



Warszawa, dnia 13 października 2021 r.

Sygn. akt KR III R 7/21

DPA-III.9130.10.2021

IK: 2618786

POSTANOWIENIE

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Sebastian Kaleta

Członkowie Komisji:

Wiktor Klimiuk, Łukasz Kondratko, Paweł Lisiecki, Jan Mosiński, Bartłomiej Opaliński,
Adam Zieliński

po rozpoznaniu w dniu 13 października 2021 r. na posiedzeniu niejawnym
wniosku Miasta Stołecznego Warszawy reprezentowanego przez Prezydenta Miasta
Stołecznego Warszawy o uzupełnienie decyzji Komisji do spraw reprivatyzacji
nieruchomości warszawskich nr KR II R 7/21 z dnia 31 sierpnia 2021 r.

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, Prokuratora Prokuratury Regionalnej
w Warszawie, K... S... sp. z o.o., W... sp. z o.o.,
M... M..., T... M..., A... N..., A... M..., M...
H..., T... H..., S... D..., G... P...-K..., A...
S... M... B..., R... M..., J... P...-M..., M...
P..., E... P..., M... K..., A... A..., T...
C..., G... C... M... W..., A... i W..., K...
M... W..., J... K..., A... K...-K..., M... U...-
P..., M... W..., Z... H..., K... W... H... S..., J...
J..., H... K..., Z... K..., M...
K..., M... K..., J... K..., J... J...
na podstawie art. 10 i 38 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 z 9
marca 2017 r.) w związku z art. 111 § 1 i § 1b ustawy z dnia 14 czerwca 2017 r.

1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 i 1491 dalej: k.p.a.)

postanawia:

1. odmówić uzupełnienia decyzji Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich nr KR II R 7/21 z dnia 31 sierpnia 2021 r.;
2. na podstawie art. 16 ust. 3 i ust. 4 ustawy z 9 marca 2017 r., zawiadomić o wydaniu niniejszego postanowienia poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości.

UZASADNIENIE

1. Strona (Miasto Stołeczne Warszawa reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy) pismem z 17 września 2021 r. (data wpływu do Komisji: 23 września 2021 r.) wniosła o uzupełnienie decyzji Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich nr KR II R 7/21 z dnia 31 sierpnia 2021 r. (ogłoszonej w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 2 września 2021 r.) co do rozstrzygnięcia o obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia, o którym mowa w przepisie art. 31 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r.

W uzasadnieniu wniosku wskazano, że obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia powinien obciążać beneficjentkę decyzji tj. K... Mi... K... S..., zaś wysokość nienależnego świadczenia podlegającego zwrotowi powinna odpowiadać łącznej cenie uzyskanej przez nią z tytułu sprzedaży praw do przedmiotowej nieruchomości na rzecz spółki pod firmą A... sp. z o.o., na podstawie umów z dnia 24 października 2009 r. (dot. dz. ew. nr ...) oraz z dnia 22 lipca 2010 r. i z dnia 14 marca 2011 r. (dot. dz. ew. nr ...).

W ocenie strony Komisja wydając rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie nie poczyniła jakichkolwiek odniesień w zakresie zwrotu równowartości nienależnego świadczenia, co może prowadzić do wniosku, że przy rozstrzyganiu sprawy Komisja w ogóle nie analizowała i nie rozważała tej kwestii, a co winna uczynić.

Strona podkreśliła, że Komisja nie wzięła pod uwagę interesu m.st. Warszawy (społeczności lokalnej m.st. Warszawy), co w sposób oczywisty godzi w interesy majątkowe m.st. Warszawy, jako podmiotu na rzecz którego zwrot miałby być dokonany, jak również ze

względów ekonomiki procesowej, wobec konieczności wszczynania przez m.st. Warszawa dodatkowych procedur, związanych z dochodzeniem roszczenia.

Zdaniem strony brak orzeczenia o obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia prowadzi do przerzucania na Prezydenta m.st. Warszawy ciężaru prowadzonych przez Komisję postępowań, a zwłaszcza ich wyników, mimo że Komisja została wyposażona przez ustawę z dnia 9 marca 2017 r. w szerokie kompetencje, w tym kompetencje do orzeczenia o obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia.

W uzasadnieniu wniosku strona wskazywała również, że brak orzeczenia o obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia przeczy praktyce Komisji, która stwierdzając wadliwość decyzji Prezydenta m.st. Warszawy wielokrotnie orzekała o obowiązku zwrotu równowartości świadczeń podlegających zwrotowi.

2. W ocenie Komisji wniosek jest bezpodstawny, dlatego też odmówiono uzupełnienia przedmiotowej decyzji zgodnie z treścią żądania zawartego w piśmie z 17 września 2021 r.

Zgodnie z treścią art. 31 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r. w decyzji, o której mowa w art. 29 ust. 1, Komisja **może** nałożyć obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia na osobę należącą do jednej z wymienionych w tym przepisie kategorii. Nałożenie obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia ma w związku z tym charakter fakultatywny. Oznacza to, że ustawodawca wyposażył Komisję w kompetencję do odstąpienia od nałożenia obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia, poddając dyskrejonalnej ocenie organu zasadność skorzystania z wymienionego uprawnienia. Uprawnienia Komisji jako wyjątku od zasady nie można interpretować w sposób rozszerzający.

Instytucja uregulowana w art. 31 ustawy z 9 marca 2017 r. oparta została na podwójnym uznaniu. **Po pierwsze**, Komisja w granicach tzw. „luzu decyzyjnego” może nałożyć obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia. **Po drugie**, w granicach swej dyskrejonalnej oceny może zmniejszyć jego wysokość lub odstąpić od jego nałożenia (por. Dalkowska Anna (red.), *Szczególne zasady usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Komentarz do wybranych przepisów*, Opublikowano: LEX/el. 2018). Nałożenie obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia zależy każdorazowo od okoliczności konkretnej sprawy.

Tymczasem wnioskodawca jedynie ogólnie twierdzi, że w sprawie zachodziły przesłanki nałożenia obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia. Ograniczył się do wskazania podstaw prawnych nałożenia obowiązku wynikających z ustawy z 9 marca 2017 r.

oraz odwołał się do okoliczności, że brak zwrotu nienależnego świadczenia uderza w interesy majątkowe m.st. Warszawy (a nawet społeczności lokalnej).

W uzasadnieniu podkreślono dotychczasową praktykę orzecniczą Komisji w zakresie zwrotu równowartości nienależnego świadczenia, nie zwracając jednak uwagi na to, że każda sprawa jest rozstrzygana *in concreto*. Zarzut strony w tym względzie jest gołosłowny. Strona jedynie ogólnikowo stwierdziła, że: „Brak orzeczenia o obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia przeczy dotychczasowej praktyce Komisji, która stwierdzając wadliwość decyzji reprivatyzacyjnej wielokrotnie orzekała o obowiązku zwrotu równowartości świadczeń przez beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnej”.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że w ustawie z 9 marca 2017 r. w art. 38 ust. 1 wyłączono w toku postępowań przed Komisją stosowanie art. 8 § 2 k.p.a., stanowiącego, że „*Organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym*”.

Na marginesie należy wskazać stanowisko wyrażone w doktrynie: „«źródłem» praktyki oraz jej ugruntowania w procedurze administracyjnej jest postępowanie organu, a nie wiedza wnioskodawcy w tym zakresie” (por. B. Kwiatek, *Utrwalona praktyka rozstrzygania spraw w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kw.Pr. Pub. 2017/1/45-58).

3. Należy zauważyć, że na podstawie art. 2 ustawy z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1709) dokonano zmiany art. 56 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz. U. z 2019 r. poz. 2181 oraz z 2020 r. poz. 284 i 875). Zgodnie ze znowelizowaną treścią ww. przepisu w ust. 1 art. 56 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Z przychodów uzyskanych ze zbycia akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa tworzy się państwowy fundusz celowy pod nazwą Fundusz Reprivatyzacji, na rachunku którego są gromadzone środki pochodzące ze sprzedaży 5% akcji należących do Skarbu Państwa w każdej ze spółek powstałych w wyniku komercjalizacji, środki z tytułu świadczeń należnych Skarbowi Państwa, o których mowa w art. 31 ust. 1, art. 31a oraz art. 39 ust. 3 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 2018 r. poz. 2267 oraz z 2020 r. poz. 1709), a także odsetki od środków na rachunku Funduszu, z przeznaczeniem na cele związane z zaspokajaniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa oraz wypłatę odszkodowań lub zadośćuczynień, o których mowa w art. 33 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa,(...)”.

Przepis ten wyraźnie wskazuje, że środkami z tytułu świadczeń należnych Skarbowi Państwa są świadczenia nałożone na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r. w związku z nałożeniem obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia. Zatem zgodnie z nowelizacją na podstawie ustawy z 17 września 2020 r. obowiązek zwrotu nastąpiłby *de facto* na rzecz Skarbu Państwa, a nie na rzecz Miasta Stołecznego Warszawy.

4. Zdaniem Komisji decyzje Prezydenta m.st. Warszawy ustanawiające prawo użytkowania wieczystego, zawierały błędy powstałe w wyniku nieprawidłowego ustalenia kręgu stron, a następnie w wyniku wadliwej próby sanacji w trybie art. 155 k.p.a. Aktualnie m.st. Warszawa chce przerzucić swoje obowiązki związane z dbaniem o majątek komunalny na inny organ (Komisję), mimo swoich zaniedbań.

Strona – m.st. Warszawa – wskazuje, że wysokość nienależnego świadczenia, podlegającego zwrotowi, winna odpowiadać cenie sprzedaży przez beneficjentkę decyzji reprivatyzacyjnej praw do przedmiotowej nieruchomości na rzecz spółki pod firmą A sp. z o.o., na podstawie umów z dnia 24 października 2009 r. (dot. dz. ew. nr ...) oraz z dnia 22 lipca 2010 r. i z dnia 14 marca 2011 r. (dot. dz. ew. nr ... i ...). Brak jest natomiast uzasadnienia, w jaki sposób osoby biorące udział w ww. transakcjach swoim działaniem doprowadziły do wydania wadliwych decyzji. Z wniosku o uzupełnienie decyzji nie wynika, co konkretnie przemawia za koniecznością takiego uzupełnienia decyzji Komisji.

Ponadto, powszechnie wiadomym jest, że wartość nieruchomości zmienia się z upływem czasu. Miasto Stołeczne Warszawa optuje za przyjęciem określonych kwot zaczerpniętych z aktów notarialnych sprzed 10 lub więcej lat, gdy tymczasem wartość nieruchomości na przestrzeni lat wyraźnie się zmieniała. Mimo tego, we wniosku brak jest choćby cienia argumentacji, czy w ogóle, a jeśli tak, to na jakiej podstawie, dokonać waloryzacji tych kwot oraz czy w takich okolicznościach wymagałoby to na przykład powołania biegłego. Wydaje się, że strona chce przerzucić ciężar poczynienia takich ustaleń na Komisję, nie wskazując jak należałoby potraktować takie wątpliwości.

5. Nie można nie zauważyć, że Komisja prawidłowo zawiadamiała stronę o możliwości zapoznania się z aktami oraz o możliwości składania wniosków. Tymczasem strona – m.st. Warszawa – nie wносиła wówczas o zawarcie w przyszłej decyzji orzeczenia o zwrocie nienależnego świadczenia, nie wносиła też o powołanie biegłego, ani nie kierowała w ogóle żądań pod adresem Komisji, w których przyznałaby, że jej decyzje były wadliwe.

Tak samo jak w innych tego typu wnioskach m.st. Warszawa nie wskazuje, jakie konkretnie okoliczności przemawiają za obciążeniem obowiązkiem zwrotu nienależnego świadczenia beneficjentką decyzji. Nie wskazano też żadnych okoliczności, z których wynika, że strony przyczyniły się do wydania wadliwej decyzji.

6. Powyższa rozbudowana argumentacja Komisji stanowi, że wniosek strony m.st. Warszawy o braku dokonania jakichkolwiek rozważań na temat zastosowania instytucji zwrotu równowartości nienależnego świadczenia w niniejszej sprawie przedstawia się jako wniosek nieuprawniony.

Ponadto należy wskazać na stanowisko wyrażone w doktrynie: „Zdolność do tego, aby zostać adresatem określają przesłanki obiektywne, tj. ścisły związek z postępowaniem i decyzją reprivatyzacyjną albo nabycie roszczenia, prawa własności lub użytkowania wieczystego lub faktyczne władanie zreprivatyzowaną nieruchomością **oraz przesłanka stricte subiektywna, tj. zła wiara**. Wyłączenie możliwości ustalenia obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia wobec podmiotów będących w dobrej wierze w momencie nabycia prawa jest następstwem określonej w art. 5 ustawy z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, która pełni funkcję ochrony pewności obrotu oraz interes publiczny Ustawa o Komisji zawiera autonomiczną definicję „złej wiary” (zob. art. 41 ust. 3). (por. A. Dalkowska [w:] A. Dalkowska (red.), *Szczególne zasady usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Komentarz do wybranych przepisów*, art. 31, teza 7.2).

Wobec powyższego należy podkreślić, że w punkcie 3.3 uzasadnienia decyzji Komisja nie pominęła rozważań na temat dobrej i złej wiary. Wskazuje na to fragment decyzji w którym Komisja wyjaśnia: „Ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego nie wynika, by beneficjentka była powiązana z wyżej wskazaną spółką. Nie ma dokumentów świadczących o tym, że Spółka wiedziała o okolicznościach niniejszej sprawy, o których mowa w art. 30 ust. 1 ustawy bądź też z łatwością mogła się o nich dowiedzieć. Nie ma więc podstaw aby w tej sprawie przypisać spółce A... sp. z o.o. złą wiarę”.

7. Na koniec należy wskazać, że decyzja Komisji z dnia 31 sierpnia 2021 r. nie zamyka Miastu Stołecznemu Warszawie dochodzenia ewentualnych roszczeń na drodze postępowania cywilnego przed sądami powszechnymi.

8. Wobec powyższego, orzeczono jak w osnowie postanowienia.

Przewodniczący Komisji
Sebastian Kaleta



Pouczenie:

1. Zgodnie z art. 10 ust. 4 ustawy z 9 marca 2017 r. od niniejszego postanowienia **nie przysługuje środek zaskarżenia**. Zgodnie z art. 16 ust. 3 i 4 tej ustawy zawiadomienie o wydaniu postanowienia uważa się za dokonane po upływie 7 dni od dnia publicznego ogłoszenia.
2. Zgodnie z art. 111 § 1 b k.p.a. uzupełnienie lub odmowa uzupełnienia decyzji następuje w formie postanowienia; natomiast art. 111 § 2 k.p.a. stanowi, że w przypadku wydania postanowienia, o którym mowa w § 1b, termin dla strony do wniesienia odwołania, powództwa lub skargi biegnie od dnia jego doręczenia lub ogłoszenia.