



Warszawa, 4 sierpnia 2017 r.

Sygn. akt R 3/17

DECYZJA

Komisja do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Patryk Jaki

Członkowie Komisji:

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

na posiedzeniu niejawnym w dniu 4 sierpnia 2017 r.

po rozpoznaniu w dniu 25 lipca 2017 r. na rozprawie sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia _____ r., nr _____ zmienionej decyzją z dnia _____ r., nr _____

z udziałem Skarbu Państwa, Miasta Stołecznego Warszawy, Y _____, El _____, Be _____

T _____, D _____ R _____ T _____, E _____ P _____ Si _____ i M: _____

A: _____ M: _____

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 oraz art. 38 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 718) oraz 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257)

orzeka:

uchylić decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia _____ r., nr _____

i umorzyć postępowanie z wniosku M _____ A _____

M: _____ z dnia _____ r. o zmianę decyzji tego organu z dnia _____

r., nr _____, i ustanowienie na jego rzecz prawa użytkowania wieczystego.

UZASADNIENIE

I

Komisja do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2017 r., poz. 718; dalej: „ustawa z dnia 9 marca 2017 r.”), postanowieniem z dnia 12 czerwca 2017 r. wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie o sygn. akt R 3/17 dotyczącej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r., nr ł, oraz decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r., nr - w przedmiocie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na ... lat gruntu, stanowiącego działki o numerze ewidencyjnym o powierzchni m², położonej w Warszawie przy ul. Plac Defilad 1, dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą o nr oraz o numerze ewidencyjnym o powierzchni m², położonej w Warszawie przy ul. Emilii Plater, dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą o nr

Postanowieniem z dnia 12 czerwca 2017 r. Komisja postanowiła zabezpieczyć postępowanie rozpoznawcze poprzez nakazanie wpisu ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu rozpoznawczym w księdze wieczystej dotyczącej nieruchomości położonej przy ul. Emilii Plater.

Pismem z dnia 12 czerwca 2017 r. Przewodniczący Komisji zawiadomił strony: M A M), E P S , D R T , Y E i, B T a, Miasto Stołeczne Warszawa – reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy oraz Skarb Państwa – reprezentowany przez Prezydenta m. st. Warszawy o wszczęciu postępowania rozpoznawczego.

Pismami z dnia 12 czerwca 2017 r. organy państwowe oraz sądy zostały zawiadomione o wszczęciu postępowania rozpoznawczego przez Komisję w trybie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Postanowieniem z dnia 22 czerwca 2017 r. Komisja wystąpiła z wnioskiem do Społecznej Rady o wydanie opinii w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia [redacted] r., nr [redacted] oraz z dnia [redacted] r., nr [redacted].

Postanowieniem z dnia 22 czerwca 2017 r. Komisja dopuściła dowód z zeznań świadka M. [redacted] S. [redacted].

Zarządzeniem z dnia 3 lipca 2017 r. Przewodniczący Komisji wyznaczył termin rozprawy na dzień 25 lipca 2017 r.

Postanowieniem z dnia 5 lipca 2017 r. Komisja dopuściła dowód z zeznań świadka B. [redacted] D. [redacted] i J. [redacted] W. [redacted].

Pismem z dnia 10 lipca 2017 r. udział w postępowaniu zgłosił pełnomocnik M. [redacted] A. [redacted] M. [redacted] – adwokat M. [redacted] G. [redacted]. Natomiast pismem z dnia 11 lipca 2017 r. udział w postępowaniu w charakterze pełnomocnika M. [redacted] A. [redacted] M. [redacted] zgłosiła r.pr. R. [redacted] R. [redacted] oraz adwokata E. [redacted] B. [redacted] i adwokata Z. [redacted] G. [redacted] jako pełnomocnicy Prezydenta m.st. Warszawy.

Pismem z dnia 12 lipca 2017 r. udział w postępowaniu zgłosił pełnomocnik Prezydenta m.st. Warszawy – adwokat B. [redacted] P. [redacted].

Postanowieniem z dnia 14 lipca 2017 r. Komisja odmówiła odroczenia rozprawy wyznaczonej na dzień 25 lipca 2017 r. oraz odmówiła przeprowadzenia rozprawy na terenie Aresztu Śledczego we Wrocławiu.

W piśmie z dnia 17 lipca 2017 r. pełnomocnik M. [redacted] A. [redacted] M. [redacted] poinformował, że nie stawi się na rozprawie przed Komisją.

Pismem z dnia 20 lipca 2017 r. udział w postępowaniu zgłosił pełnomocnik B. [redacted] T. [redacted], D. [redacted] R. [redacted] i T. [redacted] i Y. [redacted] i E. [redacted] – adwokat A. [redacted] K. [redacted].

W dniu 24 lipca 2017 r. Społeczna Rada wydała opinię, w której stwierdziła, że decyzje Prezydenta m.st. Warszawy z dnia [redacted] r., nr [redacted] oraz z dnia [redacted] r., nr [redacted] zostały wydane z rażącym naruszeniem interesu społecznego i powinny zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

Postanowieniem z dnia 20 lipca 2017 r. Komisja dopuściła dowód z opinii biegłego specjalisty z zakresu wyceny nieruchomości na okoliczność ustalenia wartości nieruchomości przy Placu Defilad (dawna ul. Sienna 29) stanowiącej działki ewidencyjne o numerach (KW [redacted]) i [redacted] (KW [redacted]), objętej dawną księgą hipoteczną nr [redacted] na dzień 20 lutego 2012 r.

W dniu 25 lipca 2017 r. została przeprowadzona jawna rozprawa. Na rozprawie

Komisja przesłuchała jako świadków: B i D, J, W, M.
S: odmówił składania zeznań z uwagi na toczące się równoległe względem jego osoby postępowanie karne. Ponadto Komisja dopuściła dowód z zeznań świadka: P.
R – Urzędu m.st. Warszawy na okoliczność postępowania i udziału w przedmiocie wydania decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r., nr zmienionej decyzją z dnia r., nr

Na rozprawie stawili się pełnomocnicy strony Miasta Stołecznego Warszawy, tj. adw. B, P oraz adw. Z, G, a także P, R – Urzędu m.st. Warszawy oraz M, M –

Na rozprawie stawili się także pełnomocnik strony E, P, S oraz M, A, M – r.pr. R, R, a także pełnomocnik M, A, M – adw. M, G. Za strony: Y, E, B, T oraz D, R, T, stawili się pełnomocnik adw. A, K w zastępstwie za adw. J, M.

Po zamknięciu rozprawy w dniu 25 lipca 2017 r. Przewodniczący Komisji wyznaczył stronom siedmiodniowy termin do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a. O terminie zostali poinformowani pełnomocnicy stron obecni na rozprawie.

Postanowieniem z dnia 1 sierpnia 2017 r. Komisja, rozpatrując wnioski pełnomocników stron złożone na rozprawie, postanowiła odmówić:

- 1) przeprowadzenia dowodu z zeznań świadka M, B;
- 2) wystąpienia do Prokuratury Rejonowej we Wrocławiu o udostępnienie protokołu przesłuchania D, R, T w trybie art. 14 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.;
- 3) wystąpienia do Prokuratury Regionalnej we Wrocławiu o uzyskanie informacji czy prokuratura uzyskała opinię z Polskiego Instytutu Wycen co do wyceny roszczeń i wartości majątkowych związanych z nieruchomością w trybie art. 14 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

W dniu 1 sierpnia 2017 r. wpłynęły do Komisji wyjaśnienia Prezydenta m.st. Warszawy udzielone w trybie art. 12 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. W treści tego pisma organ ponownie wyjaśnił swój status w postępowaniu rozpoznawczym, dodatkowo wskazał na spór

kompetencyjny oraz odniósł się do zeznań świadków złożonych na rozprawie w dniu 25 lipca 2017 r.

W piśmie z dnia 1 sierpnia 2017 r. pełnomocnik stron – B. T. D. R. T. i Y. E. – wniósł o uchylenie w całości decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia . r., nr , i przekazanie terminu organowi sprawy do ponownego rozpatrzenia. Uzasadniając swój wniosek pełnomocnik stron wskazał na m.in. rażąco naruszenie prawa przy wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej, błędne ustalenie stron postępowania, rażąco niską cenę za przeniesienie roszczeń do nieruchomości.

W piśmie z dnia 1 sierpnia 2017 r. pełnomocnik stron – M. A. M.), E. P. t S. – r.pr. R. R. , analizując przesłanki uchylenia decyzji z art. 30 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., wywiodła, że nie istnieją podstawy do wzruszenia przez Komisję decyzji reprivatyzacyjnych z dnia . r., nr , oraz decyzji z dnia . r., nr . Ponadto zawarła dodatkowe wnioski dowodowe (dowód z protokołów służbowych spotkań między Prezydentem W. i a M. i M. i A. M. oraz korespondencji, dowód z protokołów Zespołu Koordynującego m.st. Warszawy; dowód z zeznań świadków M. B. i K. Ś.). Ponadto wniosła o rozszczenie tezy dowodowej postanowienia Komisji z dnia 20 lipca 2017 r. o wycenę praw i roszczeń dekretowych co do działek ewidencyjnych nr z obrębu .

Oprócz tego w piśmie z dnia 3 sierpnia 2017 r. pełnomocnik stron – M. A. M.), E. P. S. – r.pr. R. R. wniosła zarzuty do opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego. Pełnomocnik zakwestionowała ocenę biegłego co do ograniczeń w możliwościach inwestycyjnych i wniosła o korektę ceny w związku z nieuwzględnieniem: braku urządzanego zjazdu, braku samodzielnego dostępu do drogi publicznej, niemożności zagospodarowania działek ze względu na mniejszą powierzchnię od powierzchni minimalnej działki budowlanej wynikającej z planu zagospodarowania, niemożności zagospodarowania działek ze względu na wprowadzenie obowiązującej linii zabudowy. W efekcie pełnomocnik stwierdził, że cena nieruchomości została zawyżona. Wniosła o wezwanie biegłego na rozprawę celem złożenia ustnej opinii uzupełniającej. Pełnomocnik podkreśliła, że strony nie zostały powiadomione o oględzinach nieruchomości. Z tego względu wniosła o przeprowadzenie oględzin biegłego z udziałem stron oraz powiadomienie o terminie oględzin stron. Ponownie wniosła o rozszerzenie tezy dowodowej postanowienia Komisji z dnia 20 lipca 2017 r.

II

Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje:

W dniu 18 kwietnia 1948 r. pełnomocnik C. M. z O. T. - adw. J. S. - złożył do Zarządu Miejskiego w Warszawie wniosek o przyznanie prawa własności czasowej nieruchomości warszawskiej nr , położonej przy ul. Siennej 29. Do wniosku załączono zaświadczenie z Sądu Okręgowego w Warszawie Wydziału Hipotecznego z dnia , z którego wynikało, że tytuł własności powyższej nieruchomości uregulowany jest jawnym wpisem na imię R. O. i C. M. z O. T. w częściach równych niepodzielnie z mocy wniosku z dnia .

Orzeczeniem administracyjnym nr z dnia . Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie, działając na podstawie art. 1, 5, 7 i 8 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. nr 50, poz. 279; dalej: „dekret”), odmówiło dotychczasowym właścicielom prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Siennej 29, oznaczonej nr hipotecznym . W uzasadnieniu wskazano, że zgodnie z opracowanym planem zagospodarowania przestrzennego teren nieruchomości warszawskiej przy ul. Siennej 29 przeznaczony jest pod użyteczność publiczną i przydzielony wykonawcy Narodowych Planów Gosp.

Sąd Okręgowy w Warszawie VII Wydział Cywilny Rejestrowy postanowieniem z dnia . r., sygn. akt , uznał za skuteczne na obszarze Polski postanowienie spadkowe z dnia . r. wydane przez Rejestratora ds. Spadkowych w Tel-Awivie, sygn. akt , stwierdzające nabycie spadku po Ch. M. T. zmarłej w dniu . r. na mocy ustawy, przez wnuków Y. E. w. , B. T. i w. i D. i-R. i T. i w. - z wyłączeniem nieruchomości położonych w Polsce.

Dnia 19 sierpnia 2009 r. wpłynął wniosek do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie – sporządzony przez adw. A. M. , umocowanego przez M. H. T. – pełnomocnika Y. E. , B. T. - o stwierdzenie nieważności orzeczenia Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy nr l z dnia . r. Podstawę wniosku stanowiło rażące naruszenie prawa polegające na wydaniu decyzji o odmowie własności czasowej z powodu

braku możliwości pogodzenia korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela z przeznaczeniem gruntu w planie zabudowy, podczas, gdy w dacie wydania orzeczenia plan zagospodarowania był na etapie opracowania.

Decyzją z dnia [redacted] r., nr [redacted], Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, stwierdziło nieważność orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia [redacted] r., nr [redacted], ze względu na rażące naruszenie prawa. W motywach rozstrzygnięcia podniesiono, że w dniu wydania orzeczenia administracyjnego obowiązywał plan miejscowy uchwalony w dniu 4 stycznia 1949 r., zatem to postanowienia tego planu powinny stanowić podstawę do rozstrzygnięcia złożonego wniosku. Ani z akt sprawy ani też z treści orzeczenia z dnia [redacted] r., nr [redacted], nie wynika by przed wydaniem wskazanego orzeczenia Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy w ogóle poddało ocenie czy korzystanie z gruntu przez R[redacted] O [redacted] i C [redacted] M[redacted] T [redacted] – dotychczasowych właścicieli gruntu da się pogodzić z przeznaczeniem według obowiązującego planu zabudowania, a odmowa przyznania prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości uzasadniona została jedynie tym, że „zgodnie z opracowywanym planem zagospodarowania przestrzennego teren nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Siennej nr 29 hip. [redacted] jest przeznaczony pod użyteczność publiczną i przydzielony Wykonawcy Panów Gosp.”.

Postanowieniem z dnia [redacted] r., sygn. akt [redacted], Sąd Rejonowy dla Warszawy Śródmieścia ustanowił adwokat G [redacted] K [redacted] -B [redacted] kuratorem spadku nieobjętego po R [redacted] R [redacted] O [redacted].

Postanowieniem z dnia [redacted] r., sygn. akt [redacted] Sąd Rejonowy dla Warszawy Śródmieścia zezwolił kuratorowi spadku nieobjętego po R [redacted] R [redacted] O [redacted] adwokat G [redacted] K [redacted] -B [redacted] na dokonanie czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu majątkiem spadkowym po R [redacted] R [redacted] O [redacted], polegającej na zniesieniu wspólności praw i roszczeń do nieruchomości położonej przy ul. Siennej 29 w Warszawie, dla której prowadzona była księga hipoteczna pod nazwą „W mieście stołecznym Warszawie przy ulicy Siennej pod numerem [redacted], wynikających z art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, w ten sposób, by ogół praw i roszczeń o wartości [redacted] (t [redacted]

[redacted] złotych przyznać Y [redacted] E [redacted], B [redacted] Tu [redacted] i Da [redacted] R [redacted] T [redacted] i, po [redacted] każdemu z nich, z zasadzeniem na rzecz kuratora spadku nieobjętego po R [redacted] R [redacted] O [redacted] od Y [redacted] a E [redacted], B [redacted] i T [redacted] i i

D R T po () złotych, tj. łącznie kwoty () złotych.

Umową z dnia r. zawartą w formie aktu notarialnego przed notariuszem B J. (Rep. A nr), G K -B działająca jako kurator spadku nieobjętego po R R O i Ar M, działający w imieniu i na rzecz Y E, B T i D R T znieśli odpłatnie wspólność praw i roszczeń do nieruchomości położonej przy ul. Siennej 29 w Warszawie, dla której prowadzona była księga hipoteczna pod nazwą „w mieście stołecznym Warszawie przy ul. Siennej pod nr ”, wynikających z art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. w ten sposób, że ogół praw i roszczeń o wartości () złotych nabyli: Y E w części, B T w części i D R T w części.

Wnioskiem z dnia 11 stycznia 2011 r. adwokat A M zwrócił się do Urzędu m.st. Warszawy Biura Gospodarki Nieruchomościami o wydanie decyzji o ustanowieniu prawa wieczystego użytkowania gruntu nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Siennej 29, dla której prowadzona była księga hipoteczna pod nazwą „w mieście stołecznym Warszawie przy ul. Siennej pod nr ” na rzecz: Y E w , B T w i D R T w .

W toku postępowania administracyjnego, decyzją nr z dnia r. Prezydent m.st. Warszawy zatwierdził podział nieruchomości położonej w Warszawie przy Placu Defilad opisanej jako działka ewidencyjna i z obrębu na działki ewidencyjne , , wydzielone w granicach dawnej nieruchomości hipotecznej.

Decyzją z dnia r., nr , Prezydent m.st. Warszawy, na podstawie art. 7 ust. 1, 2 i 3 dekretu z dnia 26 października 1945 r., ustanowił na lat prawo użytkowania wieczystego do niezabudowanego gruntu o pow. m², położonego w Warszawie przy Placu Defilad opisanego w ewidencji gruntów jako działka nr z obrębu dla której prowadzona jest księga wieczysta nr na rzecz: Y E w udziale wynoszącym części gruntu, B T w udziale wynoszącym części gruntu, D R T w udziale wynoszącym części gruntu (pkt I decyzji); ustanowił na lat prawo użytkowania wieczystego do niezabudowanego gruntu o pow. m² położonego w Warszawie przy ul. E. Plater opisanego w ewidencji gruntów jako działka nr i z obrębu na rzecz: Y E w udziale wynoszącym części gruntu, B T w udziale

wynoszącym części gruntu, D: R: T w udziale wnoszącym części gruntu (pkt II decyzji) oraz odmówił osobom wymienionym w pkt 1 i 2 niniejszej decyzji ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntów opisanych w ewidencji jako działki nr i z obrębu: z uwagi na ich przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod drogę publiczną (pkt IV decyzji). W motywach rozstrzygnięcia wskazano, że wniosek o przyznanie prawa własności czasowej (aktualnie prawa użytkowania wieczystego) zasługuje w części na uwzględnienie albowiem korzystanie z gruntu (działki nr i) przez następców prawnych dawnych właścicieli da się pogodzić z jego przeznaczeniem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Umową sprzedaży z dnia r. (akt notarialny Repertorium A numer) M: A: M działający w imieniu Y: E, B: T: D: R: T: sprzedał samemu sobie, to jest M: A: M całość przysługujących Y: E, B: T, D: R: T praw i roszczeń do nieruchomości warszawskiej, położonej przy ul. Siennej 29 w Warszawie, dla której prowadzona była księga hipoteczna pod nazwą „W mieście stołecznym Warszawie przy ulicy Siennej pod nr ”, wynikających z art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r., za łączną cenę w kwocie () złotych, płatną na rzecz Y: E w kwocie zł (), B: T w kwocie zł () i D: R: T w kwocie zł ().

M: A: M wnioskiem z dnia 20 lutego 2012 r. zwrócił się do Prezydenta m.st. Warszawy o zmianę decyzji tego organu z dnia r., nr , i ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na jego rzecz. Z kolei pismem z dnia 21 lutego 2012 r. Y: E, B: T i D: R: T – reprezentowani przez adwokata A: M – powołując się na art. 155 k.p.a., zwrócili się do Urzędu m.st. Warszawy o zmianę decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r., nr , i przeniesienie jej na rzecz M: A: M.

Decyzją z dnia r., nr , Prezydent m.st. Warszawy, na podstawie art. 155 k.p.a., orzekł:

- 1) zmienić za zgodą stron pkt I ostatecznej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr z dnia r. nadając mu brzmienie „Ustanowić na lat prawo użytkowania wieczystego do niezabudowanego gruntu o powierzchni

m², położonego w Warszawie przy Placu Defilad opisanego w ewidencji gruntów jako działka nr [] z obrębu [] dla której prowadzona jest księga wieczysta nr [], na rzecz M[] A[] M[] ”;

- 2) zmienić za zgodą stron pkt II ostatecznej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr [] z dnia [] r. nadając mu brzmienie „Ustanowić na lat [] prawo użytkowania wieczystego do niezabudowanego gruntu o pow. [] m² położonego w Warszawie przy ul. E. Plater opisanego w ewidencji gruntów jako działka nr [] z obrębu [], na rzecz M[] A[] M[] ”;
- 3) zmienić za zgodą stron pkt IV ostatecznej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr [] z dnia [] r. nadając mu brzmienie „Odmówić M[] A[] M[] ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntów opisanych w ewidencji jako działki nr [] i [] z obrębu [] z uwagi na ich przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod drogę publiczną”.

Decyzją z dnia [] r., nr [], Stołeczny Konserwator Zabytków umorzył postępowanie administracyjne w sprawie wydania pozwolenia na oddanie następcy prawnemu dawnych właścicieli hipotecznych, w użytkowanie wieczyste gruntu położonego w Warszawie przy Placu Defilad, działka nr [] z obrębu [] stwierdzając, że powyższa działka nie jest wpisana do rejestru zabytków.

Umową z dnia [] r. (akt notarialny Repertorium A nr []) Miasto Stołeczne Warszawa oddało M[] A[] M[] działkę gruntu nr: [] z obrębu [] w użytkowanie wieczyste.

Decyzjami nr [] i nr [] z dnia [] r. Prezydent m.st. Warszawy orzekł o nieodpłatnym przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego M[] A[] M[] w prawo własności nieruchomości oznaczonej jako działka [] i [] z obrębu [].

W dniu 21 listopada 2016 r. na mocy umowy nr [] własność nieruchomości oznaczonej jako działka [] i [] z obrębu [] przeszła na rzecz E[] Pi[] Si[] w Warszawie.

W dniu 9 maja 2017 r. Prokuratura Regionalna we Wrocławiu wniosła sprzeciw od decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia [] nr []

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła w pierwszej kolejności na podstawie zgromadzonych w sprawie dokumentów, tzn.: akt otrzymanych z Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy dotyczących reprivatyzacji ul. Siennej 29 (znak: _____), akt postępowania prowadzonego przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie (znak: _____), akt ze sprzeciwu prokuratora del. do Prokuratury Regionalnej we Wrocławiu od decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia _____ r. (sygn. akt I _____).

Komisja ustaliła stan faktyczny sprawy również na podstawie opinii biegłego do spraw wyceny nieruchomości A _____ B _____ -R _____ z dnia _____ r. Sporządzona opinia nie budzi żadnych wątpliwości Komisji w zakresie jej wartości merytorycznej. Odpowiada również standardom w punktu widzenia jej formalnej poprawności.

Stan faktyczny sprawy ponadto ustalono na z dowodów z zeznań świadków: J _____ W _____, B _____ i D _____ oraz P _____ R _____.

III

Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja zważyła, co następuje:

1. Przedmiot postępowania rozpoznawczego

1.1. Na wstępie rozważań należy wskazać, że przedmiotem orzekania przez Komisję była decyzja wydana przez organ administracji publicznej w trybie art. 155 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem 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 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 NSA z 13 sierpnia 1997 r., III SA 854/96, Legalis).

1.2. W myśl natomiast art. 2 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. przez decyzję reprivatyzacyjną należy rozumieć decyzję właściwego organu w przedmiocie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej. Ustawodawca przyjął zatem szerokie rozumienie decyzji reprivatyzacyjnej. Nie jest to tylko decyzja wydana w trybie art. 7 ust. 1 dekretu, ale także inne akty administracyjne, których skutkiem (pośrednim lub bezpośrednim) jest „przysporzenie” w postaci ustanowienia prawa użytkowania wieczystego. W rozpatrywanej sprawie niewątpliwie takie „przysporzenie” wystąpiło, gdyż Prezydent m.st. Warszawy przeniósł prawo użytkowania wieczystego ustanowione w decyzji z dnia

r., nr , z Y, El , Bł Tł , D R
Tł na rzecz M M . Takie ukształtowanie treści weryfikowanej decyzji pozwoliło Komisji na orzekanie w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r., nr ..

2. Wydaniu decyzji w trybie art. 155 k.p.a. bez podstawy prawnej i z rażącym naruszeniem prawa

2.1. Komisja zauważa, że w orzecznictwie przyjmuje się niezmiennie, że **nie jest dopuszczalna zmiana strony w trybie art. 155 k.p.a., nawet za jej wyraźną zgodą**. Innymi słowy, nie jest dopuszczalne – co do zasady – przeniesienie praw i obowiązków nałożonych decyzją na inny podmiot. Taki pogląd wiąże się z tym, że decyzja administracyjna to akt prawny o określonej treści i formie, wywołujący skutki prawne w postaci powstania, zmiany lub wygaśnięcia konkretnego stosunku prawnego. Treścią tego stosunku jest zazwyczaj jakieś uprawnienie lub obowiązek konkretnego podmiotu. Nie jest więc możliwa cesja tego uprawnienia (obowiązku) na rzecz innego podmiotu. Indywidualny akt prawny o charakterze podmiotowym wyłączony jest – co do zasady – z obrotu cywilnoprawnego (por. wyroki NSA: z dnia 22 lutego 1991 r., sygn. akt IV SA 1377/90, ONSA 1991, nr 2, poz.37, z dnia 20 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 350/06, CBOSA).

Należy wskazać, że istnieją w polskim ustawodawstwie takie regulacje prawne, które przewidują możliwość zmiany podmiotu praw wynikających z decyzji administracyjnych. Tytułem przykładu można wskazać art. 494 § 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1578, z późn. zm.), zgodnie z którym na spółkę przejmującą albo spółkę nowo zawiązaną przechodzą z dniem połączenia w szczególności zezwolenia, koncesje oraz ulgi, które zostały przyznane spółce przejmowanej albo którejkolwiek ze spółek łączących się przez zawiązanie nowej spółki, chyba że ustawa lub

możliwe (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2008 r., II OSK 195/08, Legalis). Okoliczności tej w sprawie nie badał Prezydent m.st. Warszawy.

Decyzja określana jest jako związana wtedy, gdy nie pozostawia organowi administracyjnemu „luzu decyzyjnego”, jak określa się to w opisie wyboru konsekwencji prawnych normy prawa materialnego w decyzyjnym modelu stosowania prawa; norma prawna „wyznacza tylko jedną konsekwencję dla faktu sprawy” (W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 471; por. też L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Warszawa 2001, s. 19–28 i 35–54). Norma prawna może dopuszczać ograniczony luz decyzyjny, gdy organ dokonuje wyboru konsekwencji (z kilku przypadków, w granicach rozpiętości tzw. widełek), ale jest związany normatywnymi dyrektywami wyboru konsekwencji (W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, s. 471–472), co stanowi nadal postać decyzji związanej. Decyzja wydawana w sytuacji luzu decyzyjnego dopuszcza wybór przez organ stosujący prawo jednej z możliwych konsekwencji normy prawnej, „gdy nie ma norm prawnych, które formułują dyrektywy wyboru konsekwencji”, ale wtedy trzeba rozstrzygnięcie podporządkować ogólnym dyrektywom ideologii stosowania prawa (W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, s. 472). Ostatnia postać obejmuje zupełny luz decyzyjny pozostawiany organowi stosującemu prawo przez normy prawne i jest to określane jako „swobodne uznanie”, z którego korzysta organ administracyjny, a cechą jego jest to, że normy prawne stosowane przez organ administracyjny „uzależniają od uznania administracyjnego czy i ewentualnie jakie następstwa prawne udowodnionego stanu faktycznego one ustalą”. (W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, s. 473). W przypadku decyzji wydawanych na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego organ administracyjny nie korzysta ze swobodnego uznania administracyjnego, lecz z luzu decyzyjnego wyboru konsekwencji prawnych o zakresie zróżnicowanym charakterem dyrektyw wyboru konsekwencji albo będą one określone w normie prawnej wąsko, albo szeroko (np. porządek publiczny), albo też będą wynikały z zasad ogólnych k.p.a. (zob. art. 7 k.p.a.). Ustalenie indywidualnego znaczenia klauzul generalnych w konkretnej sprawie, dostosowane do jej stanu faktycznego i prawnego, będzie musiało być dokonane w toku wykładni prawa (por. L. Leszczyński, *Stosowanie generalnych klauzul*, Lublin 1986, s. 70 i n.).

Uznanie administracyjne występuje w przypadkach, w których w przepisach prawnych stanowi się, że organ administracyjny „może” podjąć w sprawie rozstrzygnięcie, a nie ma w nich nakazu lub zakazu ustalenia określonej treści rozstrzygnięcia. Wbrew dawniejszym

poglądom doktrynalnym uznanie administracyjne nie jest wprowadzane w przypadku występowania w przepisie ogólnych stwierdzeń (pojęć niedookreślonych, klauzul generalnych), bo trzeba ich znaczenie ustalić w toku wykładni w odniesieniu do konkretnej indywidualnej sprawy (por. M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 55 i n.; M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej administracji publicznej*, w: R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2010, s. 217 i n.).

2.3. Komisja, aprobując powyższe poglądy doktryny, stwierdza, że decyzja wydana na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu jest decyzją związaną. Zgodnie z powołanym przepisem dekretu gmina uwzględni wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, a jeżeli chodzi o osoby prawne - ponadto, gdy użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w myśl planu zabudowania nie pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej. Według art. 7 ust. 1 dekretu dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie - użytkownicy gruntu mogą w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Rozpatrując wniosek organ administracyjny 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 ust. 2 dekretu. 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 rozstrzygnięciu w sprawie wniosku dekretowego. Jak jednak wykazano, luz decyzyjny nie stanowi jednak o uznaniu administracyjnym. Taka kwalifikacja decyzji wydanej na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu skutkuje, że niedopuszczalne było zastosowanie trybu art. 155 k.p.a. do decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia

r., nr i wydanie przez Prezydenta m.st. Warszawy weryfikowanej decyzji.

2.4. Brak podstaw do zastosowania przez Prezydenta m.st. Warszawy trybu nadzwyczajnego uregulowanego w art. 155 k.p.a. obligował Komisję do uznania, że

weryfikowana decyzja została wydana bez podstawy prawnej a także z rażącym naruszeniem prawa.

Po pierwsze trzeba zauważyć, że najogólniej przesłanka braku podstawy prawnej jest spełniona, gdy przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie zawierają podstawy wydania w takiej sytuacji decyzji administracyjnej. Brak ten musi mieć charakter obiektywny i może dotyczyć części decyzji (P. Gołaszewski, *Sporządzanie środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym wraz z wzorami pism i kazusem*, Warszawa 2013, s. 205-206). W literaturze podaje się natomiast jako brak podstawy prawnej sukcesję praw i obowiązków związanych z określonym aktem administracyjnym, w przypadkach gdy prawodawca tego wyraźnie nie przewidział. Stanowi to bowiem wydanie aktu administracyjnego oznaczającego przeniesienie praw i obowiązków bez umocowania (por. K.M. Ziemiński, *Sukcesja praw i obowiązków publicznoprawnych*, ZNSA 2009, nr 1, s. 9 i n.). Jak wykazano wcześniej, niemożliwe jest w trybie art. 155 k.p.a. (bez istnienia przepisu szczególnego) przeniesienia praw z decyzji na osobę trzecią. Stan faktyczny sprawy nie upoważniał zatem organ do wydania decyzji z art. 155 k.p.a.

Po drugie, organ administracyjny błędnie przyjął, że decyzja reprivatyzacyjna podlegała zmianie w trybie art. 155 k.p.a. Stanowi to o rażącym naruszeniu prawa procesowego. Jak wykazano, decyzja miała charakter związany. W doktrynie i orzecnictwie przyjmuje się zgodnie, że pojęcie prawa w zwrocie „rażące naruszenie prawa” powinno być rozumiane szeroko, obejmując swoim zakresem przepisy prawa materialnego, procesowego oraz przepisy o charakterze ustrojowym (J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2009, s. 599). Jak wskazał WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 8 maja 2014 r. (II SA/Rz 194/14, Legalis): „Naruszenie prawa to naruszenie prawa materialnego, procesowego, oraz przepisów o charakterze ustrojowym i kompetencyjnym. Można wobec tego stwierdzić, że chodzi o wszystkie normy prawne regulujące działanie administracji publicznej w indywidualnych sprawach, niezależnie od tego, z jakich przepisów prawa się wywodzą”. Nie ulega zatem wątpliwości, że naruszenie prawa procesowego może przybierać formę „rażącego naruszenia”. Jak zauważa zaś B. Adamiak: „Gradacja wad nie może zostać ograniczona wyłącznie do materialnego prawa administracyjnego. Naruszenie procesowego prawa administracyjnego, jak zostało podkreślone, może mieć różny ciężar, od kwalifikowanego do nieistotnego. Szukając kryterium, na podstawie którego należałoby budować gradację naruszenia przepisów prawa procesowego, nie można zastosować kryterium materialnoprawnego – wpływu ciężaru naruszenia na treść relacji materialnoprawnej. Ciężar naruszenia przepisów prawa

procesowego musi być powiązany z istotą procesu, jako zorganizowanego ciągu czynności procesowych organów administracji publicznej. Oznacza to, że wadliwość procesowa jest powiązana z czynnościami procesowymi organu administracji publicznej, co wyłącza w tym zakresie konsekwencje prawne wadliwych czynności procesowych strony. Konsekwencje te są bowiem powiązane z czynnościami procesowymi organów administracji publicznej.” (B. Adamiak, *Gradacja naruszenia prawa procesowego prawa administracyjnego*, PiP 2012, nr 3, s. 49-50).

Komisja wyjaśnia, że obie przesłanki – brak podstawy prawnej i rażące naruszenie prawa – należy faktycznie rozpatrywać w sprawie łącznie. W art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. wskazano, że podstawą wzruszenia decyzji reprivatyzacyjnej jej wydanie bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Na tle art. 156 k.p.a. zauważa się jednak, że w art. 156 § 1 pkt 1–7 chodzi o „dwa rodzaje wadliwości decyzji, a mianowicie o wadliwość polegającą na rażącym naruszeniu prawa oraz wadliwość polegającą na wydaniu decyzji bez podstawy prawnej. Wadliwość polegająca na rażącym naruszeniu prawa obejmuje podstawy stwierdzenia nieważności decyzji wymienione w art. 156 § 1 pkt 1–7 KPA z wyjątkiem punktu 2 zdanie pierwsze”. (B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, s. 148). Można powiedzieć, że w art. 156 § 1 pkt 1, 2 *ab inito*, pkt 3–6 są wymienione wady decyzji nazwane, które stanowią przypadki rażącego naruszenia prawa, natomiast w art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* otwiera się drogę do stwierdzenia nieważności decyzji na skutek istnienia nienazwanej wady mającej cechę rażącego naruszenia prawa, jeżeli nie jest ona objęta odesłaniem do przepisów odrębnych zawartym w pkt 7 (B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wyd. 15, Warszawa 2017, Legalis).

W ocenie Komisji, regulacja art. 30 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. ma charakter szczególny i autonomiczny względem regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego. W efekcie uzasadnione jest stanowisko Komisji, że możliwe jest rozpoznawanie łączne przesłanek z art. 30 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy.

3. Naruszenia prawa przy wydaniu decyzji podlegającej zmianie w trybie art. 155 k.p.a.

3.1. Komisja wskazuje, że dla bytu weryfikowanej decyzji istotna jest także okoliczność, że przy wydaniu decyzji, podlegającej zmianie w trybie art. 155 k.p.a., doszło do naruszeń prawa. W doktrynie przyjęty jest pogląd, że na podstawie art. 154 k.p.a.

dopuszczalne jest uchylenie lub zmiana decyzji niewadliwych względnie dotkniętych wadami niekwalifikowanymi. Jednakże okoliczność, czy dana decyzja jest prawidłowa czy też dotknięta wadą niekwalifikowaną, jest pozbawiona znaczenia prawnego w stosowaniu tego przepisu. Niezależnie bowiem od tego, czy dana decyzja jest prawidłowa czy też wadliwa w stopniu uniemożliwiającym zastosowanie jednego z określonych w kodeksie postępowań nadzwyczajnych, organ może zmienić lub uchylić decyzję ostateczną, na mocy której strona nabyła prawa, tylko wówczas, gdy spełnione zostały wymienione w tym przepisie przesłanki (A. Wróbel, Art. 154 W: *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*. System Informacji Prawnej LEX, 2016). W wyroku NSA z dnia 18 września 2008 r. (sygn. akt II OSK 1789/07, ONSA WSA 2009, nr 6, poz. 117) stwierdzono, że interes społeczny lub słuszny interes strony, o których mowa w art. 154 lub art. 155 k.p.a., mogą przemawiać za uchyleniem lub zmianą decyzji ostatecznej także wówczas, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa, a brak jest podstaw do wznowienia postępowania albo stwierdzenia nieważności decyzji z powodu tego naruszenia.

3.2. W toku postępowania rozpoznawczego ustalono natomiast, że decyzja

r., , była nieprawidłowa i zawierała istotne kwalifikowane wady procesowe. Komisja stwierdziła, że prowadząc postępowanie zakończone decyzją z dnia r., nr , Prezydent m.st. Warszawy naruszył w sposób rażący powyższe standardy prowadzenia postępowania administracyjnego, obowiązujące w demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej – i znajdujące wyraz w obowiązującym porządku prawa europejskiego. Przebieg wskazanego postępowania odbiegał w sposób bezprecedensowy od zasad: prawdy obiektywnej, rzetelności, obiektywizmu i bezstronności. Komisja ustaliła, że wydanie decyzji we wspomnianym postępowaniu było elementem szerszego proceduru zmierzającego do oddania nieruchomości przy dawnej ulicy Siennej 29 w użytkowanie wieczyste osobom, które zgłosiły – w sposób nieuzasadniony – roszczenia do tej nieruchomości. Z zeznań świadka J. W wynika, że przedmiotowa nieruchomość przy ul. Siennej była wpisana do tej listy działek, które można było po uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie Pałacu Kultury i Nauki sprzedać prywatnemu inwestorowi, który wybuduje „wieżowiec” na tej nieruchomości (*vide* protokół zeznań ww. świadka, s. 41).

Wszczynając i prowadząc postępowanie reprivatyzacyjne Prezydent m.st. Warszawy zmierzał do osiągnięcia z góry założonego celu (znanego temu organowi przed wszczęciem postępowania), polegającego na zrealizowaniu zamierzenia inwestycyjnego przez podmioty roszczeń o reprivatyzację przedmiotowego gruntu – według ustaleń poczynionych uprzednio

przez te podmioty oraz przedstawicieli Miasta Stołecznego Warszawy. Otóż, Komisja ustaliła, że w dniu 9 listopada 2010 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy uchwaliła – w trybie przyspieszonym – nowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w rejonie Pałacu Kultury i Nauki w Warszawie (uchwała nr XCIV/2749/2010, publ.: <https://bip.warszawa.pl>), w rezultacie czego na obszarze planu utraciły moc ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego otoczenia Pałacu Kultury i Nauki, zatwierdzonego uchwałą nr LXX/2095/2006 Rady m.st. Warszawy z dnia 9 marca 2006 r. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zatwierdzony uchwałą nr LXX/2095/2006 Rady m.st. Warszawy przewidywał wykorzystanie terenu, obejmującego m.in. działki składające się na nieruchomość przy dawnej ul. Siennej 29, pod zabudowę usługową – do wysokości 26 m n.p.t. – oraz parking podziemny. Natomiast miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zatwierdzony uchwałą nr XCIV/2749/2010 przewidywał na przedmiotowej nieruchomości realizację zabudowy wysokościowej. Według nowego planu, przeznaczeniem podstawowym wskazanego terenu są: usługi z zakresu administracji i biur, hotelarstwa, handlu i gastronomii, finansów i bankowości, wystawiennictwa, zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna; przeznaczeniem uzupełniającym jest parking. W planie tym ustalono: minimalną powierzchnię działki budowlanej wynoszącą 0,25 ha; realizację zabudowy w formie jednego budynku z częścią wysokościową. W zakresie realizacji usług: dopuszczono realizację obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m². Ustalono wysokość zabudowy z wyłączeniem części wysokościowej, wynoszącą: minimum 24 m, maksimum 26 m, zaś wysokość zabudowy dla części wysokościowej, wynoszącą: minimum 208 m, maksimum 220 m.

Jak zauważyła Komisja, do podjęcia w dniu 9 listopada 2010 r. ww. uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie Pałacu Kultury i Nauki w Warszawie – doszło podczas ostatniej Rady Miasta w kadencji 2006-2010. Świadek B D wskazał, iż: „(...) Sytuacja wyglądała tak, że dosyć w ostatniej chwili, tak, w ostatniej chwili się pojawiła, aczkolwiek zgodnie z przepisami, czyli siedem dni przed sesją, pojawił się projekt uchwały dotyczący wspomnianego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wpłynął do Rady i się pojawił w porządku obrad”. Według świadka B D „mniej więcej tydzień przed posiedzeniem Rady Miasta miał być rozpatrywany na Komisji Ładu Przestrzennego”. Faktycznie dopiero na kolejnym posiedzeniu komisji, dzień przed sesją, był rozpatrywany. Podczas posiedzenia Rady Miasta, jak wskazał świadek B D istniała presja, aby miejscowy plan zagospodarowania został uchwalony na

ostatnim posiedzeniu Rady Miasta przed zakończeniem kadencji w 2010r. Świadek wskazał: „(...) Moim zdaniem nacisk, ale to trudno nazwać naciskiem, był jeden. Znaczy skierowanie tego projektu miejscowego planu pod obrady Rady na ostatnią sesję. Natomiast w czasie sesji kilkoro radnych, ale w tej chwili nie pamiętam, zabierali głos. Wielu radnych zabierało głos, ale ze strony koalicyjnej, czyli Platformy Obywatelskiej i SLD, gdzieś tam się przewijało, że trzeba uchwalić na tej sesji ten miejscowy plan”. Następnie wskazał, że jego zdaniem: „(...) chodziło o pokazanie tego, że ten miejscowy plan jest uchwalony. To był środek kampanii wyborczej”. W pracach nad przyjęciem planu zagospodarowania przestrzennego w mieście kwestie finansowe dotyczące skutków uchwalenia tych planów były jakkolwiek brane pod uwagę w pracach nad przyjęciem planu zagospodarowania przestrzennego w mieście. Do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgłaszane były poprawki przez świadka B: D oraz przez mieszkańców Warszawy, jednak żadna z nich nie została uwzględniona.

Komisja podkreśliła, że uwagi do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w dniu 9 sierpnia 2010 r. uwagi zgłosili: Y E B T D R T, reprezentowani przez adwokata A M. Wnioskowali oni o zmianę parametrów zabudowy na przedmiotowym terenie (2.U/MW) w zakresie minimalnej wysokości zabudowy dla części wysokościowej – z 208 na 233 metry oraz maksymalnej wysokości zabudowy dla części wysokościowej – z 220 na 245 metrów. Ich uwagi nie zostały uwzględnione z uwagi na to, że: „Budynki wysokościowe tworzą przemyślaną kompozycję, wynikającą z analiz panoramy miasta. Zmiana wysokości jednego z nich ją zakłóci” (vide pkt 7 załącznika nr 2 do uchwały nr XCIV/2749/2010, publ.: <https://bip.warszawa.pl>). Powyższa okoliczność dowodzi temu, że w procedurze planistycznej dotyczącej zagospodarowania przestrzennego w rejonie Pałacu Kultury i Nauki w Warszawie w 2010 r. udział brały podmioty zgłaszające roszczenia z dekretu do nieruchomości przy dawnej ul. Siennej 29. Ich interes dotyczył realizacji na wskazanym gruncie inwestycji polegającej na budowie budynku wysokościowego (powyżej 200 m n.p.t.), obejmującego lokale użytkowe i mieszkalne.

Realizacja powyższych roszczeń stała się możliwa w rezultacie wydania – na wniosek Y E B T, D R T reprezentowanych przez A M – w dniu r. przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzji, nr o stwierdzeniu nieważności orzeczenia Prezydium Rady Narodowej dla m.st. Warszawy z dnia r. o odmowie przyznania własności czasowej do nieruchomości przy ul. Siennej

29, ze względu na rażąco naruszenie prawa. Według Kolegium, w dniu wydania orzeczenia administracyjnego obowiązywał plan miejscowy uchwalony w dniu 4 stycznia 1949 r., zatem to postanowienia tego planu powinny stanowić podstawę do rozstrzygnięcia złożonego wniosku.

Istotne znaczenie w sprawie, z punktu widzenia naruszeń wspomnianych zasad prawa, miała koincydencja dat, w których Miasto Stołeczne Warszawa podejmowało – przez swoje organy – czynności zmierzające do reprivatyzacji nieruchomości przy dawnej ul. Siennej 29 i do realizacji zamierzonej inwestycji przez podmioty prywatne na tym gruncie (*vide* protokół zeznań świadka J. W. , *passim*). W okresie do dnia 11 stycznia 2011 r. – tzn. skierowania do Prezydenta m.st. Warszawy przez A. M. pisma o przeprowadzeniu postępowania dekretoowego względem Y. E. B. D. R. T. – pełnomocnik tych osób dokonał szeregu czynności cywilnoprawnych mających wykazać następstwo prawne wskazanych osób nie tylko po C. M. T. ale i po R. O. Czynności te zostały przedstawione w opisie stanu faktycznego niniejszej decyzji. W dniu 9 listopada 2010 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy podejmuje uchwałę zatwierdzającą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w rejonie Pałacu Kultury i Nauki w Warszawie. Natomiast r. w sprawie o sygn. akt Sąd Rejonowy dla Warszawy Śródmieścia zezwolił kuratorowi spadku nieobjętego po R. O. adwokat G. K. -B. na dokonanie czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu majątkiem spadkowym po R. O. Umową z dnia r. kurator spadku nieobjętego po R. O. i A. M. działający w imieniu i na rzecz Y. E. B. T. i D. R. T. znieśli odpłatnie wspólność praw i roszczeń do nieruchomości położonej przy ul. Siennej 29 w Warszawie.

W dniu 11 stycznia 2011 r. pełnomocnik Y. E. B. T. i D. R. T. – A. M. – złożył do Prezydenta m.st. Warszawy pismo o przeprowadzenie na nowo postępowania w sprawie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego – z udziałem ww. osób. We wskazanym piśmie pełnomocnik wniósł równocześnie o dokonanie podziału nieruchomości przy dawnej ul. Siennej 29, poprzez wydzielenie z niej działki gruntu w dawanych granicach hipotecznych – objętych księgą hipoteczną nr . Postanowieniem z dnia r. Prezydent m.st. Warszawy zawiesił z urzędu postępowanie w tej sprawie do czasu zakończenia postępowania w

przedmiocie dokonania podziału geodezyjnego działki ewidencyjnej nr [] z obrębu [] i wydzielenia z niej nieruchomości w granicach hipotecznych nr []

W toku postępowania w sprawie podziału wspomnianej działki adw. A [] M [] kierował do Urzędu m.st. Warszawy szereg pism, wskazujących, w jaki sposób powinno dojść do podziału działki. W jednym z pism z dnia 2 sierpnia 2011 r. pełnomocnik zwrócił uwagę, że należy: „(...) wydzielić z dawnej nieruchomości hipotecznej Hip. [] tylko projektowane działki nr [] i [] tzn. działki przeznaczone pod zabudowę – z wyłączeniem działek nr [] i nr [], tzn. działek przeznaczonych pod drogę”. W innym piśmie datowanym także na 2 sierpnia 2011 r. A [] M [] zwrócił uwagę, że wskazany sposób wydzielenia dawnej nieruchomości hipotecznej Hip. [] „(...) umożliwi przeprowadzenie zmiany sposobu użytkowania zgodnie z planem miejscowym na Bp (zurbanizowane tereny niezabudowane) z dotychczas obowiązującego dr”. Z decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia [] r., nr [] zatwierdzającej podział nieruchomości położonej przy Placu Defilad 1 i ul. Emilii Plater w Warszawie wynika, że sugestie A [] M [] co do sposobu podziału działki ewidencyjnej nr [] z obrębu [] zostały uwzględnione. Należy podkreślić, że w momencie kierowania przez ww. pełnomocnika wspomnianych pism postępowanie reprivatyzacyjne było w toku. Treść wspomnianych pism pełnomocnika Y [] E [] B [] T [] D [] R [] T [] – co do których w sierpniu 2011 r. nie stwierdzono jeszcze uprawnienia z art. 7 dekretu – nakazuje przyjęcie, że w okresie tym trwały negocjacje pomiędzy A [] M [] a Miastem Stołecznym Warszawa co do realizacji prywatnej inwestycji w granicach nieruchomości przy dawnej ul. Siennej 29. Biorąc pod uwagę fakt, że A [] M [] działał w imieniu i na rzecz Y [] E [] B [] T [] D [] R [] T [], nie sposób zaprzeczyć, że już przed wydaniem decyzji przyjęto, że decyzja o ustanowieniu użytkowania wieczystego zostanie wydana wobec wskazanych osób.

3.3. W opinii Komisji, powyższe okoliczności rzutowały w sposób bezpośredni na nieprawidłowy sposób prowadzenia przez Prezydenta m.st. Warszawy postępowania reprivatyzacyjnego względem nieruchomości przy ul. Siennej 29. Konsekwencją powyższych uchybień procesowych był fakt nieustalenia przez Prezydenta m. st. Warszawy prawidłowego kręgu stron postępowania dekretowego. Organ ten nie podjął żadnych czynności mających na celu ustalenie istnienia spadkobierców po R [] O [] – przedwojennym współwłaścicielu nieruchomości przy ul. Siennej 29 w Warszawie, jak również czynności zmierzających do zweryfikowania tego, czy ewentualni spadkobiercy po

wskazanym prawowitym współwłaścicielu nieruchomości zgłosili kiedykolwiek roszczenia do spadku.

W zeznaniach złożonych podczas rozprawy w dniu 25 lipca 2017 r. P R wskazał, iż: „(...) ustalenie kręgu spadkobierców po R O nie miało żadnego znaczenia, ponieważ od daty wydania decyzji zwrotowej, a nawet wcześniej, od tego momentu, kiedy roszczenia po R O nabyli spadkobiercy pani C M: T, to w ogóle nie miało z punktu widzenia Urzędu Miasta znaczenia, ponieważ wszystkie roszczenia, jeżeli chodzi o Sienną 29, wszystkie roszczenia dotyczące działki przy ulicy Siennej 29, do tych wszystkich roszczeń prawo miały wnuki pani C M T. Próba ustalenia kręgu spadkobierców nie podjęto nawet wówczas, gdy do Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy wpłynęło pismo z dnia 27 kwietnia 2010 r. Urzędu Stanu Cywilnego, który poinformował, że nie miał wiedzy o osobach, które dziedziczyły po R O, co mogło świadczyć o tym, że to Skarb Państwa może być potencjalnym spadkobiercą po R O. Według świadka P R Prezydent m. st. Warszawy nie miał obowiązku wyczerpującego zbadania kręgu osób uprawnionych do spadku po dotychczasowym współwłaścicielu gruntu. Stwierdził one wprost, że to strony, nie organ: „ (...) muszą wykazać jakąś aktywność w kierunku prowadzenia postępowania” (vide zeznania świadka z dnia 25 lipca 2017 r.).

3.5. Komisja wskazała, że z akt sprawy wynika, że R O – zmarły w roku 1943, ostatnio zamieszkały w Warszawie – był współwłaścicielem w udziale nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Siennej 29. Jak wskazano wyżej, Prezydent m.st. Warszawy nie ustalił istnienia spadkobierców po R O. Komisja ustaliła natomiast, że postanowieniem z dnia r., sygn. akt Sąd Powiatowy dla m.st. Warszawy Wydział I Niesporny, po rozpoznaniu wniosku H O o stwierdzenie zgonu R O stwierdził, że R O zmarł w dniu 8 kwietnia 1943 r. w Warszawie. W dniu 10 lipca 1959 r. Urząd Stanu Cywilnego w m.st. Warszawa wystawił odpis zupełny aktu zgonu R O zmarłego w Warszawie w dniu 8 kwietnia 1943 r. W treści ww. postanowienia Sądu stwierdzono, że małżonką R O była H O zamieszkała w Paryżu (vide kopie akt prokuratora w sprawie o sygn. – włączone do akt niniejszej sprawy). Powyższe dokumenty mają niewątpliwie charakter nowych dowodów istniejących w dniu wydania decyzji reprivatyzacyjnej, nieznanych organowi, który ją wydał.

3.6. Jeżeli spadkodawca zmarł przed 1 stycznia 1947 r., do spraw spadkowych należy stosować – zgodnie z art. LI ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Przepisy wprowadzające

kodeks cywilny (w skrócie: „PWKC”) – prawo obowiązujące w chwili śmierci spadkodawcy, o ile przepisy poniższe nie stanowiły inaczej. W rozpoznawanym przypadku do sprawy odnoszącej się do spadku po R O należy stosować przepisy dzielnicowego kodeksu cywilnego, wskazanego przepisami ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwym dla stosunków prywatnych wewnętrznych (Dz.U. z 1926 r. nr 101 poz. 580). Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. dla spraw spadkowych właściwe jest prawo, któremu spadkodawca podlegał osobiście w chwili śmierci, zaś w myśl art. 1 tej ustawy zdolność osobistą obywatela polskiego ocenia się według prawa, obowiązującego w miejscu jego zamieszkania. Biorąc pod uwagę, że ostatnim miejscem zamieszkania R O była Warszawa, należy stwierdzić, że do oceny praw spadkowych należy stosować obowiązujący w chwili i miejscu śmierci spadkodawcy Kodeks Napoleona. Obowiązywał on do dnia 1 stycznia 1947 r., kiedy to wszedł w życie dekret z dnia 8 października 1946 r. Prawo spadkowe (Dz.U. z 1946 r. nr 60, poz. 328), który w art. XVIII Przepisów wprowadzających również stanowił, że w sprawach spadkowych stosuje się prawo obowiązujące w chwili śmierci spadkodawcy, o ile przepisy w nim wskazane tego nie wyłączają. W uchwale z dnia 18 listopada 1966 r. (sygn. III CZP 89/66, OSNC 1967/4/62) Sąd Najwyższy wskazał, że celem przepisu LIV PWKC jest likwidacja niekorzystnych z punktu widzenia gospodarczego stanów faktycznych polegających na tym, że spadki przez wiele lat nie pozostają we władaniu spadkobierców.

Według Komisji, Prezydent m.st. Warszawy nie ustalił, czy wobec tego spadek po R O miał charakter wakujący, w rozumieniu art. 811 Kodeksu Napoleona. Zgodnie zaś z art. 789 w związku z art. 2262 Kodeksu Napoleona, możliwość przyjęcia lub zrzeczenia się spadku wakującego przedawnia się z upływem czasu wymaganego do najdłuższego przedawnienia praw nieruchomości, tj. w ciągu lat trzydziestu. W świetle powyższych przepisów, w rozpoznawanym przypadku termin końcowy na objęcie spadku po R O upłynąłby w roku 1973. Z upływem tego terminu spadkobiercą *ipso iure* po wspomnianym współwłaścicielu przedmiotowej nieruchomości stałby się Skarb Państwa. W skład spadku wchodziły prawa i roszczenia do nieruchomości przy ul. Siennej 29 w Warszawie. Okoliczność ta – której nie ustalił organ wydający decyzję reprivatyzacyjną – miała niewątpliwie istotny wpływ na ustalenie kręgu stron postępowania dekretowego. Zdaniem Komisji w sprawie zaistniały istotne wątpliwości dotyczące kręgu stron postępowania dekretowego. Prezydent m.st. Warszawy nie podjął się wyjaśnienia, czy po zmarłym R O powinien dziedziczyć Skarb Państwa.

3.7. Ponadto Komisja zauważyła, że uzasadnienie decyzji reprivatyzacyjnej z dnia 1998 r., nr w zakresie kręgu podmiotów uprawnionych, nie spełnia wymogów z art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a. W treści decyzji Prezydent m. st. Warszawy ograniczył się jedynie do wymieniania czynności podejmowanych w sprawie reprivatyzacji przez kuratora spadku – adw. G K B także do wyliczenia postanowień sądu powszechnego w przedmiocie ustanowienia kuratora spadku i podejmowanych przez niego czynności. Nie sposób jednak z treści decyzji reprivatyzacyjnej wywieść, czy Prezydent m.st. Warszawy w ogóle analizował treść orzeczeń oraz wskazanych w zakwestionowanej decyzji aktów notarialnych, w tym ich prawdziwość w świetle innych okoliczności faktycznych. Zasada prawdy obiektywnej wyrażona w art. 7 k.p.a. zobowiązywała zaś Prezydenta m.st. Warszawy do rzetelnego ustalenia stanu faktycznego. Oparcie się w decyzji reprivatyzacyjnej wyłącznie na materiale dowodowym nie można uznać za realizację zasady prawdy obiektywnej, zwłaszcza w kontekście ujawnienia się obecnie dowodów w sprawie.

3.8. Ustalony przez Komisję sposób prowadzenia postępowania administracyjnego, w tym naruszenia prawa procesowego, skutkujące wadliwym ustaleniem kręgu stron – podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem, o którym stanowi art. 7 ust. 1 dekretu – są nie do przyjęcia w warunkach demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Celem tego postępowania nie było obiektywne zbadanie okoliczności istotnych z punktu widzenia art. 7 ust. 1 dekretu, w tym ustalenie właściwych osób uprawnionych. Celem tego postępowania było oddanie gruntu konkretnym osobom reprezentowanym przez wskazanego wyżej pełnomocnika, dzięki czemu mogłoby dojść do realizacji na przedmiotowym gruncie opisaney we wcześniejszych rozważaniach inwestycji. Skoro u podstaw postępowania dekretowego legło założenie o konieczności zrealizowania na nieruchomości konkretnego przedsięwzięcia gospodarczego, nie można mówić o obiektywizmie i poszukiwaniu przez organ prawdy materialnej we wskazanym postępowaniu. Cel przedmiotowego postępowania wynikał z okoliczności pozaprawnych, wytyczonych w ramach negocjacji pomiędzy Miastem Stołecznym Warszawą a potencjalnymi inwestorami. Innymi słowy, opisywane postępowanie reprivatyzacyjne – i będąca jego rezultatem decyzja – były instrumentem do realizacji zamierzenia inwestycyjnego, nie zaś do oddania gruntu rzeczywistym następcom prawowitych właścicieli nieruchomości.

W ocenie Komisji, doszło z do instrumentalizacji w stosowaniu prawa procesowego – a ściślej rzecz ujmując, do przekroczenia granic instrumentalizacji tego prawa – które nigdy nie powinno mieć miejsca w warunkach współczesnego państwa, silnie nawiązującego do

dorobku zachodnioeuropejskich kultur prawnych (*vide* P. Ostojki, *Instrumentalizacja prawa o postępowaniu administracyjnym*, Poznań 2017, s. 288 i n.). Przede wszystkim, jak ustaliła Komisja, w niniejszej sprawie sposób przeprowadzenia postępowania przez Prezydenta m.st. Warszawy nie zagwarantował realizacji praw wszystkich podmiotów uprawnionych, ani nie zabezpieczył interesu społecznego – przejawiającego się w tym wypadku w ochronie prawa własności Miasta Stołecznego Warszawy. W tym wypadku Prezydent m.st. Warszawy dał priorytet interesom osób zgłaszających swe roszczenia do całości praw do przedmiotowej nieruchomości, nie wyjaśniając, czy stanowisko tych osób znajduje odzwierciedlenie w rzeczywistości. W ten sposób doszło do rażącego naruszenia prawa, w zakresie przedstawionym powyżej.

3.9. Niezależnie od powyższego, w odniesieniu do przesłanek warunkujących złożenie wniosku o przyznanie na nieruchomości przy ul. Siennej 29 prawa użytkowania wieczystego z czynszem symbolicznym, Komisja stwierdziła, że materiał dowodowy zgromadzony w aktach sprawy wskazuje, iż w rozpoznawanym przypadku Prezydent m.st. Warszawy nie ustalił, czy została spełniona przesłanka „posiadania gruntu”, o której mowa w art. 7 ust. 1 dekretu. Dotyczy to podstawy do występowania z wnioskiem co do całości praw i roszczeń zgłoszonych do przedmiotowej nieruchomości – zarówno co do udziału w prawach i roszczeniach wchodzących w skład spadku po R O jak i w zakresie wynikającym z następstwa prawnego po C M T

Zgodnie z art. 7 ust. 1 i ust. 2 dekretu, dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie – użytkownicy gruntu mogą w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Wobec tego, według wskazanych przepisów pozytywnymi przesłankami rozstrzygnięcia wniosku dekretowego (dla byłego właściciela lub jego następców prawnych) mogą być: posiadanie gruntu w dacie złożenia wniosku, zachowanie terminu określonego w dekrecie oraz możliwość pogodzenia korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela z jego przeznaczeniem w planie zabudowy (zagospodarowania przestrzennego), a w przypadku osób prawnych, dodatkowo – użytkowanie gruntu zgodnie z planem zabudowania, które nie pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej (*vide* wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 1942/09, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W ocenie Komisji powyższe dokumenty wskazują, że w chwili objęcia w posiadanie nieruchomości przy ul. Siennej 29 przez Gminę m.st. Warszawy – nie istniały podstawy do przyjęcia, że nieruchomość ta była w posiadaniu właścicieli nieruchomości lub ich następców prawnych. R O nie żył w momencie, o którym mowa powyżej, natomiast M O nie władała faktycznie gruntem. **Z akt sprawy nie wynika też, by wspomniana przedwojenna współwłaścicielka nieruchomości, ani jej następca prawny lub też następca prawny R O wykazali fakt posiadania nieruchomości w chwili złożenia wniosku na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu.** Okoliczności tej nie dowiódł organ administracyjny wydający zakwestionowaną decyzję.

3.10. Na wadliwość decyzji reprivatyzacyjnej wskazuje, zdaniem Komisji, również fakt wznowienia postępowania dekretowego przez samego Prezydenta m.st. Warszawy. Po wszczęciu postępowania rozpoznawczego Prezydent m.st. Warszawy postanowieniem z dnia r. wznowił postępowania w sprawie swojej decyzji z dnia r., nr . Nie oceniając zasadności wznowienia postępowania przez Prezydenta m.st. Warszawy, Komisja stoi na stanowisku, że wznowienie postępowania przesądza jednoznacznie o tym, że sam organ administracji publicznej posiada wiedzę co do tego, że istnieją duże wątpliwości co do prawidłowości zakwestionowanej decyzji i poprzedzającego ją postępowania reprivatyzacyjnego.

4. Przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej a ustalenie stanu faktycznego

4.1. Dodatkowo Komisja dostrzega, że w sprawie weryfikowanej decyzji Prezydent m.st. Warszawy zaniechał w ogóle ustaleń co do treści aktu notarialnego z dnia , na mocy którego M. A M działając z samym sobą, nabył prawa i roszczenia do nieruchomości warszawskiej przy ul. Siennej 29.

4.2. W tym miejscu trzeba wyjaśnić, że organ administracji publicznej nie był związany treścią aktów notarialnych. Zgodnie z art. 76 § 1 k.p.a. tylko dokumenty urzędowe stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Według zaś art. 76 § 3 k.p.a. możliwe jest przeprowadzenie przez organ administracji publicznej dowodu przeciwko treści dokumentów wymienionych w tych przepisach, z czego nie skorzystano w przedmiotowej sprawie. Trzeba podkreślić, że zasadniczo w prawie polskim istnieje zakaz samokontraktacji. Zgodnie z art. 108 zdanie pierwsze ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, z późn. zm., dalej: k.c.) pełnomocnik nie może być drugą stroną czynności

prawnej, której dokonywa w imieniu mocodawcy, chyba że co innego wynika z treści pełnomocnictwa albo że ze względu na treść czynności prawnej wyłączona jest możliwość naruszenia interesów mocodawcy.

Od zakazu dokonywania przez pełnomocnika czynności z samym sobą dopuszczalne są dwa wyjątki. Pierwszy dotyczy sytuacji, gdy dopuszczalność dokonania takiej czynności prawnej wynika z treści pełnomocnictwa. Trzeba jednak podkreślić, że chociaż wyłączenie zakazu może być dokonane zarówno wyraźnie, jak i w sposób dorozumiany, to powinno jednak bez jakichkolwiek wątpliwości wynikać z treści pełnomocnictwa. W razie pojawienia się takich wątpliwości należy odrzucić dopuszczalność reprezentacji (por. M. Pazdan [w:] *Kodeks cywilny...*, red. K. Pietrzykowski, t. 1, s. 417; J. Strzebińczyk [w:] *Kodeks cywilny...*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, s. 261, B. Gawlik [w:] *System Prawa Cywilnego*, t. 1, s. 770). Drugi wyjątek od zakazu dokonywania przez pełnomocnika czynności z samym sobą ustawa dopuszcza w sytuacji, gdy ze względu na treść tej czynności wyłączona jest możliwość naruszenia interesów mocodawcy. Ustalając istnienie tej przesłanki, należy brać pod uwagę tylko brak możliwości naruszenia interesów mocodawcy, nie zaś ewentualną sprzeczność interesów mocodawcy i pełnomocnika (M. Pazdan [w:] *Kodeks cywilny...*, red. K. Pietrzykowski, t. 1, s. 417). Jeżeli czynność prawna dokonywana jest przez pełnomocnika reprezentującego obie strony, trzeba jednocześnie wykluczyć możliwość naruszenia interesów obu mocodawców (J. Strzebińczyk [w:] *Kodeks cywilny...*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, s. 261). W literaturze jest prezentowany pogląd, zgodnie z którym dokonanie czynności prawnej z naruszeniem zakazu, o którym mowa w art. 108 k.c., ze względu na bezpieczeństwo obrotu należałoby raczej przyjąć, że naruszenie art. 108 k.c. skutkuje nieważnością czynności prawnej (zob. W. Robaczyński, *Komentarz do art. 108 Kodeksu cywilnego* [w:] P. Księżak (red.), M. Pyziak-Szafnicka (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, LEX, 2014). W ocenie Komisji, organ administracji publicznej, działając na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów, powinien znać treść art. 108 k.c. W aktach postępowania dekretoowego nie sposób jednak odnaleźć pełnomocnictwa dla M A M , które pozwoliłyby na ustalenie – co było obowiązkiem organu - – zakresu dopuszczalności zawarcia umowy „z samym sobą”.

4.3. Według art. 7 k.p.a. w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. W myśl natomiast art. 77 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i

rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Zgodnie zaś z art. 80 k.p.a. organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona. Z powołanych przepisów wynika, że Prezydent m.st. Warszawy, wydając decyzję reprivatyzacyjną, była obowiązana ustalić dokładnie stan faktyczny sprawy. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się zgodnie, że organ prowadzący postępowanie ma tak ustalić stan faktyczny sprawy, aby był zgodny z rzeczywistością. W szczególności jest obowiązany dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnego przypadku na podstawie analizy całego materiału dowodowego, a stanowisko wyrażone w decyzji uzasadnić w sposób wymagany przez przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (np. wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 maja 1981 r., SA 810/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 45). Zgodnie z wyrokiem SN z dnia 23 listopada 1994 r., III ARN 55/94, OSNAPiUS 1995, nr 7, poz. 83: „jako dowolne należy traktować ustalenia faktyczne znajdujące wprawdzie potwierdzenie w materiale dowodowym, ale niekompletnym, czy nie w pełni rozpatrzonym. Zarzut dowolności wykluczają dopiero ustalenia dokonane w całokształcie materiału dowodowego (art. 80 k.p.a.), zgromadzonego i zbadanego w sposób wyczerpujący (art. 77 § 1 k.p.a.), a więc przy podjęciu wszystkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku niezbędnego wydania decyzji o przekonującej treści (art. 7 k.p.a.)”. Jak zauważył natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 listopada 2013 r. (sygn. akt II GSK 926/12, Legalis): „(...) rażąco naruszenie przepisów postępowania regulujących kwestię ustaleń faktycznych sprawy można by rozważać w sytuacji, gdyby organ w sposób oczywisty nie poczynił takich ustaleń, bądź gdyby całkowicie uchylił się od rozpatrzenia materiału dowodowego sprawy”.

4.4. W rozpoznawanej sprawie Prezydent m.st. Warszawy – zdaniem Komisji – nie wykonał w ogóle obowiązków nałożonych na niego przez ww. przepisy. Jak wynika z treści decyzji reprivatyzacyjnej, organ przyjął dokumenty przedstawione przez osobę zainteresowaną i jedynie na ich podstawie ustalił stan faktyczny sprawy. Przy czym Prezydent m.st. Warszawy zaniechał jakichkolwiek innych czynności dowodowych, mimo wyraźnej treści art. 7, 77 § 1 k.p.a. Nie ustalono bowiem, czy możliwe był zbycie roszczeń i praw na rzecz M A M w ramach samokontrakcji.

5. Przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej a interes społeczny

5.1. Oprócz tego, w ocenie Komisji, przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej nastąpiło w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości tejże nieruchomości.

Z treści aktu notarialnego z dnia r. (rep.) wynika, że M A M działający w imieniu Y E B T D R T sprzedał samemu sobie całość przysługujących Y E B T D R T i praw i roszczeń do nieruchomości warszawskiej, położonej przy ul. Siennej 29 w Warszawie, za łączną cenę w kwocie zł.

Postanowieniem z dnia 20 lipca 2017 r. Komisja dopuściła dowód z opinii biegłego specjalisty z zakresu wyceny nieruchomości na okoliczność ustalenia wartości nieruchomości przy Placu Defilad (dawna Sienna 29) stanowiącej działki ewidencyjne o numerach (KW) i (KW), objętej dawną księgą hipoteczną nr na dzień r. Jak wynika z operatu, wartość ww. nieruchomości składających się z działek o numerach: o łącznej powierzchni , na dzień sprzedaży roszczeń, tj. na dzień r., wynosiła zł (vide opinia biegłego do spraw wyceny nieruchomości A B R z dnia 31 lipca 2017 r.).

Zestawienie powyższych wartości wskazuje, że M A M nabył roszczenie jedynie za ułamek (ok. ...%) realnej wartości nieruchomości. Przy czym należy zauważyć, że nabywając roszczenie do udziału w nieruchomości ostatecznie M A M uzyskał prawo użytkowania wieczystego oraz prawo do zwrotu nieruchomości. To prawdopodobieństwo zostało uznane za uzasadniające wycenę na ułamkową wartość nieruchomości i jej ceny rynkowej. Komisja uznała, że taka dysproporcja świadczenia wzajemnego (ceny zbytych praw i roszczeń) względem wartości nieruchomości niewątpliwie ma charakter rażący i narusza interes społeczny. Według Komisji, w toku postępowania nie został w ogóle uwzględniony interes społeczny.

5.2. Nie ulega przy tym wątpliwości, że w toku postępowania administracyjnego organ administracji publicznej powinien nie tylko uwzględniać indywidualny interes prawny, ale także interes ogółu. Zgodnie z art. 7 k.p.a. w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

5.3. W piśmiennictwie zauważa się, że w stosowaniu prawa administracyjnego szczególną rolę odgrywa uwzględnianie w toku wykładni interesu społecznego i interesu jednostkowego oraz ustalanie relacji między nimi w ramach ww. art. 7 k.p.a. Dodatkowo w prawie administracyjnym kluczowe jest kryterium sprawiedliwości społecznej z art. 2 Konstytucji RP, w myśl którego Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z tego względu uwzględnianie interesu społecznego pełni w prawie administracyjnym ważną rolę w usuwaniu kolizji między normami zrekonstruowanymi z różnych przepisów prawnych. Co jednak istotne, treść art. 7 in fine k.p.a. może wreszcie włączać się w ustalanie treści zasad prawa oraz roli tych zasad w procesie wykładni w ramach wykorzystywania reguł systemowo-funkcjonalnych (tak też L. Leszczyński, w: R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, *System prawa administracyjnego. Wykładnia w prawie administracyjnym*, t. 4, Warszawa 2015, s. 335-343). W tym całym kontekście szczególną rolę odgrywa Komisja, która zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. jest organem administracji publicznej stojącym na straży interesu publicznego, w zakresie postępowań w przedmiocie wydania decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich. W toku postępowanie rozpoznawczego Komisja obowiązana jest zatem nie tylko do przywrócenia do stanu zgodnego z prawem, ale także do usunięcia skutków prawnych, niedających się pogodzić z interesem społecznym.

5.4. Jak podniosła natomiast Społeczna Rada w swojej opinii z dnia 24 lipca 2017 r. decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia _____ r., nr _____, została wydana z rażącym naruszeniem interesu społecznego. Rada zauważyła, że budynki przy ul. Siennej 29 uległy całkowitemu zniszczeniu, co potwierdzają dokumenty Okręgowego Urzędu Likwidacyjnego. Dodatkowo wskazała Rada, że brak jest w aktach sprawy dokumentów potwierdzających wprowadzenie C _____ M _____ T _____ w posiadanie nieruchomości. Jednocześnie w piśmie z dnia 8 września 1948 r. Urząd Likwidacyjny stwierdził, że nieruchomość przy ul. Siennej 29 jest majątkiem opuszczonym. Komisja zauważa, że zgodnie z art. 5 w związku z art. 6 dekretu własnością dotychczasowych właścicieli gruntów przechodzących na własność gminy m.st. Warszawy pozostały budynki, niezniszczone wskutek działań wojennych oraz uszkodzone, które według orzeczenia władzy budowlanej nadawały się do naprawy (wyrok SN z dnia 29 października 1999 r., I CKN 108/99, LexisNexis nr 389544). Budynek zniszczony, ale istniejący w dniu wejścia w życie dekretu i nadający się do naprawy był budynkiem w rozumieniu art. 5 dekretu oraz – jak stwierdził SN w wyroku z dnia 7 lipca 2004 r., I CK 108/2004, LEX nr 585666 – budynkiem uszkodzonym

w ujęciu dekretu o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny (Dz. U. z 1945 r. nr 50, poz. 281). W przedmiotowej sprawie stopień zniszczenia budynku nie pozwalał – w sposób oczywisty – na ustanowienie użytkownika wieczystego i zwrot nieruchomości budynkowej. Komisja zauważa przy tym, że w obecnym stanie prawnym interes społeczny jest szczególnie chroniony przez ustawodawcę w sprawach dekretowych. Zgodnie z art. 214a pkt 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2016 r. poz. 2147, z późn. zm., dalej: u.g.n.) organ może odmówić ustanowienia prawa użytkownika wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela gruntu w rozumieniu art. 7 ust. 1 *dekretu* niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 7 ust. 2 tego dekretu, także gdy odbudowę lub remont, dokonano ze środków publicznych, budynków, o których mowa w art. 5 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, zniszczonych w latach 1939-1945 więcej niż w 66%.

6. Podstawy wzruszenia decyzji reprivatyzacyjnej

6.1. Zgodnie art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w wyniku postępowania rozpoznawczego Komisja wydaje decyzję, w której:

- 1) utrzymuje w mocy decyzję reprivatyzacyjną albo
- 2) uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości albo części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy, albo
- 3) uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi, który wydał ostateczną decyzję reprivatyzacyjną, jeżeli decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, albo
- 4) w razie, gdy decyzja reprivatyzacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne, stwierdza wydanie tej decyzji z naruszeniem prawa i wskazuje okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić, albo
- 5) umarza postępowanie rozpoznawcze.

W myśl zaś art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4, jeżeli:

- 1) dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe;
- 2) decyzja reprivatyzacyjna została wydana w wyniku przestępstwa;

- 3) wyszły na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji reprivatyzacyjnej, nieznanie organowi, który ją wydał;
- 4) decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;
- 5) stroną postępowania o wydanie decyzji reprivatyzacyjnej była osoba, która nie była osobą uprawnioną w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu, lub przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej było rażąco sprzeczne z interesem społecznym, w szczególności jeżeli nastąpiło w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej;
- 6) wydanie decyzji reprivatyzacyjnej doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym lub skutków sprzecznych z celem, dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste, w szczególności do zastosowania uprzywilejowania lub w sposób istotnie utrudniający korzystanie z lokalu w nieruchomości warszawskiej groźby bezprawnej, przemocy wobec osoby lub przemocy innego rodzaju w stosunku do osoby zajmującej ten lokal;
- 7) decyzja reprivatyzacyjna została wydana pomimo przyznania, na podstawie przepisów odrębnych, świadczenia w związku z przejściem własności nieruchomości;
- 8) decyzja reprivatyzacyjna dotyczy osoby prawnej powstałej przed dniem 1 września 1939 r., której akcje lub udziały objęto w sposób niezgodny z prawem.

6.2. Według Komisji, w sprawie zostały zrealizowane przesłanki z art. 30 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Jak stwierdzono powyżej, Prezydent m. st. Warszawy w sposób rażący naruszył przepisy prawa procesowego, wydał decyzję bez podstawy prawnej, w tym także przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej było rażąco sprzeczne z interesem społecznym. Z tego powodu Komisja uznała, że decyzja reprivatyzacyjna podlega uchyleniu. Należy przy tym wyjaśnić, że dla wzruszenia decyzji reprivatyzacyjnej wystarczające było stwierdzenie tylko jednej przesłanki uregulowanej w art. 30 ust. 1 powołanej ustawy. W niniejszej sprawie za uchyleniem weryfikowanej decyzji przemawiało jednak więcej powodów, co zostało wykazane powyżej.

7. Skutki prawne wywołane przez decyzję reprivatyzacyjną

7.1. Zdaniem Komisji, weryfikowana decyzja nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., w myśl którego należy

przez nieodwracalne skutki prawne 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. Komisja ustaliła, że po przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w dniu 21 listopada 2016 r. na mocy umowy nr _____ własność nieruchomości warszawskiej, oznaczonej jako działka _____ i _____ z obręb _____, przeszła na rzecz E _____ i F _____ Si _____. Komisja z urzędu wskazuje, że zgodnie z informacją odpowiadającą odpisowi aktualnemu prezesem zarządu rzeczony spółki jest M _____ j A _____ M _____ (okoliczność bezsporna). Takie powiązanie osobowe pozwala na przyjęcie, że mimo zbycia nieruchomości w rzeczywistości nie zmienił się podmiot faktycznie władający nieruchomością. Władztwo nad nieruchomością nadal realizował M _____ A _____ M _____ i _____, choć z punktu formalnego przestał być właścicielem rzeczony gruntu.

7.2. 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, s. 69). 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, s. 26). W myśl natomiast art. 6 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2017 r. poz. 1007, z późn. zm.) rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych nie chroni rozporządzeń nieodpłatnych albo dokonanych na rzecz nabywcy działającego w złej wierze. W złej wierze jest ten, kto wie, że treść księgi wieczystej jest niezgodna z rzeczywistym stanem prawnym, albo ten, kto z łatwością mógł się o tym dowiedzieć. W doktrynie wskazuje się, że oceny, czy nabywca mógł się z łatwością dowiedzieć o niezgodności treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, należy dokonywać z uwzględnieniem obiektywnej miary staranności, poziomu orientacji w dziedzinie przepisów prawnych, zasad doświadczenia życiowego i domniemania dobrej wiary z art. 7 k.c. (por. E. Bałan-Gonciarz, H. Ciepla. Art. 6. W: *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Komentarz po nowelizacji prawa hipotecznego. Wzory wniosków o wpis. Wzory wpisów do księgi wieczystej*. LEX, 2011).

7.3. W toku postępowania rozpoznawczego Komisja ustaliła natomiast, że E P S – działająca przez M A M – wiedziała lub mogła wiedzieć o stanie prawnym nieruchomości. Komisji z urzędu znany jest fakt, że E P S „zajmuje się działalnością związaną z nieruchomościami. W toku postępowania M A M był reprezentowany przez adw. A M. Z czynności podejmowanych przez adw. A M wynika, że poszukiwał on spadkobierców po R C, w tym jego żonę – H O która miała przeżyć II wojnę światową (vide pisma A. Mu z dnia 19 marca 2010 r. do H O, z dnia 15 marca 2010 r. do archiwum Urzędu Stanu Cywilnego Miasta Stołecznego Warszawy, z dnia 24 marca 2010 r. do Żydowskiego Instytutu Historycznego, w którym wskazano na osobę „(...) H O która przeżyła II Wojnę Światową”). M A i M był zatem świadomy, że istnieje ryzyko, iż krąg stron postępowania dekretowego mógł zostać ustalony wadliwie.

Nie można także pomijać faktu, że przeniesienie prawa własności nastąpiło po wejściu w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy - Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2016 r. poz. 1271), która wprowadziła prawo pierwokupu dla Miasta Stołecznego Warszawy lub Skarbu Państwa oraz podstawy odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego. Ponadto w momencie przeniesienia własności nieruchomości na rzecz E P S M A M z pewnością posiadał wiedzę na temat prac nad projektem ustawy erygującej Komisję do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Prace nad tym projektem trwały w Ministerstwie Sprawiedliwości w październiku 2016 r., o czym donosiły środki masowego przekazu (vide np.: <http://wyborcza.pl/7,75398,20851725,pis-zapowiada-komisje-weryfikacyjna-w-sprawie-reprivatyzacji.html>). W listopadzie 2016 r. projekt ustawy był analizowany przez Radę Ministrów, po czym został skierowany do prac parlamentarnych (vide <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12292305/katalog/12392361#12392361>). Wobec powyższego istnieją podstawy do przyjęcia, że zawierając w dniu 21 listopada 2016 r. umowę przeniesienia własności przedmiotowej nieruchomości na rzecz E P S w Warszawie – w obliczu możliwości wyeliminowania przedmiotowej decyzji reprivatyzacyjnej Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r. oraz decyzji ją zmieniającej z dnia r. – M A M i podejmował świadome działania w celu wywołania nieodwracalnych skutków prawnych w stanie prawnym nieruchomości przy dawnej ul. Siennej 29. W ocenie Komisji, w odniesieniu do tej

nieruchomości skutki takie nie nastąpiły, gdyż E P Si – reprezentowana przez M& A i M: – działała w złej wierze, nabywając w dniu 21 listopada 2016 r. wskazaną nieruchomość warszawską.

W myśl art. 355 § 2 k.c. należyta staranność dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej określa się przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności. W takich okolicznościach, w ocenie Komisji, nie istnieją uzasadnione podstawy, aby stwierdzić, że spółka mogła być nie świadoma stanu prawnego nieruchomości. Ustalenia poczynione przez Komisją potwierdzają bowiem, że postępowanie dekretowe było prowadzone tendencyjnie i z pogwałceniem podstawowych standardów prawnych. Głównym celem działań podejmowanych przez N A M było zrealizowanie jego zamierzenia inwestycyjnego.

Zgodnie z treścią art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., ostateczna decyzja, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2 i 3, stanowi podstawę wykreślenia w księdze wieczystej wpisu dokonanego na podstawie uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej lub na podstawie aktu notarialnego sporządzonego z uwzględnieniem uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej oraz wpisania jako właściciela m.st. Warszawy. Przepisu art. 10 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece nie stosuje się. Jak wynika z powyższej regulacji oraz wskazanych okoliczności faktycznych, istnieje możliwość, że niniejsza decyzja będzie mogła stanowić w przyszłości podstawę do wykreślenia w księdze wieczystej ujawnionych tam praw własności, bowiem istnieje prawdopodobieństwo, że nabywca – E Pi S – działała w złej wierze.

8. Rozpoznanie sprawy z wniosku Macieja Antoniego Marcinkowskiego

8.1. W ocenie Komisji, postępowanie z wniosku M A) M (reprezentowanego przez adw. A i M) z dnia 20 lutego 2012 r. o zmianę decyzji z dnia r., nr było bezprzedmiotowe. Wynika to w głównej mierze z faktu, że niemożliwe było przeniesienie uprawnienia ze strony postępowania dekretowego na osobę trzecią. Na byt weryfikowanej decyzji ma także wpływ okoliczność, że Komisja – w ramach swoich uprawnień ustawowych – uchyliła decyzję zmienianą. W takich realiach rozpoznawanej sprawy wniosek M i A M) nie może zostać rozpoznany merytorycznie przez właściwy organ.

8.2. Zgodnie z art. 105 § 1 k.p.a. gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o

umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części. W doktrynie wyjaśnia się, że bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego, o której stanowi się w art. 105 § 1 k.p.a., oznacza, że brak jest któregoś z elementów materialnego stosunku prawnego, a wobec tego nie można wydać decyzji załatwiającej sprawę przez rozstrzygnięcie jej co do istoty. Przesłanka umorzenia postępowania może istnieć jeszcze przed wszczęciem postępowania, co zostanie ujawnione dopiero w toczącym się postępowaniu, a może ona powstać także w czasie trwania postępowania, a więc w sprawie już zawisłej przed organem administracyjnym. Przesłanka umorzenia postępowania może wystąpić w postępowaniu trybu zwykłego w I lub w II instancji albo też w postępowaniach prowadzonych w trybach nadzwyczajnych. Przesłanki umorzenia postępowania trzeba przy tym oceniać w odniesieniu do przedmiotu postępowania w trybie zwykłym, w którym rozstrzyga się o prawach lub obowiązkach stron w obu instancjach, a w trybach nadzwyczajnych z ich dopuszczalności.

Bezprzedmiotowość postępowania wynikać będzie z kilku różnych przyczyn, które można podzielić na podmiotowe oraz przedmiotowe. Przyczyny te mogą powstać na skutek faktów naturalnych lub na skutek zdarzeń prawnych, chodzić będzie o śmierć osoby fizycznej lub o utratę przez nią zdolności do nabycia uprawnień o charakterze osobistym, ustanie bytu prawnego osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej, zmianę tytułu własności rzeczy, jej zniszczenie, o zniesienie danej kategorii uprawnień lub obowiązków, uchylenie podstaw prawnych do działania administracji publicznej w formach władczych w określonych sprawach, czy też niedopuszczalność wzruszenia decyzji w trybach nadzwyczajnych wynikająca z przepisów odrębnych (np. na żądanie strony w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów) albo z oceny prawnej orzeczenia sądu administracyjnego (B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Wyd. 15, Warszawa 2017, Legalis).

8.3. W ocenie Komisji, brak podstaw do uwzględnienia żądania z uwagi na ograniczony zakres zastosowania art. 155 k.p.a. uzasadnia umorzenie postępowania. Brak jest bowiem podstawy prawnej do uwzględnienia żądania osoby wnoszącej podanie. Wszczęcie postępowania uniemożliwia przy tym zastosowanie regulacji art. 61a k.p.a. (odmowa wszczęcia postępowania). Przepis ten może być zastosowany jedynie we wstępnej fazie postępowania administracyjnego. Oprócz tego decyzją z dnia . . . r., sygn. akt R . . . 7, Komisja wzruszyła decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia . . . ! r., nr . . . , co skutkuje na obecnym etapie brakiem decyzji podlegającej zmianie w trybie art. 155 k.p.a. Nie istnieje zatem przedmiot orzekania. Z tych względów Komisja umorzyła postępowanie w sprawie wniosku M: . . . A . . . M . . .

8.4. Komisja pragnie przy tym wyjaśnić, że regulacja art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. ma charakter autonomiczny i nie może być utożsamiana z kompetencjami organu odwoławczego z art. 138 § 1 k.p.a. Komisja nie jest bowiem organem odwoławczym od decyzji wydawanych przez Prezydenta m.st. Warszawy. *Ratio legis* ustawy z dnia 9 marca 2017 r. było zaś wyposażenie Komisję w takie kompetencje, które pozwolą na ostateczne zakończenie postępowania przez Komisję. Należy zauważyć, że przedmiotem nadzwyczajnych trybów postępowania jest zasadniczo przeprowadzenie weryfikacji decyzji administracyjnej wydanej w postępowaniu. W przypadku postępowania rozpoznawczego Komisja sama ustala stan faktyczny na podstawie zebranych przez siebie dowodów i podejmuje rozstrzygnięcia o charakterze kasacyjno-reformatoryjnym. Komisja może także podejmować rozstrzygnięcia wobec nieostatecznych decyzji reprivatyzacyjnych, co zasadniczo jest niemożliwe w przypadku trybów nadzwyczajnych.

Na szerokie kompetencje Komisji wskazywano również w projekcie ustawy z dnia 9 marca 2017 r., wedle którego: „Katalog rozstrzygnięć podejmowanych przez Komisję został ukształtowany przy uwzględnieniu rodzajów rozstrzygnięć już obecnie przewidzianych w systemie prawa jako rozstrzygnięcia podejmowane w wyniku przeprowadzenia postępowania odwoławczego (art. 138 K.p.a.), wznowienia postępowania (art. 151 K.p.a.) oraz postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 K.p.a.). Odpowiada on charakterowi postępowania rozpoznawczego prowadzonego przez Komisję jako postępowania stanowiącego szczególnie tryb kontroli zgodności decyzji z prawem, mogącego prowadzić do uchylecia lub zmiany decyzji, co przewiduje art. 163 K.p.a.” (druk sejmowy nr 1056, Sejm VIII kadencji).

Za taką wykładnią przemawia również treść art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., który nakazuje Komisji uchylić decyzję reprivatyzacyjną w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi, który wydał ostateczną decyzję reprivatyzacyjną, jeżeli decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. W świetle tego przepisu Komisja może jedynie uchylić i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia, o ile pozostał do wyjaśnienia istotny zakres stanu faktycznego. W rozpoznawanej sprawie wszystkie okoliczności zostały jednak wyjaśnione. Nie ma zatem podstawy, aby Komisja przekazała sprawę Prezydentowi m.st. Warszawy. Takie działanie byłoby niecelowe i niezgodne z zasadą szybkości postępowania wyrażoną w art. 12 § 1 k.p.a., w myśl którego organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Komisja zauważa także, że w art.

29 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. ustawodawca upoważnił Komisję do orzekania co do istoty sprawy. W ocenie Komisji, takie sformułowanie rzeczzonego przepisu nie oznacza, że możliwe jest wydanie jedynie decyzji merytorycznej, ale także wydanie decyzji o charakterze formalnym. Istotą niniejszej sprawy był wniosek osoby trzeciej o zmianę decyzji w trybie art. 155 k.p.a. Komisja obowiązana była ustosunkować się zatem do tego wniosku i w tym zakresie orzec.

9. Strony postępowania rozpoznawczego

9.1. Jako strony postępowania przyjęto beneficjentów decyzji – Y i E i Dę R T wnioskodawcę – M; A M, a także Miasto Stołeczne Warszawa – reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy. Komisja wyjaśnia, że postępowanie rozpoznawcze ma odrębny przedmiot od postępowania dekretowego.

9.2. W ocenie Komisji, Miasto Stołeczne Warszawa ma interes prawny w niniejszym postępowaniu rozpoznawczym. Należy wskazać, że zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja jest ze względu na swoje kompetencje, skład oraz właściwość rzeczową organem szczególnym w hierarchii organów administracji publicznej. Postępowanie przed Komisją reguluje ustawa z dnia 9 marca 2017 r., a jedynie w sprawach nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a., z wyłączeniem art. 31 ww. ustawy (art. 38 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.).

9.3. Prezydent m.st. Warszawy jest organem wykonawczym miasta - wykonuje należące do jego kompetencji gminne i powiatowe zadania własne, zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, w tym zadania wynikające ze stołecznego charakteru Miasta Stołecznego Warszawy oraz zadania wynikające z porozumień zawartych z jednostkami samorządu terytorialnego. Prezydent wykonuje funkcje określone w przepisach prawa dla starosty oraz zarządu powiatu, ze względu na fakt, iż Miasto Stołeczne Warszawa jest gminą mającą status miasta na prawach powiatu.

9.4. W przedmiotowej sprawie organ w osobie Prezydenta m.st. Warszawy wydał weryfikowaną decyzję. Nieruchomość, której dotyczyła ww. decyzja była własnością Miasta Stołecznego Warszawy. Rzeczą oczywistą jest zatem, że Prezydent m.st. Warszawy, jako organ reprezentujący Miasto Stołeczne Warszawa, jest w postępowaniu przed Komisją stroną postępowania. Właściciel nieruchomości jest bowiem stroną w każdym postępowaniu administracyjnym dotyczącym jego nieruchomości (*vide* uchwała Naczelnego Sądu

Administracyjnego składu 5 sędziów z dnia 9 października 2000r., OPK 14/00, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Jak wskazał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 28 października 2016, I SA/Wa 724/15, CBOSA: „Interes prawny w postępowaniu, którego przedmiotem jest ustanowienie w stosunku do nieruchomości w trybie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. użytkowania wieczystego gruntu mają byli właściciele nieruchomości dekretowej i ich następcy prawni - których legitymacja procesowa wywodzi się z art. 7 ust. 1 dekretu, a także każdy inny podmiot, który w dacie wydawania orzeczenia legitymował się tytułem prawnorzeczowym do nieruchomości objętej postępowaniem”. Należy bowiem odróżnić sytuacje, gdy ustawa powierza organowi jednostki samorządu terytorialnego rolę organu administracji publicznej, który w danym postępowaniu administracyjnym wydaje decyzje. Jednostka ta nie staje się wówczas stroną tego postępowania nawet wtedy, gdy decyzja wywołuje określone skutki cywilnoprawne dla niej jako właściciela (*vide* uchwała NSA z dnia 9 października 2000 r., OPK 14/00, ONSA 2001, nr 1, poz. 17; wyrok NSA z dnia 19 października 2006 r., I OSK 1356/05; wyrok NSA z dnia 18 lipca 2007 r., I OSK 1211/06, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Inaczej wygląda stan prawny, gdy organ działa jako właściciel gruntu na podstawie przepisu szczególnego.

Powierzenie organowi jednostki samorządu terytorialnego kompetencji władczej do orzekania w sprawie wyłącza możliwość dochodzenia przez tę jednostkę w tej samej sprawie interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego czy sądownoadministracyjnego, co nie jest przez Komisję kwestionowane (*vide* uchwała NSA z dnia 19 maja 2003 r., OPS 1/03, ONSA 2003, nr 4, poz. 115, z glosami krytycznymi: T. Wosia, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 12, s. 70-79, i J. Antkowiaka, OSP 2004, nr 4, poz. 48; wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2011 r., II OSK 617/11; wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2014 r., I OSK 820/13; wyrok NSA z dnia 16 lutego 2005 r., OSK 1017/04; wyrok TK z dnia 29 października 2009 r., K 32/08, OTK ZU, seria A, 2009, nr 9, poz. 139). Jednoznaczne jest przy tym, że Prezydent m.st. Warszawy, wydając decyzję reprzywatyzacyjną, nie miał możliwości zaskarżenia ww. decyzji własnej działając w imieniu Miasta Stołecznego Warszawy (właściciela działki, której dotyczy sprawa). Ponadto, Prezydent m.st. Warszawy nie jest legitymowany do wszczęcia postępowania w zakresie stwierdzenia nieważności w przedmiocie własnej decyzji lub decyzji wydanej na skutek odwołania od niej (*vide* uchwała NSA z dnia 9 października 2000 r., OPK 14/00, ONSA 2001, nr 1, poz. 17). Przedstawione stanowisko znajduje potwierdzenie w licznych orzeczeniach sądów administracyjnych oraz poglądach doktryny (zob. np. M. Szewczyk, Podmiotowość prawna gminy, RPEiS 1993, nr 3, s. 35 i n.; W. Chróścielewski, Glosa do wyroku SN z dnia 7 czerwca 2001 r., III RN 104/00, OSP 2002, nr 10, s. 516-519;

przeгляд stanowisk: G. Kubalski, *Wójt jako organ orzekający w postępowaniu dotyczącym interesu prawnego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2008 nr 1-2, s. 72-95).

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

9.6. W rozpoznawanej sprawie reguła ta nie ma zastosowania. W ocenie Komisji, Prezydent m.st. Warszawy występował w charakterze organu administracyjnego wyłącznie na etapie postępowanie zwyczajnego, wydając decyzję reprivatyzacyjną, natomiast na etapie postępowania przed Komisją uzyskał status strony, jako organu reprezentującego Miasto Stołeczne Warszawa – byłego właściciela nieruchomości gruntowej.

Komisja działa na podstawie przepisu szczególnego, jakim jest ustawa z dnia 9 marca 2017 r. Komisja posiada uprawnienia do inicjowania postępowań i do wydawania rozstrzygnięć dotyczących decyzji ostatecznych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 maja 2015 r. w sprawie o sygn. akt I OSK 2188/13, ([publ: http://orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)), wyraźnie stwierdził, że jednostka samorządu terytorialnego może być stroną postępowania nadzwyczajnego prowadzonego przez organ wyższego stopnia w przedmiocie decyzji ostatecznej organu tej jednostki, jeżeli postępowanie to dotyczy jej interesu prawnego. Postępowanie przed Komisją dotyczy decyzji ostatecznych i jest postępowaniem o szczególnym charakterze, nie powiela jednak kompetencji organów nadzoru z uwagi na całkowicie odmienne zasady i podstawy działania Komisji.

9.7. Uprawnienia właścicielskie, które miało Miasto Stołeczne Warszawy, decydują zatem o interesie prawnym do udziału w postępowaniu przed Komisją. W myśl natomiast art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., ostateczna decyzja, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2 i 3, stanowi podstawę wykreślenia w księdze wieczystej wpisu dokonanego na podstawie uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej lub na podstawie aktu notarialnego sporządzonego z uwzględnieniem uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej oraz wpisania jako właściciela m.st. Warszawy.

Pogląd powyższy znajduje swój wyraz w art. 165 Konstytucji RP, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną i przysługują im prawo własności oraz inne prawa majątkowe. Przy tym samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Ochrona prawa własności jednostki samorządu

terytorialnego byłaby niepełna, gdyby jednostka ta nie mogła brać udziału jako strona w postępowaniu administracyjnym prowadzonym w trybie szczególnym, w sytuacji, gdy postępowanie to dotyczy nieruchomości, których jest właścicielem. Przyjęcie interesu prawnego po stronie Miasta Stołecznego Warszawy realizuje przy tym zasadę praworządności działania organów administracji, a zatem realizacji dyspozycji art. 7 Konstytucji RP oraz art. 6 i 7 k.p.a., gdyż w postępowaniu przed Komisją biorą wówczas udział strony o zasadniczo przeciwstawnych interesach, de facto monitorując działanie Komisji.

10. Wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego

10.1. Odnosząc się do wniosku pełnomocnika Prezydenta m.st. Warszawy o podejmowanie jedynie czynności niecierpiących zwłoki Komisja wskazuje, że regulacja ustawy z dnia 9 marca 2017 r. jest w tym zakresie jednoznaczna. Według art. 26 ust. 1 powołanej ustawy w razie powzięcia przez Komisję informacji o toczącym się przed organem administracji, sądem administracyjnym, sądem powszechnym lub Sądem Najwyższym postępowaniu dotyczącym decyzji reprivatyzacyjnej albo postępowaniu o zapłatę odszkodowania lub wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości, toczącym się na skutek wydania decyzji reprivatyzacyjnej, Komisja zawiadamia organ lub sąd o wszczęciu postępowania rozpoznawczego. Postępowanie toczące się przed organem lub sądem podlega zawieszeniu. Wskazany przepis jednoznacznie określa stosunek postępowania rozpoznawczego do postępowania nadzwyczajnego prowadzonego przez Prezydenta m.st. Warszawy. Postępowanie rozpoznawcze przed Komisją ma prymat wobec trybów nadzwyczajnych. Nie istnieją zatem żadne podstawy, aby Komisja powstrzymywała się od podejmowania czynności w ramach prowadzonego przez siebie postępowania rozpoznawczego.

10.2. W zakresie samego wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem m.st. Warszawy a Komisją należy zauważyć, że przedmiot postępowania rozpoznawczego różni się znacznie od przedmiotu postępowania uruchomionego w trybach nadzwyczajnych (art. 145-163 k.p.a.). Kompetencja Komisji względem decyzji reprivatyzacyjnej została uregulowana w art. 29 oraz art. 30 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Podstawy weryfikacji decyzji reprivatyzacyjnej przez Komisję są jednak szersze od przesłanek pozytywnych trybów nadzwyczajnych uregulowanych w k.p.a. Postępowanie rozpoznawcze Komisji ma charakter nadzorczy i jest postępowaniem prowadzonym w trybie nadzwyczajnym. W uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 9 marca 2017 r. wskazano

bowiem, że: „Pierwsze cztery przesłanki są tożsame z podstawami wznowienia postępowania oraz stwierdzenia nieważności decyzji, określonymi odpowiednio w art. 145 § 1 pkt 1, 2 i 5 oraz art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. W postępowaniu przed Komisją możliwe jest zatem dokonanie kontroli prawidłowości decyzji pod kątem niektórych okoliczności, które mogłyby stanowić również podstawę wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji, z tym że – na co wskazano już w części uzasadnienia wskazującej na potrzebę wprowadzenia odrębnego trybu postępowania – bez ograniczeń o charakterze czasowym i związanych z autokontrolą organów, które dotyczą tych trybów” (druk sejmowy nr 1056, Sejm VIII kadencji).

Dodatkowo trzeba wskazać, że Komisja nie jest organem wyższego stopnia względem Prezydenta m.st. Warszawy w rozumieniu art. 17 pkt 1 k.p.a. Oprócz tego, jak już wcześniej wykazano, Prezydent m.st. Warszawy działa w niniejszym postępowaniu jako strona w rozumieniu art. 28 k.p.a. Regulacje przepisów, na których działa Komisja, jednoznacznie wskazują, że nie istnieje spór kompetencyjny w niniejszej sprawie.

10.3. Należy zwrócić uwagę na pogląd wyrażony już w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej i Administracyjnej Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 1984 r., sygn. akt III AZP 8/83 (publ. OSNCP 1985 z. 10 poz. 143), zgodnie z którym decyzja organu administracji państwowej uchylająca albo zmieniająca ostateczną decyzję innego organu administracji publicznej albo stwierdzająca jej jest decyzją wydaną w pierwszej instancji. Oznacza to, że postępowanie prowadzone w trybie nadzwyczajnym jest odrębne od postępowania zwykłego (instancyjnego), co prowadzi do nader istotnych stwierdzeń, a mianowicie, że jest ona wydana w toku nowego postępowania, dla którego podstawę prawną stanowią odrębne przepisy. Innymi słowy, jest to decyzja w nowej sprawie. Stanowisko to potwierdził SN w uchwale składu 7 sędziów z 14 czerwca 1991 r., sygn. akt III AZP 2/91 (publ.: OSN 1992 z. 1, poz. 3) i jest ono niekwestionowane w aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. choćby wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 2301/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

10.4. W ocenie Komisji, wnioszek Prezydenta m.st. Warszawy stanowi czynność pozorną, mającą na celu niezasadne przedłużenie terminu załatwienia sprawy przez Komisję. Jak wynika z orzecznictwa sądowego, przez czynności pozorne należy rozumieć czynności wskazujące jedynie formalnie na działanie organu, czyli czynności zbędne co do istoty sprawy (zob. wyroki NSA: z dnia 5 maja 2015 r., sygn. akt I FSK 97/14; z 26 października 2012 r., II OSK 1956/12, z dnia 20 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 1680/14; wyrok WSA w Opolu z dnia 24 października 2013 r. sygn. akt II SAB/Op 59/13; wszystkie dostępne na:

<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Przy czym w orzecznictwie sądowym istnieje zgoda, że takie czynności należy uznać za nieskuteczne, gdyż nie zmierzają do merytorycznego załatwienia sprawy (tak wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 4 listopada 2014 r., II SAB/Rz 67/14, dostępny na: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W efekcie nie można uznać, że w sprawie mógłby mieć zastosowanie art. 23 k.p.a., według którego do czasu rozstrzygnięcia sporu o właściwość organ administracji publicznej, na którego obszarze wynikła sprawa, podejmuje tylko czynności niecierpiące zwłoki ze względu na interes społeczny lub słuszny interes obywateli i zawiadamia o tym organ właściwy do rozstrzygnięcia sporu. Jak wykazano wcześniej, spór kompetencyjny nie wystąpił. Czynność Prezydenta m.st. Warszawy ma charakter pozorny.

Komisja zauważa także, że zgodnie z art. 35 § 1 w zw. z art. 12 k.p.a. wszystkie organy administracji publicznej, w tym także Komisja, obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Oczekiwanie przez Komisję na rozpatrzenie bezzasadnego wniosku Prezydenta m.st. Warszawy niewątpliwie skutkowałoby przewlekłością postępowania rozpoznawczego, co narusza prawo jednostki do załatwienia jej sprawy w możliwie najkrótszym terminie.

11. Wnioski stron postępowania

11.1. Odnosząc się do wniosków stron złożonych na rozprawie, Komisja wskazuje, że zostały one rozpatrzone postanowieniem z dnia 1 sierpnia 2017 r. Podstawą odmowy był art. 78 § 1 k.p.a., w myśl którego żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy. Zgodnie z § 2 tego artykułu, organ administracji publicznej może nie uwzględnić żądania, które nie zostało zgłoszone w toku przeprowadzania dowodów lub w czasie rozprawy, jeżeli żądanie to dotyczy okoliczności już stwierdzonych innymi dowodami, chyba że mają one znaczenie dla sprawy. Jak zauważa się w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, organy administracji mają obowiązek podejmować czynności niezbędne do wyjaśniania sprawy, nie zaś wszystkie czynności, których przeprowadzenie postuluje strona postępowania. To, czy dany dowód zostanie przeprowadzony, zależy od przydatności tego dowodu dla wyjaśnienia okoliczności sprawy, co do których organ ma wątpliwości (*vide* wyrok NSA z dnia 29 marca 2017 r. II OSK 1936/15, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

11.2. Odnosząc się do wniosków dowodowych strony – E P t S oraz M i A Ma zawartych w piśmie z dnia 1 sierpnia 2017 r. Komisja zauważa, że nie dotyczą okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy.

Podstawą materialnoprawną orzekania przez Komisję jest art. 30 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Strona w żaden sposób nie powiązała swoich wniosków dowodowych z przesłankami wzruszenia decyzji reprivatyzacyjnej. W piśmiennictwie przyjmuje się, że ocena, czy przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy, należy do uznania organu, który jest jednakże związany w tej mierze przepisami prawa materialnego stanowiącymi podstawę rozstrzygnięcia (por. B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 1996, s. 371). Trafnie podkreśla E. Iserzon (*Komentarz*, 1970, s. 164), że omawiane uprawnienie strony "podlega jednak pewnym ograniczeniom ze względów praktycznych, tj. ze względu na celowość i szybkość postępowania; tak więc nie podlegają przeprowadzeniu: a) dowód zgłoszony przez stronę na okoliczność nie mającą znaczenia dla sprawy i b) zgłoszony przez stronę dowód na okoliczność już dostatecznie wyjaśnioną innymi dowodami, jeżeli strona zgłosiła go po zakończeniu stadium postępowania dowodowego". Organ może nie uwzględnić żądania przeprowadzenia dowodu, jeżeli ma to na celu przewleczenie sprawy (wyrok NSA w Gdańsku z dnia 2 października 1998 r., I SA/Gd 1863/96, LEX nr 37600).

11.3. Zdaniem Komisji, zgromadzony w rozpatrywanej sprawie materiał dowodowy był wystarczający do wydania rozstrzygnięcia i nie wymagał uzupełnienia o wnioskowane przez strony dowody.

11.4. W zakresie zarzutów do opinii biegłego Komisja zauważa, że w sprawie nie były przeprowadzane oględziny przedmiotowej nieruchomości. Do wydania opinii wystarczające były dokumenty w postaci planu zagospodarowania przestrzennego, numerów ksiąg wieczystych działek, kopie decyzji reprivatyzacyjnych, wypisy i wyrisy z ewidencji gruntów. Ponadto Komisja wskazuje, że zgodnie z art. 156 ust. 1a u.g.n. organ administracji publicznej, który zlecił rzeczoznawcy majątkowemu sporządzenie operatu szacunkowego, jest obowiązany umożliwić osobie, której interesu prawnego dotyczy jego treść, przeglądanie tego operatu oraz sporządzanie z niego notatek i odpisów. Osoba ta może żądać uwierzytelnienia sporządzonych przez siebie odpisów z operatu szacunkowego lub wydania jej z operatu szacunkowego uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem tej osoby. Ocenę prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego – według art. 157 ust. 1 u.g.n. – dokonuje organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych w terminie nie dłuższym niż 2 miesiące od dnia zawarcia umowy o dokonanie tej oceny, mając na względzie następujące zasady: 1) organizacja zawodowa wyznacza zespół oceniający w składzie co najmniej 2 rzeczoznawców majątkowych; 2) w ocenie nie mogą brać udziału rzeczoznawcy majątkowi, wobec których zachodzą przesłanki wymienione w art. 24 Kodeksu postępowania

administracyjnego lub inne przesłanki, które mogą budzić uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności.

12. Konkluzja

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. oraz art. 105 § 1 k.p.a., orzeczono, jak na wstępie.

Przewodniczący Komisji

Patryk Jaki

Pouczenie:

1. Zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a. w zw. z art. 36 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. od decyzji wydanej przez Komisję do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa w pierwszej instancji nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu (Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa) z **wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy** w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji.
2. Złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie jest jednak obowiązkowe. Strona może bowiem wnieść **skargę** do sądu administracyjnego na tę decyzję bez skorzystania z prawa zwrócenia się do organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 52 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm., dalej: p.p.s.a.). W takim przypadku skargę wnosi się (w dwóch egzemplarzach – art. 47 p.p.s.a.) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 53 § 1 p.p.s.a.).
3. Skargę wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi (art. 54 § 1 p.p.s.a.) na adres: Komisja do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa.
4. Wpis od skargi do sądu administracyjnego ma charakter stały i wynosi 200 (dwieście) zł zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 221 poz. 2193, z późn. zm.).
5. W myśl zaś art. 243 § 1 p.p.s.a. stronie może być przyznane – na jej wniosek – prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych. Wniosek o przyznanie prawa pomocy powinien zawierać oświadczenie strony obejmujące dokładne dane o stanie majątkowym i dochodach, a jeżeli wniosek składa osoba fizyczna, ponadto dokładne dane o stanie rodzinnym oraz oświadczenie strony o niezatrudnieniu lub niepozostawaniu w innym stosunku prawnym z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym. Wniosek składa się na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru (art. 252 § 1 i § 2 p.p.s.a.). Zgodnie zaś z art. 244 § 1 p.p.s.a. prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.

6. Zgodnie z art. 49 § 1 k.p.a., w przypadku zawiadomienia o decyzji przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania, zawiadomienie bądź doręczenie uważa się za dokonane po upływie **czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia**. W myśl zaś art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. strony mogą być zawiadamiane o wszczęciu postępowania, decyzjach i innych czynnościach Komisji poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Zawiadomienie albo doręczenie uważa się za dokonane po upływie 14 dni od dnia publicznego ogłoszenia.

7. Komisja przekazuje niniejszą decyzję wymienionym w rozdzielniku podmiotom jedynie do wiadomości, ponieważ doręczenie tej decyzji – również w odniesieniu do tych podmiotów – następuje na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 49 § 1 k.p.a.

Otrzymują:

1. Strony postępowania i podmioty na prawach strony – poprzez obwieszczenie, zgodnie z art. 49 k.p.a., w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Sprawiedliwości.

Do wiadomości:

2. **B T**, **D: R i Tu i i Y**
El reprezentowani przez pełnomocnika adw. A K, adres do doręczeń: C

3. **M A i M**, reprezentowany przez pełnomocnika
r.pr. R R, adres do doręczeń: I a

4. **E P t Si i**, reprezentowana przez pełnomocnika
r.pr. R R, adres do doręczeń:
P

5. **Miasto Stołeczne Warszawa – Prezydent m.st. Warszawy Hanna Gronkiewicz-Waltz**, reprezentowane przez pełnomocnika adw.
El B, adres do doręczeń: I
F
C

6. **Skarb Państwa** reprezentowany przez Prezydenta m. st. Warszawy Hannę Gronkiewicz-Waltz.
