



Warszawa, 4 sierpnia 2017 r.

Sygn. akt R 3/17

DECYZJA

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

Przewodniczący Komisji:

Patryk Jaki

Członkowie Komisji:

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

na posiedzeniu niejawnym w dniu 4 sierpnia 2017 r.

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

z udziałem Skarbu Państwa, Miasta Stołecznego Warszawy, Yc ..., El ..., Be ..., Ti ..., D ..., R ..., T ..., E ..., P ..., S ..., sp. ... i M. ..., A. ..., M. ...)

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 3, pkt 4 i pkt 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 718) oraz art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. poz. 279 oraz z 1985 r. poz. 99) oraz art. 108 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, z późn. zm.)

orzeka:

1. uchylić decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia ... 2017 r., nr ..., na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 3, pkt 4 i pkt 5 w części obejmującej punkty 1 i 2 sentencji, tj.:

- a. ustanawiającej na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do niezabudowanych działek gruntu o powierzchniach \dots m² i \dots m², położonych w Warszawie przy Placu Defilad, opisanych w ewidencji gruntu jako działki nr \dots i nr \dots z obrębu \dots , na rzecz: Y \dots E \dots , B \dots T \dots i D \dots R \dots T \dots w udziałach wynoszących po \dots części gruntu każdy (punkty 1. i 2. sentencji)
 - b. ustalającej czynsz symboliczny z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu opisanego w punkcie 1. i 2. – według reguł określonych w punkcie 3. sentencji i
- 2. odmówić ustanowienia prawa użytkowania wieczystego,**
 - 3. nadać decyzji rygor natychmiastowej wykonalności.**

UZASADNIENIE

I

Komisja do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2017 r., poz. 718; dalej: „ustawa z dnia 9 marca 2017 r.”), postanowieniem z dnia 12 czerwca 2017 r. wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie o sygn. akt R 3/17 dotyczącej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia \dots r., nr \dots ¹, oraz decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia \dots r., nr \dots – w przedmiocie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na 99-let gruntu, stanowiącego działki o numerze ewidencyjnym \dots o powierzchni \dots m², położonej w Warszawie przy ul. Plac Defilad 1, dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą o nr \dots oraz o numerze ewidencyjnym \dots o powierzchni \dots m², położonej w Warszawie przy ul. Emilii Plater, dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą o nr \dots .

Postanowieniem z dnia 12 czerwca 2017 r. Komisja postanowiła zabezpieczyć postępowanie rozpoznawcze poprzez nakazanie wpisu ostrzeżenia o toczącym się

postępowaniu rozpoznawczym w księdze wieczystej dotyczącej nieruchomości położonej przy ul. Emilii Plater.

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

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

Postanowieniem z dnia 22 czerwca 2017 r. Komisja wystąpiła z wnioskiem do Społecznej Rady o wydanie opinii w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r., nr oraz z dnia , nr 1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

W dniu 25 lipca 2017 r. została przeprowadzona jawna rozprawa. Na rozprawie Komisja przesłuchała jako świadków: B. [redacted] D. [redacted], J. [redacted] W. [redacted] M. S. [redacted] odmówił składania zeznań z uwagi na toczące się równolegle względem jego osoby postępowanie karne. Ponadto Komisja dopuściła dowód z zeznań świadka: P. [redacted] R. [redacted] – Dyrektora Biura Spraw Dekretowych Urzędu m.st. Warszawy na okoliczność postępowania i udziału w przedmiocie wydania decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia [redacted] r., nr [redacted], zmienionej decyzją z dnia [redacted] r., nr [redacted].

Na rozprawie stawili się pełnomocnicy strony Miasta Stołecznego Warszawy, tj. adw. B. [redacted] P. [redacted] oraz adw. Z. [redacted] G. [redacted], a także P. [redacted] R. [redacted] – Dyrektor Biura Spraw Dekretowych Urzędu m.st. Warszawy oraz M. [redacted] M. [redacted] – Zastępca Dyrektora Biura Architektury i Planowania Przestrzennego.

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

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

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

- 1) przeprowadzenia dowodu z zeznań świadka M. [redacted] B. [redacted]

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

W dniu 1 sierpnia 2017 r. wpłynęły do Komisji wyjaśnienia Prezydenta m.st. Warszawy udzielone w trybie art. 12 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. W treści tego pisma organ ponownie wyjaśnił swój status w postępowaniu rozpoznawczym, dodatkowo wskazał na spór kompetencyjny oraz odniósł się do zeznań świadków złożonych na rozprawie w dniu 25 lipca 2017 r.

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

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

Oprócz tego w piśmie z dnia 3 sierpnia 2017 r. pełnomocnik stron – M. A. [imię] M. [imię], E. P. [imię] S. [nazwisko] sp. [nazwa] – r.pr. R. [imię] R. [nazwisko] wniosła zarzuty do opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego. Pełnomocnik zakwestionowała ocenę biegłego co do ograniczeń w możliwościach inwestycyjnych i wniosła o korektę ceny w związku z nieuwzględnieniem: braku urządzonego zjazdu, braku

samodzielnego dostępu do drogi publicznej, niemożności zagospodarowania działek ze względu na mniejszą powierzchnię od powierzchni minimalnej działki budowlanej wynikającej z planu zagospodarowania, niemożności zagospodarowania działek ze względu na wprowadzenie obowiązującej linii zabudowy. W efekcie pełnomocnik stwierdziła, że cena nieruchomości została zawyżona. Wniosła o wezwanie biegłego na rozprawę celem złożenia ustnej opinii uzupełniającej. Pełnomocnik podkreśliła, że strony nie zostały powiadomienie o oględzinach nieruchomości. Z tego względu wniosła o przeprowadzenie oględzin biegłego z udziałem stron oraz powiadomienie o terminie oględzin stron. Ponownie wniosła o rozszerzenie tezy dowodowej postanowienia Komisji z dnia 20 lipca 2017 r.

II

Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje:

W dniu 18 kwietnia 1948 r. pełnomocnik C. M. z O. T. - adw. J. S. - złożył do Zarządu Miejskiego w Warszawie wniosek o przyznanie prawa własności czasowej nieruchomości warszawskiej Nr 1, położonej przy ul. Siennej 29. Do wniosku załączono zaświadczenie z Sądu Okręgowego w Warszawie z Wydziału Hipotecznego z dnia , z którego wynikało, że tytuł własności powyższej nieruchomości uregulowany jest jawnym wpisem na imię R. O. i C. M. z O. T. w częściach równych niepodzielnie z mocy wniosku z dnia

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

Sąd Okręgowy w Warszawie VII Wydział Cywilny Rejestrowy postanowieniem z dnia r., sygn. , uznał za skuteczne na obszarze Polski postanowienie spadkowe z dnia r. wydane przez Rejestratora ds.

Spadkowych w Tel-Awiiwie, sygn. akt [redacted] stwierdzające nabycie spadku po C [redacted] M. T [redacted] i zmarłej w dniu 8 sierpnia 1965 r. na mocy ustawy, przez wnuków Y [redacted] E. w [redacted], B. T [redacted] i w [redacted] i D: -R T [redacted] i w [redacted] - z wyłączeniem nieruchomości położonych w Polsce.

Dnia [redacted] r. wpłynął wniosek do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie – sporządzony przez adw. A [redacted] M [redacted], umocowanego przez M [redacted] H. -T [redacted] – pełnomocnika Y [redacted] E [redacted] B T [redacted] - o stwierdzenie nieważności orzeczenia Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy nr [redacted] z dnia [redacted] r. Podstawę wniosku stanowiło rażące naruszenie prawa polegające na wydaniu decyzji o odmowie własności czasowej z powodu braku możliwości pogodzenia korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela z przeznaczeniem gruntu w planie zabudowy, podczas, gdy w dacie wydania orzeczenia plan zagospodarowania był na etapie opracowania.

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

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

Postanowieniem z dnia [redacted] r., sygn. akt [redacted], Sąd Rejonowy dla Warszawy Śródmieścia zezwolił kuratorowi spadku nieobjętego po R [redacted] R Oł [redacted] adwokat G [redacted] K [redacted] -B [redacted] na dokonanie czynności przekraczającej

zakres zwykłego zarządu majątkiem spadkowym po R. R. O₁ polegającej na zniesieniu wspólności praw i roszczeń do nieruchomości położonej przy ul. Siennej 29 w Warszawie, dla której prowadzona była księga hipoteczna pod nazwą „W mieście stołecznym Warszawie przy ulicy Siennej pod numerem”, wynikających z art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, w ten sposób, by ogół praw i roszczeń o wartości (t. i) złotych przyznać Y. E. B. i T. i i D. R. T. po każdym z nich, z zasadzeniem na rzecz kuratora spadku nieobjętego po R. R. O₁ od Y. E. i B. T. i D. R. T. po (.) złotych, tj. łącznie kwoty) (. i) złotych.

Umową z dnia zawartą w formie aktu notarialnego przed notariuszem B. n J. n (Rep. A nr „Gł. i K. -B działająca jako kurator spadku nieobjętego po R. R. O. i A. M.), działający w imieniu i na rzecz Y. E. B. i T. i i D. R. T. zniesli odpłatnie wspólność praw i roszczeń do nieruchomości położonej przy ul. Siennej 29 w Warszawie, dla której prowadzona była księga hipoteczna pod nazwą „w mieście stołecznym Warszawie przy ul. Siennej pod nr”, wynikających z art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. w ten sposób, że ogół praw i roszczeń o wartości (.) złotych nabyli: Y. i E. w 1/4 części, B. T. w 1/4 części i D. R. T. w 1/4 części.

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

W toku postępowania administracyjnego, decyzją i z dnia

Prezydent m.st. Warszawy zatwierdził podział nieruchomości położonej w Warszawie przy Placu Defilad opisanej jako działka ewidencyjna i z obrębu na działki ewidencyjne , , wydzielone w granicach dawnej nieruchomości hipotecznej.

Decyzją z dnia r., Nr / /, Prezydent m.st. Warszawy, na podstawie art. 7 ust. 1, 2 i 3 dekretu z dnia 26 października 1945 r., ustanowił na 99 lat prawo

użytkowania wieczystego do niezabudowanego gruntu o pow. ...², położonego w Warszawie przy Placu Defilad opisanego w ewidencji gruntów jako działka nr ... z obrębu ... dla której prowadzona jest księga wieczysta nr ... na rzecz: Y... E... w udziale wynoszącym ... części gruntu, B... T... w udziale wynoszącym ... części gruntu, D... R... T... w udziale wynoszącym ... części gruntu (pkt I decyzji); ustanowił na 99 lat prawo użytkowania wieczystego do niezabudowanego gruntu o pow. ... m² położonego w Warszawie przy ul. E. Plater opisanego w ewidencji gruntów jako działka nr ... z obrębu ..., na rzecz: Y... E... w udziale wynoszącym ... części gruntu, B... i T... w udziale wynoszącym ... części gruntu, D... R... i T... w udziale wynoszącym ... części gruntu (pkt II decyzji) oraz odmówił osobom wymienionym w pkt 1 i 2 niniejszej decyzji ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntów opisanych w ewidencji jako działki nr ... i ... z obrębu ... z uwagi na ich przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod drogę publiczną (pkt IV decyzji). W motywach rozstrzygnięcia wskazano, że wniosek o przyznanie prawa własności czasowej (aktualnie prawa użytkowania wieczystego) zasługuje w części na uwzględnienie albowiem korzystanie z gruntu (działki nr ... i ...), przez następców prawnych dawnych właścicieli da się pogodzić z jego przeznaczeniem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

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

M... A... M... wnioskiem ... r. zwrócił się do Prezydenta m.st. Warszawy o zmianę decyzji tego organu z dnia ..., Nr ..., i ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na jego rzecz. Z kolei pismem z dnia ... Y... E..., B... T... i D... R...

Ti _____ – reprezentowani przez adwokata A _____ M _____ – powołując się na art. 155 k.p.a., zwrócili się do Urzędu m.st. Warszawy o zmianę decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia _____, Nr _____, i przeniesienie jej na rzecz M:

A. _____ M _____
Decyzją z dnia _____, Nr _____, Prezydent m.st. Warszawy, na podstawie art. 155 k.p.a., orzekł:

- I. zmienić za zgodą stron pkt I ostatecznej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr _____ z dnia _____ r. nadając mu brzmienie „Ustanowić na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do niezabudowanego gruntu o powierzchni _____ m², położonego w Warszawie przy Placu Defilad opisanego w ewidencji gruntów jako działka nr _____ z obrębu _____ dla której prowadzona jest księga wieczysta nr _____ na rzecz M _____ A _____ M _____”;
- II. zmienić za zgodą stron pkt II ostatecznej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr _____ z dnia _____ r. nadając mu brzmienie „Ustanowić na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do niezabudowanego gruntu o pow. _____ m² położonego w Warszawie przy ul. E. Plater opisanego w ewidencji gruntów jako działka nr _____ z obrębu _____, na rzecz M _____ A _____ M _____”;
- III. zmienić za zgodą stron pkt IV ostatecznej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr _____ z dnia _____ r. nadając mu brzmienie „Odmówić M _____ A _____ M _____ ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntów opisanych w ewidencji jako działki nr _____ i _____ z obrębu _____ z uwagi na ich przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod drogę publiczną”.

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

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

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

W dniu [redacted] r. na mocy umowy nr [redacted] własność nieruchomości oznaczonej jako działka [redacted] z obrębu [redacted] przeszła na rzecz E[redacted] P[redacted] S[redacted] sp. w Warszawie.

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

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

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

Stan faktyczny sprawy ponadto ustalono na podstawie dowodów z zeznań świadków: J. W[redacted], B. D[redacted] oraz P. R[redacted].

III

Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja zważyła, co następuje:

1. Rażąco naruszenie przepisów prawa oraz nowe dowody

1.1. Wiodącą zasadą postępowania wyjaśniającego według przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz.

1257; dalej: „k.p.a.”) jest obowiązek dochodzenia przez organ administracji publicznej do prawdy obiektywnej (materialnej). Jest ona powiązana z zasadą praworządności, a prawidłowe ustalenie stanu faktycznego sprawy jest niezbędnym elementem prawidłowego zastosowania normy prawa materialnego (*vide* H. Knysiak-Molczyk [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 65 i n.). Odmienne zatem niż w sądowym procesie cywilnym, organ prowadzący postępowanie administracyjne na podstawie k.p.a. nie opiera się wyłącznie na faktach wskazanych przez stronę (strony), lecz podejmuje wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie zarówno interes społeczny, jak i słuszny interes obywateli (art. 7 k.p.a.). W konsekwencji organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy (art. 77 § 1 k.p.a.). Obowiązek zebrania całego materiału dowodowego przez organ administracji publicznej należy rozumieć w ten sposób, że organ czyni to z własnej inicjatywy, jeżeli uważa to za konieczne dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy, a także gromadzi w aktach sprawy dowody wskazane lub dostarczone przez strony, jeżeli mają one znaczenie dla sprawy (*vide* A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 77*, SIP Lex 2016, pkt 1).

Należy zwrócić uwagę, że podobne brzmienie do wskazanych przepisów k.p.a. posiada art. III-10 pkt 1 *ReNEUAL Modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*¹, w myśl którego: „Wydając decyzję organ administracji publicznej bada sprawę dokładnie i bezstronnie. Bierze przy tym pod uwagę istotne czynniki, także te korzystne dla stron, i uwzględnia je odpowiednio przy wydawaniu decyzji, pomijając okoliczności niemające związku ze sprawą”. W europejskiej doktrynie prawa podkreśla się, iż obowiązek przeprowadzenia rzetelnego postępowania dowodowego jest elementem rzetelnego załatwienia sprawy. Taki sposób procedowania organu administracyjnego ma służyć urzeczywistnieniu przede wszystkim zasad obiektywizmu i bezstronności, a także zasady sprawiedliwości oraz ochrony zaufania (uzasadnionych oczekiwań), o których mowa w art. 8–10 Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej z dnia 6 września 2001 r., a także w art. 41 ust. Karty praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 14 grudnia 2007 r. (Dz.Urz. UE C 2007 nr 303, s. 1; szerzej: P. J. Suwaj, *Gwarancje bezstronności organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Wrocław

¹ ReNEUAL Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej został opracowany przez Grupę Naukowo-Badawczą ds. Prawa Administracyjnego Unii Europejskiej i jest dziełem wspólnym doktryny prawa administracyjnego państw członkowskich Unii.

2004, s. 20; Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 64). Prawo do dobrej administracji wymaga od organów administracji publicznej realizacji obowiązku staranności, zgodnie z którym na każdym etapie postępowania administracja ustala oraz w staranny i bezstronny sposób ocenia wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne sprawy, uwzględniając wszystkie uzasadnione interesy.

Źródło obowiązywania powyższych zasad należy odnaleźć również w art. 2 Konstytucji RP (*vide m.in.* wyroki TK: z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK 1999 nr 7, poz. 165; z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; z dnia 19 listopada 2008 r., KP 2/08, OTK-A 2008 nr 9, poz. 157). Na system zasad, które wiążą administrację publiczną, składają się zasady przyjęte w Konstytucji RP, w tym też przyjęte w preambule Konstytucji, jak obowiązek rzetelności i sprawności działania. Przeniesienie do regulacji prawnej k.p.a. treści standardów konstytucyjnych działania władzy publicznej wypełnia ustanowionymi wartościami zasadę ogólną pogłębiania zaufania do władzy publicznej – która znajduje swoje źródło właśnie w art. 2 Konstytucji RP. Treść art. 8 k.p.a. została doprecyzowana w ramach nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935). W aktualnym brzmieniu wskazany przepis art. 8 § 1 k.p.a. brzmi następująco: „Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania.” Przyjętym zasadom: proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania należy przypisać podstawowe znaczenie dla rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w drodze decyzji, w trybie postępowania administracyjnego, przypisując im zarówno walor materialny, jak i procesowy.

1.2. Należy również podkreślić, że zarówno Konstytucja RP, jak i przedstawione wyżej zasady ogólne postępowania administracyjnego stanowią o konieczności zabezpieczenia przez organy administracyjne **interesu społecznego**, jak i dążenia w toku stosowania norm prawnych do urzeczywistnienia **sprawiedliwości społecznej**. Wynikająca z art. 2 Konstytucji RP zasada sprawiedliwości społecznej jest nie tylko ogólną zasadą ustrojową Rzeczypospolitej Polskiej, czy też „dyrektywą programową”. Wynika z niej konkretny nakaz stania przez Państwo na straży sprawiedliwości społecznej (*vide* wyrok TK z dnia 24 maja 2012 r., P 12/10, OTK-A 2012, Nr 5, poz. 52). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „(...) **Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania**

równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli" (*vide* wyr. TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000, Nr 3, poz. 87, s. 411). Trybunał ustalał sens zasad sprawiedliwości społecznej, nie tylko biorąc pod uwagę art. 2 Konstytucji, ale również nawiązanie do idei sprawiedliwości w Preambule Konstytucji RP oraz w jej art. 1, stanowiącym, iż: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. W kontekście tej ostatniej regulacji Trybunał ujmuje zasadę sprawiedliwości: „(...) jako czynnik prowadzący do słusznego lub inaczej sprawiedliwego wyważenia interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki" (*vide* cytowany wyrok w sprawie K 8/98).

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

Wszczynając i prowadząc postępowanie reprivatyzacyjne w niniejszej sprawie Prezydent m.st. Warszawy zmierzał do osiągnięcia z góry założonego celu (znanego temu organowi przed wszczęciem postępowania), polegającego na zrealizowaniu zamierzenia inwestycyjnego przez podmioty roszczeń o reprivatyzację przedmiotowego gruntu – według ustaleń poczynionych uprzednio przez te podmioty oraz przedstawicieli Miasta Stołecznego Warszawy. Otóż, Komisja ustaliła, że w dniu 9 listopada 2010 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy uchwaliła – w trybie przyspieszonym – nowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w rejonie Pałacu Kultury i Nauki w Warszawie (uchwała nr XCIV/2749/2010, publ.: <https://bip.warszawa.pl>), w rezultacie czego na obszarze planu utraciły moc ustalenia

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego otoczenia Pałacu Kultury i Nauki, zatwierdzonego uchwałą nr LXX/2095/2006 Rady m.st. Warszawy z dnia 9 marca 2006 r. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zatwierdzony uchwałą nr LXX/2095/2006 Rady m.st. Warszawy przewidywał wykorzystanie terenu, obejmującego m.in. działki składające się na nieruchomość przy dawnej ul. Siennej 29, pod zabudowę usługową – do wysokości 26 m n.p.t. – oraz parking podziemny. Natomiast miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zatwierdzony uchwałą nr XCIV/2749/2010 przewidywał na przedmiotowej nieruchomości realizację zabudowy wysokościowej. Według nowego planu, przeznaczeniem podstawowym wskazanego terenu są: usługi z zakresu administracji i biur, hotelarstwa, handlu i gastronomii, finansów i bankowości, wystawiennictwa, zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna; przeznaczeniem uzupełniającym jest parking. W planie tym ustalono: minimalną powierzchnię działki budowlanej wynoszącą 0,25 ha; realizację zabudowy w formie jednego budynku z częścią wysokościową. W zakresie realizacji usług: dopuszczono realizację obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m². Ustalono wysokość zabudowy z wyłączeniem części wysokościowej, wynoszącą: minimum 24 m, maksimum 26 m, zaś wysokość zabudowy dla części wysokościowej, wynoszącą: minimum 208 m, maksimum 220 m.

Należy podkreślić, że do podjęcia w dniu 9 listopada 2010 r. ww. uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie Pałacu Kultury i Nauki w Warszawie – doszło podczas ostatniej sesji Rady Miasta w kadencji 2006-2010. Świadek B D wskazał, iż: „(...) Sytuacja wyglądała tak, że dosyć w ostatniej chwili, tak, w ostatniej chwili się pojawiła, aczkolwiek zgodnie z przepisami, czyli siedem dni przed sesją, pojawił się projekt uchwały dotyczący wspomnianego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wpłynął do Rady i się pojawił w porządku obrad”. Według świadka B D „mniej więcej tydzień przed posiedzeniem Rady Miasta miał być rozpatrywany na Komisji Ładu Przestrzennego”. Faktycznie dopiero na kolejnym posiedzeniu komisji, dzień przed sesją, był rozpatrywany. Podczas posiedzenia Rady Miasta, jak wskazał świadek B D istniała presja, aby miejscowy plan zagospodarowania został uchwalony na ostatnim posiedzeniu Rady Miasta przed zakończeniem kadencji w 2010r. Świadek wskazał: „(...) Moim zdaniem nacisk, ale to trudno nazwać naciskiem, był jeden. Znaczący skierowanie tego projektu miejscowego planu pod obrady Rady na ostatnią sesję. Natomiast w czasie sesji kilkoro radnych, ale w tej chwili nie pamiętam, zabierali głos. Wielu radnych zabierało głos, ale ze strony koalicyjnej, czyli Platformy Obywatelskiej i SLD, gdzieś tam się przewijało, że

trzeba uchwalić na tej sesji ten miejscowy plan”. Następnie wskazał, że jego zdaniem: „(...) chodziło o pokazanie tego, że ten miejscowy plan jest uchwalony. To był środek kampanii wyborczej”. Dodatkowo w pracach nad przyjęciem planu zagospodarowania przestrzennego były brane pod uwagę w mieście kwestie finansowe dotyczące skutków uchwalenia tych planów. Do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgłaszane były poprawki przez świadka B D oraz przez mieszkańców Warszawy, jednak żadna z nich nie została uwzględniona.

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

Realizacja powyższych roszczeń stała się możliwa w rezultacie wydania – na wniosek Y E B T , D R T reprezentowanych przez A M – w dniu r. przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzji, nr , o stwierdzeniu nieważności orzeczenia Prezydium Rady Narodowej dla m.st. Warszawy z dnia o odmowie przyznania własności czasowej do nieruchomości przy ul. Siennej 29, ze względu na rażące naruszenie prawa. Według Kolegium, w dniu wydania orzeczenia administracyjnego obowiązywał plan miejscowy uchwalony w dniu 4 stycznia 1949 r., zatem to postanowienie tego planu powinny stanowić podstawę do rozstrzygnięcia złożonego wniosku.

Istotne znaczenie w niniejszej sprawie, z punktu widzenia naruszeń wspomnianych zasad prawa, miała koincydencja dat, w których Miasto Stołeczne

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

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

W toku postępowania w sprawie podziału wspomnianej działki adwokat A. M. kierował do Urzędu m.st. Warszawy szereg pism, wskazujących, w jaki sposób powinno dojść do podziału działki. W jednym z pism z dnia 2 sierpnia 2011 r. pełnomocnik zwrócił uwagę, że należy: „(...) wydzielić z dawnej nieruchomości hipotecznej Hip. tylko projektowane działki nr i , tzn. działki przeznaczone pod zabudowę – z

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

1.4. Powyższe okoliczności rzutowały w sposób bezpośredni na nieprawidłowy sposób prowadzenia przez Prezydenta m.st. Warszawy postępowania reprivatyzacyjnego względem przedmiotowej nieruchomości. Komisja stwierdziła, że wskazany organ naruszył w sposób rażący zasadę prawdy materialnej, stanowiącą fundament polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym.

1.5. Należy stwierdzić, że konsekwencją powyższych uchybień procesowych był fakt nieustalenia przez Prezydenta m. st. Warszawy prawidłowego kręgu stron postępowania dekretowego. Organ ten nie podjął żadnych czynności mających na celu ustalenie istnienia spadkobierców po R O – przedwojennym współwłaścicielu nieruchomości przy ul. Siennej 29 w Warszawie, jak również czynności zmierzających do zweryfikowania tego, czy ewentualni spadkobiercy po wskazanym prawowitym współwłaścicielu nieruchomości zgłosili kiedykolwiek roszczenia do spadku.

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

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

Powyższe dokumenty mają niewątpliwie charakter nowych dowodów istniejących w dniu wydania decyzji reprzywatyzacyjnej, nieznanymi organowi, który ją wydał.

1.7. Jeżeli spadkodawca zmarł przed 1 stycznia 1947 r., do spraw spadkowych należy stosować – zgodnie z art. LI ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (w skrócie: „PWKC”) – prawo obowiązujące w chwili śmierci spadkodawcy, o ile przepisy poniższe nie stanowiły inaczej. W rozpoznawanym przypadku do sprawy

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

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

W perspektywie powyższych okoliczności, w badanym przypadku zaistniały istotne wątpliwości dotyczące kręgu spadkobierców po R O, a przez to istotne wątpliwości odnośnie do osób uprawnionych na podstawie dekretu, a w konsekwencji do kręgu stron niniejszego postępowania, jak i prawidłowości rozstrzygnięcia podjętego w zakwestionowanym akcie w zakresie ustanowienia na rzecz Y E B T i D P T prawa użytkowania wieczystego. Jak

wskazano powyżej, Prezydent m.st. Warszawy nie podjął się wyjaśnienia, czy po zmarłym R : O powinien dziedziczyć Skarb Państwa.

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

W ocenie Komisji, Prezydent m.st. Warszawy mogła podejmować czynności w celu ochrony mienia komunalnego. W szczególności Prezydent m.st. Warszawy mogła – jako uczestnik postępowania – żądać wznowienia postępowania sądowego zgodnie z art. 524 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 1822, z późn. zm.). Nie ulega bowiem wątpliwości, że Miasto Stołeczne Warszawa miało – jako właściciel nieruchomości – interes prawny w postępowaniach, w których brał udział kurator spadku, zwłaszcza że istniało duże prawdopodobieństwo, że roszczenia strony staną się roszczeniami Skarbu Państwa.

1.9. Ustalony przez Komisję sposób prowadzenia postępowania administracyjnego, w tym naruszenia prawa procesowego, skutkujące wadliwym ustaleniem kręgu stron – podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem, o którym stanowi art. 7 ust. 1 dekretu – są nie do przyjęcia w warunkach demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Celem tego postępowania nie było obiektywne zbadanie okoliczności istotnych z punktu widzenia art. 7 ust. 1 dekretu, w tym ustalenie właściwych osób uprawnionych. Celem tego postępowania było oddanie gruntu konkretnym osobom reprezentowanym przez wskazanego wyżej pełnomocnika, dzięki czemu mogłoby dojść do realizacji na przedmiotowym gruncie opisanej we wcześniejszych rozważaniach inwestycji. Skoro u podstaw postępowania dekretowego legło założenie o konieczności zrealizowania na nieruchomości konkretnego przedsięwzięcia gospodarczego,

nie można mówić o obiektywizmie i poszukiwaniu przez organ prawdy materialnej we wskazanym postępowaniu. Cel przedmiotowego postępowania wynikał z okoliczności pozaprawnych, wytyczonych w ramach negocjacji pomiędzy Miastem Stołecznym Warszawą a potencjalnymi inwestorami. Innymi słowy, opisywane postępowanie reprivatyzacyjne – i będąca jego rezultatem decyzja – były instrumentem do realizacji zamierzenia inwestycyjnego, nie zaś do oddania gruntu rzeczywistym następcom prawowitych właścicieli nieruchomości.

W rozpoznawanym przypadku doszło zatem do instrumentalizacji w stosowaniu prawa procesowego – a ściślej rzecz ujmując, do przekroczenia granic instrumentalizacji tego prawa – które nigdy nie powinno mieć miejsca w warunkach współczesnego państwa, silnie nawiązującego do dorobku zachodnioeuropejskich kultur prawnych (*vide* P. Ostojki, *Instrumentalizacja prawa o postępowaniu administracyjnym*, Poznań 2017, s. 288 i n.). Przede wszystkim, jak ustaliła Komisja, w niniejszej sprawie sposób przeprowadzenia postępowania przez Prezydenta m.st. Warszawy nie zagwarantował realizacji praw wszystkich podmiotów uprawnionych, ani nie zabezpieczył interesu społecznego – przejawiającego się w tym wypadku w ochronie prawa własności Miasta Stołecznego Warszawy. W tym wypadku Prezydent m.st. Warszawy dał priorytet interesom osób zgłaszających swe roszczenia do całości praw do przedmiotowej nieruchomości, nie wyjaśniając, czy stanowisko tych osób znajduje odzwierciedlenie w rzeczywistości. W ten sposób doszło do rażącego naruszenia prawa, w zakresie przedstawionym powyżej.

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

Zgodnie z art. 7 ust. 1 i ust. 2 dekretu, dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie – użytkownicy gruntu mogą w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu

właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Wobec tego, według wskazanych przepisów pozytywnymi przesłankami rozstrzygnięcia wniosku dekretowego (dla byłego właściciela lub jego następców prawnych) są: posiadanie gruntu (o czym dalej), zachowanie terminu określonego w dekrecie oraz możliwość pogodzenia korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela z jego przeznaczeniem w planie zabudowy (zagospodarowania przestrzennego), a w przypadku osób prawnych, dodatkowo – użytkowanie gruntu zgodnie z planem zabudowania, które nie pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej (*vide* wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 1942/09, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

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

1.11. W myśl art. 50 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.), obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona. W literaturze wskazuje się, że przepis ten skierowany jest do osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym, w szczególności do organu wykonawczego gminy, w tym do Prezydent m.st. Warszawy (P. Chmielnicki, *Stosunek pracy pracownika samorządowego a jego funkcja publiczna* [w:] *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Warszawa 2008, s. 83 i n.).

W piśmiennictwie podkreślono stanowisko – ukształtowane na gruncie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego – wskazujące na publiczny charakter mienia samorządu terytorialnego (zob. wyrok TK z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt K 29/13, OTK ZU 3A/2015, poz. 28). Z tego względu wywodzi się, że mienie to ma służyć zaspokajaniu celów publicznych i niedozwolone jest uszczuplanie mienia samorządowego w innych celach niż zaspokajanie potrzeb dobra wspólnego (B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, s. 335). Organy gminy działają jako podmioty publiczne i są one ograniczone w zakresie

swojego działania jedynie do działań o charakterze użyteczności publicznej (Ł. Karaś, *Zarząd mieniem komunalnym w orzecznictwie sądów administracyjnych* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, red. B. Dolnicki, J. P. Tarno, Warszawa 2012, s. 124 i n.).

W doktrynie stwierdza się jednomyślnie, że pojęcie: „szczególna staranność” powinno być rozumiane jako staranność wyższa niż należyta (P. Czechowski [w:] *Prawo samorządu terytorialnego*, red. P. Czechowski, S. Piątek, Warszawa 1994, s. 139–140; K. Bandarzewski [w:] tenże, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płażek, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 549; P. Chmielnicki, *Stosunek pracy pracownika samorządowego a jego funkcja publiczna* [w:] *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Warszawa 2008, s. 83 i n.). Wskazuje się, że istotnym elementem rzutującym na stopień wymaganej staranności jest typ relacji występujący w związku z przedmiotowym zobowiązaniem; wymagania co do staranności są wyższe w przypadku, gdy strony wiąże więź szczególnego zaufania, gdy dobro będące przedmiotem zobowiązania jest szczególnie cenne – właśnie ze względu na to, że jest dobrem publicznym (J. Dominowska, *Komentarz do art. 50* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Legalis 2011, pkt 7). Z tego też względu ustawodawca nawiązał w art. 50 u.s.g. do „przeznaczenia mienia” jako właściwego kryterium zarządu mieniem komunalnym. Należy dodać, że wymóg „szczególnej staranności” jest reminiscencją nieobowiązujących już przepisów kodeksu cywilnego o szczególnej ochronie mienia społecznego. O ile jednak przepisy te zostały uchylone w 1990 r. w stosunku do mienia społecznego (w tym państwowego), o tyle ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie do art. 50 u.s.g. przepisu nakładającego obowiązek „szczególnej staranności” przy zarządzie mieniem komunalnym.

W piśmiennictwie podkreślono stanowisko – ukształtowane na gruncie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego – wskazujące na publiczny charakter mienia samorządu terytorialnego (zob. wyrok TK z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt K 29/13, OTK ZU 3A/2015, poz. 28). Podstawą ograniczeń i obowiązków gminy jako właściciela jest w tym wypadku konstytucyjny nakaz dbałości o „dobro wspólne” (art. 1 Konstytucji RP). W doktrynie podkreślono, że z konstytucyjnej istoty własności wynikają nie tylko uprawnienia, ale i obowiązki, zwłaszcza legitymowane nakazami interesu publicznego (K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcje prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013, s. 367). Skoro mienie samorządu terytorialnego ma służyć zaspokajaniu celów publicznych, niedozwolone jest uszczuplanie

mienia samorządowego w innych celach niż zaspokajanie potrzeb dobra wspólnego (B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, s. 335). Organy gminy działają jako podmioty publiczne i są one ograniczone w zakresie swojego działania jedynie do działań o charakterze użyteczności publicznej (Ł. Karaś, *Zarząd mieniem komunalnym w orzecznictwie sądów administracyjnych* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, red. B. Dolnicki, J. P. Tarno, Warszawa 2012, s. 124 i n.).

W piśmiennictwie wskazano, iż ocena, czy dochowano szczególnej staranności, musi brać pod uwagę istotę, cel, zadania jednostki samorządu terytorialnego oraz wyrażane w prawem dopuszczanych formach potrzeby wspólnoty samorządowej (Zob. R. Sowiński, *Warunki prawne funkcjonowania spółek komunalnych i ich specyfika*, „Rejent” 2003, nr 6, s. 181).

Ponadto istotnymi miernikami oceny staranności osób zarządzających mieniem komunalnym są:

1) wymóg zgodności sprawowania zarządu z przeznaczeniem mienia – odwołującym się do społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa (art. 5 k.c.), które na gruncie ustaw ustrojowych sprowadza się do zaspokajania potrzeb publicznych (*vide* art. 7 ust. 1 zd. 1 u.s.g. w zw. z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP),

2) zasada szczególnej ochrony mienia komunalnego (art. 50 *in fine* u.s.g.) – szczególna staranność dotycząca ochrony mienia komunalnego powinna być przede wszystkim rozumiana jako konieczność podejmowania czynności o charakterze zachowawczym. O ile właściciel prywatny może decydować o tym, czy chronić swoje mienie, o tyle szczególna staranność w ochronie mienia komunalnego (publicznego) powinna być rozumiana jako obowiązek podjęcia wszelkich działań zmierzających do ochrony rzeczy lub prawa (R. Sowiński, *Warunki prawne funkcjonowania*, s. 181).

Należy przyjąć zatem za aktualne stanowisko T. Dybowskiego, że o ile właściciel prywatny może decydować o tym, czy chronić swoje mienie, o tyle szczególna staranność w ochronie mienia komunalnego (publicznego) powinna być rozumiana jako obowiązek podjęcia wszelkich działań zmierzających do ochrony rzeczy lub prawa. Pogląd ten w obecnych warunkach nabrał nowego znaczenia w związku z usunięciem z Kodeksu cywilnego przepisów wzmacniających niegdyś ochronę mienia publicznego, które chroniły przed utratą własności, jej uszczupleniem lub narażeniem na utratę. Obecnie, wobec braku przepisów chroniących mienie samorządowe lub państwowe (mienie publiczne), podmioty publiczne (jednostki samorządu terytorialnego i Skarb Państwa) muszą samodzielnie w sposób aktywny

chronić swoje mienie. Właśnie z tego względu konieczne jest zachowanie szczególnej staranności przy jego ochronie.

W ocenie Komisji, ze wskazanych powyżej względów, takiej staranności zabrakło przy wydawaniu zakwestionowanej decyzji reprivatyzacyjnej. Z zebranego w sprawie materiału dowodowego wynika, że kwestia spadku wakującego po R O zgodnie z Kodeksem Napoleona nie była w sprawie rozważana (*vide* protokół zeznań świadka P R z dnia 25 lipca 2017 r.). Natomiast Prezydent m.st. Warszawy nie poszukiwał spadkobierców po wspomnianym przedwojennym współwłaścicielu nieruchomości; pomimo też prawnej możliwości Prezydent m.st. Warszawy nie występował, przed wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej, o stwierdzenie nabycia spadku na rzecz Skarbu Państwa. Nie ulega wątpliwości, że Miasto Stołeczne Warszawa – jako ówczesny właściciel nieruchomości – miało interes prawny w postępowaniach, w których brał udział kurator spadku.

Komisja dostrzega, że przepis art. 50 u.s.g. nie określa wprost skutków prawnych braku szczególnej staranności w zarządzaniu mieniem komunalnym. Sankcje te wynikają bowiem z innych przepisów prawa. Dodatkowo, co do osób podlegających wyborowi, praktyczne znaczenie mają także sankcje polityczne (uchwała rady gminy o przeprowadzeniu referendum o odwołaniu wójta/burmistrza/prezydenta miasta). Po pierwsze wskazać trzeba na możliwość odpowiedzialności konkretnych podmiotów:

- 1) z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych (dyscypliny budżetowej – *vide* ustawę z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych),
- 2) dyscyplinarnej pracowników samorządowych określonej w odpowiednich pragmatykach służbowych, jeśli takie wprowadzono w odniesieniu do danej kategorii pracowników,
- 3) pracowniczej (porządkowej – *vide* art. 108 i n. Kodeksu pracy),
- 4) cywilnoprawnej za szkodę wyrządzoną w mieniu komunalnym oraz za szkody wyrządzone osobom trzecim (*vide* zwłaszcza art. 417–421 k.c.),
- 5) karnej – w szczególności za niedopełnienie obowiązków i przez to działanie na szkodę interesu publicznego (art. 231 Kodeksu karnego, a także za przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu (Rozdział XXXVI k.k. – w tym zwłaszcza art. 296, 303, 305 k.k.).

Mając na uwadze treść art. 50 u.s.g. oraz skutki, jakie pociąga za sobą naruszenie powołanego przepisu, zdaniem Komisji należy przyjąć, że zasada szczególnej ochrony mienia komunalnego nakazuje, aby w sprawach dekretowych Prezydent m.st. Warszawy ustalił stan

faktyczny z najwyższą starannością. Nie można bowiem tracić z pola widzenia, że skutkiem decyzji reprivatyzacyjnej jest wyzbycie się przez gminę jej majątku (zwrot nieruchomości).

1.12. Na wadliwość decyzji reprivatyzacyjnej wskazuje, zdaniem Komisji, również fakt wznowienia postępowania dekretowego przez samego Prezydenta m.st. Warszawy. Po wszczęciu postępowania rozpoznawczego Prezydent m.st. Warszawy postanowieniem

r. wznowił postępowania w sprawie swojej decyzji z dnia r., nr

. Nie oceniając zasadności wznowienia postępowania przez Prezydenta m.st. Warszawy, Komisja stoi na stanowisku, że wznowienie postępowania przesądza jednoznacznie o tym, że sam organ administracji publicznej posiada wiedzę co do tego, że istnieją duże wątpliwości co do prawidłowości zakwestionowanej decyzji i poprzedzającego ją postępowania reprivatyzacyjnego.

1.13. Według Komisji, wszystkie wskazane okoliczności pozwalają na przyjęcie, że decyzja reprivatyzacyjna została wydana przez Prezydenta m.st. Warszawy z rażącym naruszeniem przepisów prawa: art. 7 w związku z art. 77 § 1 k.p.a., art. 8 k.p.a. w związku z art. 2 Konstytucji RP i w konsekwencji art. 7 ust. 1 dekretu, poprzez przeprowadzenie postępowania z rażącym uchybieniem zasadom: prawdy obiektywnej, rzetelności, obiektywizmu i bezstronności, wyważania interesów społecznego i indywidualnego oraz sprawiedliwości społecznej. W konsekwencji Prezydent m. st. Warszawy ustalił nieprawidłowy krąg osób uprawnionych do skutecznego wystąpienia z wnioskiem o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w odniesieniu do udziału w prawach i roszczeniach do przedmiotowej nieruchomości, przysługujących pierwotnie R
C

2. Przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej a ustalenie stanu faktycznego i obowiązek ochrony interesu społecznego

2.1. Dodatkowo Komisja dostrzega, że w sprawie weryfikowanej decyzji Prezydent m.st. Warszawy zaniechał w ogóle ustaleń co do treści aktów notarialnych: z dnia

r. zawartego przed notariuszem B J (Rep.) oraz z dnia . Na mocy pierwszego z nich G K -B działająca jako kurator spadku nieobjętego po R O i A M , działający w imieniu i na rzecz Y E B T i D R T , znieśli odpłatnie wspólność praw i roszczeń (po R O) do nieruchomości położonej przy ul. Siennej 29 w Warszawie (dla której prowadzona była

księga hipoteczna pod nazwą: „W mieście stołecznym Warszawie przy ul. Siennej pod nr ...), wynikających z art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. – w ten sposób, że ogół praw i roszczeń o wartości ... (...) złotych nabyli: Y ... E w części, B ... T w części i D ... R ... T ... w części. Na mocy drugiego z wymienionych aktów notarialnych M ... A ... M ... działając z samym sobą, nabył – również za ... (...) złotych – prawa i roszczenia już do całości nieruchomości warszawskiej przy ul. Siennej 29 .

2.2. W tym miejscu trzeba wyjaśnić, że organ administracji publicznej nie był związany treścią ww. aktów notarialnych. Zgodnie z art. 76 § 1 k.p.a. dokumenty urzędowe stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Według zaś art. 76 § 3 k.p.a. możliwe jest przeprowadzenie przez organ administracji publicznej dowodu przeciwko treści dokumentów wymienionych w tych przepisach, z czego nie skorzystano w przedmiotowej sprawie. Odnosząc się do drugiego z wymienionych wyżej aktów notarialnych trzeba podkreślić, że zasadniczo w prawie polskim istnieje zakaz samokontraktacji. Zgodnie z art. 108 zdanie pierwsze ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, z późn. zm., dalej: k.c.) pełnomocnik nie może być drugą stroną czynności prawnej, której dokonywa w imieniu mocodawcy, chyba że co innego wynika z treści pełnomocnictwa albo że ze względu na treść czynności prawnej wyłączona jest możliwość naruszenia interesów mocodawcy.

Od zakazu dokonywania przez pełnomocnika czynności z samym sobą dopuszczalne są dwa wyjątki. Pierwszy dotyczy sytuacji, gdy dopuszczalność dokonania takiej czynności prawnej wynika z treści pełnomocnictwa. Trzeba jednak podkreślić, że chociaż wyłączenie zakazu może być dokonane zarówno wyraźnie, jak i w sposób dorozumiany, to powinno jednak bez jakichkolwiek wątpliwości wynikać z treści pełnomocnictwa. W razie pojawienia się takich wątpliwości należy odrzucić dopuszczalność reprezentacji (por. M. Pazdan [w:] *Kodeks cywilny...*, red. K. Pietrzykowski, t. 1, s. 417; J. Strzebińczyk [w:] *Kodeks cywilny...*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, s. 261, B. Gawlik [w:] *System Prawa Cywilnego*, t. 1, s. 770). Drugi wyjątek od zakazu dokonywania przez pełnomocnika czynności z samym sobą ustawa dopuszcza w sytuacji, gdy ze względu na treść tej czynności wyłączona jest możliwość naruszenia interesów mocodawcy. Ustalając istnienie tej przesłanki, należy brać pod uwagę tylko brak możliwości naruszenia interesów mocodawcy, nie zaś ewentualną sprzeczność interesów mocodawcy i pełnomocnika (M. Pazdan [w:] *Kodeks cywilny...*, red. K. Pietrzykowski, t. 1, s. 417). Jeżeli czynność prawna dokonywana jest przez pełnomocnika

reprezentującego obie strony, trzeba jednocześnie wykluczyć możliwość naruszenia interesów obu mocodawców (J. Strzebińczyk [w:] *Kodeks cywilny...*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, s. 261). W literaturze jest prezentowany pogląd, zgodnie z którym dokonanie czynności prawnej z naruszeniem zakazu, o którym mowa w art. 108 k.c., ze względu na bezpieczeństwo obrotu należałoby raczej przyjąć, że naruszenie art. 108 k.c. skutkuje nieważnością czynności prawnej (zob. W. Robaczyński, *Komentarz do art. 108 Kodeksu cywilnego* [w:] P. Księżak (red.), M. Pyziak-Szafnicka (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, LEX, 2014). W ocenie Komisji, organ administracji publicznej, działając na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów, powinien znać treść art. 108 k.c. W aktach postępowania dekretowego nie sposób jednak odnaleźć pełnomocnictwa dla M A o M , które pozwoliłyby na ustalenie – co było obowiązkiem organu – zakresu dopuszczalności zawarcia umowy „z samym sobą”.

2.3. Według wspomnianego już wyżej art. 7 k.p.a. w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. W myśl natomiast art. 77 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy. Zgodnie zaś z art. 80 k.p.a. organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona. Z powołanych przepisów wynika, że Prezydent m.st. Warszawy, wydając decyzję reprivatyzacyjną, był obowiązany ustalić dokładnie stan faktyczny sprawy. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się zgodnie, że organ prowadzący postępowanie ma tak ustalić stan faktyczny sprawy, aby był zgodny z rzeczywistością. W szczególności jest obowiązany dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnego przypadku na podstawie analizy całego materiału dowodowego, a stanowisko wyrażone w decyzji uzasadnić w sposób wymagany przez przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (*vide* wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 maja 1981 r., SA 810/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 45). Zgodnie z wyrokiem SN z dnia 23 listopada 1994 r., III ARN 55/94, OSNAPiUS 1995, nr 7, poz. 83: „jako dowolne należy traktować ustalenia faktyczne znajdujące wprawdzie potwierdzenie w materiale dowodowym, ale niekompletnym, czy nie w pełni rozpatrzonym. Zarzut dowolności wykluczają dopiero ustalenia dokonane w całokształcie materiału dowodowego (art. 80 k.p.a.), zgromadzonego i zbadanego w sposób wyczerpujący (art. 77 § 1 k.p.a.), a więc przy podjęciu wszystkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku niezbędnego wydania decyzji o

przekonującej treści (art. 7 k.p.a.)”. Jak zauważył natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 listopada 2013 r. (sygn. akt II GSK 926/12, Legalis): „(...) rażące 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”.

2.4. W rozpoznawanej sprawie Prezydent m.st. Warszawy – zdaniem Komisji – nie wykonał w ogóle obowiązków nałożonych na niego przez ww. przepisy. Jak wynika z treści decyzji reprivatyzacyjnej, Prezydent m.st. Warszawy przyjął dokumenty przedstawione przez osobę zainteresowaną i jedynie na ich podstawie ustalił stan faktyczny sprawy. Przy czym Prezydent m.st. Warszawy zaniechał jakichkolwiek innych czynności dowodowych, mimo wyraźnej treści art. 7, 77 § 1 k.p.a. Nie ustalono bowiem, czy dwukrotne przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej przy dawnej ul. Siennej 29 odpowiadało wartości rynkowej tej nieruchomości. Poza tym nie ustalono bowiem, czy możliwe był zbycie roszczeń i praw na rzecz M A M w ramach samokontraktacji.

2.5. Komisja ustaliła, że przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej przy dawnej ul. Siennej nastąpiło w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości tej nieruchomości.

Z treści aktu notarialnego z dnia 20 lutego 2012 r. (Rep. A) – wydanego kilkanaście dni po wydaniu zakwestionowanej decyzji reprivatyzacyjnej – wynika, że M A M działający w imieniu Y E , B T D R T sprzedał samemu sobie całość przysługujących Y E , B T , D R T praw i roszczeń do nieruchomości warszawskiej, położonej przy ul. Siennej 29 w Warszawie, za łączną cenę w kwocie zł.

Postanowieniem z dnia 2017 r. Komisja dopuściła dowód z opinii biegłego specjalisty z zakresu wyceny nieruchomości na okoliczność ustalenia wartości nieruchomości przy Placu Defilad (dawna Sienna 29) stanowiącej działki ewidencyjne o numerach (KW) i (KW), objętej dawną księgą hipoteczną nr na dzień 20 lutego 2012 r. Jak wynika z operatu, wartość ww. nieruchomości składających się z działek o numerach: i , o łącznej powierzchni m², na dzień sprzedaży roszczeń, tj. na dzień r., wynosiła zł. złotych (*vide* opinia biegłego do spraw wyceny nieruchomości A B -R: z dnia r.).

Zestawienie powyższych wartości wskazuje, że – w następstwie wydania zakwestionowanej decyzji – M A M nabył roszczenie jedynie **za ułamek (ok. 6) realnej wartości nieruchomości**. Przy czym należy zauważyć, że w następstwie nabycia roszczenia do udziału w nieruchomości wskazane osoby ostatecznie uzyskały prawo użytkowania wieczystego oraz prawo do zwrotu nieruchomości. **To prawdopodobieństwo zostało uznane za uzasadniające wycenę na ułamkową wartość nieruchomości i jej ceny rynkowej**. Komisja uznała, że **taka dysproporcja świadczenia wzajemnego (ceny zbytych praw i roszczeń) względem wartości nieruchomości niewątpliwie ma charakter rażący i narusza interes społeczny**. Według Komisji, w toku postępowania nie został w ogóle uwzględniony interes społeczny.

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

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

2.8. Jak podniosła natomiast Społeczna Rada w swojej opinii z dnia 24 lipca 2017 r. decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia _____ r., nr _____, została wydana z rażącym naruszeniem interesu społecznego (*vide* wskazana opinia w akta sprawy). Komisja zauważa przy tym, że w obecnym stanie prawnym interes społeczny jest szczególnie chroniony przez ustawodawcę w sprawach dekretowych.

3. Podstawy uchylecia decyzji reprivatyzacyjnej w części

3.1. Komisja, dostrzegając powyższe nieprawidłowości, uznała zatem, że decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia _____ r., nr _____, powinna zostać uchylona w części obejmującej punkty 1 i 2 sentencji, tj.:

- ustanawiającej na lat _____ prawo użytkowania wieczystego do niezabudowanych działek gruntu o powierzchniach _____ m² i _____ m², położonych w Warszawie przy _____, opisanych w ewidencji gruntu jako działki nr _____ i nr 1 _____ z obrębu _____, na rzecz: Y _____ E _____, B _____ T _____ i D _____ R _____ T _____ w udziałach wynoszących po 1/_____ części gruntu każdy (punkty 1. i 2. Sentencji)

- ustalającej czynsz symboliczny z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu opisanego w punkcie 1. i 2. – według reguł określonych w punkcie 3. sentencji.

3.2. Zgodnie art. 29 ust. 1 *ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa* w wyniku postępowania rozpoznawczego Komisja wydaje decyzję, w której:

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

W myśl zaś art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4, jeżeli:

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

3.3. Według Komisji, w sprawie zostały zrealizowane przesłanki z art. 30 ust. 1 pkt.: 3, 4 i 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Jak stwierdzono powyżej, Prezydent m. st. Warszawy w sposób rażący naruszył przepisy prawa – tzn.: art. 7 w związku z art. 77 § 1 k.p.a., art. 8 k.p.a. w związku z art. 2 Konstytucji RP i w konsekwencji art. 7 ust. 1 dekretu, poprzez prowadzenie postępowania z rażącym uchybieniem zasadom: prawdy obiektywnej, rzetelności, obiektywizmu i bezstronności, wyważania interesów społecznego i indywidualnego oraz sprawiedliwości społecznej. W niniejszej sprawie pojawiły się nowe

dowody nieznane organowi, który wydał decyzję. W konsekwencji Prezydent m. st. Warszawy ustalił nieprawidłowy krąg osób uprawnionych do skutecznego wystąpienia z wnioskiem o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w odniesieniu do udziału w prawach i roszczeniach do przedmiotowej nieruchomości, przysługujących pierwotnie R O i. Niezależnie od tego w rozpoznawanym przypadku Prezydent m.st. Warszawy nie ustalił, czy została spełniona przesłanka „posiadania gruntu”, o której mowa w art. 7 ust. 1 dekretu.

Ponadto w następstwie wydania zakwestionowanej decyzji M A M nabył ogół praw i roszczeń do przedmiotowej nieruchomości jedynie za ułamek – ok. % (wynoszący zł) realnej wartości nieruchomości (). W następstwie nabycia roszczenia do udziału w nieruchomości ostatecznie uzyskali oni prawo użytkowania wieczystego oraz prawo do zwrotu nieruchomości. Komisja uznała, że taka dysproporcja świadczenia wzajemnego (ceny zbytych praw i roszczeń) względem wartości nieruchomości niewątpliwie ma charakter rażący i narusza interes społeczny.

3.4. Z powyższych względów Komisja uznała, że decyzja reprivatyzacyjna podlega uchyleniu. Należy przy tym wyjaśnić, że dla wzruszenia decyzji reprivatyzacyjnej wystarczające było stwierdzenie tylko jednej przesłanki uregulowanej w art. 30 ust. 1 powołanej ustawy. W niniejszej sprawie za uchyleniem decyzji reprivatyzacyjnej przemawiało jednak więcej powodów, co zostało wykazane powyżej.

4. Rozpoznanie wniosku dekretowego przez Komisję

4.1. Rozpoznając na nowo wniosek dekretowy Komisja uznała, że nie istnieją podstawy do ustanowienia prawa użytkowania wieczystego. Odnosząc się do kwestii ustalenia kręgu stron uprawnionych z art. 7 ust. 1 dekretu, jak wskazano powyżej, począwszy od dnia r. w obrocie prawnym funkcjonował spadek po R C . Jak wskazano wyżej, Prezydent m.st. Warszawy nie ustalił, czy istniały podstawy do przyjęcia, że spadek po ww. był wakujący. W skład spadku wchodził udział w wysokości połowy praw i roszczeń do nieruchomości przy ul. Siennej 29. Z tego powodu nie istniały podstawy do przyjęcia, że – w części obejmującej spadek po R O – Y E i B T i D R T uzyskali – w odpowiednich częściach ułamkowych – uprawnienia do złożenia wniosku z art. 7 ust. 1 dekretu. Jeżeli zastosowanie znalazłyby przepisy Kodeksu Napoleona dotyczące spadków wakujących, z upływem trzydziestoletniego terminu przedawnienia, tj. w dniu r.,

zaistniałyby podstawy do przyjęcia, że spadek po R O nabył Skarb Państwa (art. 789 w zw. z art. 2262 tego Kodeksu).

4.2. Dekret 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 NSA z dnia 17 stycznia 2002 r., sygn. akt I SA 1482/00, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Pomimo rozbieżności występujących w tym względzie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, należy stwierdzić, iż językowa wykładnia treści art. 7 ust. 1 *in principio* dekretu pozwala na przyjęcie, że przesłanka „posiadania” odnosi się nie tylko do prawnych następców właściciela, lecz również do dotychczasowego właściciela gruntu. Wskazuje na to m.in. znak interpunkcyjny (przecinek) rozdzielający części zdania odnoszące się – odpowiednio – do dotychczasowego właściciela gruntu oraz prawnych następców właściciela, oddzielonych tym samym znakiem interpunkcyjnym (przecinkiem) od wyrażenia: „będący w posiadaniu gruntu”. Wykładnia językowa art. 7 ust. 1 wskazuje, że przesłanka posiadania dotyczyła zarówno właścicieli gruntu, jak i ich następców prawnych (tak: wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2002 r., sygn. akt I SA 1482/00; wyrok TK z dnia 19 lipca 2016 r., Kp 3/15, OTK ZU seria A poz. 66). Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 lipca 2016 r., „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”.

Godzi się zauważyć, że odmienna wykładnia tego przepisu stałaby w opozycji do *ratio legis* dekretu, zakładającego możliwość ustanowienia prawa wieczystej dzierżawy (obecnie użytkowania wieczystego) lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną dla tych dotychczasowych właścicieli gruntów, w których władaniu znajdowały się nieruchomości gruntowe. Tych też właścicieli pozbawiano prawa własności na rzecz gminy m. st. Warszawy, natomiast własnością dotychczasowych uprawnionych pozostawały budynki oraz inne przedmioty, znajdujące się na wskazanych gruntach (art. 5 dekretu). Celem tych rozwiązań

miało być umożliwienie racjonalnego przeprowadzenia odbudowy stolicy i dalszej jej rozbudowy (art. 1 dekretu). Z drugiej strony, wymaganie 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. Chodziło bowiem o to, by skłonić właścicieli do obejmowania posiadania domów, ich odbudowy lub przynajmniej usunięcia gruzu. Oznacza to, że dopiero po odzyskaniu posiadania warszawski właściciel mógł skierować wniosek o przyznanie prawa dzierżawy/zabudowy gruntu pod budowlą (*vide* E. Łętowska, *Mechanizm dekretu Bieruta. Dlaczego potrzebna była przesłanka posiadania?*, publ.: <http://konstytucyjny.pl>).

Należy wskazać, iż „posiadanie” stanowi instytucję prawa rzeczowego, polegającą na faktycznym władztwie na rzecz. Składają się na nią dwa elementy: fizyczne władanie przez posiadacza rzeczą (*corpus possessionis*) i zmanifestowany przez niego zamiar władania rzeczą dla siebie (*animus rem sibi habendi*). Oba wskazane elementy są konieczne do przyjęcia istnienia stanu faktycznego odpowiadającego treści instytucji „posiadania”. Brak (w tym odpadnięcie) któregośkolwiek z tych elementów wyklucza możliwość przyjęcia zaistnienia przesłanki, określonej wymienionym art. 7 ust.1 dekretu.

Rozwiewając wątpliwości odnoszące się do istoty posiadania należy wskazać na przekonywujące stanowisko wyrażone w doktrynie prawa, definiujące posiadanie jako: „(...) stan prawny, który przede wszystkim kształtuje treść praw podmiotowych dających władanie rzeczą, ale także taki, który ustawodawca dopuszcza jako mogący istnieć w oderwaniu od prawa podmiotowego, jako stwarzający pozorny, jawny stan władania w zakresie tego prawa. (...) Tym różni się posiadanie w każdej jego postaci od zwykłego władania jako stanu jedynie faktycznego. (...) Oba elementy posiadania, tj. *corpus* i *animus*, łączą się w całość: *corpus* posiadania jest objawem odpowiadającej mu woli – *animus* (K. Zaradkiewicz, *Romańska teoria posiadania a kodeks cywilny*, „*Studia Iuridica*” LXIV/2016, s. 112).

Jak już zaznaczono wcześniej, w rozpoznawanym przypadku, zgodnie z postanowieniem Sądu Rejonowego w Warszawie stwierdzającym zgon, R O 1 – przedwojenny współwłaściciel przedmiotowej nieruchomości – zmarł dnia 10.10.1948 r. w Warszawie. Jego małżonka, H O , nie przebywała w roku 1948 r. na terenie Warszawy. Drugi współwłaściciel przedwojenny nieruchomości, C M – T i , przebywała we wskazanym okresie poza granicami Polski (w 1948 r.).

Z pisma Okręgowego Urzędu Likwidacyjnego w Warszawie z dnia 8 września 1948 r., skierowanego do Zarządu Miejskiego w m.st. Warszawie Wydziału Gospodarki Gruntami,

wynika, że nieruchomości położona przy ul. Siennej 29 została wymieniona w ogłoszeniu o objęciu gruntów w posiadanie przez Gminę m.st. Warszawy z dnia 19 kwietnia 1948 r. Wspomniany Urząd reprezentował prawa nieobecnych – których dane nie były w tym czasie znane – właścicieli nieruchomości. W piśmie tym wskazano, że na mocy art. 7 dekretu Okręgowy Urząd Likwidacyjny w Warszawie wniósł o przyznanie prawa własności czasowej za opłatą symboliczną. Ponadto w piśmie z dnia 13 lutego 1952 r. ujęto informację o wywieszeniu ogłoszenia o wydaniu przez Prezydium Rady Narodowej orzeczenia administracyjnego o nieprzyznaniu R O I C M T własności czasowej do nieruchomości warszawskiej przy ul. Siennej 29. Ogłoszenia tego dokonano na podstawie art. 26 i 30 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 20 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. RP Nr 36, poz. 341), tzn. ze względu na nieobecność adresatów, którzy w toku postępowania dekretowego nie zawiadomili właściwej władzy o zmianie miejsca zamieszkania. Jak wskazano powyżej, z akt sprawy wynika, że w chwili składania wniosku o ustanowienie prawa własności czasowej na ww. nieruchomości C M T przebywała w Wniosek o przyznanie własności czasowej do gruntu złożył zaś w dniu ... r. pełnomocnik substytucyjny – J. S działający w imieniu i na rzecz byłej współwłaścicielki nieruchomości.

Powyższe fakty uzasadniały konieczność ustalenia przez Prezydenta m.st. Warszawy istnienia tzw. *corpus possessionis*. Zaniechanie takiego ustalenia przez organ nie może skutkować przyjęciem a limine istnienia po stronie wnioskodawców, o których mowa w art. 7 ust. 1 dekretu, przesłanki posiadania. W konsekwencji wyklucza to możliwość pozytywnego rozpoznania wniosku dekretowego. Powyższe stwierdzenie znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażonym w wyroku z 10 listopada 2006 r.: „(...) z posiadaniem gruntu związane było immanentnie uprawnienie przyznane właścicielowi do złożenia wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu. Tym samym osoba, która przed datą objęcia gruntu przez gminę utraciła jego posiadanie, nie legitymowała się uprawnieniem do złożenia wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu, w dniu rozpoczęcia biegu terminu złożenia wniosku bowiem nie była chociażby posiadaczem nieruchomości” (*vide* wyrok NSA z dnia 10 listopada 2006 r., sygn. akt I OSK 32/06, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Komisja stwierdziła, że w badanym przypadku Prezydent m.st. Warszawy nie ustalił, by którykolwiek z podmiotów występujących o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego był uprawniony do złożenia wniosku z art. 7 ust. 1 dekretu.

4.3. W związku z powyższą podstawą odmowy przez Komisję ustanowienia prawa użytkowania wieczystego pozostaje treść norm wynikających z przepisów art. 5 dekretu oraz art. 214a pkt 4 u.g.n. Uwzględnienie treści tych norm pozwala na prawidłową wykładnię przesłanek z art. 7 ust. 1 dekretu z punktu widzenia celu, dla którego zostały ustanowione te przesłanki. W myśl art. 214a pkt 4 u.g.n., można odmówić ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela gruntu w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 7 ust. 2 tego dekretu, także ze względu na:

- 1) przeznaczenie lub wykorzystywanie na cele określone w art. 6;
- 2) sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste na rzecz osób trzecich;
- 3) zabudowę przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego dokonaną po dniu wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, której wartość przenosi znacznie wartość zajętego na ten cel gruntu;
- 4) odbudowę lub remont, dokonany ze środków publicznych, budynków, o których mowa w art. 5 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, zniszczonych w latach 1939-1945 więcej niż w 66%;
- 5) brak możliwości dokonania zgodnego z prawem i ładem przestrzennym podziału nieruchomości, której jedynie część jest przedmiotem roszczenia określonego w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy.

Dodatkowo należy zauważyć, że zgodnie z art. 5 dekretu, budynki oraz inne przedmioty, znajdujące się na gruntach, przechodzących na własność gminy m. st. Warszawy, pozostają własnością dotychczasowych właścicieli, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Według art. 6 dekretu, gmina m.st. Warszawy może wyznaczyć właścicielowi przedmiotów, znajdujących się na gruncie, który przeszedł na własność gminy i został przez nią objęty w posiadanie, stosowny termin dla zabrania tych przedmiotów. W razie bezskutecznego upływu terminu własność tych przedmiotów przechodzi na gminę m. st. Warszawy. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do budynków, z wyjątkiem budynków zniszczonych, które według orzeczenia władzy budowlanej ze względu na stan zniszczenia nie nadają się do naprawy i powinny ulec rozbiórce.

Sąd Najwyższy, dokonując wykładni art. 6 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. z dnia 21

listopada 1945 r., dalej: d.w.u.g.) przyjął, że oceny stopnia zniszczenia należy dokonywać na podstawie przepisów dekretu o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny. W art. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny (Dz. U. z 1945 r. Nr 50, poz. 281) ustawodawca zdefiniował pojęcie budynku zniszczonego (ust. 3) oraz budynku uszkodzonego (ust. 4). Z obu tych przepisów, podobnie zresztą jak z art. 6 ust. 2 d.w.u.g., wynika swoista delegacja dla władzy budowlanej, która dokonuje oceny, czy dany budynek nadaje się wyłącznie do rozbiórki (a więc jest budynkiem zniszczonym), czy też może być doprowadzony do stanu używalności – a więc jest budynkiem jedynie uszkodzonym (por. wyrok SN z dnia 29 października 1999 r., I CKN 108/99, LEX nr 142595; H. Ciepła, R. M. Sarbiński, K. Sobczyk-Sarbińska, *Roszczenia przysługujące byłym właścicielom tzw. gruntów warszawskich*, SIP Lex 2013, Rozdział 1.1.6).

Natomiast według art. 7 ust. 5 dekretu, w razie niezgłoszenia wniosku, przewidzianego w ust. 1, lub nieprzyznania z jakichkolwiek innych przyczyn dotychczasowemu właścicielowi wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy, gmina obowiązana jest uścić odszkodowanie w myśl art. 9.

Należy wskazać, że art. 5 dotyczył wyłącznie tych budynków, które nie podlegały rozebraniu w myśl art. 2 lub art. 3 dekretu o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny, czy art. 6 ust. 2 dekretu. Oznacza to, że ówczesni właściciele zabudowanych nieruchomości zachowali prawo własności należących do nich budynków, które podczas wojny nie uległy uszkodzeniom bądź zostały uszkodzone, jednakże ich stan wymagał jedynie prac remontowych. Natomiast w myśl art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa (Dz.U. 1947 Nr 52, poz. 270), naprawę budowli, położonych na Ziemiach Odzyskanych, zniszczonych więcej niż w 33%, a na pozostałym obszarze kraju więcej niż w 66%, uważa się za budowlę nową. Budynek zniszczony, ale istniejący w dniu wejścia w życie dekretu i nadający się do naprawy był budynkiem w rozumieniu art. 5 dekretu oraz – jak stwierdził SN w wyroku z dnia 7 lipca 2004 r., sygn. akt I CK 108/2004 (publ. Lex nr 585666) – budynkiem uszkodzonym w ujęciu dekretu o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny.

Dokonując wykładni celowościowej przepisu art. 7 ust. 1 w związku z art. 5 dekretu, należy przyjąć, że w sytuacji zniszczenia budynku, jego zrujnowania wskutek działań wojennych i konieczności rozbiórki, trudno uznać celowość przyznania prawa na podstawie art. 7 ust. 1, a co najwyżej mogło to uzasadniać przyznanie odszkodowania na podstawie art. 9 dekretu” (zob. E. Łętowska, *Mechanizm dekretu Bieruta. Dlaczego potrzebna była*

przesłanka posiadania?, publ.: <http://konstytucyjny.pl>). Wynika to z pierwotnego założenia i celów wprowadzenia rozwiązań dekretowych, tj. wsparcia ze źródeł publicznych właścicieli gruntów warszawskich w planowym przywracaniu właściwego stanu nieruchomości i umożliwieniu ich zagospodarowania. Warto nadmienić, że z tymi założeniami pozostawała w bezpośrednim związku przesłanka posiadania nieruchomości wskazana wprost w art. 7 ust. 1 dekretu.

Komisja ustaliła, że nieruchomość przy ul. Siennej 29 została zniszczona w latach 1939-1945 więcej niż w 66%. Z map i fotografii powojennej Warszawy wynika niewątpliwie, że przedwojenne zabudowania (budynki) przy ul. Siennej 29 zostały całkowicie zniszczone (*vide* ortofotomapy: z 1935 r., z 1945 r. i z 2010 r.). Z ortofotomapy z 1945 r. wynika, że budynki przy ul. Siennej w dniu wejścia w życie dekretu nie nadawał się do odbudowy. Ponadto, jak wynika z dołączonych akt administracyjnych, w piśmie z dnia 13 lutego 1952 r., informującym o ogłoszeniu o wydaniu orzeczenia administracyjnego w sprawie nieprzyznania R O i C M T własności czasowej do nieruchomości warszawskiej przy ul. Siennej 29 – wskazano, że na terenie posesji przy ul. Siennej 29 nie znajdował się żaden budynek.

Mając na uwadze powyższe ustalenia stwierdzić należy, że w przedmiotowej sprawie stopień zniszczenia budynków nie pozwalał – w sposób oczywisty – na ustanowienie użytkownika wieczystego i zwrot nieruchomości budynkowej. W sprawie zastosowanie znajdują przepisy art. 7 ust. 1 i ust. 5 w zw. z art. 5 dekretu oraz art. 214a pkt 4 u.g.n.

5. Brak uchylecia decyzji w pozostałej części

5.1. W odniesieniu do pozostałej części decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r., w której odmówiono jej beneficjentom ustanowienia prawa użytkownika wieczystego do gruntów opisanych w ewidencji jako działki: nr i z obrębu

Komisja stwierdziła, że rozstrzygnięcie to nie naruszało prawa lub interesu społecznego. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przyjęto, że teren wskazanych działek powinien zostać zagospodarowany pod drogę publiczną, co wyklucza możliwość ustanowienia użytkownika wieczystego.

5.2. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym trafnie wskazuje się, że przeznaczenie gruntu pod drogę publiczną wyklucza możliwość uwzględnienia wniosku w trybie art. 7 ust. 2 dekretu (*vide* wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. akt I SA/Wa

1125/09; wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 marca 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 2461/10; wyrok NSA z dnia 30 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 796/10; wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 marca 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 1762/11; wyrok NSA z dnia 23 marca 2017 r., sygn. akt I OSK 1742/15 – publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Zatem nie ma możliwości ustanowienia użytkownika wieczystego na terenie, który został przeznaczony pod drogę publiczną. W przeciwnym wypadku korzystanie z gruntu nie dałoby się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zagospodarowania przestrzennego.

5.3. Z powyższych względów Komisja nie uchyliła decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr

6. Skutki prawne wywołane przez decyzję reprivatyzacyjną

6.1. Zdaniem Komisji, weryfikowana decyzja nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., w myśl którego należy przez nieodwracalne skutki prawne rozumieć stan prawny powstały wskutek przeniesienia prawa własności albo prawa użytkownika wieczystego nieruchomości warszawskiej na osobę trzecią, o ile nie nastąpiło ono nieodpłatnie lub na rzecz nabywcy działającego w złej wierze, lub zagospodarowania nieruchomości warszawskiej na cele publiczne, o których mowa w art. 6 u.g.n. Komisja ustaliła, że po przekształceniu prawa użytkownika wieczystego w dniu r. na mocy umowy nr własność nieruchomości warszawskiej, oznaczonej jako działka i z obrębu), przeszła na rzecz E P Si sp. Komisja z urzędu wskazuje, że zgodnie z informacją odpowiadającą odpisowi aktualnemu prezesem zarządu rzeczzonej spółki jest M A M (okoliczność bezsporna). Takie powiązanie osobowe pozwala na przyjęcie, że mimo zbycia nieruchomości w rzeczywistości nie zmienił się podmiot faktycznie władający nieruchomością. Władztwo nad nieruchomością nadal realizował M A M, choć z punktu formalnego przestał być właścicielem rzeczzonego gruntu.

6.2. W doktrynie prawa cywilnego zauważa się, że dobra wiara jest faktem o charakterze stanu mentalnego, intelektualnym, polegającym na usprawiedliwionej niewiedzy określonego podmiotu o istnieniu określonych stanów prawnych, w szczególności jest to błędne przeświadczenie o przysługiwaniu określonego prawa lub istnieniu określonego stosunku prawnego. Jest to subiektywne ujęcie dobrej wiary (por. W. Bryl (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz, t. I*, Warszawa 1972, s. 69). Stan złej wiary stanowi sytuację przeciwną, w której występuje wiedza podmiotu albo nieusprawiedliwiona niewiedza dotycząca

wskazanych stanów prawnych (por. P. Machnikowski (w:) E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 26). W myśl natomiast art. 6 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2017 r. poz. 1007, z późn. zm.) rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych nie chroni rozporządzeń nieodpłatnych albo dokonanych na rzecz nabywcy działającego w złej wierze. W złej wierze jest ten, kto wie, że treść księgi wieczystej jest niezgodna z rzeczywistym stanem prawnym, albo ten, kto z łatwością mógł się o tym dowiedzieć. W doktrynie wskazuje się, że oceny, czy nabywca mógł się z łatwością dowiedzieć o niezgodności treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, należy dokonywać z uwzględnieniem obiektywnej miary staranności, poziomu orientacji w dziedzinie przepisów prawnych, zasad doświadczenia życiowego i domniemania dobrej wiary z art. 7 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459; z późn. zm., dalej: k.c., por. E. Bałan-Gonciarz, H. Ciepła, *Art. 6. W: Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Komentarz po nowelizacji prawa hipotecznego. Wzory wniosków o wpis. Wzory wpisów do księgi wieczystej*, SIP Lex, 2011).

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

Nie można także pomijać faktu, że przeniesienie prawa własności nastąpiło po wejściu w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy - Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2016 r. poz. 1271), która wprowadziła prawo pierwokupu dla Miasta Stołecznego Warszawy lub Skarbu Państwa oraz podstawy odmowy ustanowienia użytkownika wieczystego. Ponadto w momencie przeniesienia własności nieruchomości na rzecz E P t S sp. M A M z pewnością posiadał wiedzę na temat prac nad projektem ustawy erygującej

Komisję do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Prace nad tym projektem trwały w Ministerstwie Sprawiedliwości w październiku 2016 r., o czym donosiły środki masowego przekazu (*vide* np.: <http://wyborcza.pl/7,75398,20851725,pis-zapowiada-komisje-weryfikacyjna-w-sprawie-reprivatyzacji.html>). W listopadzie 2016 r. projekt ustawy był analizowany przez Radę Ministrów, po czym został skierowany do prac parlamentarnych (*vide* <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12292305/katalog/12392361#12392361>). Wobec powyższego istnieją podstawy do przyjęcia, że zawierając w dniu 21 listopada 2016 r. umowę przeniesienia własności przedmiotowej nieruchomości na rzecz E. P. S. w Warszawie – w obliczu możliwości wyeliminowania przedmiotowej decyzji reprivatyzacyjnej Prezydenta m.st. Warszawy z dnia ... r. oraz decyzji ją zmieniającej z dnia ... r. – M. A. M. podejmował świadome działania w celu wywołania nieodwracalnych skutków prawnych w stanie prawnym nieruchomości przy dawnej ul. Siennej 29. W ocenie Komisji, w odniesieniu do tej nieruchomości skutki takie nie nastąpiły, gdyż E. P. S. – reprezentowana przez M. A. M. – działała w złej wierze, nabywając w dniu 21 listopada 2016 r. wskazaną nieruchomość warszawską.

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

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

bowiem istnieje prawdopodobieństwo, że nabywca –
działała w złej wierze.

7. Strony postępowania rozpoznawczego

7.1. Jako strony postępowania przyjęto beneficjentów decyzji – Y i E, B i T i D: R T, a także Miasto Stołeczne Warszawa – reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy. Komisja wyjaśnia, że postępowanie rozpoznawcze ma odrębny przedmiot od postępowania dekretoowego.

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

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

7.4. W przedmiotowej sprawie organ w osobie Prezydenta m.st. Warszawy wydał weryfikowaną decyzję. Nieruchomość, której dotyczyła ww. decyzja była własnością Miasta Stołecznego Warszawy. Rzeczą oczywistą jest zatem, że Prezydent m.st. Warszawy, jako organ reprezentujący Miasto Stołeczne Warszawa, jest w postępowaniu przed Komisją stroną postępowania. Właściciel nieruchomości jest bowiem stroną w każdym postępowaniu administracyjnym dotyczącym jego nieruchomości (*vide* uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego składu 5 sędziów z dnia 9 października 2000r., OPK 14/00, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Jak wskazał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 28 października 2016, I SA/Wa 724/15, CBOSA: „Interes prawny w postępowaniu, którego przedmiotem jest ustanowienie w stosunku do nieruchomości w trybie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. użytkownika wieczystego gruntu mają byli właściciele

nieruchomości dekretowej i ich następcy prawni - których legitymacja procesowa wywodzi się z art. 7 ust. 1 dekretu, a także każdy inny podmiot, który w dacie wydawania orzeczenia legitymował się tytułem prawnorzeczowym do nieruchomości objętej postępowaniem". Należy bowiem odróżnić sytuacje, gdy ustawa powierza organowi jednostki samorządu terytorialnego rolę organu administracji publicznej, który w danym postępowaniu administracyjnym wydaje decyzje. Jednostka ta nie staje się wówczas stroną tego postępowania nawet wtedy, gdy decyzja wywołuje określone skutki cywilnoprawne dla niej jako właściciela (*vide* uchwała NSA z dnia 9 października 2000 r., OPK 14/00, ONSA 2001, nr 1, poz. 17; wyrok NSA z dnia 19 października 2006 r., I OSK 1356/05; wyrok NSA z dnia 18 lipca 2007 r., I OSK 1211/06, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Inaczej wygląda stan prawny, gdy organ działa jako właściciel gruntu na podstawie przepisu szczególnego.

Powierzenie organowi jednostki samorządu terytorialnego kompetencji władczej do orzekania w sprawie wyłącza możliwość dochodzenia przez tę jednostkę w tej samej sprawie interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego czy sądownoadministracyjnego, co nie jest przez Komisję kwestionowane (*vide* uchwała NSA z dnia 19 maja 2003 r., OPS 1/03, ONSA 2003, nr 4, poz. 115, z glosami krytycznymi: T. Wosia, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 12, s. 70-79, i J. Antkowiaka, OSP 2004, nr 4, poz. 48; wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2011 r., II OSK 617/11; wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2014 r., I OSK 820/13; wyrok NSA z dnia 16 lutego 2005 r., OSK 1017/04; wyrok TK z dnia 29 października 2009 r., K 32/08, OTK ZU, seria A, 2009, nr 9, poz. 139). Jednoznaczne jest przy tym, że Prezydent m.st. Warszawy, wydając decyzję reprivatyzacyjną, nie miał możliwości zaskarżenia ww. decyzji własnej działając w imieniu Miasta Stołecznego Warszawy (właściciela działki, której dotyczy sprawa). Ponadto, Prezydent m.st. Warszawy nie jest legitymowany do wszczęcia postępowania w zakresie stwierdzenia nieważności w przedmiocie własnej decyzji lub decyzji wydanej na skutek odwołania od niej (*vide* uchwała NSA z dnia 9 października 2000 r., OPK 14/00, ONSA 2001, nr 1, poz. 17). Przedstawione stanowisko znajduje potwierdzenie w licznych orzeczeniach sądów administracyjnych oraz poglądach doktryny (zob. np. M. Szewczyk, Podmiotowość prawna gminy, RPEiS 1993, nr 3, s. 35 i n.; W. Chróścielewski, Glosa do wyroku SN z dnia 7 czerwca 2001 r., III RN 104/00, OSP 2002, nr 10, s. 516-519; przegląd stanowisk: G. Kubalski, *Wójt jako organ orzekający w postępowaniu dotyczącym interesu prawnego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2008 nr 1-2, s. 72-95).

7.5. W istocie, w orzecznictwie sądów administracyjnych została sformułowana reguła kolizyjna, która nakazuje dawać pierwszeństwo roli organu administracji załatwiającego sprawę, co oznacza, że przeznaczenie organowi administracji takiej roli w sprawie przez

przepisy prawa wyklucza jego udział w tym samym postępowaniu w charakterze strony tego postępowania (*vide* postanowienie NSA z dnia 22 października 2009 r., I OSK 1406/09; wyrok NSA z dnia 5 listopada 2014 r., I OSK 801/14).

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

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

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

Pogląd powyższy znajduje swój wyraz w art. 165 Konstytucji RP, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną i przysługują im prawo własności oraz inne prawa majątkowe. Przy tym samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Ochrona prawa własności jednostki samorządu terytorialnego byłaby niepełna, gdyby jednostka ta nie mogła brać udziału jako strona w postępowaniu administracyjnym prowadzonym w trybie szczególnym, w sytuacji, gdy postępowanie to dotyczy nieruchomości, których jest właścicielem. Przyjęcie interesu prawnego po stronie Miasta Stołecznego Warszawy realizuje przy tym zasadę praworządności działania organów administracji, a zatem realizacji dyspozycji art. 7 Konstytucji RP oraz art.

6 i 7 k.p.a., gdyż w postępowaniu przed Komisją biorą wówczas udział strony o zasadniczo przeciwstawnych interesach, de facto monitorując działanie Komisji.

8. Wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego

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

8.2. W zakresie samego wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem m.st. Warszawy a Komisją należy zauważyć, że przedmiot postępowania rozpoznawczego różni się znacznie od przedmiotu postępowania uruchomionego w trybach nadzwyczajnych (art. 145-163 k.p.a.). Kompetencja Komisji względem decyzji reprivatyzacyjnej została uregulowana w art. 29 oraz art. 30 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Podstawy weryfikacji decyzji reprivatyzacyjnej przez Komisję są jednak szersze od przesłanek pozytywnych trybów nadzwyczajnych uregulowanych w k.p.a. Postępowanie rozpoznawcze Komisji ma charakter nadzorczy i jest postępowaniem prowadzonym w trybie nadzwyczajnym. W uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 9 marca 2017 r. wskazano bowiem, że: „Pierwsze cztery przesłanki są tożsame z podstawami wznowienia postępowania oraz stwierdzenia nieważności decyzji, określonymi odpowiednio w art. 145 § 1 pkt 1, 2 i 5 oraz art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. W postępowaniu przed Komisją możliwe jest zatem dokonanie kontroli prawidłowości decyzji pod kątem niektórych okoliczności, które mogłyby stanowić

również podstawę wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji, z tym że – na co wskazano już w części uzasadnienia wskazującej na potrzebę wprowadzenia odrębnego trybu postępowania – bez ograniczeń o charakterze czasowym i związanych z autokontrolą organów, które dotyczą tych trybów” (druk sejmowy nr 1056, Sejm VIII kadencji).

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

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

8.4. W ocenie Komisji, wniosek Prezydenta m.st. Warszawy stanowi czynność pozorną, mającą na celu niezasadne przedłużenie terminu załatwienia sprawy przez Komisję. Jak wynika z orzecznictwa sądowego, przez czynności pozorne należy rozumieć czynności wskazujące jedynie formalnie na działanie organu, czyli czynności zbędne co do istoty sprawy (zob. wyroki NSA: z dnia 5 maja 2015 r., sygn. akt I FSK 97/14; z 26 października 2012 r., II OSK 1956/12, z dnia 20 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 1680/14; wyrok WSA w Opolu z dnia 24 października 2013 r. sygn. akt II SAB/Op 59/13; wszystkie dostępne na: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Przy czym w orzecznictwie sądowym istnieje zgoda, że takie czynności należy uznać za nieskuteczne, gdyż nie zmierzają do merytorycznego załatwienia sprawy (tak wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 4 listopada 2014 r., II SAB/Rz 67/14, dostępny na: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W efekcie nie można uznać, że w sprawie mógłby mieć

zastosowanie art. 23 k.p.a., według którego do czasu rozstrzygnięcia sporu o właściwość organ administracji publicznej, na którego obszarze wynikła sprawa, podejmuje tylko czynności niecierpiące zwłoki ze względu na interes społeczny lub słuszny interes obywateli i zawiadamia o tym organ właściwy do rozstrzygnięcia sporu. Jak wykazano wcześniej, spór kompetencyjny nie wystąpił. Czynność Prezydenta m.st. Warszawy ma charakter pozorny.

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

9. Wnioski stron postępowania

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

9.2. Odnosząc się do wniosków dowodowych strony – E. P. i S. oraz M. i A. M. zawartych w piśmie z dnia 1 sierpnia 2017 r. Komisja zauważa, że nie dotyczą okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Podstawą materialnoprawną orzekania przez Komisję jest art. 30 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Strona w żaden sposób nie powiązała swoich wniosków dowodowych z przesłankami wzruszenia decyzji reprivatyzacyjnej. W piśmiennictwie przyjmuje się, że ocena, czy przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy, należy do uznania

organu, który jest jednakże związany w tej mierze przepisami prawa materialnego stanowiącymi podstawę rozstrzygnięcia (por. B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 1996, s. 371). Trafnie podkreśla E. Iserzon (w: *Komentarz*, 1970, s. 164), że omawiane uprawnienie strony (...) podlega jednak pewnym ograniczeniom ze względów praktycznych, tj. ze względu na celowość i szybkość postępowania; tak więc nie podlegają przeprowadzeniu: a) dowód zgłoszony przez stronę na okoliczność nie mającą znaczenia dla sprawy i b) zgłoszony przez stronę dowód na okoliczność już dostatecznie wyjaśnioną innymi dowodami, jeżeli strona zgłosiła go po zakończeniu stadium postępowania dowodowego". Organ może nie uwzględnić żądania przeprowadzenia dowodu, jeżeli ma to na celu przewleczenie sprawy (wyrok NSA w Gdańsku z dnia 2 października 1998 r., I SA/Gd 1863/96, LEX nr 37600).

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

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

10. Konkluzja

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 3, pkt 4 i pkt 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa oraz art. 7 ust. 1 dekretu, w punkcie 1. sentencji orzeczono o uchyleniu wskazanej decyzji w części i odmowie w tym zakresie użytkowania wieczystego.

W punkcie 2. sentencji Komisja orzekła o odmowie ustanowienia użytkowania wieczystego, na podstawie art. 7 ust. 1 w związku z art. 5 dekretu oraz art. 214a pkt 4 u.g.n.

11. Rygor natychmiastowej wykonalności

Zgodnie z art. 108 § 1 w zw. z art. 127 § 3 k.p.a. decyzji może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. W tym ostatnim przypadku organ administracji publicznej może w drodze postanowienia zażądać od strony stosownego zabezpieczenia.

W ocenie Komisji stwierdzone w sprawie okoliczności, a także ochrona interesu społecznego uzasadniają nadanie niniejszej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, o czym orzeczono, jak w punkcie 3. sentencji decyzji.

Przewodniczący Komisji

Patryk Jaki

Pouczenie:

1. Zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a. w zw. z art. 36 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa od decyzji wydanej przez Komisję do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa w pierwszej instancji nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu (Al.

Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa) z **wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy** w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji.

2. Złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie jest jednak obowiązkowe. Strona może bowiem wnieść **skargę** do sądu administracyjnego na tę decyzję bez skorzystania z prawa zwrócenia się do organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 52 § 3 *ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm., dalej: *p.p.s.a.*). W takim przypadku skargę wnosi się (w dwóch egzemplarzach – art. 47 *p.p.s.a.*) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 53 § 1 *p.p.s.a.*).

3. Skargę wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi (art. 54 § 1 *p.p.s.a.*) na adres: Komisja do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa.

4. Wpis od skargi do sądu administracyjnego ma charakter stały i wynosi 200 (dwieście) zł zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 5 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. Nr 221 poz. 2193, z późn. zm.).

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

6. Zgodnie z art. 49 § 1 *k.p.a.*, w przypadku zawiadomienia o decyzji przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania, zawiadomienie bądź doręczenie uważa się za dokonane po upływie **czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia**. W myśl zaś art. 16 ust. 3 *ustawy z dnia 9 marca 2017 r. 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 14 dni od dnia publicznego ogłoszenia.

7. Komisja przekazuje niniejszą decyzję wymienionym w rozdzielniku podmiotom jedynie do wiadomości, ponieważ doręczenie tej decyzji – również w odniesieniu do tych podmiotów – następuje na podstawie art. 16 ust. 3 *ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa* w zw. z art. 49 § 1 *k.p.a.*

Otrzymują:

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

Do wiadomości:

2. B **T** **D** **R** **T** **Y**

El reprezentowani przez pełnomocnika adw. A K, adres do doręczeń:

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

4. E **F** **S** reprezentowana przez pełnomocnika r.pr. R R, adres do doręczeń:

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

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

