



Warszawa, dnia 25 stycznia 2023 r.

Sygn. akt KR VI R 79/22

DECYZJA Nr KR VI R 79/22

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 na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 stycznia 2023 r.,

w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia maja 2003 r. nr ,
zmieniającej decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia października 1998 r. nr

ustanawiającą prawo użytkowania wieczystego do gruntu o powierzchni 829 m² oznaczonego
obecnie jako działki ewidencyjne nr i nr (poprzednio nr) z obrębu ,

położonego w Warszawie przy ulicy Olkuskiej 9, dla którego Sąd Rejonowy dla Warszawy
Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą nr , dawne

oznaczenie hipoteczne „O M A F , rejestru hipotecznego ”,

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, M. B + 2 , następców
prawnych E K , następców prawnych B K ,

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a w związku 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 zw.

z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania
administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, dalej: k.p.a.) w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu z

dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy
(Dz. U. Nr 50, poz. 276, dalej: dekret warszawski) w zw. z art. 28 k.p.a. w związku z art. 155

k.p.a. oraz w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

orzeka:

stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia maja 2003 r.
nr w całości.

UZASADNIENIE

I.

Przebieg postępowania administracyjnego przed Komisją do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich

Postanowieniem z dnia 26 października 2022 r. Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 w zw. z art. 16 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie o sygn. KR VI R 79/22 dotyczącej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia maja 2003 r. nr , zmieniającej decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia października 1998 r. nr ustanawiającą prawo użytkowania wieczystego do gruntu o powierzchni 829 m² oznaczonego obecnie jako działki ewidencyjne nr i nr (na dzień wydania decyzji reprivatyzacyjnej działka nr) z obrębu , położonego w Warszawie przy ulicy Olkuskiej 9, dla którego Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą nr , dawne oznaczenie hipoteczne „O M A F ”, rejestru hipotecznego ”.

Postanowieniem z dnia 26 października 2022 r. Komisja na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., zawiadomiła właściwe organy administracji oraz sądy o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego w sprawie nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Olkuskiej 9.

Postanowieniem z dnia 26 października 2022 r. Komisja zwróciła się do Społecznej Rady z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia maja 2003 r. nr , zmieniającej własną decyzję z dnia października 1998 r. dotyczącej nieruchomości położonej w Warszawie przy ulicy Olkuskiej 9.

Zawiadomieniem z dnia 26 października 2022 r. Komisja zawiadomiła strony postępowania tj. Miasto Stołeczne Warszawa, M. B Z , o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia maja 2003 r. nr , zmieniającej jego decyzje z dnia października 1998 r.

nr

Postanowieniem z dnia 26 października 2022 r. działając na podstawie art. 23 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., zabezpieczono przedmiotowe postępowanie rozpoznawcze poprzez nakazanie wpisu w księdze wieczystej nr prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie – ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu rozpoznawczym przed Komisją oraz zakazu zbywania lub obciążania nieruchomości położonej w Warszawie, dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie prowadzi ww. księgę wieczystą.

Przedmiotowe postanowienia i zawiadomienie zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 4 listopada 2022 r.

Zawiadomieniem z dnia 7 listopada 2022 r. Komisja zawiadomiła Prezydenta m.st. Warszawy i Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie o wszczęciu postępowania rozpoznawczego przez Komisję, w trybie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., w sprawie nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Olkuskiej 9.

Zawiadomieniem z dnia 19 grudnia 2022 r. wyznaczono nowy termin załatwienia sprawy do dnia 26 lutego 2023 r.

Zawiadomienie zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 21 grudnia 2022 r.

Zawiadomieniem z dnia 5 stycznia 2023 r. Komisja dodatkowo zawiadomiła strony postępowania tj. następców prawnych E K , następców prawnych B K , o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia maja 2003 r. nr , zmieniającej jego decyzję z dnia października 1998 r. nr .

Powyższe zawiadomienie zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 9 stycznia 2023 r.

Zawiadomieniem z dnia 5 stycznia 2023 r. poinformowano strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, na podstawie art. 10 § 1 k.p.a. Jednocześnie pouczone strony, że przedmiotowe zawiadomienie uznaje się za doręczone po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej. Przedmiotowe zawiadomienie zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 10 stycznia 2023 r.

Spoleczna Rada w dniu 23 stycznia 2023 r. przedstawiła opinię dotyczącą decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia maja 2003 r. nr .

II.

Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje:

1. Właściciele nieruchomości przed wejściem w życie dekretu warszawskiego

1.1. Właścicielami nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Olkuskiej 9, oznaczonej nr hip. „O: M A F ”, według stanu na dzień 14 listopada 1941 r., byli S i R małż. Ś – właściciele w równych częściach niepodzielnie.

2. Zawarcie umowy sprzedaży przez małżonków Ś

2.1. Umową sprzedaży zawartą w dniu grudnia 1947 r. w formie aktu notarialnego za Rep. Nr , S i R małżonkowie Ś całą nieruchomość w Warszawie „O: M A F ”, nr hip stanowiącą plac o powierzchni 182,215 sążeni kwadratowych, co czyni około 829 m² (...) położoną przy ul. Olkuskiej 9 wraz z budynkiem położonym na tej nieruchomości, sprzedali na rzecz W A. U i M S w równych pomiędzy nimi częściach niepodzielnie, za łączną kwotę ówczesnych złotych i w związku z zawarciem w/w umowy przenieśli na nabywców własność przedmiotu sprzedaży (...).

Ponadto w przedmiotowym akcie W A U i M S oświadczyli, że „nieruchomość nabywaną, prawa sprzedawców, stan księgi wieczystej i przepisy dekretu o umiastowieniu gruntów w m.st. Warszawie znają dokładnie, że się tym wszystkim zadowolają i niniejszy akt kupna akceptują”.

3. Wniosek dekretowy

3.1. Na podstawie wniosku z dnia 24 maja 1948 r. M S i W A U wnieśli o przyznanie im za czynszem symbolicznym prawa własności czasowej do terenu nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Olkuskiej 9 Nr hip . Umieszczona na wniosku prezentata potwierdza, że została pobrana opłata manipulacyjna od wniosku wysokości 3.000,00 zł, asygnata przychodowa Nr .

Nadto do wniosku z dnia 24 maja 1948 r. załączone zostało świadectwo hipoteczne Sądu Grodzkiego w Warszawie z dnia maja 1948 r. nr , w którym zaświadczono,

że zgodnie ze stanem wykazu hipotecznego nieruchomości „O i M A F ” hip , według stanu na dzień 22 maja 1948 r. stosownie do działów I,II,III i IV nieruchomość ta położona jest przy ul. Olkuskiej N9, a tytuł własności zapisany był na W A U jako współwłaściciela do jednej połowy oraz M S jako współwłaściciela do drugiej połowy, na podstawie wniosku z dnia grudnia 1947 r. nr i umowy sprzedaży z dnia grudnia 1947 r.

4. Wnioskodawcy dekretowi i ich następcy prawni

4.1. M S zmarł w dniu sierpnia 1988 r. Na mocy postanowienia Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie z dnia grudnia 1988 r. sygn. akt spadek po M S na mocy ustawy nabyła córka M B Z w całości.

4.2. W A U zmarł w dniu grudnia 1988 r. Na mocy postanowienia Sądu Rejonowego dla Warszawy – Mokotowa w Warszawie z dnia czerwca 1989 r. sygn. akt . spadek po W A U na podstawie testamentu nabyła żona B U w całości.

B zmarła w dniu lutego 2001 r. Na mocy postanowienia Sądu Rejonowego dla Warszawy – Mokotowa w Warszawie z dnia maja 2001r. sygn. akt „, spadek po B U na podstawie ustawy nabyły: siostra E J K i siostra B K po 1/2 części każda z nich wprost.

4.3. Na podstawie umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego w dniu lutego 2003 r. Rep. A nr , B K i E J K sprzedały przysługujące im udziały w spadku po B U wynoszące po 1/2 części spadku, na rzecz M B Z , za łączną kwotę zł.

5. Decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia października 1998 r., nr

5.1. Decyzją z dnia października 1998 r., ni Prezydent m.st. Warszawy (dalej: decyzja reprivatyzacyjna), po rozpatrzeniu wniosku z dnia 24 maja 1948 r. złożonego „przez dawnych współwłaścicieli hipotecznych” W A U i M S :

I. ustanowił na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do gruntu o pow. 829 m² oznaczonego jako działka ewidencyjna nr w obrębie położonego w Warszawie przy ul. Olkuskiej 9, na rzecz B. U w 1/2 części oraz M B , Z w 1/2 części,

– S . . . Prezydent m.st. Warszawy uznał, że ustalenia organu oraz przedłożone przez strony dokumenty potwierdzają tytuł własności do przedmiotowej nieruchomości.

7.3. Wyżej opisane decyzje nie zostały zrealizowane, bowiem umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste nie została zawarta.

7.4. Wnioskiem z dnia marca 2020 r. Prezydent m.st. Warszawy wniósł do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie o wszczęcie z urzędu postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji własnej z dnia maja 2003 r. nr , podnosząc rażące naruszenie prawa, w sytuacji dokonania zmiany decyzji, wobec nie uzyskania zgody wszystkich stron postępowania tj. spadkobierców B U . Sprawa została zarejestrowana pod sygn. akt .

Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie pismem z dnia czerwca 2021 r. sygn. akt kierowanym do Dyrektora Biura Spraw Dekretowych poinformował, iż „brak jest podstaw do wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr z dnia maja 2003 r. orzekającej na podstawie art. 155 k.p.a. o zmianie decyzji Prezydenta m. st. Warszawy nr z dnia października 1998 r.”

8. Zgromadzony materiał dowodowy

Komisja ustaliła stan faktyczny w przedmiotowej sprawie na podstawie materiału dowodowego w postaci: dokumentów z akt postępowania rozpoznawczego KR VI R 79/22, akt Prezydenta m.st. Warszawy tj. akt własnościowych dotyczących postępowania zainicjowanego wnioskiem dekretowym opisanych jako Olkuska 9; akt Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie o sygnaturze , dawnej księgi hipotecznej „O M A F ”, księgi wieczystej nr , akt Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie o sygn. akt , Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie o sygn. akt , akt Sądu Rejonowego dla Warszawy – Mokotowa w Warszawie o sygn. akt , akt Sądu Rejonowego dla Warszawy - Mokotowa w Warszawie o sygn. akt , akt Sądu Rejonowego dla Warszawy - Mokotowa w Warszawie o sygn. akt .

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

III.

Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja zważyła, co następuje:

1. Przedmiot postępowania rozpoznawczego

1.1. Przedmiotem rozpatrzenia przez Komisję w tej sprawie jest decyzja wydana przez organ administracji publicznej w trybie art. 155 k.p.a., tj. decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia maja 2003 r. nr .

Zgodnie z art. 155 k.p.a. decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Jak zauważa się w orzecznictwie, postępowanie prowadzone na podstawie art. 154 i art. 155 k.p.a. jest postępowaniem nadzwyczajnym, którego przedmiotem - w przeciwieństwie do postępowania głównego (rozpoznawczego) - nie jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, lecz przeprowadzenie weryfikacji wydanej już decyzji ostatecznej z jednego tylko punktu widzenia, a mianowicie, czy za zmianą (uchyleniem) przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 sierpnia 1997 r., sygn. III SA 854/96, Legalis). Z kolei zgodnie z art. 2 pkt 3 lit. a ustawy z 9 marca 2017 r., przez decyzję reprivatyzacyjną należy rozumieć decyzję właściwego organu w przedmiocie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej albo w przedmiocie odmowy uwzględnienia wniosku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Ustawodawca przyjął zatem szerokie rozumienie decyzji reprivatyzacyjnej. Nie jest to tylko decyzja wydana w trybie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, ale także w rozumieniu innych aktów administracyjnych, których skutkiem (pośrednim lub bezpośrednim) jest „przysporzenie” w postaci ustanowienia prawa użytkowania wieczystego.

1.2. W niniejszej sprawie decyzją z dnia maja 2003 r. nr wydaną na podstawie art. 155 k.p.a., Prezydent m.st. Warszawy zmienił poprzez uchylenie pkt 1 decyzji własnej z dnia października 1998 r. w ten sposób, że ustanowił prawo użytkowania wieczystego do przedmiotowej nieruchomości na rzecz M B Z w całości jako osoby, która w drodze umowy cywilnoprawnej z dnia lutego 2003 r. nabyła przysługujące udziały w spadku po B U .

2. Złożenie wniosku dekretowego przez osobę nieuprawnioną jako przesłanka rażącego naruszenia prawa

2.1. W ocenie Komisji wniosek dekretowy z dnia 24 maja 1948 r. został złożony przez osoby nieuprawnione. Przy wydawaniu decyzji reprivatyzacyjnej doszło do rażącego naruszenia prawa określonego w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., tj. art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego.

2.2. Pojęcie rażącego naruszenia prawa zostało unormowane w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., który stanowi, iż organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Przyjmuje się, że o rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. decydują łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze - skutki, które wywołuje decyzja (na temat tego pojęcia por. M. Sieniuc, Rażące naruszenie prawa w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, w: Kodyfikacja postępowania administracyjnego, Na 50-Iecie k.p.a., red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 709-718 i tam powołane judykaty). Oczywistość naruszenia prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia, a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną. Skutki, które wywołuje decyzja uznane za rażąco naruszające prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności - skutki gospodarcze lub społeczne skutki naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organ praworządny państwa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2506/16).

W toku postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji, organy badają czy w sprawie ziściły się przesłanki do jej wzruszenia, enumeratywnie wymienione w art. 156 § 1 pkt 1-7 k.p.a., przy czym pozytywne przesłanki stwierdzenia nieważności nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej, a powinny być interpretowane dosłownie lub nawet ścieśniająco, ponieważ przepis ten ma charakter wyjątkowy. Postępowanie jest więc ograniczone do weryfikacji samej decyzji administracyjnej, a ewentualne wady stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji muszą tkwić w samej decyzji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 stycznia 2014 r. sygn. akt II GSK 1617/12).

Rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. zachodzi wtedy, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią prawa i gdy charakter tego naruszenia powoduje, że owa decyzja nie może być akceptowana jako akt wydany przez

organ praworządny państwa. Nie chodzi tu o błędy w wykładni prawa, ale o niedopuszczalne przekroczenie prawa, w sposób jasny i niedwuznaczny (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 października 1992 r., sygn. V SA 86/92).

Komisja w toku przeprowadzonego postępowania rozpoznawczego ustaliła, że Prezydent m.st. Warszawy rażąco naruszył prawo, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia [redacted] maja 2003 r. nr [redacted], zmieniającej decyzję z dnia [redacted] października 1998 r. nr [redacted].

2.3. Przepis art. 1 dekretu warszawskiego stanowi, że wszelkie grunty usytuowane na obszarze m.st. Warszawy przeszły z dniem 21 listopada 1945 r. 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.

Oznacza to, że ustawodawca w art. 7 ust. 1 ww. dekretu wyróżnił cztery kategorie podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku dekretowego, tj. 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.

Kategoria osób wskazanych w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego jest katalogiem zamkniętym i unormowania te muszą być wykładane ściśle, bez możliwości stosowania analogii i innych form wykładni rozszerzającej.

2.4. W rozpoznawanej sprawie Komisja ustaliła, że „dawnymi właścicielami” przedmiotowej nieruchomości, wg stanu sprzed dnia wejścia w życie dekretu warszawskiego byli R [redacted] i S [redacted] małżonkowie Ś [redacted]. Następnie dawna nieruchomość Olkuska 9, z dniem 21 listopada 1945 r. przeszła na własność gminy m.st. Warszawy (utrata prawa własności nie dotyczyła budynku usytuowanego na przedmiotowej nieruchomości - w świetle art. 5 dekretu warszawskiego). Komisja ustaliła, że w dniu [redacted] grudnia 1947 r. zawarto w formie aktu notarialnego umowę sprzedaży prawa własności przedmiotowej nieruchomości wraz z budynkiem, na rzecz W [redacted] A [redacted] U [redacted] i M [redacted] S [redacted]. Nabywcy w dniu 24 maja 1948 r. złożyli w terminie opłacony wniosek dekretowy do przedmiotowej nieruchomości.

W dniu października 1998 r. Prezydent m.st. Warszawy, po rozpoznaniu wniosku dekretowego złożonego przez W. A. U. i M. S., uznał, że przedmiotowy wniosek został złożony przez podmiot uprawniony i w konsekwencji ustanowił prawo użytkowania wieczystego do przedmiotowej nieruchomości na rzecz B. U. w 1/2 części (tj. spadkobierczyni W. A. U.) i na rzecz M. B. Z. w 1/2 części (tj. spadkobierczyni M. S.).

W dniu maja 2003 r. organ zmienił decyzję własną z dnia października 1998 r. w ten sposób, że ustanowił prawo użytkowania wieczystego na rzecz M. B. Z. w całości jako osoby (która była również beneficjentką decyzji z dnia października 1998 r. – w udziale 1/2 części), która w drodze umowy cywilnoprawnej nabyła udziały w spadku po B. U.

Organ tym samym uznał M. B. Z. za spadkobierczynię „dawnych właścicieli nieruchomości”. Oznacza to, że organ ukształtował prawa i obowiązki ww. beneficjentki decyzji z dnia maja 2003 r. uznając tym samym, że wniosek dekretowy złożyły osoby uprawnione. Natomiast jak ustaliła Komisja, dawnymi właścicielami nieruchomości – w świetle art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, byli wyłącznie S. i R. małżonkowie Ś., którzy nigdy nie złożyli wniosku dekretowego.

2.6. W tym miejscu Komisja wskazuje, że 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. W literaturze i orzecznictwie sądowym podkreśla się, że ustalenie kręgu podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku w trybie art. 7 dekretu warszawskiego, było i jest obowiązkiem organów administracji publicznej prowadzących wedle swojej właściwości postępowanie w tym trybie. Prawidłowe zatem ustalenie osób uprawnionych do złożenia wniosku dekretowego stanowi jeden z podstawowych obowiązków organu prowadzącego postępowanie administracyjne, wykonywany już we wstępnej fazie postępowania administracyjnego.

Prezydent m.st. Warszawy rozpoznając wniosek dekretowy winien był dokonać w pierwszej kolejności analizy, czy z wnioskiem dekretowym wystąpiła osoba uprawniona do jego złożenia - zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego.

Te ustalenia dopiero warunkowałyby możliwość wydania decyzji w trybie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego, bowiem jak wskazano wyżej, prawidłowe ustalenie osób uprawnionych do złożenia wniosku dekretowego stanowi jeden z podstawowych obowiązków organu prowadzącego postępowanie administracyjne.

2.7. W rozpoznawanej sprawie, w ocenie Komisji, Prezydent m. st. Warszawy błędnie uznał, że W A U i M S byli uprawnieni do złożenia wniosku dekretowego. Uznanie W A U i M S za „dawnych właścicieli” nieruchomości w świetle art. 1 i art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, powoduje w ocenie Komisji, że decyzja reprivatyzacyjna została skierowana do podmiotu nieuprawnionego. Brak było bowiem podstaw do wydania przez organ decyzji reprivatyzacyjnej skierowanej do spadkobierców W A U i M S, skoro osoby te nie były właścicielami dawnej nieruchomości hipotecznej przed dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego. W tej sprawie osobami wyłącznie uprawnionymi do złożenia wniosku dekretowego byli S i R małżonkowie Ś – lub ich spadkobiercy.

2.8. Powołując się w tym miejscu na wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 sierpnia 2022 r. sygn. I OSK 2034/20, I OSK 2875/20, I OSK 707/20 i I OSK 1717/20 wskazać należy, iż „przepisy dekretu nie normują skutków prawnych nabycia praw określonych w dekrecie przez osoby które zawarły umowy cywilnoprawne. Przedmiotem tych umów nie jest bowiem prawo własności gruntu nieruchomości warszawskiej, skoro według art. 1 dekretu warszawskiego, wszelkie grunty na obszarze Miasta Stołecznego Warszawy przeszły na własność gminy Miasta Stołecznego Warszawy z dniem wejścia w życie dekretu. Skutki prawne wspomnianych wyżej umów w sferze podmiotowej dla wydania decyzji na podstawie dekretu warszawskiego o przyznaniu praw określonych w tym dekrecie należy ocenić przez pryzmat przepisów kodeksu postępowania administracyjnego tj. przez pryzmat art. 28 k.p.a., w którym przymiot strony postępowania administracyjnego został oparty przez ustawodawcę na przysługiwaniu interesu prawnego lub obowiązku, którego dotyczy postępowanie. Należy przy tym odróżnić skutki prawne czynności cywilnoprawnej od podmiotowości w prawie administracyjnym”.

Komisja w tym miejscu wskazuje, że dokona rozważań w zakresie nabycia praw i roszczeń do przedmiotowej nieruchomości - w dalszej części uzasadnienia decyzji, a które to rozważania mają również zastosowanie w tej części uzasadnienia decyzji w kontekście „osób uprawnionych do złożenia wniosku dekretowego”.

2.9. Podsumowując, w ocenie Komisji, z faktu zawarcia umowy sprzedaży z dnia grudnia 1947 r. nie można wywieść legitymacji M S i W A U do złożenia wniosku dekretowego. Powyższa umowa została zawarta po wejściu w życie dekretu warszawskiego, a zatem jej przedmiotem nie było już prawo własności gruntu nieruchomości skoro z dniem 21 listopada 1945 r. wszelkie grunty na obszarze Miasta

Stołecznego Warszawy przeszły na własność gminy Miasta Stołecznego Warszawy.

To zaś prowadzi do konkluzji, że Prezydent m.st. Warszawy naruszył prawo, tj. art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego i to w sposób rażący, bowiem wyłącznymi osobami do skutecznego złożenia wniosku dekretowego, jak wskazała dotychczas Komisja, byli S i R. małżonkowie Ś (lub ich spadkobiercy). To z kolei wyczerpuje przesłankę nieważności z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego.

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

3.1. Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. między innymi jeżeli decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. W rozpatrywanej sprawie zaktualizowała się przesłanka określona w art. 30 ust. 1 pkt 4 wskazanej ustawy. W ocenie Komisji decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia maja 2003 r. została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

Przepis art. 1 dekretu warszawskiego stanowi, że wszelkie grunty usytuowane na obszarze m.st. Warszawy przeszły z dniem 21 listopada 1945 r. 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.

3.2. W stanie faktycznym sprawy, jak już wyżej wskazano, na podstawie art. 1 dekretu warszawskiego, dawna nieruchomości przeszła na własność gminy m.st. Warszawy z dniem 21 listopada 1945 r. Dawnym właścicielem nieruchomości przed tą datą byli R i S małżonkowie Ś , którzy następnie w dniu 1 grudnia 1947 r. sprzedali przedmiotową nieruchomości na rzecz W A U i M S .

Prezydent m.st. Warszawy w decyzji reprivatyzacyjnej z dnia 1 października 1998 r. ustanowił prawo użytkowania wieczystego do gruntu oznaczonego jako działka ewidencyjna nr 1 z obrębu , na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, na rzecz B U (spadkobierczyni W A U) i M B Z (spadkobierczyni M S).

Następnie Prezydent m.st. Warszawy decyzją zmieniającą z dnia 1 maja 2003 r. dokonał w trybie art. 155 k.p.a. zmiany decyzji własnej w ten sposób, że ustanowił prawo użytkowania wieczystego na rzecz M B Z w całości. Organ uznał tym samym, że M B Z nabywając - w dniu 1 lutego 2003 r. w drodze umowy cywilnoprawnej - udziały w spadku po B U - nabyła uprawnienie w sferze prawa administracyjnego do ustanowienia na jej rzecz prawa użytkowania wieczystego.

Oznacza to, że organ w pierwotnej decyzji uznał B U i M B Z za następczynię prawne spadkobierców dawnego właściciela nieruchomości na podstawie umowy sprzedaży z dnia 1 grudnia 1947 r., a następnie mocą decyzji zmieniającej uznał M B Z jako wyłączną następczynię prawną dawnych właścicieli nieruchomości, na podstawie umowy sprzedaży z dnia 1 lutego 2003 r.

Komisja w tym miejscu wskazuje, że obie powołane wyżej umowy, zostały zawarte na gruncie prawa cywilnego. Organ w decyzji zmieniającej z dnia 1 maja 2003 r. uznał, że M B Z z tytułu zawarcia umowy sprzedaży udziałów w spadku z dnia 1 lutego 2003 r. po B U - będącej z kolei spadkobierczynią W

A U - posiada status strony w postępowaniu dekretowym na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w związku z art. 28 k.p.a.

W świetle powyższych okoliczności, w niniejszej sprawie istota problemu sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy beneficjentka decyzji zmieniającej jako nabywca praw i roszczeń dawnej nieruchomości z tytułu umowy sprzedaży udziałów w spadku z dnia lutego 2003 r. - mieści się w pojęciu „następcy prawnego”, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, co w konsekwencji umożliwiłoby nadanie tej osobie statusu strony w postępowaniu dekretowym.

3.3. 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.

3.4. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym 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 r. sygn. I OSK 2034/20, który wskazał, że „należy odróżnić skutki prawne czynności cywilnoprawnej od podmiotowości w prawie administracyjnym i że nie zawsze skutki czynności cywilnoprawnej powodują powstanie praw podmiotowych w sferze prawa administracyjnego, jeżeli ustawodawca wyraźnie tego nie 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. Przesądzono 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 r. sygn.: I OSK 2875/20, I OSK 707/20 i I OSK 1717/20 oraz w wyrokach z dnia 6 października 2022 r. sygn.: I OSK 1578/21 i I OSK 999/21.

3.5. Argumentację zawartą w ww. wyrokach, Komisja w całej rozciągłości podziela i uznaje za własną w tej sprawie. Uprawnienie z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego jako norma prawa materialnego do bycia stroną w postępowaniu dekretowym zgodnie z art. 28 k.p.a., nie przechodzi na osoby, które nabyły prawa i roszczenia do nieruchomości w drodze umowy cywilnoprawnej. Obowiązująca powołana wyżej materialnoprawna norma nie przewiduje możliwości uzyskania statusu strony w postępowaniu dekretowym na skutek takiej umowy. 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, sformułowanie użyte w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego „następca prawny dawnego właściciela” rozumieć należy jako osoby, które wstąpiły w ogół praw i obowiązków w drodze dziedziczenia. W definicji tego pojęcia nie mieszczą się zaś 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. Po stronie wyłącznie dawnego właściciela i jego spadkobiercy występował interes prawny ujęty w art. 28 k.p.a. Był on podmiotem, który na skutek aktu prawa powszechnie obowiązującego i działania organu administracji, został pozbawiony własności. Nie ma natomiast normy 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.

3.6. W konsekwencji powyższego, w ocenie Komisji skoro w stanie faktycznym sprawą dawnym właścicielem nieruchomości byli R. i S. małżonkowie Ś., to wyłącznie tym podmiotom albo ich spadkobiercom przysługiwało prawo do bycia stroną w postępowaniu, a nie osobom, które umową z dnia 1 grudnia 1947 r. oraz kolejno z dnia 1 lutego 2003 r., w drodze umowy cywilnoprawnej - nabyły prawa do tej nieruchomości. Zatem, Prezydent m.st. Warszawy w sposób wadliwy uznał, że beneficjentka decyzji zmieniającej była następcą prawnym dawnych właścicieli nieruchomości na podstawie umowy sprzedaży z dnia 1 lutego 2003 r., a tym bardziej na podstawie umowy sprzedaży zawartej w dniu 1 grudnia 1947 r. przez jej spadkodawcę (który nie był dawnym właścicielem nieruchomości w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego). Tymczasem, w ocenie Komisji, M. B. Z. nie mogła skutecznie ubiegać się o przyznanie prawa użytkowania wieczystego określonego w decyzji zmieniającej. Uznanie ww. umów cywilnoprawnych za skuteczną podstawę, w rozumieniu prawa administracyjnego, do przyznania prawa użytkowania wieczystego na rzecz M. B. Z., stanowi rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w związku z art. 28 k.p.a.

To wyczerpuje przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

4. Rażąco naruszenie art. 155 k.p.a. ze względu na charakter decyzji reprivatyzacyjnej oraz dokonanie zmiany podmiotowej

4.1. W orzecznictwie zgodnie podkreśla się, że na podstawie art. 154 lub art. 155 k.p.a. nie mogą być uchylane lub zmieniane tzw. decyzje związane, przy wydaniu których przepisy prawa nie pozwalają organom na swobodne uznanie. Tę okoliczność, tj. czy decyzja mająca być zmieniona w trybie art. 154 lub art. 155 k.p.a. jest decyzją swobodną, czy związaną, organ powinien zbadać w pierwszej kolejności. W sprawach, w których przy rozpoznawaniu sprawy brak jest tzw. uznania administracyjnego, wzruszenie decyzji ostatecznej w trybie art. 155 k.p.a. nie jest również możliwe (zob. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2008 r., sygn. akt II OSK 195/08, Legalis). Okoliczności tej w sprawie nie badał Prezydent m.st. Warszawy.

Komisja stwierdziła, że decyzja wydana na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego jest decyzją związaną. Zgodnie z powołanym przepisem gmina uwzględni wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, a jeżeli chodzi o osoby prawne, gdy użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w myśl planu zabudowania nie pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej. Według art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego 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. Rozpatrując wniosek organ obowiązany jest zawsze ustalić, czy zaistniały przesłanki pozytywne oraz przesłanki negatywne do uwzględnienia wniosku, przy czym organ nie może odmówić uwzględnienia wniosku na zasadzie uznania. Organ administracyjny związany jest bowiem treścią norm art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego.

Rozstrzygnięcie sprawy dekretowej nie zależy zatem od swobodnego uznania organu administracji publicznej. Organ administracyjny posiada jednak luz decyzyjny (korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania) przy rozstrzyganiu w sprawie wniosku dekretowego. Jak jednak

wykazano, iż decyzyjny nie stanowi o uznaniu administracyjnym. Taka kwalifikacja decyzji wydanej na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego skutkuje tym, że niedopuszczalne było zastosowanie trybu art. 155 k.p.a. do decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia października 1998 r. i wydanie przez niego decyzji zmieniającej z dnia maja 2003 r.

4.2. W orzecznictwie przyjmuje się, że w trybie art. 155 k.p.a. nie jest dopuszczalna zmiana strony, nawet za jej wyraźną zgodą, a więc jak już wcześniej wskazano nie jest dopuszczalne – co do zasady – przeniesienie praw i obowiązków nałożonych decyzją na inny podmiot. Pogląd o braku prawnego umocowania organu do zmiany adresatów decyzji administracyjnej w trybie art. 155 k.p.a. Naczelny Sąd Administracyjny wyraził przy tym w wyroku z 22 lutego 1991 r., sygn. IV SA 1377/90, poprzez stwierdzenie, iż „w trybie art. 155 kpa nie jest dopuszczalna (nawet przy wyrażeniu zgody) zmiana podmiotu decyzji administracyjnej”. Z kolei w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2010 r., sygn. akt VI SA/Wa 2043/09, odnośnie art. 155 k.p.a. wskazano, że „za utrwalone należy [...] uznać orzecznictwo sądów administracyjnych, zgodnie z którym w trybie wskazanego artykułu k.p.a. nie można dokonać zmiany podmiotu, który nabył określone decyzją prawo”. Nowa decyzja nie może zostać skierowana do podmiotu, który nie był adresatem weryfikowanej decyzji - wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 sierpnia 1996 r., SA/Wr 2545/95, SIP nr 27292, oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 lutego 1991 r., IV SA 1377/90. LexisNexis nr 297593, ONSA 1991, nr 2, poz. 37. Trybu unormowanego w komentowanych przepisach nie można wykorzystywać do przeniesienia obowiązku lub prawa wynikającego ze zmienianej decyzji (por. uzasadnienie uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 stycznia 2009 r., II GPS 6/2008, Lexis.pl nr 1985428). (Komentarz do art. 155 kpa P.M. Przybysz).

Doktryna, jak też ugruntowana praktyka orzecznicza, co znajduje odzwierciedlenie w tezie pierwszej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 kwietnia 2000 r. (III SA 1388/99, SIP nr 47229) wskazuje, iż w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 155 k.p.a. organ administracji nie stosuje prawa materialnego. Celem tego postępowania, będącego samodzielnym postępowaniem administracyjnym, jest mianowicie ustalenie, czy zachodzą przesłanki do uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznej określonej w art. 155 k.p.a. oraz czy ewentualnemu uchyleciu lub zmianie nie sprzeciwiają się przepisy szczególne (wyrok NSA z 28 kwietnia 2000 r., I SA 819/99, SIP nr 55302; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 czerwca 2000 r., III SA 1854/99. Lexis.pl nr 2342003). Organ administracji orzekający w trybie art. 154 lub 155 k.p.a. przeprowadza kontrolę wydanej decyzji ostatecznej z jednego punktu widzenia, tj. bada, czy za zmianą albo uchyleciem

przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 sierpnia 1997 r., III SA 854/96, Lexis.pl nr 340085). W żadnym razie nie można w tym trybie rozszerzać zakresu sprawy administracyjnej. Zmiana decyzji ostatecznej w trybie art. 155 k.p.a. może być dokonana tylko w granicach stanu faktycznego sprawy "pierwotnej", w oparciu o materiał dowodowy zgromadzony do tej pory (Komentarz do art. 155 A. Wróbel).

4.3. Wydając decyzję z dnia maja 2003 r. Prezydent m.st. Warszawy dokonał niedopuszczalnej zmiany podmiotów decyzji w trybie art. 155 k.p.a. Udział 1/2 części w prawie użytkowania wieczystego przyznany pierwotnie: B : U przyznał na rzecz: M B Z .. W ten sposób doszło do rażącego naruszenia prawa tj. art. 155 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego.

5. Wydanie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia maja 2003 r., nr bez zgody stron

5.1. Artykuł 155 k.p.a. zawiera dwa rodzaje przesłanek - formalne i materialne. Formalne to istnienie decyzji ostatecznej i zgoda stron postępowania, zaś materialne to brak sprzeciwu przepisów szczególnych, wystąpienie interesu społecznego lub słusznego interesu strony. Przesłanki te muszą być spełnione łącznie, aby mogło dojść do zmiany lub uchylecia decyzji, niewystępowanie więc którejkolwiek przesłanki nie może do takiego skutku prowadzić. Przed przystąpieniem do rozważania przesłanek materialnych organ musi najpierw ocenić czy wystąpiły wymogi formalne (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 września 2017 r., sygn. I OSK 3036/15, Legalis nr: 1672993; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2000 r., sygn. I SA 819/99, LEX nr 55302). Nie jest dopuszczalna weryfikacja decyzji ostatecznej w trybie art. 155 k.p.a. tylko w oparciu o jedną z przyjętych w tym przepisie przesłanek, tj. istnienie słusznego interesu strony w zmianie lub uchyleciu decyzji ostatecznej (vide: wyrok WSA Gdańsk z dnia 12 kwietnia 2017 r., sygn. II SA/Gd 54/17, Legalis nr: 1597285).

Wskazać trzeba, iż wyrażenie zgody przez strony jest bezwzględnym warunkiem możliwości zmiany bądź uchylecia decyzji w trybie art. 155 k.p.a. Jeżeli decyzja dotyczyła więcej niż jednej strony, wówczas niezbędne jest uzyskanie zgody wszystkich stron postępowania. Zgoda taka musi zostać wyrażona w sposób wyraźny i jednoznaczny. Jak trafnie stwierdzono w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 1991 r. (sygn. III ARN 32/90, Legalis nr: 27272): „zgoda strony na wzruszenie w całości lub w części decyzji, z której czerpie ona swe prawa, nie może być ani dorozumiana, ani domniemana. Tylko i wyłącznie

zgoda udzielona wprost i wyraźnie, przez stosowne oświadczenie złożone organowi administracji państwowej, może stanowić jedną z przesłanek zmiany lub uchylecia ostatecznej decyzji na podstawie art. 155 k.p.a." Stanowisko takie do dziś jest konsekwentnie podtrzymywane w orzecznictwie sądów administracyjnych, w tym m.in. przez Naczelnny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 29 marca 2007 r. (sygn. II OSK 547/06, Legalis nr: 172172) stwierdził: *„Zmiana decyzji ostatecznej w trybie art. 155 k.p.a. możliwa jest przy spełnieniu wszystkich przesłanek wskazanych w tym przepisie, którego treść musi być interpretowana ściśle, a nie rozszerzająco. Organ administracji nie może więc wydać na podstawie art. 155 k.p.a. decyzji zmieniającej decyzję ostateczną, nie dysponując zgodą wszystkich stron postępowania uczestniczących w postępowaniu zakończonym decyzją ostateczną, w stosunku do której jedna ze stron złożyła wniosek o jej zmianę w trybie art. 155 k.p.a. Zgoda taka, ze względu na swój konstytutywny charakter, musi być jednoznacznie wyrażona. Należy mieć przy tym na uwadze wyrażoną w art. 14 k.p.a. zasadę pisemności. Zgoda ta nie może być domniemana na tej podstawie, że strona ta nie wniosła odwołania od doręczonej jej decyzji zmieniającej. Brak takiej zgody przed wydaniem w trybie art. 155 KPA decyzji zmieniającej decyzję ostateczną czyni taką decyzję dotkniętą wadą kwalifikowaną, wskazaną w art. 156 § 2 KPA, z powodu rażącego naruszenia prawa"*.

Tymczasem Prezydent m.st. Warszawy wydał decyzję zmieniającą decyzję reprivatyzacyjną w trybie art. 155 k.p.a. bez wymaganej zgody wszystkich stron postępowania. Organ nie mógł uzyskać takiej zgody od B U , która w momencie wydawania decyzji nie żyła. Organ nie zawiadomił też następców prawnych B U tj. E K i B K .

5.2. Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy podnieść należy, że Prezydent m.st. Warszawy wydając decyzję z dnia maja 2003 r. nie badał wyżej opisanej przesłanki.

6. Nieodwracalne skutki prawne

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

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

Na płaszczyźnie prawa administracyjnego pojęcie „nieodwracalności skutku prawnego” odnosi się do takich następstw decyzji administracyjnej (reprivatyzacyjnej), w których brak jest możliwości odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej jednostki od tej, będącej następstwem decyzji administracyjnej, co wyklucza powrót do stanu poprzedniego (B. Adamiak, 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 dnia 9 marca 2017 r. zawiera w sobie dwa elementy, z których jeden konstytuuje zasadę, a drugi wyjątek od niej. Pierwszy określa 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.

6.2. Przenosząc powyższą definicję na grunt przedmiotowej sprawy, należy wskazać, że w ocenie Komisji w sprawie nie zaistniały nieodwracalne skutki prawne, albowiem ww. decyzja nie została wykonana. Jak wynika z działu II księgi wieczystej nr , prowadzonej dla działki ewidencyjnej nr i nr (poprzednio nr) z obrębu , prawo własności przysługuje m.st. Warszawy i brak jest wpisów dot. prawa użytkowania wieczystego.

W konsekwencji Komisja stwierdziła, że nie zaistniały nieodwracalne skutki prawne, o których mowa w art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r.

7. Wnioski stron postępowania

Strony nie zgłosiły w toku postępowania rozpoznawczego wniosków dowodowych.

8. Strony postępowania rozpoznawczego

8.1. Na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w związku 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. Jako strony postępowania rozpoznawczego przyjęto beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnej oraz decyzji zmieniającej, tj. M B Z , następców prawnych E K. (zmarłej w dniu lutego 2022 r.) i następców prawnych B K (zmarłej w dniu czerwca 2018 r.).

8.2. Zgodnie z treścią art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. 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 Miasto Stołeczne Warszawa reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy.

9. Konkluzja

Mając na względzie ustalenia faktyczne i prawną analizę sprawy, Komisja orzekła jak w sentencji na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w związku w zw. z art. 28 k.p.a. z art. 155 k.p.a. oraz 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 restryktacji nieruchomości warszawskich w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 52 § 1 p.p.s.a., art. 53 § 1 p.p.s.a. oraz art. 54 § 1 p.p.s.a.). Skarga powinna czynić zadość wymogom określonym w art. 57 p.p.s.a. Do skargi należy dołączyć jej odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom (w tym dla tut. organu), a ponadto jeżeli w Sądzie nie złożono załączników w oryginale po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych (art. 47 § 1 p.p.s.a.).
2. Wpis od skargi do sądu administracyjnego ma charakter stały i wynosi 200 (dwieście) zł zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2021 r. poz. 53, 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 niepozostawianiu 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. z późn. zm. 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. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa z późn. zm. 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.