



Warszawa, 15 lutego 2023 roku

Sygn. akt KR III R 96/22

DECYZJA nr KR III R 96/22

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Sebastian Kaleta

Członkowie Komisji:

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

po rozpoznaniu w dniu 15 lutego 2023 roku na posiedzeniu niejawnym w przedmiocie decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 17 grudnia 2014 roku nr 610/GK/DW/2014 w przedmiocie ustanowienia użytkowania wieczystego nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Puławskiej 31, opisanej w ewidencji gruntów jako działka nr _____ z obrębu _____, dla której prowadzona jest księga wieczysta nr _____ numer księgi dawnej hip.

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, S _____ R _____ W _____, M: _____ T. _____, Zi _____ N _____

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a) w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4) ustawy z dnia 9 marca 2017 roku o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2021 roku poz. 795; dalej: ustawa z dnia 9 marca 2017 roku) w związku z art. 156 § 1 pkt 2) ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 roku poz. 2000, 2185; dalej: k.p.a.) w związku z art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 276; dalej: dekret warszawski) w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku

o r z e k a:

stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 17 grudnia 2014 roku nr 610/GK/DW/2014 w całości.

UZASADNIENIE

I.

Przebieg postępowania administracyjnego przed Komisją do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich

Postanowieniem z dnia 30 listopada 2022 roku 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 roku wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie o sygn. KR III R 96/22 w sprawie decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 17 grudnia 2014 roku nr 610/GK/DW/2014 w przedmiocie ustanowienia użytkownika wieczystego nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Puławskiej 31, opisanej w ewidencji gruntów jako działka nr z obrębu dla której prowadzona jest księga wieczysta nr , numer księgi dawnej hip.

Postanowieniem Komisji z dnia 30 listopada 2022 roku na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku zawiadomiono właściwe organy administracji oraz sądy o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego w sprawie nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Puławskiej 31.

Postanowieniem z dnia 30 listopada 2022 roku, Komisja zwróciła się do Społecznej Rady z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 17 grudnia 2014 roku nr 610/GK/DW/2014.

Postanowieniem z dnia 30 listopada 2022 roku, Komisja na podstawie art. 23 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku zabezpieczyła postępowania rozpoznawcze w sprawie nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Puławskiej 31, poprzez nakazanie wpisu w księdze wieczystej nr prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie VII Wydział Ksiąg Wieczystych, zakazu zbywania lub obciążania nieruchomości.

Zawiadomieniem z dnia 7 grudnia 2022 roku dokonano powiadomienia stron o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w sprawie o sygn. KR III R 96/22.

Powyższe postanowienia i zawiadomienie zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 8 grudnia 2022 roku.

Zawiadomieniem z dnia 20 stycznia 2023 roku poinformowano strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Jednocześnie pouczono strony, że przedmiotowe zawiadomienie uznaje się za doręczone po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej. Zawiadomienie to zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 23 stycznia 2023 roku.

W dniu 3 lutego 2023 roku do Komisji wpłynęła opinia Społecznej Rady nr 15/2023. W opinii tej Społeczna Rada wniosła o stwierdzenie nieważności i wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 17 grudnia 2014 roku nr 610/GK/DW/2014 wskazując, że decyzja została wydana na rzecz M. T. i Z. N., którym nie przysługiwał przymiot stron postępowania zgodnie z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, co determinuje zastosowanie dyspozycji przepisu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Społeczna Rada podniosła także, że wydanie przedmiotowej decyzji doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym, albowiem doszło do przekazania w prywatne ręce majątku publicznego o wielkiej wartości.

II.

Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje:

1. Opis nieruchomości

Nieruchomość położona w Warszawie przy ul. Puławskiej 31, dawniej uregulowana była w dawnej księdze hipotecznej ozn. d. nr. o pow.

m². Obecnie składa się z zabudowanej budynkiem mieszkalnym działki ewidencyjnej nr z obrębu o powierzchni m² uregulowanej w księdze wieczystej nr oraz działki ewidencyjnej nr o powierzchni m², stanowiącej własność Skarbu Państwa uregulowanej w KW nr pozostającej w użytkowaniu wieczystym Instytutu Hematologii i Transfuzjologii w Warszawie i działki ewidencyjnej nr o powierzchni m², stanowiącej podwórko budynku mieszkalnego przy ul. Puławskiej 31 w Warszawie zabudowanej pięcioma powojennymi boksami

garażowymi oraz użytkowym budynkiem powojennym wyłączonym z eksploatacji, uregulowanej w KW nr

Przedmiotowa nieruchomość znajduje się na obszarze, gdzie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego rejonu Starego Mokotowa zatwierdzony uchwałą nr LXX/2187/2010 Rady m.st. Warszawy z dnia 14.01.201 Or. (publ. w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 201 Or. nr 38, poz. 525). Zgodnie z planem przedmiotowa nieruchomość położona jest w strefie oznaczonej F2 MW/U - zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna lub usługi.

Zastępca Dyrektora Biura Stołecznego Konserwatora Zabytków w piśmie z dnia 2 grudnia 2021 roku wskazał, iż w gminnej ewidencji zabytków ujęty jest zlokalizowany w głębi działki ewidencyjnej nr z obrębu budynek oficyny – dawna Piekarnia Spółdzielcza

2. Pierwotni właściciele nieruchomości i ich następcy prawni

Z zaświadczenia Oddziału Ksiąg Wieczystych Sądu Grodzkiego w Warszawie z dnia 26 listopada 1948 roku, wynika, że w „KW nr ” (dotychczasowa nazwa) uregulowana była nieruchomość położona przy ul. Puławskiej 31, stanowiąca parcelę zabudowaną o obszarze : m², której tytuł własności zapisany został na imię A W , co do 4/5 części oraz S i R małż. Ś ; co do 1/5 części.

Na mocy postanowienia z dnia 21 maja 1992 roku Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa, w sprawie o sygn. akt stwierdził, że: spadek po S Ś zmarłym dnia 30 listopada 1964 roku na podstawie ustawy nabyli: żona R Ś ; - w 2/8 cz., syn S L Ś - w 3/8 cz., syn M S Ś z - w 3/8 cz. z wyłączeniem udziału spadkodawcy w majątku wspólnym, który to udział dziedziczą synowie: S L Ś i M S Ś po 1/2 części każdy nich; natomiast spadek po R Ś : zmarłej dnia 2 marca 1970 roku na podstawie ustawy nabyli synowie S L Ś i M S Ś z po 1/2 części każdy z nich.

Na mocy postanowienia z dnia 15 maja 1974 roku Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy w sprawie o sygn. akt stwierdził, że spadek po M S Ś nabył brat S L Ś w całości.

Na mocy postanowienia z dnia 4 marca 1992 roku Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa w sprawie o sygn. akt ... stwierdził, że spadek po S ... L ... Ś ... zmarłym dnia 6 grudnia 1989 roku nabyła żona L ... Ś ... w całości.

Na mocy postanowienia z dnia 23 lipca 1997 roku Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa w sprawie o sygn. akt ... stwierdził, że spadek po A₁ ... W ... zmarłej dnia 24 lipca 1984 roku nabyli z mocy ustawy: córka K ... A ... W ... oraz synowie S ... K ... W ... i J ... A ... W_i ... - po 1/3 części każde z nich.

Na mocy postanowienia Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa z dnia 8 stycznia 2004 roku w sprawie o sygn. akt ... stwierdził, że spadek po K ... W ... zmarłej dnia 11 maja 2003 roku na podstawie ustawy nabyli: brat J: A ... W ... i brat S ... K ... W ... po 1/2 części każdy z nich.

Na mocy postanowienia z dnia 22 czerwca 2007 roku Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa w sprawie o sygn. akt ... stwierdził, że spadek po S ... K: ... W ... , zmarłym dnia 3 stycznia 2007 roku, na podstawie ustawy nabył brat J ... A ... W_i ... w całości.

Dnia 25 kwietnia 2017 roku w Warszawie zmarł J. A ... W_i ... spadek po nim na podstawie testamentu notarialnego z dnia 20 kwietnia 2011 roku, sporządzonego przez notariusza w Warszawie M ... W ... , Rep. ... , otwartego i ogłoszonego w Sądzie Rejonowym dla Warszawy-Woli w Warszawie na rozprawie w dniu 8 maja 2018 roku nabyła wnuczka M_i ... M_i ... zgodnie z treścią prawomocnego postanowienia rzeczonoego Sądu z dnia 8 maja 2018 roku, sygn. akt ...

Dnia 14 sierpnia 2018 roku M_i ... M ... i S ... R ... W ... zawarli przed notariuszem w Warszawie M_i ... K ... w akcie notarialnym Rep. A nr ... umowę przeniesienia praw i roszczeń w wykonaniu zapisu zwykłego.

W akcie tym w § 1.2. wskazano, że spadkodawca J ... A ... W ... w swoim testamencie między innymi uczynił zapis zwykły na rzecz swojego syna S ... R ... Wiśniewskiego, na mocy którego zobowiązał swojego spadkobiercę testamentowego tj. M ... M ... do spełnienia na rzecz zapisobiercy świadczenia majątkowego polegającego na przeniesieniu na rzecz S ... R ... W ... wszelkich praw i roszczeń dotyczących zwrotu nieruchomości położonej przy ulicy Puławskiej 31 w Warszawie.

Natomiast w § 3 M ... M ... w wykonaniu zapisu zwykłego przeniosła na rzecz S ... W ... wszelkie prawa i roszczenia dotyczące zwrotu wyżej wskazanej

nieruchomości oraz przeniosła na jego rzecz wszystkie znajdujące się na przedmiotowej nieruchomości naniesienia budowlane, które z mocy przepisów dekretu warszawskiego nie przeszły na własność Skarbu Państwa i pozostały własnością dotychczasowych właścicieli. Natomiast S. R. W. wyraził zgodę na przeniesienia praw i roszczeń oraz naniesień budowlanych na swoją rzecz.

3. Postępowanie na podstawie wniosku dekretowego

Nieruchomość położona przy ul. Puławskiej 31 była objęta działaniem dekretu warszawskiego.

Z dniem 21 listopada 1945 roku, 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 od dnia 13 kwietnia 1950 roku, tj. z chwilą likwidacji gmin na własność Skarbu Państwa.

Objęcie przedmiotowego gruntu w posiadanie przez Gminę nastąpiło w dniu 16 sierpnia 1948 roku, tj. z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Nr Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy.

W dniu 31 stycznia 1949 roku wniosek o przyznanie prawa własności czasowej w trybie art. 7 dekretu został złożony przez dawnych właścicieli hipotecznych: A. W. oraz S. i R. małżeństwo S.

Dnia 20 maja 1950 roku Prezydent m. st. Warszawy orzeczeniem administracyjnym nr odmówił dawnym właścicielom przyznania prawa własności do przedmiotowego gruntu.

Dnia 17 kwietnia 1951 roku Ministerstwo Gospodarki Komunalnej utrzymało w mocy powyżej wskazaną decyzję.

Dnia 17 lipca 1998 roku Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stwierdził, że orzeczenie z dnia 20 maja 1950 roku oraz utrzymująca je w mocy decyzja Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia 17 kwietnia 1951 roku w części określonej w aktach notarialnych dotyczących sprzedanych w budynku przy ul. Puławskiej 31 lokali mieszkalnych nr: , i wraz z oddaniem w użytkowanie wieczyste części gruntu zostały wydane z naruszeniem prawa, a w pozostałej części stwierdził ich nieważność.

Dnia 6 sierpnia 1999 roku Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast uchylił swoją decyzję z dnia 17 lipca 1998 roku oraz stwierdził nieważność decyzji Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia 17 kwietnia 1951 roku. Decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 19 maja 2000 roku. Wyrokiem

z dnia 13 maja 2002 roku w sprawie o sygn. akt [redacted] Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę na wyżej wskazaną decyzję z dnia 19 maja 2000 roku.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z dnia 29 listopada 2002 roku w sprawie o sygn. akt [redacted] uchyliło w całości orzeczenie z dnia 20 maja 1950 roku odmawiające przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości położonej przy ul. Puławskiej 31 i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Po rozpoznaniu wniosku z dnia 31 stycznia 1949 roku decyzją nr [redacted] z dnia 29 września 2006 roku Prezydent m.st. Warszawy odmówił spadkobiercom dawnych współwłaścicieli przyznania prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości położonej przy ul. Puławskiej 31, stanowiącej działkę ewidencyjną nr [redacted] zabudowaną 5-kondygnacyjnym, powojennym budynkiem mieszkalnym.

Decyzją z dnia 26 lipca 2007 roku w sprawie o sygn. akt [redacted] Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie uchyliło wyżej wskazaną decyzję w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Decyzją nr [redacted] z dnia 27 czerwca 2013 roku Prezydent m.st. Warszawy orzekł o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego udziału wynoszącego [redacted] części zabudowanego gruntu stanowiącego działkę ewidencyjną nr [redacted] w obrębie [redacted], położonego przy ul. Puławskiej 31, na rzecz: J. [redacted] W. [redacted], M. [redacted] T. [redacted] i Z. [redacted] N. [redacted] i jednocześnie odmówił przyznania użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego [redacted] części tego gruntu związanego z własnością lokali mieszkalnych nr [redacted].

Jednak Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z dnia 23 kwietnia 2014 roku w sprawie o sygn. akt [redacted] uchyliło w całości decyzję organu I instancji i przekazało sprawę do ponownego rozpoznania. Kolegium podniosło, że została ona skierowana do osób zmarłych tj. właścicieli lokali mieszkalnych nr [redacted] i nr [redacted].

4. Sprzedaż praw i roszczeń

Umową sprzedaży zawartą w formie aktu notarialnego Rep. A nr [redacted] z dnia 27 czerwca 2012 roku zawartą przed J. [redacted] R. [redacted], notariuszem w Warszawie stawający Z. [redacted] N. [redacted], działający w imieniu własnym, jak również w imieniu i na rzecz L. [redacted] Ś. [redacted] w § 13.1 sprzedał M. [redacted] T. [redacted] i Z. [redacted] N. [redacted] po połowie całe należące do L. [redacted] Ś. [redacted] udziały wynoszące [redacted] w prawach

i roszczeniach do nieruchomości położonej w Warszawie przy ulicy Puławskiej 31 za cenę już uiszczoną w łącznej kwocie zł.

5. Decyzja reprivatyzacyjna Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 17 grudnia 2014 roku nr 610/GK/DW/2014

Decyzją z dnia 17 grudnia 2014 roku nr 610/GK/DW/2014 Prezydent m. st. Warszawy w pkt I. sentencji decyzji orzekł o ustanowieniu użytkowania wieczystego zabudowanego gruntu o powierzchni m², oznaczonego jako działka ewidencyjna nr w obrębie, uregulowanego w księdze wieczystej nr położonego przy ulicy Puławskiej 31 na rzecz: J A W w udziale wynoszącym części, M T1 w udziale wynoszącym części oraz Z N w udziale wynoszącym części.

W pkt II. sentencji decyzji ustalono "czynsz symboliczny" z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu opisanego w pkt I. sentencji decyzji w wysokości zł.

Ponadto w pkt VI. sentencji decyzji wskazano m.in., że oddanie w użytkowanie wieczyste gruntu nastąpi z równoczesną sprzedażą powojennych garaży wybudowanych po 21 listopada 1945 roku. Warunki ich sprzedaży, w tym wysokość ceny należnej m. st. Warszawy miały zostać określone w operatach szacunkowych sporządzonych przez rzeczoznawcę majątkowego. Cena garaży miała podlegać zapłacie najpóźniej w przeddzień podpisania umowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego przy zaznaczeniu, że za dzień zapłaty przyjmie się uznanie odpowiedniej kwoty na wskazany w protokole z rokowań rachunek bankowy.

6. Zgromadzony materiał dowodowy

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie akt Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy dotyczących postępowania reprivatyzacyjnego nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Puławskiej 31, zakończonego wydaniem decyzji z dnia 17 grudnia 2014 r, nr 610/GK/DW/2014, akt postępowań sądowych toczących się przed Sądem Okręgowym w Warszawie w sprawie o sygn. akt i przed Sądem Apelacyjnym w Warszawie w sprawie o sygn. akt oraz akt postępowań toczących się przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Warszawie zarejestrowanych pod sygn.

Powyższe dokumenty Komisja uznała za wiarygodne, co do okoliczności w nich wskazanych.

III.

Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja zważyła, co następuje:

1. Brak legitymacji następców prawnych w postępowaniu dekretowym jako przesłanka rażącego naruszenia prawa – rażące naruszenie prawa tj. art. 28 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego - przesłanka z art. 30 ust. 1 pkt 4) *in fine* ustawy z dnia 9 marca 2017 roku

W ocenie Komisji decyzja Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 17 grudnia 2014 roku nr 610/GK/DW/2014, wydana została z rażącym naruszeniem prawa, ponieważ doszło do zbycia praw i roszczeń, a w konsekwencji przyznania statusu strony postępowania dekretowego nabywcom tych praw i roszczeń.

Przepis art. 1 dekretu warszawskiego stanowi, że wszelkie grunty usytuowane na obszarze m.st. Warszawy przeszły z dniem 21 listopada 1945 roku na własność gminy m.st. Warszawy. Zgodnie natomiast z art. 7 ust. 1 powołanego dekretu, dotychczasowy właściciel gruntu, następcy prawni 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, mogli 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.

Podstawowe i fundamentalne znaczenie dla rozpoznania sprawy z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego ma ustalenie legitymacji formalnej podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku dekretowego z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego i w konsekwencji ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na ich rzecz. Normy materialnoprawnej określającej stronom umowy nabycia praw i roszczeń - interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym w sprawie prowadzonej na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, nie sposób wywieść z przepisów dekretu warszawskiego, które *de facto* nie kreują tego interesu w żaden sposób, a to właśnie interes prawny jest elementem niezbędnym do przyznania praw określonych w powołanym przepisie. Takiej normy materialnoprawnej, mającej zastosowanie do dekretu warszawskiego nie kreują także inne akty prawne. Norma taka nie wynika również z przepisów

prawa cywilnego. Umowa cywilnoprawna nie może bowiem modyfikować ustawowo określonego podmiotowego zakresu uprawnień unormowanych w dekrecie warszawskim, skoro zakres tych uprawnień nie może być wynikiem zgodnych oświadczeń woli stron tej umowy. Czym innym jest bowiem swoboda zawierania umów w prawie cywilnym, a czym innym jest skonkretyzowanie uprawnień w sferze prawa administracyjnego i przypisanie tych uprawnień przez prawodawcę konkretnie określonym podmiotom. Strony umowy cywilnoprawnej nie mogą zatem oczekiwać, że swoboda zawierania umów i wyrażania w nich swojej woli w sferze prawa cywilnego wywoła takie same skutki prawne w sferze prawa administracyjnego.

W stanie faktycznym sprawy, na podstawie art. 1 dekretu warszawskiego, dawna nieruchomości oznaczona nr hipotecznym „...”, położona przy ul. Puławskiej 31 w Warszawie przeszła na własność gminy m.st. Warszawy z dniem 21 listopada 1945 roku.

Z zaświadczeniem Oddziału Ksiąg Wieczystych Sądu Grodzkiego w Warszawie z dnia 26 listopada 1948 roku, wynika, że w „KW nr ...” (dotychczasowa nazwa „...”) uregulowana była nieruchomości położona przy ul. Puławskiej 31, stanowiąca parcelę zabudowaną o obszarze „...”, której tytuł własności zapisany został na imię A. W. „...”, co do „...” części oraz S. i R. małż. „...”, co do „...” części.

W wyniku postępowań spadkowych na dzień 27 czerwca 2012 roku spadkobiercami współwłaścicieli hipotecznych była m.in. I. S. „...” która dokonała w tej dacie sprzedaży swoich udziałów wynoszących „...” w prawach i roszczeniach wynikających z dekretu warszawskiego o ustanowienie prawa wieczystego użytkowania nieruchomości położonej przy ul. Puławskiej 31 w Warszawie na rzecz M. T. i Z. N. „...” po połowie na podstawie umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego z dnia 27 czerwca 2012 roku, Rep. A nr „...”.

Prezydent m. st. Warszawy w decyzji reprivatyzacyjnej nr 610/GK/DW/2014 z dnia 17 grudnia 2014 roku ustanowił prawo użytkowania wieczystego zabudowanego gruntu o powierzchni „...” m², oznaczonego jako działka ewidencyjna nr „...” w obrębie „...”, uregulowanego w księdze wieczystej nr „...” położonego przy ulicy Puławskiej 31 na rzecz: J. A. W. „...” w udziale wynoszącym „...” części, N. „...” T. „...” w udziale wynoszącym „...” części oraz Z. N. „...” w udziale wynoszącym „...” części.

Prezydent m. st. Warszawy uznał, zatem za strony postępowania zakończonego wydaniem wyżej wskazanej decyzji również nabywców praw i roszczeń tj. M i Z i Z N, natomiast osobom tym nie można przyznać statusu strony w postępowaniu dekretowym na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w związku z art. 28 k.p.a.

Należy podkreślić, że dyspozycja przepisu art. 28 k.p.a. przybrała niezmienną postać od dnia 1 września 1980 roku do chwili obecnej, zatem przepis ten ma swoją ugruntowaną pozycję w postępowaniu administracyjnym ze względu na swój ponad przeszło 40-letni ustalony kształt.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 października 2011 roku, sygn. akt I OSK 1819/10, wskazał, że: *Pojęcie strony jest kategorią materialnoprawną i wiąże się z interesem prawnym, czyli uprawnieniem lub obowiązkiem wynikającym z konkretnego przepisu prawa materialnego. O interesie prawnym można więc mówić wówczas, gdy istnieje związek pomiędzy obowiązującą normą prawa materialnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu polegający na tym, że akt stosowania tej normy ma wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie prawa materialnego.*

W świetle powyższych okoliczności, w niniejszej sprawie istota problemu sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy beneficjenci decyzji repriwatyzacyjnej jako nabywcy praw i roszczeń do przedmiotowej nieruchomości z tytułu zawartej umowy notarialnej z dnia 27 czerwca 2012 roku mogli występować jako „następca prawny”, o których mowa w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, co w konsekwencji umożliwiłoby nadanie im statusu strony w postępowaniu dekretowym.

Postępowanie z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego wszczyna się na żądanie strony, zaś stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. jest osoba lub jednostka, której interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Jednym z najczęstszych problemów występujących w sprawach dekretowych jest ustalenie aktualnego kręgu stron postępowania. Ponieważ treść art. 28 k.p.a. nie stanowi samoistnej normy prawnej dla wywodzenia przysługującego przymiotu strony postępowania, to ustalenie interesu lub obowiązku prawnego może nastąpić jedynie w związku z konkretną normą prawa materialnego, którą w tej sprawie jest norma zawarta w art. 7 dekretu warszawskiego.

Dla ustalenia właściwej legitymacji formalnej osób uprawnionych z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, konieczne jest w pierwszej kolejności odwołanie się do pojęcia

„dotychczasowy właściciel” oraz „następca prawny” w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w związku z art. 28 k.p.a.

Przy wykładni językowej treści pojęcia „dotychczasowy właściciel” użytego w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, nie powinno być żadnych wątpliwości, że chodzi tu o osoby, które były właścicielami dawnej nieruchomości w dniu wejścia w życie dekretu warszawskiego i dotyczy to zarówno osób fizycznych jak i osób prawnych. Taka konstrukcja przepisu oznacza, iż wolą prawodawcy było, aby z wnioskiem takim mógł występować aktualny, na tamtą datę, posiadacz samoistny gruntów.

Natomiast jeżeli chodzi o drugą kategorię osób uprawnionych, tj. „następców prawnych dawnego właściciela”, to ustawa nie określa, o jaki rodzaj następstwa prawnego chodzi. W ocenie Komisji pojęcie „następcy prawnego” użyte w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego dotyczy kategorii osób, którym w szczególnych okolicznościach przyznano uprawnienie do złożenia wniosku dekretowego.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym w sprawach dotyczących legitymacji formalnej stron w postępowaniu wywołanym wnioskiem z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego podkreślono, że gdy przyznanie prawa użytkowania wieczystego nastąpiło w drodze decyzji administracyjnej to oznacza to, że zastosowanie do tej decyzji mają przepisy art. 28 k.p.a. w związku z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego określające podmiotowy zakres przyznania tego prawa wyłącznie dotychczasowemu właścicielowi lub jego spadkobiercom. Zatem do kręgu osób uprawnionych do bycia stroną w postępowaniu z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego nie należą osoby, które nabyły prawa i roszczenia do danej nieruchomości w drodze czynności cywilnoprawnej. Takie stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 sierpnia 2022 roku, sygn. I OSK 2034/20, w którym wskazał, że: *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.*

Naczelny Sąd Administracyjny w przedmiotowym wyroku ostatecznie przesądził kwestię, że sama podstawa cywilnoprawna zawarcia umowy przeniesienia praw i roszczeń w kontekście rozpoznawanej sprawy z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, nie tworzy interesu prawnego w procedurze administracyjnej prowadzonej na podstawie dekretu warszawskiego: *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. Skutki czynności prawnej dokonanej przez podmioty*

prawa cywilnego samoistnie nie stanowią więc źródła interesu prawnego w sferze prawa administracyjnego. Takie źródło mogą stanowić tylko wtedy, gdy istnieje norma prawna nawiązująca w swojej treści do takich aktów i czynności ze sfery prawa cywilnego. Interes prawny w prawie administracyjnym nie jest bowiem wyznaczany wolą stron adresatów tego prawa, lecz wolą prawodawcy kształtującego podmiotowy zakres stosowania tego prawa. Dla uzyskania przymiotu strony postępowania administracyjnego, w rozumieniu art. 28 k.p.a., konieczne jest zatem istnienie normy prawa materialnego, która łączyłaby z faktem zawarcia umowy cywilnoprawnej skutek w postaci przypisania stronom takiej umowy interesu prawnego w sferze prawnoadministracyjnej.

Przesądzono zatem bezsprzecznie kwestię, że umowy cywilnoprawne dotyczące przeniesienia praw i roszczeń do dawnych nieruchomości nie legitymowały – w rozumieniu prawa administracyjnego osób wskazanych w tych umowach, jako nabywcy praw i roszczeń – w rozumieniu prawa cywilnego – do skutecznego ubiegania się o przyznanie prawa użytkowania wieczystego na podstawie dekretu warszawskiego. Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 29 sierpnia 2022 roku w sprawach o następujących sygn. akt.: I OSK 2875/20, I OSK 707/20 i I OSK 1717/20.

Argumentację zawartą w ww. wyrokach, Komisja w całej rozciągłości podziela i uznaje za własną również w niniejszej sprawie. Obowiązująca powołana wyżej materialnoprawna norma nie przewiduje, aby uzyskać status strony w postępowaniu dekretowym na skutek umowy cywilnoprawnej.

Prawo do bycia stroną w postępowaniu dekretowym i w konsekwencji ustanowienie na rzecz tej osoby prawa użytkowania wieczystego jest uprawnieniem o charakterze publicznoprawnym, ponieważ ustawodawca przewidział dla tego rodzaju żądania formę decyzji administracyjnej. Prawo to zaś nie ma charakteru cywilnego, ponieważ jest niezbywalnym prawem publicznym.

Reasumując, w sformułowaniu „następcy prawni” użytym w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego nie mieszczą się osoby, które uzyskały prawa i roszczenia do nieruchomości na skutek umowy cywilnoprawnej o sprzedaży praw i roszczeń. Bowiem intencją ustawodawcy dekretu warszawskiego było gratyfikowanie osób, które utraciły prawo własności na skutek uchwalenia przepisów dekretu warszawskiego oraz wyrównanie szkody wynikłej z przymusowego pozbawienia prawa własności. I to właśnie owa utrata prawa własności musi być ściśle związane z osobą dawnego właściciela i jego spadkobiercami, a nie osobami, które nabyły te prawa w drodze czynności cywilnoprawnej. Celem ustawodawcy nie sposób realizować wobec osoby, która w drodze czynności cywilnoprawnej nabyła te prawa

i roszczenia. Nie istnieje norma prawa materialnego z której wynikałoby, że nabywcy praw i roszczeń w drodze cywilnoprawnej przysługiwałoby roszczenie dekretowe, tym bardziej że dotyczyło to sytuacji prawnej właściciela nieruchomości, który utracił własność. Uprawnienia z zakresu prawa publicznego, co do zasady są utożsamiane ze ściśle określoną osobą o ile nie ma szczególnej normy materialnej, która daje podstawę do przeniesienia uprawnienia.

W konsekwencji powyższego, w ocenie Komisji, skoro w stanie faktycznym sprawy dawnymi współwłaścicielami hipotecznymi byli A W oraz S i R , małżeństwo Ś! , to prawo do bycia stroną w postępowaniu dekretowym przysługiwało wyłącznie ich spadkobiercom, a nie osobom, które w wyniku zawartej umowy sprzedaży praw i roszczeń sporządzonych w formie aktu notarialnego z dnia 27 czerwca 2012 roku, czyli w drodze umowy cywilnoprawnej nabyły prawa i roszczenia do przedmiotowej nieruchomości. Zatem, Prezydent m. st. Warszawy w sposób wadliwy uznał za beneficjentów decyzji również nabywców praw i roszczeń do przedmiotowej nieruchomości na podstawie wyżej wskazanej umowy notarialnej. Tymczasem, osoby te nie mogła skutecznie ubiegać się o przyznanie prawa użytkowania wieczystego określonego w decyzji reprivatyzacyjnej. Uznanie tej umowy za skuteczną podstawę, w rozumieniu prawa administracyjnego, do przyznania prawa użytkowania wieczystego na rzecz spadkobierców osób wskazanych w umowie cywilnoprawnej, stanowi rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w związku z art. 28 k.p.a. To wyczerpuje przesłankę stwierdzenia nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2) k.p.a. w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4) ustawy z 9 marca 2017 roku.

W tym miejscu podkreślenia wymaga, że Komisja w żadnym stopniu nie oceniała ważności i skutków powołanych umów w sferze prawa cywilnego, jako materii pozostającego w tym zakresie poza kognicją Komisji.

Na marginesie należy wskazać, że stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z dnia 29 sierpnia 2022 roku, sygn. akt I OSK 2034/20 koresponduje ze stanowiskiem Sądu Najwyższego wyrażonym w zakresie kwestii podatkowych, na co powoływał się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 10 marca 2014 roku, sygn. akt III SA/Wa 2405/14, przez co należy zauważyć, iż w polskim systemie prawnym już uprzednio dokonywano rozróżnień podmiotowych i wskazywano na charakter restytucyjny przy stosowaniu art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego: *W tym miejscu przypomnieć należy, że Skarżący nie jest spadkobiercą osoby, która utraciła prawo własności nieruchomości położonej w W. na skutek dekretu warszawskiego, ale spadkobiercą osoby, która roszczenia wynikające z dekretu nabyła od byłego właściciela tejże nieruchomości, któremu prawo własności odjęte zostało na skutek działania dekretu. Spór dotyczy więc pytania, czy pojęcie*

następców prawnych, do którego odwołał się Sąd Najwyższy w cytowanym wyżej wyroku obejmuje wyłącznie osoby będące spadkobiercami byłych właścicieli gruntów warszawskich, czy też obejmuje również osoby, które od byłych właścicieli nabyły roszczenia wynikające z dekretu (oraz ich ewentualnych spadkobierców, tak jak to ma miejsce w niniejszej sprawie).

Kwestia ta była już przedmiotem rozważań sądów administracyjnych (por. wyroki tutejszego Sądu z 29 września 2006 roku, III SA/Wa 1541/06, z 5 marca 2013 roku, III SA/Wa 2607/12, z 28 marca 2013 roku, III SA/Wa 2498/12).

W powyższych orzeczeniach wskazywano, że nabycie prawa użytkowania wieczystego gruntu położonego w W. w trybie przepisów dekretu warszawskiego przez osoby, które nabyły roszczenia z niego wynikające od byłych właścicieli gruntów warszawskich uznać należy za nabycie prawa użytkowania wieczystego w rozumieniu art. 10 ust 1 pkt 8 u.p.d.o.f. W konsekwencji, w przypadku zbycia tak nabytego prawa użytkowania wieczystego przed upływem terminu wskazanego w powyższym przepisie, powstaje przychód podlegający opodatkowaniu na zasadach określonych w u.p.d.o.f.

W uzasadnieniu tego stanowiska wskazywano, że Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 maja 2002 roku sygn. akt III RN 18/02 uznał, iż ustanowienie użytkowania wieczystego nieruchomości na podstawie uprawnień wynikających z art. 7 ust. 1-4 dekretu jest nabyciem w znaczeniu prawnym. Jednakże Sąd Najwyższy uznał, że celem ustawodawcy nie było objęcie opodatkowaniem sprzedaży użytkowania wieczystego nieruchomości, jeżeli sprzedaż ta została dokonana przez byłego właściciela tej nieruchomości lub jego następców prawnych, którzy użytkowanie wieczyste uzyskali w wyniku realizacji uprawnień wynikających z art. 7 ust. 1-4 dekretu. Sąd uznał, że w przypadku tych osób nie doszło do nabycia użytkowania wieczystego, gdyż osoby te były właścicielami, którym państwo mocą dekretu odebrało własność nieruchomości i nigdy nie wywiązało się z określonych w dekrecie obowiązków w zakresie zrekompensowania właścicielom wywłaszczonych nieruchomości poniesionego przez nich uszczerbku majątkowego. W ocenie sądu tak samo należało potraktować spadkobierców byłych właścicieli nieruchomości, jeżeli to oni uzyskali użytkowanie wieczyste w wyniku realizacji uprawnień wynikających z art. 7 ust. 1-4 dekretu, które przeszły na nich ze spadkodawców. W przywołanych wyrokach tutejszego sądu wskazywano, że argumentacja Sądu Najwyższego dotyczyła osoby, które nie z własnej woli stały się stroną stosunku prawnego łączącego ją z gminą na podstawie art. 7 dekretu, którego treścią był obowiązek zrekompensowania strat poniesionych przez właścicieli nieruchomości wskutek komunalizacji gruntów na podstawie przepisów dekretu. W wyroku tym Sąd Najwyższy podkreślał, że w przypadku tych osób nie dochodziło do nabycia nowego dla tych osób składnika majątkowego, gdyż osoby te uzyskiwały

rekompensatę w postaci użytkowania wieczystego w zamian za odebrane im prawo własności nieruchomości.

Mając na uwadze powyższe, weryfikowana decyzja jest dotknięta wadą nieważności i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

2. Brak podstawy prawnej do określenia warunków przeniesienia własności powojennych garaży – rażąco naruszenie prawa tj. art. 6 k.p.a. - przesłanka z art. 30 ust. 1 pkt 4) *in fine* ustawy z dnia 9 marca 2017 roku

Należy również wskazać, że Prezydent m. st. Warszawy w decyzji z dnia 17 grudnia 2014 roku nr 610/GK/DW/2014 w punkcie VI. m.in. wskazał: *Oddanie w użytkowanie wieczyste gruntu nastąpi z równoczesną sprzedażą powojennych garaży, wybudowanych po 21.11.1945 roku. Warunki ich sprzedaży, w tym wysokość ceny należnej m. st. Warszawie zostaną określone w Protokole z rokowań. Podstawą ustalenia ceny będzie wartość budynków określona w operatach szacunkowych sporządzonych przez rzeczoznawcę majątkowego. Cena garaży podlega zapłacie najpóźniej w przeddzień podpisania umowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, przy czym za dzień zapłaty przyjmuje się uznanie odpowiedniej kwoty na wskazanym w Protokole z rokowań rachunku bankowym. Termin umowy notarialnej zostanie wyznaczony po podpisaniu w/w protokołu z rokowań.*

Jak wynika z pisma Zakładu Gospodarowania Nieruchomościami Dzielnicy Mokotów m. st. Warszawy z dnia 29 lutego 2012 roku, przedmiotowa nieruchomość została zabudowana pięcioma garażami, z czego garaż nr . . . wybudowany został ze środków własnych ich najemców, natomiast garaże nr . . . zostały przekazane do dyspozycji Zakładu Gospodarowania i stanowią pustostany.

Art. 6 k.p.a. stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 19 grudnia 2019 roku, sygn. akt I SA/Sz 654/19 wskazał: *Działanie organu administracji zostanie zakwalifikowane jako niezgodne z prawem zarówno wówczas, gdy zostało podjęte niezgodnie z obowiązującym prawem, jak i wówczas, gdy nie było podstawy prawnej do danego działania.*

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 marca 2007 roku, sygn. akt I OSK 580/06 zaznaczył: *W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, począwszy od uchwały z dnia 11 grudnia 1995 roku, sygn. akt VI SA 9/95, ONSA 1996, nr 1, poz. 7, a następnie uchwały z dnia 23 października 2000 roku, sygn. akt OPK 11/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 60, przyjmuje się, iż rozstrzyganie wniosków złożonych w trybie art. 7 dekretu z dnia 26*

października 1945 roku następuje w drodze decyzji administracyjnej. Konstrukcja przepisów dekretu, uwzględniającego odrębną własność budynków przewidzianą w art. 5, nie przewidywała możliwości orzekania o własności budynku (vide: wyrok NSA z 18 czerwca 2002 roku, I SA 2718, niepubl.). Dlatego też w decyzji ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego nie można przenosić własności budynku, gdyż brak jest ku temu podstawy prawnej, zaś decyzja, stanowiąca o tym, dotknięta jest wadą nieważności. Trafnie Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazuje, iż właściwą drogą przeniesienia własności budynku, gdy pozytywnie rozpatrzono wniosek o przyznanie prawa wieczystego użytkowania gruntu, na którym znajduje się budynek, jest droga cywilnoprawna. Nie można także w trybie administracyjnoprawnym regulować kwestii zwrotu nakładów, jak również przesądzać, na czyją rzecz zwrot ten ma nastąpić.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 11 stycznia 2021 roku, sygn. akt I SA/Wa 1351/20 stwierdził: *Rację ma natomiast Komisja wskazując, że konsekwencje zbycia prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich (określone w punkcie III decyzji dekretowej w brzmieniu nadanym decyzją z 5 kwietnia 2011 roku), a także władcze kształtowanie warunków przyszłej umowy i przystąpienia do jej zawarcia (ujęte w punkcie IV decyzji dekretowej - w brzmieniu uwzględniającym zmianę dokonaną decyzją z (...) grudnia 2011 roku), nie mieściło się w kompetencjach organów gminy orzekających o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego. Przepisy dekretu, jak też ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie zawierają w tym zakresie jakichkolwiek regulacji pozwalających na władcze kształtowanie na tym etapie obowiązków przyszłego użytkownika wieczystego. Jak bowiem zasadnie zauważano, art. 7 ust. 3 in fine dekretu stanowi wprawdzie, że w razie uwzględnienia wniosku gmina określi warunki, pod którymi umowa może zostać zawarta. Jednakże określenie tych "warunków" - uregulowanych obecnie w przepisach kodeksu cywilnego - odnosić należy do etapu postępowania cywilnego, które będzie dopiero prowadzone po wydaniu ww. decyzji. Formulowane zaś wówczas w tym aspekcie stanowisko organów gminy nie będzie wynikało z wykonywania przez nie władzy publicznej (imperium), ale z realizacji uprawnień należących do sfery dominium. Kształtując zatem te warunki na etapie postępowania administracyjnego, Prezydent (...) uczynił to nie dysponując opartymi na przepisach prawa powszechnie obowiązującego kompetencjami, a zatem zadział w ww. zakresie bez podstawy prawnej. Powyższe jednak nie czyni w całości wydanej przez niego decyzji prawnie wadliwej, a jedynie tej jej części, w której wykroczył poza granice, w których jako organ administracji publicznej mógł się poruszać.*

Nie ulega żadnym wątpliwościom, że w weryfikowanej decyzji Prezydent m. st. Warszawy określił znaczące warunki do przeniesienia własności powojennych garaży: sekwencje przyszłych czynności podejmowanych w tym względzie, ustalenie sposobu obliczenia ceny, terminu zapłaty, wskazanie rachunku bankowego i przesądzenie wprost, że cena ma być uiszczona na rzecz m. st. Warszawy.

O relewantności punktu VI. kontrolowanej decyzji stanowi pismo Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, Biura Spraw Dekretowych z dnia 24 lutego 2022 roku, w którym wskazano: *Ponadto nadmieniam, że umowa notarialna nie została zawarta, bowiem strony nie podpisały protokołu w sprawie sprzedaży powojennych garaży i nie wpłaciły należnej ceny.*

Mając na uwadze powyższe również w tym zakresie decyzja jest dotknięta wadą nieważności i również z tego względu powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

3. Nieodwracalne skutki prawne

Kontrolowana decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 17 grudnia 2014 roku, nr 610/GK/DW/2014 nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4) ustawy z dnia 9 marca 2017 roku.

W myśl wskazanego przepisu, przez nieodwracalne skutki prawne należy rozumieć stan prawny powstały wskutek przeniesienia własności albo użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej na osobę trzecią, o ile nie nastąpiło ono nieodpłatnie lub na rzecz nabywcy działającego w złej wierze, lub zagospodarowania nieruchomości warszawskiej na cele publiczne, o których mowa w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wskazana definicja zawiera w sobie dwa elementy, z których jeden konstytuuje zasadę, a drugi wyjątek od niej. Pierwszy określa czynność prawną w postaci przeniesienia własności lub użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej, która co do zasady przesądza o nieodwracalności skutków prawnych. Drugi natomiast statuuje wyjątki od wymienionej zasady. Analiza treści wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, że nie można przyjąć istnienia nieodwracalności skutków prawnych, jeśli nabywca nabył rzecz nieodpłatnie albo nabycie nastąpiło w złej wierze.

Pojęcie „nieodwracalności skutku prawnego” w płaszczyźnie prawa administracyjnego odnosi się do takich następstw decyzji administracyjnej (reprzywatywacyjnej), 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 SN z 28 maja 1992 roku, III AZP 4/92, OSP 1993, nr 5, poz. 104, P. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego, Warszawa 2017). Funkcjonuje ono na gruncie art. 156 k.p.a. i stanowi przesłankę negatywną, która wyłącza stwierdzenie nieważności

decyzji administracyjnej, pomimo istnienia wad kwalifikowanych określonych w art. 156 § 1, 3, 4, 7 k.p.a. Nieodwracalność skutków prawnych wynika z następczej w stosunku do uprzedniej decyzji administracyjnej czynności prawnej, nie dotyczy natomiast skutków wynikających z samego faktu wydania decyzji (M. Wincenciak, O tzw. „nieodwracalnych skutkach prawnych” decyzji administracyjnej (Kodyfikacja Postępowania Administracyjnego. Na 50-lecie art., red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 901-902).

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że: zawarcie umowy notarialnej i przeniesienie własności nieruchomości będące wynikiem wydania wadliwej decyzji administracyjnej dotyczącej sprzedaży nieruchomości powoduje powstanie nieodwracalnych skutków prawnych (por. wyrok NSA z 14 stycznia 1998 roku, V SA 432/96, LEX nr 45663).

O nieodwracalności skutków prawnych może być mowa jedynie w przypadku pozytywnej decyzji reprivatyzacyjnej. Zgodnie z wyrokiem NSA z 5 czerwca 2012 roku, II OSK 292/11 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/730032490A>), decyzja powodująca nabycie prawa własności nieruchomości wywołuje nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a., jeżeli następnie to prawo własności jest przedmiotem obrotu prawnego w warunkach pozwalających na zastosowanie przepisów o rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych.

Co prawda art. 156 § 2 k.p.a. został na mocy art. 38 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 roku wyłączony w postępowaniach przed Komisją, jednakże właściwe wydaje się odwołanie w tym zakresie do utrwalonego orzecznictwa, z którego wynika jak należy rozumieć pojęcie nieodwracalnych skutków prawnych i zastosowanie. Należy bowiem zauważyć, że zgodnie z zasadą racjonalnego ustawodawcy należy założyć, że w obydwu regulacjach zawarto analogiczne rozwiązania.

Na skutek nowelizacji ustawy z dnia 9 marca 2017 roku została wprowadzona w art. 41a ust. 3 samodzielna definicja „złej wiary”. W myśl wskazanego przepisu, w złej wierze jest ten, kto w chwili dokonania czynności prawnej z osobą, o której mowa w ust. 1, wiedział lub z łatwością mógł się dowiedzieć o okolicznościach, o których mowa w art. 30 ust. 1 ustawy.

Dokonując ustaleń w zakresie dobrej albo złej wiary podmiotu, który nabył prawa lub roszczenia do nieruchomości warszawskiej – w kontekście zaistnienia albo niezastnienia nieodwracalnych skutków prawnych – już na wstępie należy zaznaczyć, że pojęcie „złej wiary” na gruncie art. 2 pkt 4 oraz art. 41 a ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku nie odwołuje się do żadnego innego przepisu prawa, który miał definiować jego znaczenie, a w szczególności nie odwołuje się do znaczenia wymienionego terminu określonego w art. 6 ustawy z dnia 6 lipca 1982 roku o księgach wieczystych i hipotece (por. A. Pawlyta [w:] A. Dalkowska (red.)

Szczególne zasady usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Komentarz do wybranych przepisów, art. 2, teza 5.6).

Pojęcie dobrej i złej wiary stanowi kategorię właściwą dla prawa cywilnego, której nie można przypisać jednolitego znaczenia. Na gruncie prawa cywilnego nie istnieje definicja ustawowa dobrej wiary. W literaturze nie ma również zgodności co do kwestii, czy pojęcie to należy rozumieć w jednakowy sposób na gruncie całego prawa cywilnego wyrażane było przekonanie, że kryteria oceny są płynne, a tezy o jednolitości pojęcia dobrej wiary w polskim prawie rzeczowym nie da się utrzymać (A. Szpunar, Dobra wiara jako przesłanka nabycia własności ruchomości od nieuprawnionego, PiP 1997, z. 7, s. 4; tenże, Nabycie własności ruchomości od nieuprawnionego, Kraków 1999, s. 92-97).

W doktrynie prawa cywilnego zauważa się, że dobra wiara jest faktem o charakterze stanu mentalnego, intelektualnym, polegającym na usprawiedliwionej niewiedzy określonego podmiotu o istnieniu określonych stanów prawnych, w szczególności jest to błędne przeświadczenie o przysługiwaniu określonego prawa lub istnieniu określonego stosunku prawnego. Jest to subiektywne ujęcie dobrej wiary (por. W. Bryl, w: Kodeks cywilny. Komentarz, t. I, Warszawa 1972). Stan złej wiary stanowi sytuację przeciwną w której występuje wiedza podmiotu albo nieusprawiedliwiona niewiedza dotycząca wskazanych stanów prawnych (por. P. Machnikowski, w: E. Gniewek, Kodeks cywilny. Komentarz, Warszawa 2006).

Przesłanka „nabywcy działającego w złej wierze”, o której mowa w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku, nie odwołuje się do definicji zawartej w art. 6 ust 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 roku o księgach wieczystych i hipotece, ponieważ ustawa zawiera własną definicję „złej wiary”.

W myśl art. 41 a ust. 3, w złej wierze jest ten, kto w chwili dokonania czynności prawnej z osobą, o której mowa w ust. 1, wiedział lub z łatwością mógł się dowiedzieć o okolicznościach, o których mowa w art. 30 ust. 1 ustawy. Zła wiara dotyczy zatem obiektywnych okoliczności mogących świadczyć o wiedzy bądź łatwości pozyskania wiedzy przez nabywcę o okolicznościach wskazanych w art. 30 ust. 1 ustawy (na gruncie niniejszej sprawy o wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej z rażącym naruszeniem prawa, tj. art. 30 ust 1 pkt 4 ustawy).

Należy wyraźnie podkreślić, iż art. 2 pkt 4) *in principio* ustawy z dnia 9 marca 2017 roku wskazuje, że dopiero przeniesienie prawa własności albo użytkowania wieczystego jest relewantne dla instytucji nieodwracalnych skutków prawnych.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy. Jak wynika z poczynionych ustaleń, w rozpoznawanej sprawie po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej nie doszło do zawarcia umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste.

Jak wynika z działu II księgi wieczystej nr _____ prowadzonej dla działki ewidencyjnej nr _____ z obrębu _____ przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie, VII Wydział Ksiąg Wieczystych, prawo własności przysługuje Miastu Stołecznemu Warszawie.

Nadto, Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, Biura Spraw Dekretowych w piśmie z dnia 24 lutego 2022 roku stwierdził: *Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzją znak _____ z dnia 4 sierpnia 2015 roku utrzymało w mocy decyzję Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 17 grudnia 2014 roku nr 610/GK/DW/2014. Ponadto nadmieniam, że umowa notarialna nie została zawarta, bowiem strony nie podpisały protokołu w sprawie sprzedaży powojennych garaży i nie wpłaciły należnej ceny.*

Mając na uwadze powyższe, należy podkreślić, iż nie zaszyły w niniejszej sprawie nieodwracalne skutki w rozumieniu art. 2 pkt 4) ustawy z dnia 9 marca 2017 roku.

4. Podstawy stwierdzenia nieważności decyzji w całości

W ocenie Komisji koniecznym jest stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 17 grudnia 2014 roku w całości z powodu wystąpienia przesłanki wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa a w zakresie określenia warunków sprzedaży powojennych garaży ze względu na brak podstawy prawnej.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 3a) ustawy z dnia 9 marca 2017 roku 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 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku - Kodeks postępowania administracyjnego lub w przepisach szczególnych.

W myśl art. 156 § 1 pkt 2) k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Natomiast zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 4) ustawy z dnia 9 marca 2017 roku Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2) - 4), jeżeli decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Stosownie do art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku w sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku -

Kodeks postępowania administracyjnego, z wyłączeniem art. 8 § 2, art. 13, art. 25, art. 31, art. 96a-96n, art. 114-122h, art. 127-144 i art. 156 § 2 tej ustawy.

Według Komisji w niniejszej sprawie zachodzą przesłanki determinujące konieczność stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 17 grudnia 2014 roku, nr 610/GK/DW/2014, wskazane w art. 156 § 1 pkt 2) k.p.a.

Jak wyżej zostało wskazane, Prezydent m. st. Warszawy, wydając decyzję z dnia 17 grudnia 2014 roku rażąco naruszył art. 28 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, a także w części wydał decyzję bez podstawy prawnej.

Powyższe obligowało Komisję do uznania, że weryfikowana decyzja powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

W niniejszej sprawie Komisja uznała, iż charakter i waga popełnionych przez organ uchybień uzasadniały stwierdzenie nieważności decyzji w całości. Za punkt wyjścia dla podjęcia takiej decyzji Komisja przyjęła zagadnienie wadliwości decyzji, co do przyznania konkretnym osobom statusu strony w postępowaniu z art. 7 dekretu warszawskiego - 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 położonej przy ul. Puławskiej 31. Owe ustalenia obligowały Komisję do uznania, że decyzja reprivatyzacyjna została obarczona 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. Uchybienia organu w tym zakresie są na tyle istotne, że powodują skutek nieważności co do całości decyzji, w tym sensie, że opisane wyżej naruszenia pod kątem przesłanek formalnych eliminują decyzję reprivatyzacyjną w pozostałym zakresie.

Komisja podkreśla, że wyżej zaprezentowane stanowisko spotkało się z aprobatą Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 lipca 2020 roku, sygn. akt I SA/Wa 1777/15 w którym to sąd oceniał prawidłowość skierowania decyzji do osoby zmarłej. Sąd ten w przedstawionym mu stanie faktycznym przyjął, że *przedstawionej wyżej wady decyzji nie można usunąć poprzez częściowe stwierdzenie jej nieważności w zakresie podmiotowym. Przepisy normujące postępowanie nadzorcze nie przewidują bowiem konstrukcji prawnej, według której możliwe byłoby stwierdzenie nieważności decyzji w części dotyczącej jednej ze stron postępowania, której na dodatek status strony w tym postępowaniu administracyjnym nie przysługiwał, ponieważ*

w związku ze śmiercią przed jego wszczęciem nie miała zdolności prawnej. Konstrukcji takiej nie zawiera także ustawa z 29 marca 2017 roku o Komisji (...). Wada z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. ma charakter materialnoprawny i na tle stanu faktycznego rozpoznawanej sprawy jest ona konsekwencją braku możliwości zawiązania się (powstania) w sposób prawidłowy stosunku administracyjnoprawnego, ze względu na brak jednego z jego elementów. Koniecznym bowiem elementem każdego postępowania administracyjnego są jego podmioty, tj. organ, przed którym toczy się postępowanie oraz strona, o której prawach organ administracyjny orzeka w danym postępowaniu.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, Komisja wywiodła, iż brak możliwości uznania za strony postępowania nabywców roszczeń przy jednoczesnym braku wystąpienia nieodwracalnych skutków prawnych, skutkowało stwierdzeniem nieważności decyzji w całości.

IV.

Strony postępowania

1. Ustalony krąg stron postępowania

Na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku w zw. z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Zasadą jest, iż ustalenie interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym następuje w toku postępowania, przy zachowaniu reguł prawa obrony przyznanej przepisami prawa procesowego. Interes prawny ma strona (strony) postępowania reprivatyzacyjnego, ale również jednostki, których pozbawiono prawa do udziału w postępowaniu zwykłym oraz jednostki, których interes prawny wynika z następstwa prawnego, zarówno co do stron uczestniczących w postępowaniu, jak i pozbawionych tego udziału (por. wyrok NSA z 10 lutego 2009 roku, sygn. akt I OSK 329/08).

Jako strony postępowania rozpoznawczego przyjęto beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnej, tj. M I i Z N

Za stroną postępowania uznano również S R; W jako syna zmarłego beneficjenta J A W; , który w swoim testamencie między innymi uczynił zapis zwykły na jego rzecz, na mocy którego zobowiązał swojego spadkobiercę testamentowego tj. M M do spełnienia na rzecz zapisobiercy świadczenia majątkowego polegającego na przeniesieniu na rzecz S W wszelkich praw

i roszczeń dotyczących zwrotu nieruchomości położonej przy ulicy Puławskiej 31 w Warszawie. Zapisobiercę zapisu zwykłego można uznać za następcę prawnego spadkodawcy pod tytułem szczególnym (por. J. Ciszewski, J. Knabe [w:] P. Nazaruk (red.) i J. Ciszewski (red.), Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany, art. 968, teza 3).

Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 18 czerwca 2013 roku, sygn. I ACa 61/13 stwierdził: *Testator chcąc dokonać określonego przysporzenia na rzecz konkretnej osoby może zrealizować swój zamiar poprzez ustanowienie zapisobiercy, zaś kodeks cywilny nie wprowadza ograniczeń co do przedmiotu zapisu.*

Per analogiam do wykonanego zapisu zwykłego należy odnieść stanowisko wyrażone w doktrynie do zapisu windykacyjnego: *Trzeba odnotować, że w związku ze zmianą przepisów prawa spadkowego ustawą z 18.03.2011 roku o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 85, poz. 458), polegającą na wprowadzeniu do systemu prawnego instytucji zapisu windykacyjnego (art. 9811–9816 k.c.), własność przedmiotu tego zapisu uczynionego w testamencie może przejść na zapisobiercę wraz z chwilą otwarcia spadku. Przedmiotem zapisu windykacyjnego może być rzecz oznaczona co do tożsamości, zbywalne prawo majątkowe, przedsiębiorstwo lub gospodarstwo rolne, ustanowienie na rzecz zapisobiercy użytkowania lub służebności. Dokonanie tego rodzaju zapisu sprawi, że za następcę prawnego spadkodawcy co do przedmiotu zapisu trzeba będzie uważać zapisobiercę zapisu windykacyjnego, nie zaś osoby należące do kręgu jego spadkobierców ustawowych czy testamentowych (tak: M. Romańska [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. II, art. 30, teza 15).*

Zgodnie z treścią art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku Komisja o wszczęciu postępowania rozpoznawczego zawiadamia m.st. Warszawę oraz pozostałe strony postępowania. Z treści cytowanego przepisu wynika, że stroną postępowania rozpoznawczego przed Komisją jest m.st. Warszawa.

2. Stanowisko stron postępowania

M T i Z N, zastępowani przez profesjonalnego pełnomocnika przedstawili stanowisko w niniejszej sprawie.

Na wstępie należy poczynić uwagę, że strony nie zgłaszały żadnych wniosków dowodowych ani nie wnosiły o uzupełnienie zgromadzonego materiału dowodowego w niniejszej sprawie.

Strony reprezentując swoje stanowisko na wstępie zaznaczyły, że w ich ocenie, decyzja Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 17 grudnia 2014 roku nr 610/GK/DW/2014 jest prawidłowa

i nie zostały spełnione żadne przesłanki wynikające z ustawy z dnia 9 marca 2017 roku, które by pozwalały na uchylenie bądź stwierdzenie nieważności weryfikowanej przez Komisję decyzji, wnosząc tym samym o utrzymanie jej w mocy.

Strony w uzasadnieniu swoich twierdzeń odniosły się do uzasadnienia wyroku NSA z dnia 29 sierpnia 2022 roku, sygn. akt I OSK 2034/20, wskazując na odmienny stan faktyczny, albowiem sprawa dotyczyła działki niezabudowanej, a nie tak jak na gruncie niniejszej sprawy – zabudowanej, która spełniała wymogi art. 5 dekretu warszawskiego. Z faktu tego strony wywodzą, że posiadają interes prawny, albowiem w tym wypadku nabywcy roszczeń byli właścicielami nieruchomości budynkowej i ich interes wynika z prawa tj. z art. 140 k.c. Strony wskazały również, że w ich ocenie są dopuszczalne zmiany podmiotowe w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego. W tym względzie odwołały się do dyspozycji przepisu art. 30 § 4 k.p.a. Zaakcentowano też, że sprawy administracyjne prowadzone na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego dotyczą praw zbywalnych. W konsekwencji w niniejszej sprawie, stronami postępowania administracyjnego, którym przysługiwały uprawnienia do żądania wydania przez organ administracyjny rozstrzygnięcia w przedmiocie ustanowienia prawa użytkowania do przedmiotowej nieruchomości byli również Z N i M T

Odnosząc się do tego stanowiska należy przywołać treść art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, który stanowi, że 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.

Przede wszystkim należy zaakcentować, że przepisu tego nie można interpretować szeroko, stosując wykładnię rozszerzającą. Przepis ten na wstępie wskazuje, że podmiotem ma być dotychczasowy właściciel gruntu, a w dalszej kolejności wskazuje na następców prawnych tego właściciela i wystarczy się skupić na potrzeby niniejszej sprawy na tych kategoriach podmiotów. W dekrete nie określono, czy następstwo prawne dotyczy sukcesji singularnej czy też uniwersalnej. Skoro wykładnia językowa nie okazuje się wystarczająca, to należy sięgnąć po inne wykładnie. W tym względzie należy sięgnąć po wykładnię funkcjonalną i cel dekretu warszawskiego jest jasny i nie powinien wzbudzać wątpliwości. Ten cel jest restytucyjny. Powołany dekret ma czynić zadość roszczeniom właścicieli lub ich spadkobierców, albowiem uszczerbek w majątku dotychczasowego właściciela przedkładać się może na uszczerbek

w majątku spadkobierców, albowiem forma zadośćuczynienia nie weszłaby do masy spadkowej.

W doktrynie wyrażono następujące stanowisko: *Oddanie gruntu na podstawie dekretu w użytkowanie wieczyste nie może być utożsamione ze zwrotem własności; stanowi swoistą restytucję z tytułu komunalizacji gruntów położonych na obszarze m.st. Warszawy* (tak: E. Buczeki i M. Kopeć, *Własność i użytkowanie gruntów na obszarze m. st. Warszawy. Komentarz*, art. 5, teza 2). Natomiast zgodnie ze słownikiem języka polskiego poprzez restytucje należy rozumieć „przywrócenie czemuś dawnego stanu”.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 sierpnia 2022 roku, sygn. akt I OSK 2034/20 wskazał: *W rozpatrywanej sprawie przyznanie prawa użytkowania wieczystego nastąpiło w drodze decyzji administracyjnej wydanej w 2011 roku, co oznacza zastosowanie do tej decyzji przepisów kodeksu postępowania administracyjnego – z mocy art. 1 pkt 1 k.p.a., który stanowi, że kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco.*

Z powyższego wynika w konsekwencji zastosowanie do powołanej decyzji art. 28 k.p.a. stanowiącego, że stroną (postępowania administracyjnego) jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Cytowany przepis - w niniejszej sprawie - należy jednak odczytywać przede wszystkim w związku z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego określającego podmiotowy zakres przyznania prawa użytkowania wieczystego, tj. przyznania tego prawa dotychczasowemu właścicielowi. Uwzględniając jednak faktyczne uwarunkowania istniejące w chwili wejścia w życie dekretu warszawskiego, tj. w listopadzie 1945 roku - czas tuż powojenny charakteryzujący się szczególnie ogromem zniszczeń miasta Warszawy i utratą życia przez wielu właścicieli gruntów warszawskich w czasie i na skutek wojny, nie sposób uznać, aby ustawodawca dopuścił przyznanie praw określonych w dekrecie warszawskim wyłącznie żyjącym byłym właścicielom tych gruntów. Przyjęcie literalnej wykładni art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego co do podmiotowego zakresu uprawnionych do uzyskania praw do gruntu warszawskiego, polegające na uznaniu, jakoby uprawnionymi mieliby być tylko żyjący byli właściciele gruntów warszawskich, byłoby bowiem akceptacją w sferze prawnej przede wszystkim faktycznych skutków II wojny światowej i działań okupanta zaistniałych na terenie miasta Warszawy.

Za uprawnionych do uzyskania praw określonych w dekrete warszawskim należałoby zatem uznać nie tylko byłych właścicieli gruntów warszawskich, ale także ich następców prawnych, identyfikowanych w pierwszej kolejności przez pryzmat przepisów procedury administracyjnej normujących przymiot strony postępowania administracyjnego, skoro przyznanie praw w dekrete warszawskim następowało i nadal następuje w procedurze administracyjnej.

W zakresie stanowiska wywodzącego z faktu objęcia na własność budynku nie można wywodzić przymiotu strony, albowiem okoliczność ta jest irrelevantna. Ustawodawca wprost wskazał w art. 7 ust. 1 *in principio* dekretu warszawskiego, że dotychczasowy właściciel gruntu, ale nie samego budynku jest uprawniony do złożenia wniosku dekretowego i bycia stroną. Sformułowanie dotychczasowy nie powinno wzbudzać żadnych wątpliwości, że chodzi o właściciela, który przed 1945 roku miał na własność przejęty grunt na podstawie art. 1 dekretu warszawskiego. W innym przypadku Ustawodawca zastosowałby zwrot: aktualny zamiast dotychczasowy właściciel.

W doktrynie wyrażono następujące stanowisko: *Zgodnie z komentowanym przepisem budynki oraz inne przedmioty, znajdujące się na gruntach przechodzących na własność gminy m.st. Warszawy, pozostają własnością dotychczasowych właścicieli, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Od chwili wejścia w życie dekretu budynki znajdujące się na nieruchomości stawały się więc przedmiotem odrębnej własności dotychczasowego właściciela – dekret warszawski wprowadził bowiem czasowe odstępstwo od zasady superficies solo cedit, które „utrzymało” się w razie uwzględnienia wniosku złożonego w trybie art. 7 ust. 1 d.w.u.g. (wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2010 roku, I OSK 475/09, LEX nr 595396). Natomiast w wypadku odmowy uwzględnienia wniosku albo bezskutecznego upływu terminu do jego złożenia, budynek z powrotem stawał się częścią składową nieruchomości gruntowej, co następowało z mocy prawa (Z. Strus, Grunty warszawskie..., s. 8) (tak: E. Buczek i M. Kopeć, Własność i użytkowanie gruntów na obszarze m. st. Warszawy. Komentarz, art. 5, teza 2).*

Wobec powyższego nie można uznać stanowiska strony za trafne i wywodzenie interesu prawnego tylko z własności budynku i powoływanie się na art. 140 k.c.

W kontekście poruszanych przez strony twierdzeń dotyczących zastosowania art. 30 § 4 k.p.a., należy odwołać się do wykładni systemowej. art. 28 k.p.a., mając na uwadze jego pozycję w kodeksie postępowania administracyjnego w przypadku kolizji z art. 30 § 4 k.p.a. powinien mieć pierwszeństwo zastosowania, albowiem przepis ten jest przepisem szczególnym w stosunku do niego, ponieważ pod pewnymi warunkami wskazuje również kto jest stroną postępowania administracyjnego i przez to powinien być wykładany w sposób zawężający.

W przypadku, jeśli nie można danego podmiotu uznać za stronę w rozumieniu art. 28 k.p.a., to tym bardziej nie może mieć zastosowanie art. 30 § 4 k.p.a., albowiem przepis ma ten dopełniać art. 28 k.p.a., a nie konkurować z nim.

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

Ponadto, w art. 30 § 4 k.p.a. ustawodawca wskazał na następstwo prawne wynikające ze zbycia praw zbywalnych. Tymczasem, w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego ustawodawca wyraźnie wskazał na przyznanie określonych praw dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości warszawskiej, które ma dopiero nastąpić stosownym rozstrzygnięciem ze sfery prawa administracyjnego. Przed wydaniem tego rozstrzygnięcia prawa wymienione w dekreście warszawskim jeszcze nie istnieją, dlatego nie są objęte art. 30 § 4 k.p.a. Przed wydaniem wspomnianego rozstrzygnięcia administracyjnego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego istnieje jedynie uprawnienie ukształtowane podmiotowo powołanym przepisem do tego, aby dopiero właściwy organ administracji przyznał uprawnionej osobie określone prawo.

W związku z powyższym, zawarte w sprawie umowy notarialne przeniesienia praw i roszczeń nie legitymowały - w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego oraz w rozumieniu art. 28 k.p.a. (tj. w rozumieniu prawa administracyjnego) - osoby wskazanej w tej umowie, jako nabywcy praw i roszczeń (w rozumieniu prawa cywilnego) do skutecznego ubiegania się o przyznanie prawa użytkowania wieczystego na podstawie dekretu warszawskiego do gruntu nieruchomości warszawskiej określonej w decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z (...) lipca 2014 roku. Uznanie tych umów za skuteczną podstawę, w rozumieniu prawa administracyjnego, do przyznania praw powołaną decyzją osobie wskazanej w tych umowach jako nabywcy praw i roszczeń, stanowiło zatem rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w zw. z art. 28 k.p.a., określających podmiotowy zakres przyznania prawa do gruntu nieruchomości warszawskiej, co wyczerpuje przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Reasumując, wskazani powyżej beneficjenci decyzji nie mieścili się w żadnej z kategorii podmiotów wskazanych w dyspozycji przepisu art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego.

Mając na uwadze powyższe nie można było uwzględnić w jakimkolwiek zakresie stanowiska stron.

Konkluzja

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a) w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4) ustawy z dnia 9 marca 2017 roku w związku z art. 156 § 1 pkt 2) k.p.a. w związku z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku orzeczono jak na wstępie.

Przewodniczący Komisji

Sebastian Kaleta



Pouczenie:

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 16 kpa). 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 ppsa, art. 53 § 1 ppsa oraz art. 54 § 1 ppsa). Skarga powinna czynić zadość wymogom określonym w art. 57 ppsa. 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 ppsa)
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 16.12.2003 roku 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 ppsa 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 ppsa). Zgodnie zaś z art. 244 § 1 ppsa 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 9.03.2017 roku w zw. z art. 49 §1 kpa, Komisja informuje, że z treścią decyzji strony mogą zapoznać się w urzędzie zapewniającym obsługę administracyjną – biurową Komisji w dniach i godzinach pracy tego urzędu.
5. W myśl zaś art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9.03.2017 roku 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.