



Warszawa, 8 marca 2023 r.

Sygn. akt KR II R 66/22

DECYZJA nr KR II R 66/22

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Sebastian Kaleta

Członkowie Komisji

Łukasz Kondratko, Robert Kropiwnicki, Paweł Lisiecki, Bartłomiej Opaliński, Sławomir Potapowicz, Adam Zieliński,

po rozpoznaniu w dniu 8 marca 2023 r. na posiedzeniu niejawnym,

w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 7 czerwca 2016 r. nr 189/GK/DW/2016 dotyczącej ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do niezabudowanego gruntu nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Kruczej 5, oznaczonej w ewidencji gruntów jako dz. ew. nr 41/6 z obrębu 5-05-04, dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą oznaczoną numerem KW

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, Prokuratora Regionalnego w Warszawie A. Sp. z o.o. z siedzibą w W. (Nr KRS:);

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2021 r. poz. 795; dalej: ustawa z dnia 9 marca 2017 r.) w związku z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000, 2185 dalej: k.p.a.) w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.,

orzeka:

stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 7 czerwca 2016 r.

nr 189/GK/DW/2016 w całości.

UZASADNIENIE

I. Przebieg postępowania administracyjnego przed Komisją do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich

Postanowieniem z dnia 5 października 2022 r. Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 7 czerwca 2016 r. nr 189/GK/DW/2016 dotyczącej ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do niezabudowanego gruntu nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Kruczej 5, oznaczonej w ewidencji gruntów jako dz. ew. nr 41/6 z obrębu 5-05-04, dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą oznaczoną numerem KW `

Postanowieniem z dnia 5 października 2022 r., Komisja, na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., postanowiła zawiadomić właściwe organy administracji oraz sądy o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego.

Postanowieniem z dnia 5 października 2022 r., Komisja zwróciła się do Społecznej Rady przy Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 7 czerwca 2016 r. Nr 189/GK/DW/2016.

Zawiadomieniem z dnia 5 października 2022 r. poinformowano strony postępowania o wszczęciu w dniu 5 października 2022 r. postępowania rozpoznawczego w niniejszej sprawie.

Wyżej wymienione postanowienia oraz zawiadomienie zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 18 października 2022 r.

Zawiadomieniem z dnia 17 października 2022 r. poinformowano Prezydenta m.st. Warszawy oraz Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w niniejszej sprawie.

Postanowieniem z dnia 5 października 2022 r., na podstawie art. 23 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., Komisja, zabezpieczyła postępowanie rozpoznawcze w sprawie nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Kruczej 5, poprzez nakazanie wpisu w księdze wieczystej nr ` prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie X Wydział Ksiąg Wieczystych ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu rozpoznawczym oraz zakazu zbywania lub obciążania ww. nieruchomości.

Postanowienie o zabezpieczeniu zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 19 października 2022 r.

Zawiadomieniami z dnia 6 grudnia 2022 r., 1 lutego 2023 r., poinformowano o wyznaczeniu nowego terminu rozpatrzenia sprawy ze względu na szczególnie skomplikowany stan sprawy, obszerny materiał dowodowy oraz konieczność zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu. Kolejne terminy rozpatrzenia sprawy wyznaczono odpowiednio do dnia 5 lutego 2023 r., oraz do dnia 5 kwietnia 2023 r. Zawiadomienie udostępniono w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości odpowiednio w dniu 7 grudnia 2022 r., w dniu 3 lutego 2023 r.

Zawiadomieniem z dnia 17 lutego 2023 r. poinformowano strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Jednocześnie pouczone strony, że przedmiotowe zawiadomienie uznaje się za doręczone po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Zawiadomienie zostało ogłoszone w ww. biuletynie w dniu 21 lutego 2023 r.

Spółeczna Rada w dniu 3 marca 2023 r. wydała opinię nr Wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 189/GK/DW/2016 z dnia 7 czerwca 2016 r., gdyż wydano ją z rażącym naruszeniem prawa.

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

1. Opis nieruchomości

Grunt dawnej **nieruchomości hipotecznej 1757B** stanowią w obrębie 5-05-04 obecnie działki: nr ew. 132/22 własność m.st. Warszawy, nr ew. 131/3 własność m.st. Warszawy, nr ew. 117/3 własność m.st. Warszawy, nr ew. 132/27 własność m.st. Warszawy, nr ew. 124 (219 m²) własność m.st. Warszawy, nr ew. 118/1 (89 m²) współwłasność m.st. Warszawy i Skarbu Państwa, nr ew. 41/3 (20 m²) własność m.st. Warszawy, nr ew. **41/6** (262 m²) własność Skarbu Państwa.

Przedmiotem decyzji reprivatyzacyjnej Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 7 czerwca 2016 r. Nr 189/GK/DW/2016 była **działka oznaczona nr ewidencyjnym 41/6** z obrębu 5-05-04 o powierzchni 262 m² pochodząca z dawnej księgi hipotecznej Nr 1757 B. Właścicielem działki jest Skarb Państwa. W księdze wieczystej w Dziale I - O -

Oznaczenie Nieruchomości jako sposób korzystania wskazany jest wpis „DR – Drogi”. Podstawą wpisu dotyczącego oznaczenia nieruchomości „DR – Drogi” był wypis z rejestru gruntów z 24.11.2021 r.

2. Plan zagospodarowania przestrzennego

W dacie wydania decyzji reprivatyzacyjnej przez Prezydenta m.st. Warszawy nieruchomość stanowiąca działkę nr 41/6 nie była objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie ze Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego m. st. Warszawy (Uchwała Rady Miasta st. Warszawy Nr LXXXII/2746/2006 z dnia 10 października 2006 r.) powyższa nieruchomość położona jest w strefie śródmieścia funkcjonalnego, na terenach wielofunkcyjnych oznaczonym symbolem C.30 - tereny wielofunkcyjne o wysokości zabudowy do 30 metrów.

3. Pierwotni właściciele nieruchomości

Zgodnie z zaświadczeniem Sądu Grodzkiego w Warszawie Oddział Ksiąg Wieczystych z dnia 14 maja 1948 r. nr 1203 tytuł własności nieruchomości warszawskiej kw. Nr 1203 (dawnej hip. N. 1757-B) przy ul. Kruczej 5, zawierającej powierzchni 22 a 30,93 m² uregulowany był wpisem jawnym na imię M: R: / z K B: i W K, każdego do połowy niepodzielnie.

Przywrócono posiadanie nieruchomości przy ul. Kruczej 5, na podstawie tytułu wykonawczego Sądu Grodzkiego w Warszawie za Nr CO z dnia 2 listopada 1945 r.

4. Objęcie w posiadanie

Objęcie niniejszego gruntu w posiadanie przez Gminę m.st. Warszawy nastąpiło na podstawie rozporządzenia Ministra Odbudowy z dnia 27 stycznia 1948 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Administracji w sprawie obejmowania gruntów przez gminę m. st. Warszawy (Dz.U. z 1948 r. Nr 6, poz. 43). Zgodnie z § 3 cytowanego rozporządzenia, grunty uważano za objęte w posiadanie z dniem wydania numeru organu urzędowego Zarządu Miejskiego, w którym zamieszczono ogłoszenie. Objęcie niniejszego gruntu przez gminę nastąpiło w dniu 19 kwietnia 1948 r., tj. z dniem ukazania się ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Nr 10 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy. Termin do złożenia wniosku upływał z dniem 19 października 1948 r.

5. Wniosek dekretowy

M. B. i W. K. złożyli wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do terenu nieruchomości położonej w Warszawie ul. Kruczej 5 hip. nr 1757 B. Wniosek wpłynął do organu 9 czerwca 1948 r. Pobrano opłatę manipulacyjną w wysokości 3.000 zł.

6. Następstwo prawne po właścicielach hipotecznych

Spadek po W. R. K. zmarłym dnia 10 października 1979 r. w zakresie majątku dorobkowego małżeńskiego nabyli: synowie A. J. K., A. E. K. -K. i J. K. oraz córka H. W. N. z domu K. po 1/4 części spadku każde z nich (postanowienia Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa w Warszawie z dnia 13 lutego 1991 r., sygn. I Ns).

Spadek po Marii R. B. zmarłej dnia 5 marca 1977 r. na podstawie ustawy nabyło rodzeństwo: A. J. K., A. E. K. -K., H. W. N. oraz J. A. K. po 1/4 części spadku każdy z nich (postanowienia Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa w Warszawie z dnia 9 marca 1999 r., sygn. I Ns).

Spadek po J. A. K. zmarłym dnia 23 kwietnia 1991 r. nabyli: żona A. K. w 1/4 części oraz dzieci E. M. C., A. D. K., J. P. K. K., J. K., A. Er. S. i J. W. K. po 3/24 części spadku każde z nich (postanowienie Sądu Rejonowego w Nowym Dworze Mazowieckim z dnia 3 grudnia 1991 r., sygn. I Ns).

Spadek po A. E. K. K. zmarłym dnia 29 stycznia 2010 r. nabyli synowie: M. A. K. -K. i J. W. K. K. po 1/2 części spadku każdy z nich (postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa w Warszawie z dnia 16 czerwca 2010 r., sygn. I Ns).

Spadek po H. W. N. zmarłej dnia 29 kwietnia 1990 r. nabył w całości syn W. T. i (postanowienie Sądu Rejonowego w Otwocku z dnia 20 marca 1991 r., sygn. I Ns).

Spadek po W. T. N. zmarłym dnia 26 stycznia 2010 r. nabyła w całości córka I. M. N. (postanowienie Sądu Rejonowego w Pruszkowie z dnia 21 września 2010 r. sygn. I Ns).

Spadek po A. J. K. zmarłym dnia 13 maja 2012 r. nabyła w całości żona Z. C. R. -K. (postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2013 r., sygn. VI Ns).

Spadek po A. K. zmarłej dnia 20 listopada 2014 r. nabyli: córka E. M. C. Cl., syn J. P. K., syn A. D. K., córka Kr. a J. K. córka A. E. S., syn J. W. K. po 1/6 części spadku każde z nich (akt poświadczenia dziedziczenia Repertorium A nr z dnia 13 lutego 2015 r. sporządzony przed notariuszem w Warszawie E. B. M.).

7. Postępowanie na podstawie wniosku dekretowego

Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie decyzją z 12 maja 1950 r., znak: PB/2610/48/U odmówiło właścicielom W. R. K. i M. B. przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Kruczej 5, nr hip. 1757 B. Jednocześnie stwierdziło zgodnie z art. 8 Dekretu, że wszystkie budynki, znajdujące się na powyższym gruncie przeszły na własność Państwa.

Protokołem z dnia 15 czerwca 1950 r. doszło do objęcia na rzecz Skarbu Państwa w posiadanie budynków znajdujących się na posesji przy ul. Kruczej 5, hip. 1757 B.

Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 21 marca 2000 r. decyzją nr Po.5.3-R-663/99 stwierdził nieważność orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 12 maja 1950 r. Nr PB/2610/48/U- odnośnie części gruntu stanowiącego wówczas własność Skarbu Państwa tj. dz. ew. nr 41 część, nr 124 część i nr 118 część w obrębie 5-05-04.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją nr KOC/224/GO/99 z dnia 3 października 2000 r. stwierdziło nieważność decyzji Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 12 maja 1950 r. nr PB/2610/48/U odnośnie części gruntu stanowiącego wówczas własność komunalną jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa.

Prezydent m.st. Warszawy wniósł o stwierdzenie nieważności decyzji KOC/224/GO/99. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie pismem z dnia 22.02.20018 r. wskazało, że nie widzi podstaw do wszczęcia z urzędu postępowania nieważnościowego.

Prokurator Prokuratury Regionalnej w Warszawie w dniu 7 czerwca 2022 r. w sprawie 2010-6.PA.39.2022 wniósł do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie sprzeciw od ostatecznej decyzji KOC/224/GO/99 z dnia 3 października 2000 r. stwierdzającej nieważność orzeczenia Prezydium m.st. Warszawy z dnia 12 maja 1950 r. Nr PB/2610/48/U odnośnie części gruntu będącej własnością komunalną.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z 21 września 2022 r., w sprawie KOC/3560/Go/22 po rozpatrzeniu sprzeciwu Prokuratora Prokuratury Regionalnej w

Warszawie o stwierdzenie wydania z naruszeniem prawa decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 3 października 2000 r. Nr KOC/224/GO/99 w sprawie stwierdzenia nieważności orzeczenia administracyjnego Prezydenta m.st. Warszawy z 12 maja 1950 r. PB/2610/48/U odmówiło stwierdzenia wydania decyzji z naruszenia prawa. Decyzja jest ostateczna i prawomocna.

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

Spadkobiercy dawnych właścicieli hipotecznych sprzedali na rzecz spółki A sp. z o.o. z siedzibą w W. w imieniu której działał adwokat M. E. K. : udziały w prawach i roszczeniach przysługujące im na podstawie art. 7 Dekretu oraz na podstawie art. 31 ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami o nieodpłatne ustanowienia praw użytkowania wieczystego działki gruntu numer 131/3, numer 117/3, numer 132/22, numer 41/6 (w całości albo w zakresie obejmującym 262 m² jej powierzchni) położonych przy ul. Kruczej w Warszawie oraz przeniesienia budowli na nich posadowionych. Nabycie nastąpiło wskutek zawarcia poniższych aktów notarialnych przed notariuszem w Warszawie A. i K.

Umową sprzedaży z 10 grudnia 2015 r. (Rep. A) część spadkobierców dawnych właścicieli nieruchomości, sprzedała na rzecz spółki łączny udział 96/192 w prawach i roszczeniach do nieruchomości. E. M. C. , J. P. K. , J. W. K. Z. C. R. -K reprezentowani przez I. O. i Ma. sprzedali spółce łączny udział wynoszący 72/192 za cenę zł stosownie do zbywanych im udziałów. Natomiast A. D. K. K. J. K. a, A. E. S. reprezentowani przez Pi. Ok. sprzedali spółce całe przysługujące im udziały wynoszące łącznie 24/192 za cenę zł stosownie do zbywanych im udziałów.

Umową sprzedaży z 26 stycznia 2016 r. (Rep. A) jeden ze spadkobierców dawnych właścicieli nieruchomości I. N. reprezentowana przez I. O. M. sprzedała spółce udział 48/192 w prawach i roszczeniach do nieruchomości za cenę zł.

Umową sprzedaży z 29 stycznia 2016 r. (Rep. A) część spadkobierców dawnych właścicieli nieruchomości: M. A. K. -K. a i J. W. h. K. K. reprezentowani przez M. E. K. sprzedała na rzecz spółki łączny udział 48/192 w prawach i roszczeniach do nieruchomości za łączną cenę zł.

9. Decyzja reprivatyzacyjna Prezydenta m.st. Warszawy

Prezydent m.st. Warszawy decyzją nr 189/GK/DW/2016 z dnia 7 czerwca 2016 r., po rozpatrzeniu wniosku złożonego przez M. B. i W. K. w dniu 9 czerwca 1948 r. o przyznanie własności czasowej (aktualnie prawa użytkowania wieczystego) do gruntu oznaczonego nr hip. 1757 B, położonego w Warszawie przy ul. Kruczej 5:

1. ustanowił na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do niezabudowanego gruntu o powierzchni 262 m², opisanego w ewidencji jako działka nr 41/6 z obrębu 5-05-04, położonego w Warszawie przy ul. Kruczej, dla którego prowadzona jest księga wieczysta nr na rzecz spółki pod firmą A Sp. z o.o.

2. ustalił czynsz symboliczny z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu opisanego w pkt 1 decyzji w wysokości zł płatny z góry w terminie do dnia 31 marca każdego roku na konto Zarządu Mienia Skarbu Państwa.

10. Wznowienie z urzędu postępowania zakończonego decyzją reprivatyzacyjną

Prezydent m.st. Warszawy postanowieniem z dnia 21 marca 2019 r. Nr 50/SD/2019 wznowił z urzędu postępowanie administracyjne zakończone ostateczną decyzją Prezydenta m.st. Warszawy Nr 189/GK/DW/2016 z 7 czerwca 2016 r. ustanawiającą na 99 lat prawo użytkowania wieczystego do niezabudowanego gruntu o powierzchni 262 m², opisanego w ewidencji gruntów jako działka ewidencyjna nr 41/6 z obrębu 5-05-04, położonego w Warszawie przy ulicy Kruczej dla której prowadzona jest księga wieczysta Nr na rzecz A Sp. z o.o. z siedzibą w W. W uzasadnieniu postanowienia wskazano, że podstawą wznowienia jest uzyskanie przez organ informacji świadczącej o tym, że działka nr 41/6 z obrębu 5-05-04 znajduje się w pasie drogi publicznej. Ujawnienie tej okoliczności stanowi nową okoliczność istniejącą w dniu wydania decyzji lecz nieznaną organowi, który ją wydał (art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.).

Prezydent m.st. Warszawy pismem z 17 lutego 2023 r. poinformował, że po wznowieniu z urzędu postępowania administracyjnego zakończonego ostateczną decyzją Prezydenta m.st. Warszawy Nr 189/GK/DW/2016 z 7 czerwca 2016 r. do chwili obecnej nie zostało wydane rozstrzygnięcie w przedmiotowej sprawie.

11. Stan prawny nieruchomości po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej

Wojewoda Mazowiecki Zarządzeniem Nr z dnia 18 sierpnia 2017 r. zarządził: udzielenie zgody Prezydentowi Miasta Stołecznego Warszawy na zbycie z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nieruchomości niezabudowanej położonej w Warszawie przy

ul. Kruczej 5 i oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków jako działka nr 41/6 o pow. 0,0262 ha, z obrębu 5-05-04, oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości miało nastąpić na podstawie art. 7 ust 1 i 2 Dekretu, a zgoda na dokonanie czynności była ważna do 30 czerwca 2018 r.

Po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej nie doszło do zawarcia umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, ani nie nastąpiły żadne inne przekształcenia podmiotowe w prawie własności. Właścicielem działki nr ewidencyjny 41/6 wpisanym w księdze wieczystej jest Skarb Państwa.

12. Sprzeciw Prokuratora Prokuratury Regionalnej w Warszawie

Prokuratura Regionalna w Warszawie prowadziła postępowanie o sygnaturze RP V Par Prokurator Prokuratury Regionalnej w Warszawie w ww. sprawie wniósł do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie sprzeciw od decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 189/GK/DW/2016.

Zaskarżonej decyzji Prokurator zarzucił:

a) naruszenie art. 2a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 2068 ze zm.) poprzez ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz A p. z o.o. ww. niezabudowanego gruntu położonego w Warszawie przy ul. Kruczej 5 oznaczonego jako działka ew. nr 41/6 z obrębu 5-05-04 w granicach pasa drogowego ul. Kruczej – drogi powiatowej nr 5512W, podczas gdy drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy i są wyłączone z obrotu powszechnego, wobec czego zaskarżona decyzja jest obciążona wadą nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.;

b) wydanie decyzji w pkt 3 ppkt 5 i 6 bez podstawy prawnej poprzez zawarcie elementów przyszłego stosunku cywilnoprawnego nie mając ku temu podstaw w normach prawa administracyjnego zobowiązujących strony decyzji do złożenia oświadczenia o określonej treści w umowie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w formie aktu notarialnego, wobec czego zaskarżona decyzja jest obciążona wadą nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Prokurator na podst. 158 § 1 k.p.a. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. i art. 186 k.p.a. wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa.

13. Postępowanie prowadzone wskutek sprzeciwu Prokuratora

Na skutek sprzeciwu Prokuratora Prokuratury Regionalnej w Warszawie o stwierdzenie nieważności decyzji reprivatyzacyjnej z dnia 7 czerwca 2016 r. nr 189/GK/DW/2016 wszczęte zostało postępowanie przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Warszawie w sprawie numer KOC/5095/Go/19.

W dniu 2 marca 2021 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie wydało na podstawie art. 105 k.p.a. w zw. z art. 19 k.p.a. postanowienie o umorzeniu postępowania w wszczętego wskutek sprzeciwu Prokuratora od decyzji reprivatyzacyjnej oraz na podstawie art. 65 k.p.a. przekazało sprawę sprzeciwu Prokuratora Ministrowi Rozwoju Pracy i Technologii.

Minister Rozwoju Pracy i Technologii na podstawie art. 65 § 1 k.p.a. przekazał sprawę Wojewodzie Mazowieckiemu do rozpatrzenia według właściwości.

Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie Wydział Skarbu Państwa i Nieruchomości pismem z dnia 15 lutego 2023 r. poinformował, że nie zostało zakończone postępowanie w sprawie rozpatrzenia sprzeciwu Prokuratora Regionalnego w Warszawie w sprawie RP V Pa , od decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 7 czerwca 2016 r., Nr 189/GK/DW/2016.

14. Położenie działki gruntu nr ew. 4/16 w granicach pasa drogowego

Grunt położony w Warszawie przy ul. Kruczej 5, stanowiący działkę ewidencyjną nr 41/6 z obrębu 5-05-04 położony jest i był w dacie wydania decyzji reprivatyzacyjnej w granicach pasa drogowego ulicy Kruczej - drogi powiatowej nr 5512W.

Dla działki ewidencyjnej nr 41/6 prowadzona jest księga wieczysta nr . W księdze wieczystej w Dziale I - O – Oznaczenie Nieruchomości jako sposób korzystania wskazany jest wpis „**DR – Drogi**”. Poprzednie wpisy dotyczące sposobu korzystania wskazywały chronologicznie na „Nieruchomość zabudowana”, „B -Tereny Mieszkaniowe”, „Dr -Drogi”, „B - Tereny Mieszkaniowe”.

Działka nr ew. 41/6 wyodrębniła się z pierwotnej działki nr ew. 41, która stanowiła drogę, a następnie z działki nr ew. 41/2, która również stanowiła drogę.

Decyzją nr 14/2020 r. z 14 grudnia 2004 r. Prezydent m.st. Warszawy zatwierdził podział nieruchomości położonej w Warszawie stanowiącej własność Skarbu Państwa oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr 41 w obrębie 5-05-04 na następujące działki ewidencyjne 41/1 o pow. 124 m² oraz 41/2 pow. 12580 m². Na podstawie tej decyzji

wprowadzono zmiany w ewidencji gruntów i budynków: wykreślono „działka 41 dr”, wpisano „działka 41/1 tereny mieszkaniowe, działka 41/2 drogi”.

Zarząd Dróg Miejskich pismem z dnia 24 kwietnia 2019 r. wskazał, że działka ewidencyjna nr 4/16 z obrębem 5-05-04 położona jest w granicach pasa drogowego ulicy Kruczej - drogi powiatowej nr 5512W. Grunt pod działką nr 41/6, według dokumentacji zarówno graficznej jak i opisowej znajdującej się w archiwum Zarządu Dróg Miejskich znajdował się między innymi w dacie 7 czerwca 2016 r. oraz obecnie w pasie drogowym ulicy Kruczej. Ponadto ulica Krucza została zaliczona do kategorii dróg powiatowych na podstawie art. 103 ustawy z 13 października 1998 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. z 1998 r., Nr 133, poz. 872 ze zm.) stwierdzającej, że dotychczasowe drogi krajowe i wojewódzkie nieujęte w wykazie dróg krajowych i wojewódzkich, stają się z dniem 1.01.1999 r. drogami powiatowymi. Według stanu obecnego ulica Krucza nie zmieniała kategorii. Na podstawie uchwały Nr 205/128/12 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 24.01.2012 r. zmieniającej uchwałę w sprawie nadania numerów dla dróg powiatowych na obszarze Województwa Mazowieckiego ulica Krucza znalazła się w ciągu ulic, którym nadano nr 5512W.

15. Zmiany w ewidencji gruntów i budynków w zakresie oznaczenia użytku gruntowego dla działki nr ewidencyjny 41/6

Działka ewidencyjna nr 41/6 z oznaczeniem użytku gruntowego „B” - tereny mieszkaniowe została ujawniona w operacie ewidencji gruntów i budynków podczas procesu modernizacji ewidencji gruntów i budynków przeprowadzonej dla Dzielnicy Śródmieścia w latach 2005-2007 (operat KEM Ś-E-20/07 z 05.04.2007 r.) w wyniku wydzielenia działek o jednorodnym stanie prawnym z działki ewidencyjnej nr 41/2 z oznaczeniem użytku gruntowego „Dr”- drogi. Natomiast działka nr 41/2 powstał w wyniku podziału działki ewidencyjnej nr 41, która w operacie ewidencji gruntów KEM Ś-E-16/88 z 03.02.1988 r. figurowała jako droga. Zatem, w latach 1988-2007 obszar do którego należała działka nr 41/6 był oznaczony w operacie ewidencyjnym jako „Dr” droga. Wykonawca modernizacji dla działki nr 41/6 użytek „B” - tereny mieszkaniowe dokonał na podstawie wywiadu terenowego.

Aktualizacja danych ewidencyjnych dla działki nr 41/6, w zakresie opisu użytku gruntowego została dokonana z urzędu przez Biuro Geodezji i Kartografii Urzędu m.st. Warszawy w drodze czynności materialno-technicznej, w oparciu o opracowanie geodezyjne przyjęte do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego 10 maja 2018 r., nr P.1465.2018.5774. Wykonanie aktualizacji użytku ww. działki, zgodnie z istniejącym

zagospodarowaniem zlecił Zarząd Dróg Miejskich m. st. Warszawy (pismo z 1.08.2018 r., znak: ZDM-UIE-ZE.0717.557.2018.ASZ). W ramach tej pracy geodeta sporządził dokumentację geodezyjną, w której dla działki nr 41/6 zmienił użytek gruntowy z „B” – tereny mieszkaniowe na „Dr”- drogi. Ww. opracowanie na podstawie art. 24 ust. 2a pkt 1 lit. c ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2020 r. poz. 2052) stanowiło podstawę aktualizacji operatu ewidencyjnego.

Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego przeprowadził czynności wyjaśniająco-kontrolne w związku z zarzutami z 23.09.2019 r. pełnomocnika spółki „A”, dotyczącymi prawidłowości wykonanych prac geodezyjnych zawartych w ww. operacie nr P.1465.2018.3774 oraz wprowadzonych na podstawie tego operatu zmian w bazie danych ewidencji gruntów i budynków m.st. Warszawy. Mazowiecki WINGiK stwierdził, że wykonawca ww. prac zmieniając użytek gruntowy „B” - tereny mieszkaniowe na „dr” - drogi nie dołączył załącznika mapowego z określeniem przebiegu granic pasa drogowego ul. Kruczej w zakresie dz. ew. 41/6. Ponadto Prezydent m.st. Warszawy wprowadził zmiany w ewidencji gruntów i budynków czynnością materialnotechniczną z pominięciem wymaganej wówczas procedury określonej w art. 24 ust. 2b pkt 2 ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne, tj. w drodze decyzji administracyjnej. W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, Mazowiecki WINGiK skierował zalecenia do Prezydenta m.st. Warszawy.

Prezydent m.st. Warszawy decyzją z 31 sierpnia 2020 r. Nr 640/2020 orzekł o aktualizacji ewidencji gruntów i budynków w zakresie działki ewidencyjnej nr 41/6 z obrębem 5-05-04 położonej przy ul. Kruczej polegającej na wpisaniu oznaczenia użytku gruntowego „B-tereny mieszkaniowe” w miejscu obecnie wskazywanego użytku gruntowego „dr drogi” oraz wykreśleniu informacji dodatkowej o treści „droga publiczna: powiatowa -5512W”.

Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego decyzją z 12 sierpnia 2021 r. Nr 124/2021 stwierdził nieważność w całości ww. decyzji Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy nr 640/2020 z dnia 31 sierpnia 2020 roku wydanej w sprawie aktualizacji ewidencji gruntów i budynków w zakresie działki ewidencyjnej nr 41/6, obręb 5-05-04 położonej przy ul. Kruczej na terenie dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy, polegającej na wpisaniu oznaczenia użytku gruntowego „B” (tereny mieszkaniowe) w miejsce obecnie wykazanego użytku gruntowego „dr” (drogi) oraz wykreśleniu informacji dodatkowej o treści „Droga publiczna: powiatowa – 5512 W”. W uzasadnieniu decyzji m.in. wskazano, że z akt sprawy nie wynika, ażeby decyzja Prezydenta m.st. Warszawy została wydana w oparciu o niezbędną dokumentację geodezyjną, umożliwiającą wprowadzenie zmian w ewidencji

gruntów i budynków. Natomiast dane zgromadzone przez organ mnie mogą stanowić podstawy do aktualizacji ewidencji gruntów i budynków w zakresie oznaczenia użytku gruntowego. Wskazano także, że organ również niewłaściwie objął swym orzeczeniem dane, które w świetle wówczas obowiązujących przepisów nie stanowiły danych ewidencyjnych. W tym zakresie organ nadzoru stwierdził, że decyzja została wydana bez podstawy prawnej. Stwierdzono również, że decyzja ta została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

Od powyższej decyzji Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego z 12 sierpnia 2021 r. Nr 124/2021 odwołanie złożyła firma A Sp. z o.o. z siedzibą w W

Główny Geodeta Kraju decyzją z 10 listopada 2021 r. Nr NG-O.025.75.2021.JK umorzył postępowanie odwoławcze od decyzji Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego z 12 sierpnia 2021 r. Nr 124/2021 z uwagi na brak legitymacji prawnej do uczestnictwa w przedmiotowym postępowaniu na prawach strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. po stronie A Sp. z o.o. z siedzibą w W wskazując iż odwołująca się spółka nie była i nie jest właścicielem lub podmiotem, w którego władaniu lub gospodarowaniu znajduje się działka ewidencyjna.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 23 listopada 2022 r. w sprawie sygn.. akt VII SA/Wa 1268/22 oddalił skargę firmy A Sp. z o.o. z siedzibą w W: na decyzję Głównego Geodety Kraju z 10 listopada 2021 r., Nr NG-O-025.75.2021.JK.

16. Indemnizacja.

Przed Ministrem Finansów w sprawie znak: PR3.6400.6.2018.NIW.17 toczyło się postępowanie administracyjne wszczęte na wniosek Prezydenta m.st. Warszawy w sprawie zastosowania ustawy z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych w stosunku do nieruchomości w Warszawie ul. Krucza 5, oznaczonej hip. nr 1757B.

Minister Finansów decyzją z dnia 24 lutego 2020 r., znak PR3.6400.6.2018.NIW.17 umorzył w całości jako bezprzedmiotowe ww. postępowanie administracyjne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w dniu 30 listopada 2020 r. w sprawie sygn. akt I SA/Wa 1253/20 w sprawie ze skargi Skarbu Państwa – Prezydenta m.st. Warszawy przy udziale Prokuratora Prokuratury Regionalnej w Warszawie na decyzję Ministra Finansów z dnia 24 lutego 2020 r. w przedmiocie umorzenia postępowania uchylił zaskarżoną decyzję.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku podniósł, że organ I instancji, nie zebrał i nie zbadał w sposób wyczerpujący materiału dowodowego. W szczególności, oceniając materiał dowodowy, w tym kanadyjskie dokumenty odszkodowawcze, nie zlecił ich tłumaczenia przysięgłego; a tylko wówczas mógł na ich podstawie wyprowadzić wniosek czy dana okoliczność została udowodniona. Wobec czego organ I instancji nieprawidłowo umorzył postępowanie jako bezprzedmiotowe, w sytuacji gdy zobowiązany był do wydania orzeczenia merytorycznego co do istoty sprawy, po ustaleniu czy zachodzą przesłanki warunkujące objęcie przedmiotowej nieruchomości układem indemnizacyjnym.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie sygn. akt I SA/Wa 1253/20 został zaskarżony skargą kasacyjną. Przed Naczelnym Sądem Administracyjnym toczy się postępowanie sygn. akt I OSK 1106/21. Sprawa jest w toku, nie została zakończona.

17. Wniosek Urzędu m.st. Warszawy Biura Spraw Dekretowych o wszczęcie postępowania rozpoznawczego w sprawie.

W dniu 7 września 2022 r. do Komisji, wpłynęło pismo z Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, Biura Spraw Dekretowych, zawierające wykaz decyzji, na mocy których zostało ustanowione prawo użytkowania wieczystego do nieruchomości gruntowych oraz w których doszło do przeniesienia praw i roszczeń wynikających z dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na terenie m. st. Warszawy. W piśmie tym Urząd m. st. Warszawy zwrócił się z prośbą o wszczęcie postępowań w tych sprawach, bądź o uwzględnienie przy ich rozpatrywaniu stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonego w wyrokach z 29 sierpnia 2022 r., sygn. akt I OSK 2034/20, sygn. akt I OSK 2875/20 sygn. akt. I OSK 707/20 oraz sygn. akt I OSK 1717/20. W wykazie tym nie została wskazana konkretnie decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 7 czerwca 2016 r. nr 189/GK/DW/2016 dotycząca działki nr 41/6. Jednakże Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, Biuro Spraw Dekretowych załączyło decyzję nr 77/GK/DW/2016 dotyczącą gruntu położonego przy ulicy Kruczej 5, stanowiącego dawną nieruchomość hipoteczną nr 1757 B, czyli tą samą dawną nieruchomość, będącą własnością tych samych właścicieli hipotecznych, sprzedaną przez tych samych następców prawnych temu samemu beneficjentowi decyzji, co w kontrolowanej decyzji reprivatyzacyjnej nr 189/GK/DW/2016.

18. Zgromadzony materiał dowodowy

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie: akt postępowania dotyczącego reprivatyzacji nieruchomości przy ul. Kruczej 5 zakończonych m.in. decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 7 czerwca 2016 r. nr 189/GK/DW/2016 (kserokopie 7 tomów, 1 segregator); akt postępowań prowadzonych przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie KOC/5095/Go/19; oraz materiałów akt sprawy o sygn. akt KR II R 66/22. 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:

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w wyniku postępowania rozpoznawczego Komisja wydaje decyzję, w której stwierdza nieważność decyzji reprivatyzacyjnej lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a. lub w przepisach szczególnych.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 16 grudnia 2010 r. (sygn. akt I OSK 1706/10; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>) postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji jest odrębnym postępowaniem, którego przedmiotem jest zbadanie czy wystąpiły przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a. oraz że przepis ten zawiera zamknięty katalog takich przesłanek. Zdaniem Sądu wyrażonym w ww. wyroku organ orzekając nie rozstrzyga sprawy zakończonej kontrolowaną decyzją co do jej istoty, ponieważ postępowanie dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji nie może zastępować postępowania odwoławczego lub go powtarzać.

Powszechnie przyjmuje się, że przesłanki stwierdzenia nieważności wymienione są enumeratywnie w art. 156 § 1 k.p.a. Nie są one oparte na uznaniu, a *ich ustalenie musi pociągać za sobą stwierdzenie nieważności*. Wyjątkiem są okoliczności wystąpienia przesłanki z art. 156 § 2 k.p.a., czyli gdy doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne (M. Jaśkowska [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el. 2022, art. 156). O ile oczywiście z przepisów szczególnych nie wynika, że przepisu art. 156 § 2 k.p.a. nie stosuje się, jak to ma miejsce w art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Zatem możliwość podważenia zapadłego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej jest dopuszczalne jedynie w przypadku zaistnienia jednej z kwalifikowanych wad określonych w art. 156 § 1 k.p.a. Usunięcie kwalifikowanych nieprawidłowości, które mogły wystąpić w trakcie trwania procesu administracyjnego, stanowi nadrzędny cel postępowania w

przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji i usprawiedliwia podważenie ogólnej zasady trwałości decyzji administracyjnych zawartej w art. 16 k.p.a.

Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została z rażącym naruszeniem prawa. Pojęcie prawa w zwrocie „rażące naruszenie prawa” powinno być rozumiane szeroko, obejmując swoim zakresem przepisy prawa materialnego, procesowego oraz przepisy o charakterze ustrojowym (zob. J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, 2009, s. 599). W orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjmuje się, że zakresem pojęcia „rażącego naruszenia prawa” obejmuje się zarówno naruszenie norm prawa materialnego, jak i naruszenie norm prawa procesowego (vide wyrok NSA z 1 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 1258/10; wyrok NSA z 12 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1257/13; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. zachodzi wtedy, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią prawa i gdy charakter tego naruszenia powoduje, że owa decyzja nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządny państwa. Nie chodzi tu o błędy w wykładni prawa, ale o niedopuszczalne przekroczenie prawa, w sposób jasny i niedwuznaczny. Rażące naruszenie prawa stanowi zatem kwalifikowaną formę naruszenia prawa. Utożsamianie tego pojęcia z każdym naruszeniem prawa nie jest słuszne.

1. Rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w zw. z art. 28 k.p.a.

Przepisem definiującym pojęcie strony postępowania administracyjnego, w tym również strony postępowania o przyznanie prawa użytkowania wieczystego na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. poz. 279 oraz z 1985 r. poz. 99; dalej: dekret warszawski) jest art. 28 k.p.a. Zgodnie z jego treścią stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Jak przyjęto w orzecznictwie, pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 k.p.a., może być wyprowadzone tylko z przepisów prawa materialnego, czyli z normy prawnej, która stanowi podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku (por. wyrok NSA z 19 stycznia 1995 r., sygn. akt I SA 1326/93). W przypadku spraw dekretowych tego rodzaju regulacją jest art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Stosownie do jego treści: dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i

użytkowanie – użytkownicy gruntu mogą w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną.

Art. 28 k.p.a. nie wypowiada się przy tym wprost na temat skutków różnego rodzaju zdarzeń o charakterze cywilnoprawnym, w tym umów na możliwość przypisania danemu podmiotowi statutu strony postępowania administracyjnego. W ocenie Komisji Naczelny Sąd Administracyjny wydał uchwałę z 30 czerwca 2022 r. (sygn. akt I OPS 1/22), ostatecznie rozstrzygającą to zagadnienie. W orzeczeniu tym wskazano, że „W przestrzeni prawa administracyjnego (...), normy prawne mają charakter bezwzględnie wiążący. Stosunki administracyjnoprawne mają natomiast charakter jednostronny ściśle powiązany z władczymi kompetencjami organów administrujących. W konsekwencji nie może być tu mowy o swobodzie podejmowania czynności prawnych na wzór swobody właściwej prawu prywatnemu. Konsekwencją bezwzględnego wiązania norm prawa administracyjnego jest to, że żadna ze stron stosunku administracyjnoprawnego nie może nigdy modyfikować ani tym bardziej wyłączać normy tego prawa i zachowywać się nawet niesprzecnie z tą normą, ale w sposób ustalony przez samą tę stronę. Strona, jaką jest podmiot usytuowany na zewnątrz systemu administracji publicznej, nie może sama ustalać treści i sposobu swojego zachowania, a powinna się w całości podporządkować prawu (...). Aksjologia prawa administracyjnego potwierdza (...), że źródłem sytuacji prawnych w prawie administracyjnym mogą być wyłącznie normy prawne i jedynie bezpośredni związek interesu indywidualnego z tymi normami pozwala kwalifikować go jako interes prawny. (...) Skutki czynności prawnej dokonanej przez podmioty prawa cywilnego samoistnie nie stanowią źródła interesu prawnego w przestrzeni prawa administracyjnego. Jeśli ustawodawca widzi potrzebę ścisłego wiązania w przestrzeni prawa administracyjnego sytuacji prawnej określonego podmiotu z aktami i czynnościami z zakresu prawa cywilnego, to ustanawia odrębną normę prawną, w której treści bezpośrednio nawiązuje do tych aktów lub czynności.”

W konsekwencji Naczelny Sąd Administracyjny wywodził, że „z samej umowy przelewu, ujętej w art. 509 k.c., której przedmiotem jest wierzytelność odszkodowawcza za odjęcie prawa własności nieruchomości w wyniku zdarzenia lub aktu ze sfery prawa publicznego, nabywcy tej wierzytelności w sprawie o ustalenie odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 u.g.n., nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. Dla uzyskania przymiotu strony, w rozumieniu art. 28 k.p.a., konieczne jest istnienie normy prawa

materialnego, która łączyłaby z faktem zawarcia umowy przelewu wierzytelności skutek w postaci przypisania nabywcy wierzytelności interesu prawnego”.

W orzecznictwie wskazywano również, że nie można wywieść interesu prawnego ze skutków: umowy o wykonanie robót budowlanych związanych z realizacją decyzji o pozwoleniu na budowę (por. wyrok NSA z 25 lutego 1999 r., sygn. akt IV SA 345/97), umowy najmu lokalu mieszkalnego (por. wyrok NSA z 20 września 2006 r., sygn. akt II OSK 837/05) lub innego tytułu obligacyjnego do nieruchomości (por. wyrok NSA z 25 lutego 1999 r., sygn. akt IV SA 345/97). Podkreślono również, że interes prawny charakteryzuje się bezpośredniością, tzn. że jeżeli sprawa dotyczy dwóch lub więcej podmiotów, to interes prawny mają tylko te z nich, których sytuacja prawna wynika wprost z normy prawa materialnego, a nie powstaje za pośrednictwem drugiego podmiotu (por. wyrok NSA z 19 marca 2002 r., sygn. akt IV SA 1132/00 i z 2 kwietnia 2009 r., sygn. akt I OSK 518/08). Nadto w doktrynie stwierdzono, że podstawę interesu prawnego na gruncie prawa administracyjnego nie mogą stanowić: roszczenia cywilnoprawne, statuty, regulaminy, przepisy wewnętrzne i korporacyjne (por. P. Gołaszewski, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 221).

Wyżej opisane poglądy nie znalazły jednak swego odzwierciedlenia przy rozstrzyganiu wniosków o przyznanie prawa użytkowania wieczystego w stosunku do gruntów warszawskich. Przyjęto bowiem, że w omawianym zakresie nie występują jakiegokolwiek ograniczenia, a więc prawa przyznane przez dekret warszawski mogą być zbywane jak typowe roszczenia cywilnoprawne o charakterze majątkowym. Prezydent uznawał nabywców tego rodzaju „roszczeń” za strony postępowania dekretowego w rozumieniu art. 28 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, tj. za następców prawnych dotychczasowych właścicieli gruntu. W efekcie tego wydawano liczne decyzje zwrotowe na rzecz podmiotów, które nie były bezpośrednio pokrzywdzone nacjonalizacją gruntów warszawskich. Jednocześnie proces ten wiązał się z dodatkowymi negatywnymi konsekwencjami społecznymi i ekonomicznymi. Z jednej bowiem strony doszło do znacznego uszczuplenia mienia publicznego pozostającego w dyspozycji Skarbu Państwa i m.st. Warszawa, w szczególności do zmniejszenia liczby posiadanych lokali socjalnych. Z drugiej zaś strony, omawiany proceder często prowadził do: nadmiernych podwyżek czynszów lokatorskich w reprivatyzowanych nieruchomościach, eksmisji lokatorów, a nawet stosowania w stosunku do nich aktów przemocy. Nie jest więc zaskakującym fakt, iż uznawanie praw wynikających z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego za rodzaj roszczeń cywilnoprawnych spotykał się z surową krytyką, zwłaszcza ze strony organizacji społecznych broniących praw lokatorów.

Niemniej jednak należy wskazać, że Prezydent m.st. Warszawy w opinii z 14 września 2015 r., odpowiadając na pismo Trybunału Konstytucyjnego z 5 sierpnia 2015 r. w sprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym sygn. akt Kp 3/15, rozróżniał następców prawnych dawnych właścicieli (spadkobierców) od nabywców roszczeń, ponieważ w swojej opinii wskazał „że obecny stan służy jedynie wąskiej grupie osób zawodowo zajmujących się skupowaniem, odsprzedają i egzekwowaniem roszczeń. W postępowaniach dekretowych coraz częściej zgłaszają się kuratorzy ustanowieni przez sądy dla osób nieznanych z miejsca pobytu, o których istnieniu świadczą jedynie dokumenty pochodzące sprzed 1939 r. lub nabywcy roszczeń dekretowych od pełnomocników osób zamieszkałych od lat za granicą, przez co zwiększa się ryzyko dostania się nieruchomości w ręce osób niebędących następcami prawnymi dawnych właścicieli.” (wyrok TK z dnia 19 lipca 2016 r. sygn. Akt Kp 3/15, k. 12 uzasadnienia).

Na dzień wydawania niniejszej decyzji, w tym zakresie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 29 sierpnia 2022 r. w sprawie sygn. I OSK 2034/20 i I OSK 2875/20. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego *„Przepisy dekretu warszawskiego nie normują (...) skutków prawnych nabycia praw określonych w tym dekrete przez osoby, które zawarły takie umowy (dopisek: umowy nabycia udziałów w prawach i roszczeniach wynikających z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego). Przedmiotem tych umów nie jest bowiem prawo własności gruntu nieruchomości warszawskiej, skoro według art. 1 powołanego dekretu, wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy przeszły na własność gminy m.st. Warszawy (...). Skutki prawne wspomnianych wyżej umów w sferze podmiotowej dla wydania decyzji na podstawie dekretu warszawskiego o przyznaniu praw określonych w tym dekrete należy zatem ocenić przez pryzmat przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, tj. przez pryzmat art. 28, w którym przymiot strony postępowania administracyjnego został oparty przez ustawodawcę na przysługiwaniu interesu prawnego lub obowiązku, którego dotyczy to postępowanie. Należy przy tym odróżnić skutki prawne czynności cywilnoprawnej od podmiotowości w prawie administracyjnym. Nie zawsze bowiem skutki czynności cywilnoprawnej powodują powstanie praw podmiotowych w sferze prawa administracyjnego. Dzieje się tak tylko wtedy, gdy ustawodawca wyraźnie to unormował. (...). Stosunki administracyjnoprawne mają przy tym charakter jednostronny ściśle związany z władczymi kompetencjami organów sprawujących administrację, co w konsekwencji wyklucza swobodę dokonywania czynności prawnych na wzór swobody właściwej prawu cywilnemu. Wyklucza to także możliwość modyfikowania przez strony stosunku administracyjnoprawnego norm kształtujących treść tego stosunku (...). W stosunku*

administracyjnoprawnym żadna z jego stron nie może więc nie tylko modyfikować norm prawnych kształtujących ten stosunek, ale tym bardziej nie może ich wyłączać lub uzależniać ich stosowania od własnej woli. Kształt i skutki prawne stosowania norm prawa administracyjnego nie zależą także od zgodnej woli stron i adresatów tych norm (...). Strony umowy cywilnoprawnej nie mogą oczekiwać, że swoboda zawierania umów i wyrażania w nich swojej woli w sferze prawa cywilnego wywoła takie same skutki prawne w sferze prawa administracyjnego. Prawo administracyjne nie poddaje się bowiem takiej samej modyfikacji w zakresie norm materialnoprawnych, jakim może być poddawane prawo cywilne (...). Źródłem interesu prawnego w prawie administracyjnym nie mogą być zatem różnego rodzaju zdarzenia prawne mieszczące się w sferze stosowania prawa, w konsekwencji czego nie można go wywieść (...) ze skutków czynności prawnych prawa cywilnego, (...) szczególnie w postaci umowy zobowiązaniowej. W przeciwnym razie, bezwzględnie wiążąca norma materialna prawa administracyjnego i jej stosowanie byłoby kształtowane wolą stron (...), co jest nie do pogodzenia z charakterem stosunku administracyjnoprawnego (...). Źródłem sytuacji prawnych w prawie administracyjnym mogą być zatem wyłącznie normy prawne i jedynie bezpośredni związek interesu indywidualnego z tymi normami pozwala kwalifikować go jako interes prawny”.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że „przepisy dekretu warszawskiego nie kreują normy materialnoprawnej przypisującej stronom umowy nabycia praw i roszczeń interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie tego dekretu w celu przyznania praw określonych w tym dekrete. Takiej normy materialnoprawnej, mającej zastosowanie do dekretu warszawskiego, nie kreują także inne akty prawne. Norma taka nie wynika również z przepisów prawa cywilnego. Sama bowiem podstawa cywilnoprawna zawarcia takiej umowy – w kontekście przedstawionej powyżej analizy – nie tworzy interesu prawnego w procedurze administracyjnej prowadzonej na podstawie dekretu warszawskiego. Umowa taka nie może bowiem modyfikować ustawowo określonego podmiotowego zakresu uprawnień unormowanych w dekrete warszawskim, skoro zakres tych uprawnień nie może być wynikiem zgodnych oświadczeń woli stron tej umowy. Przedmiot omawianej umowy nie mieści się również w wartościach chronionych dekretem warszawskim i w celu, któremu ten dekret służył. Skoro bowiem ustawodawca zadeklarował w dekrete zrekompensowanie właścicielom gruntów warszawskich pozbawienie ich prawa własności przyznaniem praw określonych w powołanym dekrete, to podmioty tego uprawnienia nie mogą w wyniku własnej woli zmienić woli prawodawcy i wskazać innego adresata tego uprawnienia”.

W rezultacie Sąd ten stwierdził, że „Uznanie tych umów za skuteczną podstawę, w rozumieniu prawa administracyjnego, do przyznania praw powołaną decyzją osobom wskazanym w tych umowach, jako nabywcom praw i roszczeń, stanowiło zatem rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, określającego podmiotowy zakres przyznania prawa do gruntu nieruchomości warszawskiej, co wyczerpuje przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. także w powiązaniu z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r.”.

Analizując wyżej opisane wyroki, Komisja doszła do przekonania, iż przedstawione w nich wywody są stanowcze, logiczne i wewnętrznie niesprzeczne. Korespondują one z dotychczasowym ogólnym dorobkiem doktryny i orzecznictwa, co potwierdza chociażby odwołanie się do przywołanej już uchwały NSA z 30 czerwca 2022 r. (sygn. akt I OPS 1/22). Znajdują swe potwierdzenie zarówno w literalnej wykładni art. 7 dekretu warszawskiego, który wprost wskazuje, że osobą, na rzecz której można ustanowić prawo użytkowania wieczystego, jest dotychczasowy właściciel gruntu lub jego następcy prawni posiadający grunt. Te grupy podmiotów otrzymały prawo do zgłoszenia wniosku o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym (emfiteuza) lub prawa zabudowy z opłatą symboliczną. Ponieważ celem ustanowienia prawa użytkowania wieczystego jest bowiem wynagrodzenie uprawnionemu, nie zaś osobie trzeciej, negatywnych skutków nacjonalizacji należącej do niego nieruchomości warszawskiej.

Nadto zawarte w tych orzeczeniach wywody odpowiadają charakterowi dekretu warszawskiego. W doktrynie i w orzecznictwie powszechnie się bowiem wskazuje, że jest on aktem prawnym z zakresu prawa publicznego. Logicznym, a wręcz dorozumianym jest więc przyjęcie, że jego art. 7 kreuje prawo podmiotowe o charakterze administracyjnoprawnym, nie zaś roszczenie cywilnoprawne typowe dla aktu prawnego z zakresu prawa prywatnego.

Należy również podkreślić, że analogiczne stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny zajął w orzeczeniach z dnia 29 sierpnia 2022 r. sygn. akt I OSK 707/20 i I OSK 1717/20. Podobne stanowisko NSA zawarło w wyrokach z dnia 7 lutego 2023 r. w sprawach o sygnaturze I OSK 1180/21, I OSK 1444/21, I OSK 1363/21, I OSK 1170/21.

Wyrażony w nich tok rozumowania nie pozostaje również w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), ochrony mienia (art. 64 Konstytucji) i praw słusznie nabytych. Reguły te nie chronią bowiem przypadków, gdy osoba domaga się wobec organów państwowych realizacji korzyści majątkowej, którą uzyskała w sposób sprzeczny z obowiązującym porządkiem prawnym. Co jednak najistotniejsze, wychodzą one naprzeciw oczekiwaniom osób pokrzywdzonych

procesem reprivatyzacyjnym oraz tworzą przeszkodę do dalszego „handlu roszczeniami” i uszczuplenia mienia publicznego. Z tych też powodów, Komisja w pełni podziela wyrażone w nich stanowisko.

Przekładając powyższe na realia niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że trzema umowami sprzedaży: z 10 grudnia 2015 r. (Rep. A I), z 26 stycznia 2016 r. (Rep. A), z 29 stycznia 2016 r. (Rep. A) spadkobiercy dawnych właścicieli nieruchomości, zbyli na rzecz spółki A. sp. z o.o. z siedzibą w W wszelkie prawa i roszczenia wynikające z Dekretu w stosunku do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Kruczej 5, m.in. działki 41/6 pochodzącej w dawnej nieruchomości hip. Nr 1757 B. Na tej podstawie Prezydent m.st. Warszawy niesłusznie uznał nabywcę za następcę prawnego właścicieli hipotecznych, a więc za stronę postępowania dekretowego, pomimo że nie posiadał on w tym zakresie interesu prawnego. W rezultacie tego decyzją z dnia 7 czerwca 2016 r. ustanowiono na rzecz spółki użytkowanie wieczyste przedmiotowej nieruchomości - działki nr ewidencyjny 41/6.

Jednocześnie należy wskazać, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 października 2022 r., w sprawie sygn. akt I OSK 999/21 wypowiedział się w zakresie art. 30 § 4 k.p.a. w zw. art. 7 ust. 1 Dekretu. Wskazano w nim, że „brak spełnienia (...) przesłanek przysługiwania interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 k.p.a., konsekwentnie wyklucza zastosowanie także art. 30 § 4 k.p.a. Przepis ten znajduje bowiem zastosowanie tylko wobec tych osób, którym można przypisać przysługiwanie interesu prawnego lub obowiązku w sposób wynikający z art. 28 k.p.a. Przepis art. 30 § 4 k.p.a. nie stanowi bowiem odrębnej, konkurencyjnej wobec art. 28 k.p.a., podstawy prawnej definiującej przymiot strony w postępowaniu administracyjnym, lecz jest pochodną powołanego art. 28 k.p.a. Omawiany art. 30 § 4 k.p.a. stanowi, że w sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych w razie zbycia prawa lub śmierci strony w toku postępowania na miejsce dotychczasowej strony wstępują jej następcy prawni. W cytowanym przepisie ustawodawca wprost odwołał się do pojęcia strony, którego art. 30 § 4 k.p.a. nie definiuje ze względu na jego zdefiniowane w art. 28 k.p.a. Z tego względu w art. 30 § 4 k.p.a. ustawodawca wskazał na prawo, z którego wynika interes prawny w procedurze administracyjnej. Chodzi więc o takie prawo, z którym ustawodawca związał w istniejącej normie prawa administracyjnego jej oddziaływanie na to prawo. W Dekrecie (...) przyznanie określonych w nim praw nastąpiło na rzecz dotychczasowego właściciela nieruchomości, stąd prawem w rozumieniu art. 30 § 4 k.p.a. jest źródło uprawnienia do uzyskania praw określonych w art. 7 ust. 1 powołanego Dekretu, tj. własność gruntu, która byłemu właścicielowi nie przysługuje już od dnia wejścia w życie tego

Dekretu, dlatego własność ta nie może być przedmiotem zbycia przez byłego właściciela gruntu warszawskiego. Ponadto, w art. 30 § 4 k.p.a. ustawodawca wskazał na następstwo prawne wynikające ze zbycia praw zbywalnych. Tymczasem, w art. 7 ust. 1 Dekretu (...) ustawodawca wyraźnie wskazał na przyznanie określonych praw dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości warszawskiej, które ma dopiero nastąpić stosownym rozstrzygnięciem ze sfery prawa administracyjnego. Przed wydaniem tego rozstrzygnięcia prawa wymienione w Dekrecie (...) jeszcze nie istnieją, dlatego nie są objęte art. 30 § 4 k.p.a. Przed wydaniem wspomnianego rozstrzygnięcia administracyjnego na podstawie art. 7 ust. 1 Dekretu (...) istnieje jedynie uprawnienie ukształtowane podmiotowo powołanym przepisem do tego, aby dopiero właściwy organ administracji przyznał uprawnionej osobie określone prawo. W związku z powyższym, zawarte w sprawie umowy notarialne przeniesienia praw i roszczeń nie legitymowały - w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego oraz w rozumieniu art. 28 kpa (tj. w rozumieniu prawa administracyjnego) - osoby wskazanej w tej umowie, jako nabywcy praw i roszczeń (w rozumieniu prawa cywilnego) do skutecznego ubiegania się o przyznanie prawa użytkowania wieczystego na podstawie dekretu warszawskiego do gruntu nieruchomości warszawskiej określonej w decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z [...] lipca 2014 r. Uznanie tych umów za skuteczną podstawę, w rozumieniu prawa administracyjnego, do przyznania praw powołaną decyzją osobie wskazanej w tych umowach, jako nabywcy praw i roszczeń, stanowiło zatem rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w zw. z art. 28 kpa, określających podmiotowy zakres przyznania prawa do gruntu nieruchomości warszawskiej, co wyczerpuje przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.”

W świetle powyższych ustaleń oraz rozważań prawnych, w opinii Komisji, kontrolowana decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Prezydent m.st. Warszawy niesłusznie uznał nabywcę spółkę A sp. z o.o. z siedzibą w W: za następcę prawnego właścicieli hipotecznych, a więc za stronę postępowania dekretowego, pomimo że nie posiadał on w tym zakresie interesu prawnego. Decyzja ta jest obciążona taką wadą prawną, która uzasadnia stwierdzenie jej nieważności, bowiem wskazana przesłanka wyczerpuje dyspozycję, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

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

2. Ustanowienie użytkowania wieczystego do działki gruntu w granicach pasa drogowego

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych-(Dz.U. z 2022 r. poz. 1693) drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych.

Drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: drogi krajowe; drogi wojewódzkie; drogi powiatowe; drogi gminne (art. 2 ust. 1 ustawy o drogach). Drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa. Drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy (art. 2a ust. 1 i 2 ustawy o drogach).

Organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi (art. 19 ust. 1 ustawy o drogach).

Zarządcami dróg, z zastrzeżeniem ust. 3, 5 i 8, są dla dróg: 1) krajowych - Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad; 2) wojewódzkich - zarząd województwa; 3) powiatowych - zarząd powiatu; 4) gminnych - wójt (burmistrz, prezydent miasta) (art. 19 ust. 2 ustawy o drogach).

W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta (art. 19 ust. 5 ustawy o drogach).

Zarządcą drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 2-4 i ust. 5, może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca (art. 21 ust. 1 ustawy o drogach). Zarząd drogi sprawuje nieodpłatny trwały zarząd gruntami w pasie drogowym (art. 22 ust. 1 ustawy o drogach).

Zgodnie z orzecnictwem sądów powszechnych i sądów administracyjnych drogi publiczne stanowią reges extra commercium czyli rzeczy wyłączone z obrotu handlowego. Własność dróg publicznych nie może być przypisana innym podmiotom niż podmioty publicznoprawne wymienione w art. 2 a ustawy o drogach.

Wyłączenie tych nieruchomości z obrotu ma charakter bezwzględny i oznacza niedopuszczalność przejścia własności na podmiot prywatny. Tylko Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego mogą być właścicielami gruntu przeznaczonego pod drogi

publiczne. W konsekwencji nie można na takich gruntach ustanowić również prawa użytkowania wieczystego. Niedopuszczalność zmiany właściciela publicznego drogi na osobę prywatną wyłącza także możliwość ustanowienia na gruncie zajęтым pod drogę publiczną prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób prywatnych (por. np. wyrok NSA z 27 września 2019 r., I OSK 551/16; wyrok SO w Nowym Sączu z 22 maja 2014 r., III Ca 191/14, wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 lipca 2012 r., sygn. I SA/Wa 117/12).

Działka nr ew. 41/6, wchodziła w skład dawanej nieruchomości hipotecznej. W księdze wieczystej w Dziale I - O – Oznaczenie Nieruchomości jako sposób korzystania wskazany jest wpis „DR – Drogi”, a właścicielem jest Skarb Państwa. Działka znajduje się w trwałym zarządzie Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie. Status drogi publicznej - powiatowej, ul. Krucza uzyskała na podstawie art. 103 ustawy z 13 października 1998 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. z 1998 r., Nr 133, poz. 872 ze zm.) stwierdzającej, że dotychczasowe drogi krajowe i wojewódzkie nieujęte w wykazie dróg krajowych i wojewódzkich, stają się z dniem 1.01.1999 r. drogami powiatowymi. Na podstawie uchwały Nr 205/128/12 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 24.01.2012 r. zmieniającej uchwałę w sprawie nadania numerów dla dróg powiatowych na obszarze Województwa Mazowieckiego ulica Krucza znalazła się w ciągu ulic, którym nadano nr 5512W.

Okoliczności, że działka nr ew. 41/6 wchodzi w część pasa drogowego ul. Kruczej dowodzi ponadto dokument uzyskany przez Prezydenta m.st. Warszawy w postępowaniu dot. aktualizacji ewidencji gruntów i budynków prowadzonym po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej zakończonym decyzją Nr 640/2020. W postępowaniu tym organ dysponował uzyskaną od Zarządu Dróg Miejskich mapą z zaznaczonym przebiegiem pasa drogowego ul. Kruczej w rejonie działki ewidencyjnej nr 41/6 z obrębu 5-05-04. Na mapie działka nr 41/6 znajduje się w pasie drogowym ul. Kruczej.

Treść informacji z ewidencji gruntów i budynków dotyczących działki nr ew. 41/6 wskazuje, że opisy użytku działki we wspomnianej informacji zmieniały się. Obszar w który wchodziła ww. działka w okresie 1988 - 2007 oznaczony był w ewidencji jako droga, następnie od 2007 - 2018 jako tereny mieszkaniowe, po czym od 2018 r. znowu jako droga, natomiast w styczniu 2021 r. jako tereny mieszkaniowe, po czym jesienią tego samego 2021 r. ponownie oznaczony był jako droga.

Działka nr ew. 41/6 w dacie wydania decyzji reprivatyzacyjnej (stan na 31.05.2016 r.) oznaczona była w ewidencji gruntów i budynków symbolem "B", jako tereny mieszkaniowe. Tożsamy rodzaj użytku jest wpisany w wypisie w stanie na 22.01.2021 r. Jednakże zauważyć

trzeba, że wydany później wypis z rejestru gruntów (stan na 24.11.2021 r.) wskazuje już przeznaczenie użytku jako „DR”, co oznacza sklasyfikowanie tego terenu jako droga. Ten właśnie wypis z rejestru gruntów był podstawą dokonania w księdze wieczystej zmiany oznaczenia nieruchomości jako DR, a podkreślić należy, że wpis ten obowiązuje do chwili obecnej. Taki też opis użytku jako droga zawarty został w informacji z ewidencji gruntów dotyczących działek nr ew. 41 oraz nr ew. 41/2 z których wydzielala się przedmiotowa działka nr ew. 41/6. Z powyższego wynika, że organ na przestrzeni lat odmiennie rejestruje klasyfikację rodzaju użytku gruntu działki nr ew. 41/6. Jednakże to nie wpis w ewidencji gruntów i budynków decyduje o przeznaczeniu gruntu. Rejestr ewidencji gruntów ma charakter deklaratoryjny a nie konstytutywny, co oznacza, że nie kształtuje nowego stanu prawnego nieruchomości. Natomiast Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie, jako jednostka budżetowa m.st. Warszawy, w dokumencie z 24 kwietnia 2019 r. wskazał, że grunt przy ul. Kruczej 5, stanowiący działkę ewidencyjną nr 41/6 położony jest i był w dacie wydania decyzji reprivatyzacyjnej w granicach pasa drogowego ulicy Kruczej - drogi powiatowej nr 5512W. Głównym zadaniem Zarządu Dróg Miejskich jest utrzymanie istniejących dróg powiatowych, skoro podmiot ten wykonuje zarząd gruntami w pasie drogowym (art. 21 ustawy o drogach) to wie jakie grunty, jako drogi i w jakim zakresie są w jego zarządzie.

Drogi publiczne traktowane są jako rzeczy o ograniczonym obrocie. Jediną prawnie dopuszczalną formą obrotu jest przenoszenie własności pomiędzy podmiotami, o których mowa w art. 2a ustawy o drogach publicznych. Uprawnione jest zatem twierdzenie, że wyeliminowana została również dopuszczalność zwrotu wywłaszczonych nieruchomości stanowiących drogi publiczne ich byłym właścicielom lub spadkobiercom. Nie ulega bowiem wątpliwości, że zwrot nieruchomości pociąga za sobą skutek w postaci zmiany stosunków własnościowych, co musi być wyłączone, jeśli jedną ze stron jest podmiot nieznajdujący się w katalogu podmiotów, o których mowa w art. 2a ustawy o drogach publicznych (por. wyrok NSA z dnia 2 września 2010 r., I OSK 1438/09).

Artykuł 7 ust. 2 dekretu ustanawia dwie przesłanki, których spełnienie nakazuje gminie uwzględnić wnioski o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego, tj. złożenie wniosku w terminie i zgodność korzystania z gruntu z jego przeznaczeniem wg planu zagospodarowania przestrzennego, jednak nie oznacza to, że spełnienie tych warunków prowadzi będzie w każdym przypadku do ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu. Zdaniem Komisji wykładni ww. przepisu nie można bowiem dokonywać w oderwaniu od pozostałych norm prawnych składających się na obowiązujący w dacie rozstrzygnięcia sprawy system prawa, a

zwłaszcza przepisów wykluczających z powszechnego obrotu prawnego pewne kategorie gruntów.

Mając powyższe na uwadze, Komisja stwierdziła, że ustawiając użytkowanie wieczyste do działki gruntu nr ew. 41/6, Prezydent m.st. Warszawy naruszył bezwzględnie obowiązujący zakaz ustanawiania użytkowania wieczystego w stosunku do dróg publicznych. W ten sposób doszło do rażącego naruszenia art. 1, art. 2 ust. 1, art. 2a ust. 1 i 2 ustawy o drogach.

3. Indemnizacja

Na marginesie zauważyć należy, że w chwili orzekania przez Komisję istnieje w obiegu prawnym nieprawomocna decyzja Ministra Finansów z dnia 24 lutego 2020 r., znak PR3.6400.6.2018.NOIW.17 umarzająca w całości jako bezprzedmiotowe postępowanie administracyjne w przedmiocie zastosowania ustawy z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych (Dz. U. Nr 12, poz. 65, dalej: „ustawa z 1968 r.”) w stosunku do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Kruczej 5, oznaczonej hip. nr 1757 B. Decyzja Ministra Finansów została uchylona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie sygn. akt I SA/Wa 1253/20. Następnie od wyroku WSA została złożona skarga kasacyjna. Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym sygn. akt I OSK 1106/21 nie zostało zakończone.

W niniejszej sprawie w dniu wydania decyzji reprivatyzacyjnej kwestia indemnizacji nie była rozstrzygnięta. Natomiast objęcie nieruchomości skutkami umowy indemnizacyjnej umożliwia wydanie decyzji przez Ministra Finansów stwierdzającej przejście tytułu własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa na podstawie przepisów ustawy z 1968 r. Determinowałoby to rozważenie słuszności ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości przy ul. Kruczej 5. W odniesieniu bowiem do praw i roszczeń do przedmiotowej nieruchomości zaistniałaby sytuacja, w której przyznano by na podstawie przepisów odrębnych rekompensatę za przejście prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, w związku z objęciem nieruchomości układem indemnizacyjnym pomiędzy rządem Polski a rządem innego państwa.

4. Stwierdzenie nieważności decyzji w całości.

Komisja wskazuje, że wydanie decyzji reprivatyzacyjnej na rzecz nabywców praw i roszczeń na podstawie umowy cywilnoprawnej, stanowi rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, określającego podmiotowy zakres przyznania prawa do gruntu nieruchomości

warszawskiej w zw. z art. 28 k.p.a., co wyczerpuje przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., co uzasadnia stwierdzenie nieważności decyzji w całości.

5. Brak nieodwracalnych skutków prawnych.

Kontrolowana decyzja reprivatyzacyjna nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r.

W myśl powołanego przepisu przez nieodwracalne skutki prawne należy rozumieć stan prawny powstały wskutek przeniesienia prawa własności albo prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej na osobę trzecią, o ile nie nastąpiło ono nieodpłatnie lub na rzecz nabywcy działającego w złej wierze, lub zagospodarowania nieruchomości warszawskiej na cele publiczne, o których mowa w art. 6 u.g.n.

Na płaszczyźnie prawa administracyjnego pojęcie „nieodwracalności skutku prawnego” odnosi się do takich następstw decyzji administracyjnej (reprivatyzacyjnej), w których brak jest możliwości odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej jednostki od tej, będącej następstwem decyzji administracyjnej, co wyklucza powrót do stanu poprzedniego (B. Adamiak, Głosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSP 1993, nr 5, poz. 104, P. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego, Warszawa 2017).

Definicja zawarta w art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r. zawiera w sobie dwa elementy, z których jeden konstytuuje zasadę, a drugi wyjątek od niej. Pierwszy określa czynność prawną w postaci przeniesienia własności lub użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej, która co do zasady przesądza o nieodwracalności skutków prawnych. Drugi natomiast statuuje wyjątki od wymienionej zasady. Analiza treści wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, że nie można przyjąć istnienia nieodwracalności skutków prawnych, jeśli nabywca nabył rzecz nieodpłatnie albo nabycie nastąpiło w złej wierze.

W przedmiotowej sprawie Komisja ustaliła, że decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z 7 czerwca 2016 r. numer 189/GK/DW/2016 nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Od momentu wydania decyzji reprivatyzacyjnej nie doszło do przeniesienia prawa użytkowania wieczystego. Organ ustanowił prawo użytkowania wieczystego na rzecz spółki pod firmą A sp. z o.o. z siedzibą w W; , nie została zawarta umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Właścicielem działki nr ewidencyjny 41/6 wpisanym w księdze wieczystej jest Skarb Państwa.

6. Strony postępowania.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o wszczęciu postępowania rozpoznawczego Komisja zawiadamia m.st. Warszawę oraz pozostałe strony postępowania. Jeżeli decyzja reprivatyzacyjna została wydana przez inny organ, stroną postępowania przed Komisją jest ten organ albo inny organ właściwy do rozpoznania sprawy. Z treści cytowanego przepisu wynika, że stroną postępowania rozpoznawczego przed Komisją jest m.st. Warszawa reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy.

Jako strony postępowania przyjęto beneficjenta decyzji reprivatyzacyjnej.

Ponadto z art. 16a ust. 1 w związku z art. 16a ust. 2 ustawy z 9 marca 2017 r. wynika, że Komisja może wszcząć postępowanie w przypadku wniesienia przez prokuratora sprzeciwu od ostatecznej decyzji reprivatyzacyjnej, a w razie wszczęcia postępowania rozpoznawczego w sprawie prokuratorowi służą prawa strony. Z powyższego wynika więc konieczność uznania również w niniejszej sprawie za stronę Prokuratora Regionalnego w Warszawie, który wniósł do Samorządowego Kolegium Odwoławczego sprzeciw od ostatecznej decyzji reprivatyzacyjnej Prezydenta m.st. Warszawy.

7. Konkluzja.

Mając na uwadze powyżej wskazane okoliczności, Komisja orzekła jak na wstępie, na podstawie: art. 29 ust. 1 pkt 3 a zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Przewodniczący Komisji
Sebastian Kaleta



Pouczenie:

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 16 k.p.a.). Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa, za pośrednictwem Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 52 § 1 p.p.s.a., art. 53 § 1 p.p.s.a oraz art. 54 § 1 p.p.s.a). Skarga powinna

czynić zadość wymogom określonym w art. 57 p.p.s.a. Do skargi należy dołączyć jej odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom (w tym dla tut. organu), a ponadto jeżeli w Sądzie nie złożono załączników w oryginale po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych (art. 47 § 1 p.p.s.a.).

2. Wpis od skargi do sądu administracyjnego ma charakter stały i wynosi 200 (dwieście) zł zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 221 poz. 2193, z późn. zm.).

3. W myśl zaś art. 243 § 1 p.p.s.a. stronie może być przyznane – na jej wniosek – prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych. Wniosek o przyznanie prawa pomocy powinien zawierać oświadczenie strony obejmujące dokładne dane o stanie majątkowym i dochodach, a jeżeli wniosek składa osoba fizyczna, ponadto dokładne dane o stanie rodzinnym oraz oświadczenie strony o niezatrudnieniu lub 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.