Warszawa, dnia 1 grudnia 2017 r.

Sygn. akt R 11/17

DECYZJA nr R 11/17

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

Przewodniczący Komisji:

Patryk Jaki

Członkowie Komisji:

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

na posiedzeniu niejawnym w dniu 1 grudnia 2017 r.

po rozpoznaniu w dniu 31 października 2017 r. na rozprawie sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r., nr , dotyczącej nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Nabielaka 9

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 i 4 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4, 5 i 6 w związku z art. 2 pkt 4 w związku z art. 31 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 718), art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. z 1945 r. poz. 50, Nr 279) i art. 214a pkt 1 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2017 r., poz. 2147, ze zm.) oraz art. 108 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.)

orzeka:

1. uchylić decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z r., nr :

- w zakresie punktu I, dotyczącego ustanowienia prawa użytkowania wieczystego udziału wynoszącego części zabudowanego gruntu o powierzchni m^2, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr w obrębie opisanego w księdze wieczystej prowadzonej przez Sąd Rejonowy w W e nr – w części obejmującej aktualny na dzień 1 grudnia 2017 r. udział wynoszący części w prawie użytkowania wieczystego tego gruntu oraz aktualny na dzień 1 grudnia 2017 r. udział wynoszący części w prawie użytkowania wieczystego tego gruntu,

- w zakresie punktu II, dotyczącego ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu o powierzchni , oznaczonego jako działka ewidencyjna nr w obrębie , opisanego w księdze wieczystej prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla w r – w całości,

- w zakresie punktu III, dotyczącego ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu o powierzchni m^2, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr w obrębie opisanego w księdze wieczystej prowadzonej przez Sąd Rejonowy w W nr – w całości,

- w zakresie punktu IV, dotyczącego odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego ułamkowej części gruntu, stanowiącego działkę ewidencyjną nr oraz do gruntu o powierzchni m^2, stanowiącego część działki ewidencyjnej nr w obrębie powierzchni , oraz punktów V-XVI – w całości,

i odmówić ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w uchylonym zakresie;

2. w pozostałym zakresie, dotyczącym punktu I decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z r., nr , obejmującym udział wynoszący części w prawie użytkowania wieczystego zabudowanego gruntu oznaczonego jako działka nr w obrębie isanego w księdze wieczystej prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla w W nr stwierdzić wydanie decyzji z naruszeniem prawa;

3. nałożyć na M M , syna B i Z , nr PESEL obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia w kwocie 2.943.000 zł (dwa miliony dziewięćset czterdzieści trzy tysiące złotych) na rzecz Miasta Stołecznego Warszawy;

4. odstąpić od nałożenia obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia na M S M K J B B M

5. stwierdzić, że wskutek wydania decyzji reprywatyzacyjnej wyrządzono szkodę Miastu Stołecznemu Warszawie w wysokości 3.063.945,18 zł (trzy miliony sześćdziesiąt trzy tysiące dziewięćset czterdzieści pięć złotych osiemnaście groszy) poprzez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej przez M K , G J -F oraz K K

6. w zakresie punktu 1 i 3 niniejszej decyzji nadać rygor natychmiastowej wykonalności.

UZASADNIENIE

I

Komisja do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych 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 reprywatyzacyjnych 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 14 lipca 2017 r. wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie o sygn. akt R 11/17 dotyczącej decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia ., nr w przedmiocie ustanowienia na 99 lat prawa użytkowania wieczystego:

- do udziału wynoszącego części zabudowanego gruntu o powierzchni m^2, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr w obrębie uregulowanego w księdze wieczystej KW nr położonego przy ul. Nabielaka 9;
- gruntu o powierzchni ^{2}, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr w obrębie -, uregulowanego w księdze wieczystej KW Nr położonego przy ul. Nabielaka 9;
- gruntu o powierzchni ^{2}, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr w obrębie , uregulowanego w księdze wieczystej KW Nr położonego przy ul. Nabielaka 9.

Pismem z dnia 14 lipca 2017 r. dokonano zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w sprawie decyzji reprywatyzacyjnej dotyczącej nieruchomości położonej przy ul. Nabielaka 9 w trybie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 14 lipca 2017 r.

Pismami z dnia 14 lipca 2017 r. organy administracji publicznej oraz sądy powszechne zostały zawiadomione o wszczęciu postępowania rozpoznawczego przez Komisję w trybie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Zarządzeniem z dnia 3 sierpnia 2017 r. wyznaczono termin rozprawy na 30 i 31 października 2017 r.

Pismami z dnia 25 sierpnia 2017 r. zawiadomiono strony: A R J B M K , B Z , K W , J G Ja Gł K K M K , A Kr D G E K , P K , B K , Ja K K R , D S , B W K G D Kł , M S , M M , K K A B M B , A W , P O i B M o wszczęciu postępowania rozpoznawczego.

Pismem z dnia 25 września 2017 r. wezwano na rozprawę – w charakterze strony – Prezydenta m.st. Warszawy H G -W

Zawiadomieniem z dnia 27 września 2017 r. poinformowano o przedłużeniu terminu rozpatrzenia sprawy do dnia 31 grudnia 2017 r. ze względu na szczególnie skomplikowany charakter sprawy.

Postanowieniem z dnia 28 września 2017 r. dopuszczono dowód z opinii biegłego specjalisty z zakresu wyceny nieruchomości na okoliczność ustalenia wartości udziałów w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości przy ul. Nabielaka 9.

Pismami z dnia 10 i 11 października 2017 r. wezwano na rozprawę, w charakterze stron, K K , B Z i M M . Ponadto, pismami z dnia 10, 11 i 12 października 2017 r., wezwano na rozprawę w charakterze świadków: H M , E A i M B

Pismem z dnia 12 października 2017 r. udział w postępowaniu zgłosił pełnomocnik Prezydenta m.st. Warszawy – adw.

Pismem z dnia 12 października 2017 r. poinformowano Prezydenta m.st. Warszawy H G -W rezygnacji z wezwania jej do obowiązkowego stawiennictwa na rozprawie w charakterze strony, wzywając jednocześnie do stawienia się na rozprawie w charakterze świadka.

W dniu 13 października 2017 r. wpłynęło pismo Prezydenta m.st. Warszawy reprezentowanego przez adw. B w którym zakwestionowano możliwość występowania przez Prezydenta m.st. Warszawy w postępowaniu w charakterze strony.

Wskazano, że ani Prezydentowi m.st. Warszawy, ani Miastu Stołecznemu Warszawa nie przysługuje status strony tego postępowania.

Postanowieniem z dnia 18 października 2017 r. dopuszczono dowód z opinii biegłego specjalisty z zakresu wyceny nieruchomości na okoliczność ustalenia wartości udziału w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości przy ul. Nabielaka 9, wynoszącego części.

Postanowieniem z dnia 18 października 2017 r. dopuszczono dowód z zeznań E Z , Ar W), K i K i M M – w charakterze strony, na okoliczność ustalenia stanu prawnego nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Nabielaka 9. Dopuszczono ponadto dowód z zeznań świadków w osobach M B E A , H M o i Mi K na okoliczność ustalenia stanu prawnego wyżej wskazanej nieruchomości.

Ponadto, postanowieniem z dnia 18 października 2017 r., zwrócono się do Społecznej Rady o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia i ., nr

W dniu 18 października 2017 r. wpłynęło pismo Prezydenta m.st. Warszawy, w którym wskazano pełnomocnika do doręczeń w osobie adw. E B tym samym dniu wpłynęło ponadto pismo strony – A W), który poinformował, że na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe nie wyraża zgody na ujawnienie i publikację jego danych osobowych oraz wizerunku podmiotom trzecim, w tym szerszej kategorii odbiorców (opinii publicznej) w związku z prowadzoną sprawą.

Zarządzeniem z dnia 19 października 2017 r. odwołano termin rozprawy wyznaczony na dzień 30 października 2017 r.

Pismem z dnia 19 października 2017 r. wezwano na rozprawę – w charakterze świadka – M i K . Ponadto, w tym samym dniu, zawiadomiono Miasto Stołeczne Warszawa o terminie rozprawy wyznaczonym na dzień 31 października 2017 r. oraz o odwołaniu terminu rozprawy wyznaczonego na dzień 30 października 2017 r. W związku z odwołaniem terminu rozprawy wyznaczonego na dzień 30 października 2017 r., pismem z dnia 19 października 2017 r., wezwano H M , do stawienia się na rozprawie w charakterze świadka w dniu 31 października 2017 r.

Pismem z dnia 25 października 2017 r. poinformowano A. W , że art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe dotyczy postepowań karnych przygotowawczych lub sądowych. Wskazano ponadto na możliwość złożenia wniosku o ochronę wizerunku.

Pismem złożonym w dniu 26 października 2017 r. Społeczna Rada wniosła o przedłużenie terminu do wydania opinii w niniejszej sprawie do dnia 11 grudnia 2017 r.

Pismem z dnia 27 października 2017 r. wezwano na rozprawę, w charakterze świadka, J P – niegdyś radcę Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa (obecnie Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej).

Pismami złożonymi w dniu 31 października 2017 r. udział w postępowaniu zgłosili pełnomocnicy Prezydenta m.st. Warszawy – adwokat B P ki i adwokat Z G , pełnomocnik M M – radca prawny T D oraz pełnomocnik M B – adw. K C

W dniu 31 października 2017 r. została przeprowadzona jawna rozprawa. Na rozprawie za stronę – Miasto Stołeczne Warszawa stawili się pełnomocnicy: adw. Z G i adw. B P . Stawił się ponadto P R – Dyrektor Biura Spraw Dekretowych Urzędu m.st. Warszawy. W charakterze strony na rozprawie stawił się także M M wraz z pełnomocnikiem, radcą prawnym T D oraz A W Występująca w sprawie w charakterze strony B Z złożyła pismo, w którym wyjaśniła, że ma 84 lata i we wszelkich sprawach majątkowych pomaga jej syn, M M Oświadczyła, że nie zna okoliczności związanych z postępowaniami administracyjnymi dotyczącymi nieruchomości przy ul. Nabielaka 9 gdyż nie była ich stroną. Dodała, że swoje prawa do nieruchomości wykonuje z poszanowaniem interesów lokatorów.

W charakterze świadków na rozprawie stawili się: M v K , M B , reprezentowana przez pełnomocnika adw. K C E A i J P Komisja postanowiła dopuścić dowód z zeznań świadków w osobach J P i obecnego na rozprawie P R – w związku z pełnioną przez niego w przeszłości funkcją wiceprezesa Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa – obu na okoliczność postępowania przed Sądem Okręgowym w W o sygn. akt z powództwa M M przeciwko Skarbowi Państwa-W M . Wszyscy wymienieni świadkowie zostali przesłuchani w tym charakterze podczas rozprawy. Komisja oddaliła natomiast wniosek o przesłuchanie w charakterze świadka A C . W imieniu wezwanego w charakterze świadka P Ma radca prawny M N -S złożył pismo, w którym wskazał, że działając na podstawie udzielonego mu pełnomocnictwa do odbioru korespondencji pocztowej, odebrał skierowane do świadka wezwanie na rozprawę. Wyjaśnił, że w okresie od

dnia 18 października 2017 r. do 4 listopada 2017 r. świadek przebywa na zaplanowanym wyjeździe zagranicznym i w związku z tym nie ma możliwości stawienia się na rozprawie.

Po zamknięciu rozprawy w dniu 31 października 2017 r. Przewodniczący Komisji poinformował o możliwości wypowiedzenia się stron co do zebranego materiału dowodowego w terminie 14 dni od chwili zamknięcia rozprawy, zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a.

Pismem z dnia 31 października 2017 r. zawiadomiono o zakończeniu postepowania rozpoznawczego w niniejszej sprawie oraz o możliwości wypowiedzenia się przez strony co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia. Zawiadomienie zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 6 listopada 2017 r.

W dniu 9 listopada 2017 r. wpłynął operat szacunkowy rzeczoznawcy majątkowego A B -R dotyczący wartości rynkowej udziałów w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości według cen na datę sporządzenia operatu szacunkowego.

Zarządzeniem z dnia 13 listopada 2017 r. wyrażono zgodę na przedłużenie terminu do wydania opinii przez Społeczną Radę do 15 listopada 2017 r.

Pismem, które wpłynęło w dniu 14 listopada 2017 r., pełnomocnik M M , radca prawny T D wniósł o przedłużenie terminu do wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego o kolejne 14 dni.

Postanowieniem z dnia 14 listopada 2017 r. dopuszczono dowód z opinii biegłego specjalisty z zakresu wyceny nieruchomości na okoliczność ustalenia wartości udziałów w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości na dzień 25 czerwca 2003 r.

W dniu 15 listopada 2017 r. Społeczna Rada przy Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa wydała w niniejszej sprawie opinię nr 10/2017. W ocenie Społecznej Rady wydanie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r. nr doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym.

W dniu 15 listopada 2017 r. wpłynęło pismo pełnomocnika Prezydenta m.st. Warszawy, adwokat E B W piśmie wskazano, że wnioskiem z dnia 16 października 2017 r. Skarb Państwa-Prezydent m.st. Warszawy wystąpił do Sądu Rejonowego dla w W o zmianę postanowienia z dnia wydanego w sprawie o sygn. akt o stwierdzeniu nabycia spadku po A B przez orzeczenie, że spadek ten nabył Skarb Państwa-Prezydent m.st. Warszawy. Podniesiono ponadto, że w związku ze złożonym wnioskiem o zmianę postanowienia spadkowego, postępowanie toczące się przed Komisją powinno zostać

zawieszone. Wskazano również na zaistniałe – w ocenie Prezydenta m.st. Warszawy - uchybienia proceduralne w zakresie postępowania dowodowego.

W dniu 16 listopada 2017 r. wpłynął wniosek pełnomocnika M M., radcy prawnego T D umorzenie postępowania rozpoznawczego. Na wypadek gdyby Komisja nie znalazła podstaw do umorzenia postepowania, wniósł o utrzymanie w mocy decyzji reprywatyzacyjnej. Domagał się ponadto dopuszczenia i przeprowadzenia dowodów z przesłuchania w charakterze świadków: E I ., R D M B

W dniu 24 listopada 2017 r. wpłynął operat szacunkowy rzeczoznawcy majątkowego A B i-R dotyczący wartości rynkowej udziałów w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości według stanu i cen na dzień 25 czerwca 2003 r.

II

Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje:

1. W dniu 6 grudnia 1948 r. T B H B oraz I B złożyli wniosek o przyznanie im za czynszem symbolicznym prawa własności czasowej do nieruchomości położonej przy ul. Nabielaka 9 w Warszawie (ówczesny numer wykazu hipotecznego nieruchomości . Ze znajdujących się w aktach sprawy dokumentów w postaci zaświadczenia Sądu Grodzkiego w W z dnia r. oraz zaświadczenia Zarządu Miejskiego w m.st. Warszawie z dnia r. wynika, że współwłaścicielami nieruchomości niepodzielnie byli w częściach równych z tytułu spadkobrania po I B : T N B H S B az I A B

2. Z zaświadczenia Polskiego Czerwonego Krzyża z dnia r. oraz r. wynika, że I A B został wywieziony do obozu koncentracyjnego w sierpniu 1944 r. W dniu 14 września 1944 r. przybył do obozu koncentracyjnego Flossenbürg.

W dniu 31 grudnia 1948 r. T B H B oraz I B złożyli do Sądu Grodzkiego w W wniosek o wyznaczenie kuratora nad majątkiem nieobecnego I A B Podnieśli w nim, że I A B został wywieziony podczas Powstania Warszawskiego do Niemiec i miejsce jego pobytu nie jest im znane. Podali też, że uprzednio zamieszkiwał on przy ul. Nabielaka 9 w Warszawie, oraz że

jest współwłaścicielem w 1/3 części nieruchomości przy ul. Nabielaka 9 w Warszawie. Sąd Grodzki w W postanowieniem z dnia 4 stycznia 1948 r. wydanym w sprawie o sygn. akt I ustanowił adw. J W kuratorem majątku i praw nieznanego z miejsca pobytu J A B

Postanowieniem z dnia 20 października 1949 r. w sprawie o sygn. akt I Sąd Grodzki w W uznał I A B za zmarłego, ustalając datę jego śmierci na dzień 9 maja 1946 r. Sąd Okręgowy postanowieniem z dnia 14 czerwca 1950 r., wydanym w sprawie o sygn. akt , zatwierdził powyższe postanowienie Sądu Grodzkiego. W uzasadnieniu Sąd Okręgowy wskazał, iż wyniki przewodu sądowego nie pozwalają na dokładne ustalenie daty śmierci zaginionego I A B Powołując się na art. 18 § 3 dekretu z dnia 29 sierpnia 1945 r. – Prawo osobowe (Dz.U. Nr 40, poz. 223) przyjęto, że zaginiony zmarł w ostatnim dniu terminu, po upływie którego może nastąpić uznanie za zmarłego, tj. na podstawie art. 14 § 1-3 wymienionego dekretu oraz na podstawie art. XX dekretu z dnia 29 sierpnia 1945 r. – Przepisy wprowadzające prawo osobowe (Dz.U. Nr 40, poz. 224), po upływie roku od końca roku kalendarzowego, w którym działania wojenne zostały zakończone.

W dniu 7 lipca 1950 r. adw. J W wniosła o zwolnienie jej z obowiązków kuratora dla nieznanego z miejsca pobytu I A B Postanowieniem z dnia 18 kwietnia 1957 r. w sprawie o sygn. akt Sąd Powiatowy dla zwolnił adw. J W z pełnienia obowiązków kuratora. Uzasadniono to tym, że budynek przy ul. Nabielaka 9 został odbudowany, zaś I A B został uznany za zmarłego.

Postanowieniem z dnia r., wydanym w sprawie o sygn. akt , Sąd Rejonowy dla w W stwierdził, że spadek po I A B nabyły dzieci: J S B I T Z z domu B i B A M z domu B w udziałach po 1/3 części spadku, z tym że żonie spadkodawcy I B z domu C przysługiwało prawo dożywotniego użytkowania 1/4 części spadku.

Objęcie nieruchomości w posiadanie przez Gminę m.st. Warszawy nastąpiło na podstawie rozporządzenia Ministra Odbudowy z dnia 27 stycznia 1948 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Administracji w sprawie obejmowania gruntów przez gminę m.st. Warszawy (Dz.U. z 1948 r. Nr 6, poz. 43). Nastąpiło ono w dniu 25 listopada 1948 r., tj. z dniem ukazania się ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym nr 10 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy. W związku z tym termin do składania wniosku upływał z dniem

25 maja 1949 r. Powyższy wniosek został zatem złożony w terminie. Z zaświadczenia Zarządu Miejskiego w m.st. Warszawie z dnia 6 maja 1948 r. wynika, że H B T B i I B weszli w posiadanie nieruchomości przed objęciem jej przez Zarząd Miejski.

W dawnej księdze wieczystej nieruchomości położonej przy ul. Nabielaka 9, oznaczonej numerem hip. , zabezpieczono na podstawie aktu notarialnego z dnia 11 września 1930 r., sporządzonego przez notariusza A S (Nr Rep.), długoterminową pożyczkę Banku Gospodarstwa Krajowego w kwocie 160.000 zł. Pismem opatrzonym datą 12 kwietnia 1949 r. Bank Gospodarstwa Krajowego wniósł – w przypadku nieuwzględnienia wniosku o przyznanie dotychczasowemu właścicielowi gruntu, względnie jego następcom prawnym, prawa własności czasowej do gruntu położonego przy ul. Nabielaka 9, względnie przyznania prawa do odszkodowania za budynki położone na tym gruncie lub prawa własności czasowej gruntu zamiennego – o uwzględnienie w tych wypadkach roszczeń banku oraz odpowiednie zabezpieczenie. Z pisma Banku Gospodarstwa Krajowego z dnia 22 sierpnia 2017 r. wynika, że w Archiwum Zakładowym oraz w Centrum Operacji i Rozliczeń nie odnaleziono żadnej dokumentacji dotyczącej zadłużenia nieruchomości przy ul. Nabielaka 9 w latach 1939 - 2006.

W dniu 8 sierpnia 1963 r. zmarł T N Bu zaś spadek po nim, na podstawie postawienia Sądu Powiatowego z dnia 14 marca 1964 r. wydanego w sprawie o sygn. akt , nabyli: żona H B z domu C w 1/2 części, brat H B w 1/4 części oraz dzieci zmarłego brata I A B – I a Z z domu B , J B i B A M z domu B

H S B zmarł w dniu 5 listopada 1973 r. Spadek po nim nabyli w drodze dziedziczenia ustawowego na podstawie postanowienia z dnia 25 lipca 1977 r. w sprawie o sygn. akt : żona A B oraz córka I a K a W D A B zmarła w dniu 20 maja 1977 r. Spadek po niej w drodze dziedziczenia ustawowego nabyła w całości córka I K a W D z domu B Powyższe zostało stwierdzone postanowieniem Sądu Rejonowego dla wydanym w sprawie o sygn. akt I

J K D zmarła w dniu 12 lutego 1985 r. Spadek po niej na podstawie ustawy nabyli: mąż Z D i córka M a A a K z domu D po 1/2 części spadku każde z nich, co zostało stwierdzone postawieniem Sądu Rejonowego

dla [illegible] w W[illegible] z dnia 8 czerwca 1990 r. w sprawie o sygn. akt [illegible]

H[illegible] B[illegible] zmarła 28 czerwca 1990 r. Spadek po niej na podstawie testamentu nabyła M[illegible]a El[illegible]a S[illegible] w całości, co zostało stwierdzone postanowieniem Sądu Rejonowego dla [illegible] w W[illegible] z dnia 1 lipca 1991 r. w sprawie o sygn. akt

Następcami prawnymi pierwotnych współwłaścicieli nieruchomości zostali:

- współwłaściciela H[illegible] Sa[illegible] B[illegible] w częściach równych): Zl[illegible] D[illegible] i M[illegible] k[illegible]

- współwłaściciela T[illegible] N[illegible] B[illegible] (w częściach równych): M. S[illegible], Ja[illegible] B[illegible] It[illegible] Z[illegible] B[illegible] M[illegible] Zl[illegible] D[illegible] i M[illegible] K[illegible]

- współwłaściciela I[illegible] At[illegible] Bt[illegible] (w częściach równych): J. B[illegible] It[illegible] Z[illegible] i B[illegible] M.

Ostatecznie udziały we współwłasności nieruchomości wyniosły: J[illegible] B[illegible] – 10/72, Ir[illegible] Z[illegible] - 10/72, B[illegible] M[illegible] -10/71, M[illegible] S[illegible] 2/72, Zl[illegible] D[illegible] – 15/72, M[illegible] K[illegible] -15/72.

3. W wyniku rozpoznania wniosku z 6 grudnia 1948 r. Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy, orzeczeniem administracyjnym z dnia r. w sprawie [illegible] 7, odmówiło T[illegible] N[illegible] Bt[illegible], H[illegible] S[illegible] B[illegible] oraz I[illegible] A[illegible] Bt[illegible] ustanowienia na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego gruntu nieruchomości warszawskiej, położonej przy ul. Nabielaka nr 9, nr hipoteczny [illegible]. W uzasadnieniu wskazano, iż odmowa nastąpiła na podstawie art. 7 ust. 5 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. z 1945 r. Nr 50, poz. 279; dalej: dekret). Stwierdzono jednocześnie, że zgodnie z art. 8 dekretu, wszystkie budynki znajdujące się na powyższym gruncie przeszły na własność Państwa. Zgodnie z art. 1 dekretu grunt przeszedł na własność gminy m.st. Warszawy. Następnie, na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130), stał się on własnością Skarbu Państwa.

Z dokumentacji geodezyjnej w postaci wypisów z rejestru gruntów według stanu z dnia 19 i 20 listopada 2002 r. (k. 212 -216), opisu i mapy z dnia 3 sierpnia 1999 r., przedstawiającej przebieg granic działki wg. stanu na 1989 r. (k. 210 akt z Urzędu Miejskiego), odrysu-wyrysu z mapy ewidencyjnej z dnia 22 października 1998 r.,

przedstawiającego przebieg granic działki według stanu z 1989 r. (k. 209 akt z Urzędu Miejskiego), opisu i mapy z dnia 3 sierpnia 1999 r. (k. 198), odrysu-wyrysu z mapy ewidencyjnej z dnia 22 października 1998 r. (k. 196-197 akt z Urzędu Miejskiego) oraz wypisów z rejestru gruntów z dnia 24 maja 2001 r. wraz z załącznikiem do wypisu A (k. 163-167 akt z Urzędu Miejskiego) wynika, że nieruchomość, znajdująca się przy ul. Nabielaka 9, dla której prowadzony był wykaz hipoteczny nr , będąca przedmiotem decyzji reprywatyzacyjnej z dnia r., nr obecnie składa się z:

- działki o numerze ewidencyjnym o powierzchni m^2 zabudowanej budynkiem mieszkalnym o powierzchni użytkowej m^2 (numer księgi wieczystej

- działki o numerze ewidencyjnym nr o obszarze m^2 (numer księgi wieczystej

- działki o numerze ewidencyjnym nr o obszarze m^2 (numer księgi wieczystej

- nieruchomości gruntowej o powierzchni m^2, stanowiącej część działki nr o powierzchni - rodzaj użytku dr – drogi (numer księgi wieczystej).

4. Budynek mieszkalny usytuowany na nieruchomości gruntowej został wybudowany w latach 1928-1930 (karta informacyjna z akt z Urzędu Miejskiego). Według dokumentacji z archiwum Biura Odbudowy Stolicy dotyczącej inwentaryzacji przy ul. Nabielaka 9 w 1945 i 1946 r., opisując budynek, wskazano: „stan: wypalony", „wniosek: do rozbiórki". Z orzeczenia Nr 1 Kierownika Dzielnicy z dnia 1 września 1947 r. wynika, że po oględzinach budynku przy ul. Nabielaka 9 Wydział Inspekcji Budowlanej Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy orzekł, iż naprawa budynku jest naprawą gruntowną i polega na przemurowaniu ścian tremplowych i ścianek działowych, wymianie wyburzonych i naprawie uszkodzonych stropów, wykonaniu nowego dachu nad połową budynku i remontu nad drugą połową, wyremontowaniu i uzupełnieniu instalacji elektrycznej, centralnego ogrzewania, instalacji kanalizacyjno-wodociągowej, tynków wewnętrznych i zewnętrznych, ułożeniu podłóg, wykonaniu brakującej stolarki i naprawie uszkodzonej, oszkleniu, wykonaniu robót malarskich i robót różnych. Zgodnie z zaświadczeniem Wydziału Inspekcji Budowlanej Dzielnicy Południe z dnia 25 maja 1951 r. budynek mieszkalny przy ul. Nabielaka 9 uległ podczas działań wojennych wypaleniu i częściowemu zburzeniu. Stopień zniszczeń budynku wynosił 69,05% jego wartości technicznej.

W dniu 15 maja 1948 r. właściciele T B H B oraz adw. J W – kurator nieobecnego I A B zawarli z Ar K umowę, na mocy której powierzyli mu odbudowę budynku przy ul. Nabielaka 9. W dniu 26 marca 1949 r. rozwiązali oni umowę z A K im i zawarli umowę z Izbą Przemysłowo-Handlową w Warszawie, która zobowiązała się odbudować własnym kosztem budynek przy ul. Nabielaka 9 w zamian za jego bezczynszowe użytkowanie przez co najmniej 30 lat. Czas użytkowania miał być ostatecznie ustalony po urzędowym określeniu procentu zniszczenia budynku, przy założeniu że za każde 2% zniszczeń będzie przysługiwać jeden rok użytkowania. Izba zobowiązała się, po odbudowaniu budynku, „oddać do dyspozycji" właścicieli jedno mieszkanie dwuizbowe oraz dwie tzw. „kawalerki". Izba motywowała wniosek, skierowany do Ministerstwa Przemysłu i Handlu o włączenie do Państwowego Planu Inwestycyjnego na rok 1949 r. inwestycji w odbudowę domu przy ul. Nabielaka 9 w Warszawie, chęcią zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych swoich pracowników. W preliminarzu budżetowym Izby Przemysłowo-Handlowej na rok 1949 r. zaplanowano odbudowę budynku w 1949 r. Z załącznika do bilansu majątkowego Izby Przemysłowo- Handlowej w Warszawie wynika, że prace wykończeniowe w budynku zaplanowane zostały na 1950 r.

Na mocy ustawy z dnia 7 marca 1950 r. (Dz. U z 1950 Nr 10, poz. 104) o Centralnym Urzędzie Drobnej Wytwórczości zniesiono izby przemysłowo-handlowe, zaś ich majątek przeszedł na Skarb Państwa. Zgodnie z pismem Likwidatora Izby Przemysłowo- Handlowej w Warszawie z dnia 25 stycznia 1951 r. przekazano z majątku byłej Izby Przemysłowo-Handlowej w Warszawie prawa i obowiązki, wynikające z umowy zawartej w dniu 26 marca 1949 r. przez tę Izbę z T Bt He B I A B odnośnie użytkowania nieruchomości przy ul. Nabielaka 9 Spółdzielni Mieszkaniowej „N ". Z chwilą odbudowania nieruchomości zamieszkali w niej pracownicy byłej Izby Przemysłowo-Handlowej i byłego Ministerstwa Drobnej Wytwórczości, którzy w 1951 r. zawiązali Spółdzielnię Budowlano-Mieszkaniową „N ".

Decyzją z dnia . nr Wojewoda Warszawski, zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 i Nr 43, poz. 253) w związku z art. 5 ust. 1 tej ustawy, stwierdził nabycie przez Gminę z mocy prawa w dniu 27 maja 1990 r. własności nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Nabielaka 9 o numerze ewidencyjnym działki

Decyzją z dnia r. nr zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 i Nr 43, poz. 253) w związku z art. 5 ust. 1 tej ustawy, Wojewoda stwierdził nabycie przez Gminę z mocy prawa w dniu 27 maja 1990 r. własności nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Nabielaka 9 o numerze ewidencyjnym działki (m^2).

Decyzją z dnia r. nr godnie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 i Nr 43, poz. 253) w związku z art. 5 ust. 1 tej ustawy, Wojewoda stwierdził nabycie przez Gminę z mocy prawa w dniu 27 maja 1990 r. własności nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Nabielaka 9 o numerze ewidencyjnym działki .

Decyzją z dnia . nr godnie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 i Nr 43, poz. 253) w związku z art. 5 ust. 1 tej ustawy, Wojewoda stwierdził nabycie przez Gminę z mocy prawa w dniu 27 maja 1990 r. własności nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Nabielaka 9 o numerze ewidencyjnym działk

Następnie, zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. nr 48, poz. 195), grunt przedmiotowej nieruchomości stał się własnością Gminy . Na podstawie zaś art. 20. ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 42, poz. 361 z pożn. zm.) przedmiotowa nieruchomość stała się własnością miasta stołecznego Warszawy.

5. W dniu 23 lutego 2001 r. Z D M A K i M S udzielili M M pełnomocnictwa w formie aktu notarialnego (Rep. A nr , notariusz J R w W), w którym upoważnili go do reprezentowania ich we wszelkich postępowaniach administracyjnych przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Warszawie oraz Urzędem Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w Warszawie lub w postępowaniach sądowych, których przedmiotem są prawa i roszczenia do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Nabielaka 9. B. M , pismem z dnia 25 lutego 2001 r., upoważniła M M do wszczęcia i prowadzenia postępowania administracyjnego przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym oraz przed Prezydentem m.st. Warszawy. I Z udzieliła M M pełnomocnictwa w formie pisemnej z podpisem notarialnie

poświadczonym (Rep.), notariusz J R v W) do wszczęcia i prowadzenia postępowania przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w sprawie nieruchomości przy ul. Nabielaka 9.

W dniu 31 października 2001 r., po rozpatrzeniu wniosku złożonego przez Marka Mossakowskiego jako pełnomocnika spadkobierców byłych współwłaścicieli: I Z B / M Z a D M K i M Sz Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie wydało decyzję o sygn. akt), w której na zasadzie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. stwierdziło nieważność orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 7 r., Nr jako wydanego z rażącym naruszeniem prawa. Zdaniem Kolegium, zgodnie z art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, organ administracyjny miał obowiązek uwzględnienia wniosku właścicieli o przyznanie prawa użytkowania wieczystego, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowych właścicieli dało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie można było zatem wydawać orzeczenia administracyjnego o odmowie przyznania prawa, nie opierając się na ustaleniach zawartych w obowiązującym w dacie wydania tego orzeczenia planie zagospodarowania przestrzennego. Kolegium wskazało ponadto, że art. 7 ust. 5 wymienionego dekretu, wskazany jako podstawa zaskarżonego orzeczenia administracyjnego, w którym mowa o „nieprzyznaniu gruntu z jakichkolwiek innych przyczyn", nie może stanowić samodzielnej przesłanki odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego.

Decyzją z dnia 5 sierpnia 2002 r. w sprawie o sygn. akt Samorządowe Kolegium Odwoławcze, po rozpatrzeniu wniosków M Z , Ja G A i M B B S W -K , U -K A i W K P O P O W P -R i K R o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją w sprawie o sygn. akt stwierdzającej nieważność orzeczenia Prezydium Rady Narodowej z dnia r., umorzyło postępowanie odwoławcze na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. w zw. z art. 127 § 4 k.p.a. Najemcy lokali Z / S , E i B G K Te Ś W T E Ga A D , R T oraz J i B zgłosili swój interes prawny w postępowaniu podnosząc, że partycypowali w kosztach utrzymania budynku i lokali. W uzasadnieniu wymienionej wyżej decyzji, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie wskazało, że wnioskodawcy, tj.

właściciele nieruchomości w budynku przy Nabielaka 9, nie są stronami postępowania zakończonego stwierdzeniem nieważności orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia r. Stronami są bowiem wyłącznie następcy prawni byłych właścicieli.

Umową sprzedaży zawartą w dniu r. w formie aktu notarialnego sporządzonego przez notariusza J R go w Warszawie (Rep. , Zł Dc M K i M Sz sprzedali M M po z przysługującego każdemu z nich udziału w prawach i roszczeniach do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Nabielaka 9, wynikających z art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy za cenę po 500 zł za każdy udział. W umowie sprzedaży zaznaczono, że owe prawa i roszczenia dotyczą w szczególności roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu lub o odszkodowanie za nieruchomość położoną przy ul. Nabielaka 9.

Na mocy umowy sprzedaży zawartej w dniu r. w formie pisemnej z podpisami notarialnie poświadczonymi (Rep. A nr przed notariuszem M D w W , M K i Z D zbyli na rzecz M Mc swoje udziały w prawach i roszczeniach o odszkodowanie za sprzedane lokale w budynku przy ul. Nabielaka 9 za kwotę 100 zł. Umowy o tej samej treści, zawarte w formie pisemnej z podpisami notarialnie poświadczonymi przed notariuszem M Dr w W zawarli w dniu r. I Ze B Ma , J B Rep. A) oraz w dniu 7 września 2004 r. M S (Rep. .). Wartość każdego z przedmiotów wymienionych umów została określona na kwotę 100 zł i taką też kwotę zapłacił sprzedającym M M . W sumie zapłacił on za całość roszczeń odszkodowawczych za sprzedanych lokali kwotę 300 zł.

Decyzją Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia r.

I. ustanowiono na 99 prawo użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego części zabudowanego gruntu o powierzchni ^{2}, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr w obrębie , dla którego prowadzona jest księga wieczysta położonego przy ul. Nabielaka 9 na rzecz:

- w udziale wynoszącym części,
- ek w udziale wynoszącym 8 części,
- . w udziale wynoszącym części,
- w udziale wynoszącym / części,

- I Z w udziale wynoszącym ęści,
- B M v udziale wynoszącym ęści,
- M M go w udziale wynoszącym zęści;

II. ustanowiono na 99 lat prawo użytkowania wieczystego gruntu o powierzchni m^2, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr w obrębie , dla którego prowadzona jest księga wieczysta nr , położonego przy ul. Nabielaka 9 na rzecz:

-) w udziale wynoszącym zęści,
- w udziale wynoszącym części,
- w udziale wynoszącym zęści,
- w udziale wynoszącym zęści,
- w udziale wynoszącym ęści,
- w udziale wynoszącym zęści,
- o w udziale wynoszącym zęści;

III. ustanowiono na 99 lat prawo użytkowania wieczystego gruntu o powierzchni m^2, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr w obrębie dla którego prowadzona jest księga wieczysta nr , położonego przy ul. Nabielaka 9 na rzecz:

- w udziale wynoszącym części,
- w udziale wynoszącym części,
- w udziale wynoszącym zęści,
- a w udziale wynoszącym ęści,
- w udziale wynoszącym części,
- w udziale wynoszącym części,
- w udziale wynoszącym części;

IV. odmówiono ustanowienia prawa użytkowania wieczystego:

1. do udziału wynoszącego ułamkowej części gruntu opisanego w punkcie I – oddanego w użytkowanie wieczyste właścicielom lokali mieszkalnych nr:

znajdujących się w budynku przy ul. Nabielaka 9.

2. do gruntu o powierzchni m^2 stanowiącego część działki ewidencyjnej nr w obrębie o powierzchni dla którego prowadzona jest księga wieczysta

W treści decyzji wskazano, że gmina ma obowiązek uwzględnienia wniosków, jeżeli korzystanie z gruntów przez dotychczasowych właścicieli da się pogodzić z przeznaczeniem tych gruntów określonym planie zabudowania. W uzasadnieniu decyzji powołano się na opinię Biura Naczelnego Architekta Miasta z dnia 28 września 2004 r., z której wynika, że dla

obszaru, na którym położona jest nieruchomość, nie obowiązuje obecnie żaden uchwalony plan. Opracowana zaś koncepcja miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przewiduje dla przedmiotowego terenu zabudowę mieszkaniową. Uznano też, że nieruchomość przy ul. Nabielaka 9 spełnia warunki określone w art. 7 ust. 2 dekretu.

Ponadto, w decyzji wskazano, że czynsz symboliczny z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości został wyliczony w oparciu o operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego dla nieruchomości, zgodnie z którym wartość nieruchomości ustalono na kwotę zł, co dla działki wynosi zł, dla działki – zł oraz dla działki nr zł.

6. Decyzją z dnia 12 maja 2006 r., nr , Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdził nieważność decyzji Wojewody Warszawskiego z dnia 9 kwietnia 1992 r. w części dotyczącej stwierdzenia nabycia przez Gminę – prawa własności budynku mieszkalnego, znajdującego się na nieruchomości przy ul. Nabielaka 9, oznaczonej w ewidencji gruntów obręb jako działka nr z wyłączeniem sprzedanych lokali. Odmówiono natomiast stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody Warszawskiego w części dotyczącej gruntu. W motywach rozstrzygnięcia wskazano, że decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia r., stwierdzająca nieważność orzeczenia Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia r., spowodowała przywrócenie poprzedniego stanu prawnego, występującego przed wydaniem tegoż orzeczenia. Na podstawie orzeczenia Prezydium na własność Skarbu Państwa przeszedł jedynie budynek, zaś grunt, zgodnie z art. 1 ciągle obowiązującego dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, stał się własnością gminy m.st. Warszawy. W tym zakresie zatem nie istniała podstawa do stwierdzenia nieważności decyzji komunalizacyjnej.

7. W dniu 28 września 2006 r. została zawarta w formie aktu notarialnego (Rep. przed notariuszem M D w W umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, na mocy której, w wykonaniu decyzji reprywatyzacyjnej, Miasto Stołeczne Warszawa oddało wskazany w decyzji reprywatyzacyjnej grunt w użytkowanie wieczyste na okres 99 lat, to jest do dnia 28 września 2105 r., na rzecz M S M K I Z B M J B i M M w udziałach jak wskazano w decyzji.

Z protokołu zdawczo-odbiorczego budynku przy ul. Nabielaka 9 wynika, że w dniu 20 kwietnia 2006 r. nastąpiło przekazanie, zgodnie z postanowieniami decyzji reprywatyzacyjnej, przez Miasto Stołeczne Warszawę-

S), M K ., Zl Dc , J B , I Ze Bc M Ma M udziału w części budynku, z wyłączeniem lokali sprzedanych oraz związanych z nimi części wspólnych budynku. W protokole wskazano, że budynek ma powierzchnię użytkową lokali m^2, w tym powierzchnia lokali niewyodrębnionych wynosi m^2, zaś powierzchnia lokali stanowiących własność osób fizycznych wynosi m^2.

8. Decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia r. o sygn. , po rozpatrzeniu wniosku M Mc o działającego jako pełnomocnika Ir Z Bc M , Zl D Ma Kc i M Sz z dnia 14 października 2004 r., odmówiono przyznania odszkodowania za sprzedane lokale w budynku przy ul. Nabielaka w Warszawie w wysokości 3.000.000 zł na podstawie decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 31 października 2001 r. nr . W uzasadnieniu decyzji wskazano, że z decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 31 października 2001 r. nr o stwierdzeniu nieważności orzeczenia Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy nie wypływają skutki przemawiające za przyznaniem odszkodowania. O szkodzie można by mówić dopiero po stwierdzeniu nieważności decyzji o sprzedaży poszczególnych lokali mieszkalnych.

9. Pozwem z dnia 17 kwietnia 2008 r. Wspólnota Mieszkaniowa wystąpiła przeciwko M M . o zapłatę 61.635,02 zł wraz z odsetkami ustawowymi od dnia złożenia pozwu. Wspólnota wskazała, że żądana kwota wynika z nieregulowania zaliczek na pokrycie kosztów zarządu nieruchomością wspólną oraz opłat za lokale do niego należące. Wyrokiem z dnia r., wydanym w sprawie o sygn. akt , Sąd Rejonowy dla w W uwzględniając powyższe powództwo, zasądził od M M na rzecz W M przy Nabielaka 9 w Warszawie kwotę zł wraz z odsetkami ustawowymi od dnia 17 kwietnia 2008 r.

10. Pozwem z dnia 24 września 2009 r. M M i wniósł o zasądzenie na swoją rzecz od Skarbu Państwa-Wc M kwoty zł z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia powództwa do dnia zapłaty, tytułem odszkodowania za szkodę rzeczywistą i utracone korzyści z tytułu sprzedaży przez Gminę lokali o numerach l. Wyrokiem z dnia r., wydanym w sprawie o sygn. akt Sąd Okręgowy w W uwzględnił w części powództwo M M i zasądził na jego rzecz

kwotę z odsetkami ustawowymi od dnia 21 listopada 2011 r. W związku z uprawomocnieniem się powyższego wyroku, nastąpiła w dniu 16 marca 2012 r. wypłata zasądzonej kwoty (wraz z odsetkami) w wysokości zł na rzecz M M

11. I Z , B M i J E na podstawie umowy sprzedaży (Rep.) z dnia 20 listopada 2006 r. zawartej przed notariuszem M Dr zbyli na rzecz M M swoje udziały w nieruchomości za łączną cenę .

W dniu 23 listopada 2006 r. M S sprzedała (umowa sprzedaży Rep. zawarta przed notariuszem M D w W) M M całe swoje udziały w nieruchomości za łączną cen zł.

W dniu 24 listopada 2006 r. została zawarta umowa sprzedaży (Rep. , notariusz M D w W), na mocy której M K i Z D sprzedali M M całe swoje udziały w nieruchomości za łączną cenę

12. Jak wynika z odpisu zupełnego aktu zgonu nr , sporządzonego w dniu 2 listopada 2009 r. Z D marł w dniu 31 października 2009 r. w O W dniu 5 sierpnia 2015 r. zmarła I T Ze co potwierdza zupełny aktu zgonu nr sporządzony w dniu 5 sierpnia 2015 r.

13. Pismem z dnia 30 listopada 2006 r., które wpłynęło do Urzędu m.st. Warszawy w dniu 30 listopada 2006 r., M M wezwał m.st. Warszawa reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy do zapłaty kwoty z tytułu utraconych korzyści za 10 lat wstecz za użytkowanie budynku w Warszawie przy ul. Nabielaka 9. W treści wezwania wskazano, że wysokość utraconych korzyści została ustalona ryczałtowo za cały okres żądania, przy założeniu utraty zł/m^2 miesięcznie z tytułu wynajmu powierzchni ^{2} budynku, pomnożoną przez 12 miesięcy oraz przez 10 lat.

14. M M zawierał umowy ustanowienia odrębnej własności lokali i ich sprzedaży z osobami trzecimi. W dniu 2 lipca 2007 r. (akt notarialny Rep. , sporządzony przez notariusz M Dr w W zawarł tego rodzaju umowę z A W , któremu sprzedał lokal nr o powierzchni m^2 wraz z udziałem wielkości części w użytkowaniu wieczystym oraz we współwłasności części wspólnych budynków za cenę ł.

W dniu r. (akt notarialny Rep. sporządzony przez notariusz M Dr w W) M M zawarł z A

W umowę ustanowienia odrębnej własności lokalu oraz jego zamiany, na mocy której M M przeniósł na rzecz A W własność lokalu nr o powierzchni użytkowej m^2 wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej w zamian za przeniesienie przez A W o na M Mc nieruchomości położonej w miejscowości Z o obszarze m^2, zabudowanej budynkiem letniskowym. Strony określiły wartość każdego z przedmiotów umowy na kwotę l.

W dniu 15 czerwca 2007 r. M M na mocy umowy ustanowienia odrębnej własności lokalu i jego sprzedaży (akt notarialny Rep. sporządzony przez notariusz E W w W) zbył na rzecz K W lokal nr o powierzchni użytkowej m^2 wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej wielkości za cenę l.

W dniu 10 grudnia 2007 r. M M na mocy umowy ustanowienia odrębnej własności lokalu i jego sprzedaży (akt notarialny Rep. sporządzony przez asesora notarialnego M Ł , zastępcę P Zł i C w W) zbył na rzecz K y T iej i D a lokal m o powierzchni użytkowej m^2 wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej wielkości za cenę .

W dniu 5 czerwca 2007 r. M Mc na mocy umowy ustanowienia odrębnej własności lokalu i jego sprzedaży (akt notarialny Rep. , sporządzony przez notariusza M P w W) zbył na rzecz P K lokal nr o powierzchni użytkowej m^2 wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej wielkości za cenę 00 zł.

Umową darowizny z dnia 3 marca 2009 r. (Rep. notariusz M Dr a w W) M Mc dokonał darowizny wszystkich posiadanych udziałów w prawie użytkowania wieczystego gruntu oraz w prawie własności budynku na rzecz swojej matki B Zd

B Z zawarła następnie w dniu 9 lutego 2010 r. umowę ustanowienia odrębnej własności lokalu i sprzedaży (akt notarialny Rep.), sporządzony przez notariusza M Ba ego w W e) z H i Ma m, na mocy której sprzedała mu lokal niemieszkalny nr o powierzchni m^2 wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej wielkości części za cenę zł.

W dniu 24 marca 2010 r. F i M umową sprzedaży (akt notarialny Rep nr sporządzony przez notariusz Ma ę D w W) przeniósł na rzecz swoich rodziców Kr i T małżonków M własność lokalu

niemieszkalnego o powierzchni m^2 wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej wielkości części za cenę . Następnie w dniu r. K i Te małżonkowie umową sprzedaży (akt notarialny Rep. , sporządzony przez notariusz Kr K w W przenieśli własność wymienionego lokalu wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej na rzecz K K za cenę zł.

15. W dniu 18 maja 2013 r. zmarł Kr M , co potwierdza sporządzony w dniu 25 października 2017 r. odpis skrócony aktu zgonu nr 3. W dniu 1 czerwca 2015 r. zmarła T M , co potwierdza sporządzony w dniu 25 października 2017 r. odpis skrócony aktu zgonu nr

16. W dniu 24 września 2009 r. umową ustanowienia odrębnej własności lokalu i sprzedaży (akt notarialny Rep. sporządzony przez notariusz M D w W) B Z przeniosła na rzecz E a K własność lokalu o powierzchni użytkowej m^2 wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej wynoszącym części za cenę w kwocie

W dniu 7 maja 2015 r. umową sprzedaży (akt notarialny Rep. sporządzony przez notariusz J N a w W ie) E K przeniósł na rzecz B W własność wymienionego wyżej lokalu wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej.

W dniu r. umową ustanowienia odrębnej własności lokalu oraz jego sprzedaży (akt notarialny Rep.), sporządzony przez notariusz M D w W) B Z przeniosła własność lokalu niemieszkalnego nr o powierzchni użytkowej m^2 wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej wielkości części na rzecz A i M małżonków E za cenę zł.

W dniu r. B Z a umową ustanowienia odrębnej własności lokalu oraz jego sprzedaży (akt notarialny Rep. , sporządzony przez notariusz M D w W) przeniosła na rzecz B a T y własność lokalu mieszkalnego nr o powierzchni m^2 wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej wielkości części za cenę .

W dniu 5 marca 2015 r. B T umową sprzedaży (akt notarialny Rep. , sporządzony przez notariusz K N w W) przeniósł na rzecz E K własność powyższego lokalu mieszkalnego wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej.

17. Wielkość udziałów w użytkowaniu wieczystym gruntów, sprzedanych przez M M , B Z , wyniosła ogółem 5045/10000 części. Dokonali oni wyodrębnienia i sprzedaży lokali. Ogółem zaś w budynku przy ul Nabielaka 9 znajduje się 20 wyodrębnionych lokali mieszkalnych.

18. Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy poinformował pismem z dnia 23 października 2017 r., iż M M i był zameldowany w lokalu nr w budynku przy ul. Nabielaka 9 w okresie od 22 stycznia 2007 r. do 22 kwietnia 2007 r. Powyższe wynika z rejestru mieszkańców m.st. Warszawy.

19. Po nabyciu wszystkich udziałów w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości przez M M doszło do podwyższania należności dawnych lokatorów komunalnych za zajmowane lokale. M M , a następnie B Z , wszczynali przeciwko lokatorom postępowania o zapłatę odszkodowania za bezumowne korzystanie z lokali oraz o zapłatę z tytułu należności czynszowych, a także postępowania o eksmisję. Lokatorzy wystąpili z kolei przeciwko właścicielom z powództwem o ustalenie, że podwyżka czynszu była niezasadna. Wnieśli również powództwo o przywrócenie posiadania służebności gruntowej przejścia i przejazdu na działce nr

20. Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła w pierwszej kolejności na podstawie zgromadzonych w sprawie dokumentów, tzn.: akt otrzymanych z Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy dotyczących reprywatyzacji nieruchomości przy ul. Nabielaka 9, zakończonej wydaniem decyzji z dnia r., nr , akt postępowań prowadzonych przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie (znak: , , , akt sprawy prowadzonej przez Prokuratora Regionalnego we Wrocławiu o sygn. , dotyczącej reprywatyzacji nieruchomości przy ul. Nabielaka 9 w Warszawie, uwierzytelnionych kserokopii akt postępowania Prokuratora Rejonowego ie w Warszawie o sygn. , dotyczących niedopełnienia obowiązków przez Dyrektora Biura Gospodarki Nieruchomościami Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, akt Sądu Rejonowego dla w W e o sygn.: ,

, uwierzytelnionych kopii akt Sądu Okręgowego w W o sygn. odpisu wyroku Sądu Rejonowego dla w W z dnia 21 października 2008 r. w sprawie o sygn. akt akt sprawy Ministra Spraw

Wewnętrznych i Administracji o sygn. oraz akt postępowań administracyjnych Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy o sygn. .-

Komisja ustaliła stan faktyczny sprawy również na podstawie opinii biegłej z zakresu wyceny nieruchomości A B -R ı z dnia 9 listopada 2017 r. oraz z dnia 24 listopada 2017 r. Sporządzone opinie nie budzą wątpliwości Komisji w zakresie ich wartości merytorycznej. Odpowiadają również standardom z punktu widzenia ich poprawności formalnej.

Stan faktyczny sprawy ustalono ponadto na podstawie dowodów z zeznań świadków: M ı K , M. B , E A J P i P R a także dowodu z zeznań strony – A W . Wezwany na rozprawę w charakterze strony M . M dmówił odpowiedzi na zadawane pytania.

III

Po rozpatrzeniu zebranego materialu dowodowego Komisja zważyla, co następuje:

1. **Przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej było rażąco sprzeczne z interesem społecznym – nastąpiło w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej**

1.1. Przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej przy ul. Nabielaka 9 nastąpiło w zamian za świadczenie rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej. Komisja ustaliła tę okoliczność na podstawie zebranych w sprawie dokumentów oraz przeprowadzonego dowodu z opinii biegłego specjalisty z zakresu wyceny nieruchomości A B ,-R

1.2. „Interes społeczny", do którego odwołują się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego oraz przepisy ustawy z dnia 9 marca 2017 r., jest klauzulą generalną, tzn. stanowi zwrot językowy będący częścią przepisu prawnego, służący uelastycznieniu tekstu aktu prawnego, który celowo jest niedookreślony, ma charakter oceniający oraz odsyła do kryteriów pozaprawnych. Jako kategoria aksjologiczna, interes społeczny wiąże się zatem z realizacją, w drodze stosowania prawa administracyjnego, określonych interesów ogólnych.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja jest organem administracji publicznej stojącym na straży interesu publicznego, w zakresie postępowań w przedmiocie wydania decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich. Na Komisji spoczywa w związku z tym nie tylko obowiązek przywrócenia stanu zgodnego z prawem, ale i usunięcia skutków prawnych godzących w interes społeczny. Jedną z przesłanek uchylenia decyzji reprywatyzacyjnej stanowi rażąca sprzeczność przeniesienia roszczeń do nieruchomości warszawskiej z interesem społecznym, w szczególności jeżeli nastąpiło w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej. Komisja każdorazowo ocenia zatem przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej przez pryzmat wspomnianego interesu społecznego. Oznacza to w szczególności konieczność badania kwestii ekwiwalentności świadczeń. W orzecznictwie sądowym wskazuje się, iż jeśli strony nadają zawieranej umowie cechę wzajemności, to mają swobodę w kształtowaniu wynikającego z niej zobowiązania o tyle tylko, o ile ich postanowienia nie podważają zasady ekwiwalentności świadczeń stron umowy wzajemnej (*vide* wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2003 r., II CKN 1097/00). Ustawodawca przyjął, że okolicznością przemawiającą w sposób szczególny za uznaniem, że przeniesienie roszczeń było rażąco sprzeczne z interesem społecznym, jest przeniesienie roszczeń w zamian za świadczenie rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej. Innymi słowy, stwierdzenie rażącej niewspółmierności świadczenia wzajemnego do wartości nieruchomości warszawskiej implikuje rażącą sprzeczność przeniesienia roszczeń do nieruchomości warszawskiej z interesem społecznym.

Wskazana powyżej przesłanka, wynikająca z art. 30 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., ma szczególne znaczenie w porównaniu z innymi przesłankami wymienionymi w art. 30 ust. 1. Należy bowiem zauważyć, że – w przeciwieństwie do niemal wszystkich pozostałych przesłanek – nie odwołuje się ona do postępowania reprywatyzacyjnego, a jedynie do cywilnoprawnego aspektu przeniesienia roszczeń do nieruchomości. Oznacza to, że nawet w przypadku braku nieprawidłowości związanych ściśle z postępowaniem reprywatyzacyjnym i wydaniem decyzji reprywatyzacyjnej, zachodzą podstawy do wzruszenia decyzji lub stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa, jeśli przeniesienie roszczeń godziło w interes społeczny. Ustawodawca nadał w związku z tym interesowi społecznemu priorytetowe znaczenie. Stanowi on swego rodzaju „zabezpieczenie" przed negatywnymi skutkami, które zaistniały niezależnie od postępowania reprywatyzacyjnego, jedynie z powodu przeniesienia roszczeń do nieruchomości. W konsekwencji należy stwierdzić, że przepis art. 30 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. pozwala na

eliminowanie z obrotu prawnego decyzji, które ze względu na sprzeczność z interesem społecznym nie mogą się ostać. Nawiązuje tym samym do wspomnianej już aksjologii prawa. Przesłanka wynikająca z art. 30 ust. 1 pkt 5 stanowi zarazem rozwinięcie roli Komisji, której pozycja została ogólnie nakreślona w przepisie art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. – jako organu administracji publicznej stojącego na straży interesu publicznego.

1.3. Poza zakresem właściwości Komisji pozostaje kwestia deklaratoryjnego stwierdzenia nieważności przeniesienia roszczeń do nieruchomości warszawskiej na podstawie przepisów materialnego prawa cywilnego. Sprawy te należą do właściwości sądów powszechnych, które o nieważności czynności prawnej rozstrzygają w ramach powództwa o ustalenie. Cywilnoprawne aspekty przeniesienia roszczeń do nieruchomości warszawskiej mają jednak znaczenie o tyle, o ile wiążą się z oceną przeniesienia roszczeń w kontekście interesu społecznego. Ponadto, należy wskazać, że ewentualne uchylenie decyzji reprywatyzacyjnej przez Komisję wywołuje określone skutki w sferze prawa cywilnego – w odniesieniu do istniejących stosunków cywilnoprawnych.

1.4. W ustawie z dnia 9 marca 2017 r. nie zdefiniowano pojęcia „rażącej niewspółmierności świadczenia wzajemnego". Z tego względu konieczne jest posiłkowe odwołanie do wspomnianej już cywilnoprawnej koncepcji ekwiwalentności świadczeń oraz kryteriów ustalenia dysproporcji pomiędzy świadczeniami stron, w tym dysproporcji o charakterze rażącym. W prawie cywilnym materialnym brak jest uniwersalnej definicji „rażącej niewspółmierności świadczenia wzajemnego". Odwołują się do niej przepisy różnych aktów prawnych, m.in. art. 388 § 1 k.c. oraz art. 127 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 2171, dalej: „p.u."). Z orzecznictwa wynika jednak, że oceny należy dokonać przy uwzględnieniu przeciętnych cen i stawek stosowanych w obrocie, odnoszonych do okoliczności konkretnej sprawy. Nie ma przy tym przeszkód, by dla oceny dokonywanej w ramach przepisu art. 127 ust. 1 p.u. wykorzystać mierniki przyjmowane dla wyznaczenia dysproporcji objętej art. 388 k.c. (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2010 r., I CSK 69/10). Przyjmuje się ponadto, że oznacza ona obiektywną nieekwiwalentność, oczywistą w porównaniu do wartości rynkowej świadczenia. Dysproporcja ta musi istnieć w chwili zawierania umowy (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 17 lipca 2015 r., I ACa 1958/14). Rażąca dysproporcja świadczeń wzajemnych może zostać uznana za sprzeczną z zasadami współżycia społecznego i skutkować nieważnością czynności prawnej na podstawie art. 58 § 2 k.c. (*vide* wyroki Sądu Najwyższego z dnia 2 kwietnia 2004 r., sygn. akt III CK 357/2002, niepubl. oraz III CK 417/2002, niepubl.)

1.5. W ocenie Komisji, w rozpatrywanej sprawie niewątpliwie doszło do przeniesienia roszczeń do nieruchomości warszawskiej w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej. Z umowy sprzedaży z dnia r., zawartej w formie aktu notarialnego przed notariuszem J R a wynika bowiem, że M M – późniejszy beneficjent decyzji reprywatyzacyjnej – nabył od następców prawnych pierwotnych właścicieli, tj. Z D a, M y K k i M Sz , po 1/5 z przysługujących im udziałów w prawach i roszczeniach do nieruchomości przy ul. Nabielaka 9 za cenę po 500 zł, tj. łącznie za 1.500 zł. W umowie sprzedaży wskazano, że prawa i roszczenia do nieruchomości obejmują w szczególności roszczenia o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego gruntu lub roszczenia o odszkodowanie za te nieruchomości. Udział Z D odpowiadał m^2 powierzchni gruntu oraz m^2 powierzchni budynku, udział M K – również m^2 powierzchni gruntu oraz m^2 powierzchni budynku, natomiast udział M S – m^2 powierzchni gruntu oraz m^2 powierzchni budynku. M M nabył w związku z tym za cenę 1.500 zł roszczenie odpowiadające m^2 powierzchni gruntu oraz m^2 powierzchni budynku.

1.6. Jak wskazano już powyżej, postanowieniem z dnia 14 listopada 2017 r. Komisja dopuściła dowód z opinii biegłego specjalisty z zakresu wyceny nieruchomości na okoliczność ustalenia wartości:

- udziału wynoszącego części w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej położonej w Warszawie przy ul. Nabielaka 9, stanowiącej działkę ewidencyjną numer z obrębu , oraz we współwłasności posadowionego na tym gruncie budynku, objętych księgą wieczystą nr , prowadzoną przez Sąd Rejonowy dla W X Wydział Ksiąg Wieczystych, na dzień 25 czerwca 2003 r.;
- udziału wynoszącego części w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej położonej w Warszawie przy ul. Nabielaka 9, stanowiącej działkę ewidencyjną numer z obrębu objętej księgą wieczystą nr , prowadzoną przez Sąd Rejonowy dla W Wydział Ksiąg Wieczystych, na dzień 25 czerwca 2003 r.;
- udziału wynoszącego części w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej położonej w Warszawie przy ul. Nabielaka 9, stanowiącej działkę ewidencyjną numer z obrębu , objętej księgą wieczystą nr , prowadzoną

przez Sąd Rejonowy dla w W X Wydział Ksiąg Wieczystych, na dzień 25 czerwca 2003 r.

Z opinii biegłego A B ,-R z dnia 24 listopada 2017 r., wskazującej wartość udziałów na dzień 25 czerwca 2003 r., wynika, że wartość rynkowa udziału wynoszącego części w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej położonej w Warszawie przy ul. Nabielaka 9, stanowiącej działkę o numerze ewidencyjnym oraz we współwłasności posadowionego na tym gruncie budynku wynosi zł, wartość udziału wynoszącego części w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej stanowiącej działkę ewidencyjną numer wynosi zł, natomiast wartość udziału wynoszącego części w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej stanowiącej działkę ewidencyjną numer wynosi zł.

1.7. Roszczenia do nieruchomości warszawskiej przy ul. Nabielaka 9 zostały w dniu 25 czerwca 2003 r. przeniesione w zamian za świadczenie wzajemne, które w oczywisty sposób nie było adekwatne do wartości nieruchomości warszawskiej. Naruszenie zasady ekwiwalentności świadczeń znacząco odbiegało od akceptowalnych uchybień i nie było obiektywnie usprawiedliwione. Dysproporcja pomiędzy ustaloną w umowie ceną sprzedaży a rzeczywistą wartością nieruchomości miała charakter rażący, bowiem M M nabył roszczenia do nieruchomości za ułamek ich realnej wartości. W konsekwencji przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej było rażąco sprzeczne z interesem społecznym.

2. Rażące naruszenie prawa poprzez nieustalenie prawidłowego kręgu stron postępowania

2.1. Decyzja Prezydenta m. st. Warszawy z dnia r. nr , została wydana z rażącym naruszeniem art. 7 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu, w związku z nieustaleniem prawidłowego kręgu stron postępowania.

2.2. Pojęcie prawa w zwrocie „rażące naruszenie prawa" powinno być rozumiane szeroko, obejmując swoim zakresem przepisy prawa materialnego, procesowego oraz przepisy o charakterze ustrojowym (zob. J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, 2009, s. 599). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że zakresem pojęcia „rażącego naruszenia prawa" obejmuje się nie tylko naruszenie norm prawa materialnego, ale i naruszenie norm prawa

procesowego (*vide* wyrok NSA z dnia 1 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 1258/10; wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1257/13, publ.: http://orzeczenia.nsa.gov.pl).

2.3. Wiodącą zasadą postępowania wyjaśniającego według przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (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. Odmiennie 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.). Z art. 80 k.p.a. wynika natomiast, że organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona. Zasada prawdy obiektywnej (materialnej), zawarta w art. 7 k.p.a. i rozwinięta w innych przepisach (np. art. 24-26, art. 75-86), ma zasadnicze znaczenie dla prawidłowego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, które pozwoli dokonać subsumcji faktów uznanych za udowodnione pod stosowną normę prawną, a następnie na ustalenie konsekwencji prawnych tych faktów.

2.4. Wydając decyzję reprywatyzacyjną, organ dysponował umową sprzedaży z dnia r., zawartą w formie aktu notarialnego przed notariuszem J R z której wynikało, że M M – późniejszy beneficjent decyzji reprywatyzacyjnej – nabył od następców prawnych pierwotnych właścicieli, tj. Z D a, M K i M / S po z przysługujących im udziałów w prawach i roszczeniach do nieruchomości przy ul. Nabielaka 9 za cenę po 500 zł, tj. łącznie za 1.500 zł. Jak wskazano powyżej, przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej nastąpiło w związku z tym w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości. Rażąca dysproporcja świadczenia wzajemnego powinna wzbudzić zainteresowanie Prezydenta m.st. Warszawy, bowiem może zostać uznana za sprzeczną z zasadami współżycia społecznego i skutkować nieważnością czynności prawnej na podstawie art. 58 § 2 k.c. Nieważność, o której mowa w tym przepisie, przejawia się w tym, że czynność w ogóle nie wywołuje właściwych dla danego typu czynności skutków prawnych od początku, z mocy prawa. Jak wskazał Sąd Najwyższy: „O uznaniu czynności prawnej za

sprzeczną z zasadami współżycia społecznego może świadczyć treść tej czynności, jej cel oraz przewidywane skutki. Za oceną nieważności czynności prawnej ze względu na jej sprzeczność z zasadami współżycia społecznego muszą przemawiać szczególne okoliczności. Przy dokonywaniu tej oceny trzeba mieć na uwadze jej podwójny aspekt. Z jednej strony bowiem wynik tej analizy może powodować pewną nieprzewidywalność funkcjonowania systemu prawnego, z drugiej natomiast prowadzi do rekompensującego ją, sprawiedliwego rezultatu stosowania prawa. Z konieczności zachowania równowagi między tymi elementami wynika postulat stosowania klauzuli generalnej tj. zasad współżycia społecznego w przypadkach wyjątkowych, w których ma ono mocne uzasadnienie aksjologiczne" (*vide* wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 września 2016 r., III CSK 339/15). **W rozpoznawanej sprawie analiza treści umowy sprzedaży roszczeń z dnia r. powinna skłonić Prezydenta m.st. Warszawy do wniosku, iż zachodzą poważne wątpliwości co do zgodności umowy z zasadami współżycia społecznego, a w rezultacie co do jej ważności. Ustalenie tej kwestii miało z kolei kluczowe znaczenie dla zbadania prawidłowego kręgu stron postępowania i ustalenia beneficjentów decyzji reprywatyzacyjnej.** Co więcej, urzędnicy mieli wątpliwości co do umów, na podstawie których M M nabył roszczenia do nieruchomości i zamierzali wystąpić do jednej z kancelarii prawnych o opinię prawną w tej kwestii. Skutkowało to przesunięciem terminu wydania decyzji. W związku z tym M M złożył zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej w sprawie niedopełnienia obowiązków przez dyrektora Biura Gospodarki Nieruchomościami Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, jednak postępowanie w tej sprawie zostało umorzone. Co istotne, w uzasadnieniu postanowienia wskazano, że wydając decyzję administracyjną organ jest zobowiązany do zgromadzenia całego materiału dowodowego oraz wyjaśnienia wszelkich wątpliwości (*vide* protokół przesłuchania świadka K K w aktach Prokuratora Rejonowego w W

W okolicznościach rozpoznawanej sprawy, w sytuacji istnienia poważnych wątpliwości co do ważności umowy przeniesienia roszczeń do nieruchomości, należało szczegółowo zbadać tę kwestię. Ustalenie nieważności umowy oznaczałoby, że M M nie nabył skutecznie roszczeń do nieruchomości, a w konsekwencji, że nie może być beneficjentem decyzji reprywatyzacyjnej. Pomimo istnienia powyższych wątpliwości, Prezydent m.st. Warszawy nie poczynił starań w celu ustalenia kwestii ważności umowy przeniesienia roszczeń i prawidłowego kręgu stron postępowania.

2.5. Z treści decyzji reprywatyzacyjnej wynika, że Prezydent m.st. Warszawy nie dołożył należytej staranności w celu ustalenia prawidłowego kręgu stron postępowania. Oparł się na dokumentach przedstawionych przez osoby zainteresowane. Zaniechał natomiast podjęcia czynności zmierzających do ustalenia prawidłowego kręgu osób uprawnionych do złożenia wniosku z art. 7 ust. 1 dekretu. Wydając decyzję reprywatyzacyjną, organ administracyjny dysponował prawomocnym postanowieniem Sądu Rejonowego dla i w W z dnia r. wydanym w sprawie o sygn. akt z którego wynikało, iż spadek po I A n B zmarłym w dniu 9 maja 1946 r., ostatnio zamieszkałym w W , na podstawie ustawy nabyły dzieci: J S r B , I . T . Z z domu B j i B A M z domu B – w udziałach po części spadku, z tym że żonie spadkodawcy, I B z domu C przysługiwało prawo dożywotniego użytkowania części spadku. W skład tego spadku wchodziły roszczenia do nieruchomości położonej przy ul. Nabielaka 9 w Warszawie, gdyż jak wynika ze znajdujących się w aktach sprawy dokumentów – zaświadczenia Sądu Grodzkiego w W z dnia 25 maja 1948 r. oraz zaświadczenia Zarządu Miejskiego m.st. w Warszawie z dnia 6 maja 1948 r. – I Ar B był w części współwłaścicielem tej nieruchomości.

Powyższe postanowienie spadkowe jest objęte domniemaniem wynikającym z przepisu art. 1025 § 2 Kodeksu cywilnego. Jest ono jednak domniemaniem prawnym wzruszalnym w trybie art. 679 Kodeksu postępowania cywilnego, tj. w postępowaniu o uchylenie lub zmianę postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku. Osobą zainteresowaną w złożeniu wniosku o uchylenie lub zmianę postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku jest każda osoba mająca interes w złożeniu wniosku o stwierdzenie nabycia spadku w rozumieniu art. 1025 k.c. (*vide* postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 czerwca 2000 r., IV CKN 470/00, Lex nr 52484).

Z okoliczności niniejszej sprawy, popartych odpowiednimi dowodami, wynika, że w chwili orzekania przez Prezydenta m.st. Warszawy w dniu r. istniały uzasadnione wątpliwości co do tego, czy spadek po I n A ym B nabyły osoby wymienione w treści postanowienia spadkowego. Prezydent m.st. Warszawy nie podjął jednak żadnych starań w celu zbadania ewentualnego dziedziczenia spadku po I m A B przez Skarb Państwa.

2.6. Zgodnie z art. LI ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 94) do spraw spadkowych stosuje się prawo obowiązujące w chwili śmierci spadkodawcy, o ile przepisy poniższe nie stanowią inaczej.

Ponadto, na podstawie art. LIV tej ustawy, przepisy kodeksu cywilnego o dziedziczeniu ustawowym Skarbu Państwa stosuje się, bez względu na rodzaj majątku, do wszelkich spadków otwartych przed dniem 1 stycznia 1947 r., jeżeli według przepisów obowiązujących przed tą datą spadki te były wakujące lub bezdziedziczne, chyba że postępowanie dotyczące spadku zostało już prawomocnie ukończone. Oznacza to, że jeśli spadkodawca zmarł przed dniem 1 stycznia 1947 r., należy stosować przepisy dzielnicowego kodeksu cywilnego wskazanego przepisami ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwem dla stosunków prywatnych wewnętrznych (Dz. U. z 1926 r. Nr 101, poz. 580). Stosownie do treści art. 27 ust. 1 tej ustawy dla spraw spadkowych właściwe jest prawo, któremu spadkodawca podlegał osobiście w chwili śmierci, natomiast na podstawie art. 1 wskazanej ustawy zdolność osobistą obywatela polskiego ocenia się według prawa, obowiązującego w miejscu jego zamieszkania.

W uchwale z dnia 18 listopada 1966 r. (III CZP 89/66, OSNC 1967/4/62) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że przepis art. LIV ustawy Przepisy wprowadzające kodeks cywilny ma zastosowanie do spadków wakujących, które były uregulowane w art. 811-814 Kodeksu Napoleona. Zgodnie z tym przepisem, aby doszło do dziedziczenia ustawowego Skarbu Państwa, muszą zostać spełnione trzy przesłanki: otwarcie spadku musi nastąpić przed dniem 1 stycznia 1947 r., spadek musi być spadkiem wakującym lub bezdziedzicznym, nie może dojść do prawomocnego zakończenia postępowania spadkowego. Pojęcie spadku wakującego zostało zdefiniowane w art. 811 Kodeksu Napoleona, który stanowi, że gdy po upływie terminów do sporządzenia inwentarza i do namysłu nikt się z roszczeniem do spadku nie zgłasza, gdy nie ma znanego spadkobiercy lub gdy spadkobiercy znani spadku się zrzekli, spadek poczytuje się za wakujący. Wskazany przepis należy interpretować w powiązaniu z art. 795 Kodeksu Napoleona, który przewiduje, iż spadkobiercy służą trzy miesiące do spisania inwentarza, licząc od dnia otwarcia spadku. Służy mu nadto, do namysłu względem przyjęcia lub zrzeczenia się spadku, termin czterdziestodniowy, którego bieg zaczyna się od dnia upływu trzech miesięcy, przeznaczonych na spisanie inwentarza, lub od dnia zamknięcia inwentarza, jeżeli takowy ukończony został przed upływem trzech miesięcy. Zatem w przypadku, gdy nie dokonano spisu inwentarza w powyższym terminie i spadkobierca nie przyjął lub nie zrzekł się spadku w stosownych terminach, spadek stawał się spadkiem wakującym. W tej sytuacji, na podstawie art. 812 Kodeksu Napoleona, właściwy sąd mianował kuratora na żądanie osób zainteresowanych lub na wniosek kuratora. Zakres zadań kuratora został określony w art. 813 Kodeksu Napoleona.

Zgodnie z art. 789 w zw. z art. 2262 Kodeksu Napoleona, możność przyjęcia lub zrzeczenia się spadku nieobjętego przedawnia się z upływem czasu wymaganego do najdłuższego przedawnienia praw nieruchomych, tj. w ciągu lat trzydziestu.

2.7. Z postanowienia Sądu Rejonowego dla [illegible] w W [illegible] z dnia [illegible] r. wydanego w sprawie o sygn. akt [illegible] stwierdzającego nabycie spadku po I[illegible] A[illegible] B[illegible] oraz z aktu zgonu I[illegible] A[illegible] go F[illegible] nr [illegible] znajdującego się w aktach sprawy wynika, że jego ostatnim miejscem zamieszkania była Warszawa. W związku z powyższym należy stwierdzić, że ostatnie miejsce zamieszkania spadkodawcy znajdowało się na terenie objętym obowiązywaniem Kodeksu Napoleona. Oznacza to, że do oceny praw spadkowych po I[illegible] n A[illegible] B[illegible] znajduje zastosowanie Kodeks Napoleona, obowiązujący do dnia 1 stycznia 1947 r., tj. do czasu wejścia w życie dekretu z dnia 8 października 1946 r. Prawo spadkowe (Dz. U. z 1946 r. Nr 60, poz. 328). W konsekwencji w rozpoznawanym przypadku istniało prawdopodobieństwo, że spadek po I[illegible] A[illegible] ym B[illegible] mógł nabyć Skarb Państwa. Ten istotny z punktu widzenia ustaleń niniejszej sprawy problem prawny nie został zbadany przez organ prowadzący postępowanie reprywatyzacyjne.

Należy stwierdzić, że Prezydent m.st. Warszawy nie dochował należytej staranności w ustaleniu podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem z art. 7 ust. 1 dekretu. Organ nie poddał samodzielnej i wszechstronnej analizie kwestii spadkobrania po I[illegible] A[illegible] n B[illegible]

W decyzji z dnia [illegible] Prezydent m.st. Warszawy ustalił podmiot uprawniony do złożenia wniosku dekretowego wyłącznie na podstawie ww. postanowienia Sądu Rejonowego dla [illegible] w W [illegible] z dnia [illegible] r. wydanego w sprawie o sygn. akt [illegible] Jak wskazano powyżej, w okolicznościach niniejszego przypadku wynikające ze wskazanego postanowienia domniemanie prawne mogło ulec skutecznemu wzruszeniu w trybie art. 679 k.p.c. Co więcej, legitymowanym do złożenia wniosku o zmianę tego postanowienia był Skarb Państwa – Prezydent m.st. Warszawy. Podkreślić należy, że w toku postępowania dekretowego organ powinien był ocenić treść ww. postanowienia spadkowego w świetle wszystkich okoliczności sprawy, po uprzednim zebraniu w tym względzie pełnego materiału dowodowego. Z uzasadnienia decyzji z dnia [illegible] r. wynika tymczasem, że Prezydent m.st. Warszawy ograniczył się do zacytowania treści części sentencji postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku z dnia 8 grudnia 2000 r. Nie odniósł się natomiast w ogóle do tej części postanowienia, w której stwierdzono, że żonie spadkodawcy, I[illegible] B[illegible] przysługuje

prawo dożywotniego użytkowania części spadku. Było to o tyle istotne, że I la E była jednym z wnioskodawców wnoszących o przyznanie prawa własności czasowej. Kluczowe było zatem ustalenie, czy na podstawie prawa obowiązującego w momencie otwarcia spadku należała ona do grona spadkobierców w świetle Kodeksu Napoleona i Kodeksu Cywilnego Królestwa Polskiego. Prawo spadkowe na ziemiach Królestwa Polskiego podlegało od 1808 r. regulacji Kodeksu Napoleona. Od dnia 1 stycznia 1826 r. Kodeks Cywilny Królestwa Polskiego pozostawił w mocy dotychczas obowiązujące przepisy, zmieniając jedynie zakres praw spadkowych małżonków. Regulacje te obowiązywały na ziemiach centralnych Polski także po odzyskaniu niepodległości i zostały uchylone dopiero na mocy dekretu z dnia 8 października 1946 r. – przepisy wprowadzające prawo spadkowe (Dz. U. z 1946 r. Nr 60, poz. 329). Przepis art. 232 Kodeksu Cywilnego Królestwa Polskiego nadał małżonkowi status dziedzica koniecznego (ustawowego) i stanowił, że „małżonkowi przy życiu pozostałemu należy się po współmałżonku zmarłym część spadku równa części, jaka na każde dziecko przypada, licząc pozostałego małżonka przy podziale spadku za jedno dziecko i zostawiając onemuż wybór między częściami. Część na małżonka przypadła służyć mu tylko będzie do użytkowania wieczystego". Prezydent m.st. Warszawy w ogóle nie poruszył w uzasadnieniu decyzji kwestii statusu I i B ako spadkobiercy.

2.8. W perspektywie poczynionych wyżej rozważań faktycznych i prawnych należy stwierdzić, iż Prezydent m.st. Warszawy, posiadając informacje na temat: po pierwsze, wątpliwości odnośnie do tytułu prawnego J i B , I y Z n i B , M do spadku, a po drugie prawdopodobieństwa dziedziczenia przez Skarb Państwa – powinien był niezwłocznie wystąpić o weryfikację orzeczenia o stwierdzeniu nabycia spadku po I; A m B

Powinna również budzić wątpliwość Prezydenta m.st. Warszawy okoliczność, iż za I A go B działał w dniu 26 marca 1949 r. kurator dla osoby nieobecnej, podczas gdy z postanowienia z dnia 8 grudnia 2000 r. wynika, że zmarł on 9 maja 1946 r. Okoliczność ta nie była przedmiotem rozważań organu w treści zakwestionowanej decyzji. Świadek M K przyznał, że w toku postępowania nie zwrócono uwagi na kwestię kuratora (*vide* zeznania świadka M K ;. Już z tego powodu Komisja stwierdziła, że Prezydent m.st. Warszawy naruszył w sposób rażący przepisy art. 7, art. 77 § 1, a także art. 107 § 3 k.p.a.

2.9. Wnioskiem z dnia 16 października 2017 r. Skarb Państwa-Prezydent m.st. Warszawy wystąpił do Sądu Rejonowego dla w W o zmianę postanowienia z dnia ., wydanego w sprawie o sygn. akt , o

stwierdzeniu nabycia spadku po I Ar ı E przez orzeczenie, że spadek ten nabył Skarb Państwa-Prezydent m.st. Warszawy. W ocenie Komisji, wskazana czynność Skarbu Państwa-Prezydenta m.st. Warszawy miała charakter pozorny, a złożenie wspomnianego wniosku nastąpiło zbyt późno. Było ono efektem wszczęcia postępowania w niniejszej sprawie przez Komisję. W okresie co najmniej od końca 2005 r. aż do dnia 16 października 2017 r., a więc niemal 12 lat, Prezydent m.st. Warszawy nie podjął żadnej czynności w celu właściwej ochrony mienia komunalnego, w skład którego wchodziła nieruchomość warszawska przy ul. Nabielaka 9 Wskutek tego doszło do uszczuplenia tego mienia – z rażącym naruszeniem prawa, a także z rażącym naruszeniem interesu społecznego.

2.10. Należy podkreślić, że na Prezydencie m.st. Warszawy ciążył obowiązek szczególnej staranności w zarządzie i ochronie mienia komunalnego, w skład którego wchodziła przedmiotowa nieruchomość przy ul. Nabielaka 9 Wskazuje na to treść art. 50 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.; dalej: „ustawa o samorządzie gminnym"), który stanowi, że 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 literaturze

wskazano także, 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 (T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio - actio negatoria),* Warszawa 1969, s. 77-78 [za:] J. Jagoda, *Komentarz do art. 50 ustawy o samorządzie gminnym*, SIP Lex 2016, pkt 6). 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.

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 reprywatyzacyjnej jest wyzbycie się przez gminę jej majątku (zwrot nieruchomości).

2.11. Sposób procedowania organu w niniejszej sprawie, m.in. w zakresie spadkobrania po pierwotnym współwłaścicielu nieruchomości oraz treści umowy przeniesienia roszczeń do nieruchomości, wpisywał się w szerszy kontekst procesu decyzyjnego dotyczącego reprywatyzacji w okresie od grudnia 2005 r. do połowy lipca 2006 r. W tym czasie, w związku z objęciem urzędu Prezydenta RP przez L K , obowiązki Prezydenta m.st. Warszawy powierzono dotychczasowemu Sekretarzowi Miasta – M K . Do grudnia 2005 r. przyjmowano politykę polegającą na wstrzymywaniu i dogłębnej analizie zasadności roszczeń o reprywatyzację nieruchomości warszawskich. Po zmianach personalnych liczba wydawanych decyzji reprywatyzacyjnych znacząco wzrosła. Priorytetowe znaczenie miała szybkość procedowania (*vide* zeznania świadka M K).

2.12. Według Komisji, wskazane okoliczności pozwalają na przyjęcie, że decyzja reprywatyzacyjna została wydana przez Prezydenta m.st. Warszawy z rażącym naruszeniem przepisów prawa: art. 7 w związku z art. 77 § 1 k.p.a. w związku z art. 7 ust. 1 dekretu.

3. Rażące naruszenie zasady prawdy obiektywnej przez Prezydenta m.st. Warszawy

3.1. Komisja stwierdziła, że Prezydent m.st. Warszawy rażąco naruszył prawo tj. art. 7, art. 77, art. 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 7 ust. 1 dekretu poprzez niezbadanie okoliczności istotnej dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy, tzn. spełnienia przesłanki posiadania gruntu przez dotychczasowego właściciela lub następcę prawnego dawnego właściciela w chwili złożenia wniosku dekretowego.

3.2. Jak wskazano powyżej, wiodącą zasadą postępowania wyjaśniającego jest obowiązek dochodzenia przez organ administracji publicznej do prawdy obiektywnej (materialnej), która jest powiązana z zasadą praworządności. Prezydent m.st. Warszawy był zobligowany do podjęcia wszelkich czynności niezbędnych 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.), a także do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego (art. 77 § 1 k.p.a.). Organ powinien uczynić to z własnej inicjatywy. W badanym przypadku, jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie o sygn. I Kp 3/15, sformułowanego w przepisie art. 7 ust. 1 dekretu warunku posiadania gruntu przez dotychczasowego właściciela nie można pomijać w toku ustalania kręgu uprawnionych.

3.3. Komisja stwierdziła, że Prezydent m.st. Warszawy nie poczynił ustaleń dotyczących posiadania przedmiotowej nieruchomości przez wnioskodawców w chwili złożenia przez nich wniosku dekretowego. Z akt sprawy wynika, że Prezydent m.st. Warszawy nie przeprowadził w tym zakresie stosownego postępowania dowodowego i w żaden sposób nie odniósł się do tej kwestii w treści uzasadnienia decyzji. Okoliczność tę potwierdził w swoich zeznaniach świadek M K i, który z upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy podpisał decyzję reprywatyzacyjną. Przyznał, że w sprawie nie przeprowadzono analizy przesłanki posiadania (*vide* zeznania świadka M K Podobnie jak w przypadku wspomnianej powyżej kwestii kręgu stron postępowania, zaniechanie zbadania przesłanki posiadania stanowiło skutek nadania priorytetu szybkości procedowania. Wobec powyższego należy uznać, że Prezydent m.st. Warszawy nie ustalił istotnej dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności, o której stanowi art. 7 ust. 1 dekretu. Równocześnie, poprzez pominięcie przedmiotowej kwestii, uzasadnienie decyzji reprywatyzacyjnej nie spełnia wymogów z art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a. Tym samym należało stwierdzić zaistnienie przesłanki z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.,

w związku z rażącym naruszeniem prawa przez Prezydenta m.st. Warszawy.

4. Wydanie decyzji reprywatyzacyjnej doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym

4.1. W ocenie Komisji zakwestionowana decyzja Prezydenta m.st. Warszawy doprowadziła do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym.

4.2. Przesłanką uchylenia decyzji reprywatyzacyjnej przez Komisję lub stwierdzenia wydania decyzji reprywatyzacyjnej z naruszeniem prawa jest ustalenie, że jej wydanie 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 (art. 30 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 2-3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.).

Wskazane w powyższym przepisie wyrażenia odnoszące się do: „skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym" oraz „skutków sprzecznych z celem, dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste" odwołują się do klauzul generalnych, zawierających kryteria otwarte: „interesu społecznego" oraz „celu, dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste". Klauzula generalna jest to zwrot niedookreślony, zawarty w przepisie prawnym, oznaczający pewne cechy funkcjonujące w jakiejś grupie społecznej, do których odsyła ów przepis przez nakaz uwzględniania ich przy ustalaniu stanu faktycznego podpadającego pod daną normę (*vide* Z. Radwański, M. Zieliński (w:) *System prawa prywatnego, t. I, Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2007, s. 335; R. Piszko, *Odesłania, klauzule generalne, luzy decyzyjne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2001, z. 1–2 (63), s. 228). Klauzule generalne prowadzą do uelastycznienia procesu stosowania prawa. Pozwalają łagodzić jego rygoryzm i dostosować go do pozaprawnych, społecznie akceptowanych ocen (*vide* A. Wallkamm, *Generalklauseln – Normen im Spannungsfeld von Flexibilität und Rechtsstaatswidrigkeit. Über das Verhältnis von Recht und Politik*, „Rechtstheorie" 2008, No. 4 (39), s. 507; L. Leszczyński [w:] A. Kalisz, L. Leszczyński, B. Liżewski, *Wykładania prawa. Model ogólny a perspektywa Europejskiej Konwencji praw człowieka i prawa Unii Europejskiej*, Lublin 2011, s. 61 i n.).

Istotną rolę w ustalaniu treści klauzul generalnych odgrywają reguły systemowe, gdyż kryteria wskazane w klauzulach – będące ze sobą powiązane, a nawet tworzące pewien rodzaj

quasi-systemu – pozwalają na wyodrębnienie w jego ramach tych, które pełnią funkcje szczególne dla ustalania treści innych kryteriów (rodzaj metaklauzul odsyłających). W aktualnym porządku prawnym należą do nich, przykładowo, metaklauzule zawarte we wspomnianych już powyżej przepisach: art. 2 Konstytucji RP (dla całości systemu prawa) oraz art. 7 k.p.a. (dla prawa administracyjnego *sensu largo*). Ich rola w określaniu treści innych klauzul polega na tym, że wynik wykładni treści tych ostatnich musi mieścić się w ramach wyznaczonych przez te metaklauzule. Ponadto jako klauzule zasadnicze mają one bezpośredni związek z zasadami prawa (*vide* M. van Hoecke, *Law as Communication*, Oxford 2002, s. 160 i n.; ponadto: Z. Radwański, M. Zieliński, *Uwagi „de lege ferenda" o klauzulach generalnych w prawie prywatnym*, „Przegląd Legislacyjny" 2001, nr 2, s. 16; L. Leszczyński, *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000, s. 25).

W pewnym uproszczeniu można przyjąć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych pojęcie interesu społecznego jest utożsamiane z pojęciem interesu publicznego (niekiedy nawet pojęcia te są stosowane zamiennie; *vide* wyrok NSA z dnia 15 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 1084/11; wyrok NSA z 15 września 2011 r., sygn. akt II GSK 863/10; wyrok NSA z dnia 19 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1565/11; publ.: http://orzeczenia.nsa.gov.pl). W szczególności można to zaobserwować na gruncie zasady uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (nazywanej zamiennie zasadą uwzględniania z urzędu interesu publicznego i słusznego interesu stron), która jest sformułowana w art. 7 k.p.a. i wyrażona w słowach: „(...) mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli". Przy tym w doktrynie stwierdzono w sposób jednoznaczny, że: „(...) kategoria interesu publicznego ma charakter klauzuli generalnej". Podobnie w orzecznictwie podkreślono, że pojęcie interesu społecznego jest zaliczane do grupy klauzul generalnych o dużym stopniu ogólności (*vide* W. Gromski, *Klauzule generalne*, [w:] A. Bator i inni, *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2008, s. 188; Choduń [w:] A. Choduń, A. Gomułowicz, A. Skoczylas, *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym: wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznicze*, Warszawa 2013, s. 27 i n.).

Sądy administracyjne przyjmują, że dokonując interpretacji pojęcia interesu społecznego należy mieć na względzie, iż zastosowanie pojęcia nieostrego wymaga wskazania nie tylko jego uwarunkowań zewnętrznych wynikających z chronionych wartości zawartych w całym systemie prawa, ale i jego uwarunkowań wynikających z wartości i zasad leżących u podstaw aktu normatywnego, w którym zastosowano dane pojęcie nieostre. Dopiero wtedy dokonana ocena szczegółowo ustalonych okoliczności sprawy nie nosi cech

dowolności i mieści się w ramach dopuszczalnego stosowania pojęcia nieostrego (*vide* wyrok NSA z dnia 20 listopada 1990 r., sygn. akt II SA 759/90, publ.: http:/orzeczenia.nsa.gov.pl). Podstawowe aspekty współczesnej definicji interesu publicznego (społecznego) przedstawiono w uzasadnieniu wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Bd 111/08, publ. http://orzeczenia.nsa.gov.pl). Sąd, powołując pogląd J. Borkowskiego, uznał, że: „(...) organ administracji sam ocenia tę wartość w procesie stosowania prawa i w odniesieniu do indywidualnej sprawy". Z kolei odnosząc się do prac M. Wyrzykowskiego, podniesiono, że: „(...) interes publiczny nie ma generalnego, wszechobejmującego znaczenia opisowego; jego znaczenie opisowe jest w poważnym stopniu związane z kontekstem społecznym i politycznym". Innymi słowy, należy stwierdzić, że kategoria interesu społecznego jest pojęciem dynamicznym, stopniowalnym i zmiennym w czasie. Pojęcie to należy każdorazowo rozpatrywać na tle konkretnej sprawy. Nade wszystko zaś należy – jak wspomniano powyżej – uwzględniać ogólne, pozaprawne standardy, odwołujące się zwłaszcza do wartości, na których opiera się dany system prawny. Podstawy aksjologiczne przy odmiennym traktowaniu każdego konkretnego wypadku umożliwiają zbliżone traktowanie określonych typów sytuacji – a nawet obligują do takiego zachowania – pozwalając na odstąpienie od rozstrzygnięć, które mogłyby wywołać wyraźnie negatywne oceny (*vide* Z. Ziembiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 242; W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 124-125).

4.3. W okolicznościach rozpoznawanej sprawy należy mieć na względzie, że dla właściwego zdefiniowania interesu społecznego istotne znaczenie ma fakt, iż **skutkami decyzji administracyjnej objęta jest nie tylko strona (strony) postępowania administracyjnego, ale również szereg innych podmiotów, których interesom prawo nie przyznaje rangi interesu prawnego** (*vide* B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 71.). W świetle dotychczasowego orzecznictwa sądów administracyjnych należy uznać, że w niniejszej sprawie chodzi o lokatorów zamieszkujących nieruchomość przy ul. Nabielaka 9. Obowiązek Komisji zważania przy załatwieniu niniejszej sprawy także na interesy faktyczne lokatorów stwarza znaczącą dla nich możliwość ochrony.

Na gruncie art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., naruszenie interesu społecznego musi mieć charakter rażący. Oznacza to, że naruszenie interesu społecznego musi mieć kwalifikowaną postać. Skutki rażąco sprzeczne z interesem społecznym wystąpią szczególnie wówczas, gdy będą dotyczyły istotnych wartości, których nieuwzględnienie w procesie stosowania prawa przez organ administracji publicznej (w niniejszym przypadku

przez Prezydenta m.st. Warszawy) będzie nie do pogodzenia z punktu widzenia praworządności (*vide* wyrok SN z dnia 24 czerwca 1993 r., sygn. akt III ARN 33/93). **Chodzi głównie o sytuacje, gdy decyzja organu administracyjnego narusza istotę chronionego konstytucyjnie dobra jednostki. W sytuacjach, gdy władcze działanie organu administracji publicznej wywołuje skutki nieproporcjonalne (nieadekwatne) do zamierzonego przez ustawodawcę celu, należy bez wątpienia mówić o skutkach rażąco sprzecznych z interesem społecznym.** Na tym opiera się aksjologia związana ze wspomnianym wyrażeniem, ujętym w treści art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. W orzecznictwie TK, dotyczącym ograniczania praw konstytucyjnych, przyjęto, że spośród możliwych środków działania władzy publicznej należy wybierać możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym, niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu (*vide* orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1995 Nr 1, poz. 12; orzeczenie z dnia 30 października 1996 r., K 3/96, OTK 1996 Nr 5, poz. 41).

Zgodnie z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP, władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Konstytucja pojmuje w sposób szeroki politykę władz publicznych w zakresie mieszkalnictwa oraz innych działań na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych; polityka ta obejmuje także problemy ochrony prawnej lokatorów (*vide* W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 75*, SIP Lex 2013). Wyrazem dążeń do realizacji tej polityki w zamierzeniu ustawodawcy było wydanie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. 1610 ze zm., dalej: „u.o.p.l."). Ustawa ta zastąpiła ustawę z dnia 2 lipca 1994 roku o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Zmiana ta wynikała ze zmieniającej się rzeczywistości społeczno-ekonomicznej, a także potrzeby lepszej ochrony lokatorów oraz wzmocnienia stabilności stosunku najmu.

Konstytucyjny wymóg ochrony praw lokatorów powinien być zrównoważony z inną ochroną gwarantowaną w Konstytucji, tj. z wymogiem ochrony własności, zawartym w art. 21 i 64 Konstytucji RP. Należy podkreślić, że prawo własności nie jest prawem absolutnym. Jak podkreślono w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, we współczesnych systemach prawnych – bez względu na model ustrojowy państwa lub charakter polityki prowadzonej przez państwo czy tradycje respektowania wolności i praw człowieka – dominująca część

prawa dotyczy różnego rodzaju interwencji państwa w sferę szeroko pojmowanego prawa własności (*vide* wyrok TK z dnia 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07). W związku z tym wskazano, iż: „(...) ocena wszelkich regulacji dotyczących prawa własności nie sprowadza się (...) do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane" (*vide* wyrok TK z dnia z dnia 12 stycznia 1999, sygn. akt P 2/98). Możliwość ustanawiania, z zachowaniem prawem przewidzianych wymogów, ograniczeń dotyczących treści i zakresu ochrony prawa własności wynika z akceptowanego powszechnie zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przekonania, że własność pełni także określone funkcje społeczne. Wprawdzie Konstytucja RP nie formułuje wprost – jak czyni to przykładowo ustawa zasadnicza RFN – zasady: „własność zobowiązuje", niemniej ma ona bez wątpienia podstawę w zasadzie solidaryzmu społecznego (art. 20 Konstytucji). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że: „(...) własność rodzi nie tylko uprawnienia, ale i obowiązki, zwłaszcza obowiązki legitymowane nakazami interesu publicznego (...). Prawo własności służy nie tylko ochronie autonomii i samorealizacji jednostki, ale pełni również szereg funkcji ogólnospołecznych" (*vide* wyrok TK z 5 listopada 1997 r., K 22/97, wyrok z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98; wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00).

Komisja zwraca uwagę, że reglamentacji ustawowej podlegają najemcy lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego (własność komunalna) oraz najemcy lokali nie wchodzących do tych zasobów. Zgodnie z art. 1 u.o.p.l. ustawa ta reguluje zasady i formy ochrony praw lokatorów oraz zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Ustawa przyjęła postać unormowania uniwersalnego w tym sensie, że reguluje zasady i formy ochrony wszystkich lokatorów, zarówno z zasobów mieszkaniowych gmin, innych jednostek samorządu terytorialnego, Skarbu Państwa, spółdzielni mieszkaniowych, zakładów pracy i osób fizycznych. W świetle art. 3 ust. 3 u.o.p.l., nie jest wykluczone zastosowanie innych ustaw regulujących ochronę praw lokatorów, jeśli są one korzystniejsze dla lokatora. Takie postanowienie zawarte we wskazanej ustawie oznacza przyjęcie minimalnego standardu ochrony lokatora; możliwe jest zaś stosowanie przepisu przewidującego dalej idące instrumenty ochronne. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19 października 2007 r. (sygn. akt I CNP 66/07, Lex nr 861680) wskazał, iż: „(...) ustawę z 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego stosuje się w zasadzie do wszystkich stosunków prawnych uprawniających lokatora do używania lokalu mieszkalnego, z wyjątkami wyraźnie określonymi w ustawie (art. 1a i 3).

Wyłącznie zaś do mieszkaniowego zasobu gminy stosuje się tylko te przepisy ustawy, z których wyraźnie to wynika (art. 4, 8 i 20-25 oraz dotyczące publicznego zasobu mieszkaniowego art. 6f, 7 i 14 ust. 7)". Z kolei w postanowieniu z dnia 21 grudnia 2006 r. (sygn. akt III CZ 90/06, Lex nr 610091) Sąd Najwyższy zauważył, że „(...) uprawnienie do mieszkania, ze względu na swe funkcje, wiąże się z prawami osobistymi, tj. godnością człowieka, ponieważ radykalną alternatywę posiadania mieszkania stanowi bezdomność. W określonych wypadkach osobisty charakter uprawnienia może mieć dominujące znaczenie, np. w razie rozstrzygania o prawie do lokalu socjalnego. W każdym jednak wypadku prawo do mieszkania ma również walor ekonomiczny, gdy jako dobro zbywalne, a przynajmniej ekwiwalentne może być nabyte za pieniądze. Dlatego prawne postacie władania lokalem mieszkalnym podlegające ochronie, związane z innymi prawami rzeczowymi lub obligacyjnymi (najem) uznawane są za prawa majątkowe".

Zgodnie z art. 19 u.o.p.l. do ochrony praw lokatora do używania lokalu stosuje się odpowiednio przepisy o ochronie własności. Z powyższego wynika zatem, że najemcy przysługuje taka sama ochrona prawna do używania lokalu jak właścicielowi lokalu. Ochrona taka obejmuje zarówno najemców lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, jak i najemców lokali nie należących do tej kategorii. Do chwili ustania stosunku najmu najemca ma wyłączne uprawnienie do korzystania z rzeczy, z wyłączeniem nawet samego wynajmującego. Nie może on na przykład wejść do lokalu i nakazać najemcy jego natychmiastowe opuszczenie. Nie mogą tego zrobić także osoby trzecie, nie mające żadnych praw do lokalu. Najemca jest chroniony przez prawo tak jak właściciel i ma prawo korzystać z rzeczy w sposób wyłączny i niezakłócony. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 19 lutego 2002 r. (sygn. akt: IV CKN 769/00) i z dnia 28 listopada 1975r., (sygn. akt III CRN 224/75): „(...) najemcy przysługuje ochrona wypływająca z odpowiedniego zastosowania środków właściwych dla ochrony prawa własności właściciela rzeczy. Jedyną przesłanką skuteczności tej ochrony jest istnienie uprawnienia do używania lokalu, które jest skuteczne w stosunku do osób trzecich, jak i w stosunku do samego wynajmującego".

4.4. Zdaniem Komisji **sytuacja lokatorów kamienicy przy ul. Nabielaka 9 w Warszawie** w następstwie wydania decyzji reprywatyzacyjnej Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r. **radykalnie pogorszyła się w wielu aspektach faktycznych i prawnych.**

Już pod koniec kwietnia 2006 r. lokatorzy otrzymali od M Mc pismo, w którym poinformowano ich, że umowy najmu „są nieważne" i będą musieli się

wyprowadzić. Wskazano ponadto, że będą zobowiązani do uiszczania odszkodowania za bezumowne zajmowanie lokalu. Było to sprzeczne z informacjami uzyskanymi wcześniej od władz Miasta Stołecznego Warszawy, w których zapewniano ich o kontynuacji umów najmu. Jednocześnie, lokatorzy nie mogli uzyskać dokumentów potwierdzających prawa M M do nieruchomości, ponieważ informowano ich, że nie są podmiotami poszczególnych stosunków prawnych. Opisując sytuację rodziny B w tamtym czasie, świadek M B wskazała, że wspomniana sytuacja była bardzo trudna dla jej rodziców (*vide* zeznania świadka M B). W jej ocenie informacyjny chaos i uczucie niepewności były jedynie zapowiedzią wydarzeń, które skutkowały opuszczeniem kamienicy przez wszystkich dawnych lokatorów komunalnych. Mieszkańcy lokali, jeszcze przed reprywatyzacją żyjący zwykle skromnie, zostali po nabyciu praw do nieruchomości przez M M i B Z , pozbawieni poczucia bezpieczeństwa i spokoju.

4.5. Po pierwsze, należności z tytułu zajmowania lokali mieszkalnych uległy wielokrotnemu podwyższeniu. Mieszkańcy lokali należących przed wydaniem decyzji reprywatyzacyjnej do Miasta Stołecznego Warszawy, będący osobami skromnie sytuowanymi, w tym rodziny z małoletnimi dziećmi i osobami niepełnosprawnymi, znalazły się w bardzo trudnej sytuacji finansowej, której nie były w stanie sprostać. Przykładowo, czynsz najmu lokalu zajmowanego przez J Br wzrósł począwszy od października 2008 r. z kwoty zł do kwoty zł, a więc dziesięciokrotnie. Całkowita wysokość należności za lokal, uwzględniając zaliczki na wodę i odprowadzanie ścieków, wywóz nieczystości i centralne ogrzewanie, wyniosła zł. Lokatorka, której miesięczny dochód wynosił zł, nie mogąc podołać takiemu obciążeniu, płaciła czynsz w dotychczasowej wysokości (*vide* akta sprawy Sądu Rejonowego dla w W o sygn. . Opłaty za lokal nr o powierzchni m^2, w którym zamieszkiwali: okresowo pozostająca bez pracy A G A G , dwoje ich małoletnich dzieci i ojciec A – rencista posiadający orzeczenie o stopniu niepełnosprawności, korzystający ze wsparcia z pomocy społecznej – wzrosły z kwoty zł do kwoty zł miesięcznie (*vide* akta Sądu Rejonowego dla va w W o sygn. . Opłaty czteroosobowej rodziny T uwzględniając zaliczki, zwiększyły się do kwoty zł miesięcznie (*vide* akta Sądu Rejonowego dla w W o sygn. . Lokatorzy próbowali bronić się przed podwyżkami wytaczając powództwo o ustalenie, że podwyżka czynszu była niezasadna (*vide* akta Sądu Rejonowego dla w Warszawie o sygn. oraz).

Drastyczne podwyższenie opłat za zajmowane lokale doprowadziło w krótkim czasie do narastania zaległości finansowych, a to z kolei skutkowało wszczynanymi przez M M , a następnie przez B Z , postępowaniami o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z lokalu lub z tytułu umowy najmu. Wysokość zaległych należności z tytułu umowy najmu, zasądzonych od J B i jej córki M na rzecz B Z wyrokiem Sądu Rejonowego dla V w z dnia r., wydanym w sprawie o sygn. akt sięgnęła kwoty 15.327,06 zł wraz z odsetkami ustawowymi (*vide* akta Sądu Rejonowego dla w sygn. Pozwem złożonym w dniu 3 października 2012 r., już po śmierci J B B Z wystąpiła ponadto przeciwko M B o odszkodowanie za bezumowne korzystanie z lokalu, jednak powództwo zostało oddalone (*vide* akta Sądu Rejonowego dla w o sygn. W związku z zasądzonymi kwotami M B wpłaciła na rzecz B Z prawie zł (*vide* zeznania świadka M B).

Postępowaniom o zapłatę towarzyszyły wytaczane przez M M i B Z powództwa o eksmisję. Wyroki eksmisyjne zostały wydane przeciwko rodzinie T , rodzinie G i S Ś a także przeciwko J B , jej córce M Br oraz jej wnukowi M Mi (*vide* wyroki Sądu Rejonowego dla V a w w sprawach o sygn. akt W przypadku J B j eksmisję orzeczono bez prawa do lokalu socjalnego. Nie doszło do niej, ponieważ J B zmarła w toku postępowania.

W ocenie Komisji, nabywając prawa do nieruchomości, M M ział świadomość, że osoby zamieszkujące w lokalach należących wcześniej do Miasta Stołecznego Warszawy nie sprostają znacząco zwiększonym zobowiązaniom finansowym wynikającym z zajmowania tych lokali. Jego celem była sprzedaż lokali po ich uprzednim wyodrębnieniu jako samodzielnych nieruchomości. W krótkim czasie mógł bowiem osiągnąć dochody nieporównywalnie większe od kwot, jakie byli w stanie płacić lokatorzy. W bezwzględny sposób zmierzał w związku z tym do usunięcia lokatorów z kamienicy przy ul. Nabielaka posługując się m.in. wskazanymi wyżej instrumentami prawnymi. O intencji M M świadczy złożona lokatorom w toku postępowania eksmisyjnego oferta umorzenia zaległości w opłatach i cofnięcia pozwu o eksmisję w zamian za opuszczenie lokalu w terminie 2 miesięcy (*vide* akta spraw Sądu Rejonowego dla V y- w o sygn. Alternatywą była kontynuacja postępowań,

perspektywa wyroku eksmisyjnego, przymusowego opuszczenia i opróżnienia lokalu mieszkalnego oraz uregulowania zaległości wraz z odsetkami i kosztami procesu. Lokatorzy nie mogli przystać na to ultimatum wobec braku innej możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Sytuację lokatorów dobrze obrazuje przykład rodziny G
którzy, choć uzyskiwali niewielkie dochody niepozwalające im na opłacenie istotnie podwyższonych należności za zajmowane mieszkanie – według relacji M
M), znajdujące się w „fatalnym stanie" i nienadające się do zamieszkiwania przez rodzinę (*vide* protokół rozprawy z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla a w W od sygn.) – to jednocześnie nie mieli innego lokalu, w którym mogliby zamieszkać. Kwintesencję obaw i trosk mieszkańców lokali, którzy stanęli przed wizją utraty jednej z podstaw ludzkiej egzystencji, stanowi oświadczenie pozwanego w sprawie o eksmisję S Ś „(...) chodzi o to, żebyśmy mieli gdzie mieszkać." W podobnych słowach opisała to świadek M B wyjaśniając, że jej matka walczyła o to, by nie być osobą bezdomną (*vide* zeznania świadka M B j).

4.6. Podwyższanie należności za lokale oraz wszczynanie postępowań sądowych nie stanowiły jedynych sposobów działania przy wykorzystaniu mechanizmów prawnych, skierowanych przez M M przeciwko osobom zamieszkującym w lokalach przy ul. Nabielaka 9. Należało do nich również zameldowanie w lokalach osób, które nigdy w nich nie zamieszkiwały. W dniu r. w lokalu nr , zajmowanym przez rodzinę T został zameldowany H M Druk meldunkowy, potwierdzający pobyt czasowy H M , w lokalu nr wypełnił M M Czynność materialno-techniczna zameldowania została uchylona dopiero na skutek interwencji B T W mieszkaniu rodziny B w tym samym dniu został zameldowany M M Również w tym przypadku do uchylenia czynności zameldowania doszło na wniosek lokatorów – J i K B (*vide* pismo Prezydenta m.st. z dnia 23 października 2017 r., akta postępowań administracyjnych Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy o sygn. oraz -

4.7. Wobec lokatorów kamienicy stosowano wreszcie różnorodne i wyszukane formy przemocy i nacisku, które diametralnie zmieniły ich dotychczasowe życie i pozbawiły poczucia bezpieczeństwa. Lokatorzy żyli w ciągłym stresie, nie tylko obawiając się utraty mieszkania i bezdomności oraz obserwując swoje narastające zadłużenie wobec nowego właściciela, ale także nie mogąc normalnie funkcjonować w miejscu, które stanowiło ich

dom. Uporczywie utrudniano lub wręcz uniemożliwiano im korzystanie z lokali znajdujących się w kamienicy. Decyzja reprywatyzacyjna Prezydenta m.st. Warszawy z dnia miała dla lokatorów budynku przy ul. Nabielaka 9 niemal natychmiastowe skutki, co dobrze obrazuje sytuacja rodziny B Jeszcze przed zawarciem umowy o oddanie beneficjentom decyzji gruntu w użytkowanie wieczyste, w kwietniu 2006 r., w mieszkaniu rodziny B pojawił się M M w towarzystwie kilku osób. Poinformował, że jest właścicielem mieszkania, ale nie okazał żadnych dokumentów potwierdzających prawo własności. Osoby te czuły się w mieszkaniu bardzo swobodnie, według relacji M B „jak u siebie"; opowiadały, jak rzekomo niegdyś wyglądało mieszkanie (*vide* zeznania świadka M B).

Wkrótce po przejęciu kamienicy przez M M zaniechano wywożenia śmieci z terenu nieruchomości (*vide* pismo Komendanta Straży Miejskiej m.st. Warszawy z dnia 30 października 2017 r.). Począwszy od sierpnia 2006 r. uniemożliwiano lokatorom korzystanie z części wspólnych budynku. Na drzwiach użytkowanej dotychczas przez wszystkich mieszkańców pralni założono kłódkę, wystawiając uprzednio pralkę automatyczną należącą do K i J B Doszło do tego pomimo, że mieszkańcy spisywali stan liczników i uiszczali opłaty za korzystanie z pralni (*vide* zeznania świadka M B). Na klatce schodowej pojawiło się też ogłoszenie informujące o zamiarze usunięcia ze strychu przedmiotów, które nie są własnością właścicieli lokali wyodrębnionych (*vide* http://www.lokatorzy.pl/sprawy/warszawa-nabielaka-9). Do działań M M podjętych po przejęciu nieruchomości należało również usunięcie ogrodzenia, zamknięcie przejścia na podwórko, na którym znajdowała się altanka na śmieci, a także uniemożliwianie przeprowadzenia remontów (*vide* zeznania świadka M B). Ponadto, w dniu 29 grudnia 2008 r., M M samowolnie usunął z działki nr znajdujący się na niej chodnik i wzniósł dwa drewniane płoty połączone dachem z desek, co uniemożliwiło mieszkańcom swobodne przechodzenie w tym miejscu z nieruchomości oznaczonej jako działka nr do budynku posadowionego na nieruchomości oznaczonej jako działka nr Utrudnił w ten sposób uprawnionym wykonywanie służebności przechodu i przejazdu. Mieszkańcom zakomunikował, że: „(...) jest to jego działka, może postawić na niej co chce, a jeśli będzie miał ochotę, to postawi «dodatkowe budki z handlarzami mięsem»". Mieszkańcy mieli problem z dostaniem się do budynku, w którym znajdowały się ich mieszkania. W miejscu, w którym do niedawna znajdował się chodnik, powstała niecka, w której zbierała się woda sięgająca do kostki i wystawały korzenie. Po pewnym czasie któryś z mieszkańców położył drewniane palety, które były jednak bardzo niestabilne. Nie było

możliwości, by minęły się na nich dwie osoby. Trudności z dostaniem się do budynku dotyczyły zwłaszcza osób z wózkami dziecięcymi oraz jednej z lokatorek w podeszłym wieku, która poruszała się o kulach (*vide* akta Sądu Rejonowego dla a w W o sygn. , zeznania świadka M i B

Działania M M i H M) były ukierunkowane nie tylko przeciwko ogółowi najemców dawnych lokali komunalnych – również tym, którzy zamieszkiwali w kamienicy od lat powojennych – ale i przeciwko poszczególnym lokatorom. Doszło do naruszania miru domowego oraz zastraszania poprzez próby siłowego wtargnięcia do lokali – nawet przy zastosowaniu tak drastycznych metod jak cięcie sztab antywłamaniowych szlifierką kątową, co miało miejsce w dniu 22 stycznia 2007 r. w mieszkaniu rodziny B . W związku ze zgłoszeniem włamania do mieszkania i rozwiercaniem zamka, interweniowali funkcjonariusze Policji (*vide* wykaz interwencji funkcjonariuszy Komendy Rejonowej Policji W zeznania świadka M B j, zeznania świadka E A . Państwo B aczęli odtąd parkować w innym miejscu swój samochód, obawiając się włamania do pojazdu. Opisane zdarzenie z udziałem M M) i H t M silnie odbiło się na zdrowiu ciężko chorego K. B , który zmarł w grudniu 2007 r. Obawiając się kolejnych włamań do mieszkania, J B zawiozła wówczas nieliczne rodzinne pamiątki w postaci biżuterii do mieszkania swojej córki (*vide* zeznania świadka M B). Naruszanie miru domowego nie stanowiło jedynego sposobu wywierania presji na rodzinę B , zmierzającego do zmuszenia ich do opuszczenia mieszkania. J B otrzymała też pismo, w którym została wezwana do opróżnienia piwnicy. Wezwano ją także do uiszczania opłat za korzystanie z półtorametrowego odcinka gruntu pomiędzy chodnikiem a wejściem do klatki schodowej. Za możliwość wejścia do budynku miała płacić 500 zł miesięcznie. Musiała też uczestniczyć w licznych postępowaniach sądowych – według relacji jej córki zdarzało się, że miała wyznaczonych osiem terminów rozpraw w ciągu miesiąca. Wielokrotnie zwracała się o pomoc do władz miasta, ale jej nie otrzymała. Wszystkie te doświadczenia sprawiły, że J B przestała czuć się bezpiecznie w swoim własnym domu. Jej czas wypełniało analizowanie przepisów oraz sporządzanie pism do sądów, organów i różnego rodzaju instytucji (*vide* zeznania świadka M B ej, zeznania świadka E A) Przemocy doświadczyła także rodzina T Różnorodne formy zastraszania i naruszania miru domowego spowodowały pogorszenie stanu zdrowia ich chorych małoletnich dzieci oraz wywołały u nich stany lękowe (*vide* akta Sądu Rejonowego dla w W o sygn.). Paradoksalnie, choć to mieszkańcy budynku

doświadczali przemocy, zdecydowana większość interwencji funkcjonariuszy Policji, zarejestrowanych w okresie od 2006 r., miała miejsce na wniosek H i M działającego w imieniu M M (*vide* wykaz interwencji funkcjonariuszy Komendy Rejonowej Policji). M M . próbował również skłonić lokatorów do opuszczenia kamienicy oferując im w zamian pieniądze. J B obiecywał 80.000 zł, a jednej z jej sąsiadek 50.000 zł. W rzeczywistości jedynie ich zwodził, bowiem nie chciał sfinalizować transakcji (*vide* zeznania świadka M 3).

4.8. Podwyższanie opłat za mieszkanie, postępowania sądowe o zapłatę i eksmisję, presja narastającego zadłużenia, perspektywa egzekucji komorniczych, zastraszanie i nękanie lokatorów, skutkowały opuszczeniem kamienicy przez niemal wszystkich dawnych najemców komunalnych. Najdłużej, do swojej śmierci w marcu 2011 r., pozostała w nim J i B – współzałożycielka i aktywna działaczka Warszawskiego Stowarzyszenia Lokatorów zarejestrowanego w 2007 r., zrzeszającego lokatorów zamieszkujących w kamienicach objętych działaniem dekretu i zagrożonych eksmisją. Jej spalone zwłoki znaleziono w i okoliczności jej śmierci do dziś pozostają niewyjaśnione. Odniosła się do nich w swoich zeznaniach jej córka, stwierdzając: „(...) komuś musiała moja mama podpaść (...) dlatego, że człowiek tak nie ginie" (*vide* zeznania świadka M i B j).

W ocenie Komisji, opisane powyżej działania uporczywie oraz istotnie utrudniały, a wręcz uniemożliwiały lokatorom korzystanie z lokali w nieruchomości. Stanowiły zarazem stosowaną przez lata przemoc, o której mowa w przepisie art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., zmierzającą do zmuszenia lokatorów do opuszczenia budynku. Dzięki temu właściciele, tj. M : M a później B Z , mogli następnie zawierać umowy ustanowienia odrębnej własności lokali i sprzedawać je, uzyskując w krótkim czasie wysokie dochody, których nie byliby w stanie zgromadzić z tytułu zobowiązań skromnie sytuowanych lokatorów kamienicy. Komisja podziela stanowisko Społecznej Rady wyrażone w opinii nr 10, iż działania M Mo , nie służyły realizacji jego praw, lecz miały na celu wywołanie strachu wśród lokatorów i nakłonienie ich w ten sposób do opuszczenia lokali.

4.9. Jak wyżej wskazano, **również sytuacja prawna najemców lokali uległa bez wątpienia istotnemu pogorszeniu**. Zostali oni faktycznie pozbawieni statusu najemców lokali komunalnych i przysługujących im z tego tytułu uprawnień oraz szczególnej ochrony. Istota stosunku najmu lokalu należącego do gminnego zasobu mieszkaniowego polega na zwiększonej ochronie sytuacji prawnej najemcy w porównaniu do zwyczajnej strony umowy najmu.

Zgodnie z art. 659 § 1 k.c., przez umowę najmu wynajmujący zobowiązuje się oddać najemcy rzecz do używania przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a najemca zobowiązuje się płacić wynajmującemu umówiony czynsz. Aktualne stawki czynszu dla lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy zostały ustalone uchwałą nr XLVIII/1303/2012 Rady m.st. Warszawy z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Stołecznego Warszawy na lata 2013-2017 (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2013 r. poz. 5). Na podstawie tej uchwały zostało wydane przez Prezydenta m.st. Warszawy zarządzenie nr 5615/2014 z dnia 21 lutego 2014 r. w sprawie ustalenia stawek czynszu za 1 m^2 powierzchni użytkowej w lokalach mieszkalnych. W § 1 tego zarządzenia ustalono stawkę bazową czynszu – 7,39 zł za najem 1 m^2 powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych, których właścicielem jest Miasto Stołeczne Warszawa. Przed przyjęciem aktualnie obowiązującej uchwały Rady m.st. Warszawy, obowiązywała uchwała nr XLI/1272/2008 z dnia 2 października 2008 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta stołecznego Warszawy na lata 2008-2012 (Dz. U. Woj. Maz. z 2008 r. Nr 188, poz. 6785 ze zm.). Dodatkowo, zgodnie z art. 7 ust. 2 w zw. z ust. 1 u.o.p.l., w lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia odpowiednio uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zarządzenia wojewody lub uchwały organu wykonawczego państwowej osoby prawnej, stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach.

Wydanie decyzji reprywatyzacyjnej spowodowało utratę przez dotychczasowych najemców lokali komunalnych prawa pierwszeństwa określonego w art. 34 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 2147.; dalej: „u.g.n."). W przypadku zbywania nieruchomości osobom fizycznym i prawnym pierwszeństwo w ich nabyciu przysługuje między innymi najemcom lokali mieszkalnych. Prawo pierwszeństwa w nabyciu powoduje eliminację innych podmiotów ubiegających się o tę samą nieruchomość (por. uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 23 lipca 1992 r., III CZP 62/92, OSNCP 1992, nr 12, poz. 214).

W ocenie Komisji, mając na względzie możliwość pogorszenia sytuacji prawnej lokatorów w wyniku wydania decyzji reprywatyzacyjnej, Miasto Stołeczne Warszawa powinno podjąć działania i środki w celu zabezpieczenia sytuacji prawnej lokatorów. Lokatorzy zostali pozbawieni ochrony przysługującej im na podstawie przepisów prawa miejscowego w zakresie stawek czynszu, możliwości obniżki czynszu z uwagi na trudną

sytuację materialną, możliwości korzystania z prawa pierwszeństwa oraz ewentualnych bonifikat z tytułu wykorzystania prawa pierwszeństwa. **Wydając decyzję reprywatyzacyjną gmina podjęła ryzyko powstania w przyszłości roszczeń odszkodowawczych ze strony lokatorów wynikających zarówno z deliktu, jak i z umów najmu lokali komunalnych.**

4.10. Na problem lokatorów mieszkań komunalnych zwróciła uwagę także Społeczna Rada, wskazując w swojej opinii nr 10 z dnia 15 listopada 2017 r., że w wyniku wydania decyzji reprywatyzacyjnej dotyczącej nieruchomości przy ul. Nabielaka 9 nastąpiło:

- bezprawne wyzucie przez Miasto Stołeczne Warszawa, reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy, wszystkich najemców lokali komunalnych z możliwości korzystania z przysługującego im prawa najmu lokalu komunalnego;
- uchylenie się przez m.st. W od jego obowiązków jako wynajmującego;
- uchylenie się przez S P i M S W od odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia w umowach najmu, że jest właścicielem lokali oddawanych w najem, a także w umowach sprzedaży lokali – w odniesieniu do sprzedawanych lokali.

Podzielając stanowisko Społecznej Rady, wyrażone w ww. opinii dotyczącej niniejszej sprawy, Komisja zwraca uwagę, że Sąd Najwyższy uznał wartość majątkową umowy najmu komunalnego w uchwale z dnia 24 maja 2002 r. sygn. akt III CZP 28/02: „(...) Wartość prawa najmu lokalu komunalnego, objętego podziałem majątku wspólnego, stanowi różnica między czynszem wolnym a czynszem regulowanym, z uwzględnieniem – w konkretnych okolicznościach sprawy - okresu prawdopodobnego trwania stosunku najmu". Z kolei w uzasadnieniu tej uchwały podniesiono, że: „(...) wartość prawa najmu jest określana przez wartość, jaką dla najemcy przedstawia możliwość korzystania z przedmiotu najmu, a więc że prawo najmu lokalu jest warte tyle, ile dla najemcy warta jest możliwość korzystania z tego lokalu, z uwzględnieniem ograniczeń wynikających zarówno z treści samego stosunku najmu, jak i ze zdarzeń prawnych kreujących ten stosunek prawny. Ponieważ prawo najmu lokalu komunalnego nie jest przeznaczone do obrotu, przy ustalaniu wartości tego prawa nie może być pomocna jego wartość rynkowa, lecz konieczne staje się odwołanie do przeciętnego czynszu rynkowego, który musiałby zapłacić zainteresowany korzystaniem z takiego lokalu mieszkalnego. Czynsz taki, stanowiący ekwiwalent możliwości korzystania z przedmiotu najmu, jest jedynym słusznym miernikiem wartości prawa przysługującego najemcy mieszkalnego lokalu komunalnego. Realną wartość prawa najmu wyraża więc wysokość czynszu rynkowego, będącego ekwiwalentem możliwości korzystania z lokalu". Takie stanowisko, Sąd Najwyższy potwierdził w uchwale z dnia 9 maja 2008 r. (sygn. III CZP

33/08). Orzeczenie to wyznacza także względnie spójną linię orzeczniczą sądów powszechnych. Metoda wyceny wartości prawa najmu jest zatem taka, że ustalamy przez biegłego wysokość czynszu w wypadku wolnorynkowego najmu danego mieszkania, odejmujemy od tego czynsz żądany przez gminę, a różnicę mnożymy przez przewidywany czas dalszego trwania najmu. Pod tym ostatnim pojęciem, skoro umowa jest zawierana na czas nieoznaczony, w zasadzie należałoby rozumieć średni okres przewidywanego dalszego życia osoby otrzymującej prawo najmu, ustalany za pomocą oficjalnej tabeli stosowanej przez ZUS, wszelkie inne okoliczności skutkujące zakończeniem umowy najmu są bowiem niemożliwe do przewidzenia, nie można więc zakładać, że nastąpią.

Uznając własność jako prawo podlegające ochronie za podstawową i konstytucyjną zasadę prawa, ale także jako kategorię szerszą pojęciowo niż własność w rozumieniu cywilnoprawnym – w ocenie Komisji – **reprywatyzacja nie może stać w kolizji z koniecznością ochrony podstawowych praw i wolności obywatelskich**, zwłaszcza że, zgodnie z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Ewentualna kolizja wskazanych praw podmiotowych powinna być rozstrzygana z uwzględnieniem nie tylko indywidualnego interesu beneficjentów decyzji reprywatyzacyjnych, ale przede wszystkim z koniecznością ochrony interesu jednostki i interesu społecznego. Tylko właściwa równowaga pomiędzy wymienionymi zasadami pozwoli na realizację zasady demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP).

4.11. Niezależnie od powyższego, wydanie decyzji reprywatyzacyjnej doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym w związku z wydaniem decyzji reprywatyzacyjnej również w innym aspekcie. Za zgodną z interesem społecznym trudno uznać sytuację, w której budynek niemal doszczętnie zniszczony, odbudowany po II wojnie światowej ze środków publicznych i przez dekady w znacznej mierze z tych środków utrzymywany, usytuowany w prestiżowej części miasta, został przejęty przez nowego właściciela, nie będącego nigdy pokrzywdzonym wskutek uchwalenia dekretu, zaś osoby, których bliscy odbudowywali kamienicę i przez lata w niej mieszkali, stanęły przed perspektywą tzw. eksmisji „na bruk". W takiej sytuacji znalazła się J. B. , która wprowadziła się wraz z rodzicami do mieszkania przy ul. Nabielaka 9 w latach 50., jako kilkuletnie dziecko. Jej ojciec pracował przy odbudowie kamienicy i otrzymał znajdujące się w niej mieszkanie na podstawie nakazu kwaterunkowego. J. B. spędziła w nim

swoje dzieciństwo i całe dorosłe życie. W r. podpisała umowę najmu jej matka, a od r. najemcami byli J B i jej mąż K (*vide* akta Sądu Rejonowego o sygn. , umowa najmu lokalu mieszkalnego z dnia r. w aktach Prezydenta m.st. Warszawy o sygn. zeznania świadka M P). K B wraz z sąsiadami co roku remontował dach budynku i dokonywał innych napraw, przeznaczając na ten cel własne środki finansowe. Państwo B we własnym zakresie wymienili w mieszkaniu m.in. urządzenia sanitarne. J B w przejętym po rodzicach lokalu mieszkała aż do swojej śmierci w r. Wcześniej, na skutek pozwu złożonego przez B Z , orzeczono jednak wobec niej eksmisję bez prawa do lokalu socjalnego. J B była wówczas wdową, miała lata i problemy ze słuchem. Jej miesięczne dochody wynosiły około) zł (*vide* akta sprawy Sądu Rejonowego - M w W o sygn.).

Po śmierci J B lokal został przeznaczony do sprzedaży. Ofertę sprzedaży mieszkania w „przedwojennej kamienicy w stylu art deco", po generalnym remoncie i wymianie elewacji, ulokowanej w prestiżowej części miasta w pobliżu zespołu pałacowo-ogrodowego Łazienki Królewskie, przedstawiano jako „unikalną okazję". Za mieszkanie o powierzchni niemal 80 m^2 domagano się 960.000 zł, tj. 12.000 zł za m^2 (*vide* oferta sprzedaży mieszkania z listopada 2014 r.; W. Raczkowski, *Unikalna okazja*, „Przegląd", 29 grudnia 2014 r., publ: https://www.tygodnikprzeglad.pl/unikalna-okazja/).

Zdaniem Komisji, również w tym aspekcie decyzja reprywatyzacyjna Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r. doprowadziła do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym, o których mowa w przepisie art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Co istotne, w toku postępowania reprywatyzacyjnego, Prezydent m.st. Warszawy nie badał kwestii odbudowy kamienicy przy ul. Nabielaka 9 (*vide* zeznania świadka M K).

4.12. Skutki rażąco sprzeczne z interesem społecznym dotknęły także samo M S W . Po wydaniu decyzji reprywatyzacyjnej i tuż po nabyciu wszystkich udziałów w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości – dokładnie 7 dni po zawarciu ostatniej z umów, tj. w dniu r. – M M wezwał M S W do zapłaty kwoty 1.481.524,80 zł z tytułu utraconych korzyści za 10 lat wstecz za użytkowanie budynku w Warszawie przy ul. Nabielaka 9, choć ostatecznie nie zdecydował się na dochodzenie tej kwoty na drodze sądowej. Uzyskał natomiast odszkodowanie w wysokości zł za bezumowne korzystanie z garaży położonych przy

ul. D (*vide* pismo Prezesa Sądu Okręgowego z dnia r.). Ponadto, przed Sądem Apelacyjnym w toczy się postępowanie z powództwa M M i H M przeciwko M S W o odszkodowanie za bezumowne korzystanie z nieruchomości przy ul. F . Powodowie zaskarżyli wyrok Sądu Okręgowego w w zakresie oddalającym ich powództwo. M M domaga się kwoty zł, natomiast H M żąda kwoty zł (*vide* pismo Prezesa Sądu Apelacyjnego ie z dnia r.).

W wyroku z dnia r. w sprawie o sygn. akt z powództwa M M przeciwko M S W o zapłatę (dotyczącej innej nieruchomości warszawskiej) Sąd Najwyższy stwierdził, że: „(...) roszczenia uzupełniające, w tym wynagrodzenie za korzystanie przez M S W bez tytułu prawnego z budynków objętych dekretem warszawskim, następnie odzyskanych przez przedwojennych właścicieli lub ich spadkobierców dzięki zmienionym realiom ustrojowym, społecznym i gospodarczym, mają służyć naprawieniu krzywd dziejowych poniesionych przez te osoby. Nie jest więc obojętne, kto z tych roszczeń korzysta, a także komu i na jakich zasadach przypadają ostatecznie należności z tego tytułu, obciążające fundusze publiczne." Uchylając powyższym orzeczeniem wyrok Sądu Apelacyjnego i przekazując sprawę do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia, Sąd Najwyższy podkreślił, że konieczne jest ponowne rozważenie, czy **„(...) osoba, która nie tylko nigdy nie została pokrzywdzona działaniem dekretu warszawskiego, ale która roszczenie o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z budynku, nabyła od osoby uprawnionej za 50 złotych, czyli ułamek faktycznej wartości, odniosła korzyści z tego tytułu, kosztem środków publicznych, czyniąc z tego rodzaju działalności źródło znacznych przychodów, nieadekwatnych do zainwestowanych środków".** Po ponownym rozpoznaniu sprawy, wyrokiem z dnia r. wydanym w sprawie o sygn. akt Sąd Apelacyjny w zmienił wyrok sądu I instancji i oddalił powództwo (*vide* pismo Prezesa Sądu Apelacyjnego w z dnia 2017 r.). Podobne uwagi do powyższych należy odnieść do nabycia roszczeń do nieruchomości przy ul. Nabielaka 9 za cenę 1.500 zł i kolejnych następujących po nich działań M M . Schemat działania M M w obu przypadkach był podobny. Dzięki nabyciu roszczeń do nieruchomości przy minimalnym nakładzie środków, na skutek licznych opisanych powyżej nieprawidłowości w toku postępowania reprywatyzacyjnego, uzyskał on status strony postępowania, a następnie

beneficjenta decyzji reprywatyzacyjnej dotyczącej przedmiotowej nieruchomości, choć nie był osobą pokrzywdzoną działaniem dekretu. **Bez wydania decyzji reprywatyzacyjnej, stanowiącej kluczowy element planu działania M M , zmierzającego do osiągnięcia milionowych zysków z nieruchomości przy ul. Nabielaka 9, jego pełna realizacja nie byłaby możliwa. Z perspektywy ustaleń dokonywanych przez Komisję, skutki tej decyzji reprywatyzacyjnej mają kluczowe znaczenie.**

M M prowadził ponadto inne, równoległe w stosunku do postępowania reprywatyzacyjnego, działania zmierzające do maksymalizacji jego zysków przy całkowicie niewspółmiernym nakładzie środków, nadużywając tym samym przepisy prawa stanowiące podstawę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wobec S P , w tym przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Wskazany przepis stanowi, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. W niniejszej sprawie, jak wskazano wyżej, po nabyciu roszczeń do nieruchomości od Z D , M K i M S w r., umową sprzedaży z dnia r. zawartą w formie pisemnej z podpisami notarialnie poświadczonymi przed notariuszem M D (Rep.), M M nabył od M K i Z D ich udziały w prawach i roszczeniach o odszkodowanie za sprzedane lokale w budynku przy ul. Nabielaka 9 za kwotę 100 zł. Na podstawie umów z dnia r. i r., zawartych w formie pisemnej z podpisami notarialnie poświadczonymi przed notariuszem M D nabył ponadto udziały w prawach i roszczeniach o odszkodowanie za sprzedane lokale w budynku przy ul. Nabielaka 9 od I Z , B M i J B (Rep.) oraz od M S (Rep. A). Łącznie, za nabyte roszczenia odszkodowawcze dotyczące sprzedanych lokali, zapłacił 300 zł. Po nabyciu tych roszczeń, pozwem złożonym w dniu r. przez swojego pełnomocnika, adwokata R N – również nabywcę praw i roszczeń do nieruchomości warszawskich objętych działaniem dekretu (obeznanego z mechanizmami dochodzenia tych praw i roszczeń) – wystąpił do Sądu Okręgowego w o zasądzenie od S P kwoty 3.000.000 zł tytułem odszkodowania za sprzedane lokale mieszkalne nr . **Tym samym domagał się kwoty przewyższającej 10.000 razy zapłaconą przez niego cenę za roszczenia nabyte od spadkobierców pierwotnych właścicieli nieruchomości.** Co istotne, uzasadniając wysokość żądanego odszkodowania, odwołał się do wartości rynkowej sprzedanych lokali mieszkalnych. Wskazał, że wartość rynkowa tych lokali została oszacowana na podstawie

aktualnie obowiązujących cen za m^2 powierzchni mieszkalnej dla lokali położonych w Dzielnicy , z uwzględnieniem obligatoryjnego obciążenia prawem najmu oraz utraconych korzyści z tytułu braku możliwości pobierania czynszów. Obowiązującą cenę za m^2 powierzchni mieszkalnej określił na kwotę 7.500 zł. **Wystąpił jednocześnie o zwolnienie go od kosztów sądowych, powołując się na swoją trudną sytuację materialną i zwolnienie to uzyskał. W związku z tym, w toku postępowania, koszty ponosił za niego Skarb Państwa.** Wyrokiem Sądu Okręgowego w z dnia r. w sprawie o sygn. akt **zasądzono od S P W M na rzecz M M kwotę 1.886.400 zł wraz z ustawowymi odsetkami. P G S P złożyła w tej sprawie apelację, powołując się m.in. na nieważność umowy sprzedaży roszczeń odszkodowawczych, jednak W M podjął następnie decyzję o jej cofnięciu** (*vide* akta Sądu Okręgowego w o sygn. , zeznania świadka J P .). Ostatecznie, uwzględniając odsetki ustawowe, wypłacono M M w dniu 16 marca 2012 r. kwotę 1.939.587,61 zł. (*vide* pismo W M z dnia 27 października 2017 r.). Ostatecznie S P wypłacił odszkodowanie rzecz M M z tytułu szkody w wysokości 1.939.587,61 zł , podczas gdy wysokość szkody w postaci uszczuplenia jego majątku realnie wyniosła 300 złotych.

4.13. Wydanie decyzji reprywatyzacyjnej doprowadziło do pogorszenia sytuacji właścicieli wyodrębnionych lokali oraz W M przy ul. Nabielaka 9 w W ze względu na powstałe zaległości finansowe M M . Właściciele wyodrębnionych lokali i W M przy ul. Nabielaka 9 musieli przejąć na siebie ciężar utrzymania nieruchomości w zakresie, w jakim przestał go ponosić M M . Wyrokiem Sądu Rejonowego dla w W z dnia r. w sprawie o sygn. akt zasądzono od M M na rzecz W kwotę 61.635,02 zł z ustawowymi odsetkami oraz kosztami procesu w kwocie 3.082 zł (*vide* odpis wyroku Sądu Rejonowego dla - w z dnia r. w sprawie o sygn. akt). Na podstawie tytułu wykonawczego w postaci wskazanego powyżej wyroku zaopatrzonego w dniu r. w klauzulę wykonalności zostało wszczęte z wniosku W M przy ul. Nabielaka 9 postępowanie egzekucyjne przeciwko M M , zarejestrowane pod sygn. akt i prowadzone przez komornika sądowego przy Sądzie Rejonowym dla w , A G (*vide* zawiadomienie uczestnika o wszczęciu postępowania egzekucyjnego z

wniosku W M przy ul. Nabielaka 9 w Warszawie przeciwko M M oraz wezwanie do zapłaty należności w sprawie o sygn. akt).

4.14. Przytoczone powyżej okoliczności wskazują, że decyzja reprywatyzacyjna stanowiła w analizowanym przypadku instrument w procederze maksymalizacji zysków, sięgających milionów złotych, przy minimalnym nakładzie środków własnych. W ostatecznym rozrachunku doprowadziła do pokrzywdzenia M S W , S P , lokatorów budynku, właścicieli wyodrębnionych lokali, W M przy ul. Nabielaka 9 w Warszawie oraz spadkobierców pierwotnych właścicieli nieruchomości.

4.15. Należy jeszcze raz podkreślić, że możliwość uchylenia lub stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. jest ograniczona do sytuacji szczególnych. Jest ona obwarowana spełnieniem rygorystycznej przesłanki odwołującej się do gradacji naruszeń interesu społecznego. Nie każde naruszenie interesu społecznego może prowadzić do wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego lub stwierdzenia jej wydania z naruszeniem prawa, a jedynie takie, które osiągnie najwyższy, rażący stopień. Wskazany przepis ustawy respektuje zasadę trwałości decyzji administracyjnych przewidzianą w art. 16 k.p.a., a w konsekwencji również pośrednio prawo własności związane z wydaniem decyzji reprywatyzacyjnych, umożliwiając zarazem odstąpienie od tej zasady, jeśli skutki decyzji są nie do pogodzenia z interesem społecznym. **Trzeba jednocześnie zauważyć, że ochronie podlega nie tylko prawo własności beneficjentów decyzji reprywatyzacyjnej, ale również prawo własności komunalnej, która w związku z wydaniem decyzji reprywatyzacyjnej ulega uszczupleniu, a także prawo własności pierwotnych właścicieli nieruchomości lub ich następców prawnych. Ochroną objęte są także prawa lokatorów, jako „inne prawa majątkowe" w rozumieniu przepisu art. 64 ust. 1 Konstytucji RP.** Prawa wszystkich tych podmiotów podlegają równej ochronie, wynikającej z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP. W związku z tym dokonywanie analizy skutków wzruszenia decyzji reprywatyzacyjnej wyłącznie z perspektywy praw beneficjentów decyzji reprywatyzacyjnej lub kolejnych nabywców prawa jest bezzasadne. Co więcej, na skutek wydania decyzji reprywatyzacyjnej zostało zagrożone prawo lokatorów budynku przy ul. Nabielaka 9 do mieszkania, które jest ściśle związane z realizacją godności ludzkiej. Ochrona praw majątkowych w zakresie wyznaczonym wymaganiami norm konstytucyjnych powinna być realizowana nie tylko przez ustawodawcę, ale także uwzględniana w ramach stosowania prawa z uwzględnieniem proporcjonalności dokonywanych ingerencji w sferę chronioną.

Tym samym, w rozpoznawanej sprawie, została zagrożona zasada nienaruszalności i poszanowania godności człowieka, która stanowi fundamentalną zasadę konstytucyjną przewidzianą w art. 30 Konstytucji RP, otwierającą katalog tych zasad. Zasada ta została usytuowana w Konstytucji RP przed wolnościami i prawami ekonomicznymi, do których należy wspomniane prawo własności i inne prawa majątkowe. Godność człowieka jest nienaruszalna, stanowi źródło konstytucyjnych praw i wolności, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Znaczenie tej zasady w polskim porządku prawnym stanowi zarazem odzwierciedlenie standardów prawa międzynarodowego, wynikających chociażby z preambuły do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) oraz Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).

4.16. Biorąc pod uwagę wszystkie przedstawione powyżej **okoliczności faktyczne i prawne** Komisja stwierdziła, że w badanym przypadku przedmiotowa decyzja Prezydenta m.st. Warszawy doprowadziła do **skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym**. W rezultacie doszło do zaistnienia przesłanki z art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Tę samą konkluzję zawarła w swojej opinii Społeczna Rada. Komisja podziela pogląd Społecznej Rady, że sytuacja zaistniała na skutek wydania decyzji reprywatyzacyjnej podważyła zaufanie obywateli nie tylko do organów administracji publicznej, ale i do samego Państwa.

5. Podstawy uchylenia decyzji reprywatyzacyjnej

5.1. Komisja, dostrzegając powyższe nieprawidłowości, uznała, że decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r., nr powinna zostać uchylona w części wskazanej w treści rozstrzygnięcia.

5.2. Zgodnie art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w wyniku postępowania rozpoznawczego Komisja wydaje decyzję, w której:

1) utrzymuje w mocy decyzję reprywatyzacyjną albo

2) uchyla decyzję reprywatyzacyjną w całości albo części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy, albo

3) uchyla decyzję reprywatyzacyjną w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi, który wydał ostateczną decyzję reprywatyzacyjną, 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 reprywatyzacyjna 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 reprywatyzacyjnych 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 reprywatyzacyjna została wydana w wyniku przestępstwa;

3) wyszły na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji reprywatyzacyjnej, nieznane organowi, który ją wydał;

4) decyzja reprywatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;

5) stroną postępowania o wydanie decyzji reprywatyzacyjnej 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 reprywatyzacyjnej 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 reprywatyzacyjna została wydana pomimo przyznania, na podstawie przepisów odrębnych, świadczenia w związku z przejściem własności nieruchomości;

8) decyzja reprywatyzacyjna dotyczy osoby prawnej powstałej przed dniem 1 września 1939 r., której akcje lub udziały objęto w sposób niezgodny z prawem.

5.3. Według Komisji, w sprawie zostały zrealizowane przesłanki z art. 30 ust. 1 pkt: 4, 5 i 6 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Po pierwsze, w badanej sprawie przeniesienie roszczeń do nieruchomości przy ul. Nabielaka 9 w Warszawie było rażąco sprzeczne z interesem społecznym, gdyż roszczenia te zostały w dniu [redacted] r. przeniesione w zamian za

świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości tej nieruchomości. Po drugie, decyzja reprywatyzacyjna została wydana przez Prezydenta m.st. Warszawy z rażącym naruszeniem przepisów prawa: art. 7 w związku z art. 77 § 1 k.p.a. w związku z art. 7 ust. 1 dekretu. Prezydent m.st. Warszawy nie podjął czynności niezbędnych do prawidłowego ustalenia kręgu osób uprawnionych do skutecznego złożenia wniosku o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego. Po trzecie, Prezydent m.st. Warszawy rażąco naruszył art. 7, art. 77 i art. 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 7 ust. 1 dekretu poprzez niezbadanie przesłanki posiadania gruntu. Po czwarte, wydanie decyzji reprywatyzacyjnej doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym, tzn. stosowania przemocy oraz wywierania różnych form presji i nacisku wobec dawnych lokatorów komunalnych w celu doprowadzenia ich do rezygnacji z zamieszkiwania w budynku przy ul. Nabielaka 9 Doszło m.in. do drastycznego podwyższenia należności za lokale, a w rezultacie do wszczynania postępowań o zapłatę i eksmisję, utrudniania korzystania z części wspólnych nieruchomości, a także naruszeń miru domowego przejawiających się w próbach siłowego wtargnięcia do mieszkań. Ostatecznie, na skutek wydania decyzji reprywatyzacyjnej, w różny sposób i w rozmaitym stopniu pokrzywdzeni zostali: M St W , S P , lokatorzy budynku, właściciele wyodrębnionych lokali, W M przy ul. Nabielaka 9 oraz spadkobiercy pierwotnych właścicieli.

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

6. Rozpoznanie wniosku dekretowego przez Komisję

6.1. Rozpoznając na nowo wniosek dekretowy Komisja uznała, że nie istnieją podstawy do ustanowienia prawa użytkowania wieczystego. W związku z tym należało odmówić ustanowienia tego prawa w części wskazanej w rozstrzygnięciu.

6.2. W ocenie Komisji, za odmową uwzględnienia wniosku dekretowego przemawia treść art. 214a u.g.n., zgodnie z którym 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.

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 ust. 1 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. Z treści art. 6 ust. 2 wynika z kolei, że 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 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, 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 dekretu z dnia 26 października 1945 r., 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).

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 uiścić odszkodowanie w myśl art. 9. Należy wskazać, że art. 5 dotyczył wyłącznie tych budynków, które nie podlegały rozbiórce 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 ówcześni 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. 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. Nabielaka 9 została zniszczona w latach 1939-1945 w 69,05%. Wynika to wprost z zaświadczenia Prezydium Rady Narodowej z dnia r. Stan ten potwierdzają też mapy i fotografie powojennej Warszawy oraz dokumentacja z archiwum Biura Odbudowy Stolicy, w której, opisując budynek przy ul. Nabielaka 9, wskazano „stan: wypalony", „wniosek: do rozbiórki". Początkowo budynek był skierowany do rozbiórki (*vide*: pismo Biura Odbudowy Stolicy z dnia 16 sierpnia 1946 r.). Po oględzinach budynku w 1947 r. stwierdzono natomiast, że naprawa budynku jest naprawą gruntowną.

Jak wskazano już powyżej, budynek przy ul. Nabielaka 9 został odbudowany ze środków Izby Przemysłowo–Handlowej w Warszawie. Izby przemysłowo-handlowe były – zgodnie z art. 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 15 lipca 1927 r. o izbach przemysłowo-handlowych (t.j. Dz. U. z 1936 r. Nr 45, poz. 335) – instytucjami samorządu gospodarczego i osobami publiczno-prawnymi, nad którymi nadzór sprawował Minister Przemysłu i Handlu. Zostały one zniesione na mocy ustawy z dnia 7 marca 1950 r. o Centralnym Urzędzie Drobnej Wytwórczości (Dz.U. z 1950 r. Nr 10, poz. 104), a ich majątek przeszedł na rzecz Skarbu Państwa. Nie ulega zatem wątpliwości, że odbudowa kamienicy przy ul. Nabielaka 9 została dokonana ze środków publicznych.

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

6.3. Za odmową uwzględnienia wniosku dekretowego przemawia również treść art. 214a pkt 1 u.g.n., z którego wynika, że przesłanką odmowy jest przeznaczenie lub wykorzystywanie nieruchomości na cele określone w art. 6.

Ocena konstytucyjności art. 214a pkt 1 u.g.n. została przeprowadzona w wyroku z dnia 19 lipca 2016 r. wydanym w sprawie o sygn. akt Kp 3/15. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 6 u.g.n., choć zawiera szeroki i niezamknięty katalog celów publicznych uzasadniających pozbawienie własności, nie był dotąd kwestionowany jako przepis stanowiący podstawę wywłaszczenia i korzysta z domniemania zgodności z Konstytucją. Z przepisu tego, odczytywanego w związku z art. 112 u.g.n., wynika norma określająca w jakich wypadkach realizacja interesu publicznego może się dokonać kosztem interesu indywidualnego (prawa własności przysługującego osobie prywatnej). Wyliczenie zawarte w art. 6 u.g.n. stanowi egzemplifikację wartości, które w sposób bardziej ogólny ujęte są w art.

31 ust. 3 Konstytucji jako uzasadniające ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności, a także o które chodzi w art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Trybunał stwierdzając w powołanym wyroku z dnia 19 lipca 2016 r. o sygn. akt Kp 3/15 konstytucyjność przewidzianej w art. 214a pkt 1 u.g.n. odmowy zwrotu nieruchomości przeznaczonych na cel publiczny wskazany w art. 6 u.g.n., przypomniał, że wykonywanie zadań publicznych przez administrację państwową i samorządową jest obligatoryjne. Skoro cele publiczne wskazane w art. 6 u.g.n. uzasadniają pozbawienie prawa własności nieruchomości (art. 21 ust. 2 Konstytucji), to – tym bardziej – mogą stanowić podstawę nieuwzględnienia roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego. Skrajnie nieracjonalne byłoby bowiem przyznawanie prawa rzeczowego po to, by następnie wszczynać właściwą procedurę wywłaszczeniową. Trybunał uznał więc, że realizacja celu publicznego – w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji – może uzasadniać odmowę ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu na rzecz byłego właściciela.

Celem publicznym przewidzianym w przepisie art. 6 pkt 5 u.g.n., do którego odsyła art. 214a pkt 1 u.g.n., jest opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r., poz. 1446, dalej: ustawa o ochronie zabytków). Zgodnie z art. 1 tej ustawy określa ona przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków oraz opieki nad nimi, zasady tworzenia krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach, a także organizację organów ochrony zabytków. W ustawie przyjęto szeroką definicję zabytku, wskazując w treści art. 3 pkt 1, że zabytek to nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową.

Z treści art. 4 ustawy o ochronie zabytków wynika, że ochrona zabytków polega, w szczególności, na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu: zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie, zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków, udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków, przeciwdziałanie kradzieży, zaginięciu lub nielegalnemu wywozowi zabytków za granicę, kontrolę stanu zachowania i przeznaczenia zabytków, a także uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska.

Wskazany przepis stanowi podstawę prawną do ograniczenia uprawnień właściciela zabytku, o których mowa w art. 140 k.c., zgodnie z którym właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swojego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Zabytek przestaje być wyłącznie prywatnym dobrem jego właściciela, którego interesy zostają – ze względu na walory zabytku – wyraźnie ograniczone (*vide* wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 48/09, LEX nr 550267).

Z przepisów ustawy o ochronie zabytków wynika tym samym, że w przypadku obiektów zabytkowych, ich właściciele są w większej mierze ograniczeni w sposobie wykonywania swojego prawa. Ograniczenie to wynika z potrzeby zachowania materialnego dziedzictwa kulturalnego dla przyszłych pokoleń. Ustawodawca uznał, że w przypadku obiektów zabytkowych, interes publiczny posiada prymat nad interesem prywatnym, dopuszczając ograniczenie prawa do swobodnego dysponowania obiektem zabytkowym, równocześnie nakładając na właścicieli zabytków szereg obowiązków, związanych z opieką nad zabytkami w celu ich zachowania dla ogółu społeczeństwa.

Budynek znajdujący się przy ul. Nabielaka 9 figuruje w gminnej ewidencji zabytków m.st. Warszawy pod numerem . Przy prowadzeniu ewidencji zabytków, w tym ewidencji gminnych, należy mieć na uwadze wspomniany już przepis art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków, zawierający ustawową definicję zabytku. Wynika z niego, że zabytkiem jest rzecz ruchoma lub nieruchoma, której wartości historyczne, naukowe lub artystyczne są wyższe niż przeciętne. Zatem do ewidencji wpisane są jedynie te obiekty, które ze względu na posiadane wartości historyczne, naukowe lub artystyczne zasługują na zachowanie.

Budynek przy ul. Nabielaka 9 ze względu na swoje walory i znaczenie został wpisany do gminnej ewidencji zabytków m.st. Warszawy. W ocenie Komisji ustanowienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości nie da się pogodzić z realizacją celu publicznego, jakim jest opieka nad zabytkami. Z poczynionych powyżej szczegółowych ustaleń wynika, że w przeszłości – po wydaniu decyzji reprywatyzacyjnej – miały miejsce zdarzenia, które zagrażały zabytkowi, jakim jest budynek przy ul. Nabielaka 9. Komisja uznała w związku z tym, że należy wyeliminować ryzyko wystąpienia w przyszłości kolejnych zagrożeń dla zabytku. Miasto Stołeczne Warszawa daje gwarancję należytego sprawowania opieki nad kamienicą przy ul. Nabielaka 9. Na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym ochrona zabytków i opieka nad zabytkami należy do zadań własnych gminy, za które ponosi ona odpowiedzialność. Kamienica jest wpisana do gminnej ewidencji zabytków,

prowadzonej przez Stołecznego Konserwatora zabytków, z którym Miasto Stołeczne Warszawa współpracuje. Ponadto, w okresie przed wydaniem decyzji reprywatyzacyjnej, nie stwierdzono wystąpienia zdarzeń zagrażających budynkowi, za które byłoby odpowiedzialne Miasto Stołeczne Warszawa. Komisja doszła do wniosku, że w sprawie zachodzi konieczność przedłożenia interesu społecznego nad prawnie równorzędny interes strony i w konsekwencji za zasadną uznała odmowę ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości przy ul. Nabielaka 9.

6.4. Komisja stwierdziła również, że ustanowienie użytkowania wieczystego nieruchomości przy ul. Nabielaka 9 nie jest dopuszczalne, mając na uwadze skutki, jakie zostały wywołane przez decyzję reprywatyzacyjną oraz stwierdzoną przez Komisję jej wadliwość, a także stojąc na straży interesu publicznego (art. 3 ust. 3 ustawy). Biorąc pod uwagę treść art. 30 oraz art. 29 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja uznała, że dla odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości wystarczające jest ustalenie przez Komisję, że proces reprywatyzacji naruszał nie tylko prawo powszechnie obowiązujące, **ale także doprowadził do skutków nie dających się pogodzić z interesem ogółu, który urzeczywistniany jest w demokratycznym państwie prawnym poprzez zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).** W niniejszym przypadku jedyną drogą dochodzenia roszczeń względem nieruchomości warszawskich jest droga odszkodowawcza, o ile roszczenia nie wygasły wskutek zaistnienia innych zdarzeń prawnych oraz zostały uzyskane zgodnie z przepisami prawa. W analizowanej sprawie sytuacja taka nie miała miejsca, co ustaliła Komisja w toku postępowania rozpoznawczego.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4 ustawy jeżeli: wydanie decyzji reprywatyzacyjnej 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. Wobec brzmienia art. 30 ust. 1 pkt 6 w związku z art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy należy stwierdzić, że zaistnienie skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym – w związku z wydaniem decyzji reprywatyzacyjnej – stanowi nie tylko przesłankę uchylenia decyzji reprywatyzacyjnej w całości albo w części, ale również orzeczenia w uchylonym zakresie co do istoty sprawy.

Przepis art. 30 ust. 1 ustawy, wskazujący na podstawy wzruszenia decyzji, odwołuje się bowiem do przepisu art. 29 ust. 1 pkt 2 w całości, a nie jedynie do jego pierwszej części,

dotyczącej uchylenia decyzji. Oznacza to, że wystąpienie skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym stanowi podstawę orzeczenia co do istoty sprawy. Wskazuje na to również wykładnia celowościowa przepisu. Nie sposób bowiem przyjąć, mając na względzie rolę Komisji jako organu administracji publicznej do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, by wolą ustawodawcy było traktowanie przesłanek z art. 30 ust. 1 ustawy wyłącznie jako przesłanek uchylenia decyzji, skoro samo uchylenie musiałoby niejednokrotnie prowadzić do ponownego ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz tych samych osób, które były beneficjentami uchylonej decyzji.

W ocenie Komisji skutki rażąco sprzeczne z interesem społecznym, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., były związane nie tylko z ustanowieniem użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej zabudowaną działkę nr , na której posadowiony jest budynek, ale również niezabudowanych działek nr i , których aktualnym użytkownikiem wieczystym jest B Z . Naruszenia prawa i interesu społecznego miały miejsce w odniesieniu do wszystkich wskazanych działek, składających się na przedwojenną nieruchomość przy ul. Nabielaka 9.

6.5. Wobec ustalenia przez Komisję, że w niniejszej sprawie wydanie decyzji z dnia r. doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym, uzasadnione jest orzeczenie o odmowie ustanowienia użytkowania wieczystego nieruchomości przy ul. Nabielaka 9 w Warszawie w zakresie, w jakim decyzja ta została uchylona.

7. Skutki prawne wywołane przez decyzję reprywatyzacyjną

7.1. W ocenie Komisji weryfikowana decyzja reprywatyzacyjna częściowo wywołała nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. W myśl wskazanego przepisu, przez nieodwracalne skutki prawne należy rozumieć stan prawny powstały wskutek przeniesienia własności albo użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej na osobę trzecią, o ile nie nastąpiło ono nieodpłatnie lub na rzecz nabywcy działającego w złej wierze, lub zagospodarowania nieruchomości warszawskiej na cele publiczne, o których mowa w art. 6 u.g.n. Wskazana definicja zawiera w sobie dwa elementy, z których jeden konstytuuje zasadę, a drugi wyjątek od niej. Pierwszy określa czynność prawną w postaci przeniesienia własności lub użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej, która co do zasady przesądza o nieodwracalności skutków prawnych. Drugi

natomiast statuuje wyjątki od wymienionej zasady. Analiza treści wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, że nie można przyjąć istnienia nieodwracalności skutków prawnych, jeśli nabywca nabył rzecz nieodpłatnie albo nabycie nastąpiło w złej wierze.

Pojęcie „nieodwracalności skutku prawnego" w płaszczyźnie prawa administracyjnego odnosi się do takich następstw decyzji administracyjnej (reprywatyzacyjnej), w których brak jest możliwości odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej jednostki od tej, będącej następstwem decyzji administracyjnej, co wyklucza powrót do stanu poprzedniego (B. Adamiak, Glosa do uchwały SN z 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSP 1993, nr 5, poz. 104, P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017). Funkcjonuje ono na gruncie art. 156 k.p.a. i stanowi przesłankę negatywną, która wyłącza stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, pomimo istnienia wad kwalifikowanych określonych w art. 156 § 1, 3, 4, 7 k.p.a. Nieodwracalność skutków prawnych wynika z następczej w stosunku do uprzedniej decyzji administracyjnej czynności prawnej, nie dotyczy natomiast skutków wynikających z samego faktu wydania decyzji (M. Wincenciak, *O tzw. "nieodwracalnych skutkach prawnych" decyzji administracyjnej* (w:) *Kodyfikacja Postępowania Administracyjnego. Na 50-lecie kpa*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 901-902).

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że „zawarcie umowy notarialnej i przeniesienie własności nieruchomości będące wynikiem wydania wadliwej decyzji administracyjnej dotyczącej sprzedaży nieruchomości powoduje powstanie nieodwracalnych skutków prawnych". (zob. wyrok NSA z 22 stycznia 1998 r., I SA 1226/96, LEX nr 44529; wyrok NSA z 14 stycznia 1998 r., V SA 432/96, LEX nr 45663; tezę drugą uchwały składu siedmiu sędziów SN z 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSNCP 1992, nr 12, poz. 21, B. Adamiak, Glosa do uchwały SN z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSP 1993/5/104). W wyroku z dnia 24 listopada 2010 r., (I OSK 148/10, LEX nr 745041). Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że decyzja o odmowie ustanowienia na gruncie nieruchomości warszawskiej prawa własności czasowej nie wywołuje skutków nieodwracalnych. Decyzja o stwierdzeniu nieważności decyzji, dotyczącej własności czasowej nie daje bowiem uprawnienia do gruntu nieruchomości warszawskiej. Strona zyskuje to uprawnienie dopiero na podstawie decyzji przyznającej jej prawo użytkowania wieczystego.

O nieodwracalności skutków prawnych może być mowa jedynie w przypadku pozytywnej decyzji reprywatyzacyjnej. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 5 czerwca 2012 r., II OSK 292/11, LEX nr 1219128, decyzja powodująca nabycie prawa własności nieruchomości

wywołuje nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a., jeżeli następnie to prawo własności jest przedmiotem obrotu prawnego w warunkach pozwalających na zastosowanie przepisów o rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych.

Komisja nie kwestionuje faktu, że w przedmiotowej sprawie doszło do zbycia prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich. Wskazana okoliczność wyczerpuje dyspozycję części pierwszej definicji pojęcia „nieodwracalnych skutków prawnych" wynikającej z art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

7.2. Uznając za przesądzoną kwestię zmiany w sferze prawa użytkowania wieczystego należało w dalszej kolejności rozważyć przesłanki negatywne przyjęcia nieodwracalności skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnej, w pierwszej kolejności **istnienie po stronie nabywcy złej wiary**. Dokonując *ad casu* ustaleń w zakresie dobrej albo złej wiary podmiotu, który nabył prawa lub roszczenia do nieruchomości warszawskiej – w kontekście zaistnienia albo niezaistnienia nieodwracalnych skutków prawnych – już na wstępie należy zaznaczyć, że pojęcie „złej wiary" na gruncie art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. nie odwołuje się do żadnego innego przepisu prawa, który miał definiować jego znaczenie, a w szczególności nie odwołuje się do znaczenia wymienionego terminu określonego w art. 6 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1007 z późn. zm.; dalej: „u.k.w.h.").

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

O braku tożsamości znaczenia pojęcia dobrej i złej wiary niewątpliwie świadczą widoczne i istotne różnice w pojmowaniu jego znaczenia na tle poszczególnych instytucji prawnych - art. 169, 172, 231 k.c., art. 6 u.k.w.h. Ustawodawca zatem w sposób zróżnicowany określa dobrą wiarę i złą wiarę, jak i również okoliczności ją wyłączające (np. art. 6 u.k.w.h. i w art. 20 § 2 k.r.o.). Także orzecznictwo i doktryna różnicują interpretację w zależności od sytuacji, o którą chodzi (np. wyrok z dnia 22 lutego 2001 r., III CKN 297/00, LEX nr 52383). Wskazuje się przy tym, że nie można oczekiwać pełnej jednolitości, skoro przedmiotem przekonania stanowiącego istotę dobrej wiary są tak różne okoliczności prawne.

Można jednak mówić o istnieniu wspólnego rdzenia pojęć „dobrej wiary" i „złej wiary", przewidzianych w różnych aktach prawnych. „Zła wiara" to znajomość prawdziwego stanu rzeczy, odbiegającego od twierdzeń zainteresowanego, albo nieusprawiedliwiona niewiedza o tym stanie rzeczy (P. Machnikowski (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, t. 1, s. 40).

Domniemanie „dobrej wiary" wynikające z art. 7 k.c. ma zastosowanie do wymienionych wyżej instytucji prawnych, związanych przede wszystkim z nabyciem prawa albo jego wygaśnięciem. W niektórych sytuacjach dobra lub zła wiara w ogóle przesądza o skutecznym nabyciu (zob. art. 169, 174, 231, 1028 k.c., art. 6 u.k.w.h.). W innej sytuacji je ułatwia (art. 172 k.c.), gdy zachodzi kolizja między interesem „rzeczywiście uprawnionego" (właściciela) i osoby powołującej się na nabycie prawa.

Brak dobrej wiary *a contrario* przesądza o istnieniu złej wiary. Ustawową definicję „złej wiary" zawiera art. 6 ust. 2 u.k.w.h., zgodnie z którym „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". Wymieniona definicja w świetle powyższych uwag w zakresie odwołania się przez ustawodawcę do pojęcia „dobrej wiary" w kontekście różnych odmiennych instytucji prawnych, nie stanowi jedynego wyczerpującego znaczenia terminu „złej wiary".

Przyjęta w treści art. 2 ust 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. przesłanka „złej wiary nabywcy", wyłączająca nieodwracalność skutków prawnych, ma szersze znaczenie niż tylko to, jakie nadaje mu art. 6 ust. 2 u.k.w.h. Analiza treści art. 6 u.k.w.h. prowadzi do wniosku, że przesłanka „złej wiary" w nim określona, która powoduje wyłączenie rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych nie jest tożsama z przesłanką „złej wiary", stanowiącą przesłankę do nabycia prawa na podstawie art. 169, 174, 231, 1028, 172 k.c.

W toku badania niniejszej sprawy nie uszła uwadze Komisji okoliczność, że zjawisko tzw. handlu prawami lub roszczeniami dekretowymi odnosi się do praw majątkowych do nieruchomości. Zauważyć jednak trzeba, że przesłanka „nabywcy działającego w złej wierze", do której odwołuje się ustawodawca w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. definiując pojęcie „nieodwracalnych skutków prawnych", nie odwołuje się do definicji zawartej w art. 6 ust 2 u.k.w.h. Oznacza to, że wolą ustawodawcy było nadanie wskazanemu terminowi znaczenia szerszego, nie tylko tego w brzmieniu nadanym przez art. 6 ust 2 u.k.w.h.

O istnieniu „złej wiary" przesądza brak „należytej staranności". Oznacza to, że nabywca zna rzeczywisty stan prawny albo wprawdzie go nie zna, ale mógł się o nim przy dołożeniu należytych starań dowiedzieć. Rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych wyłącza jedynie przesłanka „rażącego niedbalstwa". W pozostałych przypadkach o istnieniu „złej wiary" przesądza „brak należytej staranności", stanowiący „lżejszy" przypadek niedbalstwa, nieprzybierającego formy „rażącej". W perspektywie instytucji rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych rozważenia wymaga kwestia istnienia po stronie nabywców prawa użytkowania wieczystego należytej staranności w momencie nabywania prawa od zbywców.

Rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych należy do podstawowych instytucji prawa materialnego ksiąg wieczystych. Zgodnie z art. 5 u.k.w.h. „w razie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym treść księgi rozstrzyga na korzyść tego, kto przez czynność prawną z osobą uprawnioną według treści księgi nabył własność lub inne prawo rzeczowe".

Do negatywnych przesłanek rękojmi należą: rozporządzenie prawne nieodpłatne albo rozporządzenie dokonane na rzecz nabywcy działającego w złej wierze (art. 6 u.k.w.h.). Każda z wymienionych przesłanek wyłącza działanie rękojmi. Natomiast bez znaczenia pozostaje ewentualna zła wiara zbywcy (*vide* A. Szpunar, *Nowa ustawa o księgach wieczystych i hipotece*, PiP 1983, z. 5, s. 7 i n.).

O wyłączeniu rękojmi przesądza zła wiara nabywcy, która stanowi jej negatywną przesłankę. W ujęciu art. 6 u.k.w.h. zła wiara pojawia się, jeżeli nabywca wiedział albo z łatwością mógł się dowiedzieć, że treść księgi wieczystej jest niezgodna z rzeczywistym stanem prawnym. Zła wiara nabywcy dotyczy takich okoliczności, jak „stan prawny" zbywanego prawa. W literaturze podkreśla się, iż 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 oraz zasad doświadczenia życiowego, a także art. 7 Kodeksu cywilnego (*vide* S. Rudnicki, *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Przepisy o postępowaniu w sprawach wieczystoksięgowych. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 52).

Wyższa staranność od przeciętnej jest wymagana od profesjonalnego nabywcy (*vide* E. Bałan-Gonciarz, Komentarz do art. 6 [w:] *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Komentarz po nowelizacji prawa hipotecznego. Wzory wniosków o wpis. Wzory wpisów do księgi wieczystej*, H. Ciepła, SIP Lex 2011, pkt. 5). Tytułem przykładu należy wskazać, iż jak stwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 5 maja 1993 r. w sprawie o sygn. akt III CZP

52/93 (OSNCP 1993, nr 12, poz. 218): „(...) nabywca hipoteki (bank) pozostaje w złej wierze także wtedy, gdy poprzestaje na oświadczeniu ustanawiającego hipotekę, że obciążona nieruchomość stanowi jego majątek odrębny, jeżeli przy zachowaniu zawodowej staranności mógłby z łatwością ustalić, iż nieruchomość ta jest w rzeczywistości przedmiotem wspólności majątkowej małżeńskiej". W innym wyroku z dnia 15 lipca 2010 r., w sprawie IV CSK 90/10 (OSP 2011, nr 3, poz. 28) Sąd Najwyższy wskazał, że „ograniczenie się nabywcy nieruchomości tylko do zbadania treści księgi wieczystej, jeżeli wie z różnych źródeł, w tym ze środków masowej informacji, że treść księgi wieczystej może być niezgodna z rzeczywistym stanem prawnym, ma znaczenie dla oceny postępowania nabywcy w świetle art. 6 ust. 2 u.k.w.h."

Adekwatne dla prawidłowego rozumienia „złej wiary" w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. są także ustalenia wynikające z dorobku orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ukształtowanego na gruncie spraw dotyczących: po pierwsze, oszustw podatkowych, a po drugie – zgłoszeń znaków towarowych dokonanych w złej wierze. Podobieństwo rozpoznawanych przez Komisję przypadków prawnych zwłaszcza do pierwszych z wymienionych rodzajów spraw rozstrzyganych przez Trybunał Sprawiedliwości UE, wynika z faktu, że w obu sytuacjach dochodziło lub dochodzi do kontroli orzeczeń wydawanych przez organy szeroko pojętej administracji publicznej. Równocześnie zachodzi znaczące podobieństwo – odnoszące się tak do podmiotów (organy administracji publicznej i podmioty „handlujące" prawami majątkowymi), jak i do przedmiotów (prawa majątkowe) – badanych przez Komisję procesów nabywania i zbywania praw lub roszczeń do nieruchomości warszawskich przez szereg (z reguły tych samych) podmiotów, czyli do zjawiska tzw. karuzel podatkowych.

Za punkt wyjścia ustaleń odnoszących się do dobrej albo złej wiary Trybunał Sprawiedliwości UE przyjmuje obowiązek uczciwości i staranności w stosunkach handlowych, w tym również względem organów publicznych. Wskazuje się, że obowiązek ten jest ściśle związany z każdą działalnością gospodarczą, w związku z czym przedsiębiorcy nie mogą ważnie powoływać się na swoją niewiedzę o istnieniu takiego obowiązku (*vide* opinia rzecznika generalnego M. Szpunara przedstawiona w dniu 11 września 2014 r. do sprawy C 131-13, publ.: http://eur-lex.europa.eu). Zasada wypracowana w orzecznictwie Trybunału sprowadza się do przyjęcia, że podmioty gospodarcze nie mogą powoływać się na normy prawa unijnego w celach nieuczciwych lub stanowiących nadużycie. W szczególnym przypadku oszustwa „karuzelowego" zasada ta została rozszerzona do wszystkich podatników, którzy – nawet jeśli sami nie byli bezpośrednimi sprawcami oszustwa – wiedzieli

lub powinni byli wiedzieć, że uczestniczą w oszustwie podatkowym. Wedle stanowiska Trybunału, tego rodzaju podatnicy powinni bowiem być uznani za osoby biorące udział w owym oszustwie bez względu na to, czy czerpią oni, czy też nie, korzyści z odsprzedaży dóbr. W związku z tym sądy krajowe powinny odmówić skorzystania tym podmiotom z przysługujących im uprawnień. Tego rodzaju interpretacja może bowiem utrudnić przeprowadzanie transakcji stanowiących oszustwo, będąc przeszkodą w ich realizowaniu. *Argumentum a contrario*, w celu skorzystania z uprawnienia można w konsekwencji wymagać, aby dostawca upewnił się, że operacja, którą wykonuje, nie doprowadzi go do uczestnictwa w oszustwie podatkowym (*vide* wyroki: TS UE z dnia 18 grudnia 2014 r., C-131/13; z dnia 21 lutego 2008 r., C-271/06; z dnia 6 lipca 2006 r. w połączonych sprawach C-439/04 i C-440/04; z dnia 21 czerwca 2012r. w połączonych sprawach C-80/11 i C-142/11; z dnia 12 stycznia 2006 r. w sprawach połączonych C-354/03, C-355/03 i C-484/03; z dnia 6 lipca 2006 r. w sprawie C-439/04, publ.: http://eur-lex.europa.eu).

Istnieje zatem w orzecznictwie zasada, wedle której w przypadku, gdy transakcja jest związana z oszustwem, wymagane jest działanie podmiotu w dobrej wierze, aby mógł on skorzystać z uprawnienia wynikającego z ustawy. Dobra wiara jest w tym kontekście rozumiana w sposób szeroki, wykraczający poza klasyczne znaczenie tego pojęcia. Wymóg dobrej wiary spełnia bowiem podatnik, który nie tylko nie uczestniczy czynnie w oszustwie, ale również nawet nie wie i nie może wiedzieć, że bierze w nim udział. Jest zatem wymagane, aby podmiot gospodarczy był uczciwy, a także, by podjął środki ostrożności celem upewnienia się w przedmiocie legalności prowadzonych transakcji. Ten drugi wymóg określa się obowiązkiem dochowania należytej staranności. Właściwe funkcjonowanie systemu zależy zatem w dużym stopniu od zachowania samych podmiotów uczestniczących w obrocie gospodarczym.

Innymi słowy, jeżeli transakcja jest związana z oszustwem, przyjęcie dobrej wiary jest uzależnione od dochowania przez podmiot należytej staranności, a więc od braku świadomego uczestnictwa w oszustwie i od podjęcia środków koniecznych celem pozyskania informacji dotyczących legalności przeprowadzanej transakcji.

Z kolei na gruncie unijnego prawa własności przemysłowej, Trybunał Sprawiedliwości UE podkreślił przede wszystkim, że istnienie złej wiary należy oceniać całościowo, uwzględniając wszystkie istotne czynniki występujące w danej sprawie. Zgłoszenie w złej wierze ma miejsce wówczas, gdy następuje pomimo wiedzy lub w wyniku niewiedzy, będącej następstwem niedołożenia należytej staranności, o istnieniu cudzego prawa, które może być przez to naruszone lub jest dokonane w innym celu niż nabycie prawa

w celu odróżniania własnych towarów. Zwraca się uwagę, iż zła wiara powinna być ujęta obiektywnie, a więc z odwołaniem się do okoliczności, w jakich działał zgłaszający (*vide* wyrok TS UE z dnia 11 czerwca 2009 r., C-529/07 publ.: http://eur-lex.europa.eu).

W perspektywie powyższych rozważań należy stwierdzić, że wykładania art. 6 u.k.w.h. w kontekście zaistnienia złej wiary – jako przesłanki negatywnej rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych w prawie polskim – jest spójna z przedstawionym powyżej sposobem rozumowania Trybunału Sprawiedliwości UE odnośnie do zaistnienia w danym przypadku dobrej albo złej wiary danego podmiotu gospodarczego. Warto zwrócić uwagę na wyrok NSA z 5 lutego 2014 r., sygn. akt I FSK 1747/12, w którym Sąd wskazał, iż wywiedzione w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości kryteria ochrony podatnika przed oszustwem, czy też nadużyciem podatkowym odpowiadają w pewnej mierze cywilistycznej konstrukcji dobrej wiary. Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE wynika, że ochrona prawna przysługuje podatnikowi, który na podstawie obiektywnych przesłanek nie wiedział lub nie mógł wiedzieć, że transakcja wiązała się z przestępstwem w dziedzinie podatku od wartości dodanej, czy też „podatnik nie miał przesłanek podejrzewać, że dopuszczono się nieprawidłowości lub przestępstwa". Wskazana ochrona przysługuje zatem podatnikom wykazującym się należytą starannością i dbałością o własne interesy w obrocie gospodarczym (*vide* ponadto wyrok NSA z 20 listopada 2013 r., sygn. akt I FSK 1706/12).

Zatem zarówno na gruncie wspomnianej płaszczyzny prawa unijnego, jak i według treści art. 6 u.k.w.h., należy stwierdzić, że dla przyjęcia dobrej wiary w obiektywnych okolicznościach danego przypadku nabywca powinien wykazać się należytą starannością w ustaleniu stanu prawnego nieruchomości. Przy tym przez stan prawny nieruchomości należy rozumieć nie tylko samo istnienie (ustanowienie) danego prawa do nieruchomości, ale również wady prawne, które mogą skutkować niemożnością realizowania czy nawet utratą prawa do tej nieruchomości.

7.3. W rozpoznawanej sprawie Komisja ustaliła, że przed nabyciem wszystkich udziałów w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości przy ul. Nabielaka 9 M M wiedział, że:

- roszczenia do nieruchomości przy ul. Nabielaka 9 zostały nabyte za cenę rażąco zaniżoną w stosunku do wartości rynkowej nieruchomości,

- decyzja reprywatyzacyjna jest obarczona wadą prawną.

Komisja uznała, że nabywając na podstawie umów z dnia r., r. oraz r. wszystkie udziały w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości przy ul. Nabielaka 9 M M działał w złej wierze w

rozumieniu przepisu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Na proces nabywania przez M M udziałów w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości należy bowiem spojrzeć z nieco szerszej perspektywy, wykraczającej poza fakt zawarcia umów z r. Niezbędne jest uwzględnienie całego kontekstu sprawy, tj. okoliczności faktycznych i prawnych, w tym okoliczności przed zawarciem umów z r. Jest to proces, który rozpoczął się w dniu r. zawarciem wspomnianej wyżej umowy ze Z D M K i M S Jak już wyżej wskazano, na podstawie tej umowy M M nabył od wyżej wymienionych następców prawnych pierwotnych właścicieli nieruchomości część praw i roszczeń do nieruchomości za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej. Roszczenie odpowiadające m^2 powierzchni gruntu usytuowanego w prestiżowej części miasta oraz m^2 powierzchni budynku kupił za cenę 1.500 zł, która w żaden sposób nie odzwierciedlała ówczesnej wartości rynkowej roszczeń do wskazanych udziałów. Jako osoba zajmująca się skupowaniem praw i roszczeń do wielu nieruchomości warszawskich musiał mieć jednak świadomość ich rzeczywistej wartości. Tak też ocenił Sąd Najwyższy stan świadomości M M co do wartości kupowanych roszczeń do nieruchomości we wspomnianym już wyroku z dnia r. w sprawie o sygn. akt z powództwa M M przeciwko M S W o zapłatę, dotyczącej innej nieruchomości warszawskiej. Kwestionując zgodność zawartej przez M M umowy nabycia roszczeń z zasadami współżycia społecznego, a tym samym ważność umowy, Sąd Najwyższy uznał go za osobę „obrotną", i przedsiębiorczą, znakomicie obeznaną z zagadnieniami dotyczącymi nieruchomości objętych dekretem warszawskim, która kupiła za 50 zł od spadkobierczyni przedwojennych właścicieli budynku w centrum W – osoby schorowanej, w podeszłym wieku, skromnie sytuowanej – roszczenie o wynagrodzenie za korzystanie z tego budynku przez M S W , doskonale zdając sobie sprawę, że wierzytelność ta przedstawia dużą wartość. O znakomitym rozeznaniu M M w zawiłościach prawnych dotyczących nieruchomości świadczą również jego wypowiedzi w toku postępowań sądowych, w których wyjaśniał skutki prawne decyzji administracyjnych dotyczących nieruchomości objętych działaniem dekretu oraz wypowiadał się w kwestii stosunków obligacyjnych (*vide* m.in. akta Sądu Rejonowego dla o sygn.).

Na opisaną działalność M M należy też spojrzeć przez pryzmat jego wcześniejszej aktywności. W latach 80. był on właścicielem jednego z warszawskich

antykwariatów, a następnie został szefem domu aukcyjnego na K
Prawdopodobnie już wówczas nawiązał znajomości, dzięki którym pozyskiwał informacje na temat roszczeń do nieruchomości warszawskich i osób, które chciały dochodzić tych roszczeń. Wzbudzał w tych osobach zaufanie i przekonanie o swojej skuteczności w działaniu. W jednym z wywiadów wspomniał: *„(...) baronówna X polecała mnie hrabinie Y, a ta księżnej Z, powtarzając: tylko kochany M ci pomoże."* (*vide* C. Łazarewicz, *Jak się pozbyć lokatorów. Łowca domów*, „Polityka", 22 kwietnia 2001 r., publ: http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1514856,1,jak-sie-pozbyc-lokatorow.read). W r. zarejestrowano S , którego prezesem został M M , a jednym z wiceprezesów, jego matka, B Z (*vide* odpis pełny z Krajowego Rejestru Sądowego S , nr). Jako cel działania stowarzyszenia wskazano obronę praw człowieka i praworządności, a także ochronę dziedzictwa narodowego, dóbr kultury i środowiska. W ocenie Komisji, formalne cele stowarzyszenia nie odpowiadały rzeczywistym zamiarom M M . Koincydencja daty rejestracji stowarzyszenia oraz dat czynności podejmowanych przez M M w niniejszej sprawie, przypadających przede wszystkim na lata 2003-2006, nie jest przypadkowa. Na podstawie okoliczności sprawy można wysnuć wniosek, że działalność S miała służyć M M do pozyskiwania kolejnych kontaktów wśród osób, którym przysługiwały roszczenia do nieruchomości warszawskich objętych działaniem dekretu oraz gromadzenia informacji dotyczących tych osób i nieruchomości. Dzięki nim kupował roszczenia do nieruchomości lub prawa do nieruchomości ustanowione w postępowaniach reprywatyzacyjnych. W przypadku postępowania reprywatyzacyjnego dotyczącego nieruchomości przy ul. Nabielaka 9 działał też jako pełnomocnik następców prawnych pierwotnych właścicieli nieruchomości. Ogółem, M M . występował lub występuje jako strona, pełnomocnik lub kurator w postępowaniach dekretowych dotyczących ponad 80 nieruchomości warszawskich (*vide* pismo Dyrektora Biura Spraw Dekretowych Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 30 października 2017 r.).

Nabycie przez M M roszczeń do nieruchomości warszawskiej po rażąco zaniżonej cenie z pełną tego świadomością oznacza, że czynność ta była sprzeczna z zasadami współżycia społecznego. Tym samym zachodzą podstawy do przyjęcia, że czynność ta obarczona była wadą nieważności.

W oparciu o wskazaną powyżej umowę sprzedaży roszczeń Prezydent m.st. Warszawy orzekł następnie o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego na rzecz M .

S , M K , Z D , J B , I Z , B M i M M . W konsekwencji, w ocenie Komisji, ustalenia dokonane przez organ w toku postępowania reprywatyzacyjnego nie były prawidłowe. M M , działający w postępowaniu w imieniu własnym oraz w imieniu Z D , M K i M Sz , miał pełną świadomość tego, że Prezydent m.st Warszawy wydał decyzję, która w związku z poczynieniem ustaleń faktycznych na podstawie umowy sprzecznej z zasadami współżycia społecznego, jest obarczona wadą.

Wskazane powyżej okoliczności prowadzą do wniosku, iż zawierając umowy nabycia udziału w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości z dnia r., r. oraz r. M M działał w złej wierze. Miał bowiem wiedzę na temat rzeczywistego stanu prawnego dotyczącego nieruchomości przy ul. Nabielaka 9, w szczególności na temat faktycznej wartości roszczeń do nieruchomości, choć wobec kontrahentów ujawniał inny stan swojej świadomości. Nabył roszczenia do nieruchomości za cenę rażąco niewspółmierną do ich wartości, choć wiedział jaka jest ich realna wartość, co musi budzić wątpliwości co do zgodności tych czynności prawnych z zasadami współżycia społecznego, a w konsekwencji podważa skuteczność nabycia roszczeń. Następnie, w oparciu o umowę sprzedaży roszczeń – w ocenie Komisji sprzeczną z zasadami współżycia społecznego – aktywnie działał w procesie reprywatyzacji nieruchomości zakończonym wydaniem decyzji obarczonej wadą. Wreszcie, nabywał udziały w prawie użytkowania wieczystego od pozostałych beneficjentów wadliwej decyzji reprywatyzacyjnej. Tymczasem osoba działająca w dobrej wierze nie wie i nie może wiedzieć, że istnieją jakiekolwiek okoliczności, które podważałyby jej uprawnienia. Z całą pewnością nie można stwierdzić, by takiej wiedzy nie miał M M w chwili zawierania umów nabycia udziału w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości. Tym samym, zachodziła jedna z przesłanek negatywnych, statuujących wyjątek od zasady wyrażonej w treści art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Pomimo, iż doszło do przeniesienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości przy ul. Nabielaka 9 na rzecz M M , ze względu na wykazaną złą wiarę nabywcy, nie zaistniały nieodwracalne skutki prawne.

7.4. Nie sposób również uznać, by nieodwracalne skutki prawne wystąpiły na etapie przeniesienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości na rzecz B Z . Zawarta w dniu r. przed notariuszem M D umowa w formie aktu notarialnego (Rep.), w wyniku której B Z nabyła wszystkie udziały w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości przy ul. Nabielaka 9

była umową darowizny, a zatem nabycie nastąpiło nieodpłatnie. Tym samym zachodziła negatywna przesłanka stwierdzenia nieodwracalnych skutków prawnych, wskazana w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Aktualnie B Z przysługuje prawo użytkowania wieczystego działki nr i działki nr a także udział w wysokości części w prawie użytkowania wieczystego zabudowanej działki nr .

7.5. W ocenie Komisji nieodwracalne skutki prawne nie zaszły również w zakresie dotyczącym nabycia udziału w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości przez H M , następnie T i K M , a finalnie przez K K . Jak wskazano wyżej, umową z dnia r. zawartą w formie aktu notarialnego przed notariuszem M B (Rep. A nr), B Z , działając przez M M jako swojego pełnomocnika, i H M ustanowili odrębną własność lokalu niemieszkalnego nr , składającego się z dwóch pomieszczeń magazynowych o łącznej powierzchni m^2, z którym związany był udział w nieruchomości wspólnej wynoszący części nieruchomości wspólnej oraz udział w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości. Jednocześnie, H M nabył ten lokal wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej za cenę . Nieruchomość ta została po zaledwie 6 tygodniach sprzedana przez H M jego rodzicom, T M i K M – na podstawie umowy z dnia , zawartej w formie aktu notarialnego przed notariuszem M D (Rep.). W umowie ustalono cenę sprzedaży na kwotę zł. Ostatecznie, na podstawie umowy z dnia r. zawartej w formie aktu notarialnego przed notariuszem K K , nieruchomość za cenę nabył K K .

Komisja uznała, że kolejnym nabywcom prawa własności lokalu i związanego z nim udziału w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości, tj. H M T i K M oraz K K , również nie można przypisać dobrej wiary w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. We wszystkich wskazanych powyżej umowach ustalona cena sprzedaży była rażąco zaniżona w stosunku do wartości rynkowej nieruchomości. W przypadku każdego przeciętnego nabywcy musiałaby ona wzbudzać poważne wątpliwości co do tego, czy jest adekwatna do rzeczywistej wartości nieruchomości. Tym bardziej wątpliwości takie powinien był powziąć H M , który od 1996 r. prowadzi działalność gospodarczą pod firmą „H " H M , polegającą na zarządzaniu nieruchomościami (*vide* informacja z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej). Wykonuje on zawód zarządcy nieruchomości, legitymując się licencją nr . Na podstawie umowy zlecenia z dnia

r. zawartej z B Z , wykonywał on czynności zarządu i administracji całością majątku na rzecz i w imieniu zleceniodawczyni – w szczególności odnośnie do nieruchomości położonej przy ul. Nabielaka 9 (*vide* umowa zlecenia z dnia r. w aktach sprawy Sądu Rejonowego dla o sygn.). **W chwili zawierania umowy ustanowienia odrębnej własności lokalu z B Z , reprezentowaną przez M M , posiadał w związku z tym kilkunastoletnie doświadczenie w branży nieruchomości.** Jako osoba zajmująca się profesjonalnie nieruchomościami musiał znać realia dotyczące rynku nieruchomości, w tym ceny rynkowe praw do nieruchomości. Uwzględniając dodatkowo fakt, iż zarządzał kamienicami nabywanymi przez M M i niewątpliwie wiedział, że zajmuje się on nabywaniem praw i roszczeń objętych dekretem, **należało również oczekiwać, że zapozna się z dokumentami, z których wynikały prawa M M przeniesione następnie na B Z** . Tymczasem z treści aktu notarialnego z dnia r. wynika, że przy jego sporządzaniu okazano odpis księgi wieczystej dotyczącej nieruchomości, zaświadczenie, iż lokal spełnia wymogi ustawowe samodzielnego lokalu oraz wypis z kartoteki lokali. H M , zajmując się profesjonalnie nieruchomościami i płacąc za wyodrębniony lokal rażąco niską cenę, nie zbadał w związku z tym ani umowy darowizny na rzecz B Z , ani też dokumentacji dotyczącej nabycia praw do nieruchomości przez M M , tj. decyzji reprywatyzacyjnej Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r. i umów sprzedaży z r. pomiędzy M M a pozostałymi beneficjentami decyzji reprywatyzacyjnej, na podstawie których nabył on wszystkie udziały w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości. **Nie ulega w związku z tym wątpliwości, że transakcja znacząco odbiegała od standardów przyjętych w obrocie nieruchomościami, a H M działał w złej wierze.**

W ocenie Komisji w złej wierze działali również rodzice H M T M i K M , co wynika z całokształtu okoliczności sprawy. Lokal został przez nich nabyty za cenę l, rażąco odbiegającą od cen rynkowych, choć z § 8 aktu notarialnego wynika, że strony oświadczyły, iż cena ta odpowiada wartości rynkowej lokalu. Z aktu notarialnego wynika ponadto, że pomimo rażąco niskiej ceny lokalu, nabywcy nie wymagali od sprzedającego okazania szczegółowej dokumentacji dotyczącej lokalu. Do aktu został jedynie dołączony odpis księgi wieczystej nieruchomości i to zaledwie odpis zwykły, przedstawiający tylko ostatnie, aktualne wpisy w księdze wieczystej. **Wprawdzie sprzedający był ich synem, ale w świetle całokształtu okoliczności sprawy**

zaniechanie szczegółowego zbadania stanu prawnego nieruchomości musi skutkować uznaniem, że nie dołożyli oni należytej staranności w tym zakresie. Co więcej, K M nie był osobą nieobeznaną z realiami rynku nieruchomości warszawskich, bowiem był spadkobiercą właścicieli nieruchomości położonej w W przy ul. K , pozbawionych swoich praw na podstawie dekretu. **K M , T M i H M występowali jako uczestnicy w postępowaniach administracyjnych dotyczących nieruchomości przy ul. K , K. , J , Ż i K P .** W postępowaniu reprywatyzacyjnym dotyczącym nieruchomości przy ul. K stroną jest również M M (*vide* pismo dyrektora Biura Spraw Dekretowych Urzędu z dnia r., akta Prezydenta m.st. Warszawy dotyczące reprywatyzacji nieruchomości przy ul. K). **Nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż do nabycia nieruchomości przez T M i K M doszło zaledwie 6 tygodni po nabyciu nieruchomości przez H M .** Podobne uwagi dotyczą K K który nabył lokal od rodziców H M na podstawie umowy z dnia r. za rażąco niską cenę 12.000 zł. Również w tym przypadku, wbrew obiektywnym okolicznościom niniejszej sprawy oraz realiom rynku nieruchomości, strony oświadczyły, że cena lokalu odpowiada jego wartości rynkowej, a kwestia zbadania sytuacji prawnej nieruchomości ogranicza się do oświadczenia nabywcy o zapoznaniu się z treścią „dokumentów będących podstawą sporządzenia (...) aktu". Na marginesie należy zaznaczyć, że aktualnie K K wraz z B Z i D P , są członkami rady nadzorczej spółki S w L , wpisanej do Krajowego Rejestru Sądowego w dniu r. Przedmiotem działalności spółki jest m.in. wynajem i zarządzanie nieruchomościami (*vide* odpis pełny z Krajowego Rejestru Sądowego spółki S w L , nr).

Zachowania wszystkich kolejnych nabywców nieruchomości trudno uznać za zgodne ze standardem należytej staranności. W okolicznościach niniejszej sprawy należało oczekiwać, że nabywcy, decydując się na zakup lokalu po rażąco niskich cenach, zbadają starannie stan prawny dotyczący nieruchomości, zabiegając, by znalazło to odzwierciedlenie w treści aktów notarialnych i zabezpieczą się w ten sposób przed zarzutem pozostawania w złej wierze. Jak wskazano, w chwili zawierania umów byli osobami znającymi realia rynku nieruchomości warszawskich.

Nie bez znaczenia w kontekście powyższej analizy jest również istnienie pewnych powiązań pomiędzy M M , B Z i H M . Na podstawie umowy zlecenia z dnia 1 sierpnia 2007 r. H . M zajmował się zarządzaniem i administracją budynku przy ul. Nabielaka 9 (k. 49 akt Sądu Rejonowego o sygn.), stanowiącego własność najpierw M M , a następnie B Z (k. 84 akt Sądu Okręgowego w o sygn.). Ponadto, administrował i zarządzał nieruchomością przy ul. O w ., stanowiącej współwłasność B Z (k. 81 akt Sądu Okręgowego w o sygn.). Jako pełnomocnik reprezentował też M M przed Sądem Rejonowym w sprawie o eksmisję lokatorów budynku przy ul. Nabielaka 9 zarejestrowanej pod sygn. akt .

Przytoczone powyżej okoliczności pozwalają na stwierdzenie, że kolejni nabywcy mogli co najmniej z łatwością dowiedzieć się, że nabywają lokal znajdujący się w budynku, do którego M M uzyskał prawa w ramach działalności budzącej szereg wątpliwości co do jej zgodności z zasadami współżycia społecznego i z interesem społecznym. Nie mogli też nie wiedzieć, że M M jest znany z doniesień medialnych jako tzw. warszawski kamienicznik, w stosunku do którego kierowane są liczne zarzuty, podważające zgodność z prawem stosowanych przez niego metod nabywania praw i roszczeń do nieruchomości oraz odnoszące się do negatywnego postępowania z lokatorami.

7.6. Reasumując, Komisja uznała, że w rozpoznawanej sprawie nie zaistniały nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. – w zakresie dotyczącym: prawa użytkowania wieczystego działki nr i działki nr , udziału w wysokości części w prawie użytkowania wieczystego zabudowanej działki nr i związanego z nim udziału w prawie własności budynku, przysługujących B Z , a także w zakresie dotyczącym wyodrębnionego lokalu nr o powierzchni m^2, stanowiącego własność K K z którego własnością jest związany udział wynoszący części w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości. W chwili zawierania kolejnych umów sprzedaży nabywcy, tj. M M , H M , T M i K M , a także K K , pozostawali w złej wierze. W przypadku B Z wystarczające było ustalenie, że nabyła ona prawo użytkowania wieczystego nieodpłatnie.

7.7. W ocenie Komisji, nieodwracalne skutki prawne wystąpiły natomiast w odniesieniu do aktualnych udziałów w prawie użytkowania wieczystego właścicieli lokali

wyodrębnionych po wydaniu decyzji reprywatyzacyjnej z dnia r., nr , tj.: A K , K W ., D . S i K , T , A W , B W , A , B i M B oraz E K . Komisja uznała, że osobom tym, które nabyły lokale odpłatnie, nie można zarzucić działania w złej wierze w rozumieniu przepisu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Z zebranego materiału dowodowego nie wynika, by osoby te wiedziały lub mogły z łatwością dowiedzieć się, że nabywają lokale i związane z nimi prawo użytkowania wieczystego gruntu, które pierwotnie nabyła osoba działająca w złej wierze, tj. M M . Dotyczy to zwłaszcza tych właścicieli wyodrębnionych lokali, którzy nabyli je od B Z (E K , A B i M B) lub którzy nabyli je w ramach kolejnych transakcji po zbyciu lokali przez M M lub B Z (E K i B W). Osoby te nabyły lokale po cenach mieszczących się w zakresie cen rynkowych, wobec czego nie zachodziły w tym przypadku okoliczności, które powinny były wzbudzić ich wątpliwości odnośnie nabywanych praw. Z aktów notarialnych wynika ponadto, że osoby te zapoznały się z dokumentacją dotyczącą nabywanych praw. Wreszcie, nie stwierdzono, by łączyły ich z M M lub B Z powiązania, które podawałyby w wątpliwość ich dobrą wiarę.

W konsekwencji, wobec istnienia domniemania dobrej wiary i braku okoliczności podważających dobrą wiarę aktualnych właścicieli wyodrębnionych lokali, a także odpłatnego nabycia prawa, należało stwierdzić, że nie zachodziły przesłanki negatywne, pozwalające na stwierdzenie, że nie zaszły nieodwracalne skutki prawne. *Argumentum a contrario*, Komisja stwierdziła, że w zakresie dotyczącym udziałów w prawie użytkowania wieczystego wymienionych właścicieli lokali wyodrębnionych po wydaniu decyzji reprywatyzacyjnej, wystąpiły nieodwracalne skutki prawne.

7.8. Podsumowując, wobec przytoczonych powyżej okoliczności, w ocenie Komisji, nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. nie zaszły w zakresie dotyczącym prawa użytkowania wieczystego działki nr i działki nr , udziału w wysokości części w prawie użytkowania wieczystego zabudowanej działki nr . i związanego z nim udziału w prawie własności budynku, przysługujących B Z , a także w zakresie dotyczącym wyodrębnionego lokalu nr o powierzchni m^2, stanowiącego własność K K ., z którego własnością jest związany udział wynoszący części w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości. Z tego względu, we wskazanym zakresie, decyzja reprywatyzacyjna

Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r., nr mogła zostać uchylona we wskazanej powyżej części. Skutki te wystąpiły jednak w odniesieniu do aktualnych udziałów w prawie użytkowania wieczystego właścicieli lokali wyodrębnionych po wydaniu decyzji reprywatyzacyjnej, co obligowało Komisję do stwierdzenia wydania decyzji reprywatyzacyjnej w tym zakresie z naruszeniem prawa.

8. Obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia

8.1. Zgodnie z treścią art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r Komisja stwierdzając wydanie z naruszeniem prawa decyzji reprywatyzacyjnej, która wywołała nieodwracalne skutki prawne, nakłada obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia na osobę:

1) na rzecz której wydano decyzję reprywatyzacyjną;

2) działającą w postępowaniu o wydanie decyzji reprywatyzacyjnej w imieniu lub na rzecz osoby, o której mowa w pkt 1, jeśli przeniesiono na nią prawo wynikające z tej decyzji lub faktycznie władała nieruchomością, której dotyczyła decyzja.

Na podstawie art. 31 ust. 2 tej ustawy, wysokość nienależnego świadczenia będzie ustalana według cen obowiązujących w dniu wydania decyzji Komisji z uwzględnieniem stanu faktycznego i prawnego z dnia przejęcia nieruchomości. W zależności od okoliczności sprawy, w szczególności stopnia przyczynienia się przez osobę na rzecz której decyzja reprywatyzacyjna została wydana z naruszeniem prawa, lub osobę działającą w jej imieniu lub na jej rzecz w postępowaniu o wydanie tej decyzji, jeżeli przeniesiono na nią prawo wynikające z tej decyzji lub faktycznie władała nieruchomością, której dotyczyła decyzja, do wydania tej decyzji Komisja może nałożyć obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia w wysokości niższej niż wynikająca z ust. 2.

Jeżeli przemawia za tym ważny interes społeczny lub uzasadniony interes obywatela, Komisja może, zgodnie ust. 4 wspomnianego art. 31, odstąpić od nałożenia obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia.

Z wymienionej regulacji wynika wprost obowiązek skierowany wobec Komisji orzeczenia o zwrocie równowartości nienależnego świadczenia przy zaistnieniu podstawy określonej w art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. W przypadku zatem stwierdzenia, że decyzja reprywatyzacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne, Komisja, wskazując okoliczności z powodu których nie można jej uchylić, stwierdza jej wydanie z

naruszeniem prawa i jednocześnie nakłada obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia w zakresie, w jakim doszło do powstania nieodwracalnych skutków.

8.2. Konstrukcja równowartości nienależnego świadczenia przewidziana w ustawie z dnia 9 marca 2017 r. wykazuje podobieństwa do cywilistycznej regulacji nienależnego świadczenia określonej w przepisie art. 410 k.c. Z przepisu artykułu 410 § 2 k.c. wynika, że świadczenie jest nienależne, jeżeli ten, kto je spełnił, nie był w ogóle zobowiązany lub nie był zobowiązany względem osoby, której świadczył, albo jeżeli podstawa świadczenia odpadła lub zamierzony cel świadczenia nie został osiągnięty, albo jeżeli czynność prawna zobowiązująca do świadczenia była nieważna i nie stała się ważna po spełnieniu świadczenia. Świadczenie nienależne jest szczególnym rodzajem bezpodstawnego wzbogacenia (*vide* wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 czerwca 2003 r. V CKN 337/01). Świadczenie to odróżnia się od pozostałych przypadków bezpodstawnego wzbogacenia źródłem powstania, bowiem do zaistnienia tego zobowiązania dochodzi w wyniku spełnienia świadczenia przez zubożonego, a nie poprzez jakiekolwiek inne przesunięcia majątkowe, niebędące świadczeniem, jak w pozostałych przypadkach bezpodstawnego wzbogacenia (*vide* wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 11 lipca 2016 r., I ACa 44/16). Nienależne świadczenie nie jest więc odrębną instytucją prawną, a wykazującym pewne swoistości elementem czy fragmentem instytucji bezpodstawnego wzbogacenia. Stosuje się więc do niego wszystkie pozostałe przepisy konstruujące instytucję bezpodstawnego wzbogacenia (art. 405–409 k.c.), które mogą być wszakże modyfikowane przez art. 410 i n. jako *leges speciales* (M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1-449[11]*, Warszawa 2016).

Konstrukcja prawna świadczenia nienależnego akcentuje nie element bezpodstawności wzbogacenia, lecz wskazaną w treści art. 410 § 2 k.c. wadliwość lub brak podstawy prawnej świadczenia. W przypadku nienależnego świadczenia nie zachodzi więc potrzeba badania podstawy prawnej wzbogacenia, natomiast konieczne jest stwierdzenie istnienia jednej z wymienionych w art. 410 § 2 k.c. wadliwości podstawy prawnej świadczenia (*vide* wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 czerwca 2003 r. V CKN 337/01). Już sam fakt spełnienia nienależnego świadczenia uzasadnia roszczenie o jego zwrot. Nie zachodzi też potrzeba badania, czy i w jakim zakresie spełnione świadczenie wzbogaciło osobę, na rzecz której zostało spełnione świadczenie oraz czy majątek spełniającego świadczenie uległ zmniejszeniu. Uzyskanie nienależnego świadczenia wypełnia bowiem przesłankę powstania wzbogacenia, a spełnienie tego świadczenia przesłankę zubożenia. Z chwilą spełnienia świadczenia nienależnego powstaje roszczenie, którego treścią jest obowiązek dokonania

czynności faktycznej lub prawnej stanowiącej świadczenie przeciwne do spełnionego (*vide* wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 4 listopada 2015 r., I ACa 510/15).

Pogląd, zgodnie z którym wierzyciel nie musi wykazywać ani wartości swojego zubożenia, ani wartości wzbogacenia dłużnika, lecz jedynie wartość spełnionego bez podstawy prawnej świadczenia ugruntował się w ostatnich latach w doktrynie i orzecznictwie (zob. zwłaszcza *W. Serda*, Nienależne świadczenie, s. 46 i później *P. Księżak*, w: *Osajda*, Kodeks cywilny. Komentarz, t. II, s. 274, 293, 352; *G. Karaszewski*, w: *Ciszewski*, Komentarz KC, 2014, s. 682; wyr. SN z 24 listopada 2011 r., I CSK 66/11, Legalis; wyr. SN z 9 sierpnia 2012 r., V CSK 372/11, Legalis; wyr. SA w Łodzi z 12 lipca 2013 r., I ACA 182/13, Legalis).

Świadczenie na tle art. 410 k.c., co do zasady, odpowiada ogólnemu pojęciu świadczenia, jako zachowaniu dłużnika zmierzającego do wykonania zobowiązania. Stosownie do art. 353 § 1 k.c., świadczenie, jako zachowanie się dłużnika, stanowi przedmiot zobowiązania. Wspólna cechą jest tu uzyskanie korzyści cudzym kosztem w wykonaniu zobowiązania. Przez świadczenie w rozumieniu art. 410 k.c. należy rozumieć każde celowe i świadome przysporzenie na rzecz majątku innej osoby, które z punktu widzenia odbiorcy można przyporządkować jakiemuś zobowiązaniu, choćby w ogóle lub jeszcze nieistniejącemu albo nieważnemu. Przysporzenie rozumieć przy tym należy najszerzej, tj. jako każde zachowanie prowadzące do wzbogacenia innej osoby (K. Osajda (red.). Kodeks cywilny. Komentarz, 2017 r., wyd. 17). Oznacza to, że zubożony może żądać zwrotu nienależnego świadczenia, a wzbogacony będzie z tego tytułu zobowiązany tylko wtedy, kiedy przysporzenie przybrało postać świadczenia. Kiedy zubożenie lub wzbogacenie nie będzie miało swego źródła w świadczeniu, zajdzie zatem przypadek bezpodstawnego wzbogacenia powstałego z innych przyczyn.

Zobowiązanym do zwrotu nienależnego świadczenia może być tylko jego bezpośredni odbiorca, zaś uprawnionym tylko spełniający to świadczenie. Wniosek taki uzasadniony jest wyraźnym postanowieniem art. 410 § 2 k.c., a w szczególności użytym przez ustawodawcę na oznaczenie zubożonego określeniem, "jeżeli ten, kto je (nienależne świadczenie) spełnił" i wzbogaconego "względem osoby, której świadczył" (*E. Gniewek, P. Machnikowski* (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Wyd. 8, Warszawa 2017).

W wyroku z 25 listopada 2015 r. (IV CSK 29/15, Legalis) Sąd Najwyższy podkreślił, że przepis art. 410 § 2 k.c. zawiera zamknięty katalog czterech przypadków (kondykcji) rodzących obowiązek zwrotu nienależnego świadczenia, które wzajemnie się wyłączają, nie ma więc możliwości ich zbiegu, a zatem każdy stan faktyczny może odpowiadać tylko jednej

z nich. Między hipotezami poszczególnych kondykcji zachodzi stosunek wyłączania (*W. Serda*, Nienależne świadczenie, s. 93; *E. Łętowska*, Bezpodstawne wzbogacenie, s. 87).

8.3. Obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia przewidziany w art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., choć wykazuje podobieństwo do rozwiązań przyjętych w kodeksie cywilnym, **stanowi jednak regulację o charakterze autonomicznym**, dostosowaną do potrzeb postępowania przed Komisją. Przepis art. 31 ust. 1 jest samodzielną podstawą prawną nałożenia obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia. Świadczy o tym w szczególności użycie przez ustawodawcę zwrotu „równowartość" nienależnego świadczenia i brak bezpośredniego odwołania do stosowania przepisów k.c. **Konkretyzacja obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia (nie zaś samego świadczenia) następuje poprzez określenie w decyzji administracyjnej, po pierwsze, podmiotu zobowiązanego do zwrotu oraz, po drugie, wysokości stanowiącej równowartość nienależnego świadczenia.**

Na marginesie warto zaznaczyć, że w polskim porządku prawnym znana jest koncepcja określania obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia w formie decyzji administracyjnej. Przykładowo, zgodnie z art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 963, ze zm.) osoba, która pobrała nienależne świadczenie z ubezpieczeń społecznych, jest obowiązana do jego zwrotu wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie, w wysokości i na zasadach określonych przepisami prawa cywilnego. Innym przykładem obowiązującej regulacji, opartej na określaniu w formie decyzji administracyjnej obowiązku zwrotu świadczenia nienależnie wypłaconego, jest art. 30 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1952). W myśl tego przepisu osoba, która pobrała nienależnie świadczenia rodzinne, jest obowiązana do ich zwrotu. W przepisie sprecyzowano ponadto co należy rozumieć pod pojęciem „nienależnego świadczenia". Jest to m.in. świadczenie rodzinne przyznane na podstawie decyzji, której następnie stwierdzono nieważność z powodu jej wydania bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, albo świadczenie rodzinne przyznane na podstawie decyzji, która została następnie uchylona w wyniku wznowienia postępowania i osobie odmówiono prawa do świadczenia rodzinnego. Konstrukcja zwrotu nienależnego świadczenia w drodze decyzji organu administracji została zastosowana również w art. 27 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2016 r. poz. 169, ze zm.), który stanowi, że dłużnik alimentacyjny jest obowiązany do zwrotu organowi właściwemu wierzyciela należności w wysokości świadczeń wypłaconych z

funduszu alimentacyjnego osobie uprawnionej, łącznie z odsetkami ustawowymi za opóźnienie.

Przepis art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. nawiązuje zatem do rozwiązań znanych w polskim ustawodawstwie. Na tle innych obowiązujących przepisów odwołujących się do koncepcji nienależnego świadczenia, rozwiązanie zastosowane w ustawie z dnia 9 marca 2017 r. wykazuje jednak kolejne, obok wspomnianego zwrotu równowartości (a nie świadczenia), istotne odmienności. Treść normy prawnej zawartej w art. 31 ust 1 jest rozbudowana. Konstytuuje ona, po pierwsze, **przesłanki nałożenia obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia, po drugie podmiot zobowiązany do zwrotu nienależnego świadczenia, po trzecie wysokość równowartości nienależnego świadczenia podlegającego zwrotowi oraz zasady jej obliczania, a także przesłanki fakultatywnego obniżenia wysokości lub odstąpienia od nałożenia obowiązku zwrotu.**

Przesłanką obligatoryjnego nałożenia obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia jest stwierdzenie przez Komisję, że decyzja reprywatyzacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne. Zgodnie z art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. wśród podmiotów zobowiązanych do zwrotu równowartości nienależnego świadczenia znajdują się dwie kategorie osób, tj. osoby na rzecz których wydano decyzję reprywatyzacyjną oraz osoby działające w imieniu lub na rzecz tych ostatnich w postępowaniu o wydanie decyzji reprywatyzacyjnej, jeśli przeniesiono na nie prawo wynikające z tej decyzji lub faktycznie władały nieruchomością, której dotyczyła decyzja.

Mimo autonomicznego charakteru konstrukcji prawnej określonej w art. 31 ustawy z dnia 9 marca 2017r., w zakresie określenia podmiotu zobowiązanego ustawodawca nawiązał do *ratio legis* przepisu art. 410 § 1 k.c. Istotę tego przepisu wyjaśnił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 2 marca 2017 r. wydanym w sprawie o sygn. akt V CSK 351/16, wskazując, iż u podstaw tej regulacji leżały względy natury restytucyjnej, tj. konieczność zwrotu bezpodstawnie zubożonemu elementu majątkowego, transferowanego do majątku innej osoby bez podstawy prawnej. Podobne uwagi dotyczą przepisu art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. **Jego celem jest zniwelowanie stanu spowodowanego spełnieniem świadczenia na podstawie wadliwej decyzji reprywatyzacyjnej.** Wynika to zwłaszcza z przepisu art. 31 ust. 1 pkt 2, obligującego Komisję do nałożenia obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia na osobę, która finalnie odniosła faktyczne korzyści na skutek wydania decyzji reprywatyzacyjnej, nawet, jeśli nie była jej beneficjentem.

8.4. Częściowe uchylenie decyzji reprywatyzacyjnej przez Komisję oraz stwierdzenie wydania tej decyzji z naruszeniem prawa w pozostałej części oznacza wzruszenie podstawy

prawnej świadczenia spełnionego przez Miasto Stołeczne Warszawa. Jest to sytuacja zbliżona do jednej z kondykcji przewidzianych w art. 410 § 2 k.c. w postaci **odpadnięcia podstawy prawnej świadczenia (*condictio causa finita*)**. Zachodzi ona wówczas, gdy w chwili spełnienia świadczenia było ono należne, bowiem istniała jego podstawa prawna, lecz stało się nienależne później, ponieważ podstawa ta odpadła. Przykładowo, sytuacja tego rodzaju ma miejsce, gdy świadczenie zostało spełnione na podstawie orzeczenia sądu (w tym sądu polubownego), mającego walor prawomocności lub natychmiastowej wykonalności, które następnie zostało uchylone lub zmienione i doszło do oddalenia powództwa, odrzucenia pozwu lub umorzenia postępowania. Występuje ona chociażby m.in. w przypadku zapłaty na podstawie wykonalnego, lecz nieprawomocnego wyroku, zmienionego potem przez wyższą instancję (por. np. wyr. SN z 24 września 1966 r., III PZP 30/66, OSNCP 1967, Nr 7–8, poz. 127 i uchw. SN z 24 marca 1967 r., III PZP 42/66, OSNCP 1967, Nr 7–8, poz. 124 z glosą *A. Ohanowicza*, NP 1967, Nr 12, s. 1696; wyr. SN z 23 maja 2003 r., III CKN 1211/00, Legalis oraz wyr. SN z 4 kwietnia 2008 r., I PK 247/07, OSNAPiUS 2009, Nr 17–18, poz. 223). Merytorycznie błędne orzeczenie deklaratoryjne (a zatem zasądzające nieistniejące roszczenia) tworzy formalną podstawę świadczenia, która jest wystarczająca, by uznać, że świadczenie nie jest bezpodstawne. Dopóki orzeczenie takie nie zostanie podważone, nie jest możliwe dochodzenie zwrotu świadczenia spełnionego na jego podstawie. Tak samo należy ocenić stwierdzenie nieważności wcześniejszej decyzji, która stała się podstawą określonego świadczenia. Mimo że stwierdzenie nieważności ma skutek *ex tunc*, to w chwili spełnienia świadczenia podstawa (formalna) istniała – stwierdzenie nieważności decyzji z mocą wsteczną pozwala przyjąć, że nie istniała nigdy materialna podstawa świadczenia, ale nie zmienia to faktu, że przez pewien czas istniała podstawa formalna (K. Osajda (red.). Kodeks cywilny. Komentarz, 2017 r., wyd. 17).

8.5. Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, należy wskazać, że odpowiednikiem spełniającego świadczenie w przepisie art. 410 § 1 k.c. na gruncie ustawy z dnia 9 marca 2017 r. jest Miasto Stołeczne Warszawa, natomiast odbiorcami świadczenia są beneficjenci decyzji reprywatyzacyjnej z dnia r., nr M Ś M K , I Z B M J B Z D oraz M M W wykonaniu wymienionej decyzji Miasto Stołeczne Warszawa oddało na rzecz wymienionych beneficjentów, na podstawie umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste zawartej w dniu przed notariuszem M D m.in. udział wynoszący części w prawie użytkowania wieczystego zabudowanego gruntu, oznaczonego jako działka nr . **W chwili**

spełnienia świadczenia istniała zatem jego formalna podstawa prawna w postaci funkcjonującej w obrocie prawnym decyzji administracyjnej. Na podstawie tej decyzji Miasto Stołeczne Warszawa było zobowiązane do spełnienia świadczenia na rzecz beneficjentów decyzji poprzez zawarcie umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. **Podstawa ta odpadła w związku z częściowym uchyleniem decyzji reprywatyzacyjnej Prezydenta m.st. Warszawy z dnia . r., nr oraz stwierdzeniem jej wydania z naruszeniem prawa w pozostałej części.**

8.6. Komisja uznała, że obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia obciąża M I . Wydanie decyzji reprywatyzacyjnej na rzecz M , M było skutkiem sprzedaży na jego rzecz praw i roszczeń do nieruchomości warszawskiej przy ul. Nabielaka 9 przez Z D , M K i M S . **M M nie tylko jest beneficjentem decyzji reprywatyzacyjnej, ale ponadto działał on w postępowaniu o wydanie decyzji reprywatyzacyjnej w imieniu i na rzecz części pozostałych beneficjentów,** tj. Z D , M K i M S , na podstawie pełnomocnictwa udzielonego w umowie sprzedaży z dnia r., **a następnie przeniesiono na niego prawo wynikające z tej decyzji.** Ponadto, nawet po przeniesieniu praw do nieruchomości na swoją matkę w drodze umowy darowizny, faktycznie władał nieruchomością: pobierał czynsze najmu od lokatorów, wyodrębniał i sprzedawał lokale w budynku przy ul. Nabielaka 9. Występował przeciwko lokatorom z pozwami o zapłatę należności za korzystanie z lokali oraz o eksmisję. Zostały wobec tego spełnione wszystkie przesłanki, wymienione zarówno w punkcie 1 jak i 2 art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., określające adresata obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia. Celem tego uregulowania było obciążenie obowiązkiem osoby, która odniosła faktyczne korzyści w wyniku reprywatyzacji, a której działanie było sprzeczne z interesem społecznym. Dotyczy to bez wątpienia M M , który – poza tym, że nabył udziały w roszczeniach do nieruchomości za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości – nabył ponadto od pozostałych beneficjentów decyzji ich prawa wynikające z decyzji reprywatyzacyjnej za cenę niższą od wartości rynkowej. Wreszcie, działania i zaniechania M M uporczywie oraz w sposób istotny utrudniały mieszkańcom kamienicy korzystanie z lokali w budynku przy ul. Nabielaka 9.

8.7. Zgodnie z art. 31 ust. 2 wysokość nienależnego świadczenia ustalana jest według wartości nieruchomości obowiązującej w dniu wydania decyzji przez Komisję, przy uwzględnieniu stanu faktycznego i prawnego z dnia przejęcia nieruchomości. Uregulowanie

to koresponduje z powołanym we wcześniejszej części rozważań poglądem doktryny i orzecznictwa, iż nie ma potrzeby wykazywania, czy i w jakim zakresie spełnione świadczenie wzbogaciło osobę, na rzecz której świadczenie zostało spełnione, jak również, czy majątek spełniającego świadczenie uległ zmniejszeniu. Z uwagi na wprowadzenie obowiązku zwrotu równowartości, a nie nienależnego świadczenia wg ogólnych zasad prawa cywilnego, bez znaczenia jest także to, czy beneficjent pozostaje w dalszym ciągu wzbogacony kosztem majątku innej osoby (zubożonego) ani to, czy wzbogacenie obejmuje przedmiot nabyty przez wzbogaconego czy też dobra majątkowe uzyskane w jego zamian (w sytuacji dalszego rozporządzenia przedmiotem wzbogacenia). Tym samym nie ma potrzeby badania, jaka część nienależnego świadczenia pozostała w majątku M M . Natomiast nie ulega wątpliwości, że już sam fakt spełnienia nienależnego świadczenia przez zubożonego uzasadnia bowiem roszczenie o jego zwrot. Uzyskanie nienależnego świadczenia wypełnia przesłankę powstania wzbogacenia, a spełnienie tego świadczenia przesłankę zubożenia. Celem ustawodawcy było zapobieżenie sytuacji, w której zbycie wzbogacenia, np. na rzecz osoby bliskiej, uniemożliwi zwrot bezpodstawnie zubożonemu równowartości elementu majątkowego transferowanego do majątku wzbogaconego na podstawie wadliwej decyzji reprywatyzacyjnej. W konsekwencji, dla nałożenia obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia bez znaczenia jest to, iż M M darował wszystkie posiadane udziały w prawie użytkowania wieczystego przedmiotowego gruntu oraz w prawie własności budynku przy ul. Nabielaka 9 na rzecz swojej matki, B Z

W związku z tym, że art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. przewiduje nałożenie obowiązku zwrotu równowartości świadczenia nienależnego w sytuacji, gdy Komisja nie może uchylić decyzji reprywatyzacyjnej, która wywołała nieodwracalne skutki prawne, nałożony w niniejszej sprawie obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia dotyczy udziału wielkości w prawie użytkowania wieczystego gruntu, stanowiącego działkę o numerze ewidencyjnym oraz w prawie własności budynku. W tym zakresie decyzja reprywatyzacyjna wywołała bowiem nieodwracalne skutki prawne w postaci przeniesienia prawa własności lokali oraz związanych z nimi udziałów w użytkowaniu wieczystym gruntu na rzecz osób trzecich. Z tego względu zwrot świadczenia w naturze nie jest możliwy. W tej sytuacji nałożony obowiązek dotyczy zwrotu równowartości świadczenia nienależnego.

Regulacja wynikająca z treści art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., nakazuje przy ustalaniu wysokości równowartości nienależnego świadczenia odnieść się do stanu faktycznego i prawnego z dnia przejęcia nieruchomości. Pojęcie „przejęcia nieruchomości"

jest używane w obowiązującym ustawodawstwie dla opisania różnych aktów i może odnosić się do różnych zdarzeń (*vide* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 września 2006 r., sygn. akt K 1/06, OTK ZU 8A/2006, poz. 110). W szczególności występuje w przepisach regulujących procedurę przymusowego wykonania obowiązków w egzekucji sądowej i administracyjnej. Zgodnie z art. 984 § 1. k.p.c. uprawnienie do przejęcia nieruchomości przysługuje wierzycielowi egzekwującemu i hipotecznemu oraz współwłaścicielowi, gdy druga licytacja będzie bezskuteczna. Przejęcie nieruchomości na własność może nastąpić w cenie nie niższej od dwóch trzecich części sumy oszacowania. Analiza wymienionej regulacji prowadzi do wniosku, że ustawodawca termin „przejęcia nieruchomości" wiąże ze zdarzeniami prawnymi. Zgodnie z art. 111h § 1 u.p.e.a. jeżeli nikt nie przystąpił do licytacji, a przedmiotem licytacji jest nieruchomość wchodząca w skład gospodarstwa rolnego, współwłaściciel tej nieruchomości niebędący dłużnikiem osobistym, ma prawo przejęcia.

Analogiczna regulacja dotycząca „przejęcia nieruchomości", znajdująca się w powołanym art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. wskazuje, że ustalając wysokość nienależnego świadczenia odwołać się należy do dat umów wyodrębnienia i zbycia przez M M i B Z tych lokali, co do których zaszły nieodwracalne skutki prawne. Z chwilą zawarcia tych umów nastąpiło bowiem przejęcie, w rozumieniu przepisu art. 31 ust. 2, przez nabywców, lokali stanowiących odtąd samodzielne nieruchomości. Wbrew sugestii wynikającej z art. 31 ust. 2 nie można przyjąć, że chodzi o przejęcie nieruchomości przez beneficjenta, bowiem wówczas paradoksalnie nie można byłoby uzyskać zwrotu tego, co w zamian za wyodrębnienie i zbycie lokali uzyskał jako świadczenie nienależne, którego równowartość podlegałaby zwrotowi. O przejęciu w tym przypadku można mówić w odniesieniu do aktów dokonanych z osobami trzecimi, które to akty doprowadziły do powstania nieodwracalnych skutków prawnych. M M i B Z wyodrębnili i zbyli osiem takich lokali w dniach: r., r., r., r., r., r., r. r. Za zbyte lokale uzyskali łącznie 2.943.000 zł. Wobec powyższego, Komisja nałożyła na M M obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia we wskazanej kwocie na rzecz Miasta Stołecznego Warszawy.

8.8. W ocenie Komisji, w interes społeczny oraz uzasadniony interes obywatela godziłoby natomiast nałożenie obowiązku zwrotu równowartości świadczenia na pozostałych beneficjentów decyzji reprywatyzacyjnej, tj. M S M K J i B i B M Wymienione osoby były spadkobiercami dawnych właścicieli.

Jak już wyżej wskazano, zdaniem Komisji, **następcy prawni pierwotnych, dawnych właścicieli, będący zarazem beneficjentami decyzji reprywatyzacyjnej, należą do grona podmiotów, które na skutek działalności M M poniosły straty.** Z D M i K i M i S zbyli bowiem część swoich udziałów w prawach i roszczeniach do nieruchomości za kwotę rażąco niewspółmierną do wartości nieruchomości, tj. za łączna cenę 1.500 zł. Z opinii biegłej wynika tymczasem, że udziały te odpowiadały udziałom w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości o łącznej wartości 148.600 zł. Ponadto, M M nabył od późniejszych beneficjentów decyzji roszczenia o odszkodowanie za sprzedane lokale w budynku za kwotę 300 zł, uzyskując później na podstawie wyroku sądowego niemal 2.000.000 zł. Okolicznością istotną w kontekście odstąpienia od nałożenia obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia jest również fakt, iż osoby te – w przeciwieństwie do M M – w żaden sposób nie utrudniały mieszkańcom budynku przy ul. Nabielaka 9 korzystania z lokali. Nie stwierdzono, by naruszyły one interes społeczny lub swoim świadomym działaniem lub zaniechaniem przyczyniły się do jego naruszenia. Wymienieni beneficjenci nie władali faktycznie nieruchomością i nie czerpali z tego tytułu korzyści, chociażby w postaci należności za zajmowane lokale.

Wskazane okoliczności przemawiają za **odstąpieniem od nałożenia obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia na M S , M K , J B i E M** na podstawie art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

8.9. Pozostali beneficjenci decyzji, tj. Z D i I T Z , zmarli po wydaniu decyzji reprywatyzacyjnej. Z aktu zgonu nr wynika, że Z D zmarł w dniu r., natomiast I T Z zmarła w dniu (aktu zgonu nr). Decyzja Komisji nie mogła w związku z tym objąć wymienionych osób. Zgodnie bowiem z art. 30 k.p.a w zw. art. 8 k.c. z chwilą śmierci utraciły one zdolność prawną, a tym samym nie mogą mieć statusu strony.

8.10. Reasumując, na podstawie art. 31 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., Komisja zdecydowała o nałożeniu na M M obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia w kwocie 2.943.000 zł na rzecz Miasta Stołecznego Warszawy. Zgodnie natomiast z treścią art. 31 ust. 4 ustawy odstąpiono od nałożenia obowiązku zwrotu tego świadczenia na M S M K , J B i B M

9. Stwierdzenie wyrządzenia szkody Miastu Stołecznemu Warszawa wskutek wydania decyzji reprywatyzacyjnej

9.1. Zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., w decyzji Komisji, stwierdzającej wydanie decyzji reprywatyzacyjnej z naruszeniem prawa ze względu na wystąpienie nieodwracalnych skutków prawnych, Komisja może stwierdzić, że wskutek wydania decyzji reprywatyzacyjnej wyrządzono szkodę gminie lub Skarbowi Państwa przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. W przepisie art. 41 ust. 2 z 9 marca 2017r wskazano z kolei podmiot ponoszący odpowiedzialność za wyrządzenie szkody. Jest nim osoba działająca w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia albo jako członek kolegialnego organu administracji publicznej lub osoba wykonująca w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, biorąca udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji reprywatyzacyjnej.

Podstawę prawną odpowiedzialności stanowi ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. z 2016 r. poz. 1169). W świetle powyższej regulacji określonej w art. 41 ust 2 ustawy z 9 marca 2017 r. decyzja Komisji jest doręczana prokuratorowi okręgowemu właściwemu ze względu na siedzibę organu, który wydał decyzję reprywatyzacyjną, i zastępuje wniosek o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. W art. 41 ust. 4 wskazanej ustawy określono maksymalną wysokość odszkodowania, przewidując, że nie może ono przewyższać kwoty 12-krotności miesięcznego wynagrodzenia przysługującego osobie, której dotyczy odpowiedzialność. Zgodnie z art. 7 ust. 3 wspomnianej ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa wynika, że prokurator przeprowadza postępowanie wyjaśniające zmierzające do ustalenia przesłanek uzasadniających wytoczenie powództwa o odszkodowanie przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu z tytułu szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa. Zgodnie natomiast z art. 8 ust. 1 tej ustawy postępowanie sądowe w sprawie o odszkodowanie toczy się według przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego.

9.2. W rozpoznawanej sprawie Komisja stwierdziła – w punkcie 5. rozstrzygnięcia, że decyzja Prezydenta m.st. Warszawy została wydana z naruszeniem prawa. Przedmiotowa decyzja wywołała we wskazanym zakresie nieodwracalne skutki prawne. Komisja ustaliła, że w konsekwencji wydania decyzji reprywatyzacyjnej wyrządzono szkodę Miastu Stołecznemu

Warszawa w związku z uszczupleniem mienia komunalnego, jako skutek licznych działań lub zaniechań urzędników Miasta Stołecznego Warszawy przy wykonywaniu przez nich władzy publicznej – z naruszeniem prawa. W ocenie Komisji, niezgodnych z prawem działań lub zaniechań dopuścili się: M K , któremu w latach 2005-2006 powierzono obowiązki sekretarza m.st. Warszawy (w związku z objęciem urzędu Prezydenta RP przez L K), M K – ówczesny dyrektor Biura Gospodarki Nieruchomościami Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy oraz G J -F – w analizowanym okresie naczelnik Wydziału Spraw Dekretowych. Komisja uznała, że działania lub zaniechania wymienionych osób, zajmujących kierownicze stanowiska, doprowadziły do wydania niezgodnej z prawem decyzji reprywatyzacyjnej – która ponadto doprowadziła do opisanych powyżej skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym. Działania lub zaniechania te wskazanych urzędników, szczegółowo opisane powyżej, polegały przede wszystkim na:

- nieustaleniu prawidłowego kręgu stron postępowania poprzez niezbadanie umowy sprzedaży roszczeń z dnia r., brak analizy spadkobrania po I A B pomimo prawdopodobieństwa dziedziczenia przez Skarb Państwa oraz niezbadanie kwestii ustanowionego dla niego kuratora,

- rażącym naruszeniu zasady prawdy obiektywnej poprzez niepoczynienie ustaleń dotyczących posiadania nieruchomości przez wnioskodawców dekretowych.

Wątpliwości wspomnianych urzędników Miasta Stołecznego Warszawy nie wzbudziła okoliczność nabycia roszczeń dekretowych do przedmiotowej nieruchomości przez M M za cenę rażąco niewspółmierną do ich wartości rynkowej.

Wymienione osoby biorące udział w wykonywaniu władzy publicznej nie podjęły czynności mających na celu ochronę mienia komunalnego. Decyzja została wydana pomimo tego, że urzędnicy mieli wątpliwości co do umów, na podstawie których M. M nabył roszczenia do nieruchomości (*vide* protokół przesłuchania świadka K K w aktach Prokuratora Rejonowego). Zeznania świadka M K nie pozostawiają też wątpliwości, że szybkość procedowania miała w postępowaniu znaczenie nadrzędne (*vide* protokół zeznań świadka M K).

9.3. Szkoda, jaka powstała w wyniku wydania decyzji reprywatyzacyjnej, stanowi równowartość udziału wielkości w prawie użytkowania wieczystego zabudowanej działki o numerze ewidencyjnym oraz związanego z nim udziału w prawie własności posadowionego na niej budynku. Z opinii biegłej z dnia 9 listopada 2017 r. wynika,

że wartość tego udziału wyniosła 3.657.140 zł. Wartość udziału wynoszącego części w prawie użytkowania wieczystego zabudowanej działki nr którego dotyczą nieodwracalne skutki prawne, wynosi w związku z tym 3.063.945,18 zł. Uszczerbek majątkowy Miasta Stołecznego Warszawy odpowiada powyżej tej ostatniej kwocie. Szkodę stanowiącą równowartość tej kwoty wyrządzono Miastu Stołecznemu Warszawie na skutek wydania decyzji reprywatyzacyjnej.

W powyższym zakresie decyzja reprywatyzacyjna wywołała bowiem nieodwracalne skutki prawne ze względu na przeniesienie na rzecz osób trzecich prawa własności wyodrębnionych lokali oraz związanych z nimi udziałów w prawie współużytkowania wieczystego nieruchomości. Decyzja reprywatyzacyjna nie może zostać uchylona w tym zakresie. W konsekwencji nie ma możliwości zniesienia uszczerbku majątkowego poprzez przywrócenie Miastu Stołecznemu Warszawa praw do nieruchomości. Decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r. ustanowiono na rzecz beneficjentów tej decyzji prawo współużytkowania wieczystego zabudowanej działki o numerze ewidencyjnym w części wynoszącej (.

9.4. Wobec wskazanych powyżej okoliczności, Komisja stwierdziła na podstawie art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., że wskutek wydania decyzji reprywatyzacyjnej wyrządzono szkodę Miastu Stołecznemu Warszawie w wysokości 3.063.945,18 zł poprzez niezgodne z prawem zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej przez M K , G J -F az K K . Zostały spełnione bowiem wszystkie przesłanki przewidziane w art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. tj.: stwierdzono w części wydanie decyzji reprywatyzacyjnej z naruszeniem prawa, wyrządzono szkodę Miastu Stołecznemu Warszawa wskutek wydania tej decyzji, wspomniana szkoda została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej.

10. Strony postępowania

10.1. Jako strony postępowania przyjęto beneficjentów decyzji – M S , M K J B , B M i M M , obecnego właściciela nieruchomości – B Z , właścicieli wyodrębnionych lokali, a także Miasto Stołeczne Warszawa – reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy.

10.2. Ustawa z 9 marca 2017 r. nie zawiera szczególnej definicji strony postępowania toczącego się przed Komisją. Znajdujący zastosowanie na podstawie odesłania w art. 38 ust. 1

ustawy z dnia 9 marca 2017 r. art. 28 k.p.a. stanowi, że „Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek".

Co do zasady w orzecznictwie przyjmuje się, że powierzenie organowi jednostki samorządu terytorialnego właściwości do orzekania w sprawie indywidualnej, w formie decyzji administracyjnej, wyłącza możliwość dochodzenia przez tę jednostkę w tej sprawie jej interesu prawnego w trybie postępowania sądowoadministracyjnego. Jeżeli obowiązujące prawo powierza jednostce samorządu terytorialnego kompetencję do rozstrzygania, w drodze decyzji, o prawach i obowiązkach podmiotu pozostającego poza systemem organów administracji publicznej, jednostka ta nie staje się stroną tego postępowania nawet wówczas, gdy decyzja wywołuje określone skutki cywilnoprawne dla niej jako właściciela (por. uchwałę NSA z 9 października 2000 r., OPK 14/00, ONSA 2001/1/17 oraz z 19 maja 2003 r., OPS 1/03, ONSA 2003/4/115). Pogląd ten został podtrzymany również po zmianie modelu sądownictwa administracyjnego, na gruncie prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W postanowieniu z 10 stycznia 2012 r., I OSK 2428/11, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że gmina, której organ wydał decyzję w sprawie w pierwszej instancji, nie ma legitymacji skargowej do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję organu odwoławczego wydaną w tejże sprawie (LEX nr 1107476). Podobne stanowisko zostało wyrażone np. w postanowieniach NSA: z 27 listopada 2008 r., II OSK 132/08; z 25 listopada 2009 r., I OSK 1551/09; z 1 lutego 2006 r., I OSK 386/05, LEX nr 194022. W uzasadnieniu uchwały NSA z 19 maja 2003 r., OPS 1/03 (ONSA 2003/4/115), zawarte zostało stwierdzenie, że rola jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym jest wyznaczona przepisami prawa materialnego. Może być ona – jako osoba prawna – stroną tego postępowania i wówczas organy ją reprezentujące będą broniły jej interesu prawnego, korzystając z gwarancji procesowych, jakie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego przyznają stronom postępowania administracyjnego.

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).

10.3. W rozpoznawanej sprawie reguła ta nie ma zastosowania. W ocenie Komisji, Prezydent m.st. Warszawy występował w charakterze organu administracyjnego wyłącznie na

etapie postępowania zwyczajnego, wydając decyzję reprywatyzacyjną, natomiast na etapie postępowania przed Komisją uzyskał status strony, jako organu reprezentującego Miasto Stołeczne Warszawa – byłego właściciela nieruchomości gruntowej.

Komisja działa na podstawie ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja posiada kompetencje w zakresie inicjowania postępowań i do wydawania rozstrzygnięć. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 maja 2015 r., sygn. akt I OSK 2188/13, (publ: http://orzeczenia.nsa.gov.pl), 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. Uprawnienia właścicielskie, które posiada Miasto Stołeczne Warszawy, decydują zatem o interesie prawnym do udziału w postępowaniu przed Komisją. Zgodnie z 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 reprywatyzacyjnej lub na podstawie aktu notarialnego sporządzonego z uwzględnieniem uchylonej decyzji reprywatyzacyjnej oraz wpisania jako właściciela m.st. Warszawy.

10.4. Miasto Stołeczne Warszawa w postępowaniu przed Komisją posiada interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a., gdyż chodzi tu o jego uprawnienia, o których nie rozstrzygała dotychczas kontrolowana przez Komisję decyzja reprywatyzacyjna.

Miasto Stołeczne Warszawa posiada w sprawie indywidualny, konkretny i aktualny interes prawny do przyznanie jej statusu strony w postępowaniu prowadzonym przed Komisją.

Komisja, przyznając status strony gminie, miała także na uwadze treść art. 165 Konstytucji RP, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną i przysługują im prawo własności oraz inne prawa majątkowe. 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, w sytuacji gdy postępowanie to dotyczy nieruchomości, których jest właścicielem. W myśl natomiast art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Artykuł 29 k.p.a. stanowi zaś, że stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe

i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne - również jednostki nieposiadające osobowości prawnej.

10.5. Komisja zauważa, że przedmiotem wypowiedzi sądów administracyjnych były relacje między jednostkami samorządu terytorialnego a samorządowymi kolegiami odwoławczymi, a także status organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Należy jednak zauważyć, że Komisja nie jest organem wyższego stopnia w stosunku do Prezydenta m.st. Warszawy. Komisja, jako organ państwowy, któremu przydano funkcję administrowania, prowadzi własne postępowanie administracyjne, przy czym Komisja posiada także inne kompetencje (zob. art. 3 ust. 2, art. 13 ust. 1, art. 23, art. 28, art. 31, art. 33, art. 34, art. 40, art. 40 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.).

Co do zasady jednostka samorządu terytorialnego jako osoba prawna, której organ wydawał decyzję reprywatyzacyjną, w rozumieniu art. 2 pkt 3 ustawy, nie miałaby legitymacji strony w postępowaniu prowadzonym przez Komisję, gdyby chodziło tylko o „byt prawny" decyzji reprywatyzacyjnej, nawet gdyby jej uchylenie wywoływało określone skutki cywilne dla gminy jako właściciela (tożsamość sprawy administracyjnej w znaczeniu materialnym). Tymczasem jednak z niektórych rozwiązań przyjętych w ustawie z 9 marca 2017 r. wynika, że oprócz możliwości wydania określonych w art. 29 ust 1 rozstrzygnięć wobec decyzji reprywatyzacyjnej, Komisja może przyznawać dodatkowe uprawnienia na rzecz m.st. Warszawy (przewidziany w art. 31 zwrot równowartości nienależnego świadczenia, przysługujący m.st. Warszawa w oparciu o art. 32, oraz określenie wysokość szkody, będącej następnie podstawą do dochodzenia odszkodowania w trybie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa – art. 41 ust. 1 i 2 ustawy; określenie wysokości szkody determinuje później wysokość odszkodowania). O tych „dodatkowych" uprawnieniach m.st. Warszawy orzeka się w decyzji, o jakiej mowa w art. 29 ust. 1 pkt 4 (zob. art. 31 ust. 1 i art. 41 ust. 1), co powoduje, że m.st. Warszawa w postępowaniu przed Komisją nabywa interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a., gdyż chodzi tu o jego uprawnienia, o których nie rozstrzygała dotychczas kontrolowana przez Komisję decyzja reprywatyzacyjna. W takim znaczeniu jest to więc nowa sprawa administracyjna i sytuacja szczególna (a nie z uwagi na prawa rzeczowe gminy do nieruchomości, o których rozstrzygała już decyzja reprywatyzacyjna, w znaczeniu materialnym sprawy administracyjnej), która uzasadnia udział m.st. Warszawy w postępowaniu, mimo że wcześniej organ tej jednostki samorządowej wydał decyzję reprywatyzacyjną. Interes prawny gminy ogranicza się jednak tylko do tych dwóch kwestii,

poruszonych wyżej (*vide* wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 października 2017 r. I SA/Wa 1355/17).

10.6. Stroną w przedmiotowym postępowaniu jest niewątpliwie Miasto Stołeczne Warszawa, reprezentowane przez H G W Prezydent m.st. Warszawy działa w toku niniejszego postępowania administracyjnego jako podmiot reprezentujący gminę, nie zaś jako organ administracyjny, co miało miejsce w postępowaniu dekretowym.

11. Wnioski stron

11.1. W toku postępowania wpłynął wniosek pełnomocnika M M , radcy prawnego T D i o umorzenie postępowania rozpoznawczego. W uzasadnieniu wniosku wskazano, że od wydania decyzji reprywatyzacyjnej upłynęło 10 lat, wobec czego zachodzi negatywna przesłanka do wydania decyzji i postępowanie powinno ulec umorzeniu. Na wypadek gdyby Komisja nie znalazła podstaw do umorzenia postępowania, strona wniosła o utrzymanie w mocy decyzji reprywatyzacyjnej, podnosząc, że nie zaistniały przesłanki uchylenia decyzji, ani stwierdzenia jej wydania z naruszeniem prawa. Domagał się ponadto dopuszczenia i przeprowadzenia dowodów z przesłuchania w charakterze świadków: E J , R D i M B na okoliczność przebiegu spotkania z Prezydentem m.st. Warszawy I K , do którego nawiązano podczas rozprawy w dniu 31 października 2017 r., a tym samym na okoliczność podejmowania przez ówczesne władze Miasta Stołecznego Warszawy działań dyskryminujących M M Strona zmierzała w ten sposób do wykazania, że decyzja reprywatyzacyjna została wydana zgodnie z prawem oraz że nie istnieją podstawy do jej uchylenia lub zmiany.

11.2. Odnosząc się do wniosku strony o umorzenie postępowania należy wskazać, że art. 156 § 2 k.p.a., na który powoływała się strona, znajduje zastosowanie w postępowaniu przed Komisją na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. jedynie odpowiednio. Komisja do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa jest organem nadzoru, erygowanym w celu przywrócenia ochrony interesu społecznego poprzez usunięcie naruszeń prawa, które wystąpiły w trakcie i po wydaniu decyzji w oparciu o przepisy dekretu z dnia 26 października 1945 r. (*vide* art. 3 ustawy). Wyeliminowanie naruszeń i nieprawidłowości, jakie wystąpiły przy wydawaniu decyzji reprywatyzacyjnych przez Prezydenta m.st. Warszawy, z uwagi na ich skalę, wymagało podjęcia działań nadzwyczajnych, umożliwiających Komisji

usunięcie tych wszystkich skutków prawnych zaistniałych w wyniku wydania decyzji reprywatyzacyjnych, które w sposób oczywisty naruszają konstytucyjny porządek prawny. Z tego też względu postępowanie przed Komisją jest szczególnym postępowaniem weryfikacyjnym, które swym zakresem obejmuje także wspomniane skutki decyzji reprywatyzacyjnych. Przyjęcie bowiem założenia, że postępowanie przed Komisją ogranicza się jedynie do stanu, jaki istniał do chwili wydania badanej decyzji, skutkowałoby tym, że okoliczności, jakie Komisja bierze pod uwagę w postępowaniu rozpoznawczym nie różniłoby się od przesłanek wznowienia postępowania, przewidzianego we właściwych przepisach ogólnego postępowania administracyjnego (art. 145 i n. k.p.a.). Ponadto założenie to byłoby niezgodne z *ratio legis* przyświecającym ustawodawcy, ustanawiającego szczególny tryb postępowania oraz specjalne uprawnienia nadzorcze Komisji w stosunku do działań lub zaniechań organu wydającego decyzje reprywatyzacyjne. W konsekwencji, nie zachodzą podstawy do uwzględnienia wniosku strony i umorzenia postępowania z uwagi na upływ terminu, o którym mowa w przepisie art. 156 § 2 k.p.a., bowiem postępowanie przed Komisją dotyczy nie tylko okoliczności istniejących w dniu wydania decyzji, ale również okoliczności zaistniałych po jej wydaniu.

Wbrew twierdzeniom strony, nie zachodzą też podstawy do utrzymania w mocy decyzji reprywatyzacyjnej. Jak wskazano szczegółowo powyżej, zostały spełnione przesłanki przewidziane w art. 30 ust. 1 pkt 4, 5 i 6 w zw. z art. 2 pkt 4 oraz art. 29 ust. 1 pkt 2 i 4, które obligowały Komisję do uchylenia decyzji w części wskazanej w treści rozstrzygnięcia, a w pozostałej części do stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa wobec wystąpienia nieodwracalnych skutków prawnych.

11.3. Zgodnie z art. 78 § 1 k.p.a., 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 sądowoadministracyjnym, 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).

11.4. Odnosząc się do wniosków dowodowych strony, tj. M M należy stwierdzić, że dopuszczenie dowodu z zeznań wskazanych świadków jest bezzasadne. Pismem z dnia 13 listopada 2017 r. zwrócono się do E J o złożenie pisemnego oświadczenia dotyczącego spotkań organizowanych przez ówczesnego Prezydenta m.st. Warszawy L K z udziałem M B , R D oraz M K , podczas których omawiano kwestie związane z reprywatyzacją nieruchomości warszawskich. Złożone oświadczenie dotyczy okoliczności przebiegu spotkań z ówczesnym Prezydentem m.st. Warszawy, a zatem tej samej okoliczności, której ustalenia domagał się M M Uwzględnienie wniosku o przesłuchanie świadków skutkowałoby w tej sytuacji nieuzasadnionym przewlekaniem postępowania i byłoby sprzeczne z zasadą ekonomiki procesowej.

11.5. W dniu 15 listopada 2017 r. wpłynęło ponadto pismo Prezydenta m.st. Warszawy, w którym wskazano, że postępowanie toczące się przed Komisją powinno zostać zawieszone ze względu na złożony przez Skarb Państwa-Prezydenta m.st. Warszawy wniosek o zmianę postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku po I A i B wydanego przez Sąd Rejonowy w sprawie o sygn. akt – do czasu jednoznacznego określenia stron postępowania przez sąd spadkowy. W toku postępowania przed Komisją postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku z dnia 8 grudnia 2000 r. pozostawało jednak prawomocne, a zatem istniejący stan rzeczy, w szczególności dotyczący stron postępowania, mógł stanowić podstawę do podjęcia decyzji przez Komisję, bez konieczności zawieszenia postępowania.

12. Konkluzja

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 i 4 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4, 5 i 6 w związku z art. 2 pkt 4 w związku z art. 31 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. oraz art. 7 ust. 1 dekretu i art. 214a pkt 1 i 4 u.g.n. orzeczono w punkcie 1 sentencji o uchyleniu wskazanej decyzji w części i odmowie ustanowienia użytkowania wieczystego oraz w punkcie 2 o stwierdzeniu w pozostałym zakresie wydania decyzji z naruszeniem prawa, a ponadto o nałożeniu na M M obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia, odstąpieniu od nałożenia obowiązku zwrotu równowartości tego świadczenia na pozostałych beneficjentów decyzji reprywatyzacyjnej i stwierdzeniu wyrządzenia szkody Miastu Stołecznemu Warszawa wskutek wydania decyzji reprywatyzacyjnej.

13. 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, ochrona interesu społecznego, w szczególności interesu właścicieli wyodrębnionych lokali, ze względu na opisane w decyzji okoliczności, uzasadniają nadanie niniejszej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności w zakresie punktu 1. Ponadto, konieczność zabezpieczenia interesu społecznego przemawia również za nadaniem decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności w zakresie dotyczącym nałożenia na M M obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia na rzecz Miasta Stołecznego Warszawy. Wobec powyższego, orzeczono jak w punkcie 5 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. od decyzji wydanej przez Komisję do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych 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 reprywatyzacyjnych 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. Z uwagi na to, że doręczenie decyzji następuje w formie publicznego ogłoszenia na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 49 § 1 k.p.a. Komisja informuje, że z treścią decyzji strony mogą zapoznać się w urzędzie zapewniającym obsługę administracyjno-biurową Komisji w dniach i godzinach pracy tego urzędu.

7. 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 reprywatyzacyjnych 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.