



Warszawa, dnia 2 sierpnia 2018 r.

Sygn. akt KR VI R 21/18

DECYZJA nr KR VI R 21/18

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Patryk Jaki

Członkowie Komisji:

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

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 2 sierpnia 2018 r.

sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia _____ r., nr

_____ oraz zmieniającej ją decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia

_____ r., nr _____ dotyczących nieruchomości położonej przy ul. Jagiellońskiej 22
w Warszawie

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, _____ sp. z o.o. z siedzibą w W

J _____ R _____ W _____ R _____, E _____ P _____, B _____, P _____, B

S _____ P _____ Sz _____, M. _____ P _____, W _____ P _____, E

Z

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4 i 4b 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 ze zm., dalej: ustawa z dnia 9 marca 2017 r.),

orzeka:

1. Stwierdzić wydanie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia _____ r., nr _____ z naruszeniem prawa;

2. Stwierdzić wydanie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia _____ r., nr _____ z naruszeniem prawa.

UZASADNIENIE

I

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 w zw. z art. 16 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., postanowieniem z dnia 21 maja 2018 r. wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze, pod sygn. akt KR VI R 21/18, w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r., nr oraz zmieniającej ją decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r., nr , dotyczących nieruchomości położonych w Warszawie przy ul. Jagiellońskiej 22, stanowiących działki ewidencyjne nr , obręb dla których Sąd Rejonowy dla w W ; w Wydziale Ksiąg Wieczystych prowadzi księgi wieczyste KW nr , oraz KW nr . Postanowienie Komisji zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 24 maja 2018 r.

W dniu 21 maja 2018 r. Przewodniczący Komisji zawiadomił strony postępowania o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w sprawie o sygn. akt KR VI R 21/18 w przedmiocie decyzji reprivatyzacyjnej, dotyczącej nieruchomości położonej przy ul. Jagiellońskiej 22, w trybie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Powyższe zawiadomienie zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 24 maja 2018 roku.

Postanowieniem z dnia 21 maja 2018 r. Komisja, na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku, zawiadomiła właściwe organy oraz sądy o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w sprawie nieruchomości położonej w Warszawie przy ulicy Jagiellońskiej 22. W Biuletynie Informacji Publicznej postanowienie zostało ogłoszone w dniu 24 maja 2018 r.

Pismem opatrzonym datą 21 maja 2018 r. organ administracji publicznej – Prezydent m. st. Warszawy został zawiadomiony przez Przewodniczącego Komisji o wszczęciu powyższego postępowania rozpoznawczego przez Komisję.

Postanowieniami z dnia 21 maja 2018 r. (KR VII KW 148/18 oraz KR VII KW 149/18), Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich zabezpieczyła, wszczęte w tym dniu, postępowanie rozpoznawcze poprzez ustanowienie zakazu zbywania lub obciążania nieruchomości stanowiącej działkę ewidencyjną nr , obręb , dla której prowadzona jest księga wieczysta numer przez Sąd Rejonowy dla

W [redacted] w W [redacted], Wydział Ksiąg Wieczystych – na udziale nr [redacted] oraz na udziale nr [redacted], należących do Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W [redacted] oraz nieruchomości stanowiącej działkę ewidencyjną nr [redacted], obręb [redacted] dla której prowadzona jest księga wieczysta numer [redacted] przez Sąd Rejonowy dla [redacted] w W [redacted], Wydział Ksiąg Wieczystych. Ogłoszenie postanowień w Biuletynie Informacji Publicznych nastąpiło w dniu 25 maja 2018 r.

Postanowieniem z dnia 27 czerwca 2018 r. Komisja, na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. zwróciła się do Społecznej Rady przy Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich o wydanie opinii w przedmiocie w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia [redacted] r., nr [redacted] oraz zmieniającej ją decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia [redacted] r., nr [redacted] dotyczących nieruchomości położonych w Warszawie przy ul. Jagiellońskiej 22.

W dniu 29 czerwca 2018 r. Zastępca Przewodniczącego Komisji, z uwagi na szczególnie skomplikowany stan sprawy, obszerny materiał dowodowy oraz konieczność zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu zawiadomił o przedłużeniu postępowania rozpoznawczego do dnia 31 lipca 2018 r. Zawiadomienie zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 2 lipca 2018 roku.

Zawiadomieniem z dnia 17 lipca 2018 r., Przewodniczący Komisji poinformował o możliwości wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań w terminie 7 dni od dnia doręczenia tego zawiadomienia.

II

Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje:

1. Opis nieruchomości.

1.1. Nieruchomość warszawska położona przy ulicy Jagiellońskiej 22, objęta jest dawną księgą hipoteczną numer [redacted] o powierzchni [redacted] sążni kwadratowych. Nieruchomość przy ul. Jagiellońskiej 22 została zabudowana w 1890 r. pięciokondygnacyjnym budynkiem mieszkalnym, o powierzchni użytkowej [redacted] m² i kubaturze [redacted] m³.

1.2. Podczas działań wojennych budynek, posadowiony na nieruchomości gruntowej przy ul. Jagiellońskiej 22, uległ niewielkim uszkodzeniom. Nad częścią frontową budynku

naruszony został dach, nad pozostałą częścią kamienicy pokrycie dachowe było podziurawione. Częściowo zniszczone zostały, usytuowane w części frontowej budynku, lokale nr i W. W zaświadczeniu wydanym przez Wydział Inspekcji Budowlanej Zarządu Miejskiego m. st. Warszawy, wskazano, że na skutek uszkodzeń wywołanych działaniami wojennymi wartość techniczna lokalu nr zmniejszyła się o 22%. Stopień uszkodzeń wojennych lokalu nr zgodnie z orzeczeniem wyżej wskazanego organu, wyniósł 11%. Sporządzona po wojnie karta rejestracji nieruchomości zakwalifikowała zniszczenia budynku do kategorii pierwszej, co oznaczało, że nie został on uszkodzony.

1.3. Obecnie nieruchomość składa się z dwóch działek: niezabudowanej, stanowiącej podwórko, działki ewidencyjnej nr z obrębku o powierzchni m², ujętej w księdze wieczystej nr prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla W. w W., Wydział Ksiąg Wieczystych, oraz zabudowanej działki ewidencyjnej nr z obrębku powierzchni m², ujętej w księdze wieczystej nr prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla W. w W., Wydział Ksiąg Wieczystych.

W aktualnym stanie prawnym dla nieruchomości położonej przy ul. Jagiellońskiej 22 nie obowiązuje żaden plan miejscowy. Nieruchomość znajduje się w granicach obszaru objętego sporządzanym projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Portu Praskiego (na mocy uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy Nr LVI/1508/2005 z dnia 8 lipca 2005 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania w/w miejscowego planu).

Budynek położony w Warszawie przy ulicy Jagiellońskiej 22, mocą zarządzenia włączającego z dnia 24 lipca 2012 roku, został ujęty w gminnej ewidencji zabytków m.st. Warszawy (znajduje się pod numerem porządkowym LP 4502, ID PPN07041).

2. Przedwojenni właściciele nieruchomości oraz ich następcy prawni.

2.1. Przedwojennymi właścicielami Nieruchomości Warszawskiej nr byli w częściach równych niepodzielnie Z i W małżonkowie Z, którzy nabyli nieruchomość na mocy aktu notarialnego zawartego w dniu r. w W przed notariuszem M H

2.2. Zgodnie z postanowieniem Sądu Rejonowego dla W z dnia r. w sprawie o sygnaturze akt spadek po Z zmarłym Z, zmarłym w W na podstawie ustawy nabyły córki W P z domu Z i A R 3/8 części spadku oraz żona W

K [redacted] z domu K [redacted] w ¼ części z wyłączeniem części podlegającej małżeńskiej wspólności majątkowej, którą to część odziedziczyły w częściach równych córki. Na mocy punktu II powyższego postanowienia spadek po W [redacted] K [redacted] Z [redacted] z domu K [redacted] zmarłej [redacted] r. w Warszawie nabyły córki W [redacted] P [redacted] z domu Z [redacted] i A [redacted] R [redacted] z domu Z [redacted] po ½ części spadku każda z nich.

Postanowieniem z dnia [redacted] r., w sprawie o sygnaturze akt [redacted] Sąd Rejonowy dla [redacted] W [redacted] stwierdził, że spadek po A [redacted] R [redacted] zmarłej [redacted] r. w W [redacted] nabyli z mocy ustawy synowie W [redacted] R [redacted] i J [redacted] R [redacted] po ½ części każdy z nich.

Na mocy postanowienia z dnia [redacted] r. Sądu Rejonowego [redacted] w G [redacted] wydanego w sprawie o sygnaturze akt [redacted] spadek po W [redacted] P [redacted], zmarłej [redacted] r. w G [redacted] na podstawie testamentu z dnia [redacted] r. otwartego i ogłoszonego w Sądzie Rejonowym [redacted] w G [redacted] dnia [redacted] r., nabyli K [redacted] M [redacted] P [redacted] i A [redacted] W [redacted] P [redacted]

W akcie poświadczenia dziedziczenia, Rep. A nr [redacted] sporządzonym w dniu [redacted] r., notariusz B [redacted] P [redacted], prowadzący kancelarię w S [redacted] poświadczył, że spadek po K [redacted] M [redacted] P [redacted], zmarłej dnia [redacted] r. w G [redacted] na podstawie ustawy nabył syn P [redacted] A [redacted] Sz [redacted], w całości spadku wprost.

Postanowieniem z dnia [redacted] r., wydanym w sprawie o sygnaturze akt [redacted], Sąd Rejonowy w G [redacted] stwierdził, że spadek po A [redacted] W [redacted] P [redacted] zmarłym [redacted] r. w G [redacted] na mocy ustawy nabyli żona M [redacted] B [redacted] P [redacted] z domu G [redacted] oraz dzieci: W [redacted] K [redacted] P [redacted] i E [redacted] M [redacted] Z [redacted] z domu P [redacted] po 1/3 wszyscy wprost.

3. Ogłoszenie o objęciu w posiadanie przez Gminę m. st. Warszawy gruntu położonego przy ul. Jagiellońskiej 22.

3.1. Objęcie gruntu położonego przy ul. Jagiellońskiej 22 w posiadanie przez Gminę m. st. Warszawy nastąpiło na podstawie rozporządzenia Ministra Odbudowy z dnia 27 stycznia 1948 r., wydanego w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej, w sprawie obejmowania w posiadanie gruntów przez gminę m.st. Warszawy (Dz. U. R. P. Nr 6, poz. 43) w dniu 11 kwietnia 1949 r., tj. z dniem ukazania się ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym nr 5 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy. Natomiast w decyzji reprivatyzacyjnej z dnia [redacted] nr [redacted] błędnie wskazano, że objęcie

gruntu w posiadanie nastąpiło w dniu 25 listopada 1948 r. tj. z dniem ukazania się ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym nr 27 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy. Jednak powyższe uchybienie, z uwagi na to, że rzeczywista data objęcia gruntu w posiadanie jest późniejsza niż przyjęta w toku rozpatrywania wniosku dekretowego przez Prezydenta m. st. Warszawę, nie wpływa na terminowość złożenia wniosku. Sześciomiesięczny termin na złożenie wniosku o przyznanie na gruncie prawa czasowej własności za czynsz symboliczny upływał dnia 11 października 1949 r.

4. Postępowanie dekretowe.

4.1. W dniu r. W i Z : małżonkowie Z złożyli wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do nieruchomości warszawskiej przy ul. Jagiellońskiej 22. Do wniosku zostało załączone zaświadczenie Oddziału Ksiąg Wieczystych, Sądu Grodzkiego w W , w którym zapisano, że zgodnie ze stanem wykazu hipotecznego nieruchomości na dzień 5 stycznia 1949 r., stosownie do działów I i II wykazu hipotecznego, położona jest przy ul. Jagiellońskiej, zawiera powierzchni sąż. kwadr., tytuł własności uregulowany jest jawnym wpisem na imię Z i W z K małżonków Z , w równych częściach niepodzielnie. Umieszczona na wniosku prezentata potwierdza, że została pobrana opłata manipulacyjna od wniosku w wysokości 3000 zł, asygnata przychodowa

Orzeczeniem administracyjnym z dnia znak Prezydium Rady Narodowej w m. st. Warszawie, po rozpatrzeniu wniosku o przyznanie prawa własności czasowej odmówił uprawnionym ustanowienia prawa wieczystego użytkowania do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Jagiellońskiej 22, z jednoczesnym stwierdzeniem, że wszystkie budynki znajdujące się na powyższym gruncie przeszły na własność Skarbu Państwa. W uzasadnieniu powyższego orzeczenia wskazano, że odmowa nastąpiła w związku z art. 7 ust. 1 dekretu oraz ze względu na interes społeczny.

5. Stosunki właścicielskie nieruchomości przy ul. Jagiellońskiej 22.

5.1. Na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130, ze zm.) na skutek zniesienia gminy m.st. Warszawy, jej majątek stał się z mocy prawa majątkiem Skarbu Państwa.

W wykonaniu orzeczenia Prezydium Rady Narodowej z dnia r. Wydział Gospodarki Terenami w piśmie opatrzonym datą 15 kwietnia 1967 r. zlecił Dzielnicowemu Zarządowi Gospodarki Mieszkaniowej Warszawa Praga – Północ protokolarne przejęcie

nieruchomości w zarząd i administrację państwową. Powyższe zostało wykonane na mocy protokołu z dnia

Wnioskiem z dnia 28 marca 1967 r. skierowanym do Państwowego Biura Notarialnego, Prezydium Rady Narodowej w m. st. Warszawie – Wydział Gospodarki Terenami, domagało się przepisania na własność Państwa tytułu własności nieruchomości położonej przy ul. Jagiellońskiej 22, „

Pismem datowanym na dzień : r. Państwowe Biuro Notarialne w Warszawie zawiadomiło o dokonaniu w dniu r. wpisu w księdze wieczystej KW nr ałożonej dla dotychczasowej Nieruchomości Warszawskiej nr , że w dziale II dokonano wpisu prawa własności na rzecz Skarbu Państwa.

Na mocy umowy zawartej w formie aktu notarialnego z dnia w Państwowym Biurze Notarialnym w W Repertorium A nr Państwa sprzedał lokal numer w nieruchomości położonej przy ul. Jagiellońskiej 22 B \$ z jednoczesnym oddaniem części gruntu w użytkowanie wieczyste.

5.2. Decyzją z dnia r., nr (znak) Wojewoda Warszawski, na podstawie art. 18 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych stwierdził, że Dzielnica Warszawa Praga Północ nabyła z mocy prawa w dniu 27 maja 1990 r. nieodpłatnie własność nieruchomości, położonej w Warszawie przy ulicy Jagiellońskiej 22, oznaczonej w ewidencji gruntów w jednostce ewidencyjnej Warszawa obręb ewidencyjny , nr działki ewidencyjnej o powierzchni m2, z zabudową budynkiem mieszkalnym z wyłączeniem lokalu sprzedanego stanowiącego odrębną własność.

Decyzją z dnia r., nr (znak) Wojewoda Warszawski, na podstawie art. 18 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych stwierdził, że Dzielnica Warszawa nabyła z mocy prawa w dniu 27 maja 1990 r. nieodpłatnie własność nieruchomości, położonej w Warszawie przy ulicy Jagiellońskiej 22, oznaczonej w ewidencji gruntów w jednostce ewidencyjnej Warszawa obręb ewidencyjny nr działki ewidencyjnej o powierzchni m2, (brak księgi wieczystej).

5.3. W dniu r. Dzielnica Gminy Warszawa , zawarła w formie aktu notarialnego sporządzonego przed asesorem notarialnym B W Repertorium A nr umowę sprzedaży lokalu numer w nieruchomości położonej

przy ul. Jagiellońskiej 22 i oddania części gruntu w użytkowanie wieczyste z E
i B; _____ małżonkami P; _____

W dniu _____ r. Dzielnica Gminy Warszawa Praga – Północ, zawarła
w formie aktu notarialnego sporządzonego przed asesorem notarialnym B; _____ i W; _____
Repertorium A nr _____ kolejną umowę sprzedaży lokalu, numer _____ w nieruchomości
położonej przy ul. Jagiellońskiej 22 i oddania części gruntu w użytkowanie wieczyste z J
G; _____

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego
Warszawy stały się mieniem m. st. Warszawy.

Decyzją nr _____ z dnia _____ r. Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji stwierdził nieważność decyzji Wojewody Warszawskiego nr _____ z dnia _____
r. – w zakresie dotyczącym udziału wynoszącego _____ części budynku
mieszkalnego zlokalizowanego na przedmiotowej nieruchomości.

6. Stwierdzenie nieważności orzeczenia Prezydium Rady Narodowej.

6.1. W dniu _____ r. A; _____ - R; _____ skierowała do Urzędu
Dzielnicowego Warszawa _____ : pismo, w którym wskazała, że wraz z siostrą W; _____
P; _____ jest spadkobierczynią wnioskodawców dekretowych i niniejszym zgłasza swoje
roszczenia do nieruchomości położonej w Warszawie. W dniu 1 grudnia 1994 r. do
Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa wpłynęło podanie A; _____ Z; _____
R; _____ opatrzone datą 28 listopada 1994 r., w którym domagała się wszczęcia postępowania
o stwierdzenia nieważności orzeczenia administracyjnego z dnia _____ :

Pismem z dnia _____ r. Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa
zawiadomiło, że zostało wszczęte postępowanie o stwierdzenie nieważności orzeczenia
administracyjnego Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia _____ :

Postanowieniem z dnia _____ r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju
Miast zawiesił z urzędu postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności orzeczenia
administracyjnego z dnia _____ r., uzasadniając powyższe zaistniałym sporem
kompetencyjnym.

W piśmie opatrzonym datą 26 lutego 1997 r. skierowanym do Prezesa Urzędu
Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast A; _____ Z; _____ i - R; _____ domagała się ponownego
rozpatrzenia sprawy.

W dniu _____ 7 r., po rozpatrzeniu wniosku A _____ Z _____ -R _____, decyzją Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast utrzymano w mocy postanowienie z dnia _____ r.

Postanowieniem z dnia _____ r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast podjął z urzędu zawieszono postępowanie.

6.2. Pismem datowanym na dzień 25 stycznia 1999 r. adwokat S _____ M wskazując, że jest pełnomocnikiem A _____ Z _____ - R _____, powołując się na pismo Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia _____ r. adresowane do Samorządowego Kolegium odwoławczego wniósł o rozpoznanie wniosku o stwierdzenie nieważności orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej dla m. st. Warszawy z dnia _____ r.

Decyzją z dnia _____ r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, w sprawie o sygnaturze akt _____ stwierdziło nieważność orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy Nr _____

Uzasadniając powyższe wskazało, że organ administracji aby odmówić byłemu właścicielowi prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości musi udowodnić, że korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela w żadnym wypadku nie da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według aktualnie obowiązującego planu zagospodarowanie przestrzennego. Tymczasem, zdaniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie, z akt sprawy wynika, że organ I instancji nie przeprowadził w tym zakresie postępowania dowodowego i nie udowodnił sprzeczności pomiędzy korzystaniem z gruntu przez dotychczasowego właściciela i przeznaczeniem gruntu zgodnie z obowiązującym w dniu wydania planem zagospodarowanie przestrzennego. Powyższa decyzja została zaadresowana do A _____ Z _____ - R _____ i Prezydenta m. st. Warszawy.

Wydając decyzję dekretową organ nie odniósł się do przesłanek do odmowy ustanowienia prawa własności czasowej zawartej w ustawie z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, pomimo iż powyższe orzeczenie wydane zostało w okresie kiedy ustawa ta obowiązywała. Wprowadzała ona istotne zmiany w zakresie podstaw do odmowy uwzględnienia wniosku dotychczasowych właścicieli. Zgodnie z treścią art. 54 ust. 1 (przed nowelizacją art. 51) tej ustawy odmowa przyznania prawa do gruntu mogła nastąpić niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 7 ust. 2 dekretu, także ze względu na cele określone w art. 3 ustawy, to jest, gdy wywłaszczana nieruchomość jest niezbędną na cele:

- użyteczności publicznej, w celu obrony państwa albo dla wykonywania zadań określonych w zatwierdzonych planach gospodarczych,
- planowanej realizacji budownictwa ogólnomiejского i zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego,
- organizacji spółdzielczych i organizacji kółek rolniczych, o ile jest to uzasadnione interesem społecznym lub państwowym.

Na tle powyższego zrodził się problem charakteru tych zmian. Wydawać by się mogło, że zmiany wprowadzone ustawą statuują szerokie spektrum możliwości rozpatrzenia wniosku dekretowego w sposób odmowny.

Jak wskazuje M. Gdesz, w *Rewindykacja gruntów warszawskich*, s. 150: „Pierwotnie w orzecznictwie tylko incydentalnie analizowano ten zapis, nie uznając aby wprowadzał niezależną od art. 7 ust. 2 dekretu przesłankę odmowy przyznania prawa użytkowania wieczystego. (...) Niemniej jednak ostatnio zarysowała się wyraźna rozbieżność w orzecznictwie co do możliwości zastosowania przez organy art. 51 ust. 1 ustawy wywłaszczeniowej z 1958 r. przy rozpatrywaniu wniosków dekretowych.” M. Gdesz powołuje, jako przykład wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 października 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 168/11, w którym Sąd wskazał, że w jego ocenie „fakt, że (...) obowiązywał już przepis art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości nie może niejako automatycznie przemawiać, za tym, że wspomniane decyzje o odmowie przyznania prawa własności czasowej zostały wydane także i na jego podstawie. W przypadku, bowiem przepisu art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, zastosowanie jego nie było obligatoryjne (...)”.

Odmienny pogląd przedstawił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 kwietnia 2009 r., sygn. akt I OSK 1427/08: „niesporne jest, że decyzja Prezydium Rady Narodowej m. st. W. z dnia (...) kwietnia 1970 r. i decyzja Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia (...) czerwca 1970 r. zostały wydane już po wejściu w życie obowiązującej od dnia 5 kwietnia 1958 r. ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości. Ustawa ta wprowadziła istotne zmiany w uprawnieniach byłych właścicieli nieruchomości warszawskich, rozszerzając między innymi zakres podstaw do odmowy przyznania prawa do gruntu. Zgodnie z jej art. 54 ust. 1 odmowa taka - niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 7 ust. 2 dekretu z 1945 r. mogła nastąpić także wtedy, gdy zgodnie z art. 3 ustawy grunt mógł być wywłaszczony. W tej sytuacji dla oceny legalności zaskarżonej decyzji Ministra Infrastruktury i utrzymanej niż w mocy decyzji Ministra

Budownictwa o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast odmawiającej stwierdzenia nieważności powołanego orzeczenia Ministra Gospodarki Komunalnej niezbędne zatem było rozważenie czy odmowa przyznania byłym właścicielom omawianej nieruchomości prawa użytkowania wieczystego gruntu rażąco naruszała także powołane przepisy prawa”.

Reasumując zgodzić się należy z wyrażonymi w cytowanej publikacji poglądami M. Gdesza, że okoliczność, czy art. 54 ustawy wywłaszczeniowej z 1958 r. miał w sprawie zastosowanie, wymaga dogłębnej analizy każdego przypadku. Przy rozpatrywaniu niniejszej sprawy analizy w tym zakresie nie przeprowadza Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie.

6.3. Pismem z dnia 5 kwietnia 2004 r. pełnomocnik W. R., adwokat S. M. wniósł o wznowienie postępowania zakończonego decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia . . . r. W uzasadnieniu wniosku wskazał, że decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia . . . r. nie można było doręczyć A. R., gdyż strona postępowania zmarła w dniu . . . r. Podkreślił, że nie kwestionuje merytorycznej zasadności decyzji, przy czym w jego ocenie powinna być ona skierowana do spadkobierców.

Zawiadomieniem z dnia 20 lipca 2004 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie poinformowało o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia . . . r. nr . . . stwierdzającej nieważność orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy Nr . . .

Na mocy postanowienia z dnia . . . r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, w sprawie o sygnaturze akt . . . , na podstawie art. 145 § 1 pkt 4, art. 149 § 1 i art. 150 § 1 k.p.a. wznowiło postępowanie w sprawie zakończonej Decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia . . . r. Nr . . .

Decyzją z dnia . . . r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, w sprawie o sygnaturze akt . . . , na zasadzie art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. uchyliło decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia . . . r. i na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 7 ust 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy stwierdziło nieważność orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy Nr . . . Decyzja została

skierowana do W P. oraz adwokata S M jako pełnomocnika
W R i J R.

**7. Decyzja reprivatyzacyjna z dnia r. i zmieniająca ją decyzja
z dnia r.**

7.1. Decyzją z dnia r. nr Prezydent m. st. Warszawy,
po rozpoznaniu wniosku z dnia r., orzekł:

- w pkt I ustanowić na 99 lat prawo użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego
części gruntu o powierzchni m² oznaczonego jako działka ewidencyjna nr w obrębie
, uregulowanego w KW na rzecz: - W i R – w udziale wynoszącym
części, - J R – w udziale wynoszącym części, - W
P – w udziale wynoszącym części;

- w pkt II ustanowić na 99 lat prawo użytkowania wieczystego do gruntu o powierzchni
m², stanowiącego podwórko, uregulowanego w KW oznaczonego jako działka
ewidencyjna nr w obrębie na rzecz: - W R – w udziale wynoszącym
części, - J R – w udziale wynoszącym części, - W
P – w udziale wynoszącym części;

- w pkt III ustalić czynsz symboliczny z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego
stanowiący ceny przedmiotowego gruntu: to jest odnośnie pkt I w wysokości netto
zł proporcjonalnie do wysokości ustanowionych udziałów, odnośnie pkt II
w wysokości netto zł proporcjonalnie do wysokości ustanowionych udziałów;

- w pkt IV odmówił ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego
części gruntu opisanego w pkt I oddanego w użytkowanie wieczyste właścicielom
lokali mieszkalnych nr ,

W pkt V decyzji stwierdzono, że na gruncie opisanym w pkt I decyzji, do którego ustanawia
się prawo użytkowania wieczystego, znajduje się budynek mieszkalny, wybudowany przed
1945 r., stanowiący w części niesprzedanej zgodnie z art. 5 dekretu odrębną od gruntu
nieruchomość pozostającą własnością dotychczasowych właścicieli.

W uzasadnieniu decyzji zaznaczono, że nieruchomość położona przy ul. Jagiellońskiej
22, będąca przedmiotem niniejszej decyzji spełnia warunki określone w art. 7 ust. 2 dekretu.

Decyzja została skierowana do W P., W R i J R.

Wnioskiem opatrzonym datą 22 stycznia 2008 r. K. D działając jako
pełnomocnik K. P. -Sz i A P, wniósł o zmianę

w trybie przepisu art. 155 k.p.a. decyzji Nr / z dnia
Podniósł, że decyzja została skierowana do W P, która zmarła
r. Podał, że spadek po niej nabyli K P -Sz oraz A P po
1/2 części. Z uwagi na powyższe domagał się, aby osoby te wstąpiły w prawa strony
w zmienionej, we wyżej wskazanym trybie, decyzji. K D w datowanym na dzień
19 lutego 2008 r. piśmie, zatytułowanym jako wniosek uzupełniający, oświadczył,
że działając w imieniu swoich mocodawców wyraża zgodę aby zmiana decyzji objęła również
jej pkt III dotyczący wymiaru opłaty symbolicznej za użytkowanie wieczyste stosownie
do postanowień Uchwały Nr Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia
r. Do wniosku załączył udzielone mu przez J, R oraz W
pełnomocnictwa.

7.2. Decyzją z dnia r., nr Prezydent m. st.
Warszawy po rozpatrzeniu wniosku złożonego w dniu r. i wniosku
złożonego w dniu przez K D – pełnomocnika Witolda
R, J R K j-Sz A P
o zmianę ostatecznej decyzji z dnia nr Prezydenta m. st. Warszawy z dnia
..... r. postanowił na podstawie art. 39 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym, art.
155 k.p.a., za zgodą stron:

- zmienić pkt I decyzji nr Prezydenta m. st. Warszawy z dnia
r. nadając mu następujące brzmienie:

„ustanowić na 99 lat prawo użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego części
gruntu o powierzchni m² oznaczonego, jako działka ewidencyjna nr w obrębie
uregulowanego w KW na rzecz: W R – w udziale wynoszącym
- J R – w udziale wynoszącym - K P -Sz
w udziale wynoszącym , A P – w udziale wynoszącym

- zmienić pkt II decyzji nr Prezydenta m. st. Warszawy z dnia
r. nadając mu następujące brzmienie:

„ustanowić na 99 lat prawo użytkowania wieczystego do gruntu o powierzchni m²
oznaczonego jako działka ewidencyjna nr w obrębie uregulowanego w KW na
rzecz: W R – w udziale wynoszącym - J F – w udziale
wynoszącym 5, - K P Sz – w udziale wynoszącym
A P – w udziale wynoszącym

- zmienić pkt III decyzji nr _____ rezydenta m. st. Warszawy z dnia _____

_____ nadając mu następujące brzmienie:

„ustalić czynsz symboliczny z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu opisanego: - w pkt I decyzji w wysokości netto _____ zł, - w pkt II decyzji w wysokości netto _____ zł.

Uzasadnienie decyzji nie zawiera wyjaśnienia powołanej w sentencji podstawy prawnej decyzji. Decyzja została skierowana do K _____ - D _____, jako pełnomocnika W _____, J _____ R _____ K _____ P _____ -Sz _____ A _____ P _____

8. Stan faktyczny i prawny po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej i zmieniającej ją decyzji z dnia _____

8.1. W dniu 30 stycznia 2009 r. sporządzono protokół zdawczo-odbiorczy pomiędzy Zakładem Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Praga - Północ m. st. Warszawy oraz przejmującym K _____ D _____ n – pełnomocnikiem W _____ R _____ J _____ R _____, K _____ P _____ i-Sz _____ A _____ P _____ z przekazania lokali wchodzących w skład zasobu lokalowego m. st. Warszawy w nieruchomości przy ul. Jagiellońskiej 22 według stanu na dzień 31 stycznia 2009 r. W protokole wskazano, że przedmiotem przekazania jest część nieruchomości wspólnej usytuowanej przy ul. Jagiellońskiej 22 w Warszawie składającej się z _____ lokali mieszkalnych o pow. _____ m² i _____ lokali użytkowych o pow. _____ n² stanowiących _____ udziału w nieruchomości wspólnej.

Burmistrz Dzielnicy Praga-Północ w piśmie opatrzonym datą 8 maja 2018 r. poinformował Komisję, że po protokolarnym przekazaniu budynku w 2009 r. skierowania do zawarcia umów najmu wydane zostały łącznie 23 osobom, z czego 17 osób otrzymało lokale socjalne.

Na podstawie umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, zawartej w dniu _____ r. w formie aktu notarialnego przed notariuszem P _____ S _____ numer Repertorium A _____ pomiędzy Miastem Stołecznym Warszawą w imieniu i na rzecz którego działały G _____ J _____ -F _____ i A _____ Sz _____ a K _____ P _____ -Sz _____ A _____ i P _____, W _____ R _____ i J _____ R _____ w imieniu i na rzecz których działał K _____ D _____ Przedstawiciele Miasta Stołecznego Warszawy w imieniu Miasta Stołecznego Warszawy w wykonaniu postanowień ostatecznej

decyzji Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy nr zmienionej następnie decyzją numer oraz w związku z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r. oddały w użytkowanie wieczyste grunt przy ul. Jagiellońskiej 22 oznaczony jako:

- działka numer z obrębu, o obszarze m², dla którego prowadzona jest księga wieczysta KW na rzecz W R, J, R, K P -Sz i A Sz do dnia 19 maja 2108 r., w udziale części każdemu z nich;

- działka numer z obrębu o obszarze m², dla którego prowadzona jest księga wieczysta KW na rzecz W R, J, R, K P -Sz i A Sz do dnia 19 maja 2108 r., w udziale części każdemu z nich.

9. Sprzedaż własności nieruchomości i dalsze przekształcenia własnościowe.

9.1. Umową sprzedaży, zawartą w formie aktu notarialnego w dniu przed notariuszem A M, Rep. A nr K P -Sz i A P sprzedali Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w W przysługujące im udziały w prawie współużytkowania wieczystego gruntu stanowiącego działkę ewidencyjną nr obręb wraz z udziałami w prawie współwłasności znajdującego się na tym gruncie budynku, oraz przysługujące im udziały w prawie współużytkowania wieczystego gruntu stanowiącego działkę ewidencyjną nr obręb W tym samym dniu doszło również do zawarcia, w formie aktu notarialnego, Repertorium A nr, umowy sprzedaży udziałów J R i W R w prawie współużytkowania wieczystego gruntu stanowiącego działkę ewidencyjną nr obręb oraz udziałów w prawie współwłasności znajdującego się na tym gruncie budynku, i przysługujących im udziałów w prawie współużytkowania wieczystego gruntu stanowiącego działkę ewidencyjną nr obręb

9.2. Obecnie w księdze wieczystej nr prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla w W Wydział Ksiąg Wieczystych, w dziale II, obok podmiotów będących właścicielami wyodrębnionych lokali, jako współużytkownik wieczysty gruntu oraz współwłaściciel posadowionego na nim budynku wpisana jest Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w W W księdze wieczystej nr prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla

w W. Wydział Ksiąg Wieczystych, w dziale II jako użytkownik wieczysty ujętego tam gruntu wpisana jest Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w W

W dziale III księgi wieczystej nr wpisano roszczenia o zawarcie umowy przeniesienia własności lokalu mieszkalnego na rzecz osób będących stronami umów przedwstępnych wyodrębnienia i sprzedaży lokali usytuowanych w budynku przy ul. Jagiellońskiej 22. Ponadto, w dziale III widnieje sześć kolejnych wzmianek o wpis roszczenia o zawarcie umowy przeniesienia lokalu.

W dziale IV księgi wieczystej nr wpisana jest na udziałach, numer udziału w prawie i należących do Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością hipoteka umowna łączna na sumę zł, na zabezpieczenie roszczeń obligatariuszy wynikających z obligacji na okaziciela serii oznaczonej literą „A”, niemających postaci dokumentu, o wartości nominalnej zł każda, oprocentowanych według stawki WIBOR 6m powiększonej o marżę w wysokości punktów procentowych, wyemitowanych przez spółkę pod firmą Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W, na podstawie uchwały nr Zarządu emitenta z dnia

r., z terminem wykupu w dniu r. oraz możliwością wcześniejszego wykupu w trybie punktów 11-15 warunków emisji, przy czym wykup obligacji nastąpi poprzez zapłatę za każdą obligację jej wartości nominalnej powiększonej o odsetki wyliczone zgodnie z punktem 16 warunków emisji (zaś w przypadku wcześniejszego wykupu w trybie punktu 14 warunków emisji – kwot szczegółowo określonych zgodnie z punktem 14.1 warunków emisji), a także koszty postępowania sądowego i egzekucyjnego związane z dochodzeniem zaspokojenia wierzytelności z obligacji oraz odsetki ustawowe z tytułu opóźnienia w wykonaniu powyższych świadczeń. Wyżej wymienioną hipoteką współobciążone są również księgi wieczyste o numerach:

Administratorem hipoteki jest Sp. z o.o.

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie zgromadzonych w sprawie dokumentów, tj. kopii akt Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy dotyczących nieruchomości położonej przy ul. Jagiellońskiej 22, akt postępowań prowadzonych przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Warszawie (sygn. akt sygn. akt , księgi hipotecznej i akt księgi hipotecznej „Nieruchomość Warszawska nr , ksiąg oraz akt ksiąg wieczystych KW nr I KW nr dokumentów przekazanych przez Archiwum Państwowe w Warszawie,

dokumentów przekazanych przez Biuro Organizacji Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, informacji o nieruchomości oraz o lokatorach zamieszkujących w nieruchomości położonej przy ul. Jagiellońskiej 22 przekazanych przez Burmistrza Dzielnicy Praga-Północ.

III.

Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja zważyła, co następuje:

Przedmiotem orzekania przez Komisję była decyzja reprivatyzacyjna z dnia r, nr oraz zmieniająca ją decyzja z dnia r, nr, będąca próbą sanowania naruszeń prawa, których dopuścił się Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy w toku rozpoznawania wniosku dekretowego.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do naruszeń prawa, do których doszło przy wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej z dnia r, nr

1. Rażąco naruszenie prawa poprzez skierowanie decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia r, nr do osoby zmarłej.

1.1. Komisja wskazuje, że w toku postępowania prowadzonego z wniosku dekretowego Prezydent m.st. Warszawy rażąco naruszył prawo poprzez skierowanie decyzji reprivatyzacyjnej do osoby nieżyjącej.

Przepis art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. stanowi, że Komisja wydaje decyzję o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. (to jest uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo, uchylając tę decyzję, umarza postępowanie w całości albo w części, albo uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości albo w części i zawiesza postępowanie w przypadku przeszkody uniemożliwiającej dalsze prowadzenie postępowania i wydanie decyzji, albo 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 stwierdza nieważność decyzji reprivatyzacyjnej lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 k.p.a. lub w przepisach szczególnych, albo 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) jeżeli decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

1.2. Komisja ustaliła, że decyzja reprivatyzacyjna z dnia r., nr została między innymi skierowana do W P: Należy dostrzec, że osoba ta zmarła w dniu r., a więc w dacie, kiedy organ wydawał decyzję reprivatyzacyjną (..... r.), adresatka decyzji nie żyła od prawie pół roku. Wydając decyzję reprivatyzacyjną, w której jako stronę wskazano osobę nieżyjącą, organ uchybił elementarnym obowiązkom, polegającym na właściwym ustaleniu stanu faktycznego oraz kręgu stron postępowania. Jednocześnie naruszył zawartą w art. 10 § 1 k.p.a. zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu i jej prawa do końcowego zapoznania się z materiałem dowodowym zgromadzonym w sprawie. W tak prowadzonym postępowaniu organ nie zrealizował zawartych w art. 6 i 7 k.p.a. w zw. z art. 28 k.p.a. zasad praworządności i prawdy obiektywnej.

1.3. W tym miejscu podkreślenia wymaga, że pojęcie rażącego naruszenia prawa ma nieostry charakter i rodzi liczne problemy interpretacyjne. Z uwagi na powyższe istotną rolę w jego rozumieniu odgrywa bogate orzecznictwo sądów. Jak wskazuje w jednym z wyroków Naczelny Sąd Administracyjny: "Z rażącym naruszeniem prawa nie można utożsamiać każdego naruszenia prawa. Naruszenie prawa ma cechę rażącego, gdy decyzja nim dotknięta wywołuje skutki prawa niedające się pogodzić z wymaganiami praworządności, którą należy chronić nawet kosztem obalenia ostatecznej decyzji. Nie chodzi więc o spór o wykładnię prawa, lecz o działanie wbrew nakazowi lub zakazowi ustanowionemu w prawie. Innymi słowy, o rażącym naruszeniu prawa można mówić wyłącznie w sytuacji, gdy proste zestawienie treści decyzji z treścią przepisu prowadzi do wniosku, że pozostają one ze sobą w jawnej sprzeczności" (zob. wyr. NSA z 30.6.2010 r., I OSK 373/10, Legalis). Piśmiennictwo zwraca uwagę na inny aspekt definiowania tego pojęcia, wskazuje, że przy wykładni pojęcia rażącego naruszenia prawa należy brać pod uwagę skutki tego naruszenia – jeżeli skutki naruszenia prawa są "niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności", to dane naruszenie jest "rażącym naruszeniem prawa" (zob. A. Zieliński, O "rażącym" naruszeniu prawa, s. 104 i n).

1.4. Doktryna i orzecznictwo sądowe utrwały natomiast pogląd, zgodnie z którym prowadzenie postępowania administracyjnego w stosunku do osoby zmarłej i wydanie w stosunku do takiej osoby decyzji ocenione być musi jednoznacznie jako rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jest to bowiem uchybienie, w wyniku którego

powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności. W ujęciu podmiotowym, konstytutywnym elementem postępowania jest organ administracyjny mający kompetencję do jego prowadzenia oraz strona, o prawach, której organ w ramach swoich kompetencji orzeka. Osoba fizyczna może być stroną postępowania, jeżeli ma zdolność prawną. Jakkolwiek Kodeks postępowania administracyjnego nie definiuje *expressis verbis* pojęcia zdolności sądowej i zdolności procesowej to w tym zakresie należy odwołać się do przepisów Kodeksu cywilnego, a w szczególności art. 8, który stanowi, że każdy człowiek od chwili urodzenia ma zdolność prawną. Zdolność ta kończy się z chwilą śmierci. Oznacza to, że w stosunku do osoby zmarłej nie można wszcząć postępowania i wydać orzeczenia. (por. wyrok NSA z 14 listopada 2001 r. sygn. akt I SA 2462/99, wyrok WSA w Warszawie z 12 lipca 2005 r. sygn. akt I SA 2422/03, wyrok NSA z 20 września 2002 r. sygn. akt I SA 428/01, OSP 2004, z. 3, poz. 33).

1.5. W przypadku wydania orzeczenia w stosunku do osoby zmarłej należy przyjąć, że jest ono obarczone wadą nieważności i powinno być wyeliminowane z obrotu prawnego, tak, aby nie wywoływało skutków prawnych. Nie ma przy tym znaczenia, czy organ prowadzący postępowanie wiedział, że osoba ta nie żyje, czy też takiej wiedzy nie posiadał, ponieważ przepis art. 156 k.p.a. w ogóle nie nawiązuje do wiedzy organu o okolicznościach skutkujących nieważnością orzeczenia.

2. Decyzja Prezydenta m. st. Warszawy nr _____ dnia _____ r. została wydana z rażącym naruszeniem zasady prawdy obiektywnej, pomimo nieustalenia przesłanki posiadania nieruchomości warszawskiej przez dotychczasowych właścicieli.

2.1. Skierowanie decyzji do osoby nieżyjącej nie było jedynym rażącym naruszeniem prawa, do jakiego doszło w toku toczącego się przed Prezydentem m. st. Warszawy postępowania o wydanie decyzji reprivatyzacyjnej.

Komisja ustaliła, że w ramach postępowania administracyjnego prowadzonego z wniosku dekretowego Prezydent m.st. Warszawy rażąco naruszył prawo, tj. art. 7, art. 77 § 1, art. 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. 279 oraz z 1985 r. poz. 99, dalej dekret), poprzez nieustalenie przesłanki posiadania gruntu przez dotychczasowego właściciela lub następcę prawnego dawnego właściciela w chwili złożenia wniosku dekretowego.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4 jeżeli decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Stosownie do treści art. 30 ust. 1 pkt 4b ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje także decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., jeśli 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.

2.2. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że negatywna przesłanka w postaci „rażącego naruszenia prawa” winna być rozumiana szeroko, obejmując swoim zakresem przepisy prawa materialnego, procesowego oraz przepisy o charakterze ustrojowym (tak: J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, 2009, s. 599). Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie, w wyroku z dnia 8 maja 2014 r. (sygn. akt II SA/Rz 194/14, SIP 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: „(...) W przepisach procesowego prawa administracyjnego zawartych w kodyfikacjach tego prawa (k.p.a. i o.p.) oraz w ustawach szczególnych przyjęta jest regulacja nakazanych czynności procesowych organów administracji publicznej. Ustanowienie *expressis verbis* w przepisie prawa czynności procesowych nakazanych pozbawia organ administracji publicznej oceny zasadności ich podjęcia. Organ administracji publicznej obowiązany jest przy rozpoznaniu sprawy podjąć czynność procesową nakazaną prawem. Naruszenie tego nakazu prawnego stanowi ciężkie, kwalifikowane naruszenie przepisu prawa, które należy zakwalifikować jako rażące naruszenie prawa obwarowane sankcją nieważności decyzji administracyjnej” (B. Adamiak, Gradacja naruszenia prawa procesowego prawa administracyjnego, PiP 2012, nr 3, s. 49-50).

W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że organ prowadzący postępowanie ma tak ustalić stan faktyczny sprawy, aby był on zgodny z rzeczywistością. W szczególności jest obowiązany dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnego przypadku na podstawie analizy całego materiału dowodowego, a stanowisko wyrażone w decyzji uzasadnić w sposób wymagany przez przepisy k.p.a. (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 maja 1981 r., sygn. akt SA 810/81, ONSA 1981,

nr 1, poz. 45). Z kolei zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 1994 r., (sygn. akt III ARN 55/94, OSNAPiUS 1995, nr 7, poz. 83): „(...) jako dowolne należy traktować ustalenia faktyczne znajdujące wprawdzie potwierdzenie w materiale dowodowym, ale niekompletnym, czy nie w pełni rozpatrzonym. Zarzut dowolności wykluczają dopiero ustalenia dokonane w całości kształcie materiału dowodowego (art. 80 k.p.a.), zgromadzonego i zbadanego w sposób wyczerpujący (art. 77 § 1 k.p.a.), a więc przy podjęciu wszystkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku niezbędnego wydania decyzji o przekonującej treści (art. 7 k.p.a.)”. Jak zauważył natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 listopada 2013 r. (sygn. akt II GSK 926/12, SIP Legalis): „(...) rażąco naruszenie przepisów postępowania regulujących kwestię ustaleń faktycznych sprawy można by rozważać w sytuacji, gdyby organ w sposób oczywisty nie poczynił takich ustaleń, bądź gdyby całkowicie uchylił się od rozpatrzenia materiału dowodowego sprawy”.

2.3. Obowiązkiem organu administracji publicznej jest podjęcie działań w celu dojścia do prawdy materialnej (obiektywnej). W postępowaniu administracyjnym konieczne jest podjęcie wszelkich czynności niezbędnych do wyjaśnienia stanu faktycznego, mając na uwadze interes społeczny oraz słuszny interes obywateli (art. 7 k.p.a.), a także wyczerpujące zebranie i rozważenie materiału dowodowego (art. 77 § 1 k.p.a.). W konsekwencji organ administracji w uzasadnieniu faktycznym decyzji powinien w szczególności wskazać fakty, które uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł, oraz przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś w uzasadnieniu prawnym – wyjaśnić podstawy prawne decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa (art. 107 § 3 k.p.a.).

2.4. Komisja, po przeprowadzeniu postępowania dowodowego, ustaliła, że Prezydent m.st. Warszawy dopuścił się rażącego naruszenia przepisów prawa w art. 7 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a. oraz art. 107 § 1 i 3 k.p.a. Prezydent m. st. Warszawy, wydając decyzję w dniu _____ roku, nr _____, nie podjął wszelkich czynności niezbędnych do wyjaśnienia stanu faktycznego, w szczególności uchybił obowiązkowi zgromadzenia w sposób wyczerpujący materiału dowodowego potrzebnego do wydania decyzji reprivatyzacyjnej. W toku przedmiotowego postępowania nie została w ogóle zbadana wynikająca z treści art. 7 ust. 1 dekretu, przesłanka w postaci posiadania gruntu. Jest to okoliczność, mająca kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy z wniosku dekretowego. Pomimo, że zgromadzenie materiału dowodowego w sposób właściwy pozwoliłoby na przesądzenie tej kwestii (między innymi: w aktach księgi hipotecznej zalegają dokumenty wskazujące na to jakie działania względem nieruchomości położonej przy ul. Jagiellońskiej

22, podejmowali w latach powojennych wnioskodawcy dekretowi) Prezydent m.st. Warszawy nie podjął żadnych czynności, zmierzających do wyjaśnienia tej okoliczności. Powyższe skutkowało zaniechaniem prawidłowego ustalenia stanu faktycznego sprawy.

2.5. Zgodnie z treścią przepisu 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. Stosownie do ust. 2 wyżej przywołanego artykułu, gmina uwzględni wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, a jeżeli chodzi o osoby prawne – ponadto, gdy użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w myśl planu zabudowania nie pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej.

Przepis art. 7 ust. 1 i 2 dekretu zawiera pozytywne przesłanki, które muszą wystąpić łącznie, aby wniosek dekretowy mógł zostać rozpoznany na korzyść dotychczasowego właściciela, następców prawnych właściciela lub osób prawa jego reprezentujących. Są nimi: posiadanie gruntu w dacie złożenia wniosku, złożenie wniosku w przepisany sześciomiesięcznym terminie oraz korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela dające się pogodzić z przeznaczeniem tego gruntu według planu zabudowania (zagospodarowania przestrzennego) (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2002 r., sygn. akt I SA 1482/00, *Legalis Numer 80488*; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt Kp 3/15, MP 2016, poz. 794, www.trybunal.gov.pl, OTK Seria A 2016, poz. 66; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 1942/09, [publ.:http://orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w wyroku z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt Kp 3/15 „Określając wynikające z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego przesłanki roszczenia o ustanowienie prawa rzeczowego, nie można pominąć żadnego z elementów treści tych przepisów. Art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, jako uprawnionych wskazuje wprawdzie „dotychczasowego właściciela gruntu” i „jego prawnego następcę”, jednocześnie jednak możliwość zgłoszenia przez nich wniosku o przyznanie prawa rzeczowego wyraźnie uzależnia od posiadania gruntu; verba legis: „Dotychczasowy

właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu”. Przepis uprawnia do złożenia wniosku także osoby „ich prawa reprezentujące”, w tym wypadku nie stawiając wymogu posiadania nieruchomości. Z porównania określenia obu kategorii uprawnionych wynika, że druga kategoria uprawnionych do zgłoszenia wniosku obejmuje przedstawicieli ustawowych i pełnomocników (uprawnieni formalnie) właścicieli i ich następców prawnych (uprawnieni materialnie), którzy – dla skuteczności wniosku – musieli być posiadaczami gruntu.” Nadto, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „o pozycji wnioskodawcy decydowała treść art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, z którego można wyczytać obowiązek gminy uwzględnienia wniosku, jeśli zachodzi wskazana w przepisie przesłanka pozytywna (posiadanie gruntu) i nie zachodzi przesłanka negatywna (sprzeczność z planem zabudowy).” (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt Kp 3/15, MP 2016, poz. 794, www.trybunal.gov.pl, OTK Seria A 2016, poz. 66).

2.6. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że jedną z przesłanek pozytywnego rozpoznania wniosku jest posiadanie gruntu w dacie złożenia wniosku. Samo posiadanie musi być rozumiane zgodnie z ówczesnymi przepisami prawa rzeczowego. Posiadaczem rzeczy – zgodnie z art. 296 § 1 dekretu dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz.U. Nr 57 poz. 319, dalej: dekret – Prawo rzeczowe) jest ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel. Treść posiadania oprócz elementu faktycznego władania rzeczą (*corpus*) określa również element woli – zamiar władania rzeczą dla siebie jak właściciel (*animus rem sibi habendi cum animo domini*). Obok posiadania wymieniony dekret przewidywał instytucję posiadania prawa. W myśl art. 296 § 2 dekretu – Prawo rzeczowe, kto rzeczą faktycznie włada w zakresie, odpowiadającym treści użytkowania, służebności, zastawu, prawa najmu lub dzierżawy albo innego prawa, z którym łączy się władza nad rzeczą, jest posiadaczem prawa, którego treści jego władza faktyczna odpowiada. Z art. 297 dekretu – Prawo rzeczowe wynika, że dzierżenie tym różni się od posiadania, że dzierżyciel nie ma woli posiadania rzeczy dla siebie, lecz włada faktycznie rzeczą w imieniu innej osoby, a nie dla siebie (*animus possidendi rem pro alieno, animum detendi*). Również na dzierżenie oprócz wspomnianego elementu woli składa się faktyczne władanie rzeczą (*corpus*), które przedstawia się – na zewnątrz – tak samo, jak posiadanie.

Przepis art. 298 dekretu – Prawo rzeczowe wprowadził domniemanie prawne, że osoba, która rzeczą faktycznie włada, jest posiadaczem, należało ustalić *corpus*. „*Corpus* oznacza, że dany podmiot znajduje się w sytuacji, która daje mu możliwość władania rzeczą w taki sposób, jak mogą to czynić te podmioty, którym przysługuje do rzeczy określone prawo” (tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 maja

2016 r., sygn. akt I SA/Kr 364/16).

W orzecznictwie wyrażone zostało stanowisko, że do uznania, iż wnioskodawca pozostawał w posiadaniu gruntu na dzień złożenia wniosku, wystarczającym było sprawowanie faktycznego władztwa przez byłych właścicieli. „(...) byłemu właścicielowi gruntu, stanowiącego własność Państwa z mocy dekretu (...), którego wniosek o przyznanie mu na tym gruncie prawa wieczystej dzierżawy (użytkowania wieczystego), złożony we właściwym terminie, nie został załatwiony, przysługuje prawo korzystania z tego gruntu, jeżeli pozostaje on w tym gruncie w faktycznym związku gospodarczym, a grunt ten nie został przekazany przez organ administracji państwowej osobie trzeciej”. Nadto „osoba władająca gruntem za milczącą lub wyraźną zgodą państwa jako właściciela – ze względu na to, że pozwolono jej na posiadanie i korzystanie z gruntu - ma pozycję posiadacza zależnego w rozumieniu art. 336 KC”. (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 1971 r., sygn. akt III CZP 99/70, OSNC nr 2/1972, poz. 22).

Kontynuując problematykę posiadania gruntu przez wnioskodawcę, zauważyć należy, że „objęcie gruntu w posiadanie” przez gminę następowało przez akt formalny, a mianowicie – podane do publicznej wiadomości ogłoszenie Zarządu Miejskiego (por. § 1 rozporządzenia Ministra Odbudowy z dnia 27 stycznia 1948 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej w sprawie obejmowania w posiadanie gruntów przez gminę m.st. Warszawy, Dz.U. Nr 6, poz. 43), nie zaś przez fizyczne objęcie rzeczy we władanie przez służby miejskie. Grunt mógł zatem pozostawać we władaniu faktycznym dotychczasowego właściciela, który z niego korzystał, mimo dokonania przez gminę formalnego aktu objęcia go w posiadanie, co odpowiada rozróżnieniu posiadania zależnego i samoistnego (art. 336 KC). (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt Kp 3/15, MP 2016, poz. 794, www.trybunal.gov.pl, OTK Seria A 2016, poz. 66).

Przytoczone powyżej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jednoznacznie wskazuje, że Trybunał utożsamiał spełnienie warunku „posiadania gruntu” z faktycznym władztwem nad nieruchomością objętą działaniem dekretu. Należy mieć jednak na uwadze, że ówczesne przepisy nie zawierały kategorii dotyczącej posiadania samoistnego ani zależnego, lecz zgodnie z koncepcją romańską – posiadanie rzeczy (prawa własności) i praw tj. posiadania w zakresie innych praw niż własność.

W doktrynie prawa oraz w judykaturze zarysował się przeważający pogląd, że posiadanie, pomimo iż jest stanem faktycznym, mieści się w pojęciu mienia (tak. m.in. Stanisław Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2004, s. 143, oraz uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 1993 r., sygn. akt III

CZP 1/3, OSNCP 1993, nr 10, poz. 170), na którą powołuje się w wyżej wymienionej pracy autor. Należy zwrócić uwagę, iż za objęciem posiadania przemawiają głównie okoliczności, iż z posiadaniem powiązane są skutki prawne o charakterze majątkowym i to nie tylko w sferze prawa cywilnego oraz fakt, iż posiadanie w ramach całego systemu prawa cywilnego nie jest wolne od cech instytucjonalnych, wskazujących na związki posiadania ze sferą praw podmiotowych. (...) Konsekwencją braku posiadania było niewątpliwie to, iż nawet gdyby wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu w trybie dekretowym został przez niego złożony podlegał on odrzuceniu, jako pochodzący od osoby nieuprawnionej. Ustawodawca wykluczył, bowiem po myśli art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z kręgu osób uprawnionych do złożenia wniosku osoby, które nie posiadały gruntu w dacie złożenia wniosku (konkluzja taka wynika również z tezy przywoływanego już powyżej wyroku NSA z dnia 17 stycznia 2002 r.).

2.7. Wymóg posiadania nieruchomości przez właściciela uprawnionego do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie mu prawa do gruntu jest następstwem wprowadzenia do systemu prawa zasady, iż majątkiem opuszczonym jest wszelki majątek (ruchomy i nieruchomy) osób, które w związku z wojną rozpoczętą 1 września 1939 r. utraciły jego posiadanie, a następnie go nie odzyskały (tak art. 1 ust 1 ustawy Krajowej Rady Narodowej z dnia 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych [Dz.U. Nr 17 poz. 97] i art. 1 ust. 1 dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich [Dz.U. Nr 13 poz. 87]). Wolą prawodawcy było zatem przyznanie roszczenia restytucyjnego wnioskodawcom, którzy – mimo przejścia własności gruntu na podmiot publiczny i mimo formalnego objęcia przezeń gruntu w posiadanie – zachowali faktyczne władztwo nad gruntem. W założeniu prawodawcy, zatem roszczenie nie przysługiwało dotychczasowemu właścicielowi, jeśli nie władał gruntem. Faktyczne władztwo nad gruntem mogło przejawiać się w różny sposób, przykładowo poprzez (współ)decydowanie i (współ)finansowanie odbudowy, zachowanie lokalu i zamieszkiwanie w nim, płacenie danin publicznych. Dlatego o posiadaniu można mówić jedynie w przypadku tych dawnych właścicieli, którzy pomimo wydania dekretu warszawskiego i formalnym objęciu w posiadanie gruntu przez Gminę m.st. Warszawę, władali na dzień złożenia wniosku dekretowego gruntem, jakby byli ich posiadaczami, płacąc podatki i spełniając inne świadczenia, pobierając pożytki z tego gruntu jak np. czynsze (zob. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 11 marca 1971 r., sygn. akt III CZP 99/70, OSNC nr 2/1972, poz. 22). Jednocześnie stwierdzić można, że „osoba władająca gruntem za milczącą lub wyraźną zgodą państwa jako właściciela – ze względu na to, że pozwolono jej na posiadanie i korzystanie z gruntu, miała na dzień złożenia wniosku

dekretowego pozycję posiadacza prawa (art. 296 § 2 dekretu – Prawo rzeczowe; obecnie posiadacza zależnego w rozumieniu art. 336 k.c.” (zob. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 11 marca 1971 r., sygn. akt III CZP 99/70, OSNC nr 2/1972, poz. 22; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt Kp 3/15).

2.8. W wyroku z dnia 17 stycznia 2002 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „dekret ten, chociaż restrykcyjny dla właścicieli nieruchomości, to jednocześnie ustanawiał sztywne reguły, w których należało uwzględnić wnioski o przyznanie prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) do gruntu, jeżeli zostały spełnione przesłanki wymienione w treści art. 7 ust. 1 i 2 dekretu.” (vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2002 r., sygn. akt I SA 1482/00). Po pierwsze, dotychczasowy właściciel musiał posiadać grunt w dacie złożenia wniosku w przypisanym prawem terminie. Po drugie, korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela dawało się pogodzić z przeznaczeniem tego gruntu według planu zabudowania (zagospodarowania przestrzennego) (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2002 r., sygn. akt I SA 1482/00, opubl. LEX nr 81770). O ile druga z przesłanek pozostaje w chwili obecnej poza sferą zainteresowania, to kwestia posiadania gruntu ma wpływ na prawidłowość wnioskowania w sprawie niniejszej. Z posiadaniem gruntu związane było immanentnie uprawnienie przyznane właścicielowi do złożenia wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu.

2.9. Analizując treść art. 7 ust. 1 i 2 dekretu wskazać należy, że w dotychczasowej praktyce reprivatyzacyjnej ignorowano przesłankę posiadania, jako uprawniającą do występowania z wnioskiem o prawo do gruntu pod budynkiem – uważając błędnie, że skoro własność prawnie to „więcej”, to brak jest podstaw do badania sprawy posiadania, ponieważ właściciel „z automatu” jest posiadaczem. Używanie powyższej argumentacji przez urzędników (również w dyskursie publicznym) wskazuje na brak zrozumienia systemowego kontekstu sytuacji powojennej, gdy właściciele z reguły tracili posiadanie na skutek wojny. Lekceważenie przesłanki posiadania wynika również z niezrozumienia celów dekretu Bieruta (stymulowanie odbudowy także przez skłanianie właściciela, aby zajął się odbudową) i korelacji tego aktu z innymi powojennymi aktami dotyczącymi nieruchomości (porzuconych, opuszczonych i poniemieckich). Wszak wymóg posiadania nieruchomości przez właściciela uprawnionego do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie im prawa do gruntu wynikał z systemowego założenia wiążącego się z wywołanej wojną migracji ludności i istnieniem majątków opuszczonych i porzuconych (tak ustawa z 1945 zastępująca ją dekret z 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich). Chodziło, bowiem o to, aby skłonić właścicieli (których wojna rozproszyła, przez co utracili oni władanie nieruchomością)

do obejmowania posiadania domów, ich odbudowy lub przynajmniej usunięcia gruzu. Dopiero po odzyskaniu posiadania warszawski właściciel mógł skierować wniosek o przyznanie prawa dzierżawy/zabudowy gruntu pod budowlą. Jednocześnie nie można pomijać okoliczności, że po wojnie istniało mienie opuszczone (podlegające innemu reżimowi prawnemu) oraz celem dekretu warszawskiego było stymulowanie odbudowy, także przez właścicieli budynków, którzy tę odbudowę mogli zapewnić. Dlatego też wymaganie posiadania (jako stanu faktycznego) po stronie dotychczasowego właściciela – było jak najbardziej racjonalne. (zob. prof. Ewa Łętowska w artykule „Mechanizm działania dekretu Bieruta. Dlaczego była potrzebna przesłanka posiadania?”, <http://konstytucyjny.pl/mechanizm-dekretu-bieruta-dlaczego-potrzebna-byla-przeslanka-posiadania/>). Także Komisja stwierdziła, że w postępowaniu reprivatyzacyjnym, dotyczącym nieruchomości warszawskiej położonej przy ulicy Jagiellońskiej 22, nie ustrzeżono się błędów, o których powyżej nadmieniono.

2.10. Prowadząc postępowanie administracyjne w przedmiocie rozpoznania wniosku dekretowego, Prezydent m.st. Warszawy był obowiązany podjąć wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy oraz do załatwienia sprawy, w tym również poczynienia ustaleń dotyczących posiadania nieruchomości na chwilę złożenia wniosku przez dawnych współwłaścicieli, zwracając przy tym uwagę, aby został w sprawie uwzględniony interes społeczny i słuszny interes obywateli.

Komisja ustaliła, że Prezydent m. st. Warszawy, wydając zakwestionowaną decyzję, nie przeprowadził odpowiedniego postępowania dowodowego i nie zbadał istotnej dla sprawy okoliczności, czy dawni właściciele spełnili przesłankę posiadania gruntu, a tym samym, czy byli osobami uprawnionymi do złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej do nieruchomości warszawskiej za czynsz symboliczny. Jednocześnie Prezydent m.st. Warszawy, miał obiektywnie taką możliwość, nawet poprzez zwrócenie się do właściwych instytucji państwowych (np: A , P w W .) o dokumentację dotyczącą pobytu i działalności osób ubiegających się o prawo własności czasowej w chwili składania wniosków na terenie miasta Warszawy. Już w samych aktach księgi hipotecznej nieruchomości znajdują się dokumenty, z których wynika, że pierwotni właściciele, właśnie tę nieruchomość obrali, jako miejsce swojego zamieszkania, i zabiegali o pozyskanie środków na jej remont. Zaniechanie przeprowadzenia odpowiedniego postępowania dowodowego w zakresie zbadania przesłanki posiadania gruntu, w ocenie Komisji, miało charakter oczywisty, stąd też zakwalifikować je można, jako rażące naruszenie przepisów prawa. Uznać, zatem należy, że doszło do rażącego naruszenia zasady prawdy obiektywnej,

a postępowanie administracyjne nie zostało przeprowadzone w warunkach transparentności, z poszanowaniem obowiązujących przepisów prawa (art. 7 k.p.a. oraz art. 77 ust. 1 k.p.a.). Równocześnie pominięcie okoliczności posiadania gruntu przez byłych właścicieli w uzasadnieniu decyzji reprivatyzacyjnej nie spełnia wymogów z art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a w zw. z art. 107 § 3 k.p.a.

2.11. W konsekwencji, Komisja stwierdziła rażące naruszenie prawa przez Prezydenta m.st. Warszawy poprzez wydanie w dniu _____ r. roku decyzji reprivatyzacyjnej nr _____, pomimo nieustalenia posiadania nieruchomości warszawskiej przez dotychczasowych właścicieli lub ich następców prawnych (art. 30 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4b ustawy z dnia 9 marca 2017 r. oraz art. 7 ust. 1 dekretu).

3. Rażące naruszenie prawa poprzez wydanie decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia _____ r., nr _____, w trybie art. 155 k.p.a. w celu konwalidowania decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia _____ r.

3.1. Przedmiotem postępowania rozpoznawczego prowadzonego przez Komisję była również decyzja z dnia _____ r., nr _____ wydana na podstawie art. 155 k.p.a.

Zgodnie z art. 155 k.p.a. decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Jak zauważa się w orzecznictwie, postępowanie prowadzone na podstawie art. 154 i 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 (vide: wyrok NSA z 13 sierpnia 1997 r., III SA 854/96, Legalis nr: 280281). Z uwagi na to, że zmiana decyzji na podstawie art. 155 k.p.a. inicjuje tryb służący weryfikacji ostatecznej decyzji administracyjnej, przepis ten musi być interpretowany ściśle (vide: wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2018 r., sygn. II OSK 2940/15, Legalis nr: 1672993). Ponadto jedną z ogólnych zasad postępowania administracyjnego jest zasada trwałości decyzji ostatecznej wyrażona w art. 16 § 1 k.p.a. Trwałość decyzji ostatecznej oznacza, że sprawa

administracyjna zakończona ostateczną decyzją nie może być przez organ administracyjny ponownie rozpoznawana. Jedynie w ściśle określonych przypadkach dopuszczalne jest uchylenie lub zmiana ostatecznej decyzji, stwierdzenie nieważności takiej decyzji lub wznowienie postępowania administracyjnego zakończonego taką decyzją.

Tryb art. 155 k.p.a. umożliwiający uchylenie lub zmianę ostatecznej decyzji może nastąpić jedynie wówczas, gdy brak jest podstaw prawnych do jej wzruszenia w innym trybie nadzwyczajnym. Z konstrukcji przepisu art. 155 k.p.a. wynika, że wzruszenie ostatecznej decyzji w tym trybie dotyczy wyłącznie takich decyzji, które nie są dotknięte kwalifikowanymi wadami, a zatem decyzji prawidłowych lub decyzji dotkniętych wadami lżejszymi czyli niekwalifikowanymi (vide: wyrok SN z 6.01.1999 r., III RN 101/98, wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2017 r., sygn. I OSK 2003/15, CBOSA).

3.2. Przesłanki materialne i formalne, a możliwość stosowania trybu art. 155 k.p.a.

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

Wyrażenie zgody przez strony jest bezwzględnym warunkiem możliwości zmiany bądź uchylenia decyzji w trybie art. 155 k.p.a. Jeżeli decyzja dotyczyła więcej niż jednej strony, wówczas niezbędne jest uzyskanie zgody wszystkich stron postępowania. Zgoda taka musi zostać wyrażona w sposób wyraźny i jednoznaczny. Jak trafnie stwierdzono w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 1991 r. (sygn. III ARN 32/90, Legalis nr: 27272): *"zgoda strony na wzruszenie w całości lub w części decyzji, z której czerpie ona swe prawa, nie może być ani dorozumiana, ani domniemana. Tylko i wyłącznie zgoda udzielona wprost i wyraźnie, przez stosowne oświadczenie złożone organowi administracji państwowej, może stanowić jedną z przesłanek zmiany lub uchylenia ostatecznej decyzji na podstawie art. 155 k.p.a."*. Stanowisko takie do dziś jest konsekwentnie podtrzymywane w orzecznictwie sądów

administracyjnych, w tym m.in. przez Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 29 marca 2007 r. (sygn. II OSK 547/06, Legalis nr: 172172) stwierdził: *"Zmiana decyzji ostatecznej w trybie art. 155 k.p.a. możliwa jest przy spełnieniu wszystkich przesłanek wskazanych w tym przepisie, którego treść musi być interpretowana ściśle, a nie rozszerzająco. Organ administracji nie może więc wydać na podstawie art. 155 k.p.a. decyzji zmieniającej decyzję ostateczną, nie dysponując zgodą wszystkich stron postępowania uczestniczących w postępowaniu zakończonym decyzją ostateczną, w stosunku do której jedna ze stron złożyła wniosek o jej zmianę w trybie art. 155 k.p.a."*

Wyrażenie zgody przez stronę powinno poprzedzać uchylenie lub zmianę decyzji przez organ administracji publicznej, ponieważ treść tej zgody wyznacza zakres weryfikacji decyzji ostatecznej, tzn. dopuszczalność jej uchylenia oraz granice możliwych jej zmian (zob. wyrok NSA z 25.6.1985 r., SA/Wr 351/85, ONSA 1985, Nr 1, poz. 36). Niedopuszczalne jest zatem zatwierdzenie przez stronę *ex post* decyzji, która dokonuje weryfikacji decyzji ostatecznej. Organ administracji publicznej nie może ponadto domagać się od strony, która odmówiła wyrażenia zgody na weryfikację decyzji w trybie art. 155 k.p.a, aby uzasadniła swoje stanowisko (zob. M. Szubiakowski, w: Wierzbowski, Postępowanie administracyjne, s. 212). Dopóki organ nie wyda decyzji na podstawie art. 155 k.p.a., strona może wycofać udzieloną zgodę na zmianę lub uchylenie dotychczasowej decyzji albo też zmodyfikować treść tej zgody. Organ administracji publicznej jest obowiązany ściśle interpretować treść zgody udzielonej przez stronę (por. E. Iserzon, w: Iserzon, Starościak, Komentarz, s. 265). 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.

Prezydent m. st. Warszawy wydał decyzję zmieniającą decyzję reprivatyzacyjną w trybie art. 155 k.p.a. bez wymaganej zgody stron postępowania. Przede wszystkim organ nie mógł uzyskać takiej zgody od W. P., która w momencie wydawania decyzji nie żyła. Ponadto, organ zgody takiej nie uzyskał od posiadających tytuł praworzeczowy do będącej przedmiotem niniejszego postępowania nieruchomości, właścicieli lokali wyodrębnionych, albowiem właścicielom przedmiotowych lokali organ w ogóle nie nadał przymiotu strony postępowania, o czym szerzej poniżej.

3.3. Rażąco naruszenie prawa poprzez wydanie decyzji bez badania interesu społecznego lub słusznego interesu strony.

Pojęcia słusznego interesu strony i interesu społecznego, o których mowa w art. 155 k.p.a., nie zostały w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego zdefiniowane. Z uwagi na niedookreśloną ich treść analiza tych pojęć musi być dokonana pod kątem okoliczności konkretnej sprawy, w tym materii, której dotyczy (vide: wyrok NSA z dnia 10 marca 2017 r., sygn. I OSK 1574/15, Legalis nr: 1631930). Konieczne jest również ustalenie relacji pomiędzy tymi interesami. W przypadku konfliktu wymienionych interesów należy dokonać wnikliwej oceny na podstawie całokształtu okoliczności sprawy, któremu z interesów należy przyznać pierwszeństwo (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2008 r., sygn. akt I OSK 2017/06). Słusznego interesu obywatela nie można utożsamiać wyłącznie z interesem strony postępowania, ponieważ ta regulacja dotyczy każdego, kogo mogą dotknąć skutki ostatecznej decyzji objętej żądaniem zgłoszonym w trybie art. 155 k.p.a. Słuszny interes strony nie może naruszać interesu innych obywateli, ale też nie może być sprzeczny z interesem społecznym.

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 uchylecia 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.

3.4. Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy wskazać należy po pierwsze, że w sprawie istniały podstawy do wzruszenia decyzji w innym trybie nadzwyczajnym to jest w trybie stwierdzenia nieważności decyzji, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, co już wykluczało możliwość stosowania, przewidzianego dla decyzji prawidłowych oraz decyzji dotkniętych wadami niekwalifikowanymi, trybu z art. 155 k.p.a. Co więcej, w sprawie nie doszło do aktualizacji, warunkującej prowadzenie w tym trybie postępowania, przesłanki formalnej w postaci zgody stron postępowania. W P jako osoba nieżyjąca, co oczywiste, zgody takiej wyrazić nie mogła. Zgody takiej nie wyrazili również właściciele lokali wyodrębnionych w nieruchomości położonej przy ul. Jagiellońskiej 22, którym organ w ogóle, pomimo przysługującego im tytułu praworzeczonego do nieruchomości przy ul. Jagiellońskiej 22, nie nadał przymiotu strony na żadnym etapie prowadzonego przez siebie postępowania. Ponadto, w uzasadnieniu decyzji z dnia r., nr brak jest jakichkolwiek rozważań odnośnie tak istotnej w aspekcie stosowania art. 155 k.p.a. przesłanki materialnej w postaci przemawiającym za zmianą decyzji interesem społecznym czy słusznym interesem stron.

4. Naruszenie przez organ prawa stron do czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym.

4.1. W toczących się przed Prezydentem m. st. Warszawy postępowaniach dotyczących nieruchomości położonej przy ul. Jagiellońskiej 22 pominięto współużytkowników wieczystych nieruchomości, będących właścicielami wyodrębnionych lokali w budynku położonym przy ul. Jagiellońskiej 22, posadowionym na działce o numerze ewidencyjnym z obrębu ewidencji gruntów nr

Jakkolwiek Komisji znane jest stanowisko wyrażone w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, iż naruszenie zasady czynnego udziału strony nie jest obwarowane sankcją nieważności, a jest podstawą do obrony w trybie wznowienia postępowania, to jednak waga konsekwencji prawnoprocesowych powyższego naruszenia dla wspomnianych stron

postępowania reprivatyzacyjnego nakazuje podjęcie rozważań w tym względzie w treści niniejszej decyzji.

4.2. Prezydent m. st. Warszawy wydając decyzję w dniu _____ r. nr _____, oraz zmieniając ją decyzję z dnia _____ r., nr _____, uznał za stronę postępowania jedynie spadkobierców wnioskodawców dekretowych, nie uwzględniając natomiast właścicieli wyodrębnionych lokali.

Jak wynika z akt sprawy w dniu _____ r., tj. w dniu wydania przez organ decyzji nr _____, współużytkownikami wieczystymi działki o numerze ewidencyjnym _____ byli wszyscy właściciele lokali wyodrębnionych, to jest lokalu nr _____, lokalu nr _____ i lokalu nr _____. Identycznie sytuacja wglądała w momencie wydawania decyzji z dnia _____ r.

Do opisanego naruszenia doszło pomimo, że w aktach własnościowych nieruchomości znajdowały się wypisy z aktów notarialnych na podstawie, których właściciele nabyli w nieruchomości przy ul. Jagiellońskiej 22, lokale mieszkalne.

Właścicielom wyodrębnionych lokali, będącym zarazem współużytkownikami wieczystymi przedmiotowej nieruchomości gruntowej, przysługiwało zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a. w zw. z art 28 k.p.a. 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 orzeczeń. Interes prawny wspomnianych właścicieli lokali wynikał z przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2015 r., poz. 892). Stronami postępowania powinni być nie tylko następcy prawni pierwotnych właścicieli nieruchomości, ale także inne osoby, którym przysługuje tytuł prawnorzeczowy 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 wpływających 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. Powyższe 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.

5. Nieodwracalne skutki prawne wywołane przez decyzję reprivatyzacyjną z dnia . nr oraz zmieniająca ją decyzję z dnia r., nr

5.1. Zgodnie z treścią art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., w wyniku postępowania rozpoznawczego Komisja wydaje decyzję, w której w razie, gdy decyzja reprivatyzacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne, stwierdza wydanie tej decyzji z naruszeniem prawa i wskazuje okoliczności, z powodu których nie może jej uchylić.

W ocenie Komisji decyzja reprivatyzacyjna z dnia . nr . oraz zmieniająca ją decyzję z dnia . r., nr wywołały nieodwracane skutki prawne. Zgodnie z tym przepisem 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 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 i 2260 oraz z 2017 r. poz. 624).

Wskazana definicja zawiera w sobie dwa elementy, z których jeden konstryuuje 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.

Pojęcie „nieodwracalności skutku prawnego” w płaszczyźnie prawa administracyjnego 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 SN z 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSP 1993, nr 5, poz. 104, P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017). Funkcjonuje ono na gruncie art. 156 k.p.a. i stanowi przesłankę negatywną, która

wyłącza stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, pomimo istnienia wad kwalifikowanych określonych w art. 156 § 1, 3, 4, 7 k.p.a. Nieodwracalność skutków prawnych wynika z następczej w stosunku do uprzedniej decyzji administracyjnej czynności prawnej, nie dotyczy natomiast skutków wynikających z samego faktu wydania decyzji (M. Wincenciak, O tzw. „nieodwracalnych skutkach prawnych” decyzji administracyjnej (w:) Kodyfikacja Postępowania Administracyjnego. Na 50-lecie kpa, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 901-902).

5.2. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że „zawarcie umowy notarialnej i przeniesienie własności nieruchomości będące wynikiem wydania wadliwej decyzji administracyjnej dotyczącej sprzedaży nieruchomości powoduje powstanie nieodwracalnych skutków prawnych” (zob. wyrok NSA z 22 stycznia 1998 r., I SA 1226/96, LEX nr 44529; wyrok NSA z 14 stycznia 1998 r., V SA 432/96, LEX nr 45663; tezę drugą uchwały składu siedmiu sędziów SN z 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSNCP 1992, nr 12, poz. 21, B. Adamiak, Glosa do uchwały SN z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSP 1993/5/104).

O nieodwracalności skutków prawnych może być mowa jedynie w przypadku pozytywnej decyzji reprivatyzacyjnej. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 5 czerwca 2012 r., II OSK 292/11, LEX nr 1219128, decyzja powodująca nabycie prawa własności nieruchomości wywołuje nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a., jeżeli następnie to prawo własności jest przedmiotem obrotu prawnego w warunkach pozwalających na zastosowanie przepisów o rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych.

Komisja nie kwestionuje faktu, że w przedmiotowej sprawie w konsekwencji wydania decyzji reprivatyzacyjnej z dnia ..., nr ..., oraz zmieniającej ją decyzję z dnia ... r., nr ..., doszło do zbycia przez beneficjentów przysługujących im udziałów w prawie współużytkowania wieczystego gruntów oraz udziałów w prawie współwłasności znajdującego się na jednym z tych gruntów budynku, na rzecz osób trzecich. Wskazana okoliczność wyczerpuje dyspozycję części pierwszej definicji pojęcia „nieodwracalnych skutków prawnych” wynikającej z art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Uznając za przesądzoną kwestię zmiany w sferze prawa własności należało w dalszej kolejności rozważyć przesłanki negatywne przyjęcia nieodwracalności skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnej, w pierwszej kolejności istnienie po stronie nabywcy złej wiary.

5.3. Na skutek nowelizacji ustawy z dnia 9 marca 2017 r. została wprowadzona w art. 41a ust. 3 samodzielna definicja „złej wiary”. W myśl wskazanego przepisu, w złej wierze

jest ten, kto w chwili dokonania czynności prawnej z osobą, o której mowa w ust. 1, wiedział lub z łatwością mógł się dowiedzieć o okolicznościach, o których mowa w art. 30 ust. 1 ustawy. Dokonując ustaleń w zakresie dobrej albo złej wiary podmiotu, który nabył prawa lub roszczenia do nieruchomości warszawskiej – w kontekście zaistnienia albo niezastnienia nieodwracalnych skutków prawnych – już na wstępie należy zaznaczyć, że pojęcie „złej wiary” na gruncie art. 2 pkt 4 oraz art. 41a ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. nie odwołuje się do żadnego innego przepisu prawa, który miał definiować jego znaczenie, a w szczególności nie odwołuje się do znaczenia wymienionego terminu określonego w art. 6 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1007 z późn. zm.; dalej: „u.k.w.h.)

Pojęcie dobrej i złej wiary stanowi kategorię właściwą dla prawa cywilnego, której nie można przypisać jednolitego znaczenia. Na gruncie prawa cywilnego nie istnieje definicja ustawowa dobrej wiary. W literaturze nie ma również zgody co do kwestii, czy pojęcie to należy rozumieć w jednakowy sposób na gruncie całego prawa cywilnego wyrażane było przekonanie, że kryteria oceny są płynne, a tezy o jednolitości pojęcia dobrej wiary w polskim prawie rzeczowym nie da się utrzymać (A. Szpunar, *Dobra wiara jako przesłanka nabycia własności ruchomości od nieuprawnionego*, PiP 1997, z. 7, s. 4; tenże, *Nabycie własności ruchomości od nieuprawnionego*, Kraków 1999, s. 92–97).

W doktrynie prawa cywilnego zauważa się, że dobra wiara jest faktem o charakterze stanu mentalnego, intelektualnym, polegającym na usprawiedliwionej niewiedzy określonego podmiotu o istnieniu określonych stanów prawnych, w szczególności jest to błędne przeświadczenie o przysługiwaniu określonego prawa lub istnieniu określonego stosunku prawnego. Jest to subiektywne ujęcie dobrej wiary (por. W. Bryl, w: *Kodeks cywilny. Komentarz, t.I*, Warszawa 1972). Stan złej wiary stanowi sytuację przeciwną, w której występuje wiedza podmiotu albo nieusprawiedliwiona niewiedza dotycząca wskazanych stanów prawnych (por. P. Machnikowski, w: E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2006).

5.4. Przesłanka „nabywcy działającego w złej wierze”, do której odwołuje się ustawodawca w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. definiując pojęcie „nieodwracalnych skutków prawnych”, nie odwołuje się do definicji zawartej w art. 6 ust 2 u.k.w.h., ponieważ ustawa zawiera własną definicję „złej wiary”, która wpisuje się w systemowe ujęcia wskazanej przesłanki.

W myśl art. 41a ust. 3, w złej wierze jest ten, kto w chwili dokonania czynności prawnej z osobą, o której mowa w ust. 1, wiedział lub z łatwością mógł się dowiedzieć

o okolicznościach, o których mowa w art. 30 ust. 1 ustawy. Zła wiara dotyczy, zatem obiektywnych okoliczności mogących świadczyć o wiedzy bądź łatwości pozyskania wiedzy przez nabywcę o okolicznościach wskazanych w art. 30 ust. 1 ustawy (na gruncie niniejszej sprawy o wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej z rażącym naruszeniem prawa tj. art. 30 ust 1 pkt 4 ustawy).

5.5. Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, że bezpośrednim nabywcą przysługujących beneficjentom na mocy decyzji z dnia

: nr praw do nieruchomości położonej przy ul. Jagiellońskiej 22 w Warszawie była spółka Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W Dowodzenie złej wiary po stronie podmiotu nie będącego osobą fizyczną wymaga - zgodnie z przyjętą w polskim prawie teorią organów (art. 38 k.c.) - badania stanu świadomości osób fizycznych, wchodzących w skład jego organu. Powszechnie przyjmuje się, że zła wiara jednej z osób wchodzących w skład kolektywnego organu osoby prawnej przesądza o złej wierze całego organu, a zatem i całej osoby prawnej (tak wyrok SN z dnia 24 października 1972 r. I CR 177/72 - OSNCP 1973 z. 10 poz. 171, z aprobowaną glosą B. Lewaszkiewicz-Petrykowskiej, Państwo i Prawo 1975 nr 7 str. 168 i nast.).

Spółkę przy wskazanych wyżej aktach notarialnych reprezentowali R M. i K K Osoby te nie były w żaden sposób powiązane z beneficjentami dekretowymi. Brak jest również podstaw do przyjęcia, że osoby te wiedziały o okolicznościach, o których mowa w art. 30 ust. 1 ustawy bądź też z łatwością mogły się o nich dowiedzieć. Beneficjenci wskazani w decyzji z dnia r. byli prawowitymi następcami prawnymi przedwojennych właścicieli dekretowych, a jedynie błędy formalne popełnione przez organ w toku prowadzonego postępowania przesądziły o tym, że w sprawie doszło do rażących naruszeń prawa.

W rozpoznawanej sprawie Komisja nie ustaliła, aby nabywając na podstawie, zawartych w formie aktów notarialnych, umów z dnia r. udziały w nieruchomości należące do beneficjentów decyzji, Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W jako osoba trzecia, działała w złej wierze w rozumieniu art. 41a ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Własność nieruchomości po tej dacie była w ramach umowy zamiany oraz umowy sprzedaży przedsiębiorstwa przenoszona na kolejne podmioty, przy czym z uwagi na fakt, że już pierwsza transakcja sprzedaży wywołała nieodwracalne skutki prawne bez znaczenia pozostaje ustalenie dobrej bądź złej wiary kolejnych nabywców nieruchomości.

6. Strony postępowania.

6.1. Zasadą jest, iż ustalenie interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym następuje w toku postępowania, przy zachowaniu reguł prawa obrony przyznanej przepisami prawa procesowego. Wprawdzie postępowanie w przed Komisją jest odrębnym postępowaniem, to nie do przyjęcia jest pogląd, że obowiązują inne reguły ochrony interesu prawnego. Interes prawny ma strona (strony) postępowania reprivatyzacyjnego, jednostki, których pozbawiono prawa do udziału w postępowaniu zwykłym oraz jednostki, których interes prawny wynika z następstwa prawnego, zarówno co do stron uczestniczących w postępowaniu, jak i pozbawionych tego udziału (por. wyrok NSA z dnia 10 lutego 2009 r., sygn. akt I OSK 329/08).

6.2. Zgodnie z treścią art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja o wszczęciu postępowania rozpoznawczego zawiadamia m.st. Warszawę oraz pozostałe strony postępowania. Z treści cytowanego przepisu wynika, że stroną postępowania rozpoznawczego przed Komisją jest m.st. Warszawa reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy.

6.3. Na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Jako strony postępowania przyjęto także podmioty, którym przysługuje tytuł prawnorzeczowy do nieruchomości: to jest właściciele wyodrębnionych lokali E P , B P , B S , współwłaściciel budynku i związanego z tym udziałem prawa do współużytkowania wieczystego gruntu nieruchomości stanowiącej działkę ewidencyjną nr , w obrębie , oraz użytkownik wieczysty działki ewidencyjnej nr , w obrębie , - Spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością w W. i beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnej lub ich następców prawnych – W R , J R , P S. , M P , W P , E Z .

6.4. Za strony postępowania rozpoznawczego uznać należy także, zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem obligatariuszy obligacji na okaziciela serii oznaczonej literą „A”, niemających postaci dokumentu, wyemitowanych przez spółkę pod firmą Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W , których roszczenia zabezpieczone są hipoteką wpisaną do Działu IV księgi wieczystej nr . Odnosząc się do

kwestii interesu prawnego wierzyciela hipotecznego w toczącym się postępowaniu administracyjnym należy zauważyć, że zgodnie z art. 65 u.k.w.h. ust. 1. w celu zabezpieczenia oznaczonej wierzytelności wynikającej z określonego stosunku prawnego można nieruchomości obciążyć prawem, na mocy którego wierzyciel może dochodzić zaspokojenia z nieruchomości bez względu na to, czyją stała się własnością, i z pierwszeństwem przed wierzycielami osobistymi właściciela nieruchomości (hipoteka). Zgodnie z ust. 2 pkt 1 przedmiotem hipoteki może być także, użytkowanie wieczyste wraz z budynkami i urządzeniami na użytkowanym gruncie stanowiącymi własność użytkownika wieczystego; z kolei na podstawie ust. 4 do hipotek przedmiotem których jest użytkowanie wieczyste, stosuje się odpowiednio przepisy o hipotece na nieruchomości. Tym samym jeżeli hipoteka obciąża nieruchomość to wierzyciel uprawniony jest do zaspokojenia się z nieruchomości niezależnie od tego czyją stanowi własność, jeżeli zaś hipoteka obciąża prawo do nieruchomości to znaczy przedmiotem hipoteki jest użytkowanie wieczyste, to sytuacja prawna wierzyciela może kształtować się odmiennie. Mianowicie w przypadku przeniesienia prawa użytkowania wieczystego na inny podmiot, wierzyciel hipoteczny będzie mógł się zaspokoić z prawa użytkowania wieczystego. Należy jednak pamiętać o treści art. 241 kodeksu cywilnego, zgodnie z którym wraz z wygaśnięciem użytkowania wieczystego wygasają ustanowione na nim obciążenia. Wobec powyższego wygaśnięcie użytkowania wieczystego powoduje wygaśnięcie hipoteki, a zatem wierzyciel hipoteczny traci hipotekę wskutek wygaśnięcia użytkowania wieczystego. Już z tej przyczyny nietrafne jest stwierdzenie, że wierzyciel hipoteczny może się zaspokoić się z obciążonego nią przedmiotu bez względu komu on przysługuje, albowiem hipoteka nie wygasa w razie przejścia własności przedmiotowej nieruchomości na inną osobę. Czyli wskutek wygaśnięcia użytkowania wieczystego przestaje istnieć przedmiot hipoteki. Wierzycielom hipotecznym przysługuje w takim wypadku ustawowe prawo zastawu na roszczeniach użytkownika wieczystego o wynagrodzenie za wniesione przez niego lub nabyte na własność budynki albo inne urządzenia, istniejące w chwili zwrotu użytkowanej nieruchomości, zgodnie z art. 101 u.k.w.h. Przepis ten reguluje skutki utraty hipoteki przez wierzycieli hipotecznych, bez względu na sposób powstania użytkowania wieczystego (por: wyrok NSA z 12 grudnia 2017 r., I OSK 235/16).

7. Konkluzja

7.1. W ocenie Komisji weryfikowane, w toku toczącego się pod sygnaturą akt KR VI R 21/18 postępowania rozpoznawczego, decyzje to jest decyzja reprivatyzacyjna z dnia

..... r., nr oraz zmieniająca ją na podstawie art. 155 k.p.a. decyzja z dnia r. nr spełniają przesłanki, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 4 oraz 4b ustawy z dnia 9 marca 2017 r., Komisja jest zatem zobligowana do wydania jednej z decyzji, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w razie, gdy decyzja reprivatyzacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne, Komisja wydaje decyzję, w której stwierdza wydanie tej decyzji z naruszeniem prawa i wskazuje okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić. Komisja zatem pomimo ustalenia, iż decyzje zostały wydane z naruszeniem prawa, nie miała podstawy do ich uchylenia ze względu na nieodwracalne skutki prawne które wystąpiły wskutek sprzedaży nieruchomości odpłatnie na rzecz osoby trzeciej.

Mając na uwadze powyżej wskazane okoliczności Komisja na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4 i 4b ustawy z dnia 9 marca 2017 r. orzekła jak na wstępie.

**Przewodniczący Komisji
Patryk Jaki**



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 administracyjną i biurów Komisji w dniach i godzinach pracy tego urzędu.
5. W myśl zaś art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa 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.

Decyzję otrzymują:

1. Miasto Stołeczne Warszawa, na ręce Prezydenta m.st.

Warszawy
Pl. Bankowy 3/5
00-950 Warszawa

2. Sp. z o.o. w W _____ ie, na ręce adw. M _____

Nr _____
ul. B _____ lok. _____
_____ W

3. W _____ R _____

ul. W _____ m.
_____ W

4. J _____ R _____

ul. M _____ m.
_____ W

5. E _____ P _____

ul. J _____ m.
_____ W

6. B _____ P _____

ul. J _____ m.
_____ W

7. B: S
ul. J: m.
8. P: S
Al. G: m.
9. W: P
ul. P: n.
10. E: Z
Ul. M: m.
11. M: P
ul. T: