



Warszawa, dnia 16 lipca 2018 r.

Sygn. akt KR II R 12/18

## DECYZJA nr KR II R 12/18

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w składzie:

**Przewodniczący Komisji:**

Patryk Jaki

**Członkowie Komisji:**

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

na posiedzeniu niejawnym w dniu 16 lipca 2018 r.

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, M. Tr. ., C. N.

Z. N. , A. D. S. , T. B. , J.

K. , E. K. , M. S. , K. K. , M. i K.

po rozpoznaniu sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia

r., nr , dotyczącej nieruchomości położonej w Warszawie przy  
ul. Senatorskiej 7

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4, 4b i 5 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.), art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. z 1945 r. poz. 50, Nr 279, dalej: dekret) i art. 214a pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2017 r., poz. 2147, ze zm., dalej: u.g.n.) w zw. z art. 6 pkt 5 u.g.n. i art. 214 a pkt 3 u.g.n.

**orzeka:**

1. uchylić decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z r., nr
2. odmówić ustanowienia prawa użytkowania wieczystego.

## UZASADNIENIE

### I

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja) postanowieniem z dnia 25 kwietnia 2018 r., 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 o sygn. akt KR II R 12/18 w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia

r., nr . . . . . dotyczącej nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Senatorskiej 7, stanowiącej działkę ewidencyjną o nr . . . . ., obręb . . . . ., dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą KW nr . . . . . (dawne oznaczenie wykazem hipotecznym nr . . . . .).

Postanowieniem z dnia 25 kwietnia 2018 r. Komisja podjęła decyzję o zawiadomieniu właściwych organów administracji oraz sądów o wszczęciu postępowania rozpoznawczego poprzez ogłoszenie w trybie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w Biuletynie Informacji Publicznej.

Pismem z dnia 25 kwietnia 2018 r. dokonano zawiadomienia Prezydenta m.st. Warszawy o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w sprawie decyzji reprivatyzacyjnej dotyczącej nieruchomości położonej przy ul. Senatorskiej 7 w Warszawie.

Pismem z dnia 25 kwietnia 2018 r. dokonano zawiadomienia o wszczęciu postępowania rozpoznawczego strony: M . . . . ., C . . . . . N . . . . ., Zł . . . . . N . . . . ., A . . . . . D . . . . . Sł . . . . ., T . . . . . B . . . . ., J . . . . . K . . . . ., E . . . . . K . . . . ., M . . . . . S . . . . ., K . . . . . K . . . . ., M . . . . . K . . . . . W trybie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. zawiadomienie o wszczęciu postępowania zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej.

W dniu 25 kwietnia 2018 r. Komisja wydała postanowienie o zabezpieczeniu toczącego się postępowania poprzez wpis ostrzeżenia w księdze wieczystej . . . . . o toczącym się postępowaniu rozpoznawczym przed Komisją, a także poprzez wpis w zakazu zbywania lub obciążania udziału wynoszącego 0,2180 części w prawie własności nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Senatorskiej 7. Stosowny wniosek do . . . . . Wydziału Sądu Rejonowego dla Warszawy - Mokotowa w Warszawie został złożony w dniu 27 kwietnia 2018 r., zaś wpisu dokonano w dniu 7 maja 2018 r.

Postanowieniem z dnia 25 kwietnia 2018 r. dopuszczono dowód z opinii biegłego specjalisty z zakresu wyceny nieruchomości na okoliczność ustalenia wartości rynkowej:

- na dzień ..... 2011 r. praw i roszczeń do nieruchomości położonej w Warszawie przy ulicy Senatorskiej 7 stanowiącej działkę ewidencyjną numer ..... (o pow. 137 m<sup>2</sup>) z obrębu ....., ujętej obecnie w księdze wieczystej nr ..... , prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa, Wydział ..... Ksiąg Wieczystych, objętej dawną księgą hipoteczną nr ..... ;

- na dzień ..... 2011 r. nieruchomości położonej w Warszawie przy ulicy Senatorskiej 7 stanowiącej działkę ewidencyjną numer ..... (o pow. 137 m<sup>2</sup>) i z obrębu : ....., ujętej obecnie w księdze wieczystej nr ..... prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa, Wydział X Ksiąg Wieczystych, objętej dawną księgą hipoteczną nr ..... ;

- na dzień ..... 2011 r. budynku posadowionego na nieruchomości położonej w Warszawie przy ulicy Senatorskiej 7 stanowiącej działkę ewidencyjną numer ..... (o pow. 137 m<sup>2</sup>) i z obrębu ....., ujętej obecnie w księdze wieczystej nr ..... , prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa, Wydział ..... Ksiąg Wieczystych, objętej dawną księgą hipoteczną nr ..... .

Zawiadomieniem z dnia 29 maja 2018 r. poinformowano o przedłużeniu terminu rozpatrzenia sprawy do dnia 30 czerwca 2018 r. ze względu na szczególnie skomplikowany charakter sprawy.

Postanowieniem z dnia 7 czerwca 2018 r. zwrócono się do Społecznej Rady o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia ..... r., nr .....

W dniu 22 czerwca 2018 r. wpłynął operat szacunkowy rzeczoznawcy majątkowego Mi. Sł. .... - Ż ....., dotyczący wartości rynkowej według stanu i cen na dzień 21 września 2011 r. prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej położonej w Warszawie przy ul. Senatorskiej 7 oraz wartości posadowionego na niej budynku.

## II

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

### 1. Opis nieruchomości

1.1. Nieruchomość warszawska, położona przy ul. Senatorskiej 7 stanowi działkę ewidencyjną nr ..... z obrębu ....., składa się z gruntu o powierzchni 137 m<sup>2</sup> i stanowi

część nieruchomości oznaczonej dawnym numerem hipotecznym . Właścicielem gruntu jest Miasto Stołeczne Warszawa. Dla nieruchomości prowadzona jest księga wieczysta

1.2. Budynek położony przy ul. Senatorskiej 7 w trakcie działań wojennych został całkowicie wypalony. Zgodnie z opisem stanu nieruchomości opracowanym podczas lustracji w dniu 1945 r. (sygn. akt , plansza ): „Budynek frontowy od Senatorskiej 7 – 3 budynek stary, murowany, o trzech kondygnacjach, mieszkalny o stopach drewnianych. Budynek wypalony doszczętnie - istnieją tylko mury zewnętrzne. Do odbudowy nie nadaje się”. Zgodnie z kartą nieruchomości sporządzoną przez Biuro Odbudowy Stolicy z dnia 1946 r. (sygn. akt , plansza ): „Krakowskie Przedmieście 83 i Senatorska 7 - kategoria zniszczeń VI ~ nie zagraża”.

W związku z budową w latach 1947-1949 Trasy W-Z metodą odkrywkową mury przedmiotowego budynku zostały rozebrane, a następnie w 1950 r. na płycie tunelu ww. Trasy wybudowano ze środków Skarbu Państwa nowy budynek. Budynek został zaprojektowany z uwzględnieniem wytycznych konserwatorskich. Jego konstrukcja jest nierozzerwalnie związana z konstrukcją tunelu. Tunel ten stanowi części składową obiektu budowlanego, jakim jest aleja Solidarności - droga wojewódzka.

1.3. Budynek położony przy ul. Senatorskiej 7 został wpisany do rejestru zabytków pod numerem . na podstawie decyzji Miejskiego Konserwatora Zabytków w Warszawie z dnia 1 . r.

Decyzją z dnia 2005 r., znak , i, Wojewódzki Konserwator Zabytków w Warszawie zezwolił Prezydentowi m.st. Warszawy na zbycie na rzecz właścicieli wykupionych lokali nieruchomości zabudowanej obiektem zabytkowym wpisanym do rejestru zabytków pod numerem . decyzją z . r., położonej na dz. ewid. , w obrębie , o nr hip. - część, uregulowanej w KW Nr - część, przy ul. Senatorskiej 7 w Warszawie.

## 2. Przeddekreтови właściciele nieruchomości i ich następcy prawni

2.1. Zgodnie z zaświadczeniem Sądu Grodzkiego w Warszawie Oddział Ksiąg Wieczystych z dnia 1949 r., „tytuł własności nieruchomości położonej przy ulicy Senatorskiej, drugi front Krakowskie Przedmieście, hip. nr , uregulowany był przez zastrzeżenie na imię . co do 9/12 części i M i Sę co do 3/12 części, niepodzielnie na mocy aktów z kupna z dnia ' ; roku

(zawieszono go postanowieniem z dnia ..... r. a zatwierdzone go postanowieniem z dnia ..... r.), na mocy aktu z dnia ..... roku i z dnia 2 ..... roku oraz wniosku z dnia ..... roku”.

2.2. A ..... i od 1945 r. zamieszkiwał w C ..... , a następnie w M ..... koło W ..... i jak stwierdził w podaniu z dnia ..... 1949 r. o przywrócenie terminu do złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej nie bywał w Warszawie od 1945 r.

Pełnomocnik M ..... S ..... wskazał natomiast, że jego mocodawca zamieszkuje w T ..... koło Warszawy.

2.3. Decyzją Wojewody Kieleckiego z dnia ..... r., znak ..... zostało zmienione zostało nazwisko A ..... i B ..... (2-ga im.) B ..... , syn B ..... F ..... (2-ga im) i Ar ..... M ..... (2-ga im) z Ol ..... urodzonego dnia ..... 1906 r. w Warszawie na nazwisko O.....

2.4. Na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego w S' ..... z dnia ..... 1988 r., sygn. akt ..... , spadek po M..... S ..... zmarłym dnia 1..... roku, na podstawie ustawy nabyli jego dzieci L1 ..... i G1 ..... i z domu S1 ..... z i E ..... S1 ..... po 1/2 (jednej drugiej) części spadku każde z nich.

Zgodnie z postanowieniem Sądu Rejonowego we W ..... , sygn. akt I Ns ..... , spadek po A ..... Bro ..... Ol ..... , synu B ..... a i A' ..... , zmarłym w dniu ..... r. w Warszawie, ostatnio stale zamieszkałym we W ..... na podstawie ustawy na zasadach ogólnych nabyli jego żona E' ..... Ol ..... z domu W ..... , jego syn Ta' ..... J1 ..... O' ..... , jego syn A ..... W' ..... ; O' ..... ; każdy z nich w 1/3 (jednej trzeciej części).

Na podstawie wymienionego postanowienia spadek po A ..... i W ..... O ..... , synu Ac ..... i E' ..... , zmarłym w dniu ..... r. w B ..... ostatnio stale zamieszkałym we W' ..... na podstawie ustawy na zasadach ogólnych nabyli jego żona W' ..... K: ..... O ..... i z domu S ..... w 1/2 (jednej drugiej części) jego matka E' ..... O' ..... z domu W ..... w 3/16 (trzech szesnastych częściach) jego brat T ..... J1 ..... O ..... w 5/16 (pięciu szesnastych) częściach.

### 3. Postępowanie na podstawie wniosku dekretowego

3.1. W dniu ..... 1947 r. W ..... K ..... pełnomocnik M ..... S ..... - dawnego współwłaściciela hipotecznego złożył podanie w którym stwierdził, iż

współwłaścicielami hipotecznymi nieruchomości nr [redacted], położonej w Warszawie przy ulicy Senatorskiej 7 drugi front Krakowskie Przedmieście 83 jest M [redacted] S [redacted] w 3/12 części oraz A [redacted] B [redacted] w 9/12 części. Pismem z dnia [redacted] roku, Wydział Polityki Budowlanej Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie, znak I [redacted], kwalifikując powyższe pismo jako wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej nr hip. [redacted] - wezwał pełnomocnika do uiszczenia opłaty manipulacyjnej.

3.2. Pismem z dnia [redacted] r. A [redacted] O [redacted] złożył do Wydziału Polityki Budowlanej Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy wniosek o przywrócenie terminu do złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej nieruchomości położonej przy ul. Senatorskiej 7 i ul. Krakowskie Przedmieście 83 w Warszawie. Decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z dnia [redacted] r. odmówiono A [redacted] O [redacted] przywrócenia terminu do złożenia wymienionego wniosku.

3.3. Objęcie gruntu nieruchomości hip. nr [redacted] w posiadanie przez Gminę m.st. Warszawy nastąpiło w dniu [redacted] r. tj. z dniem ukazania się ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Nr 14 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy, w związku z czym termin składania ww. wniosków mijał dnia [redacted] r. Objęcia tego dokonano w trybie rozporządzenia Ministra Odbudowy z dnia 7 kwietnia 1946 r. w sprawie obejmowania gruntów w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 16 poz. 112). W dniu [redacted] r. przedstawiciele Gminy m.st. Warszawa dokonali oględzin gruntu i budynku znajdującego się przy ul. Senatorskiej 7. Stwierdzono wówczas, że budynek został wypalony.

Orzeczeniem administracyjnym wydanym w dniu [redacted] r., znak [redacted], Prezydent m.st. Warszawy odmówił przyznania prawa własności czasowej do przedmiotowego gruntu z uwagi, że wniosek dekretowy nie został złożony. Ponadto stwierdzono, że wg. planu zagospodarowania przestrzennego teren powyższej nieruchomości został przeznaczony pod użyteczność publiczną, tj. budownictwo biurowe. Orzeczenie skierowano do A [redacted] B [redacted] O [redacted] oraz I Rejonowego Urzędu Likwidacyjnego Warszawie jako zarządcy mienia opuszczonego przez M [redacted] i S [redacted].

Postanowieniem Prezydenta m.st. Warszawy z dnia [redacted] r. zarząd i użytkowanie przekazano Zarządowi Nieruchomości Miejskich.

Nieruchomość, będąca przedmiotem niniejszego postępowania, leży na terenie objętym działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50 poz. 279).

Na podstawie art. 1 tego dekretu wszystkie grunty leżące w granicach miasta Warszawy przeszły na własność Gminy m.st. Warszawy, a po likwidacji gmin w 1950 r. na własność Skarbu Państwa. Zgodnie z art. 8 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. z 1945 r. Nr 50, poz. 279; dalej: dekret), wszystkie budynki znajdujące się na powyższym gruncie przeszły na własność Skarbu Państwa. Budynki zostały wzniesione ze środków Skarbu Państwa.

Nieruchomość z dniem 27 maja 1990 roku stała się własnością Dzielnicy-Gminy Warszawa-Śródmieście, na podstawie decyzji Wojewody Warszawskiego nr [ ] z dnia [ ] r., a następnie na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 41 poz. 361 ze zm.) przeszła na własność Miasta Stołecznego Warszawy.

#### **4. Czynności cywilnoprawne dotyczące obrotu roszczeniami i prawami do nieruchomości.**

4.1. Aktem notarialnym sporządzonym w dniu [ ] r., Repertorium A nr [ ], przed notariuszem J. [ ] M. [ ], prowadzącym Kancelarię Notarialną w Warszawie przy ulicy [ ] j nr [ ] M. [ ] T. [ ], działająca w imieniu i na rzecz L. [ ] G. [ ] i E. [ ] S. [ ] sprzedała Z. [ ] i C. [ ] małżonkom N. [ ] przysługujący jej mocodawcom udział wynoszący łącznie 3/12 części w prawach i roszczeniach wynikających z art. 7 ust. 1-4 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy o ustanowienie prawa użytkowania wraz z wszelkimi prawami do odszkodowania z jakiegokolwiek tytułu oraz wszelkie pozostałe prawa i roszczenia przysługujące L. [ ] G. [ ] i E. [ ] S. [ ] z innego tytułu - w odniesieniu wyłącznie do nieruchomości położonej przy ulicy Krakowskie Przedmieście 83, róg ulicy Senatorskiej nr 7 w Warszawie pod nr hip. [ ] za cenę w kwocie [ ] zł. Małżonkowie N. [ ] dokonali nabycia na zasadach wspólności ustawowej do ich majątku dorobkowego.

Aktem notarialnym sporządzonym w dniu [ ] roku, Repertorium A nr [ ], przed notariuszem J. [ ] M. [ ], prowadzącym Kancelarię Notarialną w Warszawie przy ulicy [ ] stawająca M. [ ] a Tr. [ ], działająca w imieniu i na rzecz T. [ ] O. [ ], F. [ ] O. [ ] i W. [ ] O. [ ] oświadczyła, że sprzedaje na współwłasność M. [ ] T. [ ] oraz Zy [ ] i Ci [ ] małżonkom N. [ ] przysługujący jej Mocodawcom udział wynoszący łącznie 9/12

części w prawach i roszczeniach wynikających z art. 7 ust. 1-4 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy o ustanowienie prawa użytkowania wraz z wszelkimi prawami odszkodowania z jakiegokolwiek tytułu oraz wszelkie pozostałe prawa i roszczenia przysługujące T O , E O i W O z innego tytułu - w odniesieniu wyłącznie do nieruchomości położonej przy ulicy Krakowskie Przedmieście 83 róg ulicy Senatorskiej 7 w Warszawie pod nr. hip. za cenę w kwocie 40 000 zł. Małżonkowie N dokonali nabycia na zasadach wspólności ustawowej do ich majątku dorobkowego.

## 5. Postępowanie o stwierdzenie nieważności oraz postępowanie dekretowe

5.1. W dniu r., po rozpatrzeniu wniosku złożonego przez adw. R N - pełnomocnika stron L G , E S , E O , T O , W C , Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie wydało decyzję o sygn. akt , w której stwierdziło nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r., nr . W ocenie Kolegium w kwestionowanej decyzji wadliwie ustalono stan faktyczny, poprzez pominięcie złożenia pisma przez pełnomocnika rodziny S w dniu r. i wskazanie, że wniosek dekretowy nie został złożony.

5.2. W dniu r. adw. R N < działając jako pełnomocnik L G , E S , Sa E O , T O , W C złożył w Urzędzie m.st. Warszawy wniosek o ponowne rozpatrzenie wniosku z dnia r. złożonego w trybie dekretu z dnia 21 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Pełnomocnik podniósł, że w wyniku stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r. przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze, aktualny pozostaje wniosek o przyznanie prawa własności czasowej złożony przez pełnomocnika M S w dniu .

5.3. Decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z dnia ustanowiono na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,2180 części gruntu, położonego w Warszawie przy ul. Senatorskiej 7, opisanego w ewidencji gruntów jako działka nr obręb , o powierzchni 137 m<sup>2</sup> , dla którego prowadzona jest księga wieczysta nr , na rzecz M i C w udziale wynoszącym 6/12 części gruntu oraz na rzecz Z i C małżonków



N... w udziale wynoszącym 6/12 części gruntu, na zasadach wspólności majątkowej małżeńskiej. Odmówiono wyżej wymienionym osobom ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,7820 części zabudowanego gruntu opisanego w ewidencji jako działka nr ... z obrębu ..., z uwagi na oddanie go w użytkowanie wieczyste na rzecz osób trzecich - właścicieli wykupionych lokali w budynku Senatorska 7. Ustalono czynsz symboliczny z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do przedmiotowego gruntu w wysokości 29,90 PLN (słownie: dwadzieścia dziewięć złotych dziewięćdziesiąt groszy) netto, płatny z góry w terminie do dnia 31 marca każdego roku na konto Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy. W decyzji stwierdzono również, że będzie ona stanowiła, z chwilą gdy stanie się ostateczna, podstawę do zawarcia w formie aktu notarialnego umowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego wymienionego gruntu. Ustanowienie prawa użytkowania wieczystego nastąpi z równoczesną sprzedażą budynku. Warunki sprzedaży budynku, w tym wysokość ceny należnej m.st. Warszawy, zostaną określone w protokole z rokowań. Podstawą ustalenia ceny będzie wartość budynku określona w operacie szacunkowym sporządzonym przez rzeczoznawcę majątkowego na zlecenie m.st. Warszawy.

W decyzji stwierdzono, że korzystanie z przedmiotowego gruntu przez spadkobierców ... właścicieli da się pogodzić z przeznaczeniem tego gruntu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wobec czego zostały spełnione przesłanki z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. Wskazano, że teren ten nie jest objęty żadnym obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. W obowiązującym studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy (Uchwała nr LXXXII/2746/2006 Rady m.st. Warszawy z dnia 10 października 2006 r.) przedmiotowa nieruchomość znajduje się w strefie oznaczonej symbolem C.20 - tereny wielofunkcyjne. W strefie tej ustalono priorytet dla lokalizowania:

- usług z zakresu administracji, organizacji społecznych, dyspozycji i współpracy gospodarczej, obrotu finansowego, ubezpieczeń, kultury, nauki, szkolnictwa, handlu, turystyki, hotelarstwa, sportu, transportu, łączności itp. - o charakterze międzynarodowym, krajowym i ogólnie miejskim;

- funkcji mieszkaniowej wraz z niezbędnymi inwestycjami celu publicznego z zakresu infrastruktury społecznej.

Prezydent m.st. Warszawy uznał, że wniosek dekretowy został złożony w terminie tj., przed objęciem gruntu w posiadanie przez gminę.

5.4. Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła w pierwszej kolejności na podstawie zgromadzonych w sprawie dokumentów, tzn.: akt otrzymanych z Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy dotyczących reprivatyzacji nieruchomości przy ul. Senatorskiej 7, zakończonej wydaniem decyzji z dnia ..... r., nr ....., akt postępowań prowadzonych przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie (znak: .....), odpisu akt księgi hipotecznej nr hip. ...., akt sprawy prowadzonej przez Prokuratora Regionalnego w Warszawie o sygn. ...., dotyczącej nieprawidłowości związanych z reprivatyzacją nieruchomości przy ul. Krakowskie Przedmieście 81, 83, 85.

Komisja ustaliła stan faktyczny sprawy również na podstawie opinii biegłej z zakresu wyceny nieruchomości M. ... z dnia ... r. Sporządzona opinia nie budzi wątpliwości Komisji w zakresie jej wartości merytorycznej. Odpowiada również standardom z punktu widzenia jej poprawności formalnej.

### III

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

**1. Decyzja reprivatyzacyjna została wydana z rażącym naruszeniem zasady prawdy obiektywnej, pomimo nieustalenia posiadania nieruchomości warszawskiej przez dotychczasowych właścicieli.**

1.1. Komisja ustaliła, że w toku postępowania prowadzonego z wniosku dekretowego naruszono przepisy art. 30 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4b ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Prezydent m.st. Warszawy rażąco naruszył prawo, tj. art. 7, art. 77 § 1, art. 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. 279 oraz z 1985 r. poz. 99, dalej dekret), poprzez nieustalenie przesłanki posiadania gruntu przez dotychczasowego właściciela lub następcę prawnego dawnego właściciela w chwili złożenia wniosku dekretowego.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję, w której uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości, jeżeli decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Stosownie do treści art. 30 ust. 1 pkt 4b ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję, w której uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości, jeżeli 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.

1.2. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że negatywna przesłanka w postaci „rażącego naruszenia prawa” winna być rozumiana szeroko, obejmując swoim zakresem przepisy prawa materialnego, procesowego oraz przepisy o charakterze ustrojowym (tak: J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, 2009, s. 599). Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie, w wyroku z dnia 8 maja 2014 r. (sygn. akt II SA/Rz 194/14, SIP Legalis): „(...) Naruszenie prawa to naruszenie prawa materialnego, procesowego, oraz przepisów o charakterze ustrojowym i kompetencyjnym. Można wobec tego stwierdzić, że chodzi o wszystkie normy prawne regulujące działanie administracji publicznej w indywidualnych sprawach, niezależnie od tego, z jakich przepisów prawa się wywodzą”. Nie ulega zatem wątpliwości, że naruszenie prawa procesowego może przybierać formę „rażącego naruszenia”. Jak zauważa zaś B. Adamiak: „(...) W przepisach procesowego prawa administracyjnego zawartych w kodyfikacjach tego prawa (k.p.a. i o.p.) oraz w ustawach szczególnych przyjęta jest regulacja nakazanych czynności procesowych organów administracji publicznej. Ustanowienie *expressis verbis* w przepisie prawa czynności procesowych nakazanych pozbawia organ administracji publicznej oceny zasadności ich podjęcia. Organ administracji publicznej obowiązany jest przy rozpoznaniu sprawy podjąć czynność procesową nakazaną prawem. Naruszenie tego nakazu prawnego stanowi ciężkie, kwalifikowane naruszenie przepisu prawa, które należy zakwalifikować jako rażące naruszenie prawa obwarowane sankcją nieważności decyzji administracyjnej” (B. Adamiak, Gradacja naruszenia prawa procesowego prawa administracyjnego, PiP 2012, nr 3, s. 49-50).

W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że organ prowadzący postępowanie ma tak ustalić stan faktyczny sprawy, aby był on zgodny z rzeczywistością. W szczególności jest obowiązany dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnego przypadku na podstawie analizy całego materiału dowodowego, a stanowisko wyrażone w decyzji uzasadnić w sposób wymagany przez przepisy k.p.a. (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 maja 1981 r., sygn. akt SA 810/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 45). Z kolei zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 1994 r., (sygn. akt III ARN 55/94, OSNAPiUS 1995, nr 7, poz. 83): „(...) jako dowolne należy traktować ustalenia faktyczne znajdujące wprawdzie potwierdzenie w materiale dowodowym, ale niekompletnym, czy nie w pełni rozpatrzonym. Zarzut dowolności wykluczają dopiero ustalenia dokonane w całokształcie materiału dowodowego (art. 80 k.p.a.), zgromadzonego

i zbadanego w sposób wyczerpujący (art. 77 § 1 k.p.a.), a więc przy podjęciu wszystkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku niezbędnego wydania decyzji o przekonującej treści (art. 7 k.p.a.)”. Jak zauważył natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 listopada 2013 r. (sygn. akt II GSK 926/12, SIP Legalis): „(...) rażące naruszenie przepisów postępowania regulujących kwestię ustaleń faktycznych sprawy można by rozważać w sytuacji, gdyby organ w sposób oczywisty nie poczynił takich ustaleń, bądź gdyby całkowicie uchylił się od rozpatrzenia materiału dowodowego sprawy”.

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

**1.4.** Komisji ustaliła, że Prezydent m.st. Warszawy dopuścił się rażącego naruszenia przepisów prawa w postaci naruszenie dyspozycji przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego art. 7 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a. oraz art. 107 § 3 k.p.a. Prezydent m.st. Warszawy, wydając decyzję w dniu ... r., nr ..., nie podjął wszelkich czynności niezbędnych do wyjaśnienia stanu faktycznego, w szczególności poprzez zgromadzenie wyczerpującego materiału dowodowego potrzebnego do wydania ostatecznej decyzji reprivatyzacyjnej. W toku przedmiotowego postępowania nie została w ogóle zbadana pozytywna przesłanka, wprost wynikająca z treści art. 7 ust. 1 dekretu, w postaci posiadania gruntu. Jest to okoliczność, mająca kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy z wniosku dekretowego. Prezydent m.st. Warszawy nie podjął żadnych czynności zmierzających do wyjaśnienia tej okoliczności, naruszając w ten sposób postanowienia zawarte w art. 7 k.p.a. oraz w art. 77 § 1 k.p.a., poprzez nieustalenie stanu faktycznego sprawy w celu dojścia do prawdy materialnej, na co ewidentnie wskazuje uzasadnienie decyzji z dnia ... r.

**1.5.** Zgodnie z treścią przepisu art. 7 ust. 1 dekretu dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów

w zarząd i użytkowanie – użytkownicy gruntu mogą w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Stosownie do ust. 2 wyżej przywołanego artykułu, gmina uwzględni wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, a jeżeli chodzi o osoby prawne – ponadto, gdy użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w myśl planu zabudowania nie pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej.

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

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w wyroku z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt Kp 3/15 „Określając wynikające z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego przesłanki roszczenia o ustanowienie prawa rzeczowego, nie można pominąć żadnego z elementów treści tych przepisów. Art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego jako uprawnionych wskazuje wprawdzie „dotychczasowego właściciela gruntu” i „jego prawnego następcę”, jednocześnie jednak możliwość zgłoszenia przez nich wniosku o przyznanie prawa rzeczowego wyraźnie uzależnia od posiadania gruntu; verba legis: „Dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu”. Przepis uprawnia do złożenia wniosku także osoby „ich prawa reprezentujące”, w tym wypadku nie stawiając wymogu posiadania nieruchomości. Z porównania określenia obu kategorii uprawnionych wynika, że druga kategoria uprawnionych do zgłoszenia wniosku obejmuje przedstawicieli ustawowych i pełnomocników (uprawnieni formalnie) właścicieli i ich następców prawnych (uprawnieni materialnie), którzy – dla skuteczności wniosku – musieli

być posiadaczami gruntu.” Nadto Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „o pozycji wnioskodawcy decydowała treść art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, z którego można wyczytać obowiązek gminy uwzględnienia wniosku, jeśli zachodzi wskazana w przepisie przesłanka pozytywna (posiadanie gruntu) i nie zachodzi przesłanka negatywna (sprzeczność z planem zabudowy).” (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt Kp 3/15, MP 2016, poz. 794, [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl), OTK Seria A 2016, poz. 66).

1.6. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że jedną z przesłanek pozytywnego rozpoznania wniosku jest posiadanie gruntu w dacie złożenia wniosku. Samo posiadanie musi być rozumiane zgodnie z ówczesnymi przepisami prawa rzeczowego. Posiadaczem rzeczy – zgodnie z art. 296 § 1 dekretu dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz.U. Nr 57 poz. 319, dalej: dekret – Prawo rzeczowe) jest ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel. Treść posiadania oprócz elementu faktycznego władania rzeczą (*corpus*) określa również element woli – zamiar władania rzeczą dla siebie jak właściciel (*animus rem sibi habendi cum animo domini*). Obok posiadania wymieniony dekret przewidywał instytucję posiadania prawa. W myśl art. 296 § 2 dekretu – Prawo rzeczowe, kto rzeczą faktycznie włada w zakresie, odpowiadającym treści użytkowania, służebności, zastawu, prawa najmu lub dzierżawy albo innego prawa, z którym łączy się władza nad rzeczą, jest posiadaczem prawa, którego treści jego władza faktyczna odpowiada. Z art. 297 dekretu – Prawo rzeczowe wynika, że dzierżenie tym różni się od posiadania, że dzierżyciel nie ma woli posiadania rzeczy dla siebie, lecz włada faktycznie rzeczą w imieniu innej osoby, a nie dla siebie (*animus possidendi rem pro alieno, animum detendi*). Również na dzierżenie oprócz wspomnianego elementu woli składa się faktyczne władanie rzeczą (*corpus*), które przedstawia się – na zewnątrz – tak samo, jak posiadanie.

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

W orzecznictwie wyrażone zostało stanowisko, że do uznania, iż wnioskodawca pozostawał w posiadaniu gruntu na dzień złożenia wniosku, wystarczającym było sprawowanie faktycznego władztwa przez byłych właścicieli. „(...) [b]ylemu właścicielowi gruntu, stanowiącego własność Państwa z mocy dekretu (...), którego wniosek o przyznanie mu na tym gruncie prawa wieczystej dzierżawy (użytkowania wieczystego), złożony we

właściwym terminie, nie został załatwiony, przysługuje prawo korzystania z tego gruntu, jeżeli pozostaje on w tym gruncie w faktycznym związku gospodarczym, a grunt ten nie został przekazany przez organ administracji państwowej osobie trzeciej”. Nadto „[o]soba władająca gruntem za milczącą lub wyraźną zgodą państwa jako właściciela – ze względu na to, że pozwolono jej na posiadanie i korzystanie z gruntu - ma pozycję posiadacza zależnego w rozumieniu art. 336 KC” (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 1971 r., sygn. akt III CZP 99/70, OSNC nr 2/1972, poz. 22).

Kontynuując problematykę posiadania gruntu przez wnioskodawcę, zauważyć należy, że „objęcie gruntu w posiadanie” przez gminę następowało przez akt formalny, a mianowicie – podane do publicznej wiadomości ogłoszenie Zarządu Miejskiego (por. § 1 rozporządzenia Ministra Odbudowy z dnia 27 stycznia 1948 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej w sprawie obejmowania w posiadanie gruntów przez gminę m.st. Warszawy, Dz.U. Nr 6, poz. 43), nie zaś przez fizyczne objęcie rzeczy we władanie przez służby miejskie. Grunt mógł zatem pozostawać we władaniu faktycznym dotychczasowego właściciela, który z niego korzystał, mimo dokonania przez gminę formalnego aktu objęcia go w posiadanie, co odpowiada rozróżnieniu posiadania zależnego i samoistnego (art. 336 KC). (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt Kp 3/15, MP 2016, poz. 794, [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl), OTK Seria A 2016, poz. 66).

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

W doktrynie prawa oraz w judykaturze zarysował się przeważający pogląd, że posiadanie, pomimo iż jest stanem faktycznym, mieści się w pojęciu mienia (tak. m.in. Stanisław Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2004, s. 143, oraz uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 1993 r., sygn. akt III CZP 1/3, OSNC 1993, nr 10, poz. 170), na którą powołuje się w wyżej wymienionej pracy autor. Należy zwrócić uwagę, iż za objęciem posiadania przemawiają głównie okoliczności, iż z posiadaniem powiązane są skutki prawne o charakterze majątkowym i to nie tylko w sferze prawa cywilnego oraz fakt, iż posiadanie w ramach całego systemu prawa cywilnego nie jest wolne od cech instytucjonalnych, wskazujących na związki posiadania ze sferą praw podmiotowych. (...) Konsekwencją braku posiadania było niewątpliwie to, iż nawet gdyby

wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu w trybie dekretowym został przez niego złożony podlegał on odrzuceniu jako pochodzący od osoby nieuprawnionej. Ustawodawca wykluczył bowiem po myśli art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z kręgu osób uprawnionych do złożenia wniosku osoby, które nie posiadały gruntu w dacie złożenia wniosku (konkluzja taka wynika również z tezy przywoływanego już powyżej wyroku NSA z dnia 17 stycznia 2002 r.).

1.7. Wymóg posiadania nieruchomości przez właściciela uprawnionego do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie mu prawa do gruntu jest następstwem wprowadzenia do systemu prawa zasady, iż majątkiem opuszczonym jest wszelki majątek (ruchomy i nieruchomy) osób, które w związku z wojną rozpoczętą 1 września 1939 r. utraciły jego posiadanie, a następnie go nie odzyskały (tak art. 1 ust 1 ustawy Krajowej Rady Narodowej z dnia 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych [Dz.U. Nr 17 poz. 97] i art. 1 ust. 1 dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich [Dz.U. Nr 13 poz. 87]). Wołą prawodawcy było zatem przyznanie roszczenia restytucyjnego wnioskodawcom, którzy – mimo przejścia własności gruntu na podmiot publiczny i mimo formalnego objęcia przezeń gruntu w posiadanie – zachowali faktyczne władztwo nad gruntem. W założeniu prawodawcy zatem roszczenie nie przysługiwało dotychczasowemu właścicielowi, jeśli nie władał gruntem. Faktyczne władztwo nad gruntem mogło przejawiać się w różny sposób, przykładowo poprzez (współ)decydowanie i (współ)finansowanie odbudowy, zachowanie lokalu i zamieszkiwanie w nim, płacenie danin publicznych. Dlatego o posiadaniu można mówić jedynie w przypadku tych dawnych właścicieli, którzy pomimo wydania dekretu warszawskiego i formalnym objęciu w posiadanie gruntu przez Gminę m.st. Warszawę, władali na dzień złożenia wniosku dekretowego gruntem, jakby byli ich posiadaczami, płacąc podatki i spełniając inne świadczenia, pobierając pożytki z tego gruntu jak np. czynsze (zob. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 11 marca 1971 r., sygn. akt III CZP 99/70, OSNC nr 2/1972, poz. 22). Jednocześnie stwierdzić można, że „osoba władająca gruntem za milczącą lub wyraźną zgodą państwa jako właściciela – ze względu na to, że pozwolono jej na posiadanie i korzystanie z gruntu, miała na dzień złożenia wniosku dekretowego pozycję posiadacza prawa (art. 296 § 2 dekretu – Prawo rzeczowe; obecnie posiadacza zależnego w rozumieniu art. 336 k.c.” (zob. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 11 marca 1971 r., sygn. akt III CZP 99/70, OSNC nr 2/1972, poz. 22; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt Kp 3/15).

1.8. W wyroku z dnia 17 stycznia 2002 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „dekret ten, chociaż restrykcyjny dla właścicieli nieruchomości, to jednocześnie ustanawiał



sztynne reguły, w których należało uwzględnić wniosek o przyznanie prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) do gruntu, jeżeli zostały spełnione przesłanki wymienione w treści art. 7 ust. 1 i 2 dekretu.” (vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2002 r., sygn. akt I SA 1482/00). Po pierwsze, dotychczasowy właściciel musiał posiadać grunt w dacie złożenia wniosku w przypisanym prawem terminie. Po drugie, korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela dawało się pogodzić z przeznaczeniem tego gruntu według planu zabudowania (zagospodarowania przestrzennego) (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2002 r., sygn. akt I SA 1482/00, opubl. LEX nr 81770). O ile druga z przesłanek pozostaje w chwili obecnej poza sferą zainteresowania, to kwestia posiadania gruntu ma wpływ na prawidłowość wnioskowania w sprawie niniejszej. Z posiadaniem gruntu związane było immanentnie uprawnienie przyznane właścicielowi do złożenia wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu.

1.9. Wbrew treści art. 7 ust. 1 i 2 dekretu w dotychczasowej praktyce reprivatyzacyjnej lekceważono przesłankę posiadania jako uprawniającą do występowania z wnioskiem o prawo do gruntu pod budynkiem – uważając błędnie, że skoro własność prawnie to „więcej”, to brak jest podstaw do badania sprawy posiadania, ponieważ właściciel „z automatu” jest posiadaczem. Używanie powyższej argumentacji przez urzędników (również w dyskursie publicznym) wskazuje na brak zrozumienia systemowego kontekstu sytuacji powojennej, gdy właściciele z reguły tracili posiadanie na skutek wojny. Lekceważenie przesłanki posiadania wynika również z niezrozumienia celów dekretu Bieruta (stymulowanie odbudowy także przez skłanianie właściciela, aby zajął się odbudową i korelacji tego aktu z innymi powojennymi aktami dotyczącymi nieruchomości porzuconych, opuszczonych i poniemieckich). Wszak wymóg posiadania nieruchomości przez właściciela uprawnionego do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie im prawa do gruntu wynikał z systemowego założenia wiążącego się z wywołanej wojną migracji ludności i istnieniem majątków opuszczonych i porzuconych (tak ustawa z 1945 zastępujący ją dekret z 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich). Chodziło bowiem o to, aby skłonić właścicieli (których wojna rozproszyła, przez co utracili oni władanie nieruchomością) do obejmowania posiadania domów, ich odbudowy lub przynajmniej usunięcia gruzu. Dopiero po odzyskaniu posiadania warszawski właściciel mógł skierować wniosek o przyznanie prawa dzierżawy/zabudowy gruntu pod budowlą. Jednocześnie z pola widzenia nie mogą umknąć okoliczności, że po wojnie istniało mienie opuszczone (podlegające innemu reżimowi prawnemu) oraz celem dekretu warszawskiego było stymulowanie odbudowy, także przez właścicieli budynków, którzy tę odbudowę mogli zapewnić. Dlatego też wymaganie

posiadania (jako stanu faktycznego) po stronie dotychczasowego właściciela – było jak najbardziej racjonalne. (zob. prof. Ewa Łętowska w artykule „Mechanizm działania dekretu Bieruta. Dlaczego była potrzebna przesłanka posiadania?”, <http://konstytucyjny.pl/mechanizm-dekretu-bieruta-dlaczego-potrzebna-byla-przeslanka-posiadania/>). Także Komisja stwierdziła, że w postępowaniu reprivatyzacyjnym, dotyczącym nieruchomości warszawskiej położonej przy ulicy Senatorskiej 7, nie ustrzeżono się błędów, o których powyżej nadmieniono.

1.10. Prowadząc postępowanie administracyjne w przedmiocie rozpoznania wniosku dekretowego, Prezydent m.st. Warszawy był obowiązany podjąć wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy oraz do załatwienia sprawy, w tym również poczynienia ustaleń dotyczących posiadania nieruchomości na chwilę złożenia wniosku przez dawnych współwłaścicieli, zwracając przy tym uwagę, aby został w sprawie uwzględniony interes społeczny i słuszny interes obywateli.

Materiał dowodowy zgromadzony w aktach sprawy wskazuje, iż w rozpoznawanych przypadkach Prezydent m.st. Warszawy nie poczynił ustaleń, czy została spełniona przesłanka „posiadania gruntu”, o której mowa w art. 7 ust. 1 dekretu. Z akt sprawy wynika, że Prezydent m.st. Warszawy nie przeprowadził w tym zakresie jakiegokolwiek postępowania dowodowego, a przynajmniej nie dał ustaleniom żadnego wyrazu w uzasadnieniu decyzji. Tym samym wobec braku przekazanych Komisji przez Prezydenta m.st. Warszawy dowodów odnoszących się do wskazanej okoliczności należy uznać, że wspomniany organ nie ustalił istnienia istotnej dla rozstrzygnięcia sprawy pozytywnej przesłanki rozstrzygnięcia wniosków dekretowych, o której stanowi art. 7 ust. 1 dekretu.

Uzasadnienie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia . . . nr . . . I wprost wskazuje, iż organ ten nie badał przesłanki posiadania gruntu przez M . . . i A . . . na datę złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej, tj. na dzień . . . 1947 r. Jediną wzmianką w uzasadnieniu, o dysponowaniu prawem rzeczowym m.in. do przedmiotowego gruntu o dawnym nr hip. . . jest powołanie się w uzasadnieniu decyzji na zaświadczenie Sądu Grodzkiego w Warszawie Oddział Ksiąg Wieczystych z dnia . . . r., zgodnie z którym „tytuł własności nieruchomości położonej przy ulicy Krakowskie Przedmieście, róg Senatorskiej hip. nr . . . uregulowany był przez zastrzeżenie na imię A . . . B. . . co do 9/12 części i Mi . . . S. . . co do 3/12 części, niepodzielnie na mocy aktów z kupna z dnia . . . roku (zawieszono postanowieniem z dnia . . . r. a zatwierdzonego postanowieniem z dnia . . . r.), na mocy aktu z dnia . . . roku i z dnia . . . roku oraz wniosku z dnia . . . roku. Z powyższego

stwierdzenia jednak w żaden sposób nie wynika spełnienie przez dawnych współwłaścicieli, omawianej przesłanki posiadania gruntu. Uzasadnienie opisanej decyzji reprivatyzacyjnej nie spełnia zatem wymogu z art. 107 § 3 k.p.a. Wobec powyższego należało stwierdzić zaistnienie przesłanki z art. 30 ust. 1 pkt 4b ustawy z dnia ..... r., stanowiącej – kumulatywnie z innymi naruszeniami – podstawę uchylecia decyzji administracyjnej Prezydenta m.st. Warszawy z dnia ..... r., nr .....

Jednocześnie Prezydent m.st. Warszawy, miał obiektywnie taką możliwość, choćby poprzez zwrócenie się do właściwych instytucji państwowych (choćby: Archiwum Państwowe w Warszawie) o dokumentację dotyczącą pobytu i działalności osób ubiegających się o prawo własności czasowej w chwili składania wniosków na terenie miasta Warszawy. Działania takie pozwoliłyby Prezydentowi m.st. Warszawy na zweryfikowanie opisywanych okoliczności. Zaniechanie przeprowadzenia odpowiedniego postępowania dowodowego w zakresie zbadania przesłanki posiadania gruntu, w ocenie Komisji, miało charakter oczywisty, stąd też zakwalifikować je można jako rażące naruszenie przepisów prawa. Uznać zatem należy, że doszło do rażącego naruszenia zasady prawdy obiektywnej, a postępowanie administracyjne nie zostało przeprowadzone w warunkach transparentności, z poszanowaniem obowiązujących przepisów prawa (art. 7 k.p.a. oraz art. 77 ust. 1 k.p.a.).

**1.11.** W konsekwencji, Komisja stwierdziła rażące naruszenie prawa przez Prezydenta m.st. Warszawy poprzez wydanie w dniu ..... r. decyzji reprivatyzacyjnej nr ..... 1, pomimo nieustalenia posiadania nieruchomości warszawskiej przez dotychczasowych właścicieli lub ich następców prawnych (art. 30 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4b ustawy z dnia 9 marca 2017 r. oraz art. 7 ust. 1 dekretu).

## **2. Rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279)**

**2.1.** Komisja ustaliła, że w toku postępowania prowadzonego z wniosku dekretowego naruszono przepisy art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Prezydent m.st. Warszawy rażąco naruszył prawo, tj. art. 7 ust. 1 dekretu poprzez wydanie decyzji o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego, w sytuacji gdy właściciele przedmiotowej nieruchomości nie byli jej posiadaczami.

Samo posiadanie musi być rozumiane zgodnie z ówczesnymi przepisami prawa rzeczowego. Posiadaczem rzeczy – zgodnie z art. 296 § 1 dekretu dnia 11 października

1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz.U. Nr 57 poz. 319, dalej: dekret – Prawo rzeczowe) jest ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel. Treść posiadania oprócz elementu faktycznego władania rzeczą (corpus) określa również element woli – zamiar władania rzeczą dla siebie jak właściciel (animus rem sibi habendi cum animo domini). Obok posiadania ww. dekret przewidywał instytucję posiadania prawa. W myśl art. 296 § 2 dekretu – Prawo rzeczowe, kto rzeczą faktycznie włada w zakresie, odpowiadającym treści użytkowania, służebności, zastawu, prawa najmu lub dzierżawy albo innego prawa, z którym łączy się władza nad rzeczą, jest posiadaczem prawa, którego treści jego władza faktyczna odpowiada. Z art. 297 dekretu – Prawo rzeczowe wynika, że dzierżenie tym różni się od posiadania, że dzierżyciel nie ma woli posiadania rzeczy dla siebie, lecz włada faktycznie rzeczą w imieniu innej osoby, a nie dla siebie (animus possidendi rem pro alieno, animum detendi). Również na dzierżenie oprócz wspomnianego elementu woli składa się faktyczne władanie rzeczą (corpus), które przedstawia się – na zewnątrz – tak samo, jak posiadanie.

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

Jak wskazuje się w orzecznictwie ustalenie faktu posiadania rzeczy i jego charakteru odbywa się na podstawie manifestowanych przez posiadacza i widocznych na zewnątrz przejawów władania rzeczą (postanowienie SN - Izba Cywilna z dnia 26 kwietnia 2017 r., sygn. akt I CSK 426/16). O posiadaniu można mówić jedynie w przypadku tych dawnych właścicieli, którzy pomimo wydania dekretu warszawskiego i formalnym objęciu w posiadanie gruntu przez Gminę m.st. Warszawę, władali na dzień złożenia wniosku dekretowego gruntem, jakby byli ich posiadaczami, płacąc podatki i spełniając inne świadczenia, pobierając pożytki z tego gruntu jak np. czynsze (zob. SN w uchwale z 11 marca 1971 r., sygn. akt III CZP 99/70, OSNC nr 2/1972, poz. 22). Osoba władająca gruntem za milczącą lub wyraźną zgodą państwa jako właściciela – ze względu na to, że pozwolono jej na posiadanie i korzystanie z gruntu, miała na dzień złożenia wniosku dekretowego pozycję posiadacza prawa (art. 296 § 2 dekretu – Prawo rzeczowe; obecnie posiadacza zależnego w rozumieniu art. 336 k.c.) (zob. SN w uchwale z 11 marca 1971 r., sygn. akt III CZP 99/70, OSNC nr 2/1972, poz. 22; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2016 r. sygn. akt Kp 3/15).

2.2. Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że dawni właściciele nie władali faktycznie przedmiotową nieruchomością. Jak wynika z dokumentacji z archiwum Biura Odbudowy Stolicy budynek przy ul. Senatorskiej 7 został całkowicie zniszczony w latach 1939-1945. Opisano go jako „wypalony doszczętnie”, „do odbudowy nie nadaje się”. Po 1945 r. pozostałości budynku zostały rozebrane w związku z budową metodą odkrywkową tunelu trasy W-Z. Już choćby z tego względu faktyczne władanie nieruchomością było w praktyce niemożliwe. Ponadto w chwili złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej przebywali poza Warszawą, zaś zarządcą majątku Michała Sackiewicza był I Rejonowy Urząd Likwidacyjny w Warszawie.

Ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika, iż zarówno A. O. jak i M. S. nie podejmowali czynności będących jakimkolwiek przejawem władania rzeczą. Jak wynika z pisma A. O. (wcześniej B.) z dnia 1949 r. skierowanego do Prezydium Rady Narodowej o przywrócenie terminu do złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej, od 1945 r. nie mieszkał on i w ogóle nie był w Warszawie, nie zajmował się też w żaden sposób przedmiotową nieruchomością. Stan ten wynika również z jego pisma skierowanego do Prezydium Rady Narodowej z dnia 1960 r. oraz pisma z dnia 1960 r. wystosowanego do Ministerstwa Gospodarki Komunalnej, gdzie konsekwentnie potwierdza, iż od 1945 r. nie mieszkał, nie był w Warszawie, oraz z uwagi na stan zdrowia i sytuację rodzinną i materialną nie podejmował czynności związanych z zarządaniem nieruchomością, nie interesował się też jej losami. Jego centrum życiowym była C. a następnie Mi. koło W. Uzasadniał w ten sposób to, że nie złożył wniosku dekretowego w terminie. Nie uczestniczył też w żaden sposób w odbudowie budynku, który został odbudowany od podstaw ze środków Skarbu Państwa w 1949 r.

Drugi z właścicieli nieruchomości, którego dotyczy decyzja Prezydium Rady Narodowej z dnia 1950 r. o odmowie ustanowienia prawa własności czasowej – M. S. – również nie sprawował faktycznego władztwa nad przedmiotową nieruchomością. Zarządcą jego majątku był I Rejonowy Urząd Likwidacyjny. Prezydium Rady Narodowej skierowało orzeczenia administracyjne o odmowie ustanowienia prawa własności czasowej do tego zarządcy mienia opuszczonego M. S.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 dekretu z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i ponemieckich (Dz.U.1946.13.87, dalej dekret z 8 marca 1946 r.), do zakresu działania urzędów likwidacyjnych należy:

- a) zabezpieczenie majątków opuszczonych do czasu objęcia ich w zarząd przez władze, właściwe ze względu na rodzaj majątku,
- b) kontrola i sporządzanie inwentarza majątków wymienionych pod lit. a),
- c) oddawanie w najem lub dzierżawę majątków opuszczonych, przeznaczonych do tego przez władze, właściwe ze względu na rodzaj majątku,
- d) przedsięwzięcie czynności, wymienionych pod lit. a) - c), co do majątków, przechodzących na własność Skarbu Państwa lub osób prawnych prawa publicznego,
- e) sprzedaż ruchomości w przypadku, gdy zachodzi niebezpieczeństwo niszczenia ich substancji lub gdy koszty ich przechowania są niewspółmiernie wysokie w stosunku do ich wartości.

Majątkiem opuszczonym w rozumieniu wspomnianego dekretu, jest zgodnie z jego art. 1 ust. 1, wszelki majątek (ruchomy i nieruchomy) osób, które w związku z wojną rozpoczętą 1 września 1939 r. utraciły jego posiadanie, a następnie go nie odzyskały.

Zasadniczym celem uregulowań zawartych w wymienionym dekreście było zabezpieczenie mienia obywateli, którzy w związku z wojną utracili jego posiadanie.

Jak stwierdził Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 12 lutego 1952 r. C 1582/51 (lex nr 160273) dekret z 8 marca 1946 r. nadaje Okręgowym Urzędem Likwidacyjnym te uprawnienia i obowiązki, jakie zazwyczaj służą innym samoistnym posiadaczom, jak np. prawo wynajmowania, oddawania w zarząd innym osobom, sprzedaży, o ile chodzi o ruchomość itp.

Odnosząc powyższe uregulowania do niniejszej sprawy, należy przyjąć, że posiadaczem przedmiotowej nieruchomości warszawskiej był I Rejonowy Urząd Likwidacyjny w Warszawie, nie zaś M. i S.

Podsumowując, zarówno M. i S. jak i A. O. swoimi działaniami, nie przejawiali atrybutów, niezbędnych do przyjęcia, że byli oni posiadaczami nieruchomości warszawskiej przy ul. Senatorskiej 7. Nie władali oni faktycznie nieruchomością (corpus), a także nic nie wskazuje na to, że w chwili złożenia wniosku dekretowego mieli taki zamiar (animus).

Ponadto posiadanie przedmiotowej nieruchomości przez pierwotnych właścicieli nie byłoby możliwe, nawet gdyby przejawiali taką wolę. W momencie złożenia wniosku dekretowego, na terenie przedmiotowej nieruchomości trwały prace związane z budową metodą odkrywkową trasy W-Z.

Pozytywne rozpoznanie wniosku dekretowego przez Prezydenta m.st. Warszawy i wydanie decyzji reprivatyzacyjnej, na mocy której ustanowiono użytkowanie wieczyste na

rzecz beneficjentów stanowi w tym przypadku rażąco naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu. Prezydent nie uwzględnił bowiem, że pierwotni właściciele nie spełnili jednej z koniecznych przesłanek pozytywnego rozpatrzenia wniosku, gdyż nie posiadali przedmiotowej nieruchomości warszawskiej w momencie złożenia wniosku dekretowego.

Wobec powyższego należało stwierdzić zaistnienie przesłanki z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., stanowiącego podstawę uchylecia decyzji administracyjnej Prezydenta m.st. Warszawy z dnia                     r., nr                     Decyzja reprywatyzacyjna została bowiem wydana z rażącym naruszeniem art. 7 ust. 1 dekretu, statuującego posiadanie gruntu przez dotychczasowego jego właściciela jako warunek sine qua non ustanowienia prawa użytkowania na jego rzecz.

### **3. Przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej było rażąco sprzeczne z interesem społecznym – nastąpiło w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej**

**3.1.** Komisja ustaliła, że w rozpatrywanej sprawie wystąpiła również przesłanka z art. 30 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., stanowiąca podstawę do wydania decyzji uchylającej decyzję reprywatyzacyjną w całości i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy, gdyż przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej nastąpiło w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej.

Stosownie do treści art. 30 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja uchyła decyzję reprywatyzacyjną, jeżeli 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.

**3.2.** W stosowaniu prawa administracyjnego szczególną rolę odgrywa uwzględnianie w toku postępowania interesu społecznego i interesu jednostkowego oraz ustalanie relacji między nimi w ramach ww. art. 7 k.p.a. W tym kontekście szczególną rolę pełni Komisja, która zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. jest organem administracji publicznej stojącym na straży interesu publicznego, w zakresie postępowań w przedmiocie wydania decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich. W toku postępowania rozpoznawczego Komisja obowiązana jest zatem nie tylko do przywrócenia do stanu zgodnego z prawem, ale także do usunięcia skutków prawnych, niedających się pogodzić z interesem społecznym. Wobec treści art. 30 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 marca

2017 r. na Komisji każdorazowo spoczywa obowiązek dokonania oceny przeniesienia roszczeń do nieruchomości warszawskiej przez pryzmat interesu społecznego.

3.3. Konieczne ograniczenia ustawodawca sformułował w postaci klauzul generalnych, które są zwrotami językowymi, będącymi częścią przepisu prawnego, służącymi uelastycznieniu tekstu aktu prawnego, który celowe jest niedookreślony, ma charakter oceniający oraz odsyła do kryteriów pozaprawnych. Niewątpliwie zaś zwrot „interes społeczny”, do którego odwołuje się przepis art. 30 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., należy zaliczyć do klauzul generalnych. Klauzule generalne zwykle posiadają konstrukcję złożoną z dwóch członów: określenia rodzaju wartości, ocen czy norm (jak: zasady, interes, dobro) oraz sfery rzeczywistości rzutującej na kierunek identyfikacji treści wartościowania (jak: społeczny, publiczny, jednostkowy, sprawiedliwość społeczna, słuszność, współzycie społeczne). W odniesieniu do klauzul prawa administracyjnego najczęstszym sposobem określenia wartości jest wskazanie interesu, przy czym dominującą perspektywą aksjologiczną, wiążącą się bezpośrednio z cechami regulacji administracyjnoprawnej, jest perspektywa ogólnospołeczna, publiczna i państwowa, w odniesieniu do której interesy, zasady czy względy są ustalane. Jednocześnie, dla ustalenia treści kryterium klauzuli odsyłającej nie jest najistotniejsze ustalenie znaczenia językowego pojęcia „interes” w odesłaniu do interesu społecznego. Dla treści odesłania najważniejsze jest określenie zakresu aksjologicznego, jaki może się w takim zwrocie mieścić. Istotna przy tym jest identyfikacja treści danego terminu z określonym typem wartości, w ramach którego może mieć miejsce poszukiwanie odniesień politycznych czy gospodarczych poszczególnych odesłań, gdyż decydować to może o przypisaniu danemu znaczeniu (treści klauzuli) cechy wpływu na realizację jakiejś polityki stosowania prawa administracyjnego (zob. L. Leszczyński, Interpretacyjna rola kryteriów otwartych i innych decyzji stosowania prawa. [w:] prof. dr hab. R. Hauser (red.), prof. dr hab. A. Wróbel, prof. dr hab. Z. Niewiadomski, Wykładowia w prawie administracyjnym., System Prawa Administracyjnego Tom 4., rok: 2015, wydanie: 2).

W prawie administracyjnym uwaga organów administracji może być – w ramach odesłań poprzez klauzule generalne – kierowana na kryteria moralne, polityczne oraz gospodarcze. Za kryterium gospodarcze uznać należy przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do jej wartości.

Swoboda umów nie jest równoznaczna z całkowitą dowolnością w kształtowaniu cen. Sięganie zatem do konstrukcji nadużycia prawa podmiotowego, gdy roszczenia do



nieruchomości warszawskiej przeszły w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do jej wartości, jest nie tylko niezbędne pod kątem dokonania oceny zgodności umowy sprzedaży praw i roszczeń z interesem społecznym, ale również z uwagi na konieczność każdorazowego podejmowania przez Komisję czynności celem ustalenia, czy zrealizowana została przesłanka z art. 30 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 stycznia 2003r., „jeśli strony nadają zawieranej umowie cechę wzajemności, to mają swobodę w kształtowaniu wynikającego z niej zobowiązania o tyle tylko, o ile ich postanowienia nie podważają zasady ekwiwalentności świadczeń stron umowy wzajemnej.” (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2003 r., sygn. akt II CKN 1097/00). Ustawodawca przyjął zaś, że okolicznością przemawiającą w sposób szczególny za uznaniem, iż przeniesienie roszczeń było rażąco sprzeczne z interesem społecznym, jest przeniesienie roszczeń w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej. Natomiast eliminowanie rozstrzygnięć rażąco sprzecznych z prawem zawsze leży w interesie społecznym.

3.4. Przedmiotem analizy w niniejszej sprawie była kwestia ekwiwalentności świadczenia wynikającego z dwóch umów sprzedaży roszczeń i praw z dnia ..... r. zgodnie z treścią art. 27 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Wymieniony przepis stanowi, że wartość nieruchomości w postępowaniu rozpoznawczym określa rzeczoznawca majątkowy zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, według stanu na dzień wydania decyzji reprivatyzacyjnej.

3.5. Zgodnie z operatem szacunkowym, sporządzonym przez biegłą M. .... Żł. .... z dnia ..... 2018 r. wartość rynkowa prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, położonej w Warszawie przy ul. Senatorskiej 7, stanowiącej działkę o nr ewidencyjnym ..... na dzień wydania decyzji reprivatyzacyjnej, tj. 21 ..... 20 ..... wynosiła ..... zaś wartość budynku posadowionego na tym gruncie na kwotę wynosiła ..... Biegła wyceniła również wartość rynkową prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej stanowiącej działkę o nr ewidencyjnym ..... położoną w Warszawie przy ul. Krakowskie Przedmieście 83, na dzień wydania decyzji reprivatyzacyjnej nr ..... l, tj. .... r., wynosiła ..... l. Biegła wyceniła wartość posadowionego na tym gruncie budynku na kwotę ..... zł.

Z umowy sprzedaży z dnia ..... zawartej w formie aktu notarialnego przed notariuszem J. .... M. .... w Warszawie, wynika bowiem, że M. .... T. .... oraz Z. .... i C. .... małżonkowie N. .... - późniejsi beneficjenci decyzji

reprywatyzacyjnej - nabyli za cenę [redacted], zł od następców prawnych pierwotnych właścicieli, tj. T [redacted] i O [redacted], E [redacted] i Wi [redacted] Ol [redacted] jej udział wynoszący łącznie 9/12 części w prawach i roszczeniach wynikających z art. 7 ust. 1-4 dekretu o ustanowienie prawa użytkowania wraz z wszelkimi prawami do odszkodowania oraz wszelkie pozostałe prawa i roszczenia przysługujące T [redacted] Ol [redacted], E [redacted] i W [redacted] Ol [redacted] z innego tytułu - w odniesieniu nie tylko do nieruchomości położonej przy ulicy Krakowskie Przedmieście 83, ale również do nieruchomości położonej ulicy Senatorskiej 7 w Warszawie.

Z umowy sprzedaży z dnia [redacted] r., zawartej w formie aktu notarialnego, przed notariuszem J. [redacted] M. [redacted] w Warszawie, wynika, że C [redacted] i Z [redacted] małżonkowie N [redacted] - nabyli od następców prawnych pierwotnych właścicieli, tj. L [redacted] G [redacted] i E [redacted] i S [redacted] za cenę [redacted] zł udział wynoszący łącznie 3/12 części w prawach i roszczeniach wynikających z art. 7 ust. 1-4 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy o ustanowienie prawa użytkowania wraz z wszelkimi prawami do odszkodowania z jakiegokolwiek tytułu oraz wszelkie pozostałe prawa i roszczenia przysługujące L [redacted] G [redacted] i E [redacted] S [redacted] z innego tytułu - w odniesieniu nie tylko do nieruchomości położonej przy ulicy Krakowskie Przedmieście 83, ale również tej położonej przy ulicy Senatorskiej nr 7 w Warszawie.

Na podstawie wyżej wymienionych umów beneficjenci decyzji reprywatyzacyjnej nabyli za kwotę w sumie [redacted] l prawa i roszczenia nie tylko do całości nieruchomości położonej przy ul. Senatorskiej 7, ale również do nieruchomości położonej przy ul. Krakowskie Przedmieście 83.

3.6. Jak wskazał Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 lipca 2015 r. (sygn. I ACa 1958/14): „rażąca różnica pomiędzy świadczeniami stron to taka, która powoduje rażące naruszenie ekwiwalentności świadczeń w znaczeniu obiektywnym i która w sposób oczywisty odbiega od dopuszczalnej w obrocie nierównowagi świadczeń. Wymóg istnienia obiektywnej dysproporcji wartości świadczeń oznacza, że nie będzie miało znaczenia mniemanie strony co do owej wartości”.

Dysproporcja pomiędzy ustaloną w umowie ceną sprzedaży, a rzeczywistą wartością nieruchomości miała charakter rażący, bowiem M [redacted] T [redacted] oraz C [redacted] i Z [redacted] małżonkowie N [redacted] nabyli roszczenia do nieruchomości za ułamek ich realnej wartości. Przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej było w tym zakresie rażąco sprzeczne z interesem społecznym.

3.7. W konsekwencji stwierdzić należy, że przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej było rażąco sprzeczne z interesem społecznym, zatem wyczerpana została przesłanka uchylenia zakwestionowanej decyzji reprivatyzacyjnej w postaci art. 30 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

#### **4. Podstawy uchylenia decyzji reprivatyzacyjnej**

4.1. Komisja, dostrzegając powyższe nieprawidłowości, uznała, że decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia [redacted] r., nr [redacted], powinna zostać uchylona w całości.

4.2. Zgodnie z 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.

W myśl art. 29 ust. 3 wspomnianej ustawy, 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).

Jak stanowi przepis 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.

4.3. Według Komisji, w sprawie zostały zrealizowane przesłanki z art. 30 ust. 1 pkt: 4, 4b, 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Po pierwsze, Prezydent m.st. Warszawy rażąco naruszył art. 7 ust. 1 dekretu, gdyż uwzględnił wniosek dekretowy i wydał w dniu ..... r. decyzję reprivatyzacyjną, nr ....., na mocy której ustanowiono użytkowanie wieczyste na rzecz beneficjentów na udziale wynoszącym 0,2180 części przedmiotowego gruntu. Nie wziął przy tym pod uwagę tego, że pierwotni właściciele nie spełnili jednej z określonych w art. 7 ust. 1 dekretu przesłanek koniecznych do pozytywnego rozpatrzenia tego wniosku, gdyż nie byli oni posiadaczami przedmiotowej nieruchomości warszawskiej w momencie złożenia wniosku dekretowego.

Po drugie, decyzja z dnia ..... 2017 r., nr ..... została wydana pomimo nieustalenia przez Prezydenta m.st. Warszawy posiadania przez dotychczasowych właścicieli lub ich następców prawnych, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu.

Prezydent m.st. Warszawy tym samym rażąco naruszył art. 7, art. 77 i art. 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 7 ust. 1 dekretu.

Po trzecie, w badanej sprawie przeniesienie roszczeń do nieruchomości przy ul. Senatorskiej 7 w Warszawie było rażąco sprzeczne z interesem społecznym, gdyż roszczenia te zostały w dniu ..... r. przeniesione w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości tej nieruchomości.

Z powyższych względów Komisja uznała, że decyzja reprivatyzacyjna podlega uchyleniu w całości. Należy przy tym wyjaśnić, że dla wzruszenia decyzji reprivatyzacyjnej wystarczające było stwierdzenie tylko jednej przesłanki uregulowanej w art. 30 ust. 1 powołanej ustawy. W niniejszej sprawie za uchYLENIEM decyzji reprivatyzacyjnej przemawiało jednak więcej powodów, co zostało wykazane powyżej.

## **5. Rozpoznanie wniosku dekretowego przez Komisję**

5.1. Rozpoznając na nowo wniosek o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego złożony w niniejszej sprawie, Komisja w pierwszej kolejności zauważa, że nie zaistniała, określona w art. 7 ust. 1 dekretu, konieczna do ustanowienia prawa użytkowania wieczystego przesłanka posiadania przedmiotowego gruntu przez podmioty uprawnione w chwili złożenia wniosku dekretowego. Zgodnie z art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy ( Dz. U. Nr 50, poz. 279),

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.

Jak zostało wykazane w punkcie 1 uzasadnienia, zebrany w sprawie materiał dowodowy potwierdza, że w chwili złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej tj. w dniu ..... r. A ..... i M ..... nie byli posiadaczami nieruchomości położonej przy ul. Senatorskiej 7 w Warszawie. Nie została tym samym spełniona jedna z trzech wyrażonych w art. 7 ust. 1 przesłanek koniecznych do uwzględnienia wniosku dekretowego. Nie spełnienie tej przesłanki stanowi samodzielną podstawę odmowy uwzględnienia wniosku dekretowego.

5.2. Niezależnie od powyższego w niniejszej sprawie za odmową uwzględnienia wniosku dekretowego przemawia treść art. 214a u.g.n., zgodnie z którym można odmówić ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela gruntu w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 7 ust. 2 tego dekretu, także ze względu na:

- 1) przeznaczenie lub wykorzystywanie na cele określone w art. 6;
- 2) sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste na rzecz osób trzecich;
- 3) zabudowę przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego dokonaną po dniu wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, której wartość przenosi znacznie wartość zajętego na ten cel gruntu;
- 4) odbudowę lub remont, dokonany ze środków publicznych, budynków, o których mowa w art. 5 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, zniszczonych w latach 1939-1945 więcej niż w 66%;
- 5) brak możliwości dokonania zgodnego z prawem i ładem przestrzennym podziału nieruchomości, której jedynie część jest przedmiotem roszczenia określonego w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy.

Celem powyższego uregulowania jest umożliwienie wydawania decyzji o odmowie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela gruntu

niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, w przypadkach wymienionych w tym przepisie (Ewa Bończyk – Kucharczyk „Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany” opublikowano: LEX/el., 2018).

W niniejszej sprawie Komisja uznała, iż zastosowanie ma przesłanka odmowy ustanowienia użytkownika wieczystego określona w art. 214 a pkt 3 u.g.n. z uwagi na budowę od podstaw budynku przy ul. Senatorskiej 7 ze środków Skarbu Państwa. W powołanym wyżej przepisie jako podstawę odmowy ustanowienia na rzecz poprzedniego właściciela użytkownika wieczystego gruntu ustawodawca wskazał jego zabudowę dokonaną ze środków publicznych po 1945 r. Wobec dominującej wartości zabudowań ustawodawca kierował się względami gospodarczymi i uznał, że podmiot, który zainwestował musi zachować prawo do gruntu, eliminując tym samym roszczenie restytucyjne poprzedniego właściciela. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 lipca 2016 r., Kp 3/15 za rozwiązaniem przyjętym w art. 214a pkt 3 u.g.n. przemawia też aksjologia konstytucji. Obowiązek zaspokajania potrzeb mieszkaniowych oraz ochrony użytkowników i najemców, wywodzone z art. 75 ust. 1 i art. 76 Konstytucji, traktowane są jako jedno z praw człowieka.

Zgodnie z art. 75 ust. 1 Konstytucji władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

Jak stanowi natomiast art. 76 Konstytucji, władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa.

Jak wynika z dokumentacji z archiwum Biura Odbudowy Stolicy budynek przy ul. Senatorskiej 7 został całkowicie zniszczony w latach 1939-1945. Opisano go jako „wypalony doszczętnie”, „istnieją tylko nury zewnętrzne”, do odbudowy nie nadaje się”. Po 1945 r. pozostałości budynku zostały rozebrane w związku z budową metodą odkrywkową tunelu trasy W-Z. Następnie w 1950 r. na płycie stropowej tunelu wybudowano budynek ze środków Skarbu Państwa. Potwierdza to pismo z Biura Odbudowy Stolicy z dnia 1950 r. skierowane do Wydziału Inspekcji Budowlanej Zarządu Miejskiego w m.st. Warszawie w sprawie projektu budynku przy ul. Senatorskiej 7, pismo Zarządu Miejskiego w m.st. Warszawie z dnia do Urzędu Konserwatorskiego, protokół oględzin nieruchomości z dnia r. wydany przez Wydział Inspekcji Budowlanej Zarządu Miejskiego, deklaracja kierownika technicznego budowy inż. H

Jeżeli z dnia ... r., podanie Warszawskiej Dyrekcji Odbudowy do Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy o zatwierdzenie projektu i wydanie pozwolenia na budowę. Fakt odbudowy ze środków Skarbu Państwa poświadcza niewątpliwie wydany przez Prezydium Rady Narodowej dokument z ... r. „Warunki na wykonanie państwowych robót budowlanych – rozbiórkowych”. Wskazano w nim, że roboty budowlane mają polegać na budowie przy ul. Senatorskiej 7 w Warszawie „budynku frontowego zabytkowego na płycie tunelu, w ścisłym porozumieniu z Urzędem Konserwatorskim dla m.st. Warszawy”.

Ocenę stopnia zniszczeń wynikającą z tej dokumentacji należy uznać za miarodajną. Jak stwierdził bowiem Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 29 października 1999 r. ówczesne władze budowlane miały ustawową delegację do dokonania oceny, czy dany budynek nadaje się wyłącznie do rozbiórki (a więc jest budynkiem zniszczonym), czy też może być doprowadzony do stanu używalności – a więc jest budynkiem jedynie uszkodzonym (por. wyrok SN z dnia 29 października 1999 r., I CKN 108/99, LEX nr 142595; H. Ciepła, R. M. Sarbiński, K. Sobczyk-Sarbińska, Roszczenia przysługujące byłym właścicielom tzw. gruntów warszawskich, SIP Lex 2013, Rozdział 1.1.6). Wynikała ona z art. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny (Dz. U. z 1945 r. Nr 50, poz. 281), gdzie ustawodawca zdefiniował pojęcie budynku zniszczonego (ust. 3) oraz budynku uszkodzonego (ust. 4), a także z art. 6 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r., z którego wynika, że o władze budowlane orzekały o tym, czy zniszczone w trakcie działań wojennych budynki nadawały się do naprawy czy też powinny ulec rozbiórce z uwagi na stan zniszczenia.

Fakt doszczętnego zniszczenia budynku znajduje również odzwierciedlenie w piśmie pierwotnego właściciela budynku – A. ... z dnia ... r., w którym zwrócił się do Prezydium Rady Narodowej o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego lub rzeczowego w zamian za plac, na którym był posadowiony budynek przy ul. Senatorskiej 7 i Krakowskie Przedmieście 83. Stwierdził w nim, że budynek ten spłonął doszczętnie w trakcie Powstania Warszawskiego i został odbudowany przez Skarb Państwa po 1945 r.

Wątpliwości Komisji nie budzi również to, że zabudowa budynkiem położonym przy ul. Senatorskiej 7 dokonana po wejściu w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. stanowiła nakład Skarbu Państwa, którego wartość przewyższa znacznie wartość zajętego gruntu. Jak wynika z opinii biegłej z dnia ... r. wartość stanowiącego działkę ewidencyjną nr ... niezabudowanego gruntu, oddanego w użytkowanie wieczyste wynosi na



dzień wydania decyzji reprivatyzacyjnej ... zł , zaś wartość posadowionego na nim budynku wynosi na ten dzień: ... zł.

Do nakładów na nieruchomości, których wartość znacznie przewyższa wartość zajętego gruntu, stosować należy interpretacje ugruntowane podczas stosowania art. 231 k.c. (Ewa Bończyk – Kucharczyk „Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany.”, opublikowano: LEX/el., 2018). Na gruncie tego przepisu zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie przyjmuje się, że dla oceny, czy wartość budynku znacznie przekracza wartość gruntu, znaczenie ma bezwzględna wartość budynku, tzn. niezależna od porównania go z wartością gruntu, ponadto decydujący jest stan z czasu realizacji przez posiadacza prawa wykupu, a nie stan z lat poprzednich (tak SN w orzeczeniu z 29 listopada 1957 r., I CR 952/57, LexPolonica nr 355789, OSPiKA 1958, nr 7-8, poz. 192, a także S. Rudnicki [w:] G. Rudnicki, S. Rudnicki „Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe.”, LexisNexis, 2011).

Taki sposób określenia wartości budynku został zastosowany przez biegłą w niniejszej sprawie, która wyliczyła wartość samego budynku, co ma istotne znaczenie dla oceny, czy wartość ta przewyższa znacznie wartość zajętego w celu zabudowy gruntu.

Zgodnie z art. 27 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. wartość nieruchomości w postępowaniu rozpoznawczym określa rzeczoznawca majątkowy zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, według stanu na dzień wydania decyzji reprivatyzacyjnej.

Uregulowanie to jest kompatybilne ze wspomnianą wyżej regułą interpretacyjną odnoszącą się do art. 231 k.c., wskazującą jako miarodajny stan z czasu realizacji przez posiadacza roszczenia o wykup, a nie z czasu budowy. Jak wynika bowiem z treści decyzji reprivatyzacyjnej z dnia ... r. stanowić ona miała podstawę do zawarcia w formie aktu notarialnego umowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu, na którym posadowiony jest budynek położony przy ul. Senatorskiej 7, co nastąpić miało z równoczesną sprzedażą budynku. W związku z powyższym wartość nieruchomości określona na dzień wydania decyzji jest najbardziej miarodajna z w świetle przesłanki określonej w art. 214 a pkt 3 u.g.n., który zakłada porównanie wartości zabudowy i zajętego na ten cel gruntu.

W ocenie Komisji spełniona została przesłanka wyrażona w art. 214 a pkt 3 u.g.n., gdyż wartość zabudowy dokonanej przez Skarb Państwa przenosi znacznie wartość zajętego na ten cel gruntu. Wartość rynkowa budynku przy ul. Senatorskiej 7 w Warszawie prawie

sześciokrotnie przewyższa wartość gruntu, na którym ustanowiono użytkowanie wieczyste na podstawie kontrolowanej decyzji reprivatyzacyjnej.

5.3. Za odmową uwzględnienia wniosku dekretowego przemawia treść art. 214a pkt 1 u.g.n., zgodnie z którym można odmówić ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela gruntu w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 7 ust. 2 tego dekretu, także ze względu na przeznaczenie lub wykorzystywanie na cele określone w art. 6.

Jak stanowi art. 6 pkt 5 u.g.n. celami publicznymi w rozumieniu ustawy jest opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Należy zauważyć, że ocenę konstytucyjności powołanego przepisu zawartą w wyroku z dnia 19 lipca 2016r. sygn. akt Kp 3/15 Trybunał Konstytucyjny rozpoczął od stwierdzenia, że art. 6 u.g.n., choć rzeczywiście zawiera szeroki i niezamknięty katalog celów publicznych uzasadniających odjęcie własności, nie był dotąd kwestionowany jako przepis stanowiący podstawę wywłaszczenia i korzysta z domniemania zgodności z Konstytucją. Z przepisu tego, odczytywanego w związku z art. 112 u.g.n., wynika norma określająca, w jakich wypadkach realizacja interesu publicznego może się dokonać kosztem interesu indywidualnego (prawa własności przysługującego osobie prywatnej). Można by powiedzieć, że wyliczenie zawarte w art. 6 u.g.n. stanowi egzemplifikację wartości, które w sposób bardziej ogólny ujęte są w art. 31 ust. 3 Konstytucji jako uzasadniające ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności, a także - o które chodzi w art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Trybunał stwierdzając w powołanym wyroku z dnia 19 lipca 2016r. sygn. akt Kp 3/15 konstytucyjność przewidzianej w art. 214a pkt 1 u.g.n. odmowy zwrotu nieruchomości przeznaczonych na cel publiczny wskazany w art. 6 u.g.n., przypomniał, że wykonywanie zadań publicznych przez administrację państwową i samorządową jest obligatoryjne. Skoro cele publiczne wskazane w art. 6 u.g.n. uzasadniają pozbawienie prawa własności nieruchomości (art. 21 ust. 2 Konstytucji), to – tym bardziej – mogą stanowić podstawę nieuwzględnienia roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego. Skrajnie nieracjonalne byłoby przyznawanie prawa rzeczowego po to, by następnie wszczynać właściwą procedurę wywłaszczeniową. Trybunał uznał więc, że realizacja celu publicznego – w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji – może uzasadniać odmowę ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu na rzecz byłego właściciela.

Zgodnie z art. 6 pkt 5 u.g.n. celem publicznym jest opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Ponieważ powołany przepis dotyczy nieruchomości stanowiących zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, dla określenia definicji „ochrony zabytków” należy sięgnąć do tych przepisów.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. nr 162, poz. 1568 ze zm. – dalej jako ustawa o ochronie zabytków), ustawa ta określa przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków oraz opieki nad nimi, zasady tworzenia krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach, a także organizację organów ochrony zabytków. Definicję legalną zabytku zawiera art. 3 pkt 1 ww. ustawy. Mówi ona, że zabytek to nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową.

Chociaż powyższa definicja zawiera pojęcia nieostre, należy uznać, że taki stopień niedookreślenia ma służyć możliwie jak najlepiej pojętej trosce o zachowanie dziedzictwa narodowego i objęciu ochroną wszystkich dóbr, obiektów, przedmiotów na tę ochronę zasługujących. Zakładając, że w swych działaniach wyspecjalizowane organy ochrony zabytków kierują się tym właśnie celem nadrzędnym, taki zabieg legislacyjny należy ocenić pozytywnie (Artur Ginter, Anna Michałak, Komentarz do art. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, SIP Lex 2016).

Z treści art. 4 ustawy o ochronie zabytków wynika, że ochrona zabytków polega, w szczególności na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu: zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwale zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie; zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków; udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków; przeciwdziałanie kradzieży, zaginięciu lub nielegalnemu wywozowi zabytków za granicę; kontrolę stanu zachowania i przeznaczenia zabytków; uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska.

Wskazany przepis stanowi podstawę prawną do ograniczenia uprawnień właściciela zabytku, o których mowa w art. 140 k.c., zgodnie z którym właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem

swojego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. W konsekwencji można uznać, że rola dysponenta zabytku sprowadza się do starannego postępowania w stosunku do zabytku, jak najdłuższego utrzymania zabytku w jak najlepszym stanie oraz jak najlepszego jego wykorzystania dla dobra ogółu ze względu na jego walory historyczne czy naukowe. Zatem zabytek przestaje być wyłącznie prywatnym dobrem jego właściciela, którego interesy zostają - ze względu na walory zabytku - wyraźnie ograniczone (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2009 r., I SA/Wa 48/09, LEX nr 550267).

Przepis art. 5 ww. ustawy stanowi z kolei, że opieka nad zabytkiem sprawowana przez jego właściciela lub posiadacza polega, w szczególności, na zapewnieniu warunków: naukowego badania i dokumentowania zabytku; prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku; zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie; korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości; popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury.

Z powołanych regulacji ustawy o ochronie zabytków wynika, że w przypadku obiektów zabytkowych, ich właściciele są w większej mierze ograniczeni w sposobie wykonywania prawa własności. Niemniej, jak już wskazano, ograniczenie to wynika z potrzeby zachowania materialnego dziedzictwa kulturalnego dla przyszłych pokoleń. Ustawodawca uznał, że w przypadku obiektów zabytkowych, interes publiczny posiada prymat nad interesem prywatnym, dopuszczając ograniczenie prawa do swobodnego dysponowania obiektem zabytkowym, równocześnie nakładając na właścicieli zabytków szereg obowiązków, związanych z opieką na zabytkami w celu ich zachowania dla ogółu społeczeństwa.

5.4. Budynek położony przy ul. Senatorskiej 7 został wpisany do rejestru zabytków pod numerem r.                    a podstawie decyzji Miejskiego Konserwatora Zabytków w Warszawie z dnia                    r.

W ocenie Komisji ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na przedmiotowej nieruchomości nie da się pogodzić z realizacją celu publicznego, jakim jest opieka nad zabytkami.

Przedmiotowa nieruchomość posiada wartość zabytkową, artystyczną i historyczną, których utrzymanie jest konieczne ze względu na interes społeczny, a także dla zachowania dziedzictwa architektonicznego, historycznego i kulturowego dla przyszłych pokoleń.

Stanowi świadectwo minionej epoki, którego zachowanie i ochrona prawna jest konieczna wobec posiadanych walorów historycznych, artystycznych i naukowych. Pełną ochronę tychże wartości, a także gwarancję zabezpieczenia i utrzymania zabytku w jak najlepszym stanie, mogą zagwarantować jedynie organy administracji publicznej.

Wymóg „strzeżenia dziedzictwa narodowego” o którym mowa w art. 5 Konstytucji to wymóg ochrony wszystkich czynników natury materialnej i duchowej zaistniałych w historii państwa i społeczeństwa polskiego, świadczących o jego tożsamości, równej pozycji wśród innych narodów, a także stanowiących zaczyn dalszego rozwoju. Artykuł 6 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczypospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będących źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. Przytoczony priorytet zakłada realizację ochrony i opieki nad zabytkami pod przewodnictwem Państwa z jednoczesnym potraktowaniem dziedzictwa jako jednego z elementów współkształtujących przyszłość kraju.

Jeśli chodzi o decyzję Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Warszawie z dnia ..... r., na mocy której zezwolił on na zbycie przedmiotowej nieruchomości, zauważyć należy, że zezwolenie to dotyczy właścicieli wykupionych lokali. Oznacza to, że Wojewódzki Konserwator Zabytków nie zezwolił Prezydentowi m.st. Warszawy na zbycie nieruchomości zabudowanej obiektem zabytkowym na rzecz byłych właścicieli nieruchomości. Ustalenie poczynione przez Prezydenta m.st. Warszawy w decyzji z dnia ..... : jest całkowicie bezpodstawne, nie znajduje bowiem potwierdzenia nie tylko w powołanej decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, ale również w całym materiale dowodowym zebranym w postępowaniu przed Komisją.

Według art. 13 ust. 4 u.g.n. sprzedaż, zamiana, darowizna lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a także wnoszenie tych nieruchomości jako wkładów niepieniężnych (aportów) do spółek wymagają pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Jak wynika z powyższego dokonanie czynności rozporządzających w postaci sprzedaży, zamiany, darowizny, wniesienia nieruchomości do spółki jako aportu, a ponadto oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste w stosunku do nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Pozwolenie to wydane w toku postępowania administracyjnego powinno być przedstawione przed dokonaniem czynności. Dokonanie czynności bez pozwolenia należy zaś kwalifikować zgodnie z art. 58 § 1 k.c jako naruszające przepisy ustawy (G. Bieniek [w:] Kalus S. , Gdesz

M., Matusik G., Mzyk E. Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz LexisNexis, 2012).

Treść art. 214a u.g.n. wyraźnie przewiduje odmowę ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela gruntu ze względu na realizację celu publicznego, jakim jest opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki. Z taką ustawową przesłanką mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie. Jak wskazano powyżej, nieruchomość położona przy ul. Senatorskiej 7 została wpisana do rejestru zabytków, co zdaniem Komisji pozwala odmówić na podstawie art. 214a pkt 1 u.g.n. w związku z art. 6 pkt 5 u.g.n., ze względów przedstawionych powyżej, ustanowienia prawa użytkowania wieczystego przedmiotowego gruntu.

5.5. Reasumując, Komisja przy rozpoznawaniu na nowo wniosku dekretowego uznała, że w niniejszej sprawie nie istnieją podstawy do ustanowienia prawa użytkowania wieczystego. W związku z tym należało odmówić ustanowienia tego prawa w całości. Nie została spełniona określona w art. 7 ust. 1 dekretu przesłanka uprawniająca do pozytywnego rozpatrzenia wniosku dekretowego, tj. posiadanie przedmiotowego gruntu przez podmioty uprawnione w chwili złożenia wniosku dekretowego.

Uzasadnienie takiego rozstrzygnięcia Komisja znalazła także w normie z art. 214a pkt 1 w związku z art. 6 pkt 5 u.g.n, która *expressis verbis* stanowi o możliwości odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego ze względu na cel publiczny – którym jest opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z art. 214a pkt 3 u.g.n., który *expressis verbis* stanowi o możliwości odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w sytuacji, gdy tak jak w niniejszej sprawie, wartość zabudowy przenosi znacznie wartość zajętego na ten cel gruntu. Podstawę odmowy w niniejszej sprawie stanowi również wspomniany art. 214 a pkt 1 u.g.n. w zw. z art. 6 pkt 5 u.g.n.

## **6. Strony postępowania**

6.1. Jako strony postępowania przyjęto beneficjentów decyzji – M. i T. Z. i N. i. właścicieli wyodrębnionych lokali, a także obecnego właściciela nieruchomości - Miasto Stołeczne Warszawa – reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy.

6.2. Ustawa z 9 marca 2017 r. nie zawiera szczególnej definicji strony postępowania toczącego się przed Komisją. Znajdujący zastosowanie na podstawie odesłania w art. 38 ust. 1

ustawy z dnia 9 marca 2017 r. art. 28 k.p.a. stanowi, że „Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”.

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

W istocie, w orzecznictwie sądów administracyjnych została sformułowana reguła kolizyjna, która nakazuje dawać pierwszeństwo roli organu administracji załatwiającego sprawę, co oznacza, że przeznaczenie organowi administracji takiej roli w sprawie przez przepisy prawa wyklucza jego udział w tym samym postępowaniu w charakterze strony tego postępowania (vide postanowienie NSA z dnia 22 października 2009 r., I OSK 1406/09; wyrok NSA z dnia 5 listopada 2014 r., I OSK 801/14).

6.3. W rozpoznawanej sprawie reguła ta nie ma zastosowania. W ocenie Komisji, Prezydent m.st. Warszawy występował w charakterze organu administracyjnego wyłącznie na

etapie postępowania zwyczajnego, wydając decyzję reprivatyzacyjną, natomiast na etapie postępowania przed Komisją uzyskał status strony, jako organu reprezentującego Miasto Stołeczne Warszawa – właściciela nieruchomości gruntowej.

Komisja działa na podstawie ustawy z dnia 9 marca 2017 r. i posiada kompetencje w zakresie inicjowania postępowań i do wydawania rozstrzygnięć. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 maja 2015 r., sygn. akt I OSK 2188/13, (publ: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), stwierdził, że jednostka samorządu terytorialnego może być stroną postępowania nadzwyczajnego prowadzonego przez organ wyższego stopnia w przedmiocie decyzji ostatecznej organu tej jednostki, jeżeli postępowanie to dotyczy jej interesu prawnego. Postępowanie przed Komisją dotyczy decyzji ostatecznych i jest postępowaniem o szczególnym charakterze, nie powiela jednak kompetencji organów nadzoru z uwagi na całkowicie odmienne zasady i podstawy działania Komisji. Uprawnienia właścicielskie, które posiada Miasto Stołeczne Warszawy, decydują zatem o interesie prawnym do udziału w postępowaniu przed Komisją. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. ostateczna decyzja, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2 i 3, stanowi podstawę wykreślenia w księdze wieczystej wpisu dokonanego na podstawie uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej lub na podstawie aktu notarialnego sporządzonego z uwzględnieniem uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej oraz wpisania jako właściciela m.st. Warszawy.

**6.4.** 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 reprivatyzacyjna.

Miasto Stołeczne Warszawa posiada w sprawie indywidualny, konkretny i aktualny interes prawny do przyznania jej statusu strony w postępowaniu prowadzonym przed Komisją.

Komisja, przyznając status strony gminie, miała także na uwadze treść art. 165 Konstytucji RP, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną i przysługują im prawo własności oraz inne prawa majątkowe. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Ochrona prawa własności jednostki samorządu terytorialnego byłaby niepełna, gdyby jednostka ta nie mogła brać udziału jako strona w postępowaniu administracyjnym, w sytuacji gdy postępowanie to dotyczy nieruchomości, których jest właścicielem. W myśl natomiast art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Artykuł 29 k.p.a. stanowi zaś, że stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe



i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne - również jednostki nieposiadające osobowości prawnej.

6.5. Komisja zauważa, że przedmiotem wypowiedzi sądów administracyjnych były relacje między jednostkami samorządu terytorialnego a samorządowymi kolegiami odwoławczymi, a także status organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Należy jednak zauważyć, że Komisja nie jest organem wyższego stopnia w stosunku do Prezydenta m.st. Warszawy. Komisja, jako organ państwowy, któremu przydano funkcję administrowania, prowadzi własne postępowanie administracyjne, przy czym Komisja posiada także inne kompetencje (zob. art. 3 ust. 2, art. 13 ust. 1, art. 23, art. 28, art. 31, art. 33, art. 34, art. 40, art. 40 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.).

Co do zasady jednostka samorządu terytorialnego jako osoba prawna, której organ wydawał decyzję reprivatyzacyjną, w rozumieniu art. 2 pkt 3 ustawy, nie miałaby legitymacji strony w postępowaniu prowadzonym przez Komisję, gdyby chodziło tylko o „byt prawny” decyzji reprivatyzacyjnej, nawet gdyby jej uchylenie wywoływało określone skutki cywilne dla gminy jako właściciela (tożsamość sprawy administracyjnej w znaczeniu materialnym). Tymczasem jednak z niektórych rozwiązań przyjętych w ustawie z 9 marca 2017 r. wynika, że oprócz możliwości wydania określonych w art. 29 ust 1 rozstrzygnięć wobec decyzji reprivatyzacyjnej, Komisja może przyznawać dodatkowe uprawnienia na rzecz m.st. Warszawy (przewidziany w art. 31 zwrot równowartości nienależnego świadczenia, przysługujący m.st. Warszawa w oparciu o art. 32, oraz określenie wysokości szkody, będącej następnie podstawą do dochodzenia odszkodowania w trybie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa – art. 41 ust. 1 i 2 ustawy; określenie wysokości szkody determinuje później wysokość odszkodowania). O tych „dodatkowych” uprawnieniach m.st. Warszawy orzeka się w decyzji, o jakiej mowa w art. 29 ust. 1 pkt 4 (zob. art. 31 ust. 1 i art. 41 ust. 1), co powoduje, że m.st. Warszawa w postępowaniu przed Komisją nabywa interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a., gdyż chodzi tu o jego uprawnienia, o których nie rozstrzygała dotychczas kontrolowana przez Komisję decyzja reprivatyzacyjna. W takim znaczeniu jest to więc nowa sprawa administracyjna i sytuacja szczególna (a nie z uwagi na prawa rzeczowe gminy do nieruchomości, o których rozstrzygała już decyzja reprivatyzacyjna, w znaczeniu materialnym sprawy administracyjnej), która uzasadnia udział m.st. Warszawy w postępowaniu, mimo że wcześniej organ tej jednostki samorządowej wydał decyzję reprivatyzacyjną. Interes prawny gminy ogranicza się jednak tylko do tych dwóch kwestii,

poruszonych wyżej (vide wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 października 2017 r. I SA/Wa 1355/17).

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

## **7. 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, Głosa 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. Senatorskiej 7 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 <sup>1</sup> prowadzonej dla przedmiotowej nieruchomości, jedynym właścicielem nieruchomości jest w dalszym ciągu Miasto Stołeczne Warszawa (stan na dzień <sup>1</sup> r.).

W konsekwencji Komisja stwierdziła, że weryfikowana decyzja reprywatyzacyjna nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych.

## **8. Konkluzja**

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4, 4b, 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. oraz art. 7 ust. 1 dekretu i art. 214a pkt 1 u.g.n. w zw. z art. 6 pkt 5 u.g.n. i art. 214 a pkt 3 u.g.n. orzeczono o uchyleniu wskazanej decyzji w całości i odmowie ustanowienia użytkownika wieczystego.

**Pouczenie:**

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 16 k.p.a.). Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa, za pośrednictwem Komisji do spraw restryktacji 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 nie zatrudnieniu lub nie pozostawaniu 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 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.

**Przewodniczący Komisji**

**Patryk Jaki**



Otrzymują:

1. Miasto Stołeczne Warszawa, reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy H. Gronkiewicz- Waltz, ul. Plac Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa

2. ... ..

3.

4.

5.

6.

7.

8.

9.

10.

11.