



Warszawa, 15 września 2021 r.

Sygn. akt KR III R 4/19

## DECYZJA nr KR III R 4b/19

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w składzie:

**Przewodniczący Komisji:**

Sebastian Kaleta

**Członkowie Komisji:**

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

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 15 września 2021 r.

sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 3 września  
2003 r. Nr                      oraz decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 26 kwietnia 2006 r.

Nr                      , dotyczących nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Kaliskiej i  
Niemcewicza, stanowiącej działki ewidencyjne nr                      i                      z obrębu                      , dla której Sąd  
Rejonowy dla Warszawy – Mokotowa w Warszawie                      Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi  
księgę wieczystą KW Nr

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, Prokuratora Prokuratury Regionalnej w  
Warszawie, E   M   R                      , B                      S                      S                      , M                      Z                      D                      -M                      ,  
Izby Komorniczej w Warszawie, M                      K                      C                      , M                      M                      Z                      ,  
K                      P                      , A                      Ł                      P                      , W                      D                      M                      T                      T                      ,  
T                      , D                      K                      , J                      R                      K                      , L                      A                      P                      , M                      P                      ,  
J                      G                      , J                      A                      G                      , M                      D                      G                      , A                      D                      L                      ,  
P                      J                      L                      , P                      M                      K                      A                      S                      , M                      ,  
J                      S                      , K                      J                      , D                      K                      J                      , M                      B                      -O                      ,  
W                      T                      O                      , Z                      C                      , M                      A                      P                      , A                      M

Ś G P Ź U O P T O  
 J M T M R T S A E K  
 Z P P M Z A G G , E Z  
 M H W M A J B G D  
 A W D M G D , P K ,  
 A R K H D -K , J K , K  
 K J M M S K M , E A  
 S , D N S -S W S , A  
 M C , R D Ź , G P W , Z  
 W , M K W , D M N -P W B  
 P , S M Z , W J Z ,  
 A E M , E P , J P , T A  
 W A E W -B , J K B ,  
 K A R , Z F B , K C  
 G , I M N S G , M K (M  
 K ), J J K O K , K A K , A  
 H D , G F , A P E S , E  
 A S W S , M M S -M , P  
 Ł M , M R N , B B , K C B ,  
 D D K A D , P A J , M  
 K J , H B Ź Z Ź , K M  
 K , E M Z B B B , A M B ,  
 A G -Z H M D A D , K  
 L G , T J Z , M Ź , K P , E  
 T M I , M I M B C J  
 S C L D S A G , P G ,  
 P W N , K P D K L R  
 K Ł J G , K R M G A  
 D S E V , M B Z , L J  
 T K D , G D A M G ,  
 J A G , P H , A M L A M  
 S , J M S A C -P B N  
 P M Ł G , J W G , T B J ,

E M S M B B B E Z Z  
 Z P M K M J P M W S  
 A M D -Z , J K Z W E K  
 W J P P C B S -P T  
 K M D S , M J S P  
 A S P M D , K A , S P  
 A , N S R C (C ), E N W  
 M M H , J P I H J -K  
 M L P K W D J S A  
 M F J A F K W M M J  
 A A P

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 4 oraz 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 i art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm., dalej: k.p.a.) w związku z art. 38 ust. 1 oraz art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

**orzeka:**

stwierdzić wydanie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 26 kwietnia 2006 r. nr z naruszeniem prawa.

**UZASADNIENIE**

Postanowieniem z dnia 2 kwietnia 2019 r. Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja) wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze pod sygn. akt KR III R 4/19 w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 3 września 2003 r. nr oraz zmieniającej ją decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 26 kwietnia 2006 r. nr , dotyczących nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Kaliskiej i Niemcewicza, stanowiącej działki ewidencyjne nr

i z obrębu dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy – Mokotowa w Warszawie VI Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą nr

Postanowieniem z dnia 2 kwietnia 2019 r. Komisja, na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., zawiadomiła właściwe organy oraz sądy o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego w sprawie nieruchomości położonej w Warszawie przy ulicy Kaliskiej i Niemcewicza.

W dniu 2 kwietnia 2019 r. dokonano zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w sprawie o sygn. akt KR III R 4/19.

Postanowieniem z dnia 2 kwietnia 2019 r. Komisja zwróciła się do Społecznej Rady przy Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 3 września 2003 r. nr oraz zmieniającej ją decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 26 kwietnia 2006 r. nr , dotyczących nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Kaliskiej i Niemcewicza, stanowiącej działki ewidencyjne nr i z obrębu , dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy – Mokotowa w Warszawie VI Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą KW nr .

Powyższe postanowienia i zawiadomienie zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 4 kwietnia 2019 r.

Pismem z dnia 2 kwietnia 2019 r. zawiadomiono Prezydenta m.st. Warszawy o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego przez Komisję, w trybie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., w sprawie nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Kaliskiej i Niemcewicza.

Zawiadomieniem z dnia 23 maja 2019 r. poinformowano strony o przedłużeniu postępowania rozpoznawczego do dnia 31 sierpnia 2019 r. Zawiadomienie zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 27 maja 2019 r.

Zawiadomieniem z dnia 29 maja 2019 r. dodatkowo zawiadomiono strony o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w trybie art. 16 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. dotyczącego nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Kaliskiej i Niemcewicza. Zawiadomienie zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 31 maja 2019 r.

Zawiadomieniem z dnia 22 sierpnia 2019 r. poinformowano strony o przedłużeniu postępowania rozpoznawczego do dnia 31 października 2019 r. Zawiadomienie zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 23 sierpnia 2019 r.

Zawiadomieniem z dnia 24 września 2019 r. dodatkowo zawiadomiono strony o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w trybie art. 16 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., dotyczącego nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Kaliskiej i Niemcewicza. Zawiadomienie zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 30 września 2019 r.

Zawiadomieniami z dnia 5 listopada 2019 r. i 19 grudnia 2019 r. poinformowano strony o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy – odpowiednio – do dnia 31 grudnia 2019 r. i do 31 marca 2020 r. Zawiadomienia zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej odpowiednio w dniu 5 listopada 2019 r. i w dniu 23 grudnia 2019 r.

Zawiadomieniem z dnia 26 lutego 2020 r. dodatkowo zawiadomiono strony o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w trybie art. 16 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Zawiadomienie zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 27 lutego 2020 r.

Zawiadomieniem z dnia 27 lutego 2020 r. poinformowano strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Zawiadomienie to zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 28 lutego 2020 r.

Zawiadomieniem z dnia 19 marca 2020 r. poinformowano strony o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy do dnia 31 maja 2020 r. Zawiadomienie zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 24 marca 2020 r.

Zawiadomieniem z dnia 13 maja 2020 r. dodatkowo zawiadomiono strony o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w trybie art. 16 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. dotyczącego nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Kaliskiej i Niemcewicza. Zawiadomienie zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 14 maja 2020 r.

Zawiadomieniami z dnia 27 maja 2020 r., 29 lipca 2020 r., 28 września 2020 r., 30 listopada 2020 r., 29 stycznia 2021 r., 26 marca 2021 r., 26 maja 2021 r. poinformowano strony o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy – odpowiednio – do dnia 31 lipca 2020 r., 30 września 2020 r., 30 listopada 2020 r., 31 stycznia 2021 r., 31 marca 2021 r., 31 maja 2021 r., 31 lipca 2021 r. Zawiadomienia zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej – odpowiednio – w dniu 27 maja 2020 r., 30 lipca 2020 r., 29 września 2020 r., 30 listopada 2020 r., 29 stycznia 2021 r., 31 marca 2021 r. oraz 28 maja 2021 r.

Zawiadomieniem z dnia 1 lipca 2021 r. poinformowano strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych

dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Zawiadomienie to zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 2 lipca 2021 r.

Zawiadomieniami z dnia 21 lipca 2021 r. i 13 sierpnia 2021 r. dodatkowo zawiadomiono strony o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w trybie art. 16 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Zawiadomienia zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 21 lipca 2021 r. oraz w dniu 17 sierpnia 2021 r.

Zawiadomieniem z dnia 30 sierpnia 2021 r. poinformowano strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Zawiadomienie to zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 30 sierpnia 2021 r.

W opinii nr [ ] w przedmiocie decyzji reprivatyzacyjnej Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 3 września 2003 r. nr [ ] Społeczna Rada wskazała, że decyzja ta została wydana z rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., a ponadto jej wydanie rażąco naruszyło interes społeczny, którym powinna być dbałość o majątek publiczny i piecza nad nim. Społeczna Rada podniosła, że rażące naruszenie prawa przez Prezydenta m.st. Warszawy polegało na bezpodstawnym zastosowaniu trybu art. 155 k.p.a. do zmiany decyzji nr [ ] z dnia 3 września 2003 r. Ponadto, zdaniem Społecznej Rady, brak było zgody wszystkich stron postępowania na zmianę tej decyzji.

## II.

**Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje:**

### 1. Wydanie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 3 września 2009 r.

Decyzją z dnia 3 września 2003 r. nr [ ] Prezydent m.st. Warszawy:

- 1) ustanowił na 99 lat użytkowanie wieczyste do gruntu niezabudowanego o łącznej powierzchni [ ] m<sup>2</sup> oznaczonego jako działki ewidencyjne nr [ ] z obrębu [ ] o pow. [ ] m<sup>2</sup> oraz nr [ ] z obrębu [ ] o pow. [ ] m<sup>2</sup> położonego w Warszawie przy ul. Kaliskiej i Niemcewicza na rzecz: T [ ] L [ ] (w [ ] częściach), Z [ ] R [ ] (w [ ] częściach), W [ ] D [ ] -M [ ] (w [ ] częściach); S [ ] R [ ] (w [ ] częściach) oraz M [ ] M [ ] (w [ ] częściach) – wszystkich niepodzielnie;
- 2) ustalił czynsz symboliczny z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu opisanego w pkt 1-szym decyzji w wysokości [ ] zł (słownie: [ ])

) - stanowiący 1 % ceny gruntu - płatny na konto Urzędu m. st. Warszawy z zastrzeżeniem, że czynszu nie pobiera się za rok, w którym zostało ustanowiono prawo użytkowania wieczystego gruntu.

## **2. Śmierć Z R i zdarzenia prawne po wydaniu decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 23 października 2003 r.**

Dnia 27 października 2002 r. zmarła Z R (z domu R ) vel Z M R (z domu R ) vel S R . Zgodnie z postanowieniem Sądu Rejonowego dla Warszawy – Żoliborza z dnia 22 lutego 2006 r. sygn. akt prawa do spadku nabyli B Z S (z domu R , w 1/3 części), E M R (w 1/3 części) oraz P J R (w 1/3 części).

Dnia 20 kwietnia 2007 r. zmarła S R . Zgodnie z postanowieniem Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy z dnia 2 kwietnia 2012 r. sygn. akt prawa do spadku nabył T L w całości.

Dnia 13 października 2007 r. zmarła W D -M . Zgodnie z postanowieniem Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy z dnia 19 marca 2008 r. sygn. akt prawa do spadku nabyła w całości M D -M .

Dnia 10 kwietnia 2010 r. zmarł T L . Zgodnie z aktem poświadczenia dziedziczenia z dnia 29 kwietnia 2010 r. Repertorium A Nr prawa do spadku nabyli M L i A L .

Dnia 3 października 2011 r. zmarł P J R . Zgodnie z postanowieniem Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy z dnia 30 października 2012 r. sygn. akt prawa do spadku nabyły: E M R (w 1/2 części) oraz B S S (w 1/2 części).

## **3. Zmiana decyzji na podstawie art. 155 k.p.a.**

Decyzją z dnia 26 kwietnia 2006 r. nr , wydaną na podstawie art. 155 k.p.a., Prezydent m. st. Warszawy zmienił decyzję z dnia 3 września 2003 r. nr w ten sposób, że:

- 1) ustanowił na 99 lat użytkowanie wieczyste do niezabudowanego gruntu o łącznej pow. m<sup>2</sup>, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr w obrębie

o pow. m<sup>2</sup> oraz jako działka ewidencyjna nr w obrębie o pow. m<sup>2</sup>, położonych w Warszawie przy ul. Kaliskiej i Niemcewicza na rzecz: T L (w częściach), B Z S (w częściach), E M R (w częściach), P J R (w częściach), W D -M (w częściach), S R (w częściach) oraz M M (w częściach);

- 2) pozostawił bez zmian pozostałe postanowienia decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 3 września 2003 r.

Postanowieniem z dnia 24 października 2006 r. Nr sprostowano oczywistą omyłkę pisarską w decyzji Prezydenta m. st. Warszawy Nr z dnia 26 kwietnia 2006 r. wpisując w miejsce słów M. M. słowa M D -M (w każdym miejscu, gdzie występowały w treści decyzji).

#### 4. Stan faktyczny i prawny nieruchomości po wydaniu decyzji zmieniającej

W dniu 28 sierpnia 2006 r. Miasto Stołeczne Warszawa oraz beneficjenci decyzji reprivatyzacyjnej zawarli, w formie aktu notarialnego Repertorium A 9486/2006, sporządzonego w Warszawie przed notariuszem M. W, umowę o oddanie w użytkowanie wieczyste na okres 99 lat (tj. do dnia 28 sierpnia 2106 r.) nieruchomości, której stan prawny uregulowano w księdze wieczystej oznaczonej jako działka ewidencyjna nr i z obrębu

Aktualnie nieruchomość oznaczona jako działka ewidencyjna nr i nr z obrębu o łącznej powierzchni m<sup>2</sup>, której stan prawny uregulowany został w księdze wieczystej nr pozostaje własnością Miasta Stołecznego Warszawy.

Na podstawie umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego z dnia 29 stycznia 2007 r. Repertorium A nr sporządzonego w Warszawie przed notariuszem Izabellą Soroko doszło do zbycia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej wówczas niezabudowane działki ew. nr i na rzecz spółki

z siedzibą w Warszawie. Zgodnie z postanowieniami ww. umowy:

- 1) M D -M, działając w imieniu własnym, sprzedała z siedzibą w Warszawie przysługujący jej udział w prawie użytkowania



- wieczystego nieruchomości oznaczonej jako działki ew. nr            i            z obrębu -  
w wysokości            części za kwotę            zł;
- 2) M.    D.    -M            działając w imieniu W    D.    -M            ,  
sprzedała            z siedzibą w Warszawie udział w prawie  
użytkowania wieczystego nieruchomości oznaczonej jako działki ew. nr            i            z  
obrębu            w wysokości            części za kwotę            zł;
- 3) J.    W            działając w imieniu S.            R            , sprzedał  
z siedzibą w Warszawie udział w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości  
oznaczonej jako działki ew. nr            i            z obrębu            w wysokości            części  
za kwotę            zł;
- 4) J.    S            działając w imieniu B            S    S            E    M    R            oraz  
P.    R.            sprzedał            z siedzibą w Warszawie udział  
w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości oznaczonej jako działki ew. nr  
i            z obrębu            w wysokości            części za kwoty po            zł (łącznie  
zł);
- 5) T.            L            sprzedał            z siedzibą w Warszawie  
przysługujący mu udział w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości oznaczonej  
jako działki ew. nr            i            z obrębu            w wysokości            części za kwotę  
zł.

Nabywca doprowadził do posadowienia na przedmiotowej nieruchomości budynku mieszkalno - usługowego. Aktualnie przedmiotowy budynek, znajdujący się pod adresem ul. Kaliska            jest ukończony. W latach 2011 – 2015, na podstawie umów zawartych w formie aktu notarialnego, doszło do wyodrębnienia prawa własności stu lokali mieszkalnych i lokali użytkowych znajdujących się w tym budynku oraz przeniesienia ich własności na rzecz osób trzecich wraz ze zbyciem na rzecz tych osób udziałów w użytkowaniu wieczystym gruntu.

#### **5. Sprzeciw Prokuratora Prokuratury Regionalnej w Warszawie z dnia 5 czerwca 2017 r.**

W dniu 5 czerwca 2017 r. Prokurator Prokuratury Regionalnej w Warszawie, w sprawie o sygn.            wniósł sprzeciw od ostatecznej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 26 kwietnia 2006 r. nr            W uzasadnieniu sprzeciwu podniesiono, że decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 26 kwietnia 2006 r. nr            została

wydana z rażącym naruszeniem art. 155 k.p.a. z uwagi na niedopuszczalność tego trybu do zmiany podmiotu decyzji pierwotnej. W sprzeciwie wskazano ponadto, że decyzja została wydana pomimo braku zgody wszystkich stron postępowania na zmianę decyzji pierwotnej oraz pomimo nieustalenia, czy za zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony.

#### **6. Zgromadzony materiał dowodowy**

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie zgromadzonych w sprawie dokumentów, tj.: akt własnościowych dotyczących postępowania zainicjowanego wnioskiem dekretem, akt Prokuratury Regionalnej w Warszawie o sygn. \_\_\_\_\_ oraz akt Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie o sygn. \_\_\_\_\_

### **III.**

**Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja zważyła, co następuje:**

#### **1. Przedmiot postępowania rozpoznawczego**

Przedmiotem rozpatrzenia przez Komisję jest decyzja wydana przez organ administracji publicznej w trybie art. 155 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem 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 NSA z 13 sierpnia 1997 r., III SA 854/96, Legalis).

Z kolei zgodnie z art. 2 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. przez decyzję reprivatyzacyjną należy rozumieć decyzję właściwego organu w przedmiocie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej albo w przedmiocie odmowy

uwzględnienia wniosku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu. Ustawodawca przyjął zatem szerokie rozumienie decyzji reprivatyzacyjnej. Nie jest to tylko decyzja wydana w trybie art. 7 ust. 1 dekretu, ale także inne akty administracyjne, których skutkiem (pośrednim lub bezpośrednim) jest „przysporzenie” w postaci ustanowienia prawa użytkowania wieczystego.

W niniejszej sprawie Prezydent m.st. Warszawy decyzją z dnia 26 kwietnia 2006 r. nr [redacted] zmienił decyzję z 3 września 2003 r. [redacted]. Modyfikacja polegała na zmianie kręgu osób uprawnionych - pominięto Z [redacted] R [redacted] (z domu R [redacted]) vel Z [redacted] M [redacted] R [redacted] (z domu R [redacted]) vel S [redacted] R [redacted] (zmarła [redacted] r.) i w jej miejsce za uprawnionych uznano spadkobierców E [redacted] M [redacted] R [redacted] B [redacted] S [redacted] S [redacted] P [redacted] J [redacted] R [redacted] oraz M [redacted] Z [redacted] D [redacted] -M [redacted]. Ponadto na nowo określono także wysokość udziałów w prawie użytkowania wieczystego przyznanych T [redacted] L [redacted] W [redacted] D [redacted] -M [redacted] S [redacted] R [redacted] oraz M [redacted] M [redacted].

## 2. Zmiana decyzji w trybie art. 155 k.p.a. dokonana z rażącym naruszeniem prawa

Decyzją z dnia 26 kwietnia 2006 r. nr [redacted], Prezydent m. st. Warszawy: 1) zmienił pkt. I decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 3 września 2003 r. nr [redacted], w ten sposób, że ustanowił na 99 lat prawo użytkowania wieczystego do gruntu o łącznej powierzchni [redacted] m<sup>2</sup>, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr [redacted] w obrębie [redacted] o pow. [redacted] m<sup>2</sup> oraz jako działka ewidencyjna nr [redacted] w obrębie [redacted] o pow. [redacted] m<sup>2</sup> na rzecz T [redacted] L [redacted] (w [redacted] częściach), B [redacted] Z [redacted] S [redacted] (w [redacted] częściach), E [redacted] M [redacted] R [redacted] (w [redacted] częściach), P [redacted] J [redacted] R [redacted] (w [redacted] częściach), W [redacted] D [redacted] - M [redacted] (w [redacted] częściach), S [redacted] R [redacted] (w [redacted] częściach) oraz M [redacted] M [redacted] (w [redacted] częściach) – wszystkich niepodzielnie; 2) pozostawił bez zmian pozostałe postanowienia decyzji z 3 września 2003 r. nr [redacted].

Na wstępie wskazać należy, że uchylenie lub zmiana decyzji w trybie art. 155 k.p.a. może mieć miejsce jedynie w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych do jej uchylenia lub zmiany w trybie wznowienia postępowania lub do stwierdzenia nieważności tej decyzji (por. wyrok SN z dnia 6 stycznia 1999 r., sygn. akt III RN 101/98, OSNP 1999/20/637; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 października 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 714/13, LEX nr 1644480). W konsekwencji, postępowaniu nadzwyczajnemu mającemu na celu podważenie ostatecznej

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

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy, Komisja wskazuje, że już stwierdzenie zaistnienia wady kwalifikowanej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 3 września 2003 r. nr                      przewidzianej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. prowadziło do niedopuszczalności jej zmiany w trybie art. 155 tej ustawy.

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. m.in. 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 uwzględnienia wniosku, przy czym organ nie może odmówić uwzględnienia wniosku na zasadzie uznania. Organ administracyjny związany jest bowiem treścią norm art. 7 ust. 1 i 2 dekretu.

Rozstrzygnięcie sprawy dekretowej nie zależy zatem od swobodnego uznania organu administracji publicznej. Organ administracyjny posiada jednak luz decyzyjny (korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania) przy 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 3 września 2003 r. nr [ ] oraz wydanie przez Prezydenta m.st. Warszawy weryfikowanej decyzji.

Zgodnie z dominującym stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, że w przypadku decyzji związanych (a więc decyzji dekretowej) organ przy zastosowaniu art. 155 k.p.a. nie posiada wystarczającego luzu decyzyjnego pozwalającego na uznaniową ocenę wyważenia interesu społecznego i interesu strony, o którym mowa w powołanym przepisie. Powoduje to, że powyższy tryb znajduje zastosowanie jedynie w przypadku decyzji uznaniowych.

Powyższe stanowisko zostało wyrażone m.in. w niedawnym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2019 r. (sygn. II OSK 600/17): „W orzecznictwie

sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że przepis art. 155 k.p.a. może mieć zastosowanie tylko do decyzji uznaniowych, w których organ ma możliwość swobody decyzyjnej w orzekaniu, w ramach której może uwzględniać interes społeczny lub słuszny interes strony. Dlatego przepisu tego nie można stosować do uchylania lub zmiany decyzji, przy wydaniu której organ nie posiadał żadnego luzu decyzyjnego, gdyż bezwzględnie obowiązujący przepis prawa materialnego zobowiązywał go, przy ustaleniu istnienia określonych w nim przesłanek, do wydania takiej decyzji (patrz: wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2006 r. sygn. akt II OSK 770/05; wyrok NSA z dnia 16 lipca 2018 r. sygn. akt II OSK 3043/17; publikowane na stronie [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)).”

Podobne stanowisko zostało wyrażone przez Naczelnego Sąd Administracyjny w niedawnym wyroku z dnia 14 maja 2019 r. (sygn. II OSK 1671/17), w którym stwierdził dobitnie, że „przepis art. 155 KPA może mieć zastosowanie tylko do decyzji uznaniowych, w których organ ma możliwość swobody decyzyjnej w orzekaniu, w ramach której może uwzględnić interes społeczny lub słuszny interes strony. Decyzja Starosty z (...) grudnia 2014 r., znak (...), orzekająca o zezwoleniu na przetwarzanie odpadów nie jest decyzją uznaniową, gdyż ma charakter decyzji związanej. Tryb nadzwyczajny określony w art. 155 KPA może mieć zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do decyzji opartych o uznanie administracyjne. Jego zastosowanie w stosunku do decyzji związanych jest niedopuszczalne. (...) Jeszcze raz podkreślić należy, że procedurze określonej w art. 155 KPA podlegają wyłącznie decyzje uznaniowe, natomiast w sytuacjach, gdy ustawodawca w sposób sztywny i bezwarunkowy narzuca organom określone rozwiązanie, przepis ten nie znajduje zastosowania.”

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że zastosowanie przez Prezydenta m. st. Warszawy do wydania decyzji reprivatyzacyjnej decyzji zmieniającej stanowiło rażące naruszenie przepisów w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., w efekcie skutkując nieważnością decyzji zmieniającej.

W ocenie Komisji, 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).

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 itd.) (por. Malanowski, Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz. red. R. Hauser, M. Wierzbowski, wyd. 4, art. 155 k.p.a.).

Mając powyższe na uwadze przyjąć należy, że wydając decyzję z dnia 26 kwietnia 2006 r. nr Prezydent m.st. Warszawy dokonał niedopuszczalnej zmiany podmiotów decyzji reprivatyzacyjnej w trybie art. 155 k.p.a., czym rażąco naruszył prawo.

### **3. Rażąco naruszenie prawa poprzez wydanie decyzji bez badania słusznego interesu społecznego lub słusznego interesu strony**

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 postępowania 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, ONSA WSA 2009, nr 6, poz. 117) stwierdzono, że interes społeczny lub słuszny interes strony, o których mowa w art. 154 lub art. 155 k.p.a., 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.

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 została spełniona pierwsza, druga i trzecia z wymienionych przesłanek, ponieważ postępowanie zostało zakończone decyzją ostateczną, na mocy której



strona nabyła prawo – decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 3 września 2003 r. nr 906/2003, a także żaden przepis szczególny nie sprzeciwia się uchyleniu lub zmianie decyzji.

Z uzasadnienia decyzji z dnia 26 kwietnia 2014 r. nr [ ] nie wynika czy Prezydent m.st. Warszawy zbadal, czy za uchyleniem lub zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes stron.

W piśmiennictwie podkreśla się, że wprowadzenie jako przesłanki dodatkowej zgodności wzruszenia decyzji z interesem społecznym i interesem jednostki powoduje znacznie ważniejszy skutek, ponieważ sprawia, że organ administracyjny nie może w rozpoznaniu sprawy na podstawie art. 155 k.p.a. nie ustosunkować się do celowości wzruszenia decyzji (B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2011, s. 600 i nast.). 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 uchylenia decyzji określonych w tym artykule stanowi naruszenie prawa". Obowiązki organu precyzuje się także w wyroku NSA z dnia 19 kwietnia 2000 r., sygn. akt III SA 915/99 (publ.: Legalis), stwierdzając, że "badanie interesu społecznego i słusznego interesu strony (art. 155 k.p.a.) nie mogło polegać na ocenie prawidłowości zastosowania przepisów prawa przez organy obu instancji przy wydawaniu ostatecznej decyzji". Na konieczność zindywidualizowania, w konkretnej sprawie stosowania art. 155 k.p.a., wymagań interesu społecznego i słusznego interesu stron w odniesieniu do stanu faktycznego i prawnego tej sprawy, zwraca się uwagę w tezie wyroku NSA z 18.2.2000 r., V SA 1346/99 (Legalis).

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

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 marca 2007 r. sygn. akt II OSK 547/06 (Legalis nr 172172): „Zmiana decyzji ostatecznej w trybie art. 155 k.p.a. możliwa jest przy spełnieniu wszystkich przesłanek wskazanych w tym przepisie, którego treść musi być interpretowana ściśle, a nie rozszerzająco.

Podsumowując, Prezydent m.st. Warszawy, wydając decyzję z dnia 26 kwietnia 2006 r. nr [ ] nie zbadal czy za uchyleniem lub zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes stron, wbrew treści art. 155 k.p.a.

#### **4. Skutki prawne wywołane przez decyzję reprivatyzacyjną**

W ocenie Komisji decyzja reprivatyzacyjna Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 26 kwietnia 2006 r. nr [ ] wywołała nieodwracane skutki prawne w rozumieniu art. 2 pkt 4) ustawy z 9 marca 2017 r.

Zgodnie z ww. przepisem przez nieodwracalne skutki prawne należy rozumieć stan prawny powstały wskutek przeniesienia prawa własności albo prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej na osobę trzecią, o ile nie nastąpiło ono nieodpłatnie lub na rzecz nabywcy działającego w złej wierze, lub zagospodarowania nieruchomości warszawskiej na cele publiczne, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 121, z późn. zm.).

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 (reprivatyzacyjnej), w których brak jest możliwości odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej jednostki od tej, będącej następstwem decyzji administracyjnej, co wyklucza powrót do stanu poprzedniego (B. Adamiak, Głosa do uchwały SN z 28 maja 1992 r., III AZP 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 (w:) Kodyfikacja Postępowania Administracyjnego. Na 50-lecie kpa, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 901-902).

W przedmiotowej sprawie w konsekwencji wydania decyzji reprivatyzacyjnej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 26 kwietnia 2006 r. nr \_\_\_\_\_ doszło do zbycia przez beneficjentów przysługujących im udziałów w prawie użytkowania wieczystego gruntów na rzecz osób trzecich. Wskazana okoliczność wyczerpuje dyspozycję części pierwszej definicji pojęcia „nieodwracalnych skutków prawnych”, wynikającej z art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Uznając za przesadzoną w ww. części kwestię zmiany w sferze prawa własności należało w dalszej kolejności rozważyć przesłanki negatywne przyjęcia nieodwracalności skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnej, w pierwszej kolejności istnienie po stronie nabywcy złej wiary.

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. 41a 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, (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1007 z późn. zm.; dalej: u.k.w.h.).

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”, do której odwołuje się ustawodawca w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. definiując pojęcie „nieodwracalnych skutków prawnych”, nie odwołuje się do definicji zawartej w art. 6 ust. 2 u.k.w.h., ponieważ ustawa zawiera własną definicję „złej wiary”, która wpisuje się w systemowe ujęcie wskazanej przesłanki.

W myśl art. 41a ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., 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.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że beneficjenci decyzji dokonali sprzedaży na rzecz spółki

z siedzibą w Warszawie. Następnie doszło do zabudowania przedmiotowej nieruchomości budynkiem mieszkalnym i wyodrębnienia odrębnej własności lokali mieszkalnych, lokalu użytkowego (garażu podziemnego), a także lokalu o charakterze biurowo – usługowym. Po zakończeniu budowy doszło do przeniesienia własności wyodrębnionych lokali mieszkalnych, użytkowych oraz lokalu o charakterze biurowo - usługowym na rzecz kolejnych podmiotów prawa – osób fizycznych (lokale mieszkalne oraz lokal użytkowy) oraz Izby Komorniczej w Warszawie (aktualnego właściciela lokalu biurowo – usługowego).

Dowodzenie złej wiary po stronie podmiotu nie będącego osobą fizyczną wymaga - zgodnie z przyjętą w polskim prawie teorią organów (art. 38 kodeksu cywilnego) - badania stanu świadomości osób fizycznych, wchodzących w skład jego organu. Powszechnie przyjmuje się, że zła wiara jednej z osób wchodzących w skład kolektywnego organu osoby prawnej przesądza o złej wierze całego organu, a zatem i całej osoby prawnej (tak wyrok SN z

dnia 24 października 1972 r. I CR 177/72 - OSNCP 1973 z. 10 poz. 171, z aprobowaną glosą B. Lewaszkiewicz-Petrykowskiej, Państwo i Prawo 1975 nr 7 str. 168 i nast.).

W ocenie Komisji, brak jest podstaw do przyjęcia, że osoba reprezentująca spółkę z siedzibą w Warszawie miała wiedzę lub świadomość wadliwości decyzji Prezydenta m.st. Warszawy, bądź też z łatwością mogła się o niej dowiedzieć.

Ponadto, w rozpoznawanej sprawie brak jest podstaw do przyjęcia, aby spółka z siedzibą w Warszawie nabywając przedmiotową nieruchomość od beneficjentów decyzji, jako osoba trzecia, działała w złej wierze w rozumieniu art. 41a ust. 3 ustawy z 9 marca 2017 r., albowiem w dniu 29 stycznia 2007 r. (akt notarialny Repertorium A nr ) nabyła udziały w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości oznaczonej jako dz. ew. nr i nr z obrębu za cenę : zł.

Podsumowując, wobec przytoczonych powyżej okoliczności, w rozpoznawanej sprawie zaszyły nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Prawo użytkowania wieczystego nieruchomości przy ul. Kaliskiej i Niemcewicza, co do którego zaszyły nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. zostało skutecznie zbyte na rzecz podmiotu trzeciego, który zabudował przedmiotową nieruchomość, wyodrębnił własność lokali i dokonał ich skutecznego zbycia na rzecz osób trzecich.

## **5. Podstawy stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa**

Komisja, dostrzegając powyższe nieprawidłowości, uznała, że zaszyły przesłanki stwierdzenia wydania decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 26 kwietnia 2006 r. nr z naruszeniem prawa.

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

- 1) utrzymuje w mocy decyzję reprivatyzacyjną albo
- 2) uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo, uchylając tę decyzję, umarza postępowanie w całości albo w części, albo
- 2a) uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości albo w części i zawiesza postępowanie w przypadku przeszkody uniemożliwiającej dalsze prowadzenie postępowania i wydanie decyzji, albo

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

3a) stwierdza nieważność decyzji reprivatyzacyjnej lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego lub w przepisach szczególnych, albo

4) jeżeli decyzja reprivatyzacyjna wywołała skutki prawne, o których mowa w art. 2 pkt 4, stwierdza jej wydanie z naruszeniem prawa i wskazuje okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić albo stwierdzić nieważności, albo

5) umarza postępowanie rozpoznawcze.

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:

1) dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe;

2) decyzja reprivatyzacyjna została wydana w wyniku przestępstwa;

3) wyszły na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji reprivatyzacyjnej, nieznane organowi, który ją wydał;

4) decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;

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 nieznanej 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;

- 5) przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej było rażąco sprzeczne z interesem społecznym, w szczególności jeżeli nastąpiło w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej;
- 6) wydanie decyzji reprivatyzacyjnej doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym lub skutków sprzecznych z celem, dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste, w szczególności do zastosowania uporczywie lub w sposób istotnie utrudniający korzystanie z lokalu w nieruchomości warszawskiej groźby bezprawnej, przemocy wobec osoby lub przemocy innego rodzaju w stosunku do osoby zajmującej ten lokal;
- 7) decyzja reprivatyzacyjna została wydana pomimo przyznania, na podstawie przepisów odrębnych, świadczenia w związku z przejściem własności nieruchomości;
- 8) decyzja reprivatyzacyjna dotyczy osoby prawnej powstałej przed dniem 1 września 1939 r., której akcje lub udziały objęto w sposób niezgodny z prawem.

W rozpoznawanym przypadku została spełniona przesłanka pozytywna, tj. decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 26 kwietnia 2006 r. nr [ ] zmieniająca decyzję Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 3 września 2003 r. nr [ ] została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Jak wskazano powyżej, Prezydent m.st. Warszawy wydał decyzję w trybie art. 155 k.p.a. z rażącym naruszeniem prawa z uwagi na dokonanie niedopuszczalnej zmiany podmiotowej decyzji oraz wysokości udziałów w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej przy ul. Kaliskiej i Niemcewicza. Ponadto, nie zbadał czy za uchyceniem lub zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes stron, wbrew treści art. 155 k.p.a. Ze względu na wystąpienie nieodwracalnych skutków prawnych, Komisja była jednak zobligowana do stwierdzenia wydania decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 26 kwietnia 2006 r. nr [ ] z naruszeniem prawa na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 4 oraz art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w związku z art. 155 k.p.a. i art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 38 ust. 1 oraz art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

## **6. 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. Wprawdzie postępowanie w przed Komisją jest odrębnym postępowaniem, to nie do przyjęcia jest pogląd, że obowiązują inne reguły ochrony interesu prawnego. 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 dnia 10 lutego 2009 r., sygn. akt I OSK 329/08).

W judykaturze przyjmuje się, iż stronami postępowania dekretowego są nie tylko przeddekretowi właściciele nieruchomości lub ich następcy prawni, ale także każdy, komu przysługuje tytuł praworzeczowy do nieruchomości, a zatem obecni właściciele lokali (i to zarówno w budynkach dekretowych oraz podekretowych), jak i obecni użytkownicy wieczności nieruchomości, (por. wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 264/08, z dnia 8 lutego 2007 r., sygn. akt I OSK 1110/06, z dnia 31 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 798/10; wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 lipca 2017 r., sygn. akt I SA/Wa 116/17).

Jako strony postępowania przyjęto beneficjentów decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 26 kwietnia 2006 r. nr E M R , B S S oraz M: Z D M

Pozostali beneficjenci decyzji reprivatyzacyjnej Prezydenta m.st. Warszawy zmarli:

- S R zmarła r. (akt zgonu nr , wydany przez Urząd Stanu Cywilnego Warszawa-Wola);
- W D -M zmarła r. (akt zgonu nr , wydany przez Urząd Stanu Cywilnego Warszawa-Ursynów);
- T L zmarł r. (akt zgonu nr wydany przez Urząd Stanu Cywilnego Warszawa-Śródmieście);
- P J R zmarł r. w Stanach Zjednoczonych (co wynika z postanowienia Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie z dnia 30 października 2012 r. wydanego w sprawie i ).

Ponadto przymiot strony przysługuje także właścicielom wyodrębnionych lokali, będącym jednocześnie współużytkownikami wieczystymi nieruchomości warszawskiej oznaczonej jako działka ewidencyjna nr i nr z obrębu – uznano zatem legitymację do występowania w charakterze strony: Izby Komorniczej w Warszawie, M K C M M Z , K P A Ł P W D M T T T D K J R K , L A P M P J G J A



G M. D. G. A. D. L. P J  
 L P. M. K. A S M. J S K  
 J D K. J. M. B -O W T  
 O Z C. M A P. A M Š G  
 P. Z U O P T O J M , T  
 M. R T S A E K. Z P P  
 M Z A. G. G E Z M , H  
 W M. , A J. B G D , A  
 W D , M G D P K , A R  
 K H D -K. , J K K K J M  
 Mc S K M , E A S , D N  
 Sz S , W S A M C  
 R. D. Z G P W , Z W M K W  
 D M N -P W B P , S  
 M Z W J. Z. A E M , F  
 P J P T A W A E W  
 B. J K B K A R , Z  
 F. B. K C G I M.  
 N. S G M K (M K , J J K ,  
 C K K A K A H D G  
 F. A P E S E A S , W S  
 M. M S -M , P L M M R  
 N. B B , K C2 B D D K  
 A D P A J M K J , H  
 B Z Z Z K M K E M  
 Z B B B A M B , A G -Z ,  
 H. Mi D A D , K / L G ,  
 T J Z M. Z K . P E T M  
 I M I M B C J. S C  
 L D S A G , P G P. W .  
 N K P D K I aR K. Ł. J.  
 G K R M G A D , S F  
 V M B Z Ł J T K

D G D , A M G J A  
G , P H , A M L , A M S , J  
M S A C -P B N P  
M I G , J W G , T B J , E M  
S , M B B , B E Z Z Z  
P M K , M J P M W S A M  
D -Z , J K Z , W E K -W  
J P P C , B S -P , T K  
M D S , M J S , P A  
S P M D , K A S P  
A N S R C (C ), E N W  
M M H J P I H J -K  
M L P K W , D J S , A  
M F J A F K W M M J  
A A P

Na podstawie art. 16a ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. za stronę postępowania uznano Prokuratora Prokuratury Regionalnej w Warszawie.

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 m.st. Warszawa reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy.

## 7. Konkluzja

Z uwagi na powyższe, na podstawie 29 ust. 1 pkt 4 oraz art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w związku z art. 155 k.p.a. i art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 38 ust. 1 oraz art. 2 pkt 4 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, z późn. zm.).
3. W myśl zaś art. 243 § 1 p.p.s.a. stronie może być przyznane – na jej wniosek – prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych. Wniosek o przyznanie prawa pomocy powinien zawierać oświadczenie strony obejmujące dokładne dane o stanie majątkowym i dochodach, a jeżeli wniosek składa osoba fizyczna, ponadto dokładne dane o stanie rodzinnym oraz oświadczenie strony o niezatrudnieniu lub niepozostawaniu w innym stosunku prawnym z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym. Wniosek składa się na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru (art. 252 § 1 i § 2 p.p.s.a.). Zgodnie zaś z art. 244 § 1 p.p.s.a. prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.
4. Z uwagi na to, że doręczenie decyzji następuje w formie publicznego ogłoszenia na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. z późn. zm. 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. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa z późn. zm. 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.

