



Warszawa, 17 maja 2018 r.

Sygn. akt KR III R 4/18

DPA - III - 813-1118

UNP - 180518 - 01692

DECYZJA NR KR III R 4 a / 18

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Patryk Jaki

Członkowie Komisji:

Sebastian Kaleta, Łukasz Kondratko, Robert Kropiwnicki, Paweł Lisiecki, Bartłomiej Opaliński, Paweł Rabiej, Adam Zieliński

po rozpoznaniu w dniu 17 maja 2018 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy w przedmiocie:
decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia _____ r., nr _____

z udziałem stron postępowania: E _____, Ś _____, -P _____, J _____, A _____, P _____, L _____, Ś _____,
Z _____, P _____, A _____, F _____ oraz M _____, S _____, W _____ – reprezentowanego
przez P _____, M _____, S _____, W _____

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz.U. z 2017 r. poz. 718 ze zm.) w związku z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.)

orzeka:

stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia

_____ r., nr _____ [znak: _____] o ustanowieniu
prawa użytkowania wieczystego do niezabudowanego gruntu o powierzchni 425 m²

położonego przy ul. Nieborowskiej 15, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr [] z obrębu [], dla której w Sądzie Rejonowym dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie w VI Wydziale Ksiąg Wieczystych założono księgę wieczystą nr [] .

UZASADNIENIE

I.

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz.U. z 2017 r., poz. 718 ze zm.; dalej: ustawa z dnia 9 marca 2017 r.), postanowieniem z dnia 9 kwietnia 2018 r. wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie o sygn. III R 4/18 dotyczącej decyzji Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia [] r., nr [] [znak:

[]], którą:

- w pkt I ustanowiono na 99 (dziewięćdziesiąt dziewięć) lat prawo użytkowania wieczystego gruntu niezabudowanego o pow. 425 m² położonego przy ul. Nieborowskiej 15, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr [] w obrębie [], dla którego VI Wydział Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa prowadzi księgę wieczystą KW Nr [], na rzecz:

- | | |
|----------|----------------------------------|
| - E Ś P | - co do udziału wynoszącego 3/12 |
| - J A P | - co do udziału wynoszącego 3/12 |
| - L Ś -Z | - co do udziału wynoszącego 3/12 |
| - E M Z | - co do udziału wynoszącego 3/12 |

- w pkt II ustalono „czynsz symboliczny” z tytułu użytkowania wieczystego gruntu opisanego w pkt I w wysokości netto 425 zł (słownie: czterysta dwadzieścia pięć złotych), wskazując, że czynsz ten płatny jest z góry w terminie do dnia 31 marca każdego roku na konto Urzędu Dzielnicy Ochota m.st. Warszawy oraz, że „czynszu symbolicznego” nie pobiera się za rok, w którym zostanie ustanowione umową w formie aktu notarialnego prawo użytkowania wieczystego. Opisane powyżej postanowienie zostało ogłoszone w dniu 9 kwietnia 2018 r. w Biuletynie Informacji Publicznej.

Postanowieniem Komisji z dnia 9 kwietnia 2018 r., sygn. akt III R 4/18, na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., postanowiono zawiadomić właściwe organy

administracji oraz sądy o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego oraz zawiadomiono o wydaniu tego postanowienia poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, co z kolei nastąpiło tego samego dnia.

Pismami z 9 kwietnia 2018 r. zawiadomiono w trybie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. kolejno: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, Naczelny Sąd Administracyjny, Miasto Stołeczne Warszawa reprezentowane przez Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w niniejszej sprawie wraz z pouczeniem o zawieszeniu z mocy prawa postępowań dotyczących decyzji reprivatyzacyjnej albo postępowań o zapłatę odszkodowania lub wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości, albo innych postępowań przed tymi organami lub sądami toczących się na skutek wydania decyzji reprivatyzacyjnej.

W dniu 12 kwietnia 2018 r. wpłynął do Komisji z Departamentu Informatyzacji i Rejestrów Sądowych Ministerstwa Sprawiedliwości odpis zupełny księgi wieczystej o nr: _____, prowadzonej m.in. dla części nieruchomości położonej na obszarze działki ewidencyjnej _____ z obrębu _____.

W dniu 12 kwietnia 2018 r. nadesłano do Komisji z Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie (pismo znak: _____) akta postępowania przed tamtejszym Kolegium, za sygn. J _____.

Przedmiotowe akta dotyczyły postępowania nadzorczego prowadzonego w sprawie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu przy ul. Nieborowskiej 15. Postępowanie zostało zainicjowane wnioskiem Prezydenta m.st. Warszawy o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy Nr _____ z dnia _____ r. (znak: _____). Ponadto, w toku postępowania sprawdzającego prowadzonego do sygn. S 41/17, uzyskano z SKO w Warszawie akta pięciu postępowań prowadzonych przed Kolegium pod sygn. akt _____, _____, _____ i _____, które dotyczyły kolejno: wniosku J _____ P: _____ o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, tj. orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej z dnia _____ r., znak _____, który 29 listopada 2001 r. przekazano Urzędowi Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast; decyzji SKO w Warszawie z dnia 19 października 2006 r. w przedmiocie stwierdzenia, że decyzja administracyjna nr _____ wydana przez Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnicy Warszawa Ochota z dnia _____ r., znak _____, o sprzedaży lokalu nr _____ w budynku położonym przy ul. Nieborowskiej 15 w Warszawie, została wydana z naruszeniem prawa, jednak nie można było

stwierdzić jej nieważności z powodu wywołania przez nią nieodwracalnych skutków prawnych; zażalenia na niezalutwienie sprawy przez Prezydenta m.st. Warszawy w ustawowym terminie dot. nierozpoznania wniosku o przyznanie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Nieborowskiej 15 (ozn. hip. ...).

Z pisma Biura Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 18 października 2017 r. znak: ...; nieruchomość położona w Warszawie przy ul. Nieborowskiej 15, znajduje się w obszarze objętym obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego rejonu Ochota Centrum zatwierdzonym uchwałą Rady m.st. Warszawy, nr LXVI/2058/2009 z dnia 5 listopada 2010 r., który dostępny jest w Biuletynie Informacji Publicznej pod adresem: <http://bip.warszawa.pl/NR/exeres/455CE2BC-BE5D-42C7-A8FC-2BE1977FC025,frameless,htm>.

Postanowieniem z dnia 7 maja 2018 r. Komisja zwróciła się do Społecznej Rady z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia ... r. nr: ... dotyczącej nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Nieborowskiej 15.

Społeczna Rada przy Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich przedstawiła stosowną opinię w dniu 7 maja 2018 r. Zdaniem Społecznej Rady decyzja reprivatyzacja została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Wniosek dekretowy został bowiem złożony po śmierci dotychczasowego właściciela nieruchomości, a zatem organ nie miał podstaw do jego merytorycznego rozpatrzenia.

Na etapie prowadzonego postępowania rozpoznawczego strony postępowania nie zgłosiły żadnych wniosków dowodowych i procesowych.

Komisja ustaliła stan faktyczny w przedmiotowej sprawie na podstawie materiału dowodowego przekazanego przez: Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy (akta miejskie opisane „Nieborowska 15 hip. ...”), Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie (akta o sygnaturach: ...), Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy w Warszawie tj. kopię akt sądowych o sygnaturach ... oraz ... oraz w oparciu o materiały archiwalne przekazane z Archiwum Państwowego (mapy przedmiotowej nieruchomości).

II.

Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje:

1. Opis nieruchomości

Niezabudowana nieruchomość warszawska położona przy ulicy Nieborowskiej 15, którą ujawniono w księdze hipotecznej pod numerem 1____, została objęta działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279; dalej jako: dekret z dnia 26 października 1945 r.). Obecnie na przedmiotową nieruchomość składają się dwie działki ewidencyjne:

- nr _____ stanowiąca grunt zabudowany o powierzchni 248 m² (jak podano w decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr _____ z dnia _____ r.) opisany jako powierzchnia 247 m², widniejący w wyrysie z mapy ewidencyjnej z dnia 13 kwietnia 1983 r., leżąca w obrębie _____, dla której w Sądzie Rejonowym dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie, w VI Wydziale Ksiąg Wieczystych prowadzona jest księga wieczysta pod nr _____,

- nr _____ stanowiąca grunt niezabudowany o powierzchni 425 m² (jak podano w wykazie powierzchni sporządzonej przez Delegaturę BGN w Dzielnicy Ochota Urzędu m.st. Warszawy) opisany jako powierzchnia 369 m², widniejący w wyrysie z mapy ewidencyjnej z dnia 13 kwietnia 1983 r., leżąca w obrębie _____, dla której w Sądzie Rejonowym dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie, w VI Wydziale Ksiąg Wieczystych prowadzona jest księga wieczysta pod nr _____.

2. Pierwotny właściciel nieruchomości

Zgodnie z wpisem w dziale drugim księgi hipotecznej prowadzonej dla nieruchomości oznaczonych numerami _____, _____, _____, _____ w Warszawie, nieruchomość oznaczona dawnym nr hip _____ została przyznana na własność R _____ P _____, vel Pi _____. W dziale czwartym omawianej księgi hipotecznej nie wpisano jakichkolwiek obciążeń nieruchomości. Powyższe informacje Komisja ustaliła na podstawie pozyskanych z Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie kopii księgi hipotecznej prowadzonej dla nieruchomości oznaczonych numerami _____, _____, _____, _____ w Warszawie.

3. Postępowanie na podstawie wniosku dekretowego

3.1. W dniu 29 kwietnia 1948 r. do Zarządu Miejskiego w Mieście Stołecznym Warszawie wpłynął wniosek datowany na 2 marca 1948 r. i opatrzony podpisem R- P (vel P) o przyznanie własności czasowej do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Nieborowskiej 15, nr hip. . Do wniosku został dołączony odpis zaświadczenia z dnia 26 sierpnia 1946 r. Sądu Okręgowego w Warszawie Wydziału Hipotecznego nr ' , z którego wynika, iż „(...) zgodnie ze stanem działów I i II wykazu hipotecznego księgi nieruchomości (...) na dzień 26 sierpnia 1946 r. własność przedmiotowej nieruchomości uregulowana była wpisem jawnym na R- i P- vel P- i (...)”. Nadto do wniosku załączono „Pokwitowanie wpłaty z asygnacji przychodowej Nr. 21950” na kwotę 3.000 zł, w którym wskazano, iż Kasa Zarządu Miejskiego w m.st. Warszawie przyjęła wpłatę od cyt.: „R. P- , b. wł. (tekst niewyraźny) przy ul. Nieborowskiej 15”.

Objęcie wskazanego gruntu w posiadanie przez gminę Miasta Stołecznego 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. 1948 r. nr 6 poz. 43). Objęcie nastąpiło w dniu 19 kwietnia 1948 r., tj. z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym nr 10 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m. st. Warszawy, a zatem termin do składania wniosku upływał z dniem 19 października 1948 r.

Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie orzeczeniem administracyjnym z dnia r. nr odmówiło dotychczasowemu właścicielowi R- P- (vel P) ustanowienia prawa własności czasowej do gruntu przedmiotowej nieruchomości oraz stwierdziło, iż wszystkie budynki znajdujące się na przedmiotowym gruncie przeszły na własność Skarbu Państwa. W uzasadnieniu przedmiotowego rozstrzygnięcia organ wskazał, że korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela nie da się pogodzić z przeznaczeniem terenu, przewidzianym w planie zagospodarowania przestrzennego.

W wyniku rozpatrzenia odwołania złożonego od powyższego orzeczenia przez P- L- Z- P- i Wł- i N- w Warszawie, Ministerstwo Gospodarki Komunalnej decyzją z dnia r., Nr utrzymało w mocy orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia r. Nr , wskazując że zaskarżone orzeczenie jest słuszne i zgodne z przepisami prawa.

Decyzją Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia [redacted] r., znak: [redacted] po rozpoznaniu wniosku: Z [redacted] Ś [redacted] -Z [redacted] (spadkobierczyni po R [redacted] W [redacted] P [redacted] vel P [redacted], J [redacted] P [redacted] reprezentującej L [redacted] Ś [redacted] -Z [redacted] i E [redacted] Ś [redacted] -P [redacted] (spadkobierczyni po Z [redacted] Ś [redacted] -Z [redacted] z domu P [redacted] vel P [redacted]), stwierdzono, że decyzja Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia [redacted] r., Nr [redacted] oraz utrzymane tą decyzją w mocy orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia [redacted] r. Nr [redacted] w określonej w aktach notarialnych części dotyczące sprzedanych lokali nr [redacted] i [redacted] w budynku przy ul. Nieborowskiej 15 (co do działki ewidencyjnej nr [redacted]) oraz udziałów przypadających właścicielom tych lokali w części budynku i jego urządzeniach, które służą do wspólnego użytku ogółu mieszkańców, a także gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste nabywcom tych lokali, została wydana z naruszeniem prawa, a w pozostałej części stwierdził ich nieważność. Organ wyjaśnił, że w aktach sprawy brak jest dokumentów wskazujących na badanie przeznaczenia nieruchomości w obowiązujących planach zagospodarowania przestrzennego. W ocenie Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Ministerstwo Gospodarki Komunalnej decyzją z dnia 12 października 1955 r. oraz Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy orzeczeniem administracyjnym z dnia [redacted] r. odmawiając przyznania prawa własności czasowej do gruntu przedmiotowej nieruchomości, nie przeprowadziło w tym zakresie postępowania wyjaśniającego, czym naruszyło art. 44, art. 75 ust. 1 i 2 oraz art. 92 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym. Uznanie, że teren nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Nieborowskiej 15 został przeznaczony pod społeczną zabudowę mieszkaniową, które to przeznaczenie nie dawało się pogodzić z korzystaniem przez dotychczasowych właścicieli, przy braku jakichkolwiek dokumentów stwierdzających istnienie planów potwierdzających takie przeznaczenie, świadczy również o naruszeniu art. 7 ust. 2 dekretu.

Pismem datowanym na 24 maja 2005 r., następcy prawni Z [redacted] Ś [redacted] -Z [redacted] (siostry R [redacted] P [redacted] vel P [redacted] w osobach: J [redacted] A [redacted] P [redacted] i, L [redacted] Ś [redacted] -Z [redacted] oraz E [redacted] P [redacted] z d. Ś [redacted] Z [redacted] J, złożyli do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie zażalenie na niezakończoną sprawę w terminie. W uzasadnieniu zażalenia wskazano, że po wydaniu decyzji z dnia 26 kwietnia 2002 r. przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, ww. organ przekazał Prezydentowi Miasta Stołecznego Warszawy wniosek z dnia 29 kwietnia 1948r. o przyznanie użytkowania wieczystego do nieruchomości gruntowej przy ul. Nieborowskiej wraz z aktami

sprawy. Pomimo upływu ponad 2,5 roku od przekazania sprawy, Prezydent m.st. Warszawy nie rozpoznał wniosku dekretowego.

Postanowieniem z dnia [redacted] 2005 r., znak [redacted], Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie uznało zażalenie za zasadne i wyznaczyło dodatkowy termin załatwienia sprawy do dnia 15 października 2005 r.

W skierowanym do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie piśmie z dnia 20 października 2005 r. Prezydent m.st. Warszawy wyjaśnił, iż postanowieniem z 13 lipca 2005 r. zarządzone odtworzyć zaginione akta własnościowe nieruchomości położonej przy ul. Nieborowskiej 15.

Pismem z dnia 21 sierpnia 2006 r. [redacted] P [redacted] L [redacted] S [redacted] [redacted]-Z [redacted], oraz E [redacted] P [redacted] z d. S [redacted] [redacted]-Z [redacted], reprezentowane przez adw. W [redacted] T [redacted], wniosły skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na bezczynność Prezydenta m.st. Warszawy w przedmiocie rozpoznania wniosku o przyznanie prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości przy ul. Nieborowskiej 15.

Wyrokiem z dnia [redacted] r., sygn. [redacted], Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zobowiązał Prezydenta m.st. Warszawy do wydania orzeczenia w przedmiocie prawa użytkowania wieczystego do przedmiotowej nieruchomości w terminie dwóch miesięcy od daty otrzymania prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy. W uzasadnieniu orzeczenia sąd wskazał, że Prezydent m.st. Warszawy od zwrotu akt do dnia wniesienia zażalenia na nieterminowe załatwienie sprawy, nie podejmował jakiegokolwiek czynności zmierzającej do rozstrzygnięcia sprawy objętej wnioskiem o ustanowienie użytkowania wieczystego. Nadto sąd zauważył, iż Prezydent m.st. Warszawy nie informował strony o przyczynach niezakończenia w terminie sprawy oraz nie wskazywał kiedy postępowanie zostanie zakończone, oraz że nie rozstrzygnął sprawy również w wyznaczonym przez Kolegium dodatkowym terminie (*tak: orzeczenia.nsa.gov.pl*).

Decyzją z dnia [redacted] r., Nr [redacted] Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy cyt.: „po rozpatrzeniu wniosku z dnia 29 kwietnia 1948 r. złożonego przez J [redacted] P [redacted], następcę prawnego poprzedniego właściciela hipotecznego o przyznanie prawa własności czasowej (obecnie prawa użytkowania wieczystego) do gruntu o pow. 672,34 m² położonego przy ul. Nieborowskiej 15, oznaczonego hip. [redacted]” orzekł:

- I. o ustanowieniu na 99 (dziewięćdziesiąt dziewięć) lat prawa użytkowania wieczystego gruntu niezabudowanego o pow. 425 m² położonego przy ul. Nieborowskiej 15, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr [redacted] w obrębie [redacted], dla którego VI Wydział Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego dla [redacted]

Warszawy-Mokotowa prowadzi księgę wieczystą KW Nr _____, na rzecz:

- E. Ś. _____ -F_____ - co do udziału wynoszącego 3/12
- J. A. i P. _____ - co do udziału wynoszącego 3/12
- L. Ś. _____ -Z:_____ - co do udziału wynoszącego 3/12
- E. M. Z. _____ - co do udziału wynoszącego 3/12

- II. ustalił „czynsz symboliczny” z tytułu użytkowania wieczystego gruntu opisanego w pkt I w wysokości netto 425 (słownie: czterysta dwadzieścia pięć złotych), wskazując, że czynsz ten płatny jest z góry w terminie do dnia 31 marca każdego roku na konto Urzędu Dzielnicy Ochota m.st. Warszawy, oraz wskazując, że „czynszu symbolicznego” nie pobiera się za rok, w którym zostanie ustanowione umową w formie aktu notarialnego prawo użytkowania wieczystego.

W uzasadnieniu przedmiotowej decyzji organ wskazał, że nieruchomość położona w Warszawie przy ul. Nieborowskiej 15 ozn. nr hip. 1 _____ stała się z dniem 21 listopada 1945 r., tzn. z dniem wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r., własnością gminy m. st. Warszawy, a od 1950 r., z chwilą likwidacji gmin, własnością Skarbu Państwa. Powyższa nieruchomość składa się obecnie z następujących działek ewidencyjnych w obrębie _____: nr _____ o pow. 248 m² uregulowanej w KW Nr _____ oraz nr _____ o pow. 425 m² uregulowanej w KW Nr _____. Nieruchomość ta stała się z dniem 27 maja 1990 r. własnością Dzielnicy Gminy Warszawa-Ochota, co zostało potwierdzone decyzjami Wojewody Warszawskiego: nr _____ z dnia _____ r. (dz. ew. nr _____), nr _____ z dnia _____ r. (dz. ew. nr _____). Prezydent zaznaczył, że nieruchomość ta na datę wydania opisywanej decyzji stanowiła, na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 41, poz. 361 ze zm.), własność miasta stołecznego Warszawy. W dalszej części rozważań organ wyjaśnił, że zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. dotychczasowi właściciele lub ich następcy prawni, będący w posiadaniu gruntu, względnie osoby prawa ich reprezentujące - uprawnieni byli do złożenia, w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę, do złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Gmina miała obowiązek uwzględnienia wniosków, jeżeli korzystanie z gruntów przez dotychczasowych właścicieli lub ich następców prawnych dało się pogodzić z przeznaczeniem tych gruntów określonym w planie zabudowania. Objęcie przez gminę Miasta Stołecznego Warszawa nieruchomości nastąpiło w dniu 19 kwietnia 1948

r., tj. z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym nr 10 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m. st. Warszawy, więc termin do składania wniosku upłynął z dniem 19 października 1948 r. W treści omawiane decyzji podano również, że: *Wniosek o ustanowienie prawa własności czasowej do ww. nieruchomości został złożony przez jej właściciela w dniu 29 kwietnia 1948 r., czyli w terminie określonym przez art. 7 ust. 1 dekretu.*

Prezydent m.st. Warszawy rozpoznając ww. wniosek ustalił, że zgodnie z zaświadczeniem Wydziału Hipotecznego Sądu Okręgowego w Warszawie nr 9 z dnia 1948 r. tytuł własności przedmiotowej nieruchomości uregulowany był na R. P. vel P. Następcstwo prawne po R. P. vel P. Prezydent m.st. Warszawy ustalił w oparciu o:

1. postanowienie Sądu Powiatowego dla m. st. Warszawy z dnia 1948 r. sygn. akt 1948, zgodnie z którym spadek po R. P. W. P. nabyli: H. E. P. w 2/8 częściach oraz Z. Ś. -Z. i J. P. po 3/8 części każde z nich;
2. postanowienie Sądu Powiatowego dla m.st. Warszawy z dnia 1948 / r. sygn. akt 1948, zgodnie z którym spadek po H. El. P. nabyli Z. Ś. -Z. i J. P. po 1/2 części każde z nich;
3. postanowienie Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z dnia 2 1948 sygn. akt 1948, zgodnie z którym spadek po J. P. nabyli Z. Ś. -Z. i E. El. Pahl po 1/2 części każda z nich;
4. postanowienie Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy z dnia 1948 r. sygn. akt 1948, zgodnie z którym spadek po El. E. P. nabyła E. M. Z. ;
5. postanowienie Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy z dnia 2 1948 r. sygn. akt 1948, zgodnie z którym spadek po Z. Ś. -Z. nabyły J. A. P. ; L. Ś. -Z. i E. Ś. -P. po 1/3 części każda z nich.

W końcowej części decyzji Prezydent m.st. Warszawy wskazał, że zgodnie z uchwałą nr LXXXII/2746/2006 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 10 października 2006 r. w sprawie studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego m. st. Warszawy przedmiotowy grunt znajdował się w strefie M1 – tereny o przewadze zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. Dla tych terenów ustala się priorytet lokalizowania funkcji mieszkaniowej i niezbędnych inwestycji celu publicznego z zakresu infrastruktury społecznej. Dopuszcza się lokalizowanie funkcji usługowej, z zaleceniem, by udział tej funkcji

kształtował się do 40% powierzchni zabudowy w terenie. W związku z powyższym, w stosunku do gruntu opisanego przedmiotowej decyzji spełniony był warunek określony w art. 7 ust. 2 dekretu: „korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania”. Z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu o którym mowa w pkt I ustalono czynsz symboliczny w wysokości netto 425 zł. Czynsz ten płatny miał być z góry w terminie do dnia 31 marca każdego roku na konto Dzielnicy Ochota Urzędu m. st. Warszawy.

3.2. Wnioskiem z dnia r. znak: Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy, zwrócił się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie o stwierdzenie nieważności własnej decyzji z dnia r., nr o ustanowieniu użytkowania wieczystego. W uzasadnieniu swego wniosku podniósł, że zgodnie z treścią postanowienia Sądu Rejonowego dla Miasta Stołecznego Warszawy z dnia r., sygn. R W P zmarł r. Zachowana przy tym w aktach sprawy dokumentacja nie wskazuje na udział J P przy składaniu wniosku. Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy przyznał także, że nie jest jasne dlaczego uznał, że wniosek został złożony przez J P

III.

1. Po rozpatrzeniu materiału dowodowego Komisja zważyła, co następuje:

1.1. W ocenie Komisji decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r. powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego ze skutkiem ex tunc (tj. z mocą wsteczną) jako wydana bez podstawy prawnej i z rażącym naruszeniem prawa. Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.; dalej: k.p.a.), znajdującym odpowiednie zastosowanie w niniejszej sprawie, wydanie decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, jako kwalifikowana wada prawna, stanowi przesłankę stwierdzenia nieważności kontrolowanej decyzji.

1.2. Jak wynika wprost z art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. postępowanie w przedmiocie przyznania dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy (obecnie: użytkowania wieczystego) z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną mogło być wszczęte jedynie na wniosek dotychczasowego właściciela gruntu, jego następców prawnych, będących przy tym w posiadaniu gruntu bądź

też osób prawa jego reprezentujących, a także użytkowników gruntu jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie, którzy w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę winni byli zgłosić przepisany prawem wniosek.

Komisja ustaliła, że złożony w sprawie wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Nieborowskiej 15, zawierający podpis na nazwisko „R. P.” wpłynął do organu w dniu r., to jest po śmierci wnioskodawcy, który zmarł w dniu

1.3. Prezydent m.st. Warszawy decyzją z dnia, nr ustanowił prawo użytkowania wieczystego do nieruchomości, wskazując w komparycji swojej decyzji, że powyższe następuje *po rozpatrzeniu wniosku z dnia złożonego przez J. P.* Nadto w rubrum decyzji wskazano, iż wymieniony wnioskodawca (J. P.) jest następcą prawnym poprzedniego właściciela hipotecznego.

Zauważyć należy, że w aktach przedmiotowej sprawy nie ma wniosku pochodzącego od J. P.). Co więcej, analiza akt sprawy wskazuje jasno, że nie ma również żadnych dowodów wskazujących na to, by to J. P. złożył wniosek dekretowy R. P. (.....) działając jako jego następca prawny.

Samo fizyczne dostarczenie pisma do siedziby organu, czy też złożenie pisma w placówce oddawczej, nie oznacza, iż osoba, która to uczyniła, skutecznie złożyła wniosek. W aktach postępowania administracyjnego brak jest jakiegokolwiek dokumentu wskazującego na to, że wniosek, w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu, został złożony przez J. P. Nie ma także żadnego dowodu aby domniemywać, że ewentualne doręczenie wniosku przez J. P. było wyrażeniem woli następcy prawnego, zmierzającego do zachowania prawa posiadania przedmiotowej nieruchomości.

Ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika, że dopiero w dniu
∴ Sąd Powiatowy dla m.st. Warszawy, postanowieniem o sygnaturze akt po rozpoznaniu we wskazanej dacie na posiedzeniu jawnym sprawy z wniosku H. E. P. o stwierdzenie praw do spadku, stwierdził, że prawa do spadku po R. W. P. synu F. i H. E. z domu W. nabyli: jego matka H. E. P. w 2/8 częściach spadku oraz rodzeństwo zmarłego: Z. Ś. z domu P. i J. i po 3/8 częściach spadku każde (k. 38 akt własnościowych).

1.4. Wniosek dekretowy datowany na, zawiera wyłącznie podpis na nazwisko „R. P.”. W świetle materiału procesowego będącego podstawą decyzji

Prezydenta m.st. Warszawy nr _____, brak jest podstaw do przyjęcia, iż wniosek dekretowy został złożony przez Jerzego Pahlę.

Z akt własnościowych przedmiotowej sprawy wynika, że orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia _____ r., którym odmówiono R _____ P _____ (_____) prawa własności czasowej do nieruchomości położonej przy ul. Nieborowskiej 15, ekspediowane do autora wniosku, zostało zwrócone do organu w dniu _____ z adnotacją doręczyciela na kopercie: „P _____ ! nie żyje 39 VI 55 r.” Gdyby zatem przyjąć, że adresatem orzeczenia miał być _____, to korespondencja byłaby zapewne kierowana do _____ nie zaś do _____. Prezydent m.st. Warszawy całkowicie zignorował powyższą okoliczność.

1.5. Wniosek dekretowy _____ (_____) nie mógł zostać przez niego skutecznie złożony w dniu _____ r., bowiem jak wynika z poczynionych ustaleń, _____ (_____) zmarł w dniu _____ r. Utrata zdolności prawnej wnioskodawcy na skutek jego śmierci oznacza, że nie było podstaw do uwzględnienia wniosku. Zgodnie z art. 30 § 1 k.p.a. zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych stron ocenia się według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Z art. 8 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.; dalej: k.c.) wynika natomiast, że zdolność prawną ma każdy człowiek od chwili urodzenia do chwili śmierci. Podobna regulacja obowiązywała w chwili orzekania przez Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy. Zgodnie z art. 10 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. z 1928 r. nr 36, poz. 341; dalej: Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym), zdolność prawną i zdolność do działań prawnych osób zainteresowanych oceniała władza według prawa cywilnego, o ile przepisy administracyjne w poszczególnych wypadkach nie stanowiły inaczej. Z art. 2 § 1 obowiązującego wówczas dekretu z dnia 29 sierpnia 1945 r. Prawo osobowe (Dz.U. z 1945 r. Nr 40, poz. 223) wynikało natomiast – podobnie jak na gruncie obowiązującego aktualnie k.c., że zdolność prawna rozpoczyna się z chwilą urodzenia i kończy wraz ze śmiercią osoby fizycznej. W związku z tym, zarówno w chwili rozstrzygnięcia przez Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy, jak i w czasie wydawania decyzji przez Prezydenta m.st. Warszawy śmierć osoby fizycznej oznaczała, że nie posiadała ona zdolności prawnej.

Równocześnie w aktach sprawy nie ma wniosku pochodzącego od _____, bądź też protokołu zgłoszenia żądania ustanowienia własności czasowej przez _____

ani jego podpisu, ani też wskazania na wniosku jego nazwiska. Z kolei pokwitowanie wpłaty, jak już wskazano, zawiera wyłącznie dane I. ().

Stwierdzić zatem należy, że wniosek dekretowy, który został przez Prezydenta m.st. Warszawy pozytywnie rozpatrzony w efekcie czego została wydana decyzja o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego, nie pochodził ani od dotychczasowego właściciela gruntu, ani jego następców prawnych będących w posiadaniu gruntu, ani też osoby prawa jego reprezentujące. Nie pochodził zatem od żadnego z podmiotów uprawnionych do jego złożenia, o jakich mowa w art. 7 ust. 1 dekretu. W tej sytuacji brak było podstaw do merytorycznego rozpoznania wniosku. Prowadzenie postępowania było zatem z przyczyn formalnych niedopuszczalne.

1.6. Z regulacji zawartej w art. 61 § 1 k.p.a. wynika, że postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Z kolei przepis § 2 omawianego artykułu wprost stanowi, iż *organ administracji publicznej może ze względu na szczególnie ważny interes strony wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony*, przy czym niezbędnym jest uzyskanie na to zgody strony w toku postępowania. W braku takiej zgody, organ zobligowany jest postępowanie umorzyć.

Powołany przepis przewiduje zatem dwa sposoby wszczęcia ogólnego postępowania administracyjnego (na wniosek i z urzędu). W obu przypadkach czynności skutkujące wszczęciem postępowania powinny być podjęte przez podmioty uprawnione i powinny odpowiadać określonym w przepisach wymaganiom. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w orzeczeniu z dnia 26 lutego 2009 r., I OSK 554/08 (w: SIP Lex nr 518252), niedopuszczalne jest mieszanie trybów postępowania, tj. traktowanie postępowania wszczętego na wniosek tak, jak postępowania wszczętego z urzędu.

Procedurę wszczęcia postępowania administracyjnego zasadniczo określają przepisy prawa procesowego. W chwili złożenia wniosku dekretowego do Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy obowiązywało Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym, które określało sposób procedowania przez organ. Dodatkowo, zastosowanie znajdował art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r., z którego wynika wprost, że postępowanie dekretowe może być wszczęte wyłącznie na wniosek. Po stwierdzeniu nieważności decyzji Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z () oraz utrzymanego tą decyzją w mocy orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 24 czerwca 1955 r.

zaistniała konieczność wydania ponownego rozstrzygnięcia dotyczącego wniosku dekretowego. W chwili procedowania przez Prezydenta m.st.

Warszawy obowiązywały jednak nowe przepisy proceduralne, tj. k.p.a., na podstawie art. 195 i 196 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168) w pierwotnym brzmieniu.

W tym przypadku wniosek strony, a zatem osoby posiadającej legitymację procesową w rozumieniu przepisu art. 28 k.p.a., jest warunkiem *sine qua non* wszczęcia postępowania administracyjnego. Nie istnieje zatem możliwość wszczęcia postępowania administracyjnego, gdy żądanie takowe złożone zostało przez oczywiście nieuprawniony podmiot. Jak podkreśla się w doktrynie, postępowanie wszczęte w takim przypadku jest od początku nieważne (tak: Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Komentarz*, s. 192).

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z r., sygn. akt (.....) wskazano, że „po wniesieniu przez osobę fizyczną żądania wszczęcia określonego postępowania administracyjnego, obowiązkiem organu administracji publicznej jest dokonanie oceny formalnej i procesowej wniesionego podania. Przez ocenę formalną należy rozumieć sprawdzenie, czy podanie odpowiada wymaganiom formalnym dla tego rodzaju pisma (art. 63 § 1 k.p.a.) Natomiast przez ocenę procesową, należy rozumieć stwierdzenie istnienia przesłanek koniecznych do wszczęcia postępowania (art. 1 pkt 1 i art. 28 k.p.a.), w tym także ustalenie zdolności organu do prowadzenia postępowania w tej sprawie i wydania stosownej decyzji (art. 19 i 27 k.p.a.)”.

Badając przedmiotową sprawę Komisja stwierdziła, że Prezydent m.st. Warszawy nie przeprowadził oceny procesowej wniosku dekretoowego, do czego był zobowiązany w pierwszej kolejności. W efekcie doszło do sytuacji, w której postępowanie, które mogło być prowadzone wyłącznie na wniosek, było prowadzone przez Prezydenta m.st. Warszawy z urzędu, do czego organ nie miał podstaw.

2. Wydanie decyzji bez podstawy prawnej i z rażącym naruszeniem prawa jako przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji

2.1. Postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji jest nadzwyczajnym trybem postępowania umożliwiającym wzruszenie ostatecznej decyzji administracyjnej. Możliwość podważenia zapadłego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej jest dopuszczalna 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. Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. uprawnienia do stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej przysługują również Komisji w przypadku stwierdzenia, że zachodzą przesłanki określone w art. 156 k.p.a. lub w przepisach szczególnych.

Zgodnie z jednolitym i utrwalonym orzecznictwem sądowym postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji jest odrębnym postępowaniem, którego przedmiotem jest wyłącznie badanie zaistnienia przesłanek określonych w art. 156 § 1 k.p.a. Organ orzekający nie jest natomiast władny rozstrzygnąć sprawy zakończonej kontrolowaną decyzją co do jej istoty, gdyż postępowanie dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji nie może zastępować postępowania odwoławczego lub go powtarzać (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 czerwca 2003 r. sygn. akt I OSK 1706/10 dostępne na: <http://cbois.nsa.gov.pl>). Celem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności nie jest bowiem merytoryczne, ponowne rozstrzygnięcie sprawy w jej całokształcie, lecz przeprowadzenie weryfikacji ostatecznej decyzji z jednego tylko punktu widzenia, mianowicie, czy decyzja jest dotknięta jedną z wad kwalifikowanych wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. pkt 1-7 k.p.a. Jak wskazuje T. Kielkowski (Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz pod. red. naukową H. Knysiak-Molczyk, wyd. Wolters Kluwer, W-wa 2015, kom. do art. 156 ustawy), decyzja przewidziana w art. 158 § 1 k.p.a. jest decyzją wydaną w sprawie administracyjnej, chociaż sprawy tej nie rozstrzyga. Dla oceny przyczyn stwierdzenia nieważności decyzji punktem odniesienia jest stan faktyczny i prawny z chwili jej podjęcia. W toku postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji organy badają, czy w sprawie istnieją przesłanki do jej wzruszenia, enumeratywnie wymienione w przepisie art. 156 § 1 pkt 1-7 k.p.a., przy czym pozytywne przesłanki stwierdzenia nieważności nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej, a powinny być interpretowane dosłownie lub nawet ścieśniająco, ponieważ przepis ten ma charakter wyjątkowy. Postępowanie jest więc ograniczone do weryfikacji samej decyzji administracyjnej, a ewentualne wady stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji muszą tkwić w samej decyzji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 stycznia 2014 r. sygn. akt II GSK 1617/12 dostępny: cbois.nsa.gov.pl).

2.2. Zgodnie z brzmieniem art. 6 k.p.a. który określa ogólną zasadę praworządności w postępowaniu administracyjnym, organy administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa. Oznacza to, że przepisy prawa (ustawy i wydane na podstawie ustaw, w celu ich wykonania, przepisy wykonawcze) decydują o tym, kiedy organ administracji państwowej wydaje decyzję administracyjną. Wydanie decyzji na podstawie błędnych

ustaleń, co do obowiązywania normy prawnej, uprawniającej do działania w takiej formie, powoduje, że decyzja wydana jest bez podstawy prawnej, a zatem obarczona jest wadą, o jakiej mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

W orzecznictwie jak i w doktrynie na gruncie powyższej regulacji prezentowane jest jednolite stanowisko, co do rozumienia pojęcia "decyzja wydana bez podstawy prawnej". Brak podstawy prawnej do wydania decyzji administracyjnej w indywidualnej sprawie ma miejsce w sytuacji, gdy: 1) obowiązek, uprawnienie lub inny skutek prawny powstaje z mocy samego prawa, 2) prawo nie wymaga określenia albo ustalenia praw w drodze decyzji, 3) brak przepisu prawnego powszechnie obowiązującego, który stanowiłby podstawę załatwienia sprawy (por. J. Borkowski w: B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz, 9 wydanie, Wyd. C.H. Beck 2008 s.756). Inaczej rzecz ujmując, brak podstawy prawnej do wydania decyzji zachodzi w sytuacji, gdy albo nie ma przepisu prawnego, który umocowuje administrację publiczną do działania, albo też przepis jest, lecz nie spełnia wymagań podstawy prawnej działania administracji polegającego na wydawaniu decyzji administracyjnych i postanowień rozumianych jako indywidualne akty administracyjne zewnętrzne (tak J. Borkowski, op.cit). Pojęcie decyzji wydanej "bez podstawy prawnej" oznacza zatem decyzję, która została wydana w sytuacji, gdy w przepisach prawa powszechnie obowiązującego brak było właściwej materialnej lub formalnej podstawy do dokonania rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej. Dotyczy to przypadku, w którym organ prowadzący postępowanie, mimo niedysponowania podstawą prawną do rozstrzygania danej kwestii w drodze decyzji, wydaje decyzję administracyjną na podstawie art. 104 § 1 k.p.a.

Zaprezentowane stanowisko jest utrwalone w orzecznictwie sądownoadministracyjnym (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 6 lutego 2013 r., II OSK 1860/11; 11 lutego 2015 r., II GSK 2318/13, Lex 1658021; 9 października 2013 r., II OSK 209/13, Lex 1588207; 11 marca 2014 r. sygn. akt II FSK 879/13, <http://cbois.nsa.gov.pl>; 29 stycznia 2010 r. sygn. akt I FSK 1952/08, <http://cbois.nsa.gov.pl>).

2.3. Ze zgromadzonych przez Komisję akt postępowania administracyjnego wynika w sposób niewątpliwy, że organ orzekający rozpoznał wniosek dekretowy od podmiotu nie posiadającego zdolności prawnej, który został złożony po śmierci dotychczasowego właściciela nieruchomości R. _____, Prezydent m.st. Warszawy przyjął całkowicie bezpodstawnie, że jest to wniosek złożony przez J. _____ (_____, jako następcę prawnego J. _____).

Przepis art. 61 § 1 k.p.a., wyznaczający zasady wszczęcia postępowania administracyjnego, ma charakter prawnoprocesowy. W zakresie wniosków dekretowych, ustawodawca przyjął zasadę dyspozycyjności stron, z której wynika, iż brak takowego uniemożliwiał procedowanie w sprawie.

Analiza akt sprawy dokonana przez Komisję wskazuje, że Prezydent m.st. Warszawy dążył do merytorycznego rozpoznania sprawy wbrew wszelkim obowiązującym regulacjom i z całkowitym pominięciem okoliczności w jakich wniosek dekretowy został złożony, bądź nadesłany do siedziby ówczesnych władz zarządzających m.st. Warszawą. Prezydent m.st. Warszawy w żadnym momencie uzasadnienia decyzji z dnia Nr zwrócił uwagi na okoliczność, która wynikała wprost z posiadanych przezeń akt własnościowych, a mianowicie, iż korespondencja zawierająca decyzję Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z r. powróciła z adnotacją doręczyciela „.....”.

Skoro bowiem w aktach sprawy znajduje się jedynie wniosek pochodzący od osoby zmarłej, który nie mógł wywołać żadnych skutków prawnych, a równocześnie brak jest wniosku pochodzącego od Jerzego Pahla (vel P.), przyjęć należy, że organ wszczął i prowadził postępowanie (które może być wszczęte jedynie na wniosek) bez wniosku uprawnionego podmiotu, co w konsekwencji doprowadziło do wydania decyzji przez Prezydent m.st. Warszawy bez podstawy prawnej.

Ponadto, doszło do rażącego naruszenia prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., tj. art. 61 § 1 i 2 k.p.a. poprzez prowadzenie postępowania z wniosku „złożonego przez Jerzego Pahla” w sytuacji, gdy wniosek taki nie został przez niego złożony i w konsekwencji wydania decyzji reprivatyzacyjnej. Zgodnie z art. 61 § 2 organ administracji publicznej może ze względu na szczególnie ważny interes strony wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. Organ obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie nieuzyskania zgody - postępowanie umorzyć. W niniejszej sprawie organ nie działał na podstawie wniosku Jerzego Pahla, a ponadto w toku postępowania nie uzyskał jego zgody na prowadzenie postępowania. Jednocześnie nie zachodził szczególnie ważny interes strony przemawiający za wszczęciem postępowania z urzędu. 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 „rażące naruszenie prawa”

obejmuje się nie tylko naruszenie norm prawa materialnego, ale i naruszenie norm prawa procesowego (*vide* wyrok NSA z dnia 1 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 1258/10; wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1257/13, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Powyższa konstatacja w ocenie komisji musi skutkować stwierdzeniem nieważności kontrolowanej decyzji.

IV.

1. Podstawy stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej

1.1. W ocenie Komisji koniecznym jest stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia _____ r. nr _____ w całości z powodu wystąpienia przesłanki wydania decyzji bez podstawy prawnej i z rażącym 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 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego lub w przepisach szczególnych, albo
- 4) w razie, gdy decyzja reprivatyzacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne, stwierdza wydanie tej decyzji z naruszeniem prawa i wskazuje okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić, albo
- 5) umarza postępowanie rozpoznawcze, albo
- 6) rozpoznaje wniosek, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu.

Z kolei przepis ust. 2 i 3 omawianego artykułu precyzuje, iż wydając decyzję, o której mowa w ust. 1 pkt 3, Komisja wskazuje okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Zapatrywania prawne i wskazania Komisji co do dalszego postępowania są wiążące dla organu, któremu przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia oraz, iż wydając decyzję, o której mowa w ust. 1 pkt 2, Komisja uchyla decyzję w przedmiocie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej i decyzję o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, o której mowa w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 83 oraz z 2015 r. poz. 373 i 524).

Zgodnie zaś 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.

1.2. Według Komisji w niniejszej sprawie zachodzą przesłanki determinujące konieczność stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy wskazane w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., oraz w art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Przeprowadzenie przez Prezydenta m.st. Warszawy postępowania na podstawie wniosku dekretowego złożonego po śmierci dotychczasowego właściciela, a zatem niewywołującego skutków prawnych, powoduje, że rozstrzygnięcie wydane z rozpoznaniem takiego wniosku jest rozstrzygnięciem wydanym bez podstawy prawnej. Ponadto, na skutek prowadzenia z urzędu postępowania, które mogło być prowadzone wyłącznie na wniosek i uznania za stronę osoby nieżyjącej doszło do rażącego naruszenia art. 61 § 1 i 2 k.p.a.

Zgodnie z treścią art. 30 ust. 1 pkt 4 *in fine* w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja jest zobligowana wydać decyzję stwierdzającą nieważność decyzji reprivatyzacyjnej Prezydenta m.st. Warszawy z dnia _____, jako wydanej bez podstawy prawnej i z rażącym naruszeniem prawa.

2. Brak nieodwracalnych skutków prawnych

Kontrolowana decyzja Prezydenta m.st. Warszawy nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

W myśl wskazanego przepisu przez nieodwracalne skutki prawne należy rozumieć stan prawny powstały wskutek przeniesienia 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.

W płaszczyźnie prawa administracyjnego pojęcie „nieodwracalności skutku prawnego” odnosi się do takich następstw decyzji administracyjnej (reprywatyzacyjnej), w których brak jest możliwości odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej jednostki od tej, będącej następstwem decyzji administracyjnej, co wyklucza powrót do stanu poprzedniego (B. Adamiak, Glosa do uchwały Sądu Najwyższego 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.

Nieruchomość gruntowa położona w Warszawie przy ul. Nieborowskiej 15 nie została zbyta na rzecz osób trzecich. Nie zawarto także umowy o oddanie ww. gruntu w użytkowanie wieczyste. Jak wynika z działu II księgi wieczystej nr prowadzonej dla przedmiotowej nieruchomości, jedynym właścicielem nieruchomości jest w dalszym ciągu Miasto Stołeczne Warszawa (stan na dzień r.).

3. Strony postępowania rozpoznawczego

3.1. Jako strony postępowania przyjęto beneficjentów decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r. nr : E. Ś. ..., J. Al. ..., P. ..., L. Ś. ... i oraz następcę prawnego zmarłej ... r. E. ... / Z. ... a. A. ..., a także Miasto Stołeczne Warszawa – reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy.

3.2. Miasto Stołeczne Warszawa w postępowaniu przed Komisją posiada interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a., gdyż chodzi tu o jego uprawnienia, o których nie rozstrzygała dotychczas kontrolowana przez Komisję decyzja reprywatyzacyjna. Przedmiotowa sprawa jest nową sprawą, co uzasadnia udział Miasta Stołecznego Warszawy w postępowaniu, pomimo że organ wydał wcześniej w niniejszej sprawie decyzję reprywatyzacyjną. Prezydent m.st. Warszawy działa bowiem w toku niniejszego postępowania administracyjnego jako podmiot reprezentujący gminę, nie zaś jako organ administracyjny, co miało miejsce w postępowaniu dekretowym.


4. Konkluzja

W sprawie niniejszej wniosek dekretowy nie mógł zostać rozpatrzony merytorycznie, albowiem pochodził od osoby zmarłej (wniosek R. _____ P. _____ vel P. _____ został złożony w siedzibie organu w momencie, kiedy ww. już nie żył).

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., orzeczono, jak na wstępie.

Przewodniczący Komisji

Patryk Jaki



Pouczenie:

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.). Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa, za pośrednictwem Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 52 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [j.t. Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm. dalej: 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, ze 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.