



Warszawa, 15 lutego 2023 r.

Sygn. akt KR II R 94/22

DECYZJA nr KR II R 94/22

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Sebastian Kaleta

Członkowie Komisji

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

po rozpoznaniu w dniu 15 lutego 2023 r. na posiedzeniu niejawnym,

w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 4 września 2012 r.
Nr 389/GK/DW/2012 ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego do gruntu o powierzchni
434 m², położonego w Warszawie przy ul. Hożej 52, opisanego w ewidencji gruntów jako
działka nr 151/11 z obrębu 5-05-01, dla której prowadzona jest księga wieczysta obecnie nr
[redacted] oraz odmawiającej ustanowienia tegoż prawa do gruntu stanowiącego
działkę ewidencyjną nr 153 (część) z obrębu 5-05-01, dla której prowadzona jest księga
wieczysta

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, Prokuratora Regionalnego w Warszawie,
Małgorzata [redacted], Zdzisław [redacted] Niemiński, Włodzisław [redacted] Pająk, Małgorzata [redacted] P
Natalia [redacted] Maciejowska, Natalia [redacted] Aymonier, Katarzyna [redacted] Jędrzejowska, Jolanta [redacted] L
Sławomir [redacted] Matuszowski, Sławomir [redacted] Zieliński, H. [redacted] S., następców prawnych Jędrzej
Bogdan [redacted], Ewa [redacted] Urzędowska, Grzegorz [redacted], Anna [redacted] W. [redacted] Bo
Krzysztof [redacted] K., Sławomir [redacted] M., Radosław [redacted], M. [redacted] J., następców prawnych
Anna [redacted] S., Jolanta [redacted] S., M. [redacted] J., Sławomir [redacted], Ewa [redacted] J., Ewa [redacted]
Ireneusz [redacted] Ł., Anna [redacted] Z., Radosław [redacted] L., M. [redacted] W.
Tomasz [redacted], Jolanta [redacted] A., Włodzisław [redacted], Tomasz [redacted] R., Jolanta [redacted] D.
Anna [redacted] D., następców prawnych Anna [redacted] R.

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o
szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących

nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2021 r. poz. 795; dalej: ustawa z dnia 9 marca 2017 r.) w związku z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000, 2185 dalej: k.p.a.) w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.,

orzeka:

stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 4 września 2012 r., nr 389/GK/DW/2012 w całości.

UZASADNIENIE

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

Postanowieniem z dnia 30 listopada 2022 r. Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 4 września 2012 r. Nr 389/GK/DW/2012 ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego do gruntu o powierzchni 434 m², położonego w Warszawie przy ul. Hożej 52, opisanego w ewidencji gruntów jako działka nr 151/11 z obrębu 5-05-01, dla której prowadzona jest księga wieczysta obecnie nr _____ oraz odmawiającej ustanowienia tegoż prawa do gruntu stanowiącego działkę ewidencyjną nr 153 (część) z obrębu 5-05-01, dla której prowadzona jest księga wieczysta 1

Postanowieniem z dnia 30 listopada 2022 r., Komisja, na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., postanowiła zawiadomić właściwe organy administracji oraz sądy o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego.

Postanowieniem z dnia 30 listopada 2022 r., Komisja zwróciła się do Społecznej Rady przy Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 4 września 2012 r. Nr 389/GK/DW/2012.

Zawiadomieniem z dnia 30 listopada 2022 r. poinformowano strony postępowania o wszczęciu w dniu 30 listopada 2022 r. postępowania rozpoznawczego w niniejszej sprawie.

Wyżej wymienione postanowienia oraz zawiadomienie zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 21 grudnia 2022 r.

Zawiadomieniem z dnia 15 grudnia 2022 r. poinformowano Prezydenta m.st. Warszawy oraz Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w niniejszej sprawie.

Postanowieniem z dnia 30 listopada 2022 r., na podstawie art. 23 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., Komisja, zabezpieczyła postępowanie rozpoznawcze w sprawie nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Hożej 52, poprzez nakazanie wpisu w księdze wieczystej nr [] prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie X Wydział Ksiąg Wieczystych zakazu zbywania i obciążania ww. nieruchomości. Postanowienie o zabezpieczeniu zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 29 grudnia 2022 r.

Zawiadomieniem z dnia 19 stycznia 2023 r. poinformowano strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Jednocześnie pouczone strony, że przedmiotowe zawiadomienie uznaje się za doręczone po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Zawiadomienie zostało ogłoszone w ww. biuletynie w dniu 24 stycznia 2023 r.

Społeczna Rada w dniu 6 lutego 2023 r. wydała opinię nr []/2023. Wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 389/GK/DW/2012 z dnia 4 września 2012 r., gdyż wydano ją z rażącym naruszeniem prawa.

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

1. Opis nieruchomości

Dawna nieruchomość hipoteczna hip. nr 1676 B obejmuje współczesne działki oznaczone nr ewidencyjnym nr 151/11, nr 153 (część), nr 154/1 (część) z obrębu 5-05-01.

Nieruchomość hipoteczna hip. nr 1676 B zabudowana była budynkami przed 1945 r. Część frontowa w czasie wojny uległa całkowitemu zniszczeniu, w 1946 r. wyburzono wyższe kondygnacje, a pozostałe zostały odbudowane i przykryte dachem prowizorycznym na koszt właściciela. Oficyna lewa, prawa i poprzeczna zostały tylko uszkodzone, w tym lewa bardziej niż pozostałe (była wypalona). Oficyna lewa została rozebrana w 1950 r. do poziomy terenu a pozostałe odremontowane.

Przedmiotem decyzji reprivatyzacyjnej Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 4 września 2012 r. Nr 389/GK/DW/2012 była działka oznaczona nr ewidencyjnym 151/11 z obrębu 5-05-04 o powierzchni 0,0434 ha. Działka ta powstała w wyniku podziału działki nr 151/7. Decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 7 stycznia 2009 r. nr 1 zatwierdzono projekt podziału nieruchomości uregulowanej w księdze wieczystej nr 151/11 położonej w Warszawie przy ul. Hożej 52, której część stanowi działka ewidencyjna nr 151/7 o powierzchni 0,0845 z obrębu 50501 na następujące działki: nr 151/10 o powierzchni 0,0411 ha i nr 151/11 o powierzchni 0,0434 ha. Działka nr ew. 151/11 jest zabudowana, objęta księgą wieczystą nr 151/11. Właścicielem działki jest Miasto Stołeczne Warszawa. Użytkownikami wieczystymi ujawnionymi w księdze wieczystej są Miasto Stołeczne Warszawa i Związek Mieszkańców.

Przedmiotem decyzji reprivatyzacyjnej w części odmownej była działka oznaczona nr ewidencyjnym 153 z obrębu 5-05-01 o pow. 620 m². Działka w części jest zabudowana budynkiem położonym przy adresie Hoża 54, objęta jest księgą wieczystą nr 153/1. Obecnie w budynku wyodrębnionych jest 23 lokali stanowiących odrębną własność lokalową. Właściciele wyodrębnionych lokali posiadają udział w nieruchomości wspólnej, którą stanowi grunt oraz części budynku i urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli. Działka nr 154/1 stanowi drogę publiczną ulicę Hożą.

2. Plan zagospodarowania przestrzennego

W dacie wydania decyzji reprivatyzacyjnej przez Prezydenta m.st. Warszawy nieruchomość stanowiąca działkę nr 151/11 i 153 część oraz 154/1 nie była objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Uchwałą nr LXXX/2350/2010 z dnia 13 maja 2010 r. przystąpiono do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania Śródmieścia Południowego w rejonie ul. Poznańskiej. Zgodnie z projektem powyższa nieruchomość miała przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną i usługi z zakresu podstawowego handlu detalicznego, biur, administracji, usług obsługi, finansowej, kultury, turystyki, gastronomii.

3. Stosunki własnościowe

Nieruchomość warszawska dawna księga hipoteczna Nr 1676 B, położona przy ul. Hożej w Warszawie znajduje się 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 dalej: „Dekret”).

Z dniem 21 listopada 1945 r., to jest z dniem wejścia w życie Dekretu, grunty nieruchomości warszawskich, w tym grunt przedmiotowej nieruchomości na podstawie art. 1 Dekretu przeszły na własność Gminy m.st. Warszawy, a w 1950 r., z chwilą likwidacji gmin - na własność Skarbu Państwa.

Nieruchomość ww. z dniem 27 maja 1990 r. stała się własnością Dzielnicy Gminy Warszawa Śródmieście, co potwierdził Wojewoda Warszawski decyzjami nr [redacted] z dnia 3 grudnia 1992 r. (działka nr 151) i nr [redacted] : dnia 5 marca 1991 r. (działka nr 153).

Zgodnie z treścią art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju m.st. Warszawy grunt przedmiotowej nieruchomości stał się własnością Miasta Stołecznego Warszawy.

It [redacted] Kc [redacted] właścicielka hipoteczna reprezentowana przez adw. Ję [redacted] St [redacted] wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji Wojewody Warszawskiego Nr [redacted] z 3 grudnia 1992 r.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z 16 maja 2011 r. numer [redacted] stwierdził nieważność decyzji Wojewody Warszawskiego Nr [redacted] z 3 grudnia 1992 r. stwierdzającej nabycie przez Dzielnicę Gminę Warszawa Śródmieście z mocy prawa, nieodpłatnie nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Wspólnej 47/49, oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr 151 w części dotyczącej nieruchomości budynkowej, położonej przy ul. Hożej 52 na działce ewidencyjnej nr 151/11.

4. Pierwotni właściciele nieruchomości

Sąd Grodzki w Warszawie Wydział Hipoteczny zaświadczeniem z dnia 20 kwietnia 1948 r. nr 162/48 zaświadczył, iż zgodnie ze stanem wykazu hipotecznego nieruchomości "Nieruchomość N.1676 lit.B w Warszawie", na dzień 14 marca 1949 r. stosownie do działów I i II położona jest przy ul. Hożej na gruncie dziedzicznym. Zawiera powierzchni 2339,50 łokci kwadratowych. Tytuł własności uregulowany jest wpisem na imię It [redacted] z Za [redacted] K [redacted] na mocy wniosku z dnia 14 kwietnia 1926 r. za n. 36 tej księgi z tytułu spadkobrania.

5. Objęcie w posiadanie

Ogłoszenie o objęciu gruntu położonego przy ul. Hożej 52 nastąpiło na podstawie rozporządzenia Ministra Odbudowy z dnia 7 kwietnia 1946 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej w sprawie obejmowania gruntów przez gminę m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 16, poz. 112). W dniu 14 listopada 1947 r. ogłoszono w Dzienniku Urzędowym Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego nr 25 o przystąpieniu do objęcia gruntu

położonego przy ul. Hożej 52 w posiadanie na rzecz gminy m.st. Warszawy. Pod poz. 272 podano do wiadomości, iż Gmina m.st. Warszawa przystępuje do objęcia w posiadanie gruntu położonego przy ul. Hożej 52, oznaczonego nr hipotecznym 1676 B, stanowiącego dotychczasową własność wg posiadanych dokumentów I z Zi Kc. Termin oględzin gruntów wyznaczono na dzień 1 grudnia 1947 r. Protokołem z dnia 18 października 1951 r. doszło do objęcia na rzecz Skarbu Państwa w posiadanie budynków znajdujących się na posesji przy ul. Hożej 52. Protokołem z dnia 28 maja 1952 r. doszło do przekazania nieruchomości znajdującej się przy ul. Hożej 52 hip. 1676 B pod zarządek Zarządu Nieruchomości Miejskich.

6. Wniosek dekretowy

I Kc złożyła wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do terenu nieruchomości położonej w Warszawie ul. Hożej 52 Nr hip. 1676 B. Wniosek wpłynął do organu 23 kwietnia 1948 r. Pobrano opłatę manipulacyjną w wysokości 3.000 zł.

7. Posiadanie nieruchomości

Sąd Grodzki w Warszawie Oddział I tytułem wykonawczym z dnia 17 lipca 1945 r. Nr Co 1071/45 przywrócił I Kc posiadanie nieruchomości warszawskiej Nr hip. 1676 B przy ul. Hożej Nr 52.

8. Następstwo prawne po właścicielach hipotecznych

Ir Kc zmarła 24 lipca 2007 r. Testamentem notarialnym z dnia 16 sierpnia 2005 r. sporządzonym przed H W notariuszem w Warszawie Repertorium A Nr swoim spadkobiercami do całego spadku ustanowiła M: L B i S oraz A Sz i S, po 1/2 części dla każdego w zamian za opiekę. Zobowiązała ustanowionych spadkobierców testamentowych do wpłacenia Ś i O B w W kwoty co najmniej 50.000 złotych.

W dniu 6 września 2007 r. przed notariuszem w Warszawie H Z -C notariuszem w Warszawie Rep. A M L B i S złożyła oświadczenie o odrzuceniu spadku przypadającego jej z mocy testamentu po I K.

W dniu 3 stycznia 2008 r. przed H Z -C notariuszem w Warszawie Rep. A A i S złożył oświadczenie o odrzuceniu spadku przypadającego mu z mocy testamentu po I K i oraz przypadającego mu z tytułu przyrostu powstałego wskutek odrzucenia spadku przez jego żonę M L B i S.

Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy postanowieniem z dnia 10 lipca 2009 r. sygn. akt II Ns [redacted] postanowił zatwierdzić uchylenie się przez A [redacted] S [redacted] S [redacted] od skutków prawnych oświadczenia o odrzuceniu spadku po I [redacted] K [redacted] złożone 3 stycznia 2008 r. przed notariuszem H [redacted] Z [redacted] -C. [redacted] i Rep. A Nr [redacted].

Po I [redacted] K [redacted] toczyło się też postępowanie sądowe o stwierdzenie nabycia spadku. Prawomocnym postanowieniem Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z dnia 23 czerwca 2015 r. sygn. akt II Ns [redacted] spadek po I [redacted] K [redacted] z domu Z [redacted] [redacted] na podstawie testamentu notarialnego z dnia 16 sierpnia 2005 r. sporządzonego przed H [redacted] W [redacted] [redacted], notariuszem w Warszawie za repertorium A [redacted] nabyli z dobrodziejstwem inwentarza A [redacted] S [redacted] S [redacted] i m.st. Warszawa po ½ części spadku każde z nich.

9. Postępowanie na podstawie wniosku dekretowego

Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie decyzją z 18 września 1951 r., znak: [redacted] odmówiło I [redacted] K [redacted] przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Hożej 52 oznaczonej nr hip. 1676 B. Jednocześnie stwierdziło zgodnie z art. 8 Dekretu, że wszystkie budynki, znajdujące się na powyższym gruncie przeszły na własność Państwa.

W dniu 18 lipca 1985 r. I [redacted] K [redacted] złożyła wniosek do Urzędu Dzielnicowego Warszawa-Śródmieście Wydział Geodezji i Gospodarki Gruntem w Warszawie o odszkodowanie za przejętą nieruchomość.

Urząd Dzielnicy Warszawa-Śródmieście Wydział Geodezji i Gospodarki Gruntem decyzją z 8 września 1986 r. nr [redacted] postępowanie w przedmiocie wniosku I [redacted] K [redacted] j o przyznanie odszkodowania za nieruchomość położoną przy ul. Hożej 52 nr hip 1676 B umorzyło jako bezprzedmiotowe. W uzasadnieniu wskazano, że art. 89 ust. 1 Ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. nr 22, poz.99) wygasił prawa do odszkodowania za przejęte przez państwo grunty i budynki i inne części składowe nieruchomości przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 i art. 8 Dekretu.

W dniu 19 marca 1999 r. adwokat J [redacted] S [redacted] pełnomocnik I [redacted] K [redacted] złożył wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z 18 września 1951 r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją nr KOC/418/GO/99 z dnia 30 listopada 1999 r. stwierdziło nieważność orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 18 września 1951 r. [redacted] w części

dotyczącej działek nr ewidencyjny 151/4 i nr 153 o powierzchni 620 m² stanowiących własność Gminy Warszawa-Centrum z powodu rażącego naruszenia prawa. W pozostałej części dotyczącej działki ewidencyjnej nr 154 stanowiącej własność Skarbu Państwa, Samorządowe Kolegium Odwoławcze sprawę przekazało do rozpoznania Prezesowi Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miasta jako organowi właściwemu.

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

Właścicielka hipoteczna I K, mając lat, na cztery dni przed swoją śmiercią dokonała następujących czynności prawnych.

I K, 20 lipca 2007 r. zawarła z M T przedwstępną umowę sprzedaży. Umowa została zawarta przed J i R Notariuszem w Warszawie za Repertorium Nr A. Strony umowy zobowiązały się zawrzeć w terminie do 30 grudnia 2017 r. umowę sprzedaży na mocy której I K sprzeda M T i wszystkie przysługujące jej prawa i roszczenia wynikające z art. 7 ust. 1 do 4 dekretu do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Hożej 52, objętej księgą wieczystą pod nazwą „W mieście Warszawie przy ul. Hożej 52 pod Nr 1676 lit. B” za cenę w łącznej kwocie 600.000 zł, a M T wszelkie prawa i roszczenia, prawa do odszkodowania za nieruchomość, w tym własność budynków, prawo użytkowania wieczystego w podanym terminie i za ustaloną cenę zobowiązała się kupić. Zgodnie z § 8 umowy stronie kupującej przysługiwało prawo wskazania osoby trzeciej jako nabywcy praw i roszczeń nieruchomości, w tym nieruchomości budynkowej, wieczystego użytkowania bądź odszkodowania, na warunkach wskazanych w tej umowie, a sprzedająca zobowiązała się sprzedać te prawa i roszczenia osobie trzeciej wskazanej przez stronę kupującą.

I K a 20 lipca 2007 r. udzieliła M T pełnomocnictwa do podejmowania wszelkich czynności w ramach zawartej przedwstępnej umowy sprzedaży. Przed J. R. notariuszem w Warszawie Repertorium A nr 7, I K udzieliła M i T pełnomocnictwa z prawem substytucji bez ograniczeń. Zgodnie z treścią pełnomocnictwa I K upoważniła M T do podejmowania wszelkich czynności w ramach zawartej w dniu 20 lipca 2007 r. przedwstępnej umowy sprzedaży Rep. A. Nr w szczególności do występowania w jej imieniu przed organami władzy i administracji, urzędami, instytucjami, osobami prawnymi i fizycznymi (...) a w szczególność do dokonania wszelkich czynności zmierzających do odzyskania

nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Hożej 52, objętej księgą wieczystą pod nazwą „W mieście Warszawie przy ul. Hożej pod Nr hip 1676 lit. B”.

Następnie 20 lipca 2007 r. I. K. i udzieliła M. T. nieodwołalnego i niegasnącego na wypadek śmierci pełnomocnictwa. Pełnomocnictwo zostało udzielone przed J. R. i notariuszem w Warszawie Repertorium A nr . Zgodnie z treścią pełnomocnictwa I. K. ustanowiła swoim pełnomocnikiem bez ograniczeń, z prawem udzielania dalszych substytucji, M. T. i upoważniła ją do zawarcia w swoim imieniu umowy sprzedaży w wykonaniu umowy przedwstępnej z dnia 20 lipca 2007 r. Rep. A Nr , na warunkach określonych w tej umowie. W § 3 aktu notarialnego I. K. oświadczyła, że zrzeka się odwołania tegoż pełnomocnictwa i postanawia, że nie gaśnie ono z chwilą jej śmierci oraz dodaje, że ustanowiony pełnomocnik (pełnomocnik dalszy) może być drugą stroną dokonywanych czynności prawnych.

M. T. 2 września 2008 r. przed J. R. notariuszem w Warszawie aktem notarialnym Repertorium A Nr wskazała obok siebie, do ½ części, jako stronę z tytułu przyrzeczonej umowy sprzedaży Z. Ni.

W dniu 3 czerwca 2009 r. została zawarta w formie aktu notarialnego umowa sprzedaży praw i roszczeń do nieruchomości przy ul. Hożej 52. Umowa została zawarta przed J. R. notariuszem w Warszawie Repertorium A nr . M. T. działająca w imieniu własnym, jak również w imieniu i na rzecz M. K. i (w akcie wskazano imię M.) sprzedała po połowie M. T. i Z. Ni. wszystkie przysługujące I. K. udziały w prawach i roszczeniach do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Hożej 52 objętej księgą wieczystą pod nazwą „W mieście Warszawie przy ul. Hożej pod Nr 1676 lit. B” wynikające z art. 7 ust. 1 - 4 dekretu.

11. Decyzja reprivatyzacyjna Prezydenta m.st. Warszawy

Prezydent m.st. Warszawy decyzją nr 389/GK/DW/2012 z dnia 4 września 2012 r., po rozpatrzeniu wniosku z 23 kwietnia 1948 r. złożonego przez I. K. i o przyznanie jej prawa własności czasowej do gruntu położonego w Warszawie przy ul. Hożej 52 nr hip. 1676 lit. B:

1) ustanowił na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do zabudowanego gruntu o powierzchni 434 m², położonego w Warszawie przy ul. Hożej 52, opisanego w ewidencji jako działka nr 151/11 z obrębem 5-05-01, dla którego prowadzona jest księga wieczysta nr 1

na rzecz M T j w udziale wynoszącym ½ części gruntu, Z N w udziale wynoszącym ½ części gruntu,

2) ustalił czynsz symboliczny z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu opisanego w pkt 1 decyzji w wysokości 434 zł płatny z góry w terminie do dnia 31 marca każdego roku na konto Urzędu Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy.

3) odmówił M T i Z N i ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu stanowiącego działkę ewidencyjną nr 153- część z obrębu 5-05-01.

12. Stan prawny nieruchomości po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej

W dniu 10 kwietnia 2013 r. Rep. A przed notariuszem M prowadzącym Kancelarię Notarialną w Warszawie, pomiędzy G C J, -Fi oraz J i W B: działającymi w imieniu i na rzecz Miasta Stołecznego Warszawy, a M T i Z N doszło do zawarcia umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Na podstawie powyższej umowy Miasto Stołeczne Warszawa oddało w użytkowanie wieczyste nieruchomość położoną w Warszawie przy ul. Hożej 52, stanowiącą działkę gruntu nr ewidencyjny 151/11 w obrębie 50501 objętą księgą wieczystą Kw Nr w użytkowanie wieczyste na okres 99 lat, tj. do dnia 10 kwietnia 2112 r. z przeznaczeniem na cele zgodne z planem zagospodarowania przestrzennego na rzecz M T i Z N w udziałach po ½ każdy. W dniu 30 listopada 2012 r. został sporządzony protokół przekazania-przejęcia budynku położonego w Warszawie przy ul. Hożej 52.

13. Sprzeciw Prokuratora Prokuratury Regionalnej w Warszawie

Prokuratura Regionalna w Warszawie prowadziła postępowanie o sygnaturze RP V Par 101.2017. Prokurator Prokuratury Regionalnej w Warszawie w ww. sprawie wniósł do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie sprzeciw od decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 389/GK/DW/2012 w części dotyczącej punktu 8 decyzji.

Zaskarżonej w części dot. pkt 8 decyzji Prokurator zarzucił naruszenie art. 7 ust. 3 dekretu poprzez wydanie decyzji bez podstawy prawnej tj. ukształtowanie przez Prezydenta m.st. Warszawy wbrew swoim uprawnieniom sytuacji prawnej stron poprzez zapis „nie stawienie się nabywców bez usprawiedliwienia w kancelarii notarialnej w celu podpisania umowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu w wyznaczonym terminie, będzie stanowić podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia niniejszej decyzji jako bezprzedmiotowej”.

Prokurator na podst. 158 § 1 k.p.a. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. i art. 186 i art. 159 § 1 k.p.a. i art. 187 k.p.a. wnosi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w części dotyczącej pkt 8.

14. Postępowanie przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Warszawie prowadzone wskutek sprzeciwu Prokuratora

Na skutek sprzeciwu Prokuratora Prokuratury Regionalnej w Warszawie o stwierdzenie nieważności w części dotyczącej pkt 8 decyzji reprivatyzacyjnej z dnia 4 września 2012 r. nr 389/GK/DW/2012 wszczęte zostało postępowanie przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Warszawie w sprawie numer KOC/7857/GO/19.

W dniu 28 stycznia 2023 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie wydało postanowienie o zawieszeniu postępowania w sprawie na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

15. Zgromadzony materiał dowodowy

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie: akt postępowania dotyczącego reprivatyzacji nieruchomości przy ul. Hożej 52 zakończonych decyzją Prezydenta m.st. Warszawy nr 389/GK/DW/2012 (2 segregatory); akt postępowań prowadzonych przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie KOC/418/GO/99, KOC/2191/GO/11, (2 teczki); akt Prokuratury Regionalnej w Warszawie sygn. RP V Pa 101.2017, akt Wydziału Archiwum Biura Organizacji i Urzędu m.st. Warszawy oraz materiałów akt sprawy o sygn. akt KR II R 94/22. Dokumenty zgromadzone w postępowaniu przed Komisją nie zostały podważone żadnymi innymi dowodami, ani nie były kwestionowane przez strony.

III. Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja zważyła, co następuje:

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

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

kontrolowaną decyzją co do jej istoty, ponieważ postępowanie dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji nie może zastępować postępowania odwoławczego lub go powtarzać.

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

Zatem możliwość podważenia zapadłego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej jest dopuszczalne jedynie w przypadku zaistnienia jednej z kwalifikowanych wad określonych w art. 156 § 1 k.p.a. Usunięcie kwalifikowanych nieprawidłowości, które mogły wystąpić w trakcie trwania procesu administracyjnego, stanowi nadrzędny cel postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji i usprawiedliwia podważenie ogólnej zasady trwałości decyzji administracyjnych zawartej w art. 16 k.p.a.

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

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

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

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

Jak przyjęto w orzecznictwie, pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 k.p.a., może być wyprowadzone tylko z przepisów prawa materialnego, czyli z normy prawnej, która stanowi podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku (por. wyrok NSA z 19 stycznia 1995 r., sygn. akt I SA 1326/93). W przypadku spraw dekretowych tego rodzaju regulacją jest art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Stosownie do jego treści: dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie – użytkownicy gruntu mogą w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną.

Art. 28 k.p.a. nie wypowiedza się przy tym wprost na temat skutków różnego rodzaju zdarzeń o charakterze cywilnoprawnym, w tym umów na możliwość przypisania danemu podmiotowi statutu strony postępowania administracyjnego. W ocenie Komisji Naczelny Sąd Administracyjny wydał uchwałę z 30 czerwca 2022 r. (sygn. akt I OPS 1/22), ostatecznie rozstrzygającą to zagadnienie. W orzeczeniu tym wskazano, że „W przestrzeni prawa administracyjnego (...), normy prawne mają charakter bezwzględnie wiążący. Stosunki administracyjnoprawne mają natomiast charakter jednostronny ściśle powiązany z władczymi kompetencjami organów administrujących. W konsekwencji nie może być tu mowy o swobodzie podejmowania czynności prawnych na wzór swobody właściwej prawu prywatnemu. Konsekwencją bezwzględnego wiązania norm prawa administracyjnego jest to, że żadna ze stron stosunku administracyjnoprawnego nie może nigdy modyfikować ani tym bardziej wyłączać normy tego prawa i zachowywać się nawet niesprzecznie z tą normą, ale w sposób ustalony przez samą tę stronę. Strona, jaką jest podmiot usytuowany na zewnątrz systemu administracji publicznej, nie może sama ustalać treści i sposobu swojego zachowania, a powinna się w całości podporządkować prawu (...). Aksjologia prawa administracyjnego

potwierdza (...), że źródłem sytuacji prawnych w prawie administracyjnym mogą być wyłącznie normy prawne i jedynie bezpośredni związek interesu indywidualnego z tymi normami pozwala kwalifikować go jako interes prawny. (...) Skutki czynności prawnej dokonanej przez podmioty prawa cywilnego samoistnie nie stanowią źródła interesu prawnego w przestrzeni prawa administracyjnego. Jeśli ustawodawca widzi potrzebę ścisłego związania w przestrzeni prawa administracyjnego sytuacji prawnej określonego podmiotu z aktami i czynnościami z zakresu prawa cywilnego, to ustanawia odrębną normę prawną, w której treści bezpośrednio nawiązuje do tych aktów lub czynności.”

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

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

Wyżej opisane poglądy nie znalazły jednak swego odzwierciedlenia przy rozstrzygnięciu wniosków o przyznanie prawa użytkowania wieczystego w stosunku do gruntów warszawskich. Przyjęto bowiem, że w omawianym zakresie nie występują jakiegokolwiek ograniczenia, a więc prawa przyznane przez dekret warszawski mogą być zbywane jak typowe

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

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

Na dzień wydawania niniejszej decyzji, w tym zakresie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 29 sierpnia 2022 r. w sprawie sygn. I OSK 2034/20 i I OSK 2875/20. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego „Przepisy dekretu warszawskiego nie normują (...) skutków prawnych nabycia praw określonych w tym dekrecie przez osoby, które zawarły takie umowy (dopisek: umowy nabycia udziałów w prawach i roszczeniach wynikających z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego). Przedmiotem tych umów nie jest bowiem prawo własności gruntu nieruchomości warszawskiej, skoro według art. 1 powołanego dekretu, wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy przeszły na własność gminy

m.st. Warszawy (...). Skutki prawne wspomnianych wyżej umów w sferze podmiotowej dla wydania decyzji na podstawie dekretu warszawskiego o przyznaniu praw określonych w tym dekrete należy zatem ocenić przez pryzmat przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, tj. przez pryzmat art. 28, w którym przymiot strony postępowania administracyjnego został oparty przez ustawodawcę na przysługiwaniu interesu prawnego lub obowiązku, którego dotyczy to postępowanie. Należy przy tym odróżnić skutki prawne czynności cywilnoprawnej od podmiotowości w prawie administracyjnym. Nie zawsze bowiem skutki czynności cywilnoprawnej powodują powstanie praw podmiotowych w sferze prawa administracyjnego. Dzieje się tak tylko wtedy, gdy ustawodawca wyraźnie to unormował. (...). Stosunki administracyjnoprawne mają przy tym charakter jednostronny ściśle związany z władczymi kompetencjami organów sprawujących administrację, co w konsekwencji wyklucza swobodę dokonywania czynności prawnych na wzór swobody właściwej prawu cywilnemu. Wyklucza to także możliwość modyfikowania przez strony stosunku administracyjnoprawnego norm kształtujących treść tego stosunku (...). W stosunku administracyjnoprawnym żadna z jego stron nie może więc nie tylko modyfikować norm prawnych kształtujących ten stosunek, ale tym bardziej nie może ich wyłączać lub uzależniać ich stosowania od własnej woli. Kształt i skutki prawne stosowania norm prawa administracyjnego nie zależą także od zgodnej woli stron i adresatów tych norm (...). Strony umowy cywilnoprawnej nie mogą oczekiwać, że swoboda zawierania umów i wyrażania w nich swojej woli w sferze prawa cywilnego wywoła takie same skutki prawne w sferze prawa administracyjnego. Prawo administracyjne nie poddaje się bowiem takiej samej modyfikacji w zakresie norm materialnoprawnych, jakim może być poddawane prawo cywilne (...). Źródłem interesu prawnego w prawie administracyjnym nie mogą być zatem różnego rodzaju zdarzenia prawne mieszczące się w sferze stosowania prawa, w konsekwencji czego nie można go wywieść (...) ze skutków czynności prawnych prawa cywilnego, (...) szczególnie w postaci umowy zobowiązaniowej. W przeciwnym razie, bezwzględnie wiążąca norma materialna prawa administracyjnego i jej stosowanie byłoby kształtowane wolą stron (...), co jest nie do pogodzenia z charakterem stosunku administracyjnoprawnego (...). Źródłem sytuacji prawnych w prawie administracyjnym mogą być zatem wyłącznie normy prawne i jedynie bezpośredni związek interesu indywidualnego z tymi normami pozwala kwalifikować go jako interes prawny”.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że „przepisy dekretu warszawskiego nie kreują normy materialnoprawnej przypisującej stronom umowy nabycia praw i roszczeń interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie tego dekretu

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

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

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

Nadto zawarte w tych orzeczeniach wywody odpowiadają charakterowi dekretu warszawskiego. W doktrynie i w orzecznictwie powszechnie się bowiem wskazuje, że jest on

aktem prawnym z zakresu prawa publicznego. Logicznym, a wręcz dorozumianym jest więc przyjęcie, że jego art. 7 kreuje prawo podmiotowe o charakterze administracyjnoprawnym, nie zaś roszczenie cywilnoprawne typowe dla aktu prawnego z zakresu prawa prywatnego.

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

Wyrażony w nich tok rozumowania nie pozostaje również w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), ochrony mienia (art. 64 Konstytucji) i praw słusznie nabytych. Reguły te nie chronią bowiem przypadków, gdy osoba domaga się wobec organów państwowych realizacji korzyści majątkowej, którą uzyskała w sposób sprzeczny z obowiązującym porządkiem prawnym. Co jednak najistotniejsze, wychodzą one naprzeciw oczekiwaniom osób pokrzywdzonych procesem reprivatyzacyjnym oraz tworzą przeszkodę do dalszego „handlu roszczeniami” i uszczuplenia mienia publicznego. Z tych też powodów, Komisja w pełni podziela wyrażone w nich stanowisko.

Przekładając powyższe na realia niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że dawna właścicielka nieruchomości I K, w wieku lat, na cztery dni przed śmiercią, tj. w dniu 20 lipca 2007 r. dokonała trzech czynności prawnych:

1) zawarła z M I przedwstępną umowę sprzedaży przysługujących jej praw i roszczeń wynikające z art. 7 ust. 1 do 4 Dekretu, do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Hożej 52, za cenę w łącznej kwocie 600.000 zł, a M T wszelkie prawa i roszczenia, prawa do odszkodowania za nieruchomość, w tym własność budynków, prawo użytkowania wieczystego w podanym terminie i za ustaloną cenę zobowiązała się kupić. Zgodnie z § 8 umowy stronie kupującej przysługiwało prawo wskazania osoby trzeciej jako nabywcy praw i roszczeń nieruchomości, w tym nieruchomości budynkowej, wieczystego użytkowania bądź odszkodowania, na warunkach wskazanych w tej umowie, a sprzedająca zobowiązała się sprzedać te prawa o roszczenia osobie trzeciej wskazanej przez stronę kupującą;

2) udzieliła M T pełnomocnictwa do podejmowania wszelkich czynności w ramach zawartej przedwstępnej umowy sprzedaży. Zgodnie z treścią pełnomocnictwa I K upoważniła M T do podejmowania wszelkich czynności w ramach zawartej w dniu 20 lipca 2007 r. przedwstępnej umowy sprzedaży Rep. A. Nr 3, w szczególności do występowania w jej imieniu przed organami władzy i administracji, urzędami,

instytucjami, osobami prawnymi i fizycznymi (...) a w szczególności do dokonania wszelkich czynności zmierzających do odzyskania nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Hożej 52;

3) udzieliła M. T. nieodwołalnego i niegasnącego na wypadek śmierci pełnomocnictwa do sprzedaży w jej imieniu nieruchomości. Zgodnie z treścią pełnomocnictwa I. K. ustanowiła swoim pełnomocnikiem bez ograniczeń, z prawem udzielania dalszych substytucji, M. T. i upoważniła ją do zawarcia w swoim imieniu umowy sprzedaży w wykonaniu umowy przedwstępnej z dnia 20 lipca 2007 r. Rep. A Nr na warunkach określonych w tej umowie. W § 3 aktu notarialnego I. K. oświadczyła, że zrzeka się odwołania tegoż pełnomocnictwa i postanawia, że nie gaśnie ono z chwilą jej śmierci oraz dodaje, że ustanowiony pełnomocnik (pełnomocnik dalszy) może być drugą stroną dokonywanych czynności prawnych.

Następnie aktem notarialnym z dnia 3 czerwca 2009 r. Repertorium A nr : M. T. działająca w imieniu własnym, jak również w imieniu i na rzecz I. K. (zmarłej r.) sprzedała po połowie M. T. i Z. N. wszystkie przysługujące I. K. udziały w prawach i roszczeniach do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Hożej 52 objętej księgą wieczystą pod nazwą „W mieście Warszawie przy ul. Hożej pod Nr 1676 lit. B” wynikające z art. 7 ust. 1 - 4 dekretu.

Na tej podstawie Prezydent m.st. Warszawy niesłusznie uznał nabywców za następców prawnych właścicielki hipotecznej, a więc za strony postępowania dekretowego, pomimo że nie posiadali oni w tym zakresie interesu prawnego. W rezultacie tego decyzją z dnia 4 września 2012 r. ustanowiono na rzecz M. T. i Z. N. użytkowanie wieczyste przedmiotowej nieruchomości - działki nr ewidencyjny 151/11.

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

Komisja na marginesie dostrzega także, że w niniejszej sprawie dekretowej właścicielka hipoteczna udzieliła przyszłej beneficjentce decyzji nieodwołalnego i niegasnącego na wypadek śmierci pełnomocnictwa do zawarcia przyrzeczonej umowy sprzedaży praw i roszczeń dekretowych do nieruchomości. Zgodnie z art. 101 § 2 k.c. umocowanie wygasa ze

śmiercią mocodawcy lub pełnomocnika, chyba, że w pełnomocnictwie inaczej zastrzeżono z przyczyn uzasadnionych treścią stosunku prawnego będącego podstawą pełnomocnictwa.

Przepis ten wprowadza wyjątek od zasady, że pełnomocnictwo wygasa z chwilą śmierci mocodawcy. W przypadku uzasadnionym treścią stosunku prawnego będącego podstawą pełnomocnictwa można w pełnomocnictwie zastrzec, że będzie trwać ono nadal po mocodawcy. Taka sytuacja zaistniała w niniejszej sprawie. E. K. i udzieliła M. T. nieodwołalnego i niewygasającego na wypadek śmierci pełnomocnictwa do zawarcia w swoim imieniu umowy sprzedaży praw i roszczeń wynikających z art. 7 ust. 1 do 4 dekretu do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Hożej 52, w wykonaniu umowy przedwstępnej z dnia 20 lipca 2007 r. Rep. A Nr .

Jednakże w przypadku udzielenia pełnomocnictwa niewygasającego na wypadek śmierci mocodawcy nie można mówić o przedłużeniu podmiotowości prawnej osoby zmarłej. W taki przypadku pełnomocnik działa w imieniu i na rzecz spadkobierców. Sąd Najwyższy w wyroku z 24 stycznia 2008 r. sygn. akt I CSK 362/07 potwierdził, że pełnomocnictwo niegasnące ze śmiercią mocodawcy umocowuje do działania w imieniu spadkobierców zmarłego mocodawcy. Rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego zawarte w tym orzeczeniu zapadło w stanie faktycznym analogicznym jak w niniejszej sprawie dekretowej. Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że nie można wykluczyć uznania takiego pełnomocnictwa za pełnomocnictwo spełniające określone w art. 101 k.c. przesłanki nieodwołalności oraz niewygasalności w razie śmierci mocodawcy, jak też określonej w art. 108 k.c. przesłanki zawarcia umowy z samym sobą. W żadnym jednak wypadku nie uprawniało do zawarcia umowy przez pełnomocnika w imieniu nieżyjącego już mocodawcy. Sąd wskazał, że jeżeli prawa i obowiązki objęte stosunkiem prawnym będącym podstawą pełnomocnictwa nie wygasają ze śmiercią mocodawcy, to określone przyczyny uzasadnione treścią tego stosunku mogą przemawiać za trwaniem dotyczącego tych praw lub obowiązków pełnomocnictwa po śmierci mocodawcy i usprawiedliwiać działanie pełnomocnika w imieniu spadkobierców mocodawcy. Nie można jednak przyjąć, że art. 101 § 2 k.c. przedłuża zdolność prawną mocodawcy i przyznaje mu ją także po śmierci pozwalając pełnomocnikowi działać w sytuacji określonych w tym przepisie w jego imieniu i ze skutkiem dla niego. Tożsame stanowisko wyrażone jest w późniejszym orzeczeniu Sądu Najwyższego z 21 stycznia 2015 r. IV CSK 252/14, gdzie Sąd Najwyższy potwierdził, że pełnomocnik nie może działać w imieniu mocodawcy, tak jakby pozostawał on nadal przy życiu, albowiem zdolność prawna osoby fizycznej wygasa z chwilą jej śmierci, zaś prawa i obowiązki majątkowe zmarłego z chwilą jego śmierci przechodzą na spadkobierców. Ponadto Sąd Najwyższy wskazał, że skoro po śmierci mocodawcy pełnomocnik może działać

wyłącznie w imieniu spadkobierców mocodawcy, to treść dokonywanej czynności prawnej i jej skutki muszą być objęte domniemaną zgodą spadkobierców, skutki te wkraczają bowiem w ich sferę prawną.

Oczywistym skutkiem wyłączenia wygaśnięcia pełnomocnictwa w razie śmierci mocodawcy jest wstąpienie w stosunek pełnomocnictwa jego następców prawnych, ustalonych zgodnie z relewantnymi przepisami prawa spadkowego. Zazwyczaj będą to spadkobiercy, reguła ta ma jednak charakter wyłącznie kierunkowy. Od chwili śmierci pierwotnego mocodawcy pełnomocnik będzie dokonywał czynności prawnych w ich imieniu i na ich rachunek (zob. Komentarz do art. 101 KC Zobowiązania red. Machnikowski 2022, Legalis i powołane tam: *J. Grykiel*, w: *Gutowski*, Komentarz KC, t. 1, 2021, art. 101, Nb 31; *K. Kopaczyńska-Pieczniak*, w: *Kidyba*, Komentarz KC, t. I, 2012, art. 101, Nb 14; *P. Piniór*, w: *Habdas, Frasz*, Komentarz KC, t. I, 2018, art. 101, Nb 7; *W. Robaczyński*, w: *Pyziak-Szafnicka, Księżak*, Komentarz KC, 2014, art. 101, Nb 9; *P. Sobolewski*, w: *Osajda*, Komentarz KC, 2021, art. 101, Nt 12; *P. Widerski*, Pełnomocnictwo, s. 196; zob. także post. SN z 21.1.2015 r., IV CSK 252/14, Legalis; wyr. SN z 24.1.2008 r., I CSK 362/07, OSNC 2009, Nr 3, poz. 46).

II K... i M... T... zawarły w formie aktu notarialnego przedwstępną umowę sprzedaży praw i roszczeń dekretowych do przedmiotowej nieruchomości. I... K... udzieliła M... T... także pełnomocnictwa do przeniesienia praw i roszczeń, oświadczając, że pełnomocnictwo jest nieodwołalne, ani nie wygasa na wypadek śmierci. Czynności te miały miejsce..., na cztery dni przed śmiercią I... K... M... T... aktem notarialnym z 3 czerwca 2009 r. działając w imieniu własnym oraz w imieniu i na rzecz I... K... na podstawie nieodwołalnego i niewygasającego na wypadek śmierci pełnomocnictwa przeniosła na siebie i Z... (N...) prawa i roszczenia dekretowe do nieruchomości położonej przy ul. Hożej 52.

W chwili zawarcia umowy sprzedaży mocodawczyni I... K... nie żyła od dwóch lat. Tym samym M... T... działając jako pełnomocnik I... K... zawarła w swoim imieniu oraz w imieniu zmarłej umowę sprzedaży praw i roszczeń do nieruchomości dekretowej. M... T... w akcie notarialnym wyraźnie oświadczyła, że działa w imieniu i na rzecz I... K..., nie składając oświadczeń do co spadkobierców. Sąd Najwyższy w cytowanym już wyroku z 24 stycznia 2008 r. sygn. akt I CSK 362/07, wskazał, że zawarcie umowy przez pełnomocnika w imieniu zmarłego narusza art. 102 § 2 k.c. i art. 8 § 1 k.c. Ze względu na sprzeczność tej umowy w zakresie określającym osobę zbywcy z art. 8 § 1 k.c. umowa stała się nieważna i nie wywiera zamierzonego skutku w postaci nabycia przez pełnomocnika prawa należącego do zmarłego. W momencie zawierania umowy przyrzeczonej

sprzedaży roszczeń dekretowych spadkobiercy właścicielki hipotecznej (mocodawczyni) nie byli jeszcze ustaleni. Postanowienie o stwierdzenie nabycia spadku po I. K. j. zapadło dnia 23 czerwca 2015 r. (Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy sygn. akt II Ns.).

M. T. - powołując się na pełnomocnictwo udzielone przez I. K. mogłaby zawrzeć umowę przyrzeczoną pod warunkiem, że działałaby w imieniu i na rzecz spadkobierców zmarłej mocodawczyni, a okoliczność ta została ustalona i wskazana w akcie notarialnym. Ponadto mogłoby to zaistnieć w sytuacji, gdyby pełnomocnictwo nie zostało odwołane przez spadkobierców nieżyjącej mocodawczyni. W ustalonych okolicznościach sprawy I. K. zawarła w pełnomocnictwie stwierdzenie o nieodwołalności pełnomocnictwa przez mocodawcę. Zrzeczenie się odwołania pełnomocnictwa nie stoi na przeszkodzie odwołaniu pełnomocnictwa z ważnych przyczyn. Zgodnie z orzeczeniem Sądu Najwyższego z 24 stycznia 2008 r. sygn. akt I CSK 362/07, nawet taka klauzula nie stoi na przeszkodzie odwołaniu pełnomocnictwa przez spadkobierców zmarłego mocodawcy z ważnych powodów. Należy bowiem przyjąć, że zastrzeżenie na podstawie art. 101 § 1 k.c. nieodwołalności pełnomocnictwa nie obejmuje odwołania pełnomocnictwa z ważnych powodów.

Ponadto należy zauważyć, że w akcie notarialny sprzedaży praw i roszczeń dekretowych nieruchomości warszawskiej hip. Nr 1676 B przy ul. Hożej 52 istnieje sprzeczność tej umowy w zakresie określającym osobę zbywcy. Treść aktu notarialnego wskazuje, że sprzedaży roszczeń dekretowych na rzecz M. T. i Z. N. dokonała M. T. działająca na rzecz i w imieniu M. K. Tymczasem właścicielką nieruchomości warszawskiej była I. K., a nie M. K. Pełnomocnictwa do sprzedaży nieruchomości udzieliła także I. K., a nie M. K. Wobec czego w akcie notarialnym jako osoba zbywcy powinna być wskazana I. K., a nie M. K. jak zostało to wskazane. Ze zgromadzonego przed Prezydentem m.st. Warszawy materiału dowodowego nie wynika, aby czynność notarialna sprzedaży była sprostowana. Fakt sporządzenia aktu notarialnego takiej, a nie innej treści może działać na niekorzyść beneficjentów decyzji.

2. Stwierdzenie nieważności decyzji w całości.

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

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

Komisja przyjęła zagadnienie wadliwości decyzji co do przyznania konkretnym osobom statusu strony w postępowaniu z art. 7 dekretu - jako założenie gradacji wad, których ciężar powoduje określone konsekwencje w zakresie skutków prawnych decyzji co do całości. Jak już wyżej wykazano, przedmiotowa decyzja reprivatyzacyjna jest wadliwa pod kątem formalnym, tj. stwierdzono brak interesu prawnego - w rozumieniu art. 28 k.p.a. – osób, które umową cywilnoprawną nabyły prawa i roszczenia do nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Hożej 52. Owe ustalenia obligowały Komisję do uznania, że decyzja reprivatyzacyjna została obciążona wadą nieważności pod kątem niewłaściwego przyznania osobom w niej wskazanym statusu strony. Wobec powyższego, decyzja nie mogła ostać się w obrocie prawnym w jakimkolwiek zakresie, tj. w zakresie ustanowienia jak i odmowy ustanowienia użytkownika wieczystego. Uchybienia organu w tym zakresie są na tyle istotne, że powodują skutek nieważności co do całości decyzji, w tym sensie, że opisanej wyżej naruszenia pod kątem przesłanek formalnych eliminują decyzję reprivatyzacyjną w całości.

3. Brak nieodwracalnych skutków prawnych.

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

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

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

Definicja zawarta w art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r. zawiera w sobie dwa elementy, z których jeden konstytuuje zasadę, a drugi wyjątek od niej. Pierwszy określa czynność prawną w postaci przeniesienia własności lub użytkownika wieczystego na rzecz osoby trzeciej, która

co do zasady przesądza o nieodwracalności skutków prawnych. Drugi natomiast statuuje wyjątki od wymienionej zasady. Analiza treści wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, że nie można przyjąć istnienia nieodwracalności skutków prawnych, jeśli nabywca nabył rzecz nieodpłatnie albo nabycie nastąpiło w złej wierze.

Komisja ustaliła, że decyzja Prezydenta m.st. Warszawa z 4 września 2012 r. numer 389/GK/DW/2012 nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Organ ustanowił prawo użytkowania wieczystego na rzecz M T i i Z N co do działki nr ew. 151/11. Prawo użytkowania wieczystego, nadal przysługuje beneficjentom decyzji reprivatyzacyjnej. Właścicielem nieruchomości jest Miasto Stołeczne Warszawa. Ponadto organ w części odmówił ustanowienia użytkowania wieczystego co do działki nr ew. 153. Działka w części jest zabudowana budynkiem, którym wyodrębnionych jest 23 lokali stanowiących odrębną własność lokalową. Umowy sprzedaży lokali i oddania w użytkowanie wieczyste terenu zostały zawarte w latach 1970-1990, czyli przed dniem wydania decyzji reprivatyzacyjnej.

Jednocześnie w tym miejscu należy wskazać, iż wykonanie decyzji poprzez zawarcie umowy w formie aktu notarialnego o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego nie pociąga za sobą nieodwracalnych skutków prawnych, tak w znaczeniu art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r., jak i będącej następstwem decyzji administracyjnej, wykluczającej powrót do stanu poprzedniego, ponieważ ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w trybie przepisów dekretu przebiega w dwóch etapach. W pierwszej fazie, stanowiącej etap postępowania administracyjnego, organ bada materialnoprawne przesłanki ustanowienia tego prawa. W przypadku ich spełnienia organ administracyjny wydaje decyzję ustanawiającą to prawo na rzecz oznaczonych podmiotów i ustala czynsz symboliczny. Następny etap prowadzony jest na podstawie przepisów cywilnoprawnych i kończy się zawarciem umowy użytkowania wieczystego - w formie aktu notarialnego - między gminą a osobą uprawnioną z decyzji. Zatem umowa w formie aktu notarialnego jest tylko jednym z dwóch etapów ustanowienia prawa użytkowania wieczystego i nie przenosi w żaden sposób jakichkolwiek praw na osoby trzecie. Ponadto sama umowa o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego zawiera zapisy, w przypadku których ich nie spełnienie powoduje rozwiązanie umowy.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, iż skutek nieodwracalny decyzji administracyjnej polega na tym, że organ nie ma własnych kompetencji do usunięcia skutków danego zdarzenia prawnego, zaistniałego po wydaniu, kontrolowanej w trybie nieważnościowym, decyzji. Skutek nieodwracalny wywoła więc decyzja, po której doszło do zbycia jej przedmiotu w trybie

cywilnoprawnym. (vide: uchwały: Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r. sygn. akt III AZP 4/92, OSNC 1992/12/211 i Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2000 r. sygn. akt OPS 14/99, ONSA 2000/3/93, z dnia 9 listopada 1998 r. sygn. akt OPK 4/98, ONSA 1999/1/13, z dnia 16 grudnia 1996 r. sygn. akt OPS 7/96, ONSA 1997/2/49, wyrok NSA z dnia 8 listopada 2021 r sygn. akt I OSK 610/21). Z treści powołanych wyżej uchwał wynika, że dotyczyły one sytuacji, w której po wydaniu kwestionowanej decyzji miał miejsce obrót prawny składnikami majątkowymi, będącymi przedmiotem takiej decyzji.

Komisja, działa na podstawie ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Art. 40 ust. 1 tej ustawy stanowi, że decyzja, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2, 3 lub 3a oraz ust. 3, stanowi podstawę wykreślenia w księdze wieczystej wpisu dokonanego na podstawie uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej, decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, o której mowa w art. 29 ust. 3, lub zaświadczenia o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, lub na podstawie aktu notarialnego sporządzonego z uwzględnieniem uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej albo dokonanych po tym wpisie wpisów użytkowania wieczystego lub własności nieruchomości, oraz stanowi podstawę wpisania jako właściciela odpowiednio m.st. Warszawy albo Skarbu Państwa. Przepisu art. 10 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece nie stosuje się.

W postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2020 r. sygn. akt I CSK 662/18 wskazano, że „decyzja Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich uchylająca decyzję reprivatyzacyjną stanowi podstawę wykreślenia w księdze wieczystej tylko wpisu dokonanego bezpośrednio na podstawie tej decyzji albo na podstawie aktu notarialnego sporządzonego z jej uwzględnieniem (art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, Dz.U. z 2017 r., poz. 718).”

Wobec powyższego należy stwierdzić, iż Komisja jako organ ma własne kompetencje wynikające w powszechnie obowiązującego prawa, do usunięcia skutków danego zdarzenia prawnego, zaistniałego po wydaniu kontrolowanej w trybie nieważnościowym, decyzji administracyjnej. W przedmiotowej sprawie decyzja Komisji stanowi podstawę wykreślenia w księdze wieczystej wpisu dokonanego bezpośrednio na podstawie tej decyzji reprivatyzacyjnej, a dotyczącego wpisu użytkowania wieczystego na rzecz beneficjentów decyzji.

Mając powyższe na uwadze, kontrolowana decyzja nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r., jak i takich których nie da się odwrócić zgodnie z art. 40 ust 1. ustawy z 9 marca 2017 r.

4. Stanowisko stron

M. T. i Z. N. reprezentowani przez profesjonalnego pełnomocnika, pismem z dnia 3 lutego 2023 r. zajęli swoje stanowisko co do przedmiotowej sprawy.

W piśmie wnieśli o utrzymanie w mocy kontrolowanej decyzji. Podnieśli, że decyzja reprivatyzacyjna jest prawidłowa i nie zostały spełnione żadne przesłanki wynikające z ustawy z dnia 9 marca 2017 r., które pozwalałyby na uchylene bądź stwierdzenie jej nieważności.

Pełnomocnik stron odniósł się do stanowiska wyrażonego w uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 29 sierpnia 2022 r. sygn. akt I OSK 2034/20. Wskazał, że ww. wyrok nie jest wiążący w niniejszej sprawie. Podniósł, że do tej pory w orzecznictwie sądowno administracyjnym, jak również organów administracyjnych nie była kwestionowana legitymacja czynna nabywców roszczeń, wręcz przeciwnie jeszcze w wyroku z dnia 12 stycznia 2022 r. w sprawie o sygn. akt. I OSK 2736/20 NSA orzekał, że nabywcy roszczeń dekretowych są stroną postępowań administracyjnych. Pełnomocnik podniósł, że stan faktyczny sprawy rozpatrywanej przez NSA a stan faktyczny niniejszej sprawy jest inny, a zatem stanowisko wyrażone w sprawie o sygn. akt I OSK 2034/20 nie ma zastosowania w niniejszej sprawie. W przypadku sprawy rozpatrywanej przez NSA nieruchomości nie była zabudowana budynkiem, który spełniał wymogi art. 5 dekretu. Natomiast, grunt położony przy ul. Hożej 52 w Warszawie jest zabudowany budynkiem spełniającym wymogi art. 5 dekretu, co zmienia zasadniczo stan faktyczny. Oznacza, to że przedmiotem umów sprzedaży były nie tylko roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego, ale również własność budynku posadowionego na gruncie, a zatem skoro nabywca był właścicielem nieruchomości (a nie tylko roszczeń) wówczas jego interes prawny wynika wprost z prawa własności tj. 140 k.c.

Pełnomocnik stron nie zgodził się ze stanowiskiem, że zawarcie umowy cywilnej w przedmiocie zbycia praw i roszczeń do nieruchomości warszawskiej nie wpływa na zmiany podmiotowe w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie art. 7 dekretu. Wpływ zbycia praw o charakterze zbywalnym na kwestie podmiotowe w postępowaniu administracyjnym wynika wprost z kodeksu postępowania administracyjnego tj. z art. 30 § 4 k.p.a., tj. następstwo procesowe musi zajść w toku postępowania w sprawie dotyczącej praw zbywalnych lub dziedzicznych. Pełnomocnik stron wskazał, że w orzecznictwie i doktrynie

przyjmuje się, że sprawy administracyjne prowadzone na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu dotyczą praw zbywalnych. Pojęcie zbywalności i dziedziczności praw należy odczytywać w sposób właściwy dla prawa cywilnego, gdzie reguła ta jest zasadą, od której wprowadzono jedynie nieliczne wyjątki, jak np. w przypadku prawa użytkowania lub służebności osobistych. Konieczność spojrzenia na kwestie zbywalności i dziedziczności praw z perspektywy prawa cywilnego oznacza, że podstaw (źródeł) następstwa prawnego w postępowaniu administracyjnym należy poszukiwać pośród zdarzeń cywilnoprawnych, wskutek których dochodzi do zbycia prawa lub dziedziczenia. Z pewnością źródłem takich następstw są dwustronne czynności cywilne, w szczególności umowy. Zbywalność praw wynikających z dekretu warszawskiego dotyczy zarówno prawa do gruntu, jak i uprawnienia wraz z prawem własności budynku posadowionego na gruncie, przy czym te prawa są nierozdzielnie ze sobą związane i mogą być przedmiotem obrotu łącznie.

Pełnomocnik zreasumował, że w niniejszej sprawie doszło do zbycia praw, które mogły być przedmiotem obrotu, na podstawie umów sprzedaży tj. uprawnień do gruntu oraz własności budynku, a zbycie miało miejsce w toku postępowania administracyjnego, to zastosowanie znajduje art. 30 § 4 k.p.a., zgodnie z którym następuje zmiana podmiotowa w postępowaniu administracyjnym, a mianowicie w miejsce zbywcy praw zbywalnych wstępuje zbywca. W konsekwencji w niniejszej sprawie, stroną postępowania administracyjnego, której przysługiwało uprawnienie do żądania wydania rozstrzygnięcia przez organ administracyjny byli M i T oraz Z i N.

Odnosząc się do stanowiska stron postępowania, zakwestionować należy stanowisko, że zmiana podmiotu w postępowaniu administracyjnym nastąpiła z mocy prawa art. 30 § 4 k.p.a. wskutek sprzedaży praw i roszczeń. Przepis art. 30 § 4 k.p.a. odczytywać trzeba łącznie z art. 28 k.p.a., według którego przymiot strony postępowania administracyjnego przysługuje wyłącznie temu, kto ma interes prawny. Zgodnie z art. 30 § 4 k.p.a., w sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych w razie zbycia prawa lub śmierci strony w toku postępowania na miejsce dotychczasowej strony wstępują jej następcy prawni. Wyrażonej tu zasady następstwa prawnego nie należy odnosić do sytuacji zaistniałej w niniejszej sprawie. Przypomnieć należy, że w lipcu 2007 r. I i K i M i T zawarły w formie aktu notarialnego przedwstępną umowę sprzedaży praw i roszczeń dekretowych. Następnie M i T aktem notarialnym z 3 czerwca 2009 r. działając w imieniu własnym oraz w imieniu i na rzecz I i K na podstawie nieodwołalnego i niewygasającego na wypadek śmierci pełnomocnictwa przeniosła na siebie i Z i N prawa i roszczenia dekretowe.

W wyroku z dnia 13 kwietnia 2021 r. sygn. akt I OSK 3601/18 Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że „przepis art. 30 § 4 KPA stanowi, iż w sprawach dotyczących **praw zbywalnych lub dziedzicznych w razie zbycia prawa lub śmierci strony w toku postępowania na miejsce dotychczasowej strony wstępują jej następcy prawni**. Przepis ten pozwala na **kontynuowanie i zakończenie wszczętego postępowania administracyjnego w sytuacji**, gdy na skutek sprzedaży bądź dziedziczenia następuje zmiana podmiotu **stosunku materialno-prawnego**. Następstwo procesowe uregulowane powyższym przepisem jest konsekwencją **następstwa prawnego w prawie materialnym** i polega na wstąpieniu do postępowania innego podmiotu na miejsce podmiotu, **który dotychczas był jego stroną**. Oznacza, że poprzednik ustępuje z postępowania, a następca wstępuje w jego sytuację procesową, tak jakby od początku był stroną postępowania. Ważne jest, aby zdarzenia prawne rodzące następstwo procesowe, tak *successio mortis causa*, jak i *successio inter vivos*, **nastąpiły w toku postępowania**, w określonym przedziale czasowym, **pomiędzy rozpoczęciem, a zakończeniem konkretnego postępowania administracyjnego.**”

W niniejszej sprawie dekretovej w chwili zawarcia umowy sprzedaży praw i roszczeń dekretowych (2009 r.) właścicielka hipoteczna I *Anna K.* nie żyła od dwóch lat, zmarła w 2007 roku. Właścicielka nieruchomości warszawskiej nie utraciła praw strony w wyniku zbycia praw i roszczeń w 2009 r., a w wyniku swojej śmierci w 2007 r. Status strony przysługujący osobie fizycznej wygasa z chwilą jej śmierci. W myśl art. 30 § 1 k.p.a. zdolność prawną (czyli zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków) oraz zdolność do czynności prawnych stron ocenia się według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Zgodnie z art. 8 § 1 k.c. zdolność prawną danej osoby kończy jej śmierć. W stosunku do zmarłego nie można wszcząć i prowadzić postępowania ani wydać decyzji. Wobec czego I *Anna K.* nie utraciła uprawnień strony w postępowaniu na rzecz nabywców *M. T.* i *Z. N.* wskutek sprzedaży, bowiem ta czynność prawna została dokonana po śmierci właścicielki hipotecznej. Nie znajdzie zatem zastosowania art. 30 § 4 k.p.a., zgodnie z którym następuje zmiana podmiotowa w postępowaniu administracyjnym, a w miejsce zbywcy wstępuje zbywca. Zauważyć należy, że umowa przedwstępna nie wywołuje skutku przeniesienia prawa własności z chwilą jej zawarcia (art. 389 k.c.) Taki skutek w postaci zmiany właściciela praw i roszczeń dekretowych nastąpił z momentem podpisania umowy przyrzeczonej (2009 r.) Nie sposób zatem przyjąć, aby postępowanie, miało się toczyć z udziałem osób, którym nie przysługiwał przymiot strony. Pomiędzy śmiercią właścicielki dekretovej, a nabyciem praw i roszczeń nastąpiła dwuletnia przerwa. W ocenie Komisji, nie doszło do sytuacji, że poprzednik (*Anna K.*) ustąpiła z

postępowania, a następcy (M T i Zl N:) wstąpili w jej sytuację procesową, tak jakby od początku byli stronami postępowania. Nie doszło zatem do zmiany podmiotu w postępowaniu administracyjnym z mocy prawa art. 30 § 4 k.p.a.

5. Strony postępowania.

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

Jako strony postępowania przyjęto beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnej.


Niewątpliwie stroną postępowania są także osoby posiadające udział w gruncie działki nr 153. Działka ta jest zabudowana budynkiem mieszkalnym z lokalami stanowiącymi przedmiot odrębnej własności. Wobec czego jako strony postępowania przyjęto właścicieli wyodrębnionych lokali.

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

6. Konkluzja.

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

Przewodniczący Komisji
Sebastian Kaleta



Pouczenie:

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 16 k.p.a.). Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa, za pośrednictwem Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 52 § 1 p.p.s.a., art. 53 § 1 p.p.s.a oraz art. 54 § 1 p.p.s.a). Skarga powinna czynić zadość wymogom określonym w art. 57 p.p.s.a. Do skargi należy dołączyć jej odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom (w tym dla tut. organu), a ponadto jeżeli w Sądzie nie złożono załączników w oryginale po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych (art. 47 § 1 p.p.s.a.).

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

3. W myśl zaś art. 243 § 1 p.p.s.a. stronie może być przyznane – na jej wniosek – prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych. Wniosek o przyznanie prawa pomocy powinien zawierać oświadczenie strony obejmujące dokładne dane o stanie majątkowym i dochodach, a jeżeli wniosek składa osoba fizyczna, ponadto dokładne dane o stanie rodzinnym oraz oświadczenie strony o niezatrudnieniu lub niepozostawaniu w innym stosunku prawnym z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym. Wniosek składa się na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru (art. 252 § 1 i § 2 p.p.s.a.). Zgodnie zaś z art. 244 § 1 p.p.s.a. prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.

4. Z uwagi na to, że doręczenie decyzji następuje w formie publicznego ogłoszenia na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 49 § 1 k.p.a. Komisja informuje, że z treścią decyzji strony mogą zapoznać się w urzędzie zapewniającym obsługę administracyjno-biurową Komisji w dniach i godzinach pracy tego urzędu.

5. W myśl zaś art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. strony mogą być zawiadamiane o wszczęciu postępowania, decyzjach i innych czynnościach Komisji poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Zawiadomienie albo doręczenie uważa się za dokonane po upływie 7 dni od dnia publicznego ogłoszenia.