



Warszawa, dnia 14 grudnia 2022 r.

Sygn. akt. KR II R 69/22

DPA-II.9130.20.2022

DECYZJA Nr KR II R 69/22

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Sebastian Kaleta

Członkowie Komisji: Paweł Lisiecki, Wiktor Klimiuk, Robert Kropiwnicki, Jan Mosiński, Bartłomiej Opaliński, Adam Zieliński,

po rozpoznaniu w dniu 14 grudnia 2022 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy, w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 7 czerwca 2016 r. nr 196/GK/DW/2016, ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego do zabudowanego gruntu o pow. 4... m², położonego w Warszawie przy ul. Chełmskiej 20, oznaczonego w ewidencji gruntów jako działka nr ... z obrębu ..., uregulowanego w księdze wieczystej nr W .../...

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, Prokuratora Regionalnego w Warszawie,

K... E... R..., A..., E... K... M..., K..., P...

E..., K... K... A... K..., M... S..., K..., J... T...

K..., K... B... L... Ż... J... S... R... G... T... R...

M..., J... N... M... N... E... J..., następców

prawnych S... O... A... S... C... M... B..., Z...

W... K..., R... M... K..., T... P... Ś... K...

N... M... J... B... I... L... E... M... S... A...

T... S... B... S... R... J... R... S...

następców prawnych M... S... R... T... L... A... E... M...

I... B... Ł... W... K... C... d... z...

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych, dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2021 r. poz. 795 z późn. zm.; dalej: ustawa) w związku z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 oraz 2185 z późn. zm., dalej: k.p.a.), w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.,

orzeka:

stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 7 czerwca 2016 r. nr 196/GK/DW/2016 w całości.

UZASADNIENIE

1. Postępowanie rozpoznawcze prowadzone przed Komisją

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających, Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja) na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2021 r. poz. 795, dalej: ustawa), postanowieniem z 5 października 2022 r., wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 7 czerwca 2016 r. nr 196/GK/DW/2016.

Również 5 października 2022 r., Komisja postanowiła o zawiadomieniu właściwych organów administracji oraz sądów o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego oraz zwróciła się do Społecznej Rady z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiotowej sprawie.

W dniu 20 października 2022 r. zawiadomiono strony postępowania o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego poprzez odpowiednie ogłoszenie zamieszczone na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości.

W dniu 28 listopada 2022 r. doręczono Społecznej Radzie odpis postanowienia z dnia 5 października 2022 r., w przedmiocie zwrócenie się o opinię.

Zawiadomieniem z 25 listopada 2022 r. Komisja na podstawie art. 10 § 1 k.p.a. w zw. z art. 38 ust. 1 oraz art. 16 ust. 3 i 4 ustawy zawiadomiła, poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości,

o zakończeniu postępowania dowodowego oraz możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Zawiadomienie zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w 28 listopada 2022 r.

Stanowisko w sprawie wyraziła Społeczna Rada. W opinii Nr 56/2022 z 8 grudnia 2022 r. Społeczna Rada wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 7 czerwca 2016 r. nr 196/GK/DW/2016. gdyż decyzja została wydana na rzecz osób, którym nie przysługiwał przymiot stron postępowania. Z uwagi na powyższe, zgodnie z art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. należy stwierdzić jej nieważność i wyeliminować z ją z obrotu prawnego.

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

2.1. Opis nieruchomości.

Nieruchomość położona w Warszawie przy ul. Chełmskiej 20 oznaczona dawnym nr hip. 12822 oznaczona aktualnie jest w ewidencji gruntów jako działka nr 1 z obrębu 1, identyfikator działki 12822_1_01 uregulowanego w księdze wieczystej nr 12822/1/01/4. Przedmiotowy grunt zabudowany jest budynkiem o powierzchni 12822 m², w którym liczba lokali mieszkalnych wynosi 38. Zgodnie z informacjami zawartymi w księdze wieczystej nieruchomości budynek przeznaczony jest jako mieszkalny.

2.2. Pierwotni właściciele nieruchomości.

Jak wynika z treści zaświadczenia z 14 marca 1949 r. Sądu Grodzkiego w Warszawie nr 2500/49 zgodnie z stanem wykazu hipotecznego nieruchomości nr 12822/1/01/4. W dniu 8 marca 1949 r. stosownie do działów I i II nieruchomość ta położona była przy ulicy Chełmskiej i Jedwabniczej zawiera powierzchnię 12822 metrów kwadratowych.

Tytuł własności uregulowany był jawnym wpisem na imię Zdzisław v. Zdzisława C. małżonków G. v. E. w równych częściach niepodzielnie – na mocy aktu z dnia 2 maja 1939 r. za nr. 4 tej księgi. Ponadto nadmienia się, że w dniu 23 grudnia 1948 r. wpłynął wniosek, zapisany do dziennika K.W. pod nr 5879 w przedmiocie przepisania prawa własności z dotychczasowych właścicieli na imię K. K. na mocy aktu z dnia 18 marca 1948 r. u notariusza R. i zeznanego (k. 4 akt własnościowych).

2.3. Ogłoszenie o objęciu gruntu oraz wnioski dekretowe

Objęcie niniejszego gruntu w posiadanie przez Gminę m.st. Warszawy nastąpiło w dniu 25 listopada 1948 roku, tj. z dniem ukazania się ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Nr 27 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy, w związku z czym termin składania ww. wniosków mijał dnia 25 maja 1948 r.

K [imię] K [nazwisko] reprezentowany przez adwokata H [imię] J [nazwisko] w dniu 29 marca 1949 roku złożył wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu położonego w Warszawie przy ul. Chełmskiej nr 20 nr hip. 12 822. (k. 5 akt własnościowych).

2.4. Postępowanie w sprawie wniosku dekretowego

Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie orzeczeniem administracyjnym nr ST/TN-15/6/62/55 z 28 grudnia 1955 r., odmówiło K [imię] K [nazwisko] przyznania prawa własności czasowej do ww. gruntu (k. 7 akt własnościowych).

Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzją nr KOC/65/Go/13 z 15 maja 2013 r., stwierdziło nieważność orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w Warszawie z 28 grudnia 1955 r. (k. 130 - 129 akt własnościowych).

2.5. Następstwo prawne po wnioskodawcach dekretowych

Dnia 18 grudnia 1948 r. P [imię] z Dc [nazwisko] G [imię] v H [nazwisko] sprzedała całe swoje prawa i roszczenia odnośnie do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Chełmskiej 20 nr 12822, K [imię] K [nazwisko], który nabył udziały w prawach i roszczenia w przedmiotowej nieruchomości. Nastąpiło to na podstawie umowy sprzedaży – aktu notarialnego Rep. nr [numer] z dnia 18 grudnia 1948 r., sporządzonego przed W: [imię] R: [nazwisko] (k. 111-108 i 148 – 147 v t. II akt własnościowych).

W § 1 ww. aktu notarialnego P [imię] G [nazwisko] v H [nazwisko] oświadczyła, że „(...) tytuł własności nieruchomości nr 12822 w Warszawie położonej przy ulicy Chełmskiej i Jedwabniczej uregulowany jest jawnym wpisem na imię teściów jej oświadczającej Z [imię] v Z [nazwisko] małżonków G [imię] v H [nazwisko]. Wymieniona nieruchomość składa się z placu o powierzchni 1079 m² i znajdującego się na tym placu domu mieszkalnego w Warszawie przy ul. Chełmskiej nr 20.”

F [imię] G [nazwisko] v H [nazwisko] oświadczyła również w akcie notarialnym, że „(...) na skutek śmierci wymienionych właścicieli tej nieruchomości, nieruchomość ta przeszła w drodze spadku na rzecz syna wymienionych właścicieli, a męża jej, oświadczającej, S [imię] G [nazwisko] v H [nazwisko], przy czym wymienionej żony jej również nie żyje.”

W kolejnym akapicie aktu notarialnego podniesiono, „Jak stwierdza okazany przy niniejszym w oryginale, a załączone do niniejszego aktu w urzędowym odpisie tytuł wykonawczy Sądu Grodzkiego w S... z dnia 11 grudnia 1948 r. nr sygn. akt Sp. 475/48 wymieniony Sąd postanowieniem swym z dnia 25 listopada 1948 r. stwierdził: a/ prawa spadkowe S. C... v H... o całości spadku Z... v Z... i C... małżonków G... v H... oraz b/ prawa spadkowe oświadczającej P... G... v H... o całości spadku po mężu S... G... v H...”.

W akcie notarialnym wskazano również „Jak stwierdza okazane przy niniejszym w oryginale, a załączane do tego aktu w urzędowym odpisie zaświadczenie 8 Urzędu Skarbowego w Warszawie z dnia 17 grudnia 1948 r. Nr Sp.2813/-4/5/48, wobec zapłacenia podatku spadkowego, ze strony tegoż Urzędu nie ma przeszkód do przepisania prawa własności wymienionych nieruchomości na nią oświadczającą.”

W akcie nadmienione również, że stosownie do dekretu z dnia 26 października 1945 r., o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, wszelkie grunty na tym obszarze przechodzą na własność Gminy m.st. Warszawy.

W § 2 aktu notarialnego P... G... v E... oświadczyła, że „(...) opisaną w poprzednim paragrafie nieruchomość nr 128222 w Warszawie (...) z zachowaniem przepisów dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy mocą aktu niniejszego sprzedaje współspalającemu K... K... za cenę szacunkowa złotych 1.527, 000 /jeden milion pięćset dwadzieścia siedem tysięcy/

Natomiast w § 5 aktu notarialnego K... K... oświadczył, „że (...) znane mu są przepisy dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy i w tym stanie sprzedaż niniejszą przyjmuje.”

Z treści postanowienia Sądu Rejonowego w R... z 28 lipca 1987 r. sygn. akt I Ns 757/87 spadek po K... K... nabyli syn spadkodawcy R... K... i wnuczka spadkodawcy K... A... K... po ½ części każde z nich.

Natomiast spadek po P... K... nabyli żona I... I... oraz dzieci K... R... i K... K... po 1/3 każde z nich (postanowienie Sądu Rejonowego w R... I Wydział Cywilny z 25 listopada 1998 r. sygn. akt I Ns 1600/98).

Z treści zaś Aktu Poświadczenia Dziedziczenia z 30 stycznia 2013 r. Rep. A nr 9... zarejestrowanego w Rejestrze Aktów Poświadczenia Dziedziczenia 30 stycznia 2013 r. pod nr... wynika, że spadek po I... K... nabyła córka K... E... R... oraz K... W... K... po ½ części.

Zgodnie z prawomocnym postanowieniem Sądu Rejonowego w Rejonie M. St. P. Wydział I Cywilny sygn. akt I Ns 1087/913 z 11 lutego 2014 r., spadek po zmarłym w dniu 17 lipca 2013 r., K. [imię] [nazwisko] Wi [imię] [nazwisko] Kc [imię] [nazwisko] nabyli dzieci: Al [imię] [nazwisko] a Er [imię] [nazwisko] M [imię] [nazwisko]. K [imię] [nazwisko] i P [imię] [nazwisko] E [imię] [nazwisko] K [imię] [nazwisko] po 1/3 części każde z nich.

2.6. Postępowanie reprivatyzacyjne

Pismem z 17 lipca 1990 r. K [imię] [nazwisko] K [imię] [nazwisko] jako były właściciel nieruchomości wystąpiła o zwrot nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym położonej przy ul. Chełmskiej 20 w Warszawie.

Pismem z 9 kwietnia 2008 r. k [imię] [nazwisko] F [imię] [nazwisko] i K [imię] [nazwisko] K [imię] [nazwisko] wrócili się do Biura Gospodarki Nieruchomościami „z prośbą o zwrot nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Chełmskiej 20 oznaczenie nieruchomości nr 12822 (...)”.

Pismem z 10 kwietnia 2008 r. K [imię] [nazwisko] i [imię] [nazwisko] zwróciła się do Biura Gospodarki Nieruchomościami „z prośbą o zwrot nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Chełmskiej 20 oznaczenie nieruchomości nr 12822 (...)”.

Prezydent Miasta Stołecznego decyzją nr 196/GK/DW/2016 z 7 czerwca 2016 r. (k. 205 v-201 akt własnościowych) ustanowił na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 43040/117135 części zabudowanego gruntu o pow. 416 m², położonego w Warszawie przy ul. Chełmskiej 20, oznaczonego w ewidencji gruntów jako działka nr [numer] z obrębem [numer], uregulowanego w księdze wieczystej Nr [numer] na rzecz K [imię] [nazwisko] E [imię] [nazwisko] R [imię] [nazwisko] A [imię] [nazwisko] E [imię] [nazwisko] K [imię] [nazwisko] M [imię] [nazwisko] K [imię] [nazwisko] K [imię] [nazwisko], P [imię] [nazwisko] E [imię] [nazwisko] i K [imię] [nazwisko] K [imię] [nazwisko] A [imię] [nazwisko] K [imię] [nazwisko]. Ustalono ponadto czynsz symboliczny z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu. W pkt. 3 decyzji odmówiono ustanowienia na rzecz ww. prawa użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego [numer] 5 części gruntu położonego w Warszawie przy ul. Chełmskiej 20, oznaczonego w ewidencji gruntów jako działka nr [numer] z obrębem [numer] 5_ oddanego w użytkowanie wieczyste właścicielom lokali nr 5, 6, 8, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 26,27, 28, 29, 34, 37, 39, 24/25 i 40/41. Poinformowano w decyzji również, że wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej ozn. nr hip 12822, w części wchodzącej w skład działek ewidencyjnych nr [numer] i [numer] z obrębem [numer] zostanie rozpatrzony odrębną decyzją.

Z dokumentów zgromadzonych w aktach własnościowy nieruchomości Chełmska 20 oraz treści pełnej księgi wieczystej założonej dla ww. nieruchomości wynika, że po wydaniu decyzji, nie zawarto umowy o oddaniu w użytkowanie wieczyste gruntu.

Pismem z 8 grudnia 2017 r. Prokurator del. do Prokuratury Regionalnej w Warszawie wniósł adresowany do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie sprzeciw od decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 7 czerwca 2016 r. nr 196/GK/DW/2016 .

W sprzeciwie zarzucono decyzji rażąco naruszenie prawa, tj.

- art. 7, art. 77, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. poprzez brak wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego w sprawie, co skutkowało dowolną, a nie swobodną oceną materiału dowodowego i w konsekwencji nie wyjaśnieniem wszystkich okoliczności sprawy, w szczególności wątpliwości co do tożsamości osoby składającej oświadczenie woli w imieniu F C v l _ następcy prawnego hipotecznych właścicieli nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Chełmskiej 20;

- art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z 26 października 1945 r. i własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy poprzez uznanie, że część gruntu, który oddano w użytkowanie wieczyste był w posiadaniu wnioskodawcy w dacie złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej, a tym samym wniosek dekretowy został złożony skutecznie, w konsekwencji czego ustanowiono użytkowanie wieczyste na rzecz następców prawnych byłego właściciela;

- art. 7, art. 77, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. poprzez uznanie, że część gruntu, który oddano w użytkowanie wieczyste był w posiadaniu wnioskodawcy w dacie złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej, w sytuacji gdy materiał dowodowy zgromadzony w aktach postępowania administracyjnego nie pozwala na uznanie, że część zabudowanego gruntu o pow. 416 m², położonego w Warszawie przy ul. Chełmskiej 20 oznaczonego w ewidencji gruntów jako działka nr 26 uregulowana w księdze wieczystej był w posiadaniu K o l a, którego miejscem zameldowania i pobytu był R a tym samym wniosek o przyznanie prawa własności czasowej został złożony skutecznie.

Z uwagi na powyższe Prokurator zawnioskował o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji.

Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, Biuro Spraw Dekretowych przy piśmie adresowanym do Prokuratury Regionalnej w Warszawie z 6 września 2022 r. znak sprawy SD-WS-I.6841.775.2017.MVR, udostępnionym do wiadomości niniejszej Komisji – zwróciło się o rozważenie uzupełnienia sprzeciwu od ostatecznej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 7 czerwca 2016 r. nr 196/GK/DW/2016 wydanej odnośnie nieruchomości położonej przy ul. Chełmskiej 20 ozn. hip. 12822 o argumentacje zawartą w Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 sierpnia 2022 r. sygn. akt I OSK 2034/20 celem zastosowania w przedmiotowej sprawie.

W ww. piśmie Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy wskazano również, że na mocy aktu notarialnego zawartego 18 grudnia 1948 r. repertorium nr 5076, następca prawny dawnego właściciela niniejszej nieruchomości zbył prawa i roszczenia wynikające z dekretu dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, a następnie nabywca tych praw i roszczeń złożył w dniu 29 marca 1949 r. wniosek o przyznanie prawa własności czasowej (obecnie prawa użytkowania wieczystego) do przedmiotowego gruntu. Do pisma załączono kopię wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 sierpnia 2022 r. sygn. akt I OSK 2034/20.

2.7. Materiał dowodowy zgromadzony przez Komisję

Powyższy stan faktyczny, Komisja ustaliła na podstawie dokumentów zgromadzonych w toku postępowania rozpoznawczego oraz poprzedzających go czynności sprawdzających (KR II R 69/22), akt własnościowych nieruchomości Chełmska 20 otrzymanych z Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy oraz pozostałych dokumentów zgromadzonych w toku postępowania.

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

3.1. Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. przysługują Komisji – w przypadku stwierdzenia, że zachodzą przesłanki określone w art. 156 k.p.a. lub w przepisach szczególnych – uprawnienia do stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej.

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

Powszechnie przyjmuje się, że przesłanki stwierdzenia nieważności wymienione są enumeratywnie w art. 156 § 1 k.p.a. Nie są one oparte na uznaniu, a *ich ustalenie musi pociągać za sobą stwierdzenie nieważności*. Wyjątkiem są okoliczności wystąpienia przesłanki z art. 156 § 2 k.p.a., czyli gdy doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne (M. Jaśkowska [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A.

Wróbel, M. Jaśkowska, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el. 2022, art. 156). O ile oczywiście z przepisów szczególnych nie wynika, że przepisu art. 156 § 2 k.p.a. nie stosuje się, jak to ma miejsce w art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

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

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

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

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

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

postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

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

Art. 28 k.p.a. nie wypowiedza się przy tym wprost na temat skutków różnego rodzaju zdarzeń o charakterze cywilnoprawnym, w tym umów na możliwość przypisania danemu podmiotowi statutu strony postępowania administracyjnego. W ocenie Komisji Naczelny Sąd Administracyjny wydał uchwałę z 30 czerwca 2022 r. (sygn. akt I OPS 1/22), ostatecznie rozstrzygającą to zagadnienie. W orzeczeniu tym wskazano, że „W przestrzeni prawa administracyjnego (...), normy prawne mają charakter bezwzględnie wiążący. Stosunki administracyjnoprawne mają natomiast charakter jednostronny ściśle powiązany z władczymi kompetencjami organów administrujących. W konsekwencji nie może być tu mowy o swobodzie podejmowania czynności prawnych na wzór swobody właściwej prawu prywatnemu. Konsekwencją bezwzględnego wiązania norm prawa administracyjnego jest to, że żadna ze stron stosunku administracyjnoprawnego nie może nigdy modyfikować ani tym bardziej wyłączać normy tego prawa i zachowywać się nawet niesprzecznie z tą normą, ale w sposób ustalony przez samą tę stronę. Strona, jaką jest podmiot usytuowany na zewnątrz systemu administracji publicznej, nie może sama ustalać treści i sposobu swojego zachowania, a powinna się w całości podporządkować prawu (...). Aksjologia prawa administracyjnego potwierdza (...), że źródłem sytuacji prawnych w prawie administracyjnym mogą być wyłącznie normy prawne i jedynie bezpośredni związek interesu indywidualnego z tymi normami pozwala kwalifikować go jako interes prawny. (...) Skutki czynności prawnej dokonanej przez podmioty prawa cywilnego samoistnie nie stanowią źródła interesu prawnego w przestrzeni prawa administracyjnego. Jeśli ustawodawca widzi potrzebę ścisłego wiązania w przestrzeni prawa administracyjnego sytuacji prawnej określonego podmiotu z aktami i czynnościami

z zakresu prawa cywilnego, to ustanawia odrębną normę prawną, w której treści bezpośrednio nawiązuje do tych aktów lub czynności.”

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

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

Wyżej opisane poglądy nie znalazły jednak swego odzwierciedlenia przy rozstrzyganiu wniosków o przyznanie prawa użytkowania wieczystego w stosunku do gruntów warszawskich. Przyjęto bowiem, że w omawianym zakresie nie występują jakikolwiek ograniczenia, a więc prawa przyznane przez dekret warszawski mogą być zbywane jak typowe roszczenia cywilnoprawne o charakterze majątkowym. Prezydent uznawał nabywców tego rodzaju „roszczeń” za strony postępowania dekretowego w rozumieniu art. 28 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, tj. za następców prawnych dotychczasowych właścicieli gruntu. W efekcie tego wydawano liczne decyzje zwrotowe na rzecz podmiotów, które nie były bezpośrednio pokrzywdzone nacjonalizacją gruntów warszawskich. Jednocześnie proces ten wiązał się z dodatkowymi negatywnymi konsekwencjami społecznymi i ekonomicznymi. Z

jednej bowiem strony doszło do znacznego uszczuplenia mienia publicznego pozostającego w dyspozycji Skarbu Państwa i m.st. Warszawa, w szczególności do zmniejszenia liczby posiadanych lokali socjalnych. Z drugiej zaś strony, omawiany proceder często prowadził do: nadmiernych podwyżek czynszów lokatorskich w reprivatyzowanych nieruchomościach, eksmisji lokatorów, a nawet stosowania w stosunku do nich aktów przemocy. Nie jest więc zaskakującym fakt, iż uznawanie praw wynikających z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego za rodzaj roszczeń cywilnoprawnych spotykał się z surową krytyką, zwłaszcza ze strony organizacji społecznych broniących praw lokatorów.

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

Na dzień wydawania niniejszej decyzji, w tym zakresie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 29 sierpnia 2022 r. w sprawie sygn. I OSK 2034/20 i I OSK 2875/20. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego *„Przepisy dekretu warszawskiego nie normują (...) skutków prawnych nabycia praw określonych w tym dekrete przez osoby, które zawarły takie umowy (dopisek: umowy nabycia udziałów w prawach i roszczeniach wynikających z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego). Przedmiotem tych umów nie jest bowiem prawo własności gruntu nieruchomości warszawskiej, skoro według art. 1 powołanego dekretu, wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy przeszły na własność gminy m.st. Warszawy (...). Skutki prawne wspomnianych wyżej umów w sferze podmiotowej dla wydania decyzji na podstawie dekretu warszawskiego o przyznaniu praw określonych w tym dekrete należy zatem ocenić przez pryzmat przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, tj. przez pryzmat art. 28, w którym przymiot strony postępowania administracyjnego został oparty przez ustawodawcę na przysługiwaniu interesu prawnego lub obowiązku, którego dotyczy to postępowanie. Należy przy tym odróżnić skutki prawne czynności*

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

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że „przepisy dekretu warszawskiego nie kreują normy materialnoprawnej przypisującej stronom umowy nabycia praw i roszczeń interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie tego dekretu w celu przyznania praw określonych w tym dekrete. Takiej normy materialnoprawnej, mającej zastosowanie do dekretu warszawskiego, nie kreują także inne akty prawne. Norma taka nie wynika również z przepisów prawa cywilnego. Sama bowiem podstawa cywilnoprawna zawarcia takiej umowy – w kontekście przedstawionej powyżej analizy – nie tworzy interesu prawnego w procedurze administracyjnej prowadzonej na podstawie dekretu warszawskiego. Umowa taka nie może bowiem modyfikować ustawowo określonego podmiotowego zakresu

uprawnień unormowanych w dekrete warszawskim, skoro zakres tych uprawnień nie może być wynikiem zgodnych oświadczeń woli stron tej umowy. Przedmiot omawianej umowy nie mieści się również w wartościach chronionych dekretem warszawskim i w celu, któremu ten dekret służył. Skoro bowiem ustawodawca zadeklarował w dekrete zrekompensowanie właścicielom gruntów warszawskich pozbawienie ich prawa własności przyznaniem praw określonych w powołanym dekrete, to podmioty tego uprawnienia nie mogą w wyniku własnej woli zmienić woli prawodawcy i wskazać innego adresata tego uprawnienia”.

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

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

Nadto zawarte w tych orzeczeniach wywody odpowiadają charakterowi dekretu warszawskiego. W doktrynie i w orzecznictwie powszechnie się bowiem wskazuje, że jest on aktem prawnym z zakresu prawa publicznego. Logicznym, a wręcz dorozumianym jest więc przyjęcie, że jego art. 7 kreuje prawo podmiotowe o charakterze administracyjnoprawnym, nie zaś roszczenie cywilnoprawne typowe dla aktu prawnego z zakresu prawa prywatnego.

Należy również podkreślić, że analogiczne stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny zajął w orzeczeniach z dnia 29 sierpnia 2022 r. sygn. akt I OSK 707/20 i I OSK 1717/20. Wyrażony w nich tok rozumowania nie pozostaje również w sprzeczności z konstytucyjnymi

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

Przekładając powyższe na realia niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że pierwotnymi właścicielami nieruchomości warszawskiej będącej przedmiotem decyzji nr 196/GK/DW/2016 byli Zdzisław Zygmunt i Ciżbańscy małżonkowie Grzegorz i Zdzisława, a następnie ich następcą prawnym Piotr Ciżbański, co ustalono na podstawie zaświadczenia Sądu Okręgowego w Warszawie, Wydział Hipoteczny z 14 marca 1949 r. i treści aktu notarialnego z 18 grudnia 1948 r. rep. Nr 5076 oraz wymienionych w jego treści dokumentów. Oni byli bezpośrednio osobami, których praw i obowiązków dotknął dekret warszawski.

Dopiero zaś umową z 18 grudnia 1948 r. (Rep. 5076) Piotr Ciżbański, w imieniu i na rzecz następcą prawnym właścicieli nieruchomości zbyła na rzecz Krystyny Ciżbańskiej wszelkie prawa i roszczenia wynikające z dekretu warszawskiego w stosunku do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Chełmskiej 20.

Podkreślenia wymaga, że obie strony w akcie notarialnym oświadczyły, że czynność prawna sprzedaży odbywa się z „zachowaniem przepisów dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy” oraz o znajomości przepisów przedmiotowego dekretu.

Na tej podstawie Prezydent m.st. Warszawy niesłusznie uznał następców prawnych nabywcę Krystynę Ciżbańską (czyli Krystynę Ciżbańską i Ewę Ciżbańską, Ażewską i Katarzynę Ciżbańską, Katarzynę Ciżbańską, Piotra Ciżbańskiego i Agnieszkę Ciżbańską) za następców prawnych dawnych właścicieli hipotecznych (Zdzisława i Ciżbańskich małżonków Grzegorz i Zdzisława), a więc za strony postępowania dekretowego. Stało się tak, pomimo nieposiadania przez ww. w tym zakresie interesu prawnego. W rezultacie tego decyzją z 7 czerwca 2016 r. ustanowiono na ich rzecz użytkowanie wieczyste przedmiotowej nieruchomości. Tego rodzaju stan rzeczy wskazywał zaś jednoznacznie, że w niniejszej sprawie doszło do rażącego naruszenia art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, co wyczerpuje przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r.

3.3. Inne naruszenia

Niezależnie od powyższego godzi się zauważyć, że w pkt. 11 kontrolowanej decyzji organ wskazał, że umowa o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu przed upływem terminu, na jaki została zawarta, jeżeli użytkownik wieczysty nie przestrzega warunków określonych w punkcie 10 decyzji (tj. W przypadku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego współużytkownicy wieczystości obowiązani są korzystać z nieruchomości w sposób zgodny z zapisami tego planu) oraz w przypadku korzystania z gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem lub naruszenia postanowień umowy; natomiast w pkt. 13 decyzji wskazano, iż prawa i obowiązki użytkowników wieczystych nie wymienione w niniejszej decyzji regulują przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz kodeksu cywilnego.

W kontekście powyższego należy zauważyć, że stosowanie decyzji administracyjnej jako władczej formy działania organów administracji wynikać musi z wyraźnej podstawy wynikającej z obowiązujących przepisów prawa. W związku z tym oceniając legalność decyzji reprivatyzacyjnej, rozważyć należy czy tego rodzaju elementy mogły być objęte rozstrzygnięciem administracyjnym podejmowanym na podstawie dekretu.

Zgodnie z art. 27 u.g.n. sprzedaż nieruchomości albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego. Oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste i przeniesienie tego prawa w drodze umowy wymaga wpisu w księdze wieczystej.

Z powyższego wynika, że ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w trybie przepisów dekretu przebiega w dwóch etapach.

Po pierwsze w toku postępowania administracyjnego organ bada materialnoprawne przesłanki ustanowienia tego prawa (art. 7 ust. 1 i ust. 2) i w przypadku spełnienia tych przesłanek wydaje decyzję administracyjną o ustanowieniu tego prawa na rzecz oznaczonych w decyzji osób.

Następny etap prowadzony jest na gruncie cywilnoprawnym i kończy się zawarciem stosownej umowy w formie aktu notarialnego, pomiędzy gminą i osobą uprawnioną z decyzji.

Przepisy dekretu nie zawierają regulacji stanowiących podstawę do kształtowania w decyzji administracyjnej obowiązków przyszłego użytkownika wieczystego związanych, ustanawianiem służebności, przenoszeniem własności budynków wzniesionych na gruncie dekretowym po dniu wejścia w życie tego dekretu, w ramach postępowania administracyjnego.

Nie stanowią również podstawy do określania też innych warunków w zakresie przyszłej umowy ustanowienia użytkowania wieczystego, choćby dotyczących warunków jej rozwiązania.

Art. 7 ust. 3 dekretu stanowi, że w razie uwzględnienia wniosku gmina określi warunki pod którymi umowa może zostać zawarta, jednakże określenie tych warunków - uregulowanych w przepisach kodeksu cywilnego - odnosić należy do etapu postępowania cywilnego, które będzie prowadzone po wydaniu decyzji. Takie zapatrywanie zostało również wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 marca 2020 r. sygn.. akt I SA/Wa 1821/18).

W ramach tego drugiego etapu gmina rozstrzyga o warunkach zawarcia umowy, a więc również o prawach i obowiązkach stron umowy (pkt. 13 decyzji) jak i o warunkach odpowiedzialności strony przyszłej umowy w przypadku nieprawidłowego jej wykonania skutkującego przy tym jej rozwiązaniem (pkt. 11 decyzji).

Dopiero wówczas możliwe jest wiążące ustalenie praw i obowiązków stron umowy, m.in. poprzez odpowiednie odesłania do przepisów kodeksu cywilnego jak i sankcji skutkującej rozwiązaniem umowy przed jej upływem w przypadku korzystania z gruntu w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie.

Skoro normy prawa materialnego nie przewidziały w tym zakresie kompetencji orzeczniczych organów administracji publicznej to sprawa ta w myśl art. 2 § 3 k.p.c. należy do drogi postępowania cywilnoprawnego.

Istotne jest to, że decyzja jest elementem, którego treścią organy administracji publicznej a także strony będą związane w przypadku uzyskania przez tę decyzję waloru ostateczności. Będzie ona więc również wiążąca przy formułowaniu umowy o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego, której zawarcie ma nastąpić w jej wykonaniu.

Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny, który w postanowieniu z dnia lutego 1997 r. (I SA 264/97, ONSA 1997, nr 4, poz. 182) stwierdził, że ani czynności udziału w zawarciu aktu notarialnego ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, ani czynności negocjacyjne poprzedzające zawarcie takiej umowy nie są czynnościami z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368).

Oznacza to, że Prezydent m.st. Warszawy nie mając kompetencji wynikających z art. 6 k.p.a. ani podstaw w przepisach prawa materialnego ukształtował w sposób władczy elementy przyszłego stosunku cywilnoprawnego.

Z tego względu decyzja Prezydenta m.st. Warszawy obarczona jest kwalifikowaną wadą prawną z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (wydana została bez podstawy prawnej) skutkującą jej nieważnością. Prezydent w decyzji administracyjnej ukształtował prawa i obowiązki przyszłego użytkownika wieczystego oraz wprowadził sankcję umożliwiającą jej przedwczesne rozwiązanie, podczas gdy właściwą drogą do ich ukształtowania jest stosunek cywilnoprawny. W ocenie Komisji w tym zakresie doszło również do rażącego naruszenia 6 k.p.a., który stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

Niezależnie od powyższego, poniekąd na marginesie rozważań Komisja wskazuje, że okoliczności opisane w sprzeciwie Prokuratura mogą również implikować uzasadnione wątpliwości co do kwestii prawidłowości wydanej w niniejszej sprawie decyzji. Podkreślenia wymaga, że jak wynika z konkluzji opinii biegłego z 10.08.2017 r. BBP/R/1/2017 podpis „P. C. ... z v. H. ...” złożony na dane P. B. ... n G. ... < v. F. ...”, widniejący w obrębie oryginału czwartej strony aktu notarialnego Repertorium nr ... sporządzonego w dniu 18 grudnia 1948 r. posiada obniżoną wartość identyfikacyjną, co utrudnia jednoznaczne wskazanie jego wystawcy. Wykazuje różnice graficzne w konfrontacji z materiałem porównawczym P. B. ..., co pozwala na stwierdzenie, że prawdopodobnie nie jest jej autentycznym podpisem. Nie jest możliwe kategoryczne opiniowanie z uwagi na obniżoną wartość badawczą zarówno dowodowego pisma, jak i materiału porównawczego. Brak możliwości kategorycznego stwierdzenia czy spadkobierczyni dawnych właścicieli dokonała sprzedaży ww. nieruchomości wraz z roszczeniami dekretowymi, niewątpliwie ma wpływ na możliwość przypisania nabywcom roszczeń przymiotu stron na podstawie art. 28 k.p.a. w postępowaniu dekretowym.

3.4. Brak nieodwracalnych skutków prawne w decyzji reprivatyzacyjnej

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

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

Na płaszczyźnie prawa administracyjnego pojęcie „nieodwracalności skutku prawnego” odnosi się do takich następstw decyzji administracyjnej (reprivatyzacyjnej), w których brak jest możliwości odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej jednostki od tej, będącej

następstwem decyzji administracyjnej, co wyklucza powrót do stanu poprzedniego (B. Adamiak, Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSP 1993, nr 5, poz. 104, P. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego, Warszawa 2017).

Definicja zawarta w art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r. zawiera w sobie dwa elementy, z których jeden konstytuuje zasadę, a drugi wyjątek od niej. Pierwszy określa czynność prawną w postaci przeniesienia własności lub użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej, która co do zasady przesądza o nieodwracalności skutków prawnych. Drugi natomiast statuuje wyjątki od wymienionej zasady. Analiza treści wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, że nie można przyjąć istnienia nieodwracalności skutków prawnych, jeśli nabywca nabył rzecz nieodpłatnie albo nabycie nastąpiło w złej wierze.

Po dokonaniu analizy stanu faktycznego i prawnego, Komisja stwierdziła, że po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej Prezydenta m.st. Warszawy nr 196 /GK/DW/2016 z dnia 7 czerwca 2016 r. nie miały miejsca zdarzenia prawne, które doprowadziły do nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy (nie ustanowiono użytkowania wieczystego na rzecz beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnej).

Decyzja o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego do części gruntu nieruchomości, nie została wykonana, a w dziale II KW nr – prowadzonych dla ww. nieruchomości – jako właściciel wpisane jest m.st. Warszawa. Wobec powyższego w przedmiotowej sprawie zaistniały podstawy do stwierdzenia nieważności kontrolowanej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy.

4. Strony w postępowaniu przed Komisją

Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o wszczęciu postępowania rozpoznawczego Komisja zawiadamia m.st. Warszawę oraz pozostałe strony postępowania. Jeżeli decyzja reprivatyzacyjna została wydana przez inny organ, stroną postępowania przed Komisją jest ten organ albo inny organ właściwy do rozpoznania sprawy. Z treści cytowanego przepisu wynika, że stroną postępowania rozpoznawczego przed Komisją jest m.st. Warszawa reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy. Stronami postępowania rozpoznawczego prowadzonego przez Komisję są oczywiście również beneficjenci decyzji reprivatyzacyjnej, jako strony decyzji wydanej przez Prezydenta m.st. Warszawy. Ponadto zasadnym jest również uznanie za strony niniejszego postępowania właścicieli wyodrębnionych lokali, tj. M

S K. i, J. T. k. , K. Bc. Li. Ż. J. S.
R. i, G. y T. R. M. J. N. , M. N.

Elżbieta Jędrzejowska, następców prawnych Sławomira Ogińskiego, Anny Sękały, Czesława
Majewskiego, Zdzisława Kozłowskiego, Rafała Matuszaka, Tomasa
Fijałki, Sławomira Kozłowskiego, Niny Mielczarek, Jolanty Ekiert, Ivony Lachowicz, Barbary
Majewskiej, Anny Tyszkowskiej, Beate Szymon, Szymona Rucińskiego,
Jolanty Sękały, następców prawnych Marii Sękały, Renaty Tyszkowskiej, Iwony
Anny Ekiert, Marii Lachowicz, Beate Szymon, Wandy Kozłowskiej, Cecylii
Kozłowskiej z odpowiedzialnością i Miasta st. Warszawy jako właściciela
wyodrębnionego lokalu nr 19 (kw. 1).

5. Konkluzja

W rozpatrywanej sprawie zaistniały przesłanki określone w art. 29 ust. 1 pkt 3a w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy. Kontrola prawidłowości poczynionych przez Prezydenta m.st. Warszawy ustaleń mających wpływ na wynik sprawy wskazuje, że doszło do sytuacji, że decyzja Nr 196/GK/DW/2016 obarczona jest wadą kwalifikowaną, wyrażoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Konieczne jest zatem stwierdzenie jej nieważności i wyeliminowanie z obrotu prawnego.

W związku z powyższym, Komisja na podstawie powyżej powołanych przepisów, orzekła jak na wstępie.

Przewodniczący Komisji

Sebastian Kaleta

Pouczenie:

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.). Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa, za pośrednictwem Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 52 § 1, art. 53 § 1 oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2022 r. poz. 329, 655 i 1457, dalej: p.p.s.a.). Skarga powinna czynić zadość wymogom określonym w art. 57 p.p.s.a. Do skargi należy dołączyć jej odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom (w tym dla tut. organu), a ponadto jeżeli w Sądzie nie złożono załączników w oryginale po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych (art. 47 § 1 p.p.s.a.).

2. Zgodnie z art. 57 § 5 k.p.a. termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało:

1) wysłane w formie dokumentu elektronicznego do organu administracji publicznej, a nadawca otrzymał urzędowe poświadczenie odbioru; 2) nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym; 3) złożone w polskim urzędzie konsularnym; 4) złożone przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej; 5) złożone przez członka załogi statku morskiego kapitanowi statku; 6) złożone przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego.

Zgodnie z art. 71 Prawa pocztowego Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej dokonał wyboru Poczty Polskiej Spółki Akcyjnej z siedzibą w Warszawie jako operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych w latach 2016–2025.

3. Wpis od skargi do sądu administracyjnego ma charakter stały i wynosi 200 (dwieście) zł zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2021 r. poz. 535).

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

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

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

