku dekretowego w postaci posiadania gruntu przez pierwotnych właścicieli nieruchomości lub ich następców prawnych. Co istotne, poczynione ustalenia powinny znaleźć odzwierciedlenie w treści uzasadnienia decyzji.

Po trzecie, Prezydent m.st. Warszawy nie powinien ustalać warunków cywilnoprawnych w decyzji administracyjnej, bowiem dla zawarcia umowy użytkowania wieczystego w formie aktu notarialnego właściwa jest procedura cywilna.

Z uwagi na szereg wątpliwości jakie zaszły w sprawie, których Prezydent m.st. Warszawy nie wziął pod uwagę przy rozpatrywaniu sprawy, zachodziła konieczność przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia oraz przeprowadzenia postępowania dowodowego.

8.Strony postępowania

Na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Zasadą jest, iż 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, ale również 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. sygn. akt I OSK 329/08).

Jako strony postępowania rozpoznawczego przyjęto beneficjenta decyzji reprivatyzacyjnej, tj. K P oraz Miasto Stołeczne Warszawę.

Co do zasady w orzecznictwie przyjmuje się, że powierzenie organowi jednostki samorządu terytorialnego właściwości do orzekania w sprawie indywidualnej, w formie decyzji administracyjnej, wyłącza możliwość dochodzenia przez tę jednostkę w tej sprawie jej interesu prawnego w trybie postępowania sądownoadministracyjnego. Jeżeli obowiązujące prawo powierza jednostce samorządu terytorialnego kompetencję do rozstrzygania, w drodze decyzji, o prawach i obowiązkach podmiotu pozostającego poza systemem organów administracji publicznej, jednostka ta nie staje się stroną tego postępowania nawet wówczas, gdy decyzja wywołuje określone skutki cywilnoprawne dla niej jako właściciela (por. uchwałę NSA z 9 października 2000 r., OPK 14/00, ONSA 2001/1/17 oraz z 19 maja 2003 r., OPS 1/03, ONSA 2003/4/115). Pogląd ten został podtrzymany również po zmianie modelu sądownictwa administracyjnego, na gruncie prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W postanowieniu z 10 stycznia 2012 r., I OSK 2428/11, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że gmina, której organ wydał decyzję w sprawie w pierwszej instancji, nie ma legitymacji skargowej do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję organu odwoławczego wydaną w tejże sprawie (LEX nr 1107476). Podobne stanowisko zostało wyrażone np. w postanowieniach NSA: z 27 listopada 2008 r., II OSK 132/08; z 25 listopada 2009 r., I OSK 1551/09; z 1 lutego 2006 r., I OSK 386/05, LEX nr 194022. W uzasadnieniu uchwały NSA z 19 maja 2003 r., OPS 1/03 (ONSA 2003/4/115), zawarte zostało stwierdzenie, że rola jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym jest wyznaczona przepisami prawa materialnego. Może być ona – jako osoba prawna – stroną tego postępowania i wówczas organy ją reprezentujące będą broniły jej interesu prawnego, korzystając z gwarancji procesowych, jakie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego przyznają stronom

postępowania administracyjnego.

Stroną w przedmiotowym postępowaniu jest niewątpliwie Miasto Stołeczne Warszawa, reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy, który działa w toku niniejszego postępowania administracyjnego jako podmiot reprezentujący gminę, nie zaś jako organ administracyjny, co miało miejsce w postępowaniu dekretowym.

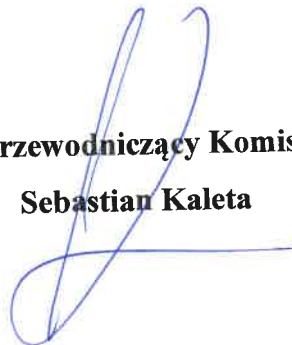
Zgodnie z treścią art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja o wszczęciu postępowania rozpoznawczego zawiadamia m.st. Warszawę oraz pozostałe strony postępowania. Z treści cytowanego przepisu wynika, że stroną postępowania rozpoznawczego przed Komisją jest Miasto St. Warszawa.

9.Konkluzja

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4a, 4b ustawy z dnia 9 marca 2017 r., orzeczono jak na wstępie.

Przewodniczący Komisji

Sebastian Kaleta



Pouczenie:

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 16 k.p.a.). Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jasna 2/4,00-013 Warszawa, za pośrednictwem Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 52 § 1 p.p.s.a., art. 53 § 1 p.p.s.a oraz art. 54 § 1 p.p.s.a). Skarga powinna czynić zadość wymogom określonym w art. 57 p.p.s.a. Do skargi należy dołączyć jej odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom (w tym dla tut. organu), a ponadto, jeżeli w Sądzie nie złożono załączników w oryginale po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych (art. 47 § 1 p.p.s.a.).
2. Wpis od skargi do sądu administracyjnego ma charakter stały i wynosi 200 (dwieście) zł zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2021 r. poz. 535).
3. W myśl zaś art. 243 § 1 p.p.s.a. stronie może być przyznane - na jej wniosek - prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych. Wniosek o przyznanie prawa pomocy powinien zawierać oświadczenie strony obejmujące dokładne dane o stanie majątkowym i dochodach, a jeżeli wniosek składa osoba fizyczna, ponadto dokładne dane o stanie rodzinnym oraz oświadczenie strony o niezatrudnieniu lub niepozostawaniu w innym stosunku prawnym z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym. Wniosek składa się na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru (art. 252 § 1 i § 2 p.p.s.a.). Zgodnie zaś z art. 244 § 1 p.p.s.a. prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.
4. Z uwagi na to, że doręczenie decyzji następuje w formie publicznego ogłoszenia na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 49 § 1 k.p.a. Komisja informuje, że z treścią decyzji strony mogą zapoznać się w urzędzie zapewniającym obsługę administracyjno-biurową Komisji w dniach i godzinach pracy tego urzędu.
5. W myśl zaś art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. strony mogą być zawiadamiane o wszczęciu postępowania, decyzjach i innych czynnościach Komisji poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Zawiadomienie albo doręczenie uważa się za dokonane po upływie 7 dni od dnia publicznego ogłoszenia.

