



Warszawa, dnia 16 lipca 2019 r.

Sygn. akt KR II R 60/18

DECYZJA nr KR II R 60/18

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Sebastian Kaleta

Członkowie Komisji:

Wiktor Klimiuk, Robert Kropiwnicki, Paweł Lisiecki, Jan Mosiński, Sławomir Potapowicz,
Adam Zieliński

po rozpoznaniu z urzędu w dniu 16 lipca 2019 r. na posiedzeniu niejawnym,
sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 22 października 2015 r.
Nr 596/GK/DW/2015, oraz decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 22 października 2015 r.
Nr 597/GK/DW/2015, dotyczących gruntu położonego w Warszawie przy ul. Bartoszewicza
1B, stanowiącego działki ewidencyjne: nr z obrębu dla której prowadzona jest
księga wieczysta oraz nr z obrębu dla której prowadzona jest
księga wieczysta

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, M. T

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4a, 4b i 5 ustawy z dnia
9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyj-
nych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (tj. Dz.U.
z 2018 r. poz. 2267; dalej: ustawa z dnia 9 marca 2017 r.) oraz art. 107 ustawy z dnia 14
czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.;
dalej: k.p.a.) orzeka:

1. uchylić w całości decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z 22 października 2015 r., nr 596/GK/DW/2015 i przekazać sprawę Prezydentowi m.st. Warszawy do ponownego rozpatrzenia.

2. uchylić w całości decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z 22 października 2015 r., nr 597/GK/DW/2015 i przekazać sprawę Prezydentowi m.st. Warszawy do ponownego rozpatrzenia.

UZASADNIENIE

I

Przebieg postępowania administracyjnego przed Komisją do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich

1. Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz.U. z 2017 r., poz. 718; dalej: „ustawa z dnia 9 marca 2017 r.”), postanowieniem z 18 grudnia 2018 r. wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie o sygn. akt KR II R 60/18, dotyczącej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 22 października 2015 r. Nr 596/GK/DW/2015, oraz decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 22 października 2015 r. Nr 597/GK/DW/2015,

2. Pismem z 18 grudnia 2018 r. zawiadomiono strony: Miasto Stołeczne Warszawę, M: ; T) o wszczęciu postępowania rozpoznawczego.

Pismem z 18 grudnia 2018 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.

Postanowieniem z 18 grudnia 2018 r. Komisja zwróciła się do Społecznej Rady o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy.

3. Postanowieniem z 18 grudnia 2018 r. dopuszczono dowód z opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego, na okoliczność ustalenia wartości rynkowej nieruchomości położonej w Warszawie przy ulicy ul. Bartoszewicza 1B:

– stanowiącej działkę ewidencyjną nr z obrębu , na dzień 22 października 2015 r. (tj. datę wydania decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 597/GK/DW/2015) — zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami;

– stanowiącej działkę ewidencyjną nr z obrębu , na dzień 22 października 2015 r. (tj. datę wydania decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 596/GK/DW/2015) — zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

4. W dniu 8 lutego 2019 r. wpłynęły do Komisji operaty szacunkowe sporządzone przez biegłą, M: ; S -Żi

5. Kolejnymi zawiadomieniami przedłużono postępowanie rozpoznawcze: do 18 kwietnia 2019 r., do 18 czerwca 2019 r. oraz do 18 lipca 2019 r.

6. W dniu 12 lipca 2019 r. do Komisji wpłynęło pismo J. S., pełnomocnika M. T. (wspólne dla spraw KR II R 59/18 oraz KR II R 60/18).

7. W dniu 15 lipca 2019 r. wpłynęła do Komisji opinia Społecznej Rady w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy.

II

Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje:

1. Opis nieruchomości

1.1. W skład dawnej nieruchomości hipotecznej Nr wchodzi następujące działki ewidencyjne: nr o pow. 491 m² (księga wieczysta nr), nr o pow. 95 m², (księga wieczysta nr) oraz nr o pow. 65 m² (księga wieczysta nr)

Nieruchomość położona przy ul. Bartoszewicza 1B (dawniej Aleja na Skarpie 67) będąca przedmiotem niniejszej decyzji obejmuje niezabudowane dz. ew.: nr 83 o pow. 95 m² oraz nr 87 o pow. 65 m².

1.2 Nieruchomość znajdowała się na terenie objętym działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o *własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy* (Dz.U. Nr 50, poz. 279; dalej: dekret warszawski). Zgodnie z art. 1 powołanego dekretu grunt przedmiotowej nieruchomości przeszedł na własność Gminy m.st. Warszawy. Z dokumentów dostępnych na stronie internetowej Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy pod adresem: http://mapa.um.warszawa.pl/mapaAppl/mapa?service=mapa_historyczna wynika, że budynek przy Al. na Skarpie 67 istniał przed wybuchem II wojny Światowej.

1.3. Jak wynika ze świadectwa Wydziału Hipotecznego Sądu Okręgowego w Warszawie Nr } z 1948 r. tytuł własności nieruchomości warszawskiej Nr , zawierającej powierzchni ogólnej 642,25 m² uregulowany był jawnym wpisem na imię C. a J. T; na mocy aktu kupna sprzedaży z 1936 roku. (por k. 45 „Skoroszyt”).

2. Wnioski dekretowe i objęcie gruntu w posiadanie przez gminę

2.1. Objęcie niniejszego gruntu przez gminę nastąpiło 16 sierpnia 1948 r. (tj. z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Nr 13 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy).

2.2. W dniu 11 stycznia 1949 roku C v T złożył w trybie art. 7 ust. 1 dekretu wniosek o przyznanie prawa własności czasowej oraz uiścił opłatę manipulacyjną w wysokości 3.000 złotych.

2.3. Orzeczeniem administracyjnym L. dz. z 1951 r., Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie odmówiło przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Bartoszewicza 1B, oznaczonej hip. nr i jednocześnie stwierdziło, że wszystkie budynki znajdujące się na powyższym gruncie przeszły na własność Gminy m.st. Warszawy.

W uzasadnieniu wskazano, że „istniejący na gruncie budynek odbudowany został z funduszków państwowych kosztem zł. 2.427.334 /w dawnej walucie/”.

Ponadto w aktach własnościowych znajduje się pismo z 12 marca 1949 w którym Ministerstwo Odbudowy zgadza się na zrzeczenie się prawa do budynków oraz prawa własności czasowej na rzecz Spółdzielni Administracyjno-Mieszkaniowej Pracowników Ministerstwa Przemysłu i Handlu. Za to miano oddać właścicielowi 8 izb w wyremontowanym budynku (znak pisma L.dz. — karta nr 4 teczki „Skoroszyt”).

3. Następcy prawni przeddekretowych właścicieli nieruchomości

Postanowieniem Sądu Powiatowego dla m.st. Warszawy, I Wydział sygn. akt I z roku o stwierdzeniu nabycia spadku po zmarłym C J T, spadek po C: T nabyli żona W Z T z domu P i w 2/8 częściach spadku oraz dzieci T T r i K M W a z domu T po 3/8 części spadku każde z wyłączeniem udziału spadkodawcy w majątku objętym do chwili jego śmierci wspólnością ustawową. Udział ten dziedziczą tylko dzieci: T: T: i K M W po 1/2 części.

Postanowieniem Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy, II Wydział Cywilny sygn. akt z r., spadek po Z W: T z domu P nabyli: córka Kr M W i-G a z domu T: i syn T z T — po 1/2 części spadku każde z nich. Postanowieniem z 2007 r. sprostowano oczywistą omyłkę pisarską w postanowieniu z 1990 r. poprzez dwukrotne wpisanie w miejsce imion spadkodawczyń: „i”.

Następnie postanowieniem Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa, Wydział I Cywilny, sygn. akt. z 2003 r. o stwierdzono, że spadek po K W z domu T, nabyły córki M: i L z domu Wołowska i A z domu K z domu W po 1/2 części każda.

Postanowieniem Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy, III Wydział Cywilny sygn. akt

) z 2000 roku o stwierdzeniu nabycia spadku po T. T., z którego wynika, iż spadek po nim nabyła w całości żona I. K. -T. z domu Z.

Aktem notarialnym rep. A nr [redacted] sporządzonym [redacted] 2007 r. (notariusz [redacted]) A. K. a sprzedała M. T. [redacted] wszystkie przysługujące jej udziały w prawach i roszczeniach do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Bartoszewicza 1B. Ponadto aktem notarialnym rep. A nr [redacted] z 1 [redacted] [redacted], M. L. z sprzedała M. [redacted] wszystkie przysługujące jej udziały w prawach i roszczeniach do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Bartoszewicza 1B.

Jak również aktem notarialnym Rep. A nr [redacted] z [redacted] 2009 r. (notariusz J. R.), M. T. działająca w imieniu i na rzecz I. K. -T. oświadczyła, że sprzedała M. T. wszystkie przysługujące I. K. -T. udziały w prawach i roszczeniach do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Bartoszewicza 1B.

5. Stwierdzenie nieważności orzeczenia PRN oraz postępowanie reprivatyzacyjne

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie rozpoznając wniosek adw. S. (pełnomocnika następców prawnych C. T.) decyzją sygn. akt [redacted] z [redacted] 2000 r. stwierdziło nieważność orzeczenia administracyjnego PRN z 1951 r. ([redacted], z powodu rażącego naruszenia prawa.

Prezydent m.st. Warszawy rozpatrując wniosek dekretowy w pierwszej kolejności rozpoznawał wniosek w odniesieniu do dz. ew. nr [redacted] (która jest przedmiotem decyzji badanej w toku prowadzonego przez Komisję postępowania nr KR II R 59/18). W tym zakresie organ wydał decyzję nr [redacted] z [redacted] 2011 r. uchyloną przez SKO. Następnie decyzją nr [redacted] z [redacted] 2012 r. Prezydent m.st. Warszawy ustanowił prawo użytkowania wieczystego. Decyzja ta została utrzymana w mocy przez SKO, jednakże Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem sygn. akt [redacted] z [redacted]

2014 r. stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji SKO oraz decyzji Prezydenta m.st. Warszawy. Następnie, w zakresie dz. ew. nr [redacted] organ wydał decyzje z [redacted] 2015 r. Nr [redacted] 5 oraz z [redacted] 2015 r. Nr [redacted]

Rozpatrując natomiast wniosek w odniesieniu do niezabudowanych działek wchodzących w skład dawnej nieruchomości hipotecznej nr [redacted] Prezydent m.st. Warszawy wydał decyzje z 22 października 2015 r.

Decyzją nr 596/GK/DW/2015 ustanowił na rzecz M [redacted], na lat 99 prawo użytkowania wieczystego niezabudowanego gruntu o powierzchni wynoszącej 95 m², oznaczonego jako działka ewidencyjna nr [redacted] w obrębie [redacted] uregulowanego w księdze wieczystej [redacted] położonego w Warszawie przy ul. Bartoszewicza 1B

Ponadto decyzją nr 597/GK/DW/2015 ustanowił na rzecz M T [redacted] na lat 99 prawo użytkowania wieczystego niezabudowanego gruntu o powierzchni wynoszącej 65 m², oznaczonego jako działka ewidencyjna nr [redacted] w obrębie [redacted] uregulowanego w księdze wieczystej [redacted] 7 położonego w Warszawie przy ul. Bartoszewicza 1B

Do dnia wydania decyzji Komisji nie zawarto umowy o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste beneficjentowi decyzji.

7. Podstawa ustalenia stanu faktycznego sprawy.

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie zgromadzonych w sprawie dokumentów, tzn. akt otrzymanych z Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, dotyczących reprivatyzacji nieruchomości przy ul. Bartoszewicza 1B, jak również kserokopii akt księgi hipotecznej, uwierzytelnionych kopii dokumentów otrzymanych z Archiwum Państwowego i Archiwum Akt Nowych, akt postępowań toczących się przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Warszawie oraz operatu szacunkowego sporządzonego przez biegłego rzeczoznawcę.

Powyższe dokumenty Komisja uznała za wiarygodne, co do okoliczności w nich wskazanych.

III

Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja zważyła, co następuje:

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 (przesłanka z art. 30 ust. 1 pkt 4b ustawy z 9 marca 2017 r.).

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 następcę prawnego

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 nieznanej z miejsca pobytu, a nie było podstaw do jego ustanowienia, ustanowiono kuratora spadku działającego w imieniu osoby nieżyjącej lub z naruszeniem przepisów o dziedziczeniu, w tym przepisów dotyczących dziedziczenia spadków wakujących lub nieobjętych, lub stwierdzono naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy. 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. (vide: wyrok NSA z 26 maja 1981 r., sygn. akt SA 810/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 45). Z kolei zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z 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 decyzje nr 496/GK/DW/2015 oraz 627/GK/DW/20125, nie podjął wszelkich czynności niezbędnych do wyjaśnienia stanu faktycznego, w szczególności uchybił obowiązkowi zgromadzenia w sposób wyczerpujący materiału dowodowego potrzebnego do wydania decyzji reprzywatykacyjnej. 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) (por. wyrok NSA z 17 stycznia 2002 r., sygn. akt I SA 1482/00, Legalis

Numer 80488; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 lipca 2016 r., sygn. akt Kp 3/15, MP 2016, poz. 794, www.trybunal.gov.pl, OTK Seria A 2016, poz. 66; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 lutego 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 1942/09, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w wyroku z 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 19 lipca 2016 r., sygn. akt Kp 3/15, MP 2016, poz. 794, www.trybunal.gov.pl, OTK Seria A 2016, poz. 66).

1.6. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że jedną z przesłanek pozytywnego rozpoznania wniosku jest posiadanie gruntu w dacie złożenia wniosku. Samo posiadanie musi być rozumiane zgodnie z ówczesnymi przepisami prawa rzeczowego. Posiadaczem rzeczy — zgodnie z art. 296 § 1 dekretu dnia 11 października 1946 r. — Prawo rzeczowe (Dz.U. Nr 57 poz. 319, dalej: dekret — Prawo rzeczowe) jest ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel. Treść posiadania oprócz elementu faktycznego władania rzeczą (*corpus*) określa również element woli — zamiar władania rzeczą dla siebie jak właściciel (*animus rem sibi habendi cum animo domini*). Obok posiadania wymieniony dekret przewidywał instytucję posiadania prawa. W myśl art. 296 § 2 dekretu — Prawo rzeczowe, kto rzeczą faktycznie włada w zakresie odpowiadającym treści użytkowania, służebności, zastawu, prawa najmu lub dzierżawy albo innego prawa, z którym łączy się władza nad rzeczą, jest posiadaczem prawa, którego

treści jego władza faktyczna odpowiada. Z art. 297 dekretu — Prawo rzeczowe wynika, że dzierżenie tym różni się od posiadania, że dzierżyciel nie ma woli posiadania rzeczy dla siebie, lecz włada faktycznie rzeczą w imieniu innej osoby, a nie dla siebie (*animus possidendi rem pro alieno, 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 10 maja 2016 r., sygn. akt I SA/Kr 364/16).

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

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

794, www.trybunal.gov.pl, OTK Seria A 2016, poz. 66).

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

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

dowo poprzez (współ)decydowanie 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, płacąc podatki i spełniając inne świadczenia, pobierając pożytki z tego gruntu jak np. czynsze (zob. Sąd Najwyższy w uchwale z 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 11 marca 1971 r., sygn. akt III CZP 99/70, OSNC nr 2/1972, poz. 22; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 lipca 2016 r., sygn. akt Kp 3/15).

1.8. W wyroku z 17 stycznia 2002 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „dekret ten, chociaż restrykcyjny dla właścicieli nieruchomości, to jednocześnie ustanawiał sztywne reguły, w których należało uwzględnić wnioski o przyznanie prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) do gruntu, jeżeli zostały spełnione przesłanki wymienione w treści art. 7 ust. 1 i 2 dekretu.” (vide wyrok NSA z 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 17 stycznia 2002 r., sygn. akt I SA 1482/00, opubl. LEX nr 81770). O ile druga z przesłanek pozostaje w chwili obecnej poza sferą zainteresowania, to kwestia posiadania gruntu ma wpływ na prawidłowość wnioskowania w sprawie niniejszej. Z posiadaniem gruntu związane było immanentnie uprawnienie przyznane właścicielowi do złożenia wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu.

1.9. Analizując treść art. 7 ust. 1 i 2 dekretu wskazać należy, że w dotychczasowej praktyce reprivatyzacyjnej ignorowano przesłankę posiadania, jako uprawniającą do występowania z wnioskiem o prawo do gruntu pod budynkiem — uważając błędnie, że skoro własność prawnie to „więcej”, to brak jest podstaw do badania sprawy posiadania, ponieważ właściciel „z automatu” jest posiadaczem. Używanie powyższej argumentacji przez urzędników (również w dyskursie publicznym) wskazuje na brak zrozumienia systemowego kontekstu sytuacji powojennej, gdy właściciele z reguły tracili posiadanie na skutek wojny.

Lekceważenie przesłanki posiadania wynika również z niezrozumienia celów dekretu Bieruta (stymulowanie odbudowy także przez skłanianie właściciela, aby zajął się odbudową) i korelacji tego aktu z innymi powojennymi aktami dotyczącymi nieruchomości (porzuconych, opuszczonych i poniemieckich). Wszak wymóg posiadania nieruchomości przez właściciela uprawnionego do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie im prawa do gruntu wynikał z systemowego założenia wiążącego się z wywołanej wojną migracji ludności i istnieniem majątków opuszczonych i porzuconych (tak ustawa z 1945 r. 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-byla-przeslanka-posiadania/>).

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 dawny właściciel spełnił przesłankę posiadania gruntu, a tym samym, czy był osobą uprawnioną do złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej do nieruchomości warszawskiej za czynsz symboliczny. Jednocześnie Prezydent m.st. Warszawy miał obiektywnie taką możliwość, nawet poprzez zwrócenie się do właściwych instytucji państwowych (na przykład Archiwum Państwowego) o dokumentację dotyczącą pobytu i działalności osoby ubiegającej się o prawo własności czasowej w chwili składania wniosku na terenie miasta Warszawy. Zaniechanie przeprowadzenia odpowiedniego postępowania

dowodowego w zakresie zbadania przesłanki posiadania gruntu, w ocenie Komisji, stanowiło inne 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 28 lipca 1995 r., III SA 1329/94, „Wokanda” 1996, nr 3, s. 28; wyrok NSA z 8 września 1998 r., IV SA 893/97, LEX nr 45905; wyrok NSA z 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 17 października 1995 r., SA/Lu 2230/94, LEX nr 26996; tezę trzecią wyroku NSA z 7 sierpnia 1996 r., SA/Gd 1167/95, „Serwis Podatkowy” 1999, nr 4, s. 64; tezę drugą wyroku NSA z 28 maja 1998 r., I SA/Łd 1269/96, LEX nr 35968; tezę drugą wyroku NSA z 17 sierpnia 1998 r., IV SA 615/97, LEX nr 45910; tezę drugą wyroku NSA z 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 decyzji reprivatyzacyjnych nr 463/GK/DW/2015 oraz 627/GK/DW/2015, 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 przepisów postępowania, poprzez niezbadanie skutków pisma z 12 marca 1949 r.

2.1. Komisja uznała, że Prezydent m.st. Warszawy naruszył art. 7 k.p.a., zgodnie z którym w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Prowadzenie postępowania przez organ z uwzględnieniem powyższej zasady umożliwia wyjaśnienie stronom zasadności przesłanek, którymi organ się kierował (art. 11 k.p.a.) oraz służy pogłębianiu zaufaniu obywateli do organów Państwa (art. 8 k.p.a.).

2.2. 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. Organ, wydając decyzję 596/GK/DW/2015 oraz 597/GK/DW/2015, nie podjął wszelkich czynności niezbędnych do wyjaśnienia stanu faktycznego, w szczególności uchybił obowiązkowi zgromadzenia w sposób wyczerpujący materiału dowodowego potrzebnego do wydania decyzji reprivatyzacyjnej i pełnej analizy dokumentów znajdujących się w aktach sprawy.

2.3. W toku przedmiotowego postępowania nie została bowiem w ogóle zbadana okoliczność, wynikająca z pisma z 12 marca 1949 r. (L.dz. — karta nr 4 teczki „Skoroszyt”) w którym to piśmie Ministerstwo Odbudowy zgadza się na zrzeczenie się przez właścicieli prawa do budynków oraz prawa własności czasowej na rzecz Spółdzielni Administracyjno-Mieszkaniowej Pracowników Ministerstwa Przemysłu i Handlu, za co miano oddać właścicielowi 8 izb w wyremontowanym budynku. Niewątpliwie 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. W tym zakresie zdaniem Komisji miało miejsce naruszenie art. 7 w związku z art. 77 § 1 k.p.a. i w konsekwencji art. 7 ust. 1 dekretu, poprzez prowadzenie postępowań z rażącym uchybieniem zasadom: prawdy obiektywnej, rzetelności oraz ochrony interesu społecznego i sprawiedliwości społecznej.

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

3.1. Komisja ustaliła, że w rozpatrywanej sprawie wystąpiła również przesłanka z art. 30 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., stanowiąca podstawę do wydania decyzji uchylającej decyzję reprivatyzacyjną w całości i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy, gdyż przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej nastąpiło w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej.

Stosownie do treści art. 30 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja uchyla decyzję reprivatyzacyjną, 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.

3.2. W stosowaniu prawa administracyjnego szczególną rolę odgrywa uwzględnianie w toku postępowania interesu społecznego i interesu jednostkowego oraz ustalanie relacji między nimi w ramach ww. art. 7 k.p.a. W tym kontekście szczególną rolę pełni Komisja, która zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. jest organem administracji publicznej stojącym na straży interesu publicznego, w zakresie postępowań w przedmiocie wydania decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich. W toku postępowania rozpoznawczego Komisja obowiązana jest zatem nie tylko do przywrócenia do stanu zgodnego z prawem, ale także do usunięcia skutków prawnych, niedających się pogodzić z interesem społecznym. Wobec treści art. 30 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. na Komisji każdorazowo spoczywa obowiązek dokonania oceny przeniesienia roszczeń do nieruchomości warszawskiej przez pryzmat interesu społecznego.

3.3. Konieczne ograniczenia ustawodawca sformułował w postaci klauzul generalnych, które są zwrotami językowymi, będącymi częścią przepisu prawnego, służącymi uelastycznieniu tekstu aktu prawnego, który celowe jest niedookreślony, ma charakter oceniający oraz odsyła do kryteriów pozaprawnych. Niewątpliwie zaś zwrot „interes społeczny”, do którego odwołuje się przepis art. 30 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., należy zaliczyć do klauzul generalnych. Klauzule generalne zwykle posiadają konstrukcję złożoną z dwóch członów: określenia rodzaju wartości, ocen czy norm (jak: zasady, interes, dobro) oraz sfery rzeczywistości rzutującej na kierunek identyfikacji treści wartościowania (jak: społeczny, publiczny, jednostkowy, sprawiedliwość społeczna, słuszność, współzycie społeczne). W odniesieniu do klauzul prawa administracyjnego najczęstszym sposobem określenia wartości jest wskazanie interesu, przy czym dominującą perspektywą aksjologiczną, wiążącą się

bezpośrednio z cechami regulacji administracyjnoprawnej, jest perspektywa ogólnospołeczna, publiczna i państwowa, w odniesieniu do której interesy, zasady czy względy są ustalane. Jednocześnie, dla ustalenia treści kryterium klauzuli odsyłającej nie jest najistotniejsze ustalenie znaczenia językowego pojęcia „interes” w odesłaniu do interesu społecznego. Dla treści odesłania najważniejsze jest określenie zakresu aksjologicznego, jaki może się w takim zwrocie mieścić. Istotna przy tym jest identyfikacja treści danego terminu z określonym typem wartości, w ramach którego może mieć miejsce poszukiwanie odniesień politycznych czy gospodarczych poszczególnych odesłań, gdyż decydować to może o przypisaniu danemu znaczeniu (treści klauzuli) cechy wpływu na realizację jakiejś polityki stosowania prawa administracyjnego (zob. L. Leszczyński, *Interpretacyjna rola kryteriów otwartych i innych decyzji stosowania prawa*. [w:] prof. dr hab. R. Hauser (red.), prof. dr hab. A. Wróbel, prof. dr hab. Z. Niewiadomski, *Wykładowia w prawie administracyjnym*., System Prawa Administracyjnego Tom 4., rok: 2015, wydanie: 2).

W prawie administracyjnym uwaga organów administracji może być — w ramach odesłań poprzez klauzule generalne — kierowana na kryteria moralne, polityczne oraz gospodarcze. Za kryterium gospodarcze uznać należy przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do jej wartości.

Swoboda umów nie jest równoznaczna z całkowitą dowolnością w kształtowaniu cen. Sięganie zatem do konstrukcji nadużycia prawa podmiotowego, gdy roszczenia do nieruchomości warszawskiej przeszły w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do jej wartości, jest nie tylko niezbędne pod kątem dokonania oceny zgodności umowy sprzedaży praw i roszczeń z interesem społecznym, ale również z uwagi na konieczność każdorazowego podejmowania przez Komisję czynności celem ustalenia, czy zrealizowana została przesłanka z art. 30 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 8 stycznia 2003 r. (sygn. akt II CKN 1097/00) „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”. Ustawodawca przyjął zaś, że okolicznością przemawiającą w sposób szczególny za uznaniem, iż przeniesienie roszczeń było rażąco sprzeczne z interesem społecznym, jest przeniesienie roszczeń w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej. Natomiast eliminowanie rozstrzygnięć rażąco sprzecznych z prawem zawsze leży w interesie społecznym.

3.4. Przedmiotem analizy w niniejszej sprawie była kwestia ekwiwalentności świadczenia wynikającego z trzech umów sprzedaży roszczeń i praw, na podstawie których M:

Ti za łączną kwotę 632.000 złotych nabyła prawa do nieruchomości oraz do udziału 0,5470 w budynku na gruncie o pow. 491 m² jak również działek o powierzchni 95 m² oraz 65 m², które zostały ujęte w decyzjach Prezydenta m.st. będących przedmiotem postępowania Komisji prowadzonym pod sygn. KR II R 60/18

Zgodnie bowiem z aktem not. Rep. z 2007 r. A i K a K a sprzedała M T roszczenia do nieruchomości za kwotę 166.000 złotych (wartość udziału w prawach i roszczeniach do prawa użytkowania wieczystego — 20.000 zł; wartość udziału w prawach i roszczeniach o zwrot budynku 130.000 zł oraz wartość odszkodowania za sprzedane lokale: 16.000 złotych). Ponadto na podstawie aktu not. Rep A 8736/2007 z 18 października 2007 r. nabyła T za kwotę 166.000 złotych udział w prawach i roszczeniach do prawa użytkowania wieczystego od M / I

z. Również na podstawie aktu not. Rep A M , T nabyła za kwotę 300.000 złotych udziału w prawach i roszczeniach do prawa użytkowania wieczystego od I K T

3.5. Ustalenie, czy kwota za jaką nabyto prawa i roszczenia nastąpiła w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej, wymaga porównania wartości transakcji z wartością nieruchomości. W tym zakresie ustawa z 9 marca 2017 r. w art. 27 wskazuje obiektywne kryterium pozwalające dokonać takiej oceny. Przepis powyższy stanowi bowiem, że wartość nieruchomości w postępowaniu rozpoznawczym określa rzeczoznawca majątkowy zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, według stanu na dzień wydania decyzji reprzywatyzacyjnej. Komisja postanowieniem z 18 grudnia 2018 r. dopuściła dowód z opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego, na okoliczność ustalenia wartości rynkowej nieruchomości położonej w Warszawie przy ulicy ul. Bartoszewicza 1B stanowiącej działkę ewidencyjną nr z obrębu , na dzień 2015 r. (tj. datę wydania decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 596/GK/DW/2015) oraz stanowiącej działkę ewidencyjną nr z obrębu , na dzień 22 października 2015 r. (tj. datę wydania decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 597/GK/DW/2015) — zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami — ze wskazaniem wartości gruntu i wartości budynku znajdującego się na tym gruncie.

3.6. Zgodnie z operatem szacunkowym z 21 stycznia 2019 r. sporządzonym przez biegłego rzeczoznawcę, M S -Z wartość nieruchomości gruntowej stanowiącej działkę ewidencyjną nr , przy ulicy Bartoszewicza 1B według stanu i cen na dzień 22 paź-

dziennika 2015 r. (data wydania decyzji ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego) wynosi 194.292 złote.

Natomiast zgodnie z operatem szacunkowym z 21 stycznia 2019 r. sporządzonym przez również, przez biegłego rzeczoznawcę, M. S. wartość nieruchomości gruntowej stanowiącej działkę ewidencyjną nr , przy ulicy Bartoszewicza 1B według stanu i cen na dzień 22 października 2015 r. (data wydania decyzji ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego) wynosi 132.937 złotych.

M T nabyła zatem prawa i roszczenia do w przedwojennej nieruchomości objętej dekretem warszawskim przy ul. Bartoszewicza 1B (dawna hip. Nr , na podstawie 3 umów za wielokrotnie niższą niż wartość prawa przyznanego jej decyzją reprivatyzacyjną. Należy wskazać, że za kwotę 632.000 złotych beneficjentka decyzji nabyła zarówno prawa do udziału 0,5470 w budynku na gruncie o pow. 491 m² (będącym przedmiotem postępowania prowadzonego przez Komisję pod sygn. KR II R 59/18), jak również działkach o powierzchni 95 m² oraz 65 m² które są przedmiotem decyzji Prezydenta m.st. Warszawy badanych w niniejszym postępowaniu.

Tymczasem z opinii biegłego wynika, że sama wartość dwóch niezbudowanych działek o łącznej powierzchni 160 m² wyniosła 327.229 złotych, czyli ponad połowę kwoty uiszczzonej następcom prawnym dawnego właściciela. Co oznacza, że M T nabyła swój udział za ułamek realnej wartości zreprivatyzowanej nieruchomości.

4. Brak nieodwracalnych skutków prawnych decyzji nr 596/GK/DW/2015 oraz decyzji nr 597/GK/DW/2015

4.1. W myśl art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. przez nieodwracalne skutki prawne należy rozumieć stan prawny powstały wskutek przeniesienia prawa własności albo prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej na osobę trzecią, o ile nie nastąpiło ono nieodpłatnie lub na rzecz nabywcy działającego w złej wierze, lub zagospodarowania nieruchomości warszawskiej na cele publiczne, o których mowa w art. 6 u.g.n.

W płaszczyźnie prawa administracyjnego pojęcie „nieodwracalności skutku prawnego” odnosi się do takich następstw decyzji administracyjnej (reprivatyzacyjnej), w których brak jest możliwości odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej jednostki od tej, będącej następstwem decyzji administracyjnej, co wyklucza powrót do stanu poprzedniego (B. Adamiak, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego 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 stwier-

dzenie nieważności decyzji administracyjnej, pomimo istnienia wad kwalifikowanych określonych w art. 156 § 1, 3, 4, 7 k.p.a.

4.2. Właścicielem nieruchomości gruntowej położonej w Warszawie przy ul. Bartoszewicza 1B w dalszym ciągu jest Miasto Stołeczne Warszawa (stan na dzień wydania decyzji Komisji). Nie zawarto bowiem umowy (w formie aktu notarialnego) o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste beneficjentowi decyzji nr 596/GK/DW/2015 oraz 597/GK/DW/2015.

W ocenie Komisji kontrolowana decyzja Prezydenta m.st. Warszawy nie wywołała zatem nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

5. Przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia Prezydentowi m.st. Warszawy oraz okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

5.1. Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi, który wydał ostateczną decyzję reprivatyzacyjną, jeżeli decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Stosownie do treści art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., wydając decyzję, o której mowa w ust. 1 pkt 3, Komisja wskazuje okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Zapatrzywania prawne i wskazania Komisji co do dalszego postępowania są wiążące dla organu, któremu przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Wskazany w art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. zwrot „konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie”, jest zwrotem ocennym i stwierdzenie tej okoliczności oznacza konieczność przeprowadzenia przez organ (Prezydenta m.st. Warszawy) postępowania wyjaśniającego w całości lub znacznej części. Opierając się na utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych, należy wskazać, że wydanie przez Komisję decyzji kasacyjnej jest dopuszczalne w przypadku, gdy zostaną spełnione określone w niej przesłanki: wydanie decyzji z naruszeniem przepisów postępowania oraz uznanie, że konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 2279/13 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 kwietnia 2018 r., sygn. akt I GSK 1897/18).

5.2. Po pierwsze w toku postępowania administracyjnego prowadzonego z wniosku dekretowego istotny wpływ na wynik sprawy ma okoliczność zbadania przez Prezydenta m.st. Warszawy wszystkich przesłanek umożliwiających złożenie — a w konsekwencji rozpo-

znanie — wniosku dekretowego. W rozpatrywanej sprawie Prezydent m.st. Warszawy, prowadząc postępowanie, skupił się na pozytywnych przesłankach dotyczących następstwa prawnego. Jednocześnie w uzasadnieniach decyzji Prezydentem m.st. Warszawy (nr 596/GK/DW/2015 oraz nr 597/GK/DW/2015.) brak jest śladów by badano na przykład przesłankę posiadania.

Z tego powodu rozpatrując ponownie wniosek dekretowy C. T z 11 stycznia 1949 r. o przyznanie prawa własności czasowej do nieruchomości o nr. hip Nr — Prezydent m.st. Warszawy powinien przeprowadzić odpowiednie postępowanie dowodowe w zakresie ustalenia, czy zaistniała przesłanka determinująca pozytywne rozpoznanie wniosku dekretowego w postaci posiadania gruntu przez pierwotnych właścicieli nieruchomości lub ich następców prawnych. Należy wskazać, że organ zobowiązany jest do tego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu, który wprost uzależnia możliwość złożenia wniosku dekretowego od wykazania posiadania gruntu przez jego dotychczasowych właścicieli lub ich następców prawnych. Można przypomnieć, że jest to zgodne z wykładnią zaprezentowaną w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 lipca 2016 r. (sygn. akt Kp 3/15).

5.3. Po drugie, wobec ustaleń poczynionych przez Komisję, podczas ponownego rozpoznania organ powinien zbadać, jakie były skutki prawne, wskazanej w piśmie z 12 marca 1949 r. (L.dz. — karta nr 4 teczki „Skoroszyt”) zgody Ministerstwa Odbudowy, Departament Polityki Budowlanej, na zrzeczenie się prawa do budynków oraz prawa własności czasowej na rzecz Spółdzielni Administracyjno-Mieszkaniowej Pracowników Ministerstwa Przemysłu i Handlu, za co miano oddać właścicielowi 8 izb w wyremontowanym budynku. Badanie winno więc objąć kwestię czy M. T, jako nabywca praw i roszczeń od następców prawnych C. i T mogła występować w postępowaniu przed Prezydentem m.st. Warszawy.

5.4. Po trzecie wobec ustaleń poczynionych przez Komisję, podczas ponownego rozpoznania organ powinien przeprowadzić dowód z pełnej treści odpisów wszystkich aktów notarialnych, stanowiących podstawę przenoszenia praw i roszczeń do nieruchomości warszawskiej. Kierując się zasadami współżycia społecznego organ winien przeanalizować treść, cel i skutki umów sprzedaży roszczeń i praw z 18 października 2007 r. oraz 25 sierpnia 2009 r. w znacznie szerszym kontekście. Niezbędne jest uwzględnienie całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych tych umów, a przede wszystkim to, że dotyczyły one roszczeń przedwojennych właścicieli i spadkobierców właścicieli budynków wyzutyh z prawa własności nieruchomości na podstawie dekretu warszawskiego. Dowody z pełnej treści odpisów aktów notarialnych powinny stanowić podstawę do poczynienia ustaleń faktycznych w za-

podobnych nieruchomości oraz analiza rynku nieruchomości, a wymogi postępowania dowodowego określone w art. 79 k.p.a. są spełniane w przypadku dowodu z operatu szacunkowego w ten sposób, że organ administracji jest zobowiązany zawiadomić stronę postępowania o tym, iż taki operat sporządzono i złożono do akt sprawy, a strona postępowania może się z nim zapoznać. Te wymogi zostały w sprawie dochowane.

Ponadto pełnomocnik podnosi, że „nie został poinformowany o wątpliwościach organu”, nie wskazał jednakże ani o jakie wątpliwości organu chodzi oraz na jakiej podstawie powziął informację o takich wątpliwościach.

7. Konkluzja

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4a, 4b i 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja uchyliła w całości decyzje Prezydenta m.st. Warszawy z 22 października 2015 r. nr 596/GK/DW/2015 oraz decyzji z 22 października 2015 r. nr 597/GK/DW/2015 i przekazała sprawę Prezydentowi m.st. Warszawy do ponownego rozpatrzenia.

Przewodniczący Komisji

Sebastian Kaleta



Pouczenie:

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 16 k.p.a.). Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sadu 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) złotych 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.