



Warszawa, dnia 5 maja 2020 r.

Sygn. akt KR VI R 49/19

DECYZJA nr KR VI R 49/19

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Sebastian Kaleta

Członkowie Komisji:

Paweł Lisiecki, Bartłomiej Opaliński, Wiktor Klimiuk, Łukasz Kondratko, Robert Kropiwnicki, Jan Mosiński, Sławomir Potapowicz, Adam Zieliński

na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 maja 2020 r.,

po rozpoznaniu sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia

... r. nr ..., dotyczącej nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Emilii Plater 14 i stanowiącej działkę ewidencyjną nr ..., z obrębu ..., dla której Sąd Rejonowy dla W... -M... w W... prowadzi księgę wieczystą nr ..., dawne oznaczenie wykazem hipotecznym nr ...,

decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia ... r. nr ..., zmieniającej decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia ... r. nr ..., która dotyczy nieruchomości położonej w Warszawie i stanowiącej wyżej opisaną działkę ewidencyjną,

oraz decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia ... r. nr ..., zmieniającej decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia ... r. nr ..., która dotyczy nieruchomości położonej w Warszawie i stanowiącej wyżej opisaną działkę ewidencyjną,

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawa, M... i B..., A... B..., K... i K..., M... K... i P... sp. z o.o. z siedzibą w W..., na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 4 i art. 30 ust. 1 pkt 4, 4b i 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (tj. Dz. U. z 2018

r. poz. 2267; dalej: ustawa z dnia 9 marca 2017 r.) w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256; dalej: k.p.a.) w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., art. 156 §2 w zw. z art. 158 § 2 k.p.a. w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. oraz art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

oraz na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a i art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. i w zw. z art. 155 k.p.a. w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

orzeka:

- 1. stwierdzić wydanie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia _____ r., nr _____, z naruszeniem prawa,**
- 2. stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia _____ r., nr _____, w całości,**
- 3. stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia _____ r., nr _____, w całości.**

UZASADNIENIE

I.

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 i ust. 3, art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2018 r. poz. 2267; dalej: „ustawa z dnia 9 marca 2017 r.”), postanowieniem z dnia 3 grudnia 2019 r. wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie o sygn. akt KR VI R 49/19 dotyczącej:

- decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia _____ r., nr _____, dotyczącej nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Emilii Plater 14 i stanowiącej działkę ewidencyjną nr _____, z obrębu _____, dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą nr _____, dawne oznaczenie wykazem hipotecznym nr _____,

- decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia [redacted] r., nr [redacted],
zmieniającej decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia [redacted] r. nr [redacted], która
dotyczy nieruchomości położonej w Warszawie i stanowiącej wyżej opisaną działkę
ewidencyjną,

- decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia [redacted] r., nr [redacted],
zmieniającej decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia [redacted] r., nr [redacted], która
dotyczy nieruchomości położonej w Warszawie i stanowiącej wyżej opisaną działkę
ewidencyjną.

Postanowienie to zostało ogłoszone na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra
Sprawiedliwości (www.gov.pl/sprawiedliwosc) w zakładce Komisja Weryfikacyjna w dniu 10
grudnia 2019 r.

Zawiadomieniem z dnia 3 grudnia 2019 r. Przewodniczący Komisji zawiadomił strony:
Miasto Stołeczne Warszawa, M [redacted] B [redacted], A [redacted] B [redacted], K [redacted] K [redacted],
M: K [redacted] i P [redacted] sp. z o.o. z siedzibą w W [redacted]. Postanowienie to zostało
ogłoszone na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości
(www.gov.pl/sprawiedliwosc) w zakładce Komisja Weryfikacyjna w dniu 10 grudnia 2019 r.

Postanowieniem z dnia 3 grudnia 2019 r. właściwe organy administracji oraz sądy
zostały zawiadomione o wszczęciu postępowania rozpoznawczego przez Komisję w trybie art.
26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Zawiadomienie to zostało ogłoszone na stronie
podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości (www.gov.pl/sprawiedliwosc)
w zakładce Komisja Weryfikacyjna w dniu 10 grudnia 2019 r.

Postanowieniem z dnia 3 grudnia 2019 r. Komisja zwróciła się do Społecznej Rady
o wydanie opinii w przedmiocie wyżej opisanych decyzji Prezydenta m.st. Warszawy: z dnia
[redacted] r., nr [redacted], z dnia [redacted] r., nr [redacted] oraz z dnia
[redacted] r., nr [redacted].

Postanowieniem z dnia 17 grudnia 2019 r. Komisja postanowiła dopuścić dowód
z opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego na okoliczność ustalenia wartości rynkowej
prawa użytkowania wieczystego gruntu położonego w Warszawie przy ul. Emilii Plater 14
i stanowiącego wyżej opisaną działkę ewidencyjną na dzień 5 lutego 1998 r. (tj. dzień
sprzedania przez Z [redacted] G [redacted] całego spadku po J [redacted] P [redacted] na rzecz
M. [redacted] i A [redacted] B. [redacted]) oraz na dzień 21 lutego 2000 r. (tj. dzień wydania decyzji
Prezydenta m.st. Warszawy nr [redacted]) – zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia
1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Postanowienie to zostało ogłoszone na stronie

podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości (www.gov.pl/sprawiedliwosc) w zakładce Komisja Weryfikacyjna w dniu 23 grudnia 2019 r.

Natomiast w dniu 6 marca 2020 r. zawiadomiono wszystkie strony postępowania o zakończeniu postępowania dowodowego oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Zawiadomienie to zostało ogłoszone na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości (www.gov.pl/sprawiedliwosc) w zakładce Komisja Weryfikacyjna w dniu 10 marca 2020 r.

II

Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje:

1. Opis nieruchomości.

1.1. Nieruchomość położona w Warszawie przy ul. Emilii Plater 14, o pow. ... m², składa się obecnie z działek ewidencyjnych nr: ... i ... z obrębu Dla nieruchomości tej prowadzono księgę hipoteczną nr ... , a następnie księgę wieczystą nr Sąd Rejonowy dla W. ... -M ... w W ... Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi obecnie: dla dz. ew. nr ... księgę wieczystą nr ... , dla dz. ew. nr ... księgę wieczystą nr ... , natomiast dla dz. ew. nr ... księgę wieczystą nr

1.2. Działka ewidencyjna nr ... ma powierzchnię ... m². Nie jest ona obciążona prawami osób trzecich, w tym użytkowaniem wieczystym, a jej wyłącznym właścicielem jest P ... sp. z o.o. z siedzibą w W Na nieruchomości tej nie wyodrębniono odrębnej własności lokali.

Przedmiotowa działka składa się z podwórka oraz I-kondygnacyjnego budynku mieszkalnego o pow. zabudowy ... m², wybudowanego w 1900 r. Budynek ten nie został wpisany do rejestru zabytków nieruchomych, nie figuruje w wojewódzkiej ewidencji zabytków, lecz figuruje w gminnej ewidencji zabytków.

1.3. Jak to wynika z dokumentacji udostępnionej przez Archiwum Państwowe w Warszawie, po zakończeniu II Wojny Światowej w budynku przy ul. Emilii Plater 14 stwierdzono wyłącznie drobne uszkodzenia nadające się do naprawy. Zgodnie z opisem nieruchomości nr ... sporządzonym przez Stołeczny Zarząd Budynków Mieszkalnych

i Terenów Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie w dniu 9 października 1948 r. na posesji przy ul. Emilii Plater 14 znajdowały się:

- budynek frontowy, murowany, 4-kondygnacyjny, podpiwniczony, mieszkalny,
- oficyna lewa, murowana, 4-kondygnacyjna, podpiwniczona, mieszkalna,
- oficyna poprzeczna, murowana, 4-kondygnacyjna, podpiwniczona, mieszkalna,
- oficyna poprzeczna, murowana, 1-kondygnacyjna, niepodpiwniczona, mieszkalna.

W budynku czynne były instalacje sieci miejskich: wodociągowa, kanalizacyjna, gazowa i elektryczna.

1.4. Ww. działka położona jest w Śródmieściu – na terenie obszaru Śródmieście Południowe, a więc w dzielnicy uznawanej za reprezentacyjną część Warszawy. Usytuowana jest ona w centralnej części miasta, a w jej bezpośrednim sąsiedztwie znajduje się zabudowa mieszkalna wielorodzinna oraz Ambasada Maroka. W dalszej odległości znajdują się m.in.: Ogród Saski, Łazienki Królewskie, stacja metra, Dworzec Centralny oraz liczne obiekty: handlowo – usługowe, sportowe, świadczące usługi z zakresu oświaty i zdrowia. Nieruchomość znajduje się w bliskiej odległości od głównych arterii komunikacyjnych miasta, tj.: ul. Marszałkowskiej, al. Jerozolimskich, al. Niepodległości, a także przystanków komunikacji autobusowej i tramwajowej, z których można dojechać do centrum Warszawy oraz innych dzielnic miasta. Tereny zielone znajdują się w dość bliskiej od niej odległości, a dojście zapewnione jest od strony ul. Emilii Plater, która z kolei ma powierzchnię utwardzoną, asfaltową oraz ciągi piesze po obu stronach drogi. Działka ulokowana jest w zasięgu infrastruktury technicznej: wodno – kanalizacyjnej miejskiej, elektrycznej, gazowej, telekomunikacyjnej, ciepłej wody miejskiej i centralnego ogrzewania miejskiego.

1.5. Na obszarze przedmiotowej działki w latach 1998-2000 obowiązywał Miejskowy Ogólny Plan Zagospodarowania Przestrzennego m.st. Warszawy, zatwierdzony przez Radę Warszawy w dniu 28 września 1992r. Zgodnie z jego ustaleniami znajdowała się ona w strefie C.1.2 – tereny centralnych funkcji miasta w obszarze centralnego zespołu usługowo – mieszkalnego. Dla tego obszaru obowiązywały następujące ustalenia:

-w obszarze preferuje się lokalizowanie funkcji usługowych III stopnia, stanowiących uzupełnienie programu obszaru ścisłego centrum w zakresie administracji, współpracy gospodarczej, placówek naukowo badawczych oraz mieszkalnictwo,

-dopuszcza się utrzymanie i lokalizowanie innych funkcji nie kolidujących z funkcjami preferowanymi,

-w obszarze wyklucza się lokalizowanie uciążliwych obiektów produkcyjnych, magazynów i składów.

1.6. Obecnie działka ewidencyjna nr znajduje się na obszarze, dla którego uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwałą Rady m.st. Warszawy nr LVIII/1505/2017 z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Śródmieścia Południowego w rejonie ul. Poznańskiej. Znajduje się ona na obszarze oznaczonym symbolem 10MW/U, dla którego ustalono przeznaczenie terenu - przeznaczenie podstawowe: zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna, usługi z zakresu: usług podstawowych, biur, administracji, usług obsługi finansowej, zdrowia, kultury, nauki, sportu, turystyki. Dla obiektu przy ul. Emilii Plater 14 dopuszczono również odtworzenie historycznych rozwiązań dla elewacji z elementami architektonicznymi i dekoracyjnymi, detalu architektonicznego, oraz dopuszczono zwiększenie wysokości zabudowy o dwie kondygnacje.

1.7. Wartość prawa użytkowania wieczystego działki ewidencyjnej nr według stanu i cen na dzień 5 lutego 1998r. wynosiła 938 500 zł. Z kolei wartość tego samego prawa według stanu i cen na dzień 21 lutego 2000r. wynosiła 1 069 945 zł.

Wartość prawa użytkowania wieczystego działki ewidencyjnej nr według stanu i cen na dzień 5 lutego 1998r. wynosiła 1 270 809 zł. Z kolei wartość tego samego prawa według stanu i cen na dzień 21 lutego 2000r. wynosiła 1 448 797 zł.

Wartość prawa użytkowania wieczystego działki ewidencyjnej nr według stanu i cen na dzień 5 lutego 1998r. wynosiła 514 897 zł. Z kolei wartość tego samego prawa według stanu i cen na dzień 21 lutego 2000r. wynosiła 587 013 zł.

2. Ogłoszenie o objęciu gruntu położonego przy ul. Emilii Plater 14 w Warszawie.

2.1. Objęcie przedmiotowego gruntu w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy nastąpiło na podstawie rozporządzenia Ministra Odbudowy z dnia 27 stycznia 1948 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej w sprawie obejmowania w posiadanie gruntów przez gminę m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 6, poz. 43); dalej: rozporządzenie z dnia 27 stycznia 1948 r., w dniu 16 sierpnia 1948 r., tj. z dniem ukazania się w Dzienniku Urzędowym Nr 20 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy ogłoszenia o objęciu w posiadanie m.in. gruntu ograniczonego osiami ulic: Wspólnej, Poznańskiej, Piusa XI, Lwowskiej, Noakowskiego i Emilii Plater do przecięcia z osią ul. Wspólnej.

3. Pierwotni właściciele nieruchomości i ich następcy prawni.

3.1. Zgodnie z zaświadczeniem Sądu G. w W. : z dnia r., Nr , tytuł własności nieruchomości, dla której prowadzona była księga hipoteczna nr (nr), uregulowany był jawnym wpisem na rzecz: W. K1 , co do części i K. P. co do części na podstawie wniosku z dnia r., Nr , oraz postanowienia Sądu G. Oddział Ksiąg Wieczystych z dnia r.

3.2. Postanowieniem Sądu G. w W. z dnia r. zamknięto postępowanie spadkowe po K. P. , współwłaścicielu do części nieruchomości warszawskiej hip. nr , Kw nr , oraz uznano, że prawa do tego spadku udowodnił syn B. P.

3.3. Postanowieniem Sądu Rejonowego dla W. z dnia r., sygn. akt , stwierdzono, że spadek po B. P. , zm. w dniu r., nabyła żona Z. G. w całości.

3.4. W dniu r., aktem notarialnym rep. A nr , sporządzonym przed notariuszem L. Z. , Z. G. i sprzedała cały spadek po B. P. w tym m.in. roszczenie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonej przy ul. Emilii Plater 14 w Warszawie, M. E. i A. B. za cenę 35 000 zł. M. B. nabyli ten spadek na zasadach wspólności ustawowej.

3.5. Postanowieniem Sądu Rejonowego dla W. P. P. z dnia r., sygn. akt , stwierdzono, że spadek po W. K. , zmarłej w dniu r., na podstawie ustawy nabyli synowie K. K. i M. K. w 1/2 części każdy.

4. Wniosek dekretowy.

4.1. Wniosek dekretowy został podpisany i złożony w dniu r. przez W. K.

4.2. Obowiązujący w tym zakresie termin upłynął w dniu 16 lutego 1949 r.

5. Postępowanie w przedmiocie rozpoznania wniosku o przyznanie własności czasowej.

5.1. Orzeczeniem Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia _____ r., Nr _____ odmówiono W _____ K _____ i K _____ P _____ przyznania własności czasowej do nieruchomości położonej przy ul. Emilii P _____ w W _____. Jednocześnie stwierdzono, że wszystkie budynki znajdujące się na tym gruncie przeszły na własność Skarbu Państwa. W jego uzasadnieniu wskazano na potrzebę przejęcia budynków na cele publiczne.

5.2. Decyzją Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia _____ r., znak: _____, na skutek odwołania Wandy Krasuskiej, utrzymano w mocy ww. orzeczenie z dnia 2 września 1953 r., dzieląc przedstawioną w nim argumentację.

5.3. W dniu _____ r. B _____ P _____ złożył do Urzędu m.st. Warszawy wniosek o przyznanie mu odszkodowania z tytułu utraty prawa własności _____ nieruchomości położonej przy ul. Emilii Plater 14. Wniosek ten nie został rozpoznany.

5.4. W dniu _____ r. W _____ K _____ złożyła do Urzędu m.st. Warszawy wniosek o przyznanie jej odszkodowania z tytułu utraty prawa własności _____ tej nieruchomości. Wniosek ten nie został rozpoznany.

5.5. Decyzją Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia _____ r., znak: _____, na wniosek W _____ K _____ i Z _____ G _____ z dnia _____ r., stwierdzono, że decyzja Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia _____ r., w części dotyczącej sprzedanego lokalu nr _____ oraz udziału przypadającego właścicielowi tego lokalu w części budynku i jego urządzeniach służących do wspólnego użytku ogółu mieszkańców, a także gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste nabywcy tego lokalu, została wydana z naruszeniem prawa. W pozostałej części stwierdzono jej nieważność. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że Minister Gospodarki Komunalnej nie kierował się przy wydawaniu decyzji z dnia _____ r. przesłankami dekretowymi, nie badając w ogóle założeń planu zabudowania.

5.6. Decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W _____ z dnia _____ r., _____, uchylono na skutek wniosku W _____ K _____ orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia _____ r., Nr _____, oraz przekazano sprawę do ponownego rozpoznania organowi I instancji. W jego uzasadnieniu podkreślono, że organ I instancji nie udowodnił sprzeczności pomiędzy korzystaniem z gruntu przez dotychczasowych właścicieli a przeznaczeniem gruntu

zgodnie z obowiązującym w dniu wydania orzeczenia planem zagospodarowania przestrzennego.

5.7. Decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r., nr,
-w jej pkt I ustanowiono na 99 lat użytkowanie wieczyste do gruntu o pow. m²,
oznaczonego jako dz. ew. nr na rzecz W. K. do udziału wynoszącego
niepodzielnej części oraz M. i A. małż. B. na zasadach wspólności
ustawowej do udziału wynoszącego niepodzielnej części,
-w jej pkt II ustalono opłatę symboliczną „czynsz symboliczny” z tytułu ustanowienia
użytkowania wieczystego do tego gruntu w wysokości zł, stanowiącą ceny gruntu,
-w jej pkt III wskazano, że w przypadku zbycia prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób
trzecich przez wieczystych użytkowników, o których mowa w pkt I decyzji, „czynsz
symboliczny” z tytułu użytkowania wieczystego gruntu - osoby te uiszczają na zasadach
ogólnych określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.
Nie dotyczy to nabywania prawa użytkowania wieczystego w drodze dziedziczenia oraz jego
zbycia na rzecz osoby bliskiej (§3 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy),
-w jej pkt. IV pkt 1 ust. 1 wskazano, że termin zawarcia umowy w formie aktu notarialnego
zostanie wyznaczony po zmianie decyzji Wojewody Warszawskiego, nr, z dnia
r. w zakresie wyłączenia z niej (komunalizacji) budynku mieszkalnego położonego na
gruncie przedmiotowej nieruchomości.

Wysokość czynszu symbolicznego ustalono w tej decyzji na podstawie § 1 ust. 2 oraz §
2 ust. 1 i 2 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy nr 1531/98 z dnia 2 lutego 1998 r.
w sprawie ustalania wysokości czynszu symbolicznego za użytkowanie wieczyste gruntów
przejętych na rzecz Państwa w trybie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności
i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy - stanowiących własność Gminy
Warszawa – Centrum.

5.8. W dniu r. dokonano przekazania zarządu i administrowania dz. ew.
nr W. K. oraz A. i M. i B.

5.9. Decyzją z dnia r., nr, Prezydent m.st. Warszawy
zmienił w trybie art. 155 k.p.a. za zgodą: K. K. M. K.,
A. B. i M. B. swą decyzję z dnia r.,
nr, w ten sposób, że:

- ustanowił na 99 lat użytkowanie wieczyste do gruntu stanowiącego dz. ew. nr na rzecz:
M. i A. małż. B. w udziale wynoszącym części gruntu oddawanego w
użytkowanie wieczyste na zasadach wspólności ustawowej, K. K.

w udziale wynoszącym ... części gruntu oddawanego w użytkowanie wieczyste oraz M. K. w udziale wynoszącym ... części gruntu oddawanego w użytkowanie wieczyste (pkt I decyzji z dnia ... r.),

- ustalił wysokość czynszu symbolicznego na kwotę 257 zł (pkt II decyzji z dnia ... r.),

-natomiast pkt III zmienianej decyzji nadał następujące brzmienie: „W przypadku zbycia prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich przez wieczystego użytkownika, o którym mowa w pkt I, czynsz symboliczny z tytułu użytkowania wieczystego gruntu nabywcy uiszczają na zasadach ogólnych określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami. Nie dotyczy to nabywania prawa użytkowania wieczystego w drodze dziedziczenia oraz jego nabycia przez osobę bliską - § 8 w/w uchwały nr XVII/579/2007 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 8 listopada 2007r.” (pkt III decyzji z dnia ... r.).

Fakt wydania tej decyzji uzasadniono: śmiercią W. K. i wydaniem przez Sąd Rejonowy dla W. P. P. postanowienia z dnia ... r. w sprawie sygn. akt Odnośnie rozstrzygnięcia dot. czynszu, powołano się na podjęcie przez Radę m.st. Warszawy uchwały Nr XVIII/579/2007 w sprawie zasad gospodarowania zasobem nieruchomości m.st. Warszawy w zakresie ustalenia wysokości czynszu symbolicznego za grunty oddane w użytkowanie wieczyste w trybie i na zasadach art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy oraz bonifikaty od opłat rocznych za grunty oddane w użytkowanie wieczyste w trybie i na zasadach art. 214 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami.

5.10. Decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z dnia ... r., nr ... , w trybie art. 155 k.p.a. zmieniono jego decyzję z dnia ... r., nr ... , poprzez wykreślenie jej § IV pkt 1 ust. 1. W uzasadnieniu wskazano, że z decyzji Wojewody Warszawskiego, nr ... , z dnia ... r. wynika, iż komunalizacji podlegał grunt opisany jako dz. ew. nr ... , nie zaś budynek na nim posadowiony. Decyzję tą wydano na wniosek: K. K. , M. K. , A. B. i M. B. .

5.11. W dniu ... r. w wykonaniu decyzji z dnia ... r., nr ... , aktem notarialnym Rep. A Nr ... , sporządzonym przed notariuszem B. J. , oddano: K. K. , M. K. , i A. B. w użytkowanie wieczyste dz. ew. nr

6. Stosunki własnościowe na dz. ew. nr .

6.1. Nieruchomość położona przy ul. Emilii Plater 14 w Warszawie została objęta działaniem dekretu i na podstawie art. 1 dekretu z dniem jego wejścia w życie, to jest w dniu 21 listopada 1945 r., grunty przy tej ulicy, w tym obecna dz. ew. nr , przeszły na własność Gminy Miasta Stołecznego Warszawy.

6.2. Na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. z 1950 r. Nr 14, poz. 130 z późn. zm.), z dniem 13 kwietnia 1950 r. własność gruntów przy ul. Emilii Plater 14 przeszła na rzecz Skarbu Państwa.

6.3. Decyzją z dnia . r., Nr , Wojewoda Warszawski stwierdził nabycie w dniu 27 maja 1990r. przez Gminę - Dzielnicę Warszawa Śródmieście nieodpłatnie z mocy prawa nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Emilii Pater 14, obręb , nr działki , o pow. . m².

6.4. Decyzją z dnia . r., nr , Zarząd Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy nieodpłatnie przekształcił prawo użytkowania wieczystego przysługujące A. B i M. B na zasadach wspólności ustawowej majątkowej małżeńskiej w udziale wynoszącym . części, K K w udziale wynoszącym części i M K w udziale wynoszącym . . części, w prawo własności nieruchomości gruntowej stanowiącej dz. ew. nr .

7. Obrót prawami do dz. ew. nr po ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego.

7.1. W akcie notarialnym z dnia . r., Repertorium A nr , sporządzonym przed notariuszem J; R , stanowiącym akt założycielski P : . sp. z o.o. z siedzibą w W ; M i A i mał. B objęli na zasadach wspólności ustawowej udziałów tej Spółki o łącznej wartości zł. Na ich pokrycie zobowiązali się wnieść stanowiące składniki ich majątku wspólnego: udział wynoszący części w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej dz. ew. nr i udział wynoszący części w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej dz. ew. nr , wraz z takimi samymi udziałami w prawach współwłasności znajdujących się na tych działkach budynków. Z kolei W K na podstawie tego samego aktu objęła udziałów Spółki o łącznej wartości zł. Na ich pokrycie

zobowiązała się wnieść: cały przysługujący jej udział wynoszący 1/3 części w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej dz. ew. nr 1234 i cały przysługujący jej udział wynoszący 1/3 części w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej dz. ew. nr 5678, wraz z takimi samymi udziałami w prawach współwłasności znajdujących się na tych działkach budynków.

Formalne wykonanie powyższej umowy – przeniesienie przedmiotowych praw, nastąpiło aktem notarialnym z dnia 15.12.2010 r., Repertorium A nr 1234, sporządzonym przed notariuszem J. Kowalskim i R. Nowakiem.

7.2. W związku z powyższym w dniu 15.12.2010 r. złożono do Sądu Rejonowego dla W. M. w W. wniosek o dokonanie stosownych wpisów w księgach wieczystych prowadzonych dla przedmiotowych działek.

Zarządzeniem z dnia 15.12.2010 r., Nr Dz. Kw. 1234 i Nr Dz. Kw. 5678, Referendarz Sądowy Sądu Rejonowego dla W. M. w W. zwrócił wniosek P. S. sp. z o.o. z siedzibą w W. z dnia 15.12.2010 r. o wpis w dziale II Kw. 1234 (dz. ew. nr 1234) i Kw. 5678 (dz. ew. nr 5678). Jako przyczynę tego rozstrzygnięcia wskazano niezachowanie warunków formalnych i niezupełnienie wniosku w wyznaczonym terminie.

7.3. Postanowieniem z dnia 15.12.2010 r., Nr Dz. Kw. 1234, Referendarz Sądowy Sądu Rejonowego dla W. M. w W. oddalił wniosek Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 15.12.2010 r. o wpis w dziale II księgi wieczystej Kw. 1234 użytkowania wieczystego przysługującego F. S. sp. z o.o. z siedzibą w W. w związku z umową z dnia 15.12.2010 r., Repertorium A nr 1234. Uzasadniono to niewykazaniem następstwa prawnego po M. K. i K. K. - wpisanych w udziałach po 1/3 części w użytkowaniu wieczystym i własności budynków objętych tą księgą wieczystą.

7.4. W dniu 15.12.2010 r., aktem notarialnym Repertorium A nr 1234, sporządzonym przed notariuszem J. Kowalskim, M. B. i A. B. przeniesli na P. S. sp. z o.o. z siedzibą w W., reprezentowaną przez T. Ż., stanowiący składnik ich majątku wspólnego udział wynoszący 1/3 części we współwłasności nieruchomości składającej się z dz. ew. nr 1234. Z kolei K. K. i M. K. przeniesli na Spółkę udziały wynoszące po 1/3 części we współwłasności tej nieruchomości. Przeniesienie tych praw nastąpiło w celu zwolnienia się ze zobowiązań wobec F. S. sp. z o.o. z siedzibą w W. do wniesienia wkładów niepieniężnych opisanych

w umowie Spółki z dnia r., Repertorium A nr na pokrycie udziałów w jej kapitale zakładowym i dotychczas niewniesionych.

7.5. W dniu r. wspólnikami Spółki byli: M B , A B , K < i M : Ki

8. Pi sp. z o.o. z siedzibą w W

8.1. P sp. z o.o. z siedzibą w W : została utworzona na podstawie aktu notarialnego z dnia r., Repertorium A nr , sporządzonego przed notariuszem J i R Jej pierwszymi wspólnikami byli: A B , M B i W : K Została ona wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego w dniu r. Przedmiot działalności Spółki to m.in.: obsługa, wynajem, kupno oraz sprzedaż nieruchomości na własny rachunek. Aktualnie jej wspólnikami są: K , S Bi i B B W Spółce nigdy nie powołano organu nadzoru lub prokurenta.

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie: akt zgromadzonych w sprawie sygn. KR VI S 156/18 (1 tom) i sygn. KR VI R 49/19 (1 tom), akt udostępnionych przez Urząd m.st. Warszawy dot. nieruchomości położonej przy ul. E. Plater 14 (1 tom i 1 skoroszyt), księgi hip nr / (1 tom), zbioru dokumentów hip- (1 tom), akt Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W o sygn.:
(1 skoroszyt), (1 teczka), (1 teczka),
(1 teczka), (1 teczka), (1 teczka),
(1 teczka), (1 teczka), (1 teczka),
(1 teczka) i (1 teczka), potwierdzonych kserokopii akt ksiąg wieczystych:
..... (2 tomy), (1 tom), (1 tom)
i (1 tom), dokumentacji dot. stanu technicznego budynków przy ul. E. Plater 14, przekazanej przez PINB-ud m.st. W (5 teczek), akt Urzędu m.st. Warszawy – Urzędu Dzielnicy Śródmieście: znak: i
(4 tomy), potwierdzonych kserokopii akt rejestrowych P' sp. z o.o. z siedzibą w W (3 tomy) oraz operatów szacunkowych z dnia 10.02.2020r., dot. dz. ew. nr i , a znajdujących się w aktach sygn. KR VI R 47/19 i KR VI R 48/19.

III.

Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja zważyła, co następuje:

1. Naruszenie prawa poprzez nieustalenie przesłanki posiadania gruntu w chwili złożenia wniosku dekretowego.

1.1. Komisja ustaliła, że w ramach postępowania administracyjnego prowadzonego z wniosku dekretowego, Prezydent m.st. Warszawy naruszył przepisy postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy, to jest art. 7, art. 77 § 1, art. 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 7 ust. 1 dekretu (Dz. U. z 1945 r. poz. 279 oraz z 1985 r. poz. 99, dalej: dekret), poprzez nieustalenie przesłanki posiadania gruntu przez dotychczasowego właściciela lub następców prawnych dawnego właściciela w chwili złożenia wniosku dekretowego. Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 4a ustawy z dnia 9 marca 2017 r., Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4, jeżeli stwierdzono inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy, w szczególności jeżeli stroną postępowania o wydanie decyzji reprivatyzacyjnej była osoba, która nie była osobą uprawnioną w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu, osobę uprawnioną reprezentował kurator ustanowiony dla osoby nieznannej z miejsca pobytu, a nie było podstaw do jego ustanowienia, ustanowiono kuratora spadku działającego w imieniu osoby nieżyjącej lub z naruszeniem przepisów o dziedziczeniu, w tym przepisów dotyczących dziedziczenia spadków wakujących lub nieobjętych, lub stwierdzono naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy. Stosownie do treści art. 30 ust. 1 pkt 4b ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje także decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., jeśli decyzja reprivatyzacyjna została wydana pomimo nieustalenia posiadania nieruchomości warszawskiej przez dotychczasowego właściciela lub jego następców prawnych, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu.

1.2. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że organ prowadzący postępowanie ma tak ustalić stan faktyczny sprawy, aby był on zgodny z rzeczywistością. W szczególności jest obowiązany dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnego przypadku na podstawie analizy całego materiału dowodowego, a stanowisko wyrażone w decyzji uzasadnić w sposób wymagany przez przepisy k.p.a. (zob.: wyrok NSA z dnia 26 maja 1981 r., sygn. akt SA 810/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 45). Z kolei zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 1994 r., (sygn. akt III ARN 55/94, OSNAPiUS 1995, nr 7, poz. 83): „(...) jako dowolne należy

traktować ustalenia faktyczne znajdujące wprawdzie potwierdzenie w materiale dowodowym, ale niekompletnym, czy nie w pełni rozpatrzonym. Zarzut dowolności wykluczają dopiero ustalenia dokonane w całokształcie materiału dowodowego (art. 80 k.p.a.), zgromadzonego i zbadanego w sposób wyczerpujący (art. 77 § 1 k.p.a.), a więc przy podjęciu wszystkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku niezbędnego wydania decyzji o przekonującej treści (art. 7 k.p.a.)”.

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

1.4. Komisja, po przeprowadzeniu postępowania dowodowego, stwierdziła, że Prezydent m.st. Warszawy naruszył przepisy postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy, to jest art. 7 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a. oraz art. 107 § 1 i 3 k.p.a. Prezydent m.st. Warszawy, wydając decyzję z dnia ... r., nr ..., nie podjął wszelkich czynności niezbędnych do wyjaśnienia stanu faktycznego, w szczególności uchybił obowiązkowi zgromadzenia w sposób wyczerpujący materiału dowodowego potrzebnego do wydania decyzji reprivatyzacyjnej. W toku przedmiotowego postępowania nie została w ogóle zbadana wynikająca z treści art. 7 ust. 1 dekretu przesłanka w postaci posiadania gruntu. Jest to okoliczność mająca kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy z wniosku dekretowego. Pomimo, że zgromadzenie materiału dowodowego w sposób właściwy pozwoliłoby na przesądzenie tej kwestii, Prezydent m.st. Warszawy nie podjął żadnych czynności zmierzających do wyjaśnienia tej okoliczności. Powyższe skutkowało zaniechaniem prawidłowego ustalenia stanu faktycznego sprawy.

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

dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Stosownie do ust. 2 wyżej przywołanego artykułu, gmina uwzględni wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, a jeżeli chodzi o osoby prawne - ponadto, gdy użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w myśl planu zabudowania nie pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej.

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

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w wyroku z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt Kp 3/15 „Określając wynikające z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego przesłanki roszczenia o ustanowienie prawa rzeczowego, nie można pominąć żadnego z elementów treści tych przepisów. Art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, jako uprawnionych wskazuje wprawdzie „dotychczasowego właściciela gruntu” i „jego prawnego następcę”, jednocześnie jednak możliwość zgłoszenia przez nich wniosku o przyznanie prawa rzeczowego wyraźnie uzależnia od posiadania gruntu; verba legis: „Dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu”. Przepis uprawnia do złożenia wniosku także osoby „ich prawa reprezentujące”, w tym wypadku nie stawiając wymogu posiadania nieruchomości. Z porównania określenia obu kategorii uprawnionych wynika, że druga kategoria uprawnionych do zgłoszenia wniosku obejmuje przedstawicieli ustawowych i pełnomocników (uprawnieni formalnie) właścicieli i ich następców prawnych (uprawnieni materialnie), którzy — dla skuteczności wniosku — musieli być posiadaczami gruntu”. Nadto Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „o pozycji wnioskodawcy decydowała treść art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, z którego można wyczytać obowiązek gminy uwzględnienia wniosku, jeśli zachodzi wskazana w przepisie przesłanka pozytywna (posiadanie gruntu) i nie zachodzi

przesłanka negatywna (sprzeczność z planem zabudowy)" (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt Kp 3/15, MP 2016, poz. 794, OTK Seria A 2016, poz. 66).

Mając na względzie powyższe, Komisja podnosi, że obowiązek posiadania gruntu wskazany w art. 7 ust. 1 dekretu, jako jedna z przesłanek pozytywnych przyznania prawa własności czasowej, dotyczy obu grup podmiotów wymienionych w tym przepisie, tj. dotychczasowego właściciela gruntu i następców prawnych właściciela. Za takim stanowiskiem Komisji przemawia wykładnia językowa, systemowa, a także historyczna tego przepisu. Ponadto, nie można pomijać faktu, że celem wprowadzenia dekretu było „racjonalne przeprowadzenie odbudowy stolicy i dalszej jej rozbudowy zgodnie z potrzebami Narodu" (art. 1 Dekretu). Realizacja tego celu była możliwa poprzez nakłonienie dotychczasowych właścicieli nieruchomości i ich następców prawnych do obejmowania w posiadanie zniszczonych w okresie wojny nieruchomości. Zasadność konieczności badania przesłanki posiadania również w odniesieniu do byłych właścicieli nieruchomości warszawskich była wskazywana już w orzeczeniach sądów administracyjnych z lat poprzedzających wydanie ustawy z dnia 9 marca 2017 r. (jak również w ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2016 r. o sygn. Kp 3/15).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (orzekający w różnych składach sędziowskich) wielokrotnie wskazywał, że „dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy chociaż był restrykcyjny dla właściciela nieruchomości, to jednocześnie ustanawiał sztywne reguły, zgodnie z którymi należało uwzględnić wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu, jeżeli zostały spełnione przesłanki wymienione w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu. Były nimi posiadanie przez dotychczasowego właściciela przedmiotowego gruntu w dacie złożenia wniosku w przepisany terminie oraz możliwość pogodzenia korzystania przez niego z tegoż gruntu z jego przeznaczeniem wg. planu zabudowania." - tak WSA w Warszawie w wyroku z dnia 28 sierpnia 2009 r., sygn. I SA/Wa 401/09. Analogiczne stanowisko wyrażone zostało przez WSA w Warszawie w wyrokach: z dnia 17 sierpnia 2007 r., sygn. I SA/Wa 848/07; z dnia 19 lipca 2006 r., sygn. I SA/Wa 481/06; z dnia 21 grudnia 2007 r., sygn. I SA/Wa 1527/07; z dnia 14 czerwca 2006 r., sygn. I SA/Wa 2282/05; z dnia 6 lutego 2013 r., sygn. I SA/Wa 1331/12; z dnia 7 lipca 2005 r., sygn. I SA/Wa 1000/04; z dnia 19 grudnia 2011 r., sygn. I SA/Wa 233/11; z dnia 29 stycznia 2013 r., sygn. I SA/Wa 1630/12; z dnia 25 maja 2016 r., sygn. I SA/Wa 147/16). Z powyższego wykazu wynika zatem, iż w zakresie przesłanki

posiadania gruntu istniało liczne i utrwalone orzecznictwo sądów administracyjnych, mogące przesądzać o konieczności jej wykazania przez dotychczasowych właścicieli gruntu.

Trafność powyższej tezy potwierdza również treść uzasadnienia wyroku WSA w Warszawie z dnia 27 listopada 2008 r. (sygn. I SA/Wa 1066/08), w którym Sąd podkreślił zasadniczą kwestię, jaką jest rola organów w zbadaniu przesłanki posiadania nieruchomości przez byłego właściciela, wskazując: „art. 7 ust. 1 dekretu stanowi, że dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie - użytkownicy gruntu mogą w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną”. Cytowany tu wyrok jest o tyle istotny, że na podstawie jego treści dowiadujemy się, iż na obowiązek badania przesłanki posiadania wobec właściciela gruntu wskazywały nie tylko sądy, ale przedmiotowy warunek był uznawany również przez organy dekretowe obu instancji.

Na obowiązywanie przesłanki „posiadania gruntu” z art. 7 ust. 1 Dekretu w kontekście dotychczasowego właściciela gruntu, wskazuje również orzecznictwo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wydawane w sprawach ze skarg na decyzje Komisji. W przedmiotowych orzeczeniach potwierdzono stanowisko prezentowane przez Komisję, zgodnie z którym „w świetle unormowania art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, warunkiem skutecznego złożenia wniosku o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy (od 1947 r. prawa własności czasowej) przez byłego właściciela lub jego następcę prawnego było posiadanie gruntu w momencie wnoszenia wniosku.” - tak w wyroku WSA w Warszawie z dnia 28 lutego 2019 r., sygn. I SA/Wa 1632/18; wyroku z dnia 19 lutego 2019 r., sygn. I SA/Wa 1041/18; analogicznie w wyrokach WSA z dnia 2 kwietnia 2019 r., sygn. I SA/Wa 2143/18; z dnia 2 kwietnia 2018 r., sygn. akt I SA/Wa 1990/18. Również obecnie WSA w Warszawie, zajmując się rozpatrywaniem skarg na decyzje wydawane przez organy dekretowe w postępowaniu zwykłym - z przykładowym WSA w Warszawie z 9 marca 2018 r. (sygn. I SA/Wa 525/17) - wskazuje na konieczność badania przesłanki posiadania przy ocenie wniosku dekretowego. W podanym orzeczeniu Sąd potwierdził słuszność stanowiska Komisji w zakresie obowiązku badania przedmiotowej przesłanki, potwierdzając wcześniejszą linię orzeczniczą.

1.6. Konsekwencją powyższej analizy jest stwierdzenie, iż z utrwalonego orzecznictwa wynika, że jedną z przesłanek pozytywnego rozpoznania wniosku jest posiadanie gruntu w dacie złożenia wniosku. Samo posiadanie musi być rozumiane zgodnie z ówczesnymi przepisami prawa rzeczowego, właściwymi ze względu na moment składania wniosku dekretowego. W sytuacji, gdy wniosek złożony został przed wejściem w życie dekretu Prawo rzeczowe (1 stycznia 1947 r.), to dokonując wykładni pojęcia posiadania należało je odnosić do regulacji zawartych w Kodeksie Napoleona. Z kolei po 1 stycznia 1947 r. wykładnia tego pojęcia winna być dokonywana na podstawie dekretu - Prawo rzeczowe. Okolicznością wartą podkreślenia jest fakt, że zarówno Kodeks Napoleona, jak i dekrety hołdowały tak zwanej romańskiej koncepcji posiadania. W myśl konkretnej koncepcji, posiadanie stanowi faktyczne wykonywanie prawa, zaś posiadanie rzeczy (*possessio rei*) stanowiło władanie nią w zakresie prawa własności, to jest jak właściciel. Tak zatem należy oceniać wymaganie posiadania przewidzianego w art. 7 ust. 1 Dekretu, o ile dotyczyło ono władania przez dotychczasowego właściciela. Posiadanie zarówno na gruncie Kodeksu Napoleona, jak i dekretu Prawo Rzeczowe nie było prawem podmiotowym, lecz relewantnym stanem faktycznym. Kodeks Napoleona normował instytucję posiadania w art. 2228 i następnych, traktując ją jako władanie rzeczą w zakresie odpowiadającym treści określonego prawa podmiotowego. Zgodnie z art. 2228 Kodeksu Napoleona, posiadanie jest to dzierżenie lub używanie rzeczy lub prawa, które dzierżymy lub wykonywamy bądź sami osobiście, bądź przez inną osobę, która rzecz dzierży lub wykonywa prawa w naszym imieniu. Tak zdefiniowane władanie określano nie jako posiadanie, lecz jako „fakty fizyczny”, raczej dzierżenie „niż prawdziwe posiadanie” (tak: K. Zaradkiewicz, Posiadanie jako przesłanka nabycia roszczeń z dekretu warszawskiego, „Nieruchomości@ Kwartalnik Ministerstwa Sprawiedliwości”, nr 1/19).

Posiadaczem rzeczy - zgodnie z art. 296 § 1 dekretu dnia 11 października 1946 r. - Prawo rzeczowe (Dz.U. Nr 57 poz. 319, dalej: dekret - Prawo rzeczowe) jest ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel. Treść posiadania oprócz elementu faktycznego władania rzeczą (*corpus*) określa również element woli - zamiar władania rzeczą dla siebie jak właściciel (*aninus rem sibi habendi cum animo domini*). Obok posiadania wymieniony dekret przewidywał instytucję posiadania prawa. W myśl art. 296 § 2 dekretu - Prawo rzeczowe, kto rzeczą faktycznie włada w zakresie odpowiadającym treści użytkowania, służebności, zastawu, prawa najmu lub dzierżawy albo innego prawa, z którym łączy się władza nad rzeczą, jest posiadaczem prawa, którego treści jego władza faktyczna odpowiada. Z art. 297 dekretu - Prawo rzeczowe wynika, że dzierżenie tym różni się od posiadania, że dzierżyciel nie ma woli

posiadania rzeczy dla siebie, lecz włada faktycznie rzeczą w imieniu innej osoby, a nie dla siebie (*animus possidendi rem pro alieno, animus detendi*). Również na dzierżenie oprócz wspomnianego elementu woli składa się faktyczne władanie rzeczą (*corpus*), które przedstawia się — na zewnątrz — tak samo, jak posiadanie.

Przepis art. 298 dekretu - Prawo rzeczowe wprowadził domniemanie prawne, że osoba, która rzeczą faktycznie włada, jest posiadaczem, należało ustalić *corpus*. „*Corpus* oznacza, że dany podmiot znajduje się w sytuacji, która daje mu możliwość władania rzeczą w taki sposób, jak mogą to czynić te podmioty, którym przysługuje do rzeczy określone prawo” (tak: wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 maja 2016 r. t. sygn. akt I SA/Kr 364/16).

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

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

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

W doktrynie prawa oraz w judykaturze zarysował się przeważający pogląd, że posiadanie, pomimo iż jest stanem faktycznym, mieści się w pojęciu mienia (tak. m.in. Stanisław Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2004, s. 143, oraz uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 1993 r., sygn. akt III CZP 1/3, OSNCP 1993, nr 10, poz. 170). Należy zwrócić uwagę, iż za objęciem posiadania przemawiają głównie okoliczności, iż z posiadaniem powiązane są skutki prawne o charakterze majątkowym i to nie tylko w sferze prawa cywilnego oraz fakt, iż posiadanie w ramach całego systemu prawa cywilnego nie jest wolne od cech instytucjonalnych, wskazujących na związki posiadania ze sferą praw podmiotowych. (...) Konsekwencją braku posiadania było niewątpliwie to, iż nawet gdyby wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu w trybie dekretowym został (...) złożony podlegał on odrzuceniu, jako pochodzący od osoby nieuprawnionej. Ustawodawca wykluczył bowiem po myśli art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z kręgu osób uprawnionych do złożenia wniosku osoby, które nie posiadały gruntu w dacie złożenia wniosku (konkluzja taka wynika również z tezy przywoływanego już powyżej wyroku NSA z dnia 17 stycznia 2002 r.).

1.7. Wymóg posiadania nieruchomości przez właściciela uprawnionego do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie mu prawa do gruntu jest następstwem wprowadzenia do systemu prawa zasady, iż majątkiem opuszczonym jest wszelki majątek (ruchomy i nieruchomy) osób, które w związku z wojną rozpoczętą 1 września 1939 r. utraciły jego posiadanie, a następnie go nie odzyskały (tak art. 1 ust 1 ustawy Krajowej Rady Narodowej z dnia 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych [Dz. U. Nr 17 poz. 97] i art. 1 ust. 1 dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich [Dz. U. Nr 13 poz. 87]). Wolą prawodawcy było zatem przyznanie roszczenia restytucyjnego wnioskodawcom, którzy - mimo przejścia własności gruntu na podmiot publiczny i mimo formalnego objęcia przezeń gruntu w posiadanie - zachowali faktyczne władztwo nad gruntem. W założeniu prawodawcy zatem roszczenie nie przysługiwało dotychczasowemu właścicielowi, jeśli nie władał gruntem. Faktyczne władztwo nad gruntem mogło przejawiać

się w różny sposób, przykładowo poprzez współdecydowanie i współfinansowanie odbudowy, zachowanie lokalu i zamieszkiwanie w nim, płacenie danin publicznych. Dlatego o posiadaniu można mówić jedynie w przypadku tych dawnych właścicieli, którzy pomimo wydania dekretu warszawskiego i formalnym objęciu w posiadanie gruntu przez Gminę m.st. Warszawę, władali na dzień złożenia wniosku dekretowego gruntem, jakby byli ich posiadaczami, placąc podatki i spełniając inne świadczenia, pobierając pożytki z tego gruntu jak np. czynsze (zob. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 11 marca 1971 r., sygn. akt III CZP 99/70, OSNC nr 2/1972, poz. 22). Jednocześnie stwierdzić można, że „osoba władająca gruntem za milczącą lub wyraźną zgodą państwa jako właściciela - ze względu na to, że pozwolono jej na posiadanie i korzystanie z gruntu, miała na dzień złożenia wniosku dekretowego pozycję posiadacza prawa (art. 296 § 2 dekretu - Prawo rzeczowe; obecnie posiadacza zależnego w rozumieniu art. 336 k.c.)” (zob. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 11 marca 1971 r., sygn. akt III CZP 99/70, OSNC nr 2/1972, poz. 22; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt Kp 3/15).

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

1.9. Analizując treść art. 7 ust. 1 i 2 dekretu, wskazać należy, że w dotychczasowej praktyce restrykcyjnej ignorowano przesłankę posiadania, jako uprawniającą do występowania z wnioskiem o prawo do gruntu pod budynkiem - uważając błędnie, że skoro własność prawnie to „więcej”, to brak jest podstaw do badania sprawy posiadania, ponieważ właściciel „z automatu” jest posiadaczem. Używanie powyższej argumentacji przez

urzędników (również w dyskursie publicznym) wskazuje na brak zrozumienia systemowego kontekstu sytuacji powojennej, gdy właściciele z reguły tracili posiadanie na skutek wojny. Lekceważenie przesłanki posiadania wynika również z niezrozumienia celów dekretu Bieruta (stymulowanie odbudowy także przez skłanianie właściciela, aby zajął się odbudową) i korelacji tego aktu z innymi powojennymi aktami dotyczącymi nieruchomości (porzuconych, opuszczonych i poniemieckich). Wszak wymóg posiadania nieruchomości przez właściciela uprawnionego do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie mu prawa do gruntu wynikał z systemowego założenia wiążącego się z wywołanej wojną migracji ludności i istnieniem majątków opuszczonych i porzuconych (tak ustawa z 1945 r. i zastępujący ją dekret z 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich). Chodziło bowiem o to, aby skłonić właścicieli (których wojna rozproszyła, przez co utracili oni władanie nieruchomością) do obejmowania posiadania domów, ich odbudowy lub przynajmniej usunięcia gruzu. Dopiero po odzyskaniu posiadania warszawski właściciel mógł skierować wniosek o przyznanie prawa dzierżawy/zabudowy gruntu pod budowlą. Jednocześnie nie można pomijać okoliczności, że po wojnie istniało mienie opuszczone (podlegające innemu reżimowi prawnemu) oraz celem dekretu warszawskiego było stymulowanie odbudowy, także przez właścicieli budynków, którzy tę odbudowę mogli zapewnić. Dlatego też wymaganie posiadania (jako stanu faktycznego) po stronie dotychczasowego właściciela — było jak najbardziej racjonalne (zob. prof. Ewa Łętowska, Mechanizm działania dekretu Bieruta. Dlaczego była potrzebna przesłanka posiadania?, [http://konstytucyjny.pl/mechanizm - dekretu - bieruta - dlaczego – potrzebna - była - przesłanka -posiadania/](http://konstytucyjny.pl/mechanizm-dekretu-bieruta-dlaczego-potrzebna-byla-przeslanka-posiadania/)).

Komisja podnosi, że tytuł prawny do rzeczy, a w szczególności prawo własności, nie tworzy domniemania posiadania rzeczy, bowiem właściciel wyposażony w wynikające z treści prawa własności uprawnienie do posiadania, obiektywnie rzecz biorąc może nie pozostawać w faktycznym związku z rzeczą, niezależnie od przyczyn, co nie jest równoznaczne z faktem władania rzeczą. Zarówno obecne przepisy Kodeksu cywilnego, jak i normy obowiązujące na gruncie Kodeksu Napoleona czy dekretu Prawo rzeczowe w żaden sposób nie wprowadzały takiego domniemania. Właściciel może być pozbawiony bezprawnie posiadania rzeczy w wyniku np. czynu zabronionego. Brak posiadania rzeczy przez właściciela umożliwia chociażby pierwotne nabycie rzeczy w drodze zasiedzenia. Stan, w którym w granicach prawa własności inny podmiot (nie właściciel) wykonuje uprawnienie do posiadania rzeczy, nie stanowi zatem wyjątkowej lub rzadkiej sytuacji. Komisja nie kwestionuje przy tym tego, że utrata prawa własności gruntu nie jest równoznaczna z utratą

jego posiadania. Kwestia posiadania gruntu przez dotychczasowego właściciela, który utracił prawo własności wskutek działania dekretu, była przedmiotem rozstrzygnięć Sądu Najwyższego. W postanowieniu z dnia 6 września 2012r. wskazano, że: „Właściciel nieruchomości, który utracił jej własność z chwilą wejścia w życie dekretu warszawskiego jeżeli nadal włada nieruchomością, staje się jej posiadaczem w złej wierze” (por. postanowienia SN z dnia 6 września 2012 r., CSK 19/12, LEX nr 1223699 i z dnia 4 marca 2011 r., I CSK 293/10, LEX nr 848112).

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

Komisja ustaliła, że Prezydent m.st. Warszawy, wydając zakwestionowaną decyzję, nie przeprowadził odpowiedniego postępowania dowodowego i nie zbadał istotnej dla sprawy okoliczności, czy dawni właściciele spełnili przesłankę posiadania gruntu, a tym samym, czy byli osobami uprawnionymi do złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej do nieruchomości warszawskiej za czynsz symboliczny.

Zaniechanie przeprowadzenia odpowiedniego postępowania dowodowego w zakresie zbadania przesłanki posiadania gruntu, w ocenie Komisji, stanowiło naruszenie przepisów postępowania, mających istotny wpływ na wynik sprawy. Uznać zatem należy, że doszło do naruszenia zasady prawdy obiektywnej, a postępowanie administracyjne nie zostało przeprowadzone w warunkach transparentności, z poszanowaniem obowiązujących przepisów prawa (art 7 k.p.a. oraz art. 77 ust 1 k.p.a.). Równocześnie pominięcie okoliczności posiadania gruntu przez byłego właściciela w uzasadnieniu decyzji reprivatyzacyjnej nie spełnia wymogów z art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a. w zw. z art. 107 § 3 k.p.a.

W niniejszej sprawie organ nie przedstawił okoliczności, na podstawie których uznał, że wszystkie przesłanki dekretowe, umożliwiające rozpoznanie wniosku i przyznanie prawa użytkowania wieczystego, zostały spełnione. Brak prawidłowego uzasadnienia decyzji uniemożliwia ustalenie, czy organ nie przekroczył granic przyznanego mu uznania administracyjnego (por. wyrok NSA z dnia 28 lipca 1995 r., III SA 1329/94, „Wokanda” 1996, nr 3, s. 28; wyrok NSA z dnia 8 września 1998 r., IV SA 893/97, LEX nr 45905; wyrok NSA z dnia 23 października 1998 r., I SA/Ka 225/97, Biul. Skarb. 1999, nr 1, poz. 20). Należy

zwrócić przy tym uwagę, iż dowody zebrane w sprawie, a zwłaszcza dokumenty urzędowe, nie mogą zastępować uzasadnienia decyzji. Organ administracji, uzasadniając decyzję, może powoływać się na dowody zebrane w sprawie, jednakże nie zwalnia to go z obowiązku przedstawienia własnego stanowiska w sprawie i podania motywów tego stanowiska (por.: wyrok NSA z dnia 17 października 1995 r., SA/Lu 2230/94, LEX nr 26996, tezę trzecią wyroku NSA z dnia 7 sierpnia 1996 r., SA/Gd 1167/95, „Serwis Podatkowy” 1999, nr 4, s. 64; tezę drugą wyroku NSA z dnia 28 maja 1998 r., I SA/Łd 1269/96, LEX nr 35968; tezę drugą wyroku NSA z dnia 17 sierpnia 1998 r., IV SA 615/97, LEX nr 45910; tezę drugą wyroku NSA z dnia 22 września 1998 r., I SA/Łd 1270/96, LEX nr 37597). Uzasadnienie decyzji przez organ powinno zatem umożliwić organowi nadzoru oraz sądowi administracyjnemu sprawdzenie prawidłowości toku rozumowania organu wydającego decyzję oraz motywów rozstrzygnięcia.

1.11. W konsekwencji, Komisja stwierdziła inne naruszenie przepisów postępowania, mających istotny wpływ na wynik sprawy przez Prezydenta m.st. Warszawy poprzez wydanie w dniu r. decyzji nr , pomimo nieustalenia posiadania nieruchomości warszawskiej przez dotychczasowych właścicieli lub ich następców prawnych (art. 30 ust. 1 pkt 4a w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4b ustawy z dnia 9 marca 2017 r. oraz art. 7 ust. 1 dekretu).

2. Naruszenie prawa poprzez rażąco sprzeczne z interesem społecznym przeniesienie roszczenia do nieruchomości warszawskiej.

2.1. „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.

2.2. 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 reprivatyzacyjnych 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 reprivatyzacyjnej stanowi rażąca sprzeczność przeniesienia

roszczeń do nieruchomości warszawskiej z interesem społecznym. 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 zaś, że okolicznością przemawiającą w sposób szczególny za uznaniem, że przeniesienie roszczeń było rażąco sprzeczne z interesem społecznym, jest przeniesienie roszczeń w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej.

2.3. Na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 5 Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4, m.in. jeżeli 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.

2.4. W ocenie Komisji, w sprawie doszło do przeniesienia roszczeń do nieruchomości warszawskiej w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości ustanowionego na niej prawa użytkowania wieczystego.

Zgodnie z operatami szacunkowymi sporządzonymi na zlecenie Komisji przez biegłą S. M. z dnia 10 lutego 2020 r. wartość prawa użytkowania wieczystego działki ewidencyjnej nr ... według stanu i cen na dzień 5 lutego 1998r. wynosiła 938 500 zł, a według stanu i cen na dzień 21 lutego 2000r. – a więc na dzień wydania decyzji reprivatyzacyjnej - wynosiła 1 069 945 zł. Wartość prawa użytkowania wieczystego działki ewidencyjnej nr ... według stanu i cen na dzień 5 lutego 1998r. wynosiła 1 270 809 zł, a według stanu i cen na dzień 21 lutego 2000r. wynosiła 1 448 797 zł. Z kolei wartość prawa użytkowania wieczystego działki ewidencyjnej nr ... według stanu i cen na dzień 5 lutego 1998r. wynosiła 514 897 zł, a według stanu i cen na dzień 21 lutego 2000r. wynosiła 587 013 zł.

Dlatego też łączna wartość praw użytkowania wieczystego działek ewidencyjnych nr ... i ... według stanu i cen na dzień 5 lutego 1998r. wynosiła 2 724 206 zł (1 270 809 zł + 938 500 zł + 514 897 zł = 2 724 206 zł). Natomiast łączna wartość praw użytkowania wieczystego tych działek według stanu i cen na dzień 21 lutego 2000r. wynosiła 3 105 755 zł (1 448 797 zł + 1 069 945 zł + 587 013 zł = 3 105 755 zł).

2.5. Z treści aktu notarialnego z dnia 10 lutego 1998 r., rep. A nr 1234, wynika z kolei, że Zofia Goździewska sprzedała cały spadek po Bronisławie Piłsudskiej, w tym m.in. roszczenie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonej przy ul. 1234 w Warszawie (obejmującej wszystkie trzy ww. działki), M... B... i A... z B... za cenę 35 000 zł. Kwota ta stanowi przy tym zaledwie ok. 3,72% wartości prawa użytkowania wieczystego samej dz. ew. nr 1234 według stanu i cen na dzień 5 lutego 1998r. oraz ok. 3,27% wartości tego prawa według stanu i cen na dzień 21 lutego 2000r. Jednocześnie suma 35 000 zł stanowi wyłącznie ok. 1,28% łącznej wartości praw użytkowania wieczystego wszystkich trzech działek według stanu i cen na dzień 5 lutego 1998r. i ok. 1,12% tej wartości według stanu i cen na dzień 21 lutego 2000r. Dysproporcja pomiędzy ceną, za jaką zbyto roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego, a wartością tych praw okazuje się być jeszcze bardziej „rażąca”, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, iż Zofia Goździewska w dniu 5 lutego 1998 r. sprzedała nie tylko przedmiotowe roszczenia, lecz również cały spadek po Bronisławie Piłsudskiej. Zatem wskazane powyżej wartości procentowe winny ulec stosownemu obniżeniu, albowiem kwota 35 000 zł została uiszczona w zamian za ogół praw będących przedmiotem ww. umowy. Jednakże ze względu na upływ czasu szczegółowe określenie elementów wchodzących w skład spadku, a tym samym określenie stopnia, o jaki winno dojść do zmniejszenia tych wartości procentowych, nie jest możliwe.

2.6. Co istotne, powyższe wnioski należy wyciągnąć również uwzględniając fakt, iż Zofia Goździewska, jako następcy prawnemu K... Piłsudskiej, przysługiwało roszczenie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w udziale wynoszącym 2/3 w stosunku do całej nieruchomości hipotecznej. Mając na względzie tę okoliczność można przyjąć, iż wartość przysługującego jej prawa użytkowania wieczystego działki ewidencyjnej nr 1234 według stanu i cen na dzień 5 lutego 1998 r. wynosiła ok. 625 666,67 zł (938 500 zł x 2/3 ≈ 625 666,67 zł), a według stanu i cen na dzień 21 lutego 2000 r. wynosiła w przybliżeniu 713 296,67 zł (1069945 zł x 2/3 ≈ 713 296,67 zł). Kwota 35 000 zł stanowi zaś zaledwie ok. 5,59% sumy 625 666,67 zł oraz zaledwie ok. 4,9% sumy 713 296,67 zł.

Łączna wartość przysługujących Zofii Goździewskiej udziałów w prawach użytkowania wieczystego wszystkich trzech działek według stanu i cen na dzień 5 lutego 1998r. wynosiła w przybliżeniu 1 816 137,33 zł (2 724 206 zł x 2/3 ≈ 1 816 137,33 zł), a według stanu i cen na dzień 21 lutego 2000 r. wynosiła w przybliżeniu 2 070 503,33 zł

(3 105 755 zł x 2/3 ≈ 2 070 503,33 zł). Kwota 35 000 zł stanowi zaś zaledwie ok. 1,93% sumy 1 816 137,33 zł oraz zaledwie ok. 1,69% sumy 2 070 503,33 zł.

2.7. Jak zaś wskazał Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 lipca 2015 r. (sygn. I ACa 1958/14): „rażąca różnica pomiędzy świadczeniami stron to taka, która powoduje rażące naruszenie ekwiwalentności świadczeń w znaczeniu obiektywnym i która w sposób oczywisty odbiega od dopuszczalnej w obrocie nierównowagi świadczeń. Wymóg istnienia obiektywnej dysproporcji wartości świadczeń oznacza, że nie będzie miało znaczenia mniemanie strony, co do owej wartości”.

2.8. Dysproporcja pomiędzy ustaloną w umowie ceną sprzedaży spadku, której wyłącznie część obejmowała kwotę, za którą faktycznie zbyto roszczenie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do dz. ew. nr ..., a rzeczywistą wartością tego prawa, miała charakter rażący. A_ ... i M ... B ... nabyli bowiem roszczenie do nieruchomości za ułamek realnej wartości praw użytkowania wieczystego.

Reasumując, przeniesienie roszczenia do dz. ew. nr ... było w tym zakresie rażąco sprzeczne z interesem społecznym.

2.9. Wobec powyższego należało stwierdzić zaistnienie przesłanki z art. 30 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

3. Wydanie decyzji z dnia ... r., nr ..., w części dotyczącej ustalenia wysokości czynszu symbolicznego bez podstawy prawnej.

3.1. Zgodnie z jednym ze stanowisk prezentowanych w doktrynie, podstawą prawną decyzji może być wyłącznie norma materialna prawa, ustanowiona przepisem powszechnie obowiązującym. Wydanie decyzji bez podstawy prawnej oznacza zatem, że decyzja nie ma podstawy w żadnym powszechnie obowiązującym przepisie prawnym o charakterze materialnym, zawartym w ustawie lub w akcie wydanym z wyraźnego upoważnienia ustawowego (P. M. Przybysz; Komentarz aktualizowany do art. 156 k.p.a. 2019.01.01, LEX/el., 2019). W doktrynie prezentowany jest również pogląd, wedle którego przez decyzję wydaną bez podstawy prawnej rozumie się decyzję, która została wydana w sytuacji, gdy brak było w przepisach prawa powszechnie obowiązującego właściwej materialnej lub formalnej podstawy do dokonania rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej (Komentarz do art. 156 k.p.a. red. Wierzbowski 2019, wyd. 27, K. Glibowski). Jak zaś wskazano w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2018 r. - sygn. akt

II GSK 1800/16 - „przesłanka braku podstawy prawnej jest spełniona, gdy przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie zawierają podstawy wydania decyzji administracyjnej. Brak ten musi mieć charakter obiektywny. Rdzeń znaczenia pojęcia „decyzja wydana bez podstawy prawnej” jest jednoznaczny, bo albo nie ma przepisu prawnego, który umocowuje administrację publiczną do działania, albo też przepis jest, ale nie spełnia wymagań podstawy prawnej działania organów tej administracji, polegającego na wydawaniu decyzji administracyjnych i postanowień, rozumianych jako indywidualne akty administracyjne zewnętrzne”.

3.2. Podkreślić przy tym należy, że w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 listopada 2002 r., sygn. akt I SA 757/01, wskazano, iż Prezydent m.st. Warszawy nie został ustawowo upoważniony do stanowienia przepisów prawa o charakterze generalnym, będących podstawą decyzji administracyjnych. Dlatego też zasady ustalenia wysokości czynszu symbolicznego określone w zarządzeniu nr 1531/92 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 2 lutego 1998r. w sprawie ustalenia wysokości „czynszu symbolicznego” za użytkowanie gruntów na obszarze m.st. Warszawy - stanowiących własność Gminy Warszawa-Centrum nie mogły stanowić podstawy prawnej decyzji w zakresie dotyczącym tej kwestii”.

3.3. Rozwinięcie powyższego zagadnienia znajduje się w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 marca 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 2088/09. W orzeczeniu tym wskazano, że „do wyłącznej właściwości rady gminy ustawodawca przekazał podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących określania zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych. Kompetencji tej odpowiada regulacja zamieszczona w art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g., traktująca o upoważnieniu organów gminy do wydawania przepisów gminnych w zakresie zasad zarządu mieniem gminy. Unormowania te z racji odesłania zamieszczonego w ustawie z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy miały zastosowanie w odniesieniu do kompetencji organów samorządowych działających na terenie Warszawy w dacie wydania decyzji ustalającej czynsz symboliczny. Sprawę ustalenia mechanizmu obliczania opłat za użytkowanie wieczyste należy zaliczyć do kwestii dotyczących zasad zbywania nieruchomości publicznych. (...) art. 7 ust. I dekretu (...) w zestawieniu z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. pozostawia ustalenie zasad obliczania czynszu symbolicznego, tj. opłat rocznych w kompetencji rady gminy. Prezydent W. nie mógł dowolnie kształtować tych opłat bez regulacji zawartej w uchwale rady gminy. (...) Skoro brak było przepisu prawa powszechnie obowiązującego określającego zasadę ustalenia czynszu symbolicznego,

to istnieje uzasadnione przypuszczenie, że taka (*decyzja - dopisek*) została wydana bez podstawy prawnej w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a."

3.4. Co istotne, czynsz symboliczny w decyzji z dnia _____ r. został ustalony na podstawie zarządzenia nr 1531/92 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 2 lutego 1998r., a więc identycznie jak w sprawie rozstrzygniętej przywołanym już wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 listopada 2002 r., sygn. akt I SA 757/01. Jak już zaś wskazano, akt tego rodzaju nie mógł stanowić podstawy określenia wysokości przedmiotowej należności. Jednocześnie nie obowiązywała wówczas jakakolwiek uchwała Rady Gminy Warszawa-Centrum, która ustalałaby zasady obliczania czynszu symbolicznego - pierwszym tego rodzaju aktem ogólnym była dopiero uchwała nr 2125/LXXXIII/2002 Rady Gminy Warszawa-Centrum z dnia 10 października 2002 r. w sprawie zasad ustalania wysokości czynszu symbolicznego za użytkowanie wieczyste gruntów przejętych na rzecz Skarbu Państwa w trybie DekretGruntWwa - stanowiących własność gminy Warszawa-Centrum (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 284, poz. 7462). Ze zgromadzonych akt sprawy wynika przy tym, że Rada Gminy Warszawa-Centrum nie podjęła uchwały dotyczącej ustalenia czynszu symbolicznego konkretnie w stosunku do działki ewidencyjnej nr _____ przed wydaniem decyzji z dnia _____

r. Gdyby uchwała tego rodzaju była podjęta, przywołanoby jej treść w uzasadnieniu przedmiotowej decyzji.

3.5. Reasumując zaś powyższe, stwierdzić należy, że w niniejszej sprawie ustalenie wysokości czynszu symbolicznego nastąpiło bez przepisu spełniającego wymagania podstawy prawnej działania organu administracyjnego i wyłącznie w oparciu o w/w zarządzenie Prezydenta m.st. Warszawy. Tak więc więc było ono obarczone wadą przewidzianą w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

4. Wydanie decyzji z dnia _____ r., nr _____, w części dotyczącej jej pkt III i IV pkt 1 ust. 1 bez podstawy prawnej.

4.1. Wskazać należy, że, wydając decyzję z dnia _____ r., organ I instancji zawarł w niej pkt III. Stwierdzono w nim, że w przypadku zbycia prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich przez wieczystych użytkowników, o których mowa w pkt I decyzji, „czynsz symboliczny” z tytułu użytkowania wieczystego gruntu - osoby te uiszczają na zasadach ogólnych określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Nie dotyczy to nabywania prawa użytkowania wieczystego w drodze

dziedziczenia oraz jego zbycia na rzecz osoby bliskiej (§ 3 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy). Zgodnie zaś z treścią zapisu IV pkt 1 ust. 1 tej decyzji termin zawarcia umowy w formie aktu notarialnego miał być wyznaczony po zmianie decyzji Wojewody Warszawskiego, nr ..., z dnia ... r. w zakresie wyłączenia z niej (komunalizacji) budynku mieszkalnego położonego na gruncie przedmiotowej nieruchomości.

Tego rodzaju okoliczność pozwalała zaś postawić przedmiotowej decyzji w zakresie tych dwóch punktów zarzut analogiczny do tego, jaki został opisany w pkt 3 uzasadnienia, a więc zarzut wydania ich bez podstawy prawnej.

4.2. W tym względzie wskazać należy, że już w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1364/09, wskazano, że użytkowanie wieczyste jest instytucją prawa cywilnego, a zatem przepisy Kodeksu cywilnego powinny służyć do określania warunków zawarcia umowy ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego.

4.3. Rozwinięcie tej tezy można przy tym znaleźć w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 grudnia 2017 r., sygn. akt I SA/Wa 999/17. W przedmiotowej sprawie, Sąd ten oceniał skuteczność zastrzeżenia w decyzji reprivatyzacyjnej wydanej na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279,) postanowienia (pkt VI podpunkt 2), które stanowiło, że „w umowie o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste (...) nabywcy złożą oświadczenie o ustanowieniu nieodpłatnie na czas nieoznaczony ograniczonego prawa rzeczowego tj. prawa użytkowania na rzecz (...) w związku z budową i istnieniem tunelu metra, które polegać będzie na prawie do wyłącznego użytkowania, rozporządzania urządzeniami metra, dostępu do wybudowanych urządzeń w celu ich utrzymania, konserwacji, remontów, modernizacji oraz usuwania awarii i zagrożeń w korzystaniu, dokonywaniu napraw, przebudowy i rozbudowy tunelu metra, oraz zobowiążą się do niedokonywania zmian w zakresie lokalizacji i posadowienia elementów naziemnych i podziemnych związanych z infrastrukturą metra zlokalizowanych na gruncie oddawanym w użytkowanie wieczyste oraz nie zgłaszania w przyszłości żadnych roszczeń wynikających z istnienia oraz oddziaływania linii metra, a także zagwarantowania użytkownikowi prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w zakresie obejmującym budowę, rozbudowę lub przebudowę tunelu metra.”

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie konkludował, iż: „przepisy dekretu, nie zawierają przy tym jakichkolwiek regulacji pozwalających na kształtowanie na etapie postępowania administracyjnego obowiązków przyszłego użytkownika wieczystego. Artykuł 7

ust. 3 in fine dekretu stanowi wprawdzie, że w razie uwzględnienia wniosku gmina określi warunki, pod którymi umowa może zostać zawarta. Jednakże określenie tych "warunków" - uregulowane obecnie w przepisach kodeksu cywilnego - odnosić należy do etapu postępowania cywilnego, które będzie dopiero prowadzone po wydaniu ww. decyzji. To właśnie w ramach tego drugiego etapu rozstrzyga się o "warunkach" zawarcia tej umowy. Skoro zatem normy prawa materialnego nie przewidziały w tym zakresie kompetencji orzeczniczych organów administracji publicznych, to sprawa ta, w myśl art. 2 § 3 k.p.c. należy do drogi postępowania cywilnoprawnego, (...)" . Następnie wywodzono, że „żaden przepis prawa nie uprawnia organu uwzględniającego wniosek dekretowy do rozstrzygnięcia o ustanowieniu czy określeniu zakresu służebności gruntowych czy prawa użytkowania. (...), w tej kwestii rozstrzygnięcie Prezydenta (...) zostało wydane bez podstawy prawnej (...). W realiach rozpoznawanej sprawy pkt VI podpunkt 2 był elementem sentencji decyzji, a nie jej uzasadnienia, był to więc element, którego treścią organ administracji publicznej jak też strony byłyby związane w przypadku uzyskania przez tą decyzję waloru ostateczności. Byłby on również wiążący przy formułowaniu umowy o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego, której zawarcie nastąpić ma w jej wykonaniu. Oznacza to, że organ administracji publicznej, nie mając ku temu podstaw w ramach prawa materialnego, ani kompetencji ukształtował w sposób władczy istotne elementy przyszłego stosunku cywilnoprawnego".

4.4. Mając powyższe na uwadze, przyjęć należało, iż określenie wysokości czynszu symbolicznego uiszczanego przez ewentualnego nabywcę prawa użytkowania wieczystego, który dopiero w przyszłości może nabyć to prawo od beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnej, jak również wskazanie, że termin zawarcia umowy w formie aktu notarialnego będzie wyznaczony po zmianie ww. decyzji Wojewody, nastąpiły bez przepisu spełniającego wymagania podstawy prawnej działania organu administracyjnego. Tak więc były one również obarczone wadą przewidzianą w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

5. Nieodwracalne skutki prawne wywołane przez decyzję reprivatyzacyjną z dnia [] r., nr [] .

5.1. Komisja, dostrzegając powyższe nieprawidłowości, uznała, że decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia [] r. wywołała nieodwracalne skutki prawne.

5.2. Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w wyniku postępowania rozpoznawczego Komisja wydaje decyzję, w której w razie, gdy decyzja reprivatyzacyjna

wywołała nieodwracalne skutki prawne, stwierdza wydanie tej decyzji z naruszeniem prawa i wskazuje okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić. W myśl zaś art. 30 ust. 1 pkt 4, 4 b i 5 ustawy Komisja wydaje m.in. decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 4 jeżeli:

-decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy);

-decyzja reprivatyzacyjna została wydana pomimo nieustalenia posiadania nieruchomości warszawskiej przez dotychczasowego właściciela lub jego następców prawnych, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu (art. 30 ust. 1 pkt 4 b ustawy),

-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 (art. 30 ust. 1 pkt 5 ustawy).

5.3. Według Komisji, w sprawie zostały zrealizowane przesłanki z art. 30 ust. 1 pkt 4), 4b) i 5) ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Jak bowiem stwierdzono powyżej, po pierwsze, w rozpoznawanym przypadku Prezydent m.st. Warszawy nie ustalił, czy została spełniona przesłanka „posiadania gruntu”, o której mowa w art. 7 ust. 1 dekretu.

Po drugie, w następstwie wydania zakwestionowanej decyzji Agnieszka i Mirosław Bienkowie nabyli swój udział w prawach i roszczeniach do przedmiotowej nieruchomości jedynie za ułamek realnej wartości udziału w prawie użytkowania wieczystego. Komisja uznała, że taka dysproporcja świadczenia wzajemnego (ceny zbytych praw i roszczeń) względem wartości prawa użytkowania wieczystego niewątpliwie ma charakter rażący i narusza interes społeczny.

Po trzecie, ustalenie wysokości czynszu symbolicznego oraz zamieszczenie w/w dodatkowych punktów w osnowie decyzji reprivatyzacyjnej nastąpiło bez przepisów spełniającego wymagania podstawy prawnej działania organu administracyjnego.

5.4. Jednakże, w ocenie Komisji, nie można stwierdzić nieważności decyzji z dnia 11 marca 2017 r., ani jej uchylić i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania. Wynika to z faktu, iż wywołała ona nieodwracalne skutki prawne - w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 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 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.

o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 i 2260 oraz z 2017 r. poz. 624). Wskazana definicja zawiera w sobie dwa elementy, z których jeden 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.

5.5. Pojęcie „nieodwracalności skutku prawnego” w prawie administracyjnym odnosi się do takich następstw decyzji administracyjnej (reprzywatyzyzacyjnej), 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 przy tym, że „zawarcie umowy notarialnej i przeniesienie własności nieruchomości będące wynikiem wydania wadliwej decyzji administracyjnej dotyczącej sprzedaży nieruchomości powoduje powstanie nieodwracalnych skutków prawnych” (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22.01.1998 r., I SA 1226/96; z dnia 14.01.1998 r., V SA 432/96; teza druga uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28.05.1992 r., III AZP 4/92; B. Adamiak, Glosa do uchwały SN z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92).

Tak więc, co do zasady przeniesienie prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej przesądza w związku z tym o nieodwracalności skutków prawnych. Wyjątek dotyczy natomiast m.in. sytuacji, gdy nabywca działał w złej wierze (A. Pawłyta, Komentarz do art. 2 ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych

decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, LEX/el., 2018).

5.6. W przedmiotowej sprawie, w konsekwencji wydania decyzji reprivatyzacyjnej doszło do zbycia przez beneficjentów własności nieruchomości warszawskiej stanowiącej działkę ewidencyjną nr [redacted] na rzecz osoby trzeciej.

Co istotne, decyzją z dnia [redacted] r. Zarząd Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy przekształcił prawo użytkowania wieczystego przysługujące K [redacted], M [redacted] K [redacted], A [redacted] B [redacted] i Mi [redacted] B [redacted] w prawo własności tej nieruchomości. Następnie w dniu [redacted] r. A [redacted] B [redacted], K [redacted] i M [redacted] K [redacted] przenieśli na Spółkę wszelkie przysługujące im udziały w przedmiotowej działce. Jednakże nie dokonali tego pod tytułem darmym. Przeniesienie praw do działki nastąpiło bowiem w celu zwolnienia się ze zobowiązań wobec P [redacted] sp. z o.o. z siedzibą w W [redacted] do wniesienia wkładów niepieniężnych opisanych w umowie Spółki z dnia [redacted] r., Repertorium A nr [redacted], na pokrycie udziałów w jej kapitale zakładowym. Zatem przeniesienie nastąpiło w zamian za opisane powyżej udziały Spółki w ilości [redacted] o łącznej wartości [redacted] zł oraz w ilości [redacted] o łącznej wartości [redacted] zł.

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

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

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

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

5.10. W myśl art. 41a ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., w złej wierze jest ten, kto w chwili dokonania czynności prawnej z osobą, o której mowa w ust. 1, wiedział lub z łatwością mógł się dowiedzieć o okolicznościach, o których mowa w art. 30 ust. 1 ustawy. Zła wiara dotyczy zatem obiektywnych okoliczności mogących świadczyć o wiedzy bądź łatwości pozyskania wiedzy przez nabywcę o okolicznościach wskazanych w art. 30 ust. 1 ustawy.

5.11. Dowodzenie złej wiary po stronie podmiotu nie będącego osobą fizyczną wymaga - zgodnie z przyjętą w polskim prawie teorią organów (art. 38 k.c.) - badania stanu świadomości osób fizycznych reprezentujących osobę prawną. Co istotne, przyjęta w art. 38 k.c. teoria organów powoduje, iż w omawianym zakresie bez znaczenia pozostaje ewentualna zła wiara innych osób powiązanych w jakikolwiek sposób z osobą prawną, w sytuacji gdy nie są one organami osoby prawnej. Dlatego też bez znaczenia pozostaje zła wiara np. akcjonariusza lub wspólnika spółki kapitałowej, o ile nie zasiada on w jakimkolwiek organie spółki.

5.12. Podkreślić przy tym należy, że decydujące znaczenie dla określenia, czy przeniesienie praw do przedmiotowej działki wywołało nieodwracalne skutki prawne, miało ustalenie, czy można było w dniu 24 marca 2014r. przypisać P sp. z o.o. z siedzibą w W złą wiare. Wynikało to z faktu, iż w dniu tym przeniesiono na rzecz Spółki wszelkie udziały we współwłasności przedmiotowej nieruchomości, a czynność ta była skuteczna.

5.13. Komisja stwierdza przy tym, że w niniejszej sprawie złą wiarę można przypisać co najwyżej: W K , A B i M B . To bowiem oni byli bezpośrednimi beneficjentami decyzji reprivatyzacyjnej. Dwaj ostatni z nich zawarli przy tym z Z G umowę zbycia spadku za zaledwie zł. Tym samym stwierdzenie, że którykolwiek z nich w dniu r. pełnił funkcję organu P sp. z o.o. z siedzibą w W. lub był członkiem tego organu, było równoznaczne z ustaleniem występowania po stronie Spółki złej wiary.

Jednakże w niniejszej sprawie nie jest to możliwe. W dniu r. A B była bowiem wyłącznie współnikiem Spółki, a W K nie żyła. Pozostałe zaś osoby nie były ani współnikami, ani nie zasiadały w jakimkolwiek jej organie. Tym samym stan świadomości A B i M B w omawianym zakresie pozostawał bez znaczenia. Istotna zaś pozostawała możliwość przypisania dobrej lub złej wiary jedynej osobie, która reprezentowała wówczas Spółkę, tj. T Ż . W tym jednak względzie należy wskazać, że brak jest podstaw do przyjęcia, że wiedział on o zaistnieniu opisanych wyżej okoliczności.

5.14. Podsumowując, wobec przytoczonych powyżej okoliczności, wskutek przeniesienia własności nieruchomości oznaczonej jako działka ewidencyjna nr na osobę trzecią, zaszyły nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. To zaś obligowało Komisję do stwierdzenia wydania decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r. z naruszeniem prawa, a nie stwierdzenia jej nieważności lub jej uchylecia.

6. Wydanie decyzji z dnia r., nr , w trybie art. 155 k.p.a. z rażącym naruszeniem prawa ze względu na niespełnienie przewidzianych w nim przesłanek.

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

155 k.p.a. nie jest możliwe (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2008 r., sygn. akt II OSK 195/08, Legalis). Okoliczności tej w sprawie nie badał Prezydent m.st. Warszawy.

Komisja stwierdza, że decyzja wydana na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu jest decyzją związaną. Zgodnie z powołanym przepisem dekretu gmina uwzględni wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, a jeżeli chodzi o osoby prawne, gdy użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w myśl planu zabudowania nie pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej. Według art. 7 ust. 1 dekretu dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie - użytkownicy gruntu mogą w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Rozpatrując wniosek organ obowiązany jest zawsze ustalić, czy zaistniały przesłanki pozytywne oraz przesłanki negatywne do uwzględnienia wniosku, przy czym organ nie może odmówić uwzględnienia wniosku na zasadzie uznania. Organ administracyjny związany jest bowiem treścią norm art. 7 ust. 1 i 2 dekretu.

Rozstrzygnięcie sprawy dekretowej nie zależy zatem od swobodnego uznania organu administracji publicznej. Organ administracyjny posiada jednak luz decyzyjny (korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania) przy rozstrzyganiu w sprawie wniosku dekretowego. Jak jednak wykazano, luz decyzyjny nie stanowi o uznaniu administracyjnym. Taka kwalifikacja decyzji wydanej na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu skutkuje tym, że niedopuszczalne było zastosowanie trybu art. 155 k.p.a. do decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia . r. i wydanie przez niego decyzji z dnia r.

6.2. W art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. wskazano, że podstawą wzruszenia decyzji reprivatyzacyjnej jest wydanie jej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. W doktrynie i orzecznictwie zgodnie przyjmuje się, że pojęcie prawa w zwrocie „rażące naruszenie prawa” powinno być rozumiane szeroko, obejmując swoim zakresem przepisy prawa materialnego, procesowego oraz przepisy o charakterze ustrojowym (J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, 2009, s. 599). Jak wskazał WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 8 maja 2014 r. (sygn. akt II SA/Rz 194/14, Legalis): „Naruszenie prawa to naruszenie prawa materialnego,

procesowego, oraz przepisów o charakterze ustrojowym i kompetencyjnym. Można wobec tego stwierdzić, że chodzi o wszystkie normy prawne regulujące działanie administracji publicznej w indywidualnych sprawach, niezależnie od tego, z jakich przepisów prawa się wywodzą”. Nie ulega zatem wątpliwości, że naruszenie prawa procesowego może przybierać formę „rażącego naruszenia”. Jak zauważa zaś B. Adamiak: „Gradacja wad nie może zostać ograniczona wyłącznie do materialnego prawa administracyjnego. Naruszenie procesowego prawa administracyjnego, jak zostało podkreślone, może mieć różny ciężar, od kwalifikowanego do nieistotnego. Szukając kryterium, na podstawie którego należałoby budować gradację naruszenia przepisów prawa procesowego, nie można zastosować kryterium materialnoprawnego – wpływu ciężaru naruszenia na treść relacji materialnoprawnej. Ciężar naruszenia przepisów prawa procesowego musi być powiązany z istotą procesu, jako zorganizowanego ciągu czynności procesowych organów administracji publicznej. Oznacza to, że wadliwość procesowa jest powiązana z czynnościami procesowymi organu administracji publicznej, co wyłącza w tym zakresie konsekwencje prawne wadliwych czynności procesowych strony. Konsekwencje te są bowiem powiązane z czynnościami procesowymi organów administracji publicznej.” (B. Adamiak, Gradacja naruszenia prawa procesowego prawa administracyjnego, PiP 2012, nr 3, s. 49-50).

6.3. Brak podstaw do zastosowania przez Prezydenta m.st. Warszawy trybu nadzwyczajnego uregulowanego w art. 155 k.p.a. obligował Komisję do uznania, że weryfikowana decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

6.4. W orzecznictwie przyjmuje się, że w trybie art. 155 k.p.a. nie jest dopuszczalna zmiana strony, nawet za jej wyraźną zgodą. Innymi słowy, nie jest dopuszczalne – co do zasady – przeniesienie praw i obowiązków nałożonych decyzją na inny podmiot. Z kwestią tą łączy się nieodzownie istotne w praktyce zagadnienie prawnej dopuszczalności „zbywalności” uprawnień z decyzji. Należy wskazać, że istnieją w polskim ustawodawstwie takie regulacje prawne, które przewidują możliwość zmiany podmiotu praw wynikających z decyzji administracyjnych. Tytułem przykładu można wskazać art. 494 § 2 k.s.h., zgodnie z którym na spółkę przejmującą albo spółkę nowo zawiązaną przechodzą z dniem połączenia w szczególności zezwolenia, koncesje oraz ulgi, które zostały przyznane spółce przejmowanej albo którejkolwiek ze spółek łączących się przez zawiązanie nowej spółki, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji lub ulgi stanowi inaczej. Przepis ten ustanawia zatem tzw. zasadę sukcesji generalnej w odniesieniu do uprawnień i obowiązków publicznoprawnych. Należy też wskazać, że omawiany przepis wymienia jedynie przykładowe postaci aktów administracyjnych podlegających sukcesji administracyjnoprawnej. Jednocześnie, zgodnie

z utrwaloną linią orzecniczą, w trybie art. 155 k.p.a. nie istnieje możliwość cesji uprawnień zawartych w decyzji administracyjnej wydanej dla jednego podmiotu na rzecz innego podmiotu. Jak wskazują sądy administracyjne, "w trybie art. 155 k.p.a. możliwa jest jedynie zmiana w zakresie przedmiotu decyzji, niedopuszczalna jest natomiast zmiana podmiotu decyzji" (tak m.in. wyr. WSA w Warszawie z 1.6.2007 r., VII SA/Wa 367/07, Legalis). Wydaje się zatem, że wobec zamknięcia możliwości zastosowania art. 155 k.p.a. dla podmiotów podlegających administracyjnoprawnej sukcesji, właściwą drogą postępowania będzie ubieganie się – w trybie art. 217 k.p.a. – o wydanie przez właściwy organ administracji publicznej stosownego zaświadczenia o nabyciu praw i obowiązków z danej decyzji (koncesji, zezwolenia itd.) (por. Malanowski, Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz. red. R. Hauser, M. Wierzbowski, wyd. 4, art. 155 k.p.a.).

Wydając decyzję z dnia _____ r., nr _____, Prezydent m.st. Warszawy dokonał niedopuszczalnej zmiany podmiotu decyzji w trybie art. 155 k.p.a., czym rażąco naruszył prawo.

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

Niezależnie od tego, czy dana decyzja jest prawidłowa czy też wadliwa w stopniu uniemożliwiającym zastosowanie jednego z określonych w kodeksie postępowań nadzwyczajnych organ, może zmienić lub uchylić decyzję ostateczną, na mocy której strona nabyła prawa, tylko wówczas, gdy spełnione zostały wymienione w tym przepisie przesłanki (A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego. Art. 154. SIP LEX, 2016). W wyroku NSA z dnia 18 września 2008 r. (sygn. akt II OSK 1789/07, ONSA WSA 2009, nr 6, poz. 117) stwierdzono, że interes społeczny lub słuszny interes strony, o których mowa w art. 154 lub art. 155 k.p.a., mogą przemawiać za uchyleniem lub zmianą decyzji ostatecznej także wówczas, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa, a brak jest podstaw do wznowienia postępowania albo stwierdzenia nieważności decyzji z powodu tego naruszenia.

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

6.6. Komisja stwierdziła przy tym, że Prezydent m.st. Warszawy, wydając decyzję z dnia : . . . r., nie dysponował zgodą wszystkich stron na uchylenie lub zmianę decyzji.

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

6.7. W postępowaniu zakończonym . . . r. Prezydent m.st. Warszawy nie mógł uzyskać takiej zgody od W . . . K . . . , która w momencie wydawania decyzji nie żyła.

6.8. Z uzasadnienia przedmiotowej decyzji nie wynika również, czy Prezydent m.st. Warszawy zbadał, czy za uchyleniem lub zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes stron. Prezydent wyłącznie ograniczył się do stwierdzenia, iż za wydaniem rozstrzygnięcia przemawia drugi ze wskazanych interesów.

W piśmiennictwie podkreśla się, że wprowadzenie jako przesłanki dodatkowej zgodności wzruszenia decyzji z interesem społecznym i interesem jednostki powoduje znacznie

ważniejszy skutek, ponieważ sprawia, że organ administracyjny nie może w rozpoznaniu sprawy na podstawie art. 155 k.p.a. nie ustosunkować się do celowości wzruszenia decyzji (B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2011, s. 600 i nast.). Dostrzegł to NSA, stwierdzając w tezie wyroku z 27 stycznia 1987 r., sygn. akt III SA 1048/86 (publ.: ONSA 1987, Nr 2, poz. 50), że "ograniczenie się przez organ przy rozpoznawaniu sprawy w trybie art. 155 k.p.a. wyłącznie do skontrolowania legalności decyzji objętej wnioskiem strony i zaniechanie rozpoznania sprawy w świetle przesłanek do zmiany lub uchylecia decyzji określonych w tym artykule stanowi naruszenie prawa". Obowiązki organu precyzuje się także w wyroku NSA z 19 kwietnia 2000 r., sygn. akt III SA 915/99 (publ.: Legalis), stwierdzając, że "badanie interesu społecznego i słusznego interesu strony (art. 155 k.p.a.) nie mogło polegać na ocenie prawidłowości zastosowania przepisów prawa przez organy obu instancji przy wydawaniu ostatecznej decyzji". Na konieczność zindywidualizowania, w konkretnej sprawie stosowania art. 155 k.p.a., wymagań interesu społecznego i słusznego interesu stron w odniesieniu do stanu faktycznego i prawnego tej sprawy, zwraca się uwagę w tezie wyroku NSA z 18.2.2000 r., V SA 1346/99 (Legalis).

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

6.9. Podsumowując, Prezydent m.st. Warszawy, wydając decyzję z dnia _____ **r., nie zbadał, czy za uchyleciem lub zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes stron oraz wydał przedmiotową decyzję nie dysponując zgodą wszystkich stron postępowania, wbrew treści art. 155 k.p.a.**

Powyższe obligowało Komisję do uznania, że w omawianym zakresie doszło do rażącego naruszenia przedmiotowej regulacji.

7. Wydanie decyzji z dnia _____ **r., nr** _____ **, oraz decyzji z dnia** _____ **r., nr** _____ **, w części dotyczącej jej pkt III, w trybie art. 155 k.p.a. z rażącym naruszeniem prawa.**

7.1. Jak już powyżej wskazano, decyzja z dnia r. w części dotyczącej jej pkt III i IV pkt 1 ust. 1 została wydana bez podstawy prawnej, a więc w tym zakresie wystąpiła wada przewidziana w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Następnie na podstawie art. 155 k.p.a. w punkcie III decyzji z dnia r. zmieniono punkt III tej pierwszej decyzji, nadając mu odmienne brzmienie. Z kolei na podstawie art. 155 k.p.a. decyzją z dnia r. zmieniono decyzję z dnia r. poprzez wykreślenie jej § IV pkt 1 ust. 1.

7.2. W tym względzie wskazać należy, że zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 25 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Op 109/17, postępowanie administracyjne prowadzone na podstawie art. 155 k.p.a. jest samodzielnym postępowaniem stanowiącym - obok wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności decyzji - jeden z nadzwyczajnych trybów wzruszenia decyzji administracyjnej, umożliwiający zmianę lub uchylenie decyzji. O ile jednak tryb wznowieniowy i tryb stwierdzenia nieważności dotyczą decyzji dotkniętych wadami kwalifikowanymi, to postępowanie w trybie art. 155 k.p.a. dotyczy wzruszenia decyzji dotkniętych wadami niekwalifikowanymi oraz decyzji niewadliwych. Uchylenie lub zmiana decyzji na podstawie art. 155 k.p.a. może zatem nastąpić tylko wówczas, gdy brak jest podstaw prawnych do uchylenia lub zmiany decyzji przy zastosowaniu art. 145 § 1 lub art. 156 k.p.a. Celem tego postępowania jest bowiem ustalenie, czy zachodzą przesłanki do uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej określone w art. 155 k.p.a. i czy takiemu ewentualnemu uchyleniu lub zmianie nie sprzeciwiają się przepisy szczególne.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał przy tym, że nie można (...) w trybie art. 155 k.p.a. dokonywać zmiany decyzji dotkniętej wadą nieważności. Do eliminacji decyzji bądź postanowień dotkniętych kwalifikowanymi wadami służy bowiem tryb stwierdzania ich nieważności (por. wyroki NSA z dnia 26 lipca 1993 r., sygn. akt I SA 1892/92 i z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 1482/12).

7.3. Skoro zaś wskazane wyżej punkty decyzji z dnia r. wydane zostały bez podstawy prawnej, a do ich zmiany doszło poprzez odwołanie się do art. 155 k.p.a., nie zaś art. 156 k.p.a., to Prezydent m.st. Warszawy, wydając decyzję z dnia r. w części dotyczącej jej pkt III oraz decyzję z dnia r., dopuścił się rażącego naruszenia art. 155 k.p.a.

7.4. Na marginesie powyższych rozważań zauważyć należy, że w orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie pojawił się pogląd w sposób odmienny ujmujący charakter prawny postanowień zawieranych w decyzjach reprivatyzacyjnych, a nie dotyczących bezpośrednio samego przyznania prawa użytkowania wieczystego i ustalenia

wysokości czynszu symbolicznego. Przykładowo w wyroku tego Sądu z dnia 21 stycznia 2016r., sygn. akt I SA/Wa 2023/15, stwierdzono, że uwarunkowanie wyznaczenia terminu zawarcia umowy notarialnej od zwrotu przez skarżących zwaloryzowanej kwoty odszkodowania nie należy do osnowy decyzji wydawanej w trybie przepisu art. 7 dekretu, ma charakter wyłącznie informacyjny i nie kształtuje sytuacji prawnej skarżących na etapie sprawy administracyjnej.

7.5. Komisja nie podziela tego poglądu. Zdaniem Komisji wszelkie tego rodzaju „dodatkowe” zastrzeżenia umieszczane w decyzji reprivatyzacyjnej należą do jej osnowy i wywierają wpływ na prawa oraz obowiązki stron.

7.6. Jednakże należy podkreślić, że nawet przyjęcie tego rodzaju zapatrywania nie zmienia konkluzji, iż w omówionym zakresie decyzje z dnia r. i z dnia r. zostały wydane z rażącym naruszeniem art. 155 k.p.a. Jeżeli bowiem pkt III i IV pkt 1 ust. 1 decyzji z dnia r. nie są elementami jej rozstrzygnięcia i mają wyłącznie charakter informacyjny, to nie mogą być one zmieniane w trybie art. 155 k.p.a., poprzez wydanie kolejnej decyzji. Regulacja ta służy bowiem wyłącznie zmianie prawomocnych rozstrzygnięć zawartych w osnowie decyzji administracyjnej. Stosując zaś art. 155 k.p.a. do postępowań niekształtujących sytuacji prawnej stron, Prezydent m.st. Warszawy dopuścił się rażącego naruszenia tej regulacji.

7.7. Nadto odnośnie decyzji z dnia r., Komisja podkreśla, iż nawet przyjęcie stanowiska przeciwnego - sprowadzającego się do założenia, iż pomimo ww. wad teoretycznie możliwym było w omawianym zakresie zastosowanie art. 155 k.p.a. - winno prowadzić do wniosku, że Prezydent m.st. Warszawy dopuścił się rażącego naruszenia przedmiotowej regulacji. Jak już bowiem wskazano w pkt 6 uzasadnienia niniejszej decyzji, odwołanie się do omawianego przepisu zawsze wiąże się z wymogiem uzyskania zgody wszystkich stron oraz zbadaniem, czy za zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes stron. W stosunku zaś do decyzji z dnia r. wymogi te nie zostały spełnione. Nadto decyzja reprivatyzacyjna z dnia r. jest decyzją związaną.

**8. Niewywołanie przez decyzję z dnia r., nr ,
oraz przez decyzję z dnia r., nr , nieodwracalnych
skutków prawnych.**

8.1. Komisja, dostrzegając powyższe nieprawidłowości, stwierdziła nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r. oraz z dnia r.

8.2. Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w wyniku postępowania rozpoznawczego Komisja wydaje decyzję, w której stwierdza nieważność decyzji reprivatyzacyjnej lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego lub w przepisach szczególnych. W myśl zaś art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy Komisja wydaje m.in. decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 3a, jeżeli decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

8.3. Według Komisji, w sprawie zostały zrealizowane przesłanki z art. 30 ust. 1 pkt 4) ustawy z dnia 9 marca 2017 r., albowiem, wydając obie ww. decyzje, organ I instancji naruszył w sposób rażący art. 155 k.p.a.

8.4. Jednocześnie, w ocenie Komisji, można stwierdzić nieważność tych decyzji. Wynika to z faktu, iż nie wywołały one nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 2017 r. – nie doszło na ich podstawie do przeniesienia własności działki ewidencyjnej nr na osobę trzecią.

9. Strony postępowania.

9.1. Zasadą jest, iż ustalenie interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym następuje w toku postępowania, przy zachowaniu reguł prawa obrony przyznanej przepisami prawa procesowego. Interes prawny ma strona (strony) postępowania reprivatyzacyjnego, ale również jednostki, których pozbawiono prawa do udziału w postępowaniu zwykłym oraz jednostki, których interes prawny wynika z następstwa prawnego, zarówno co do stron uczestniczących w postępowaniu, jak i pozbawionych tego udziału (por. wyrok NSA z 10 lutego 2009 r. sygn. akt I OSK 329/08).

9.2. Na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 28 k.p.a. wskazać należy, że stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

9.3. Zgodnie z treścią art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja o wszczęciu postępowania rozpoznawczego zawiadamia m.st. Warszawę oraz pozostałe strony

postępowania. Z treści cytowanego przepisu wynika, że stroną postępowania rozpoznawczego przed Komisją jest m.st. Warszawa reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy. Ponadto za strony postępowania przyjęto: M B A B , Kr K M K i P sp. z o.o. z siedzibą w W:

10. Konkluzja.

10.1. W ocenie Komisji decyzja reprivatyzacyjna z dnia r., nr spełnia przesłanki, o których mowa w 156 §1 pkt 2 k.p.a. oraz art. 30 ust. 1 pkt 4), 4b) i 5) ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Nadto w sprawie wystąpiły nieodwracalne skutki prawne, o których mowa w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja zatem pomimo ustalenia, iż: decyzja ta została wydana bez podstawy prawnej, przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej nastąpiło w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne i nie ustalono przesłanki posiadania gruntu, nie miała podstawy do stwierdzenia nieważności tej decyzji lub do jej uchylecia ze względu na nieodwracalne skutki prawne, które wystąpiły wskutek przeniesienia własności nieruchomości. Komisja była zatem zobligowana do wydania w/w rozstrzygnięcia.

10.2. Mając na uwadze powyżej wskazane okoliczności, Komisja orzekła jak w pkt I niniejszej decyzji, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 4 i art. 30 ust. 1 pkt 4, 4b i 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017r., art. 156 § 2 w zw. z art. 158 § 2 k.p.a. w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. oraz art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

10.3. Nadto, w ocenie Komisji, decyzje z dnia r., nr i z dnia r., nr , spełniają przesłanki, o których mowa w 156 § 1 pkt 2 k.p.a. oraz art. 30 ust. 1 pkt 4) ustawy z dnia 9 marca 2017 r., a w omawianym zakresie nie wystąpiły nieodwracalne skutki prawne, o których mowa w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Dlatego też zachodziły podstawy do stwierdzenia nieważności tych aktów w całości.

Mając na uwadze powyżej wskazane okoliczności, Komisja orzekła jak w pkt II i III niniejszej decyzji, na podstawie na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a i art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z

dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. i w zw. z art. 155 k.p.a. w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.


Przewodniczący Komisji
Sebastian Kaleta

Pouczenie:

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 16 k.p.a.). Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa, za pośrednictwem Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 52 § 1 p.p.s.a., art. 53 § 1 p.p.s.a oraz art. 54 § 1 p.p.s.a). Skarga powinna czynić zadość wymogom określonym w art. 57 p.p.s.a. Do skargi należy dołączyć jej odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom (w tym dla tut. organu), a ponadto jeżeli w Sądzie nie złożono załączników w oryginale po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych (art. 47 § 1 p.p.s.a.).

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

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

4. Z uwagi na to, że doręczenie decyzji następuje w formie publicznego ogłoszenia na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 49 § 1 k.p.a. Komisja informuje, że z treścią decyzji strony mogą zapoznać się w urzędzie zapewniającym obsługę administracyjno-biurową Komisji w dniach i godzinach pracy tego urzędu.

5. W myśl zaś art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. strony mogą być zawiadamiane o wszczęciu postępowania, decyzjach i innych czynnościach Komisji poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Zawiadomienie albo doręczenie uważa się za dokonane po upływie 7 dni od dnia publicznego ogłoszenia.

Decyzję otrzymują:

1. Miasto Stołeczne Warszawa adres: Plac Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa,
2. M v B , adres: ul. ,
3. A (B) adres: ul. ,
4. K K , adres: ul. ,
5. M K , adres: ul. ,
6. P sp. z o.o. z siedzibą w W , adres: ul. ,