



Warszawa, 20 marca 2018 r.

Sygn. akt R 14b/17

## **DECYZJA nr R14b/17**

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w składzie:

**Przewodniczący Komisji:**

Patryk Jaki

**Członkowie Komisji:**

Sebastian Kaleta, Łukasz Kondratko, Robert Kropiwnicki, Paweł Lisiecki, Jan Mosiński,  
Paweł Rabiej

na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 marca 2018 r.

po rozpoznaniu w dniu 16 listopada 2017 r. na rozprawie, sprawy w przedmiocie decyzji  
Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 3 stycznia 2008 r., nr \_\_\_\_\_, decyzji Prezydenta  
m. st. Warszawy z dnia 25 maja 2012 r., nr \_\_\_\_\_, oraz decyzji Prezydenta m. st.  
Warszawy z dnia 17 lutego 2014 r., nr \_\_\_\_\_,

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4 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 z późn. zm.) oraz art. 105 ust. 2 ustawy z dnia 14 czerwca  
1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.)

**orzeka:**

**uchylić decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 25 maja 2012 r., nr**

**i umorzyć postępowanie w całości.**

## UZASADNIENIE

### I

Komisja do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, 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), postanowieniem z dnia 1 sierpnia 2017 r. wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie o sygn. akt R 14/17 dotyczącej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 3 stycznia 2008 r., nr [redacted] – w przedmiocie ustanowienia prawa na 99 prawa użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,4820 części gruntu, stanowiącego działkę ewidencyjną nr [redacted] w obrębie [redacted] o powierzchni 288 m<sup>2</sup>, położonej w Warszawie przy ul. Hożej 23/25, dla której Sąd Rejonowy [redacted] w W [redacted] prowadzi księgę wieczystą KW nr [redacted] (grunt pod budynkiem), decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 25 maja 2012 r., nr [redacted] o zmianie ostatecznej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 3 stycznia 2008 r. nr [redacted], oraz decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 17 lutego 2014 r. nr [redacted]. Postanowienie Komisji zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 2 sierpnia 2017 r.

### II

Decyzją z dnia 3 stycznia 2008 r., nr [redacted] Prezydent m.st. Warszawy, na podstawie art. 7 ust. 1, 2 i 3 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), ustanowił na 99 lat prawo użytkowania wieczystego udziału wynoszącego 0,4820 części gruntu o pow. 288 m<sup>2</sup>, oznaczonego jako działka nr [redacted] z obrębu [redacted] (grunt pod budynkiem), położonego w Warszawie przy ul. Hożej 23/25 na rzecz A [redacted] K [redacted] w udziale wynoszącym 39765/100000 części oraz M [redacted] M [redacted] w udziale wynoszącym 8435/100000 części (pkt 1 decyzji), a także ustalił czynsz symboliczny z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu opisanego w pkt 1 decyzji w wysokości 138,82 zł netto (słownie: sto trzydzieści osiem złotych 82/100), płatny na konto Dzielnicy

Urzędu m.st. Warszawy – przez osoby wymienione w pkt 1 - z góry w terminie do dnia 31 marca każdego roku. Czynszu tego nie pobiera się za rok, w którym zostanie ustanowione prawo użytkowania wieczystego (pkt 2 decyzji).

Postanowieniem z dnia 17 lutego 2009 r., nr \_\_\_\_\_ Prezydent m.st. Warszawy, na podstawie art. 113 § 1 i 3 oraz art. 125 § 1 k.p.a. sprostował oczywistą pomyłkę w decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr \_\_\_\_\_ z dnia 3 stycznia 2008 r. w ten sposób, że w pkt 1. postanowił:

„Ustanowić na lat 99 prawo użytkowania wieczystego udziału wynoszącego 0,4820 części gruntu o powierzchni 288 m<sup>2</sup>, oznaczonego jako działka ewidencyjna w obrębie \_\_\_\_\_ (grunt pod budynkiem), położonego w Warszawie przy ul. Hożej 23/25 na rzecz:

- A. K. \_\_\_\_\_ – w udziale wynoszącym 439825/1000000 części,
- M. M. \_\_\_\_\_ – w udziale wynoszącym 42175/1000000 części”.

W motywach rozstrzygnięcia wskazano, że w dniu 13 lutego 2009 r. zauważono mylne wyliczenie udziałów, a organ uznał swoją oczywistą pomyłkę i postanowił ją sprostować.

Decyzją z dnia 25 maja 2012 r., nr \_\_\_\_\_, w punkcie 1, Prezydent m.st. Warszawy uchylił ostateczne postanowienie Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 17 lutego 2009 r., nr \_\_\_\_\_ prostujące oczywistą pomyłkę w decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr \_\_\_\_\_ z dnia 3 stycznia 2008 r. W punkcie 2 zmienił ostateczną decyzję Prezydenta m.st. Warszawy nr \_\_\_\_\_ z dnia 3 stycznia 2008 r., ustanawiającą prawo użytkowania wieczystego udziału wynoszącego 0,4820 części gruntu o powierzchni 288 m<sup>2</sup>, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr \_\_\_\_\_ w obrębie \_\_\_\_\_ (grunt pod budynkiem), położonego w Warszawie przy ul. Hożej 23/25 na rzecz:

- A. K. \_\_\_\_\_ – w udziale wynoszącym 39765/100000 części,
- M. M. \_\_\_\_\_ – w udziale wynoszącym 8435/100000 części

w następujący sposób:

pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„Ustanowić na 99 lat prawo użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,9760 części gruntu o powierzchni 288 m<sup>2</sup>, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr \_\_\_\_\_ w obrębie \_\_\_\_\_ (KW nr \_\_\_\_\_), położonego w W \_\_\_\_\_ przy ul. Hożej 25a na rzecz:

- A. K. \_\_\_\_\_ – w udziale wynoszącym 0,8906 części,
- M. M. \_\_\_\_\_ – w udziale wynoszącym 0,0854 części.”

pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„Ustalić czynsz symboliczny z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu opisanego w pkt I decyzji w wysokości netto 281,09 zł (słownie: dwieście osiemdziesiąt jeden złotych 09/100) – płatny z góry w terminie do dnia 31 marca każdego roku na konto Dzielnicy Śródmieście Urzędu m.st. Warszawy. Czynszu tego nie pobiera się za rok, w którym zostanie ustanowione prawo użytkowania wieczystego”.

dopisać pkt 3, który otrzymał brzmienie:

„Odmówić ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,0240 części gruntu opisanego w pkt. 1 oddanego w użytkowanie wieczyste właścicielom lokalu mieszkalnego nr    znajdujące się w budynku przy ul. Hożej 21/23.”

na stronie 4, w wierszu 9 od dołu usunąć słowo „córka”.

### III

#### 1.     **Przedmiot postępowania rozpoznawczego**

**1.1.** Przedmiotem rozpatrzenia przez Komisję jest 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.** Z kolei zgodnie z art. 2 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa z późn. zm. (Dz. U. z 2018 poz.431, dalej: „ustawa z dnia 9 marca 2017 r.”) przez decyzję reprivatyzacyjną należy rozumieć decyzję właściwego organu w przedmiocie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej albo w przedmiocie odmowy uwzględnienia wniosku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu. 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 niniejszej sprawie Prezydent m.st. Warszawy decyzją z dnia 25 maja 2012 r., nr [redacted], niewątpliwie takie „przysporzenie” wystąpiło, gdyż Prezydent m.st. Warszawy ww. decyzją ustanowił prawo użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości na rzecz [redacted] oraz [redacted]. Takie ukształtowanie treści weryfikowanej decyzji pozwoliło Komisji na orzekanie w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 25 maja 2012 r., nr [redacted].

## **2. Wydanie decyzji w trybie art. 155 k.p.a. z rażącym naruszeniem prawa**

**2.1.** W orzecznictwie zgodnie podkreśla się, że na podstawie art. 154 lub art. 155 k.p.a. nie mogą być uchylane lub zmieniane tzw. decyzje związane, przy wydaniu których przepisy prawa nie pozwalają organom na swobodne uznanie. Tę okoliczność, tj. czy decyzja mająca być zmieniona w trybie art. 154 lub art. 155 k.p.a. jest decyzją swobodną, czy związaną, organ powinien zbadać w pierwszej kolejności. W sprawach, w których nie jest możliwe rozpoznanie sprawy w ramach tzw. uznania administracyjnego, wzruszenie decyzji ostatecznej w trybie art. 155 k.p.a. nie jest 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.

Komisja 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, 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 obowiązany jest zawsze ustalić, czy zaistniały przesłanki pozytywne oraz przesłanki

negatywne do uwzględniania wniosku, przy czym organ nie może odmówić uwzględniania wniosku na zasadzie uznania. Organ administracyjny związany jest bowiem treścią norm art. 7 ust. 1 i 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 rozstrzyganiu w sprawie wniosku dekretowego. Jak jednak wykazano, luz decyzyjny nie stanowi o uznaniu administracyjnym. Taka kwalifikacja decyzji wydanej na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu skutkuje tym, że niedopuszczalne było zastosowanie trybu art. 155 k.p.a. do decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 3 stycznia 2008 r., nr [ ] i wydanie przez Prezydenta m.st. Warszawy weryfikowanej decyzji.

**2.2.** W art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. wskazano, że podstawą wzruszenia decyzji reprivatyzacyjnej jest wydanie jej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

W doktrynie i orzecznictwie zgodnie przyjmuje się, 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).

**2.3.** 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 z rażącym naruszeniem prawa.

### **3. Rażące naruszenie prawa poprzez wydanie decyzji bez zgody stron oraz bez badania słusznego interesu społecznego lub słusznego interesu strony**

**3.1.** W rozpatrywanej sprawie doszło także do innych naruszeń przepisu art. 155 k.p.a.

Niezależnie 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, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego. Art. 154. SIP 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.

Uchylenie lub zmiana decyzji administracyjnej w trybie art. 155 k.p.a. zależy od **łąnego** spełnienia następujących przesłanek: 1) postępowanie w sprawie indywidualnej zostało zakończone decyzją ostateczną, na mocy której strona nabyła prawo; 2) strona wyraziła zgodę na uchylenie lub zmianę decyzji; 3) uchyleniu lub zmianie decyzji nie sprzeciwiają się przepisy szczególne; 4) za uchyleniem lub zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony (R. Kędziora, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Wyd. 5, Legalis; komentarz do art. 155 k.p.a.).

**3.2.** W niniejszej sprawie została spełniona pierwsza oraz trzecia z wymienionych przesłanek, ponieważ postępowanie zostało zakończone decyzją ostateczną, na mocy której strona nabyła prawo – decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 3 stycznia 2008 r., nr

, a także żaden przepis szczególny nie sprzeciwia się uchyleniu lub zmianie decyzji.

**3.3.** Komisja stwierdza jednak, że Prezydent m.st. Warszawy wydając decyzję z dnia 25 maja 2012 r., nr \_\_\_\_\_ nie dysponował zgodą wszystkich stron na uchylenie lub zmianę decyzji.

Jak wskazano wyżej, bezwzględnym warunkiem możliwości zmiany bądź uchylenia decyzji w trybie art. 155 k.p.a. jest wyrażenie zgody przez stronę. Jeżeli decyzja dotyczyła więcej niż jednej strony, wówczas niezbędne jest uzyskanie zgody wszystkich stron postępowania. Jak trafnie stwierdzono w wyroku SN z 14 marca 1991r. (III ARN 32/90, OSNC 1992, Nr 6, poz. 112), „(...) zgoda strony na wzruszenie w całości lub w części decyzji, z której czerpie ona swe prawa, nie może być ani dorozumiana, ani domniemana. Tylko i wyłącznie zgoda udzielona wprost i wyraźnie, przez stosowne oświadczenie złożone organowi administracji państwowej, może stanowić jedną z przesłanek zmiany lub uchylenia ostatecznej decyzji na podstawie art. 155 KPA”. Podobnie NSA w wyroku z 29.3.2007 r. (II OSK 547/06, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>) stwierdził: „(...) zmiana decyzji ostatecznej w trybie art. 155 k.p.a. możliwa jest przy spełnieniu wszystkich przesłanek wskazanych w tym przepisie, którego treść musi być interpretowana ściśle, a nie rozszerzająco. Organ administracji nie może więc wydać na podstawie art. 155 k.p.a. decyzji zmieniającej decyzję ostateczną, nie dysponując zgodą wszystkich stron postępowania uczestniczących w postępowaniu zakończonym decyzją ostateczną, w stosunku do której jedna ze stron złożyła wniosek o jej zmianę w trybie art. 155 k.p.a. Zgoda taka, ze względu na swój konstytutywny charakter, musi być jednoznacznie wyrażona. Należy mieć przy tym na uwadze wyrażoną w art. 14 k.p.a. zasadę pisemności. Zgoda ta nie może być domniemana na tej podstawie, że strona ta nie wniosła odwołania od doręczonej jej decyzji zmieniającej. Brak takiej zgody przed wydaniem w trybie art. 155 k.p.a. decyzji zmieniającej decyzję ostateczną czyni taką decyzję dotkniętą wadą kwalifikowaną, wskazaną w art. 156 § 2 k.p.a, z powodu rażącego naruszenia prawa”.

**3.4.** W postępowaniu zakończonym wydaniem 3 stycznia 2008 r. decyzji nr \_\_\_\_\_ przed Prezydentem m.st. Warszawy pominięto współużytkowników wieczystych nieruchomości, będących właścicielami wyodrębnionych lokali w budynku położonym przy ul. Hożej 21/23, posadowionym na działce o numerze ewidencyjnym \_\_\_\_\_ z obrębu ewidencji gruntów nr \_\_\_\_\_ a przed podziałem nieruchomości na części gruntu o numerze ewidencyjnym \_\_\_\_\_



Jakkolwiek Komisji znane jest stanowisko wyrażone w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, że naruszenie zasady czynnego udziału strony nie jest obwarowane sankcją nieważności, a jest podstawą do obrony w trybie wznowienia postępowania, to jednak waga konsekwencji prawnoprocesowych wspomnianego naruszenia dla wspomnianych stron postępowania reprivatyzacyjnego nakazuje podjęcie rozważań w tym względzie w treści niniejszej decyzji.

Prezydent m. st. Warszawy wydając decyzję z 3 stycznia 2008 r. nr [redacted] uznał za stronę postępowania jedynie A [redacted] K; [redacted] oraz M [redacted] M; [redacted], nie uwzględniając jako stron postępowania właścicieli wyodrębnionych lokali w budynku posadowionym przy ul. Hożej 23/25.

Jak wynika z akt sprawy w dniu 3 stycznia 2008 r., tj. w dniu wydania przez organ decyzji nr [redacted] współużytkownikami wieczystymi działki o numerze ewidencyjnym [redacted] byli wszyscy właściciele lokali wyodrębnionych w budynku przy ul. Hożej 21/23, tj. właściciele lokali nr [redacted].

Wydając wymienioną powyżej decyzję Prezydent m.st. Warszawy pominął współużytkowników wieczystych działki o numerze ewidencyjnym [redacted], choć dysponował m.in. decyzją Prezydenta m. st. Warszawy z 29 września 2006 r. nr [redacted] zatwierdzającej podział działki ewidencyjnej nr [redacted], w której wskazano strony tego postępowania.

Właścicielom wyodrębnionych lokali, będącym zarazem współużytkownikami wieczystymi przedmiotowej nieruchomości gruntowej, przysługiwało prawo do czynnego udziału w każdym stadium postępowania, w tym do brania udziału w przeprowadzaniu dowodów oraz do zaskarżania – w przypadkach określonych ustawą – wydawanych w ich toku aktów administracyjnych. Interes prawny wspomnianych właścicieli lokali wynikał z przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2015 r., poz. 1892). Stronami postępowania powinni być nie tylko następcy prawni pierwotnych właścicieli nieruchomości, ale także inne osoby, którym przysługuje tytuł praworzeczowy do nieruchomości. Ich prawa mogą bowiem w oczywisty sposób uniemożliwiać zaspokojenie roszczeń pierwotnych właścicieli lub ich następców prawnych. Uniemożliwienie właścicielom wyodrębnionych lokali realizacji uprawnień procesowych wypływających ze statusu strony godziło w konstytucyjną zasadę równości, wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, a także w zasadę ochrony własności przewidzianą w art. 64 ust. 1 Konstytucji RP. Było również sprzeczne z ugruntowaną linią orzecniczą NSA (vide wyroki NSA: z dnia 24 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 264/08; z dnia 8 lutego 2007 r., sygn. akt I OSK

1110/06; z dnia 31 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 798/10; z dnia 27 maja 2015 r., sygn. akt I OSK 508/14, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Jak trafnie zauważył NSA w wyroku z dnia 9 lipca 2015 r. w sprawie o sygn. akt I OSK 2527/14 brak jest dostatecznego uzasadnienia dla przyjęcia poglądu, że w postępowaniu dotyczącym stanu prawnego określonej nieruchomości mogłyby brać udział jedynie osoby, które roszczą sobie w stosunku do niej określone prawa, a z drugiej strony nie mogłyby brać w nim udziału osoby, którym takie prawa już przysługują, choć na innej podstawie prawnej.

W realiach niniejszej sprawy Prezydent m.st. Warszawy wydając decyzję z dnia 25 maja 2012 r., nr \_\_\_\_\_, w trybie art. 155 k.p.a., powinien był dysponować zgodą wszystkich stron postępowania zakończonym wydaniem decyzji z dnia 3 stycznia 2008 r., nr \_\_\_\_\_, a więc także zgodą właścicieli wyodrębnionych lokali w budynku posadowionym przy ul. Hożej 21/23. Jak wynika natomiast z akt sprawy, organ miał zgodę na zmianę decyzji w trybie 155 k.p.a. jedynie od M. \_\_\_\_\_ M \_\_\_\_\_, który wnioskiem z dnia 2 maja 2012 r. wniósł o zmianę decyzji dot. ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu nieruchomości warszawskiej Hoża 25 (działka \_\_\_\_\_) w ten sposób, że wykazane będzie 100% współwłasności.

Jednocześnie Komisja zauważa, że powyższa kwestia nie była przedmiotem badania w toku postępowania administracyjnego prowadzonego przez Prezydenta m.st. Warszawy.

**3.5.** Z uzasadnienia decyzji z dnia 25 maja 2012 r., nr \_\_\_\_\_ nie wynika czy Prezydent m. st. Warszawy zbadał, czy za uchYLENIEM lub zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes stron.

W piśmiennictwie podkreśla się, że wprowadzenie jako przesłanki dodatkowej zgodności wzruszenia decyzji z interesem społecznym i interesem jednostki powoduje znacznie ważniejszy skutek, ponieważ sprawia, że organ administracyjny nie może w rozpoznaniu sprawy na podstawie art. 155 k.p.a. nie ustosunkować się do celowości wzruszenia decyzji (B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2011, s. 600 i nast.). Dostrzegł to NSA, stwierdzając w tezie wyroku z 27 stycznia 1987 r., sygn. akt III SA 1048/86 (publ.: ONSA 1987, Nr 2, poz. 50), że "ograniczenie się przez organ przy rozpoznawaniu sprawy w trybie art. 155 k.p.a. wyłącznie do skontrolowania legalności decyzji objętej wnioskiem strony i zaniechanie rozpoznania sprawy w świetle przesłanek do zmiany lub uchYLENIA decyzji określonych w tym artykule stanowi naruszenie prawa". Obowiązki organu precyzuje się także w wyroku NSA z 19 kwietnia 2000 r., sygn. akt III SA 915/99 (publ.: Legalis), stwierdzając, że "badanie interesu społecznego i słusznego interesu strony (art. 155 k.p.a.) nie mogło polegać na ocenie

prawidłowości zastosowania przepisów prawa przez organy obu instancji przy wydawaniu ostatecznej decyzji". Na konieczność zindywidualizowania, w konkretnej sprawie stosowania art. 155 k.p.a., wymagań interesu społecznego i słusznego interesu stron w odniesieniu do stanu faktycznego i prawnego tej sprawy, zwraca się uwagę w tezie wyroku NSA z 18.2.2000 r., V SA 1346/99 (Legalis).

Przesłanka dopuszczalności wzruszenia decyzji w postaci „słusznego interesu strony” niewątpliwie ogranicza strony w dysponowaniu prawami nabytymi z decyzji, ponieważ wprowadza dodatkowe kryterium zasadności zgody na wzruszenie decyzji, które ma uwzględnić organ administracyjny. Ta dodatkowa przesłanka stosowania przepisu art. 155 k.p.a. może pozwolić uchronić słabszą stronę postępowania od dyktatu innej, silniejszej strony.

**3.6.** Podsumowując, Prezydent m.st. Warszawy, wydając decyzję z dnia 25 maja 2012r., nr \_\_\_\_\_ nie zbadał czy za uchyleciem lub zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes stron oraz wydał przedmiotową decyzję nie dysponując zgodą stron postępowania, wbrew treści art. 155 k.p.a.

Powyższe obligowało Komisję do uznania, że weryfikowana decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

#### **4. Rażące naruszenie prawa poprzez uchylene w drodze decyzji postanowienia Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 17 lutego 2009 r., nr \_\_\_\_\_**

**4.1.** W rozpoznawanym przypadku Komisja ustaliła, że Prezydent m.st. Warszawy uchylił w drodze decyzji postanowienie tego organu z dnia 17 lutego 2009 r., nr \_\_\_\_\_ Należy stwierdzić, że wskazane rozstrzygnięcie naruszyło w sposób rażący przepisy prawa.

**4.2.** Kodeks postępowania administracyjnego, stosowany w postępowaniu przed Komisją poprzez odesłanie z art. 38 ustawy z 9 marca 2017 r. wytycza w sposób ścisły kompetencje orzecznicze organów administracji publicznej w sprawach indywidualnych. W postępowaniach nadzwyczajnych w trybie art. 154 i 155 k.p.a. dopuszczalne jest wydanie decyzji o zmianie lub uchyleniu uprzednio wydanej decyzji ostatecznej. Innymi słowy, art. 155 k.p.a. obejmuje swą treścią jedynie przypadki weryfikacji decyzji administracyjnych, nie przewiduje zaś możliwości uchylecia lub zmiany postanowień o charakterze ostatecznym.

4.3. Podsumowując, Prezydent m.st. Warszawy, decyzją z dnia 25 maja 2012 r., nr ... uchylił postanowienie z dnia 17 lutego 2009 r. nr ... wbrew treści art. 155 k.p.a.

Powyższe obligowało Komisję do uznania, że weryfikowana decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

## **5. Rażące naruszenie prawa poprzez merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy co do udziału 0,0240 w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości**

5.1. Komisja stwierdziła, że w przedmiotowej decyzji nr ... Prezydent m.st. Warszawy w sposób rażący naruszył prawo procesowe poprzez merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy co do udziału 0,0240 w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości.

5.2. Należy także wskazać, że – jak trafnie stwierdzono w wyroku NSA z 13.8.1997 r. (III SA 854/96, Legalis) – „(...) 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”.

5.3. W badanym przypadku Prezydent m.st. Warszawy decyzją nr ... m.in. zmienił decyzję Prezydenta m.st. Warszawy nr ... z dnia 3 stycznia 2008 r. ten sposób, że dopisał pkt 3, który otrzymał brzmienie: „Odmówić ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,0240 części gruntu opisanego w pkt. 1 oddanego w użytkowanie wieczyste właścicielom lokalu mieszkalnego nr ... znajdującego się w budynku przy ul. Hożej 21/23.” W uzasadnieniu wskazano, że odmowa ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do 0,0240 części niepodzielnej gruntu nastąpiła z uwagi na oddanie jej w użytkowanie wieczyste właścicielowi lokalu mieszkalnego nr ... – wykupionego aktem notarialnym. W konsekwencji Prezydent m.st. Warszawy decyzją nr ... merytorycznie rozstrzygnął sprawę co do udziału 0,0240 w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości.

W powyższej perspektywie należy stwierdzić, że Prezydent m.st. Warszawy przekroczył uprawnienie wynikające z art. 155 k.p.a. do zmiany lub uchylenia ostatecznej

decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr  
*legis* art. 155 k.p.a.

z dnia 3 stycznia 2008 r., wbrew *ratio*

5.4. Powyższe obligowało Komisję do uznania, że weryfikowana decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

## 6. Podstawy uchylecia decyzji reprivatyzacyjnej

6.1. Komisja, dostrzegając powyższe nieprawidłowości, uznała, że decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 25 maja 2012 r., nr . powinna zostać uchylona w całości.

6.2. 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, uchylając tę decyzję, umarza postępowanie w całości albo w części albo,
  - 2a) uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości albo w części i zawiesza postępowanie w przypadku przeszkody uniemożliwiającej dalsze prowadzenie postępowania i wydanie decyzji, 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
  - 3a) stwierdza nieważność decyzji reprivatyzacyjnej lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego lub w przepisach szczególnych, 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, albo
  - 6) rozpoznaje wniosek o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu.

W myśl zaś art. 30 ust. 1 ustawy 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, nieznane organowi, który ją wydał;
- 4) decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;

4a) stwierdzono inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy, w szczególności jeżeli stroną postępowania o wydanie decyzji reprivatyzacyjnej była osoba, która nie była osobą uprawnioną w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu, osobę uprawnioną reprezentował kurator ustanowiony dla osoby nieznanej z miejsca pobytu, a nie było podstaw do jego ustanowienia, ustanowiono kuratora spadku działającego w imieniu osoby nieżyjącej lub z naruszeniem przepisów o dziedziczeniu, w tym przepisów dotyczących dziedziczenia spadków wakujących lub nieobjętych, lub stwierdzono naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy;

4b) decyzja reprivatyzacyjna została wydana pomimo nieustalenia posiadania nieruchomości warszawskiej przez dotychczasowego właściciela lub jego następców prawnych, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu;”;

- 5) 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 uporczywie 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.

Z kolei zgodnie z treścią art. 30 ust. 4 ustawy Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 3, jeżeli nieruchomość warszawska jest zamieszkała przez lokatorów,

którym do dnia wydania decyzji reprivatyzacyjnej nie zapewniono lokali zamiennych lub lokali socjalnych.

6.3. Według Komisji, w sprawie została zrealizowana przesłanka z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. decyzja reprivatyzacyjna została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

Po pierwsze, decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 3 stycznia 2008 r., nr [redacted], jest tzw. decyzją związaną, w której nie jest możliwe rozpoznanie sprawy w ramach tzw. uznania administracyjnego. Wzruszenie zatem tej decyzji ostatecznej w trybie art. 155 k.p.a., wbrew temu co uczynił Prezydent m.st. Warszawy decyzją z dnia 25 maja 2012 r., nr [redacted], nie było możliwe.

Po drugie, decyzja z dnia 25 maja 2012 r., nr [redacted] została wydana bez zgody stron oraz bez badania słusznego interesu społecznego lub słusznego interesu strony – wbrew treści art. 155 k.p.a.

Po trzecie, decyzją z dnia 25 maja 2012 r., nr [redacted] uchylono postanowienie Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 17 lutego 2009 r., nr [redacted] - wbrew treści art. 155 k.p.a.

Po czwarte, decyzją z dnia 25 maja 2012 r., nr [redacted] Prezydent m.st. Warszawy merytorycznie rozstrzygnął sprawę co do udziału 0,0240 w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości - wbrew treści art. 155 k.p.a.

6.4. Z powyższych względów Komisja uznała, że decyzja reprivatyzacyjna podlega uchyleniu.

## **7. Podstawy umorzenia postępowania w całości**

7.1. W ocenie Komisji, postępowanie w niniejszej sprawie było bezprzedmiotowe. Na byt decyzji z dnia 25 maja 2012 r., nr [redacted] ma wpływ okoliczność, że Komisja – w ramach swoich uprawnień ustawowych – uchyliła decyzję zmienianą.

7.2. 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).

7.3. 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 toczącego się postępowania. 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.

Na szerokie kompetencje Komisji wskazywano również w uzasadnieniu do projektu 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 szczególny 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).

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 rzeczowego przepisu nie oznacza, że możliwe jest wydanie jedynie decyzji merytorycznej, ale także wydanie decyzji o charakterze formalnym.

**7.4.** Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie o sygn. akt I OW 178/17 z wniosku Prezydenta m.st. Warszawy o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem m.st. Warszawy, a Komisją do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa w przedmiocie wskazania organu właściwego do rozpoznania sprawy zakończonej ostateczną decyzją Prezydenta m.st. Warszawy w przedmiocie ustanowieniu prawa użytkownika wieczystego do gruntu nieruchomości warszawskiej postanowieniem z dnia 5 października 2017 r. wniosek oddalił. Przedmiotowy wniosek dotyczył co prawda konkretnej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy, podczas gdy niniejsze postępowanie dotyczy innej decyzji tego organu, jednakże rozważania Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczą generalnych kompetencji Komisji i Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy, które mają odniesienie do ogółu decyzji reprivatyzacyjnych. W konsekwencji rozważania NSA, zaprezentowane w przedmiotowym postanowieniu z dnia 5 października 2017 r., odnieść można i należy również do postępowania w sprawie niniejszej.

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu ww. postanowienia wskazał, że istota sporu kompetencyjnego koncentruje się na rozbieżnych stanowiskach organów co do tego, który z nich powinien rozstrzygnąć konkretną sprawę administracyjną. Sprawa administracyjna jest kategorią mającą wymiar materialny i procesowy. Z jednej strony sprawa administracyjna oznacza ścisły związek pomiędzy określonym stanem faktycznym a normą prawa administracyjnego materialnego, tego rodzaju, że w sytuacji zaistnienia tego stanu faktycznego, który odpowiada hipotezie normy prawa materialnego następuje uwolnienie mocy wiążącej tej normy wobec tego właśnie stanu faktycznego. Z drugiej jednak strony, jeżeli proces ten następuje w określonym postępowaniu kończącym się podjęciem aktu przez wyposażony w kompetencję do wydania tego aktu organ administracji

publicznej, sprawa administracyjna zyskuje wymiar procesowy. Ustawodawca może bowiem w różny sposób kształtować kompetencje organów odnoszące się do określonej sprawy administracyjnej w jej materialnym rozumieniu, co oznacza, że ta sama sprawa administracyjna w znaczeniu materialnym może być przedmiotem różnych postępowań prowadzonych w związku z różnymi kompetencjami organów administracji publicznej odnoszącymi się do tej sprawy. Sprawa będąca przedmiotem określonego postępowania zdeterminowanego kompetencją określonego organu do jej rozstrzygnięcia w formie aktu administracyjnego staje się zatem również sprawą w znaczeniu procesowym. O sporze kompetencyjnym pozytywnym można mówić wtedy, gdy przynajmniej dwa organy administracji publicznej uważają, że są kompetentne do rozstrzygnięcia określonej sprawy będącej przedmiotem określonego postępowania, a nie w sytuacji, gdy każdy z tych organów jest kompetentny do analizowania danej sprawy w ramach innego postępowania (innego trybu). Spór kompetencyjny w rozumieniu art. 4 p.p.s.a. jest sporem o to, który z organów jest adresatem kompetencji do rozstrzygnięcia określonej sprawy stanowiącej przedmiot określonego postępowania, a nie o to, w którym postępowaniu (w jakim trybie) powinna być rozpoznawana określona sprawa, a zatem który z organów wyposażony we własną kompetencję do prowadzenia odrębnego postępowania w danej sprawie ma z tej kompetencji skorzystać.

7.5. W niniejszej sprawie postępowanie należało umorzyć w całości, bowiem decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 3 stycznia 2008 r., nr \_\_\_\_\_, którą to zmieniała decyzja z dnia 25 maja 2012 r., nr \_\_\_\_\_, została uchylona przez Komisję. Postępowanie w przedmiocie decyzji zmieniającej (nr \_\_\_\_\_) straciło zatem swój przedmiot.

## 8. Strony postępowania

8.1. Jako strony postępowania przyjęto beneficjentów decyzji – M \_\_\_\_\_ i A \_\_\_\_\_ K \_\_\_\_\_ oraz następcę prawnego – B \_\_\_\_\_ Z \_\_\_\_\_ Miasto Stołeczne Warszawa – reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy oraz A \_\_\_\_\_ K \_\_\_\_\_ – na skutek fałszerstwa testamentu Z \_\_\_\_\_ M \_\_\_\_\_ wykluczoną ze spadkobrania potencjalną spadkobierczynią po Z \_\_\_\_\_ M \_\_\_\_\_ Komisja wyjaśnia, że postępowanie rozpoznawcze ma odrębny przedmiot od postępowania dekretowego.

8.2. W ocenie Komisji, Miasto Stołeczne Warszawa ma interes prawny w niniejszym postępowaniu rozpoznawczym. Zgodnie z art. 16 ust. 2 zd. pierwsze ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o wszczęciu postępowania rozpoznawczego Komisja zawiadamia m.st. Warszawy

oraz pozostałe strony postępowania. W świetle zatem powyższego przepisu m.st. Warszawa jest stroną niniejszego postępowania.

**8.3.** 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.

**8.4.** W przedmiotowej sprawie Prezydent m.st. Warszawy wydał weryfikowaną decyzję. Nieruchomość, której dotyczyła ww. decyzja była własnością Miasta Stołecznego Warszawy. Oczywiście 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 NSA 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. użytkownika 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 sądowoadministracyjnego, 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 głosami 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 reprivatyzacyjną, 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 Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 2001 r., III RN 104/00, OSP 2002, nr 10, s. 516-519; przegląd stanowisk: G. Kubalski, Wójt jako organ orzekający w postępowaniu dotyczącym interesu prawnego gminy, „Samorząd Terytorialny” 2008 nr 1-2, s. 72-95).

**8.5.** 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).

**8.6.** 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 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. i 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>), 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.

**8.7.** Uprawnienia właścicielskie, które miało Miasta 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.

**8.8.** Zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wszczyną z urzędu postępowanie rozpoznawcze. O wszczęciu postępowania Komisja zawiadamia strony. 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.

**8.9.** Stosownie do treści art. 49 § 1 i 2 k.p.a., jeżeli przepis szczególny tak stanowi, zawiadomienie stron o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej może nastąpić w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej. Dzień, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub

udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej wskazuje się w treści tego obwieszczenia, ogłoszenia lub w Biuletynie Informacji Publicznej. Zawiadomienie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej.

Przepis szczególny, na podstawie którego dochodzi do zawiadomienia stron w trybie art. 49 § 1 k.p.a., może w ogólny sposób wskazywać na możliwość lub obowiązek podania do publicznej wiadomości w drodze publicznego obwieszczenia. W takim przypadku dopuszczalne jest wykorzystanie wszystkich lub niektórych form podania do publicznej wiadomości wskazanych w art. 49 § 1 k.p.a.

Przepisami szczególnymi w rozumieniu art. 49 k.p.a. są zarówno przepisy kodeksu, jak i przepisy innych ustaw, które przewidują zawiadamianie stron postępowania o czynnościach organu w formie obwieszczenia lub innej formie publicznego ogłaszania. "W obwieszczeniu (...) powinna się (...) znaleźć informacja, gdzie i kiedy można się zaznajomić z materiałem dowodowym zebrany w sprawie" (wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2009 r., II OSK 1635/07, LEX nr 515998). W powyższym wyroku NSA stwierdził także, iż: "Doręczenie bądź zawiadomienie w drodze obwieszczenia publicznego jest stosowane w przypadku, gdy z góry nie można ustalić kręgu podmiotów, które powinny wziąć udział w całym postępowaniu lub w niektórych jego czynnościach. W obwieszczeniu tym powinna się także znaleźć informacja, gdzie i kiedy można się zaznajomić z materiałem dowodowym zebrany w sprawie. I to jest jedyny obowiązek, jaki spoczywa na organie względem strony w toku postępowania wyjaśniającego.

## **9. Konkluzja**

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4 oraz art. 38 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. oraz art. 105 § 1 k.p.a., orzeczono jak na wstępie.

### **Pouczenie:**

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 16 k.p.a.). Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa, za pośrednictwem Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 52 § 1 p.p.s.a., art. 53 § 1 p.p.s.a oraz art. 54 § 1 p.p.s.a). Skarga powinna czynić zadość wymogom określonym w art. 57 p.p.s.a. Do skargi należy dołączyć jej odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom (w tym dla tut. organu), a ponadto jeżeli w Sądzie nie złożono załączników w oryginale po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych (art. 47 § 1 p.p.s.a.).
2. Wpis od skargi do sądu administracyjnego ma charakter stały i wynosi 200 (dwieście) zł zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 221 poz. 2193, z późn. zm.).
3. W myśl zaś art. 243 § 1 p.p.s.a. stronie może być przyznane – na jej wniosek – prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych. Wniosek o przyznanie prawa pomocy powinien zawierać oświadczenie strony obejmujące dokładne dane o stanie majątkowym i dochodach, a jeżeli wniosek składa osoba fizyczna, ponadto dokładne dane o stanie rodzinnym oraz oświadczenie strony o niezatrudnieniu lub 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.
4. Z uwagi na to, że doręczenie decyzji następuje w formie publicznego ogłoszenia na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 49 § 1 k.p.a. Komisja informuje, że z treścią decyzji strony mogą zapoznać się w urzędzie zapewniającym obsługę administracyjno-biurową Komisji w dniach i godzinach pracy tego urzędu.
5. W myśl zaś art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. 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.

**Przewodniczący Komisji**

**Patryk Jaki**



Decyzje otrzymują:

1. Miasto Stołeczne Warszawa na ręce adw. E B  
Kancelaria D Kancelaria  
Adwokacko-Radcowska sp.j., ul.  
W
2. M M na ręce r. pr. T D.  
Kancelaria Radcy Prawnego  
ul. W
3. A K , ul. W
4. A K : ul. K
5. B Z. , ul. W