



Warszawa, 28 września 2017 r.

Sygn. akt R 9/17

DECYZJA

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

Przewodniczący Komisji:

Patryk Jaki

Członkowie Komisji:

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

na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 września 2017 r.

po rozpoznaniu w dniu r. na rozprawie sprawy w przedmiocie decyzji

Prezydenta m. st. Warszawy z dnia r., nr ..

z udziałem J..... B..... U..... P....., K..... S..... oraz Miasta Stołecznego Warszawy

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4, 5 i 6 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 718), art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. poz. 279 oraz z 1985 r. poz. 99) oraz art. 214a pkt 1 w związku z art. 6 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. 2016 r. poz. 2147, ze zm.), art. 24 § 3 i art. 108 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.)

orzeka:

1. uchylić w całości decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r., nr i odmówić ustanowienia prawa użytkowania wieczystego;
2. nadać niniejszej decyzji rygor natychmiastowej wykonalności.

UZASADNIENIE

I.

Komisja do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2017 r., poz. 718; dalej: ustawa z dnia 9 marca 2017 r.), postanowieniem z dnia 22 czerwca 2017 r. wszczęła postępowanie rozpoznawcze w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r. nr o ustanowieniu na 99 lat prawa użytkowania wieczystego do zabudowanego gruntu o pow. m², położonego w Warszawie przy ul. Marszałkowskiej 43, opisanego w ewidencji gruntów jako działka nr z obrębu dla którego prowadzona jest księga wieczysta nr na rzecz: J B w udziale wynoszącym ½ części gruntu, U P w udziale wynoszącym ½ części gruntu (pkt 1 decyzji) oraz o ustaleniu czynszu symbolicznego z tytułu prawa użytkowania wieczystego do gruntu opisanego w punkcie 1 w wysokości 815,00 PLN (słownie: osiemset piętnaście złotych) netto – płatnego z góry w terminie do dnia 31 marca każdego roku na konto Urzędu Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy.

Postanowieniami z dnia 22 czerwca 2017 r. Komisja zabezpieczyła postępowanie rozpoznawcze poprzez nakazanie wpisu ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu w księdze wieczystej dotyczącej przedmiotowej nieruchomości oraz poprzez ustanowienie zakazu zbywania lub obciążania nieruchomości.

Pismami z dnia 22 czerwca 2017 r. Przewodniczący Komisji zawiadomił strony: Miasto Stołeczne Warszawa – reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy, J M B, U i A J R P i K S o wszczęciu postępowania rozpoznawczego.

Pismami z dnia 22 czerwca 2017 r. organy administracji publicznej oraz sądy zostały zawiadomione o wszczęciu postępowania rozpoznawczego przez Komisję w trybie art. 26 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

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

r. nr . Zarządzeniem z dnia 7 lipca 2017 r. Przewodniczący Komisji wyraził zgodę na przedłużenie terminu do wydania opinii przez Społeczną Radę do dnia 30 lipca 2017 r., natomiast zarządzeniem z dnia 28 lipca 2017 r. Przewodniczący Komisji przedłużył ten termin do dnia 31 sierpnia 2017 r.

Postanowieniem z dnia 1 sierpnia 2017 r. Komisja dopuściła dowód z zeznań świadków: K W A D oraz A R

W piśmie z dnia 3 sierpnia 2017 r. swój udział w postępowaniu zgłosiła adwokat I G działająca jako pełnomocnik strony postępowania U P przedkładając do akt sprawy pełnomocnictwo.

Postanowieniem z dnia 4 sierpnia 2017 r. Komisja dopuściła dowód z opinii biegłego specjalisty z zakresu wyceny nieruchomości na okoliczność ustalenia wartości nieruchomości położonej przy ul. Marszałkowskiej 43 stanowiącej działkę ewidencyjną nr z obrębu z uwzględnieniem wartości nakładów poczynionych na ww. nieruchomość na dzień 7 sierpnia 2014 r.

W dniu 4 sierpnia 2017 r. udostępniono akta sprawy adwokat I G, która zapoznała się z zebrany w sprawie materiałem dowodowym.

W piśmie z dnia 8 sierpnia 2017 r. swój udział w postępowaniu zgłosiła adwokat E B działająca jako pełnomocnik strony postępowania Prezydenta m.st. Warszawy, przedkładając do akt sprawy pełnomocnictwo.

W piśmie z dnia 9 sierpnia 2017 r. adwokat I G wniosła o usprawiedliwienie nieobecności na rozprawie w dniu 6 września 2017 r. U P wskazując, że podróż z Francji w jej wieku i stanie zdrowia jest bardzo uciążliwa.

W dniu 17 sierpnia 2017 r. udostępniono akta sprawy apl. adw. A R działającej z upoważnieniem adwokat E B

Za pismem z dnia 23 sierpnia 2017 r. adwokat I G przedłożyła uwierzytelniony odpis pełnomocnictwa udzielonego przez J B zgłaszając tym samym swój udział w sprawie jako pełnomocnik ww. Równocześnie pełnomocnik wniosła o usprawiedliwienie nieobecności J B na rozprawie w dniu 6 września 2017 r. z uwagi na jej wiek, stan zdrowia oraz uciążliwość podróży.

W dniu 30 sierpnia 2017 r. Społeczna Rada przy Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa wydała w niniejszej sprawie opinię nr 5/2017. W ocenie Społecznej Rady do wydania decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r. nr doszło z rażącym naruszeniem interesu społecznego, w związku z czym

decyzja ta powinna zostać niezwłocznie wyeliminowana z obrotu prawnego.

W dniu 1 września 2017 r. udostępniono akta sprawy aplikantce adwokackiej K. B. występującej z upoważnienia pełnomocnika Prezydenta m.st. Warszawy. - adw. E. B.

W piśmie z dnia 1 września 2017 r. adwokat E. B. działając jako pełnomocnik Prezydenta m.st. Warszawy wyraziła stanowisko w zakresie wezwania do osobistego stawiennictwa Prezydenta m.st. Warszawy na przesłuchanie w charakterze strony. Opierając się na orzecznictwie sądowym oraz poglądach doktryny pełnomocnik wskazała, że Prezydent m. st. Warszawy nie może być stroną postępowania rozpoznawczego.

Odrębnym pismem z dnia 1 września 2017 r. pełnomocnik Prezydenta m.st. Warszawy poinformowała o złożeniu przez Prezydenta m.st. Warszawy wniosku do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Prezydentem m.st. Warszawy, a Komisją w odniesieniu do postępowania w sprawie zakończonej decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z dnia . r. nr . Równocześnie pełnomocnik Prezydenta w piśmie z dnia 1 września 2017 r. wniósł o podejmowanie tylko czynności niecierpiących zwłoki.

W dniu 4 września 2017 r. swój udział w postępowaniu jako pełnomocnicy K. S. zgłosili radca prawny K. S. – S. oraz adwokat R. S. przedkładając do akt sprawy pełnomocnictwa. W dniu 4 września 2017 r. pełnomocnikom udostępniono akta sprawy.

W piśmie z dnia 4 września 2017 r. adwokat I. G. przedstawiła wyjaśnienia dotyczące kwestii związanych z lokatorami kamienicy przy ul. Marszałkowskiej 43 oraz udzieliła odpowiedzi na pismo Komisji z dnia 31 sierpnia 2017 r. dotyczące dokumentacji technicznej przedmiotowej kamienicy wskazując, iż dokumentacja taka została przekazana R. N. pełnomocnikowi A. R. Z kolei w piśmie z dnia 5 września 2017 r. adwokat I. G. przedstawiła wyjaśnienia dotyczące spraw spadkowych po dawnej właścicielce nieruchomości położonej przy ul. Marszałkowskiej 43, a to w związku z pismem Prokuratury Okręgowej w Warszawie z dnia 18 sierpnia 2017 r. o wszczęciu śledztwa m.in. w sprawie podrobienia podpisu H. R. na testamentie z 1970 r. i doprowadzenia do niekorzystnego rozporządzenia mieniem cudzym na szkodę pozostałych spadkobierców.

W dniu 6 września 2017 r. została przeprowadzona jawna rozprawa. Na rozprawie stawili się: za strony – U. P. oraz J. B. pełnomocnik adwokat I. G. strony nie stawily się. Za stronę K. S. pełnomocnik radca prawny

K. S. -Sa oraz adwokat R. S. strona nie stawiała się. Za stronę Miasto Stołeczne Warszawa – adwokat Z. G. oraz adwokat B. P. (pełnomocnictwa złożono do akt). Na rozprawie stawili się także P. R. - Dyrektor Biura Spraw Dekretowych Urzędu m.st. Warszawy, pełnomocnictwo udzielone w trybie art. 12 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., złożono do akt, a także M. M. – pełnomocnik Prezydenta m.st. Warszawy do spraw rozwiązywania problemów lokatorów z budynków objętych roszczeniami dekretowymi, pełnomocnictwo udzielone w trybie art. 12 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. złożono do akt.

Na rozprawie stawili się świadkowie: K. W., A. R. oraz A. D.

Komisja oddaliła wnioski: Prezydenta m.st. Warszawy o podejmowanie tylko czynności niecierpiących zwłoki, a także wniosek adwokat I. G. o odroczenie rozprawy, ewentualnie zawieszenie postępowania rozpoznawczego. Komisja dopuściła dodatkowy dowód z zeznań świadka – adwokat I. G. na okoliczność przebiegu procesu reprivatyzacji nieruchomości położonej przy ul. Marszałkowskiej 43 w Warszawie.

Na rozprawie Komisja przesłuchała jako świadka: adwokat I. G. K. W., A. R. oraz A. D.

Pełnomocnicy strony K. S. złożyli na rozprawie zwolnienie lekarskie dla K. S. oraz pismo, w którym strona wskazała przyczyny swojego niestawiennictwa (choroba).

Postanowieniem wydanym na rozprawie Komisja postanowiła ukarać H. G. -W grzywną w wysokości 3.000,00 zł za nieusprawiedliwione niestawiennictwo na rozprawie.

W dniu 6 września 2017 r. Komisja rozpoznała sprawę dotyczącą decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r. nr także na posiedzeniu niejawnym. Na posiedzeniu tym stawili się za strony - U. P. oraz J. B. - pełnomocnik adw. I. G. za stronę K. S. – pełnomocnicy radca prawny K. S. S. oraz adwokat R. S. za stronę – Miasto Stołeczne Warszawa – pełnomocnicy adwokat Z. G. oraz adwokat B. P.

Na posiedzeniu niejawnym Komisja przesłuchała w charakterze świadka adwokat I. G. W tym miejscu wyjaśnić należy, że Komisja przesłuchała adwokat I. G. w charakterze świadka ze względu na wiedzę jaką posiada ona co do faktów istotnych dla przedmiotowej sprawy z uwagi na łączącą ją relację z A. R.

W dniu 11 września 2017 r. do Komisji wpłynęło pismo r.pr. K S -
S reprezentującej K S w którym wskazano, że K S
mimo nakładów poniesionych przez m.st. Warszawa, od chwili nabycia rzeczonyj
nieruchomości poniosła znaczne nakłady tytułem niezbędnych prac remontowych (w 2015 r.
na kwotę brutto zł, w 2016 r. na kwotę zł). Do pisma została
dołączona dokumentacja fotograficzna celem wykazania stanu przedmiotowej nieruchomości
w dacie jej objęcia przez K S.

W piśmie z dnia 13 września 2017 r. adwokat J D , działający jako współnik
kancelarii „P D , K K Kancelaria Adwokacko – Radcowska Sp. j.”,
oświadczył, że reprezentowana przez niego kancelaria nigdy nie zajmowała się „dziką”
reprywatyzacją, ani nie reprezentowała „czyszcicieli” kamienic w postępowaniach
reprywatyzacyjnych. Kancelaria reprezentuje w postępowaniach administracyjnych wyłącznie
prawowitych spadkobierców byłych właścicieli nieruchomości warszawskich. Działa w
oparciu o przepisy prawa, z poszanowaniem zasad etyki zawodowej. Kancelaria reprezentuje
przed Komisją Prezydenta m.st. Warszawy jednocześnie prowadząc inne sprawy
reprywatyzacyjne, co - zdaniem adw. J D - jest zgodne z prawem i nie narusza
zasad etyki zawodowej. Kancelaria nie pozostaje w sporze sądowym z m.st. Warszawa w
zakresie spraw reprywatyzacyjnych, jak również żadna ze spraw prowadzonych przez
kancelarię nie była oraz nie jest przedmiotem postępowania Komisji.

W dniu 13 września 2017 r. wpłynęło pismo K W stanowiące
uzupełnienie zeznań, jakie złożyła na rozprawie przed Komisją w dniu 6 września 2017 r.
w odniesieniu do kwestii terminu zgłoszonych zastrzeżeń co do dziedziczenia
testamentowego po H R:

W piśmie z dnia 14 września 2017 r. pełnomocnik beneficjentek decyzji adw. J
G przedstawiła stanowisko reprezentowanych stron wobec zeznań świadków złożonych
na rozprawie w dniu 6 września 2017 r. tj. zeznań K W oraz A
R . W odniesieniu do zeznań lokatorki kamienicy K W adw. I
G stwierdziła, że z zeznań tych wynika, iż jedynym przejawem nękania lokatorów w
okresie gdy budynek był zarządzany przez przedstawiciela spadkobierców dawnej
właścicielki było żądanie wydania od K W pomieszczenia gospodarczego
(schowka na rowery). W ocenie pełnomocnika jednostkowy spór sądowy o wydanie schowka
na rowery trudno uznać za przemoc lub nękanie lokatorów. Pełnomocnik zaznaczyła także, że
pierwsze zarzuty, co do autentyczności testamentu H R pojawiły się około
września 2014 r., a więc na datę wydania decyzji dekretowej nie było wątpliwości, co do

następstwa prawnego po H R . W odniesieniu do zeznań złożonych przez A R , adw. I G stwierdziła, że są to w wielu miejscach zeznania nielogiczne, sprzeczne i kuriozalne. W szczególności pełnomocnik podważyła zeznania A R w zakresie w jakim zostały oparte o tzw. dobro dziecka – córki, której matką jest adw. I G . Pełnomocnik wskazała także, że A R po zawarciu w dniu 23 maja 2014 r. umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości przy ul. Marszałkowskiej 43 z R N (kopia aktu w załączeniu) zakupił 6 nieruchomości w USA na Florydzie, co oznacza, że świadek zajmuje się nabywaniem nieruchomości, jest przedsiębiorcą i zna się na inwestowaniu (w załączeniu pisma kopie 6 aktów nabycia nieruchomości przez A R poświadczone za zgodność z oryginałem przez amerykańskiego adwokata). Pełnomocnik wyjaśniła także, że przedmiotem sprzedaży przez spadkobierczynię A R było prawo własności budynku przy ul. Marszałkowskiej 43 i roszczenie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego gruntu, bez sprzedaży jakichkolwiek roszczeń odszkodowawczych. Pełnomocnik podkreśliła, że spadkobierczynię dawnej właścicielki J G nie wystąpiły w stosunku do m.st. Warszawy z żadnymi roszczeniami odszkodowawczymi. Nie wiadomo zatem na jakiej podstawie doszło do przeniesienia roszczeń odszkodowawczych między kolejnymi nabywcami nieruchomości (w akcie notarialnym z dnia 8 stycznia 2015 r.

. Pełnomocnik zaznaczyła, że do zawarcia umowy sprzedaży w dniu 7 sierpnia 2014 r. z A R doszło już po wytoczeniu przez A R spadkobierczyniom dawnej właścicielki sprawy sądowej o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli. Pozew w tej sprawie A R wycofał w dniu 11 sierpnia 2014 r. po nabyciu nieruchomości.

W dniu 14 września 2017 r. adw. I G został przedłożony do zapoznania i akceptacji protokół z zeznań złożonych przez nią w charakterze świadka przed Komisją w dniu 6 września 2017 r. Z uwagi na jego obszerność i konieczność naniesienia poprawek adw. I G zgłosiła potrzebę umówienia się w innym terminie na dokładne zapoznanie się z protokołem i wprowadzenie do niego uzupełnień. W dniu 19 września 2017r. został przedstawiony protokół zeznań poprawiony pod względem językowym. Świadek odmówił podpisania protokołu.

W piśmie z dnia 20 września 2017 r. adw. I G przedstawiła stanowisko swoich mocodawczyń, wnosząc - na wypadek uchylecia decyzji reprivatyzacyjnej przez Komisję - o orzeczenie co do istoty sprawy poprzez ponowne ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości przy ul. Marszałkowskiej 43 na rzecz J

B. i U. P. jako spadkobierców dawnej właścicielki nieruchomości. W piśmie pełnomocnik beneficjentek decyzji wskazała także na prowadzone obecnie przez Prokuraturę Okręgową w Warszawie śledztwo w sprawie m.in. autentyczności podpisu H. R. na testamencie z r., podkreślając, że dochodzenie w sprawie podrobienia podpisu H. R. na testamencie prowadzone z zawiadomienia E. A. K. W. 2014 r. zostało umorzone postanowieniem z dnia 29 października 2014 r. Tym samym wątpliwości, co do dziedziczenia po H. R. i podejrzenia, co do sfałszowania podpisu H. R. na testamencie pojawiły się jesienią 2014 r. a nie w okresie 6 grudnia 2010 r. – 29 kwietnia 2011 r. tj. w okresie badania decyzji dekretowej. Pełnomocnik wniosła także o to, aby Komisja zwróciła się do Prokuratury o informację, czy był już badany przez grafologa testament H. R. dnia r., a w przypadku odpowiedzi twierdzącej, aby Komisja zwróciła się o nadesłanie tej opinii, natomiast w przypadku zaprzeczenia, aby Komisja zwrócił się o wyjaśnienie dlaczego opinia taka nie została dotychczas sporządzona

Pełnomocnicy K. S. – adw. P. S. oraz r.pr. K. S. -S. w piśmie z dnia 20 września 2017 r. wnieśli o utrzymanie w mocy decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r. nr wskazując, że decyzja ta jest zgodna z prawem i nie zachodzą w jej przypadku żadne przesłanki określone w art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. W szczególności żaden z dowodów na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności nie okazał się fałszywy, decyzja reprivatyzacyjna nie została wydana w wyniku przestępstwa, jak również w toku postępowania przed Komisją nie wyszły na jaw żadne nowe istotne dla sprawy okoliczności ani żadne nowe dowody istniejące w dniu wydania przedmiotowej decyzji, nieznanie organowi. W ocenie pełnomocników decyzja została wydana zgodnie z obowiązującymi w dniu jej wydania przepisami prawa, a przejście niektórych roszczeń do nieruchomości nastąpiło w wyniku dziedziczenia, a więc nie mogło być rażąco sprzeczne z interesem społecznym. Odpłatne zbycie roszczeń nastąpiło natomiast po wydaniu decyzji za cenę odpowiadającą rynkowej wartości zbywanych roszczeń, z uwzględnieniem wielu ryzyk, w tym przypadku ryzyka nieustanowienia praw użytkownika wieczystego do gruntu. Zdaniem pełnomocników wydanie decyzji reprivatyzacyjnej nie doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym lub skutków sprzecznych z celem dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste. Lokatorzy kamienicy przy ul. Marszałkowskiej 43 nie byli w żaden sposób szykanowani czy nagabywani, a wypowiedzenie stawek czynszu zostało dokonane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów,

mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego. Pokreślono, że cena za którą K: S nabyła roszczenia o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do przedmiotowego gruntu wraz z prawem własności budynku jest adekwatna i odzwierciedla wartość rynkową przedmiotu umowy.

W piśmie z dnia 21 września 2017 r. adwokat I G przedstawiła swoje uwagi do zapisu przesłuchania jej jako świadka przed Komisją w dniu 6 września 2017 r. Podniosła w szczególności, że nie była uprzedzona i poinformowana, iż posiedzenie niejawne i przesłuchanie są nagrywane, a nie protokołowane na bieżąco przez protokolanta pod kierownictwem Przewodniczącego. Z protokołu nie wynika, kto i kiedy sporządził stenogram. Nadto forma protokołu będąca de facto zapisem luźnej rozmowy, bez jakiegokolwiek redakcji językowej pod względem poprawności składni zdania powoduje, że czytając ten stenogram pojawia się dużo wątpliwości, ucieka logika wypowiedzi. Tekst w tak przedstawionej formie nie odzwierciedla sensu wypowiedzi i może powodować różne nadinterpretacje. W tej sytuacji adwokat I G wniosła o ponowne przesłuchanie z protokolantem, który na bieżąco będzie zapisywał pytania i odpowiedzi, tak aby po zakończonym przesłuchaniu mogła jako świadek podpisać złożone zeznania.

W dniu 27 września 2017 r. akta sprawy udostępniono r.pr. K Sc -
S: – pełnomocnikowi strony K 3

II.

Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje.

W dniu 17 września 1948 r. J G – dawna właścicielka hipoteczna złożyła wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu położonego w Warszawie przy ul. Marszałkowskiej 43, nr hip.

Do wniosku zostało dołączone zaświadczenie Sądu Grodzkiego w Warszawie – Oddziału Ksiąg Wieczystych z dnia 11 czerwca 1948 r. z treści którego wynika, że tytuł własności przedmiotowej nieruchomości warszawskiej uregulowany był jawnym wpisem na imię J V 3

Orzeczeniem administracyjnym z dnia r. nr Prezydent m.st. Warszawy odmówił dotychczasowej właścicielce przyznania prawa własności czasowej do ww. gruntu nieruchomości warszawskiej i jednocześnie stwierdził, że wszystkie budynki znajdujące się na powyższym gruncie przeszły na własność Gminy m.st. Warszawy.

W uzasadnieniu wskazano także, że teren przedmiotowej nieruchomości przeznaczony został dla zamierzonych przez Zakład Osiedli Robotniczych inwestycji w zakresie społecznego budownictwa mieszkaniowego, co w ocenie organu orzekającego uniemożliwiało dalsze korzystanie z gruntu przez dotychczasowych właścicieli.

Od powyższego orzeczenia administracyjnego Prezydenta m.st. Warszawy odwołanie wniosła J. G.

Decyzją Ministerstwa Budownictwa z dnia r. nr
utrzymano w mocy ww. orzeczenie administracyjne Prezydenta m.st. Warszawy.

Wnioskiem z dnia 10 sierpnia 2006 r. J. B. oraz U. P. (jako następcy prawni dawnej właścicielki) zwróciły się o stwierdzenie nieważności orzeczenia administracyjnego z dnia r. oraz decyzji Ministerstwa Budownictwa z dnia r. W uzasadnieniu wniosku podniosły, że korzystanie z gruntu przez dotychczasową właścicielkę J. G. dało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu w planie zabudowy, a zatem wniosek o przyznanie prawa własności czasowej powinien zostać rozpoznany pozytywnie.

Decyzją z dnia r. znak: Minister Infrastruktury stwierdził nieważność ww. decyzji Ministerstwa Budownictwa oraz utrzymanego nią w mocy orzeczenia administracyjnego Prezydenta m.st. Warszawy.

W uzasadnieniu decyzji wyjaśnił, że w dacie wydania orzeczenia administracyjnego z dnia r. jak i w dacie wydania decyzji Ministerstwa Budownictwa z dnia r. obowiązywał Miejskowy Plan Zabudowy m.st. Warszawy z 1931 roku. Zgodnie z zapisami tego planu przedmiotowa nieruchomość ozn. hip. nieściła się w obszarze przeznaczonym pod zabudowę zwartą 6-kondygnacyjną. Z nadesłanych przez Archiwum Państwowe m.st. Warszawy kopii akt lustracji stanu budynków, wynika, że na gruncie przy ul. Marszałkowskiej 43 znajdował się stary budynek, murowany, 4-kondygnacyjny, stan dobry, drobne uszkodzenia, nadający się do remontu. W budynku znajdowało się 68 izb zajmowanych przez poprzednich lokatorów.

W ocenie organu, powyższe ustalenia bezspornie wskazują, że teren przedmiotowej nieruchomości zajęty był w dacie wydania badanych orzeczeń organów dekretowych pod budynek o charakterze mieszkalnym, a więc sposób dotychczasowego zagospodarowania przedmiotowej nieruchomości nie wykluczał realizacji założeń obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wojewoda Warszawski, działając na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym

i ustawę o pracownikach samorządowych decyzją z dnia 7 kwietnia 1992 r. nr .
stwierdził nabycie przez Dzielnicę Gminę Warszawa – Śródmieście z mocy prawa w dniu 27
maja 1990 r. nieodpłatnie własności nieruchomości położonej w Warszawie przy ul.
Marszałkowskiej 43.

Wnioskiem z dnia 8 maja 2009 r. J B oraz U i P zwróciły się
o stwierdzenie nieważności ww. decyzji Wojewody Warszawskiego z dnia . r.
W uzasadnieniu wskazały, że Minister Infrastruktury decyzją z dnia :
stwierdził nieważność decyzji Ministerstwa Budownictwa z dnia r. oraz
utrzymanego nią w mocy orzeczenia administracyjnego z r. odmawiającego
przyznania prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości. Stwierdzenie
nieważności spowodowało skutek prawny *ex tunc*, czyli przywrócenie stanu poprzedniego.
Tym samym przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy
wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach
samorządowych nie zapadło ostateczne rozstrzygnięcie odmawiające przyznania prawa
własności czasowej, a co za tym idzie prawo własności czasowej budynku posadowionego na
nieruchomości gruntowej przy ul. Marszałkowskiej 43 nie przeszło na własność Skarbu
Państwa.

Decyzją z dnia r. nr Prezydent m.st. Warszawy,
po rozpatrzeniu wniosku z dnia 17 września 1948 r. złożonego przez J G ,
ustanowił na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do zabudowanego gruntu o pow. m2,
położonego w Warszawie przy ul. Marszałkowskiej 43, opisanego w ewidencji gruntów jako
działka nr z obrębu dla którego prowadzona jest księga wieczysta nr
na rzecz: J B. w udziale wynoszącym części gruntu,
U. P: w udziale wynoszącym części gruntu (pkt 1 decyzji) oraz ustalił czynsz
symboliczny z tytułu prawa użytkowania wieczystego do gruntu opisanego w punkcie 1 w
wysokości 815,00 zł (słownie: osiemset piętnaście złotych) netto – płatnego z góry w terminie
do dnia 31 marca każdego roku na konto Urzędu Dzielniczy Śródmieście m.st. Warszawy.

Organ wskazał, że przedmiotowy teren objęty jest miejscowym planem
zagospodarowania przestrzennego rejonu stacji metra Politechnika, uchwalonego przez
Radę Gminy Warszawa Centrum z dnia 28 sierpnia 2000 r. uchwałą Nr 495/XXXVI/2000.
Zapisy planu ustalają dla tego terenu zabudowę mieszkaniową wielorodzinną z usługami
(strefa MU35).

Zgodnie z pismem Archiwum Państwowego m.st. Warszawy z dnia 18 marca 2009 r.
nr , na przedmiotowym gruncie istnieje budynek wzniesiony przed dniem

21 listopada 1945 r., w związku z czym spełnia przesłanki z art. 5 dekretu. Budynek ten został wpisany do rejestru zabytków pod numerem _____ na podstawie decyzji Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia _____ r. nr _____. Stołeczny Konserwator Zabytków w Warszawie decyzją z dnia _____ r. nr _____ zezwolił na ustanowienie prawa użytkowania wieczystego przedmiotowego gruntu na rzecz następców prawnych byłych właścicieli, wskazując, że oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste następcom prawnym dawnych właścicieli jest dopuszczalne pod względem konserwatorskim.

Organ wyjaśnił, że nieruchomość położona w Warszawie przy ul. Marszałkowskiej 43, ozn. hip. nr _____ leży na terenie objętym działaniem dekretu z dnia 26 października 1945r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279). Na podstawie art. 1 tego dekretu wszystkie grunty leżące w granicach miasta Warszawy przeszły na własność Gminy m.st. Warszawy, a po likwidacji gmin w 1950 r. na własność Skarbu Państwa. Następnie powyższy grunt z dniem 27 maja 1990 r. stał się własnością Dzielnicy-Gminy Warszawa-Śródmieście, co potwierdził Wojewoda Mazowiecki decyzją nr _____ z dnia _____ r., a na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 ze zm.) przeszedł na własność Miasta Stołecznego Warszawy.

Organ wyjaśnił w dalszej kolejności, że zgodnie z art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, mogli w terminie 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez Gminę m.st. Warszawy zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Gmina miała obowiązek uwzględnienia wniosków, jeżeli korzystanie z gruntów przez dotychczasowych właścicieli dało się pogodzić z przeznaczeniem tych gruntów według planu zabudowania.

Organ podał, że 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 w sprawie obejmowania gruntów przez gminę m.st. Warszawy (Dz. U. z 1948 r. Nr 6, poz. 43). Zgodnie z § 3 tego rozporządzenia, grunty uważano za objęte w posiadanie z dniem wydania numeru organu urzędowego Zarządu Miejskiego, w którym zamieszczono ogłoszenie. Objęcie przedmiotowego gruntu przez gminę nastąpiło w dniu 19 kwietnia 1948 r., tj. z dniem

ukazania się ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Nr 27 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy, w związku z czym termin składania wniosków mijał dnia 19 października 1948 r.

Prezydent m.st. Warszawy wskazał, że zgodnie z zaświadczeniem Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa X Wydział Ksiąg Wieczystych z dnia 29 grudnia 2008 r., nieruchomości warszawska ozn. hip. nr stanowiła własność J U z V

G Organ wyjaśnił, że ustalił strony postępowania na podstawie:

- postanowienia Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z dnia r. sygn. stwierdzającego, że spadek po J: U G zmarłej dnia 14 stycznia 1954 r. nabyła w całości H R

- postanowienia Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z dnia r. sygn. stwierdzającego, że spadek po H: R zmarłej dnia 7 maja 1971 r. nabyły M R i J P po części spadku każda z nich, które zostało zmienione postanowieniem Sądu Rejonowego dla Warszawy Żoliborza z dnia r. sygn.

 stwierdzającego, że spadek po H: R zmarłej dnia 7 maja 1971 r. nabyły: U: A J P zd. R: i J M B zd. P po części spadku oraz M J R zd. Ś: i J P po części spadku każda z nich,

- postanowienia Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z dnia r. sygn. stwierdzającego, że spadek po M J R zd. Ś zmarłej dnia 26 stycznia 1976 r. nabyły U A I P zd. R: i J M B zd. R po części spadku każda z nich,

- postanowienia Sądu Rejonowego w Łodzi z dnia r. sygn. stwierdzającego, że spadek po J P zmarłej dnia 28 marca 1985 r. nabył w całości H H

- umowy o częściowy dział spadku sporządzonej w formie aktu notarialnego Rep. A z dnia 18 lipca 2008 r. zawartego przez Z S - notariuszem w Warszawie, na mocy którego J M B i U A: J P nabyły od H H przysługujące mu prawa i roszczenia do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Marszałkowskiej 43 za kwotę zł (słownie złoty).

Prezydent m.st. Warszawy wskazał nadto, że decyzją z dnia r. nr zatwierdził projekt podziału działki nr ewid. z obrębu o pow. m2 na działki nr z obrębu o pow. m2 oraz nr z obrębu o pow. m2. W związku z powyższym dawną nieruchomość hipoteczną stanowi grunt oznaczony

w ewidencji jako działka nr w obrębie będący własnością m.st. Warszawy. Na podstawie analizy materiału dowodowego organ stwierdził, że korzystanie z gruntu przez następców prawnych dawnej właścicielki da się pogodzić z jego przeznaczeniem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Decyzją z dnia r. nr znak: Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdził nieważność decyzji Wojewody Warszawskiego z dnia r. nr

W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że w przedmiotowej sprawie kluczowe znaczenie mają skutki prawne decyzji Ministra Infrastruktury z dnia 30 lipca 2008 r. znak: twierdzącej nieważność decyzji Ministra Budownictwa z dnia 31 lipca 1950 r. Stwierdzenie nieważności decyzji ostatecznej wywołuje bowiem skutek ex tunc tzn. od dnia wydania aktu administracyjnego który podlega unieważnieniu. Następuje więc przywrócenie stanu poprzedniego obowiązującego przed wydaniem aktu, którego nieważność stwierdzono. Taki stan faktyczny i prawny prowadzi do wniosku, że ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie nieprzyznania byłym właścicielom prawa własności czasowej nie zapadło, a zatem prawo własności budynku mieszkalnego położonego przy ul. Marszałkowskiej 43 nie przeszło na Skarb Państwa. Oznacza to tym samym, że prawo to zachowali dotychczasowi właściciele nieruchomości.

W świetle powyższego organ stwierdził, że skoro w dniu 27 maja 1990 r. budynek mieszkalny znajdujący się na skomunalizowanej nieruchomości gruntowej, nie stanowił własności Skarbu Państwa, to tym samym nie podlegał on działaniu ustawy z dnia 10 maja 1990r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. Budynek mieszkalny stanowił, na podstawie art. 5 dekretu z dnia 26 października 1945 r. odrębny przedmiot własności. Mając na uwadze powyższe organ uznał, że stwierdzenie nabycia przez Dzielnicę Gminę Warszawa- Śródmieście z mocy prawa własności przedmiotowego budynku stanowiło rażące naruszenie prawa.

W toku postępowania Komisja ustaliła także, że Prezydent m.st. Warszawy, po rozpoznaniu wniosku K W o udzielenie dostępu do akt postępowania administracyjnego w przedmiocie rozpoznania wniosku o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Marszałkowskiej 43 w Warszawie, decyzją z dnia r. nr odmówił udzielenia informacji publicznej w zakresie dostępu do akt ww. postępowania administracyjnego.

W uzasadnieniu organ stwierdził, że nie sposób przyjąć by wnioskodawczyni wykazała przesłankę szczególnej istotności dla interesu społecznego żądanej przez siebie

informacji publicznej (przetworzonej), skutkującej koniecznością jej udzielenia. Nadto organ zaznaczył, że nie jest zobowiązany do udostępniania lokatorom reprivatyzowanych kamienic akt, czy też uznawania takich osób za strony toczących się postępowań. Organ nadmienił, że za interes społeczny nie można uznać niemożności wykupu lokali przez ich najemców z zastosowaniem bonifikat.

Decyzją z dnia _____ r. znak: _____ Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, po rozpoznaniu odwołania K _____ W _____ utrzymało w mocy ww. decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia _____

Kolegium, powołując się na prezentowane w orzecznictwie stanowisko stwierdziło, że akta postępowania (jako całość) nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Niemniej, w myśl art. 3 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do wglądu do dokumentów urzędowych. A zatem nie jest wyłączone uzyskanie na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, dostępu do dokumentów zawartych w aktach postępowania administracyjnego, gdyż stanowią one informację publiczną, jako odnoszące się do działań podmiotów publicznych.

Z kolei postanowieniem z dnia _____ r. nr _____ Prezydent m.st. Warszawy, rozpoznając wniosek lokatorów kamienicy przy ul. Marszałkowskiej 43, odmówił wznowienia postępowania administracyjnego zakończonego ostateczną decyzją z dnia _____ r. nr _____ ustanawiającą prawo użytkowania wieczystego.

W uzasadnieniu organ wskazał, że z treści wniosku K _____ W _____, T _____ R _____ oraz R _____ P _____ wynika, że są oni najemcami lokali w budynku posadowionym na gruncie w stosunku do którego Prezydent m.st. Warszawy ustanowił prawo użytkowania wieczystego na rzecz spadkobierców dawnych właścicieli. W ocenie organu fakt bycia najemcą nie rodzi prawa strony w postępowaniu administracyjnym toczącym się w trybie art. 7 dekretu.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, rozpoznając zażalenie wniesione przez K _____ W _____ R _____ P _____ oraz T _____ R _____ postanowieniem z dnia _____ r. nr _____ utrzymało w mocy ww. postanowienie Prezydenta m.st. Warszawy.

Skarga wniesiona na to postanowienie przez ww. lokatorów budynku została oddalona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia _____ sygn. akt _____ W uzasadnieniu Sąd zauważył, że najemcy lokali, nawet ci którym roszczenia dekretowe stanęły na przeszkodzie w realizacji ich roszczeń wynikających

z różnych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie mają interesu prawnego do bycia stronami postępowań zwyczajnych i nadzwyczajnych, jeżeli chodzi o sprawy zakończone decyzjami wydanymi na podstawie art. 7 dekretu. Sąd podkreślił, że w orzecznictwie akcentuje się bezwzględne pierwszeństwo roszczeń dekretowych przed roszczeniami wynikającymi z innych (późniejszych) przepisów prawa.

Postanowieniem z dnia r. nr Prezydent m.st. Warszawy, po rozpoznaniu wniosku K W T R i R P odmówił wstrzymania wykonania ostatecznej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, po rozpoznaniu zażalenia K W T R i R P postanowieniem z dnia r. znak: utrzymało w mocy ww. postanowienie Prezydenta m.st. Warszawy.

Skarga wniesiona przez ww. lokatorów budynku położonego przy ul. Marszałkowskiej 43 w Warszawie na wskazane postanowienie Kolegium została oddalona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia r. sygn. akt

W uzasadnieniu Sąd wskazał, że skarżący nie mogli być stroną postępowania wznowieniowego, a zatem nie mogli uruchomić skutecznie postępowania dotyczącego wstrzymania wykonania zakwestionowanej decyzji.

W toku postępowania Komisja ustaliła również, że postanowieniem z dnia r. sygn. akt Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie oddalił wniosek lokatorów kamienicy tj. K W , F P i T R z udziałem J B , U P , Miasta Stołecznego Warszawy, L H T i M i Sk Państwa o zmianę stwierdzenia nabycia spadku po J U G W uzasadnieniu Sąd wskazał na brak interesu po stronie wnioskodawców do wystąpienia z wnioskiem o zmianę stwierdzenia nabycia spadku po J U G Niezależnie od powyższego Sąd uznał, że w toku postępowania nie zostało skutecznie obalone domniemanie wynikające z wydania prawomocnego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku na mocy postanowienia z dnia r. po J G

Postanowieniem z dnia sygn. akt Sąd Okręgowy w Warszawie V. Wydział Cywilny – Odwoławczy oddalił apelację wnioskodawców od ww. postanowienia Sądu Rejonowego Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z dnia r., dzielając ocenę prawną wyrażoną przez Sąd I instancji. Sąd Okręgowy zaznaczył

przy tym, że poprzez przyłączenie się do wniosku lokatorów m.st. Warszawy oraz Skarbu Państwa doszło do konwalidacji braku interesu po stronie wnioskodawców. Przy czym nie ulega wątpliwości, że ww. uczestnicy mają interes prawny w postępowaniu jako potencjalni spadkobiercy ustawowi po J. G1. W takim zatem jedynie zakresie Sąd Okręgowy skorygował wywód Sądu I instancji odnośnie interesu prawnego. Odnosząc się do pozostałych zarzutów apelacji, które odnosiły się do bezzasadnej zdaniem apelujących, odmowy zamiany postanowienia spadkowego, Sąd Okręgowy uznał, że Sąd Rejonowy nie dopuścił się zarzucanych mu uchybień. Spadkodawczyni sporządziła ważny testament i na jego podstawie doszło do stwierdzenia nabycia spadku. Zdaniem Sądu Okręgowego ocena tego dokumentu dokonana przez Sąd Rejonowy była prawidłowa i nie podważyła skutecznie zeznań świadków testamentu ustnego.

Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia ... r. sygn. akt ... odrzucił skargę kasacyjną K ... W ... wniesioną od ww. postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia ... r. stwierdzając, że wnioskodawcy, jako lokatorzy, nie mieli interesu prawnego do zainicjowania postępowania o zmianę stwierdzenia nabycia spadku po J. G1.

Z akt administracyjnych sprawy wynika także, że J. B1 oraz U. P. w dniu 21 sierpnia 2013 r. wniosły pozew przeciwko Miastu Stołecznemu Warszawa, żądając wydania wyroku stwierdzającego zawarcie przez strony postępowania umowy użytkowania wieczystego nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Marszałkowskiej 43 na podstawie prawomocnej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia ... r.

Postanowieniem z dnia ... r. sygn. akt ... Sąd Okręgowy w Warszawie I Wydział Cywilny zawiesił postępowanie w sprawie z powództwa J. B. oraz U. P. przeciwko Miastu Stołecznemu Warszawa o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego. W uzasadnieniu Sąd wskazał na toczące się postępowanie o zmianę postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku z dnia ... r. po byłej właścicielce przedmiotowej nieruchomości J. G1.

Powódki zaskarżyły powyższe postanowienie. Postanowieniem z dnia ... r. sygn. akt ... Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny zmienił zaskarżone postanowienie Sądu Okręgowego z dnia ... r. i oddalił wniosek pozwanego (Miasta) o zawieszenie postępowania. Sąd wskazał, że w obecnym stanie sprawy postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku po byłej właścicielce nieruchomości (z dni:

r.) jest ostateczne i prawomocne. Nie można zatem uznać celowości zawieszenia postępowania na wypadek potencjalnej możliwości wzruszenia decyzji administracyjnej i uchronienia pozwanego przed potencjalnym ryzykiem odszkodowawczym.

Z kolei wyrokiem z dnia r. sygn. akt Sąd Okręgowy w Warszawie I Wydział Cywilny oddalił powództwo J B1 oraz U1 P przeciwko Miastu Stołecznemu Warszawa o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego na nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Marszałkowskiej 43.

Komisja ustaliła nadto, że aktem notarialnym z dnia 7 sierpnia 2014 r. Rep.

zawartym przed P S – notariuszem w Warszawie, adw. I G działająca w imieniu i na rzecz J M B oraz U R P oraz R N działający w imieniu i na rzecz A R zawarli umowę sprzedaży udziałów wynoszących po we współwłasności budynkowej, stanowiącej odrębną własność od gruntu nieruchomości, objętej księgą wieczystą KW za cenę (..... euro), tj. w kwocie po EUR za każdy z udziałów oraz prawa i roszczenia wobec m.st. Warszawy wynikające z dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego gruntu bądź prawo własności za cenę zł (..... złotych), tj. po zł (..... złotych) za każdy z udziałów. R N działający w imieniu i na rzecz A R oświadczył, że kupił powyższe prawa i roszczenia za podaną cenę.

Aktem notarialnym z dnia 8 stycznia 2015 r. Rep. nr zawartym przed P S – notariuszem w Warszawie, sprostowanym aktem notarialnym z dnia 9 czerwca 2015 r. Rep. R N działający w imieniu i na rzecz A R sprzedał K S własność nieruchomości budynkowej w rozumieniu art. 5 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, stanowiącej odrębną od gruntu nieruchomości, objętej księgą wieczystą KW za cenę EUR (..... euro) oraz prawa i roszczenia wobec m.st. Warszawy wynikające z dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego gruntu bądź prawo własności gruntu za cenę (..... złotych). K S oświadczyła, że kupiła powyższe prawa i roszczenia za podaną cenę.

W dniu 31 lipca 2015 r. K S złożyła wniosek o zmianę w trybie art.

155 k.p.a. ostatecznej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 6 grudnia 2010 r. w ten sposób, że w miejsce dotychczasowo uprawnionych osób wstąpi K: Sr
W uzasadnieniu wniosku wskazała, że na mocy aktu notarialnego z dnia 8 stycznia 2015 r. nabyła prawo własności budynku położonego w Warszawie przy ul. Marszałkowskiej 43 oraz wszelkie prawa i roszczenia do gruntu, wynikające z dekretu.

W dniu 11 kwietnia 2016 r. K: Sr cofnęła wniosek o zmianę ww. decyzji. Decyzją z dnia r. nr Prezydent m.st. Warszawy umorzył postępowanie w sprawie zmiany ostatecznej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r.

Aktem notarialnym z dnia 14 kwietnia 2016 r. Rep. A nr zawartym przed P S – notariuszem w Warszawie, G J k-F oraz A D działające w imieniu i na rzecz m.st. Warszawy, w wykonaniu ostatecznej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia r. nr – oddały w użytkowanie wieczyste grunt położony przy ul. Marszałkowskiej 43, opisany w ewidencji gruntów jako działka ewidencyjna nr w obrębie pow. m², dla którego prowadzona jest księga wieczysta na rzecz K / S - następcy prawnego poprzednich właścicieli nieruchomości warszawskiej hip. nr na okres 99 lat, tj. do dnia 14 kwietnia 2115 r. Ponadto, przedstawiciele Miasta Stołecznego Warszawy oraz K: S. wniesli w ww. akcie notarialnym do Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa X Wydziału Ksiąg Wieczystych o odłączenie od księgi wieczystej KW części nieruchomości oznaczonej jako działka ewidencyjna nr w obrębie i założenie dla niej nowej księgi wieczystej, a następnie – o odłączenie całości nieruchomości budynkowej z księgi wieczystej KW i przyłączenie jej do założonej księgi wieczystej.

Postanowieniem z dnia r. nr / znak: Prezydent m.st. Warszawy w pkt 1: wznowił z urzędu postępowanie administracyjne zakończone decyzją ostateczną z dnia r. o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego do zabudowanego gruntu położonego w Warszawie przy ul. Marszałkowskiej 43; w pkt 2: zawiesił postępowanie na podstawie art. 26 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. W podstawie prawnej postanowienia powołano art. 145 § 1 pkt 2, art. 145 § 2, art. 145 § 1 pkt 5, art. 147, art. 149 § 1 i art. 150 § 1 k.p.a. w związku z art. 7 ust. 1, 2 i 3 dekretu. W uzasadnieniu Prezydent wskazał na wszczęte przez Prokuraturę Okręgową w Warszawie

postanowieniem z dnia r. śledztwo pod sygn. akt
w sprawie m.in. podrobienia w bliżej nieustalonym okresie czasu, w nieustalonym miejscu,
podpisu H. R. na testamencie, w celu użycia go jako autentycznego,
w postępowaniu sygn. akt I Sądu Rejonowego dla Warszawy Żoliborza
w Warszawie, oraz doprowadzenia w celu osiągnięcia korzyści majątkowej do niekorzystnego
rozporządzenia mieniem cudzym poprzez posłużenie się podrobionym, w celu użycia jako
autentyczny testamentem H. R.

Komisja ustaliła stan faktyczny przedmiotowej sprawy na podstawie materiału
dowodowego przekazanego przez: Ministra Infrastruktury i Budownictwa tj. akta o sygn. akt
..... Samorządowe Kolegium Odwoławczego w Warszawie tj. akta o sygn.
akt: I
..... 1, kopie akt Prokuratora Regionalnego w Warszawie
kopie akt Prezydenta m.st. Warszawy sygn. akt , akta Ministra
Spraw Wewnętrznych i Administracji sygn. akt h, akta Wojewody
Mazowieckiego nr a także akta
Ministerstwa Spraw Zagranicznych dotyczące układu indemnizacyjnego z Francją
..... , jak również akta postępowania dekretowego przekazane przez
Prezydenta m.st. Warszawy w dniu 7 września 2017 r.

III

**Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja zważyła,
co następuje:**

**1. Rażąco naruszenie zasad obiektywizmu, bezstronności i równego traktowania
w postępowaniu administracyjnym.**

1.1. Tytułem wstępu należy wskazać, że Komisja do spraw usuwania skutków
prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych
z naruszeniem prawa jest organem nadzoru, erygowanym w celu przywrócenia ochrony
interesu społecznego poprzez usunięcie naruszeń prawa, które wystąpiły w trakcie i po
wydaniu decyzji w oparciu o przepisy dekretu z dnia 26 października 1945 r. (*vide* art. 3
ustawy). Wyeliminowanie naruszeń i nieprawidłowości, jakie wystąpiły przy wydawaniu
decyzji reprivatyzacyjnych przez Prezydenta m.st. Warszawy, z uwagi na ich skalę,

wymagało podjęcia działań nadzwyczajnych, umożliwiających Komisji usunięcie tych wszystkich skutków prawnych zaistniałych w wyniku wydania decyzji reprivatyzacyjnych, które w sposób oczywisty naruszają konstytucyjny porządek prawny. Z tego też względu postępowanie przed Komisją jest szczególnym postępowaniem weryfikacyjnym, które swym zakresem obejmuje także wspomniane skutki decyzji reprivatyzacyjnych. Przyjęcie bowiem założenia, że postępowanie przed Komisją ogranicza się jedynie do stanu, jaki istniał do chwili wydania badanej decyzji, skutkowałooby tym, że okoliczności, jakie Komisja bierze pod uwagę w postępowaniu rozpoznawczym nie różniłoby się od przesłanek wznowienia postępowania, przewidzianego we właściwych przepisach ogólnego postępowania administracyjnego (art. 145 i n. k.p.a.). Ponadto założenie to byłoby niezgodne z *ratio legis* przyświecającego ustawodawcy, ustanawiającego szczególny tryb postępowania oraz specjalne uprawnienia nadzorcze Komisji w stosunku do działań lub zaniechań organu wydającego decyzje reprivatyzacyjne.

1.2. W rozpoznawanej sprawie Komisja stwierdziła, że prowadząc postępowanie zakończone decyzją z dnia z _____ r., nr _____ Prezydent m.st. Warszawy naruszył w sposób rażący standardy prowadzenia postępowania administracyjnego, obowiązujące w demokratycznym państwie prawnym – wypływające z art. 8 k.p.a. w związku z art. 2 Konstytucji RP. Wskazana decyzja doprowadziła zaś do skutków sprzecznych z zasadą sprawiedliwości społecznej, o której mowa we wspomnianym przepisie Konstytucji. **Przebieg wskazanego postępowania odbiegał w sposób bezprecedensowy od zasad: obiektywizmu, bezstronności i równego traktowania w postępowaniu administracyjnym.** Komisja ustaliła, że wydanie decyzji we wspomnianym postępowaniu było elementem szerszego procesu reprivatyzacji zmierzającego do oddania nieruchomości przy ulicy Marszałkowskiej 43 w użytkowanie wieczyste osobom, które zgłosiły roszczenia do tej nieruchomości. Świadczą o tym okoliczności ustalone przez Komisję, składające się na ciąg działań lub zaniechań Prezydenta m.st. Warszawy, o których będzie mowa w dalszej części rozważań.

1.3. W europejskiej doktrynie prawa przyjmuje się, iż obowiązek przeprowadzenia rzetelnego postępowania dowodowego jest elementem rzetelnego załatwienia sprawy. Taki sposób procedowania organu administracyjnego ma służyć urzeczywistnieniu przede wszystkim zasad obiektywizmu i bezstronności, a także zasady sprawiedliwości oraz ochrony zaufania (uzasadnionych oczekiwań), o których mowa w art. 8–10 Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej z dnia 6 września 2001 r. (*vide* <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/resources/code.page/1>), a także w art. 41 ust. Karty

praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 14 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C 2007 nr 303, s. 1; szerzej: Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 136 i n.; P. J. Suwaj, *Gwarancje bezstronności organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 2004, s. 20 i n.). Prawo do dobrej administracji wymaga od organów administracji publicznej realizacji obowiązku staranności, zgodnie z którym na każdym etapie postępowania administracja ustala oraz w staranny i bezstronny sposób ocenia wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne sprawy, uwzględniając wszystkie uzasadnione interesy.

W porządkach prawnych państw Unii Europejskiej obowiązują standardy prawa administracyjnego wyrażone w art. III-10 pkt 1 ReNEUAL Modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej, w myśl którego: „Wydając decyzję organ administracji publicznej bada sprawę dokładnie i bezstronnie. Bierze przy tym pod uwagę istotne czynniki, także te korzystne dla stron, i uwzględnia je odpowiednio przy wydawaniu decyzji, pomijając okoliczności niemające związku ze sprawą”.¹

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

¹ ReNEUAL Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej został opracowany przez Grupę Naukowo-Badawczą ds. Prawa Administracyjnego Unii Europejskiej i jest dziełem wspólnym doktryny prawa administracyjnego państw członkowskich Unii, publ.: <http://www.reneual.eu>.

zarówno walor materialny, jak i procesowy.

1.4. Komisja stwierdziła, że w postępowaniu przed organem orzekającym doszło do rażącego naruszenia przepisów prawa tj. art. 24 § 3 k.p.a., polegającego na tym, że w sprawie uczestniczył pracownik organu, podlegający wyłączeniu. Spowodowało to naruszenie w rozpoznawanym przypadku obowiązku bezstronnego działania przez organ administracji publicznej, a także uchybienie zasadzie zaufania obywateli do organów władzy publicznej. Decyzja o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonej przy ul. Marszałkowskiej 43 w Warszawie została wydana przez J R - ówczesnego Zastępcę Dyrektora Biura Gospodarki Nieruchomościami w Urzędzie m.st. Warszawy – jak wskazano – działającego z upoważnienia Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy. Nabywcą praw i roszczeń do przedmiotowej nieruchomości, wynikających z dekretu oraz własności budynku usytuowanego na tej nieruchomości, na mocy umowy zawartej z beneficjentkami decyzji w dniu 7 sierpnia 2014 r. – był brat J: R: – A R

1.5. Zasada bezstronności ma charakter fundamentalny w porządku demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Przestrzeganie zasady bezstronności gwarantowane jest poprzez szczegółowe instytucje prawnoprocesowe, ujęte w przepisach k.p.a. Ze względu na przyjęcie założenia, że sprawy administracyjne powinny być prowadzone i rozstrzygane w sposób bezstronny (to jest taki, który nie będzie wzbudzał wątpliwości co do obiektywizmu osoby prowadzącej postępowanie administracyjne lub organu, przed którym dana sprawa się toczy, a także zapewniający poszanowanie interesów strony postępowania), na gruncie k.p.a. przyjęto obowiązywanie instytucji wyłączenia pracownika lub organu administracji (członka organu kolegiального). Zgodnie z art. 24 § 3 k.p.a. bezpośredni przełożony pracownika jest obowiązany na jego żądanie lub na żądanie strony albo z urzędu wyłączyć go od udziału w postępowaniu, jeżeli zostanie uprawdopodobnione istnienie okoliczności nie wymienionych w § 1, które mogą wywołać wątpliwość co do bezstronności pracownika. Treść § 1 powołanego artykułu stanowi z kolei, że pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie:

- 1) w której jest stroną albo pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki;
- 2) swego małżonka oraz krewnych i powinowatych do drugiego stopnia;
- 3) osoby związanej z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli;
- 4) w której był świadkiem lub biegłym albo był lub jest przedstawicielem jednej ze stron,

albo w której przedstawicielem strony jest jedna z osób wymienionych w pkt 2 i 3;

5) w której brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji;

6) z powodu której wszczęto przeciw niemu dochodzenie służbowe, postępowanie dyscyplinarne lub karne;

7) w której jedną ze stron jest osoba pozostająca wobec niego w stosunku nadrzędności służbowej.

Przez udział w postępowaniu w sprawie należy rozumieć podejmowanie przez pracownika organu administracji publicznej przewidzianych w przepisach prawa czynności procesowych niezbędnych do załatwienia sprawy w formie decyzji, a jeżeli pracownik jest upoważniony do wydawania decyzji w imieniu organu administracji publicznej lub pełni funkcje organu, również załatwienie sprawy w formie decyzji. Pracownik wyłączony od udziału w sprawie nie może zatem podejmować czynności procesowych w tej sprawie, z wyjątkiem czynności niecierpiących zwłoki ze względu na interes społeczny i ważny interes stron. Samo stwierdzenie istnienia jednej z okoliczności wskazanych w art. 24 § 1 wywołuje skutek w postaci wyłączenia pracownika i jest zbędne badanie, czy pracownik taki istotnie zachowywałby się w danej sprawie w stronnicy sposób (vide A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 24, SIP Lex 2013, pkt IV).

Zdaniem Komisji w przedmiotowej sprawie wskazane zasady postępowania administracyjnego zostały naruszone w sposób rażący z uwagi na wydanie decyzji reprivatyzacyjnej przez J R - brata A R z którym adwokat I G - reprezentująca beneficjentki kontrolowanej decyzji reprivatyzacyjnej pozostawała wówczas w nieformalnym związku. Okoliczność ta została potwierdzona zarówno przez I G, jaki i przez A R podczas składanych przed Komisją zeznań. Z zeznań I G wynika, że poznała ona A R - oraz jego krewnych - w roku 2003. Świadek A R (opisując okoliczności nabycia roszczeń do nieruchomości) zeznał natomiast: „pani I (...) rekomendowała mnie spadkobierczyniom, jako kupującego, przez tą osobistą, nie powiem, swoistą relację i fakt posiadania dziecka, byłam jedyną osobą, od której mogła oczekiwać więcej, niż od kogokolwiek z ulicy.”

Ze względu na stopień pokrewieństwa z urzędnikiem wydającym decyzję Komisja nie dała wiary zeznaniom A R złożonym przed Komisją w dniu 6 września 2017r. w zakresie, w jakim wskazał on, że nie posiadał wiedzy co do tego, iż jego brat - J R - podpisał decyzję reprivatyzacją w niniejszej sprawie. Na pytanie członka

Komisji Pawła Lisieckiego: „czy wiedział Pan o decyzji zwrotowej z 2010 roku, wydanej przez Pana brata?”, świadek A R zeznał: „ja nie wiedziałem nawet, że to mój brat [wydał decyzję], ja się teraz dopiero od Państwa dowiedziałem.” Powyższy fragment zeznań pozostaje zresztą w sprzeczności z treścią zeznań adwokat I G która jednoznacznie stwierdziła, że: „(...) nie było tajemnicą, dla wszystkich było jasne, że tę decyzję podpisał J ” (vide zeznania świadka I G i jw.). W ocenie Komisji J R – ówczesny Zastępca Dyrektora Biura Gospodarki Nieruchomościami w Urzędzie m.st. Warszawy powinien zostać wyłączony od udziału w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji w sprawie ustanowienia użytkownika wieczystego na rzecz J B i U. P z uwagi na reprezentowanie ww. beneficjentek decyzji przez adwokat I G. Podstawą takiego wyłączenia był wskazany przepis art. 24 § 3 k.p.a. **Nieformalny związek, trwający od 2003 r. pomiędzy bratem pracownika organu oraz pełnomocnikiem strony w postępowaniu administracyjnym stanowi przesłankę uprawdopodobniającą istnienie wątpliwości co do bezstronności pracownika J R w chwili wydania przedmiotowej decyzji.**

1.6. Rozpoznając przedmiotową sprawę nie sposób nie dostrzec także innych powiązań osobowych, rodzinnych, towarzyskich i finansowych, jakie zachodziły pomiędzy uczestnikami kolejnych transakcji mających za przedmiot rzeczoną nieruchomość, w szczególności pomiędzy: świadkiem A R , a jego pełnomocnikiem N oraz J. R (powiązania osobowe i finansowe), jak również pomiędzy R N a K S (powiązania osobowe). Powyższe okoliczności rzutują na konieczność przyjęcia, że w rozpoznawanym przypadku decyzja reprivatyzacyjna została wydana i wykonana z naruszeniem zasad obiektywizmu i bezstronności, mających umocowanie we wspomnianych powyżej normach prawa krajowego i europejskiego.

Na istnienie powyższych powiązań wskazuje treść zeznań świadków przesłuchanych przed Komisją w dniu 6 września 2017 r. W ocenie Komisji z ostrożnością należy podchodzić do zeznań świadka A R – zwłaszcza w zakresie, w jakim wywiódł on, że był jedynie formalnym właścicielem przedmiotowej nieruchomości. Według niego faktycznym jej dysponentem był R N , któremu A R udzielił nieodwoływalnego i niewygasającego na wypadek śmierci pełnomocnictwa. Z zeznań ww. świadka wynika także, że cena transakcji zakupu przez A R roszczeń do nieruchomości oraz własności budynku została w istocie pokryta przez R N. Świadek A R zeznał, że otrzymał od razu zwrot ceny zapłaconej

spadkobierczyniom dawnej właścicielki od R. Nc. Świadek wyjaśnił, że do tej pory zapłacił beneficjentkom decyzji euro i kwota ta została mu zwrócona przez R. Nc. w maju 2014 r., tj. przed zawarciem umowy przyrzeczonej (vide zeznania świadka A. R. jw.).

Z zeznań adwokat I. G. wynika, że osobiście poznała R. Nc. w 2014 r., kiedy wraz z J. R. zaproponował, że nabędzie roszczenia do nieruchomości od beneficjentek decyzji zamiast A. R. - z którym beneficjentki decyzji podpisały umowę przedwstępną (vide zeznania I. G. w charakterze świadka, jw.).

Istnienie powiązania pomiędzy powyżej wskazanymi osobami potwierdziła w swoich zeznaniach także świadek K. W. według której nieruchomość po odzyskaniu została sprzedana A. R. z którym w czasie prowadzenia postępowania administracyjnego I. G. pozostawała w nieformalnym związku. W myśl zeznań ww. świadka: „(...) pani A. D. teściowa pani I. G. nawet się tym chwaliła do znajomych, że roszczenia do nieruchomości i sprawę w BGN prowadzi jej synowa. Oczywiście decyzja była wydana przez brata pana A. R. pana J. R. Po przejęciu kamienicy przez pana A. R. w bardzo krótkim czasie pan A. R. sprzedał (...) prawa do nieruchomości, bo jeszcze nie było zakończone postępowanie sądowe. Sprzedał pani K. S., która jest partnerką pana R. Nc.” (vide zeznania K. W. jw.). Nadto, jak wynika z ustaleń Komisji, K. S. jest prezesem zarządu spółki sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, której współnikiem jest R. Nc. Przedmiotem działalności Spółki jest kupno i sprzedaż nieruchomości, a także pośrednictwo w obrocie nieruchomościami (odpis z Krajowego Rejestru Sądowego KRS numer: .

1.7. Komisja stwierdziła w niniejszej sprawie naruszenie przez Prezydenta m. st. Warszawy zasady równego traktowania. Prezydent m.st. Warszawy przez okres sześciu kolejnych lat nie wykonywał zakwestionowanej decyzji z dnia r., nr bezzasadnie odmawiając jej beneficjentkom zawarcia umowy o oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Decyzję wykonał dopiero na rzecz K. S. w dniu 14 kwietnia 2016 r.

Beneficjentki decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia r., nr tj. J. B. oraz U. Pa po wydaniu wskazanej decyzji o ustanowieniu na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego gruntu położonego w Warszawie przy ul. Marszałkowskiej 43 – kilkakrotnie wzywały Prezydenta do jej wykonania, poprzez

zawarcie w formie aktu notarialnego, umowy o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego ww. gruntu. Świadczą o tym m.in. pisma datowane na dzień 8 lutego 2011 r., czy też na dzień 10 października 2011 r. Wobec braku reakcji ze strony Miasta, pismem datowanym na dzień 15 listopada 2012 r. beneficjentki decyzji, reprezentowane przez adwokat I G skierowały do Prezydenta m.st. Warszawy przedsądowe wezwanie do wykonania zobowiązania wynikającego z ostatecznej decyzji o ustanowieniu użytkowania wieczystego – podnosząc, że decyzja ta w dalszym ciągu nie została wykonana, pomimo spełnienia wszystkich jej warunków. Wobec bierności Miasta, J B oraz U: P w dniu 21 sierpnia 2013 r. wniosły do Sądu Okręgowego w Warszawie powództwo przeciwko Miastu Stołecznemu Warszawie, żądając wydania wyroku stwierdzającego zawarcie przez strony postępowania umowy użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości (sygn. akt). W uzasadnieniu pozwu podniesiono, że podstawą zgłoszonych roszczeń jest fakt istnienia ostatecznej decyzji o ustanowieniu na rzecz beneficjentek prawa użytkowania wieczystego do zabudowanego gruntu oraz fakt powstrzymywania się pozwanego od przystąpienia do wykonania umowy notarialnej.

Sąd Okręgowy I Wydział Cywilny w Warszawie, postanowieniem z dnia r. (sygn. akt), zawiesił, na wniosek Miasta Stołecznego Warszawy, na podstawie art. 177 § 1 pkt 1 k.p.c. prowadzone postępowanie (o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli), podając w motywach uzasadnienia, że wynik toczącego się postępowania (z wniosku lokatorów kamienicy) o zmianę postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku po byłej właścicielce nieruchomości J G z dnia r. miał istotne znaczenia dla określenia osób uprawnionych do zawarcia umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Postanowieniem Sądu Apelacyjnego z dnia r. (sygn. akt ww. postanowienie zostało zmienione, a wniosek o zawieszenie oddalony. **W uzasadnieniu prawnym Sąd Apelacyjny stwierdził, że w dniu orzekania postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku z dnia : było ostateczne i prawomocne, a zatem istniejący stan rzeczy mógł stanowić podstawę do podjęcia decyzji przez sąd co do zasadności żądania pozwu. Sąd Apelacyjny stwierdził także, że nie można było uznać, by przedmiot postępowania toczącego się w trybie art. 697 k.p.c. stanowił element załatwienia niniejszej sprawy co do jej istoty.**

Wobec treści ww. postanowienia Sądu Apelacyjnego, J i B oraz U P w piśmie datowanym na 13 czerwca 2014 r., skierowanym do M B – ówczesnego Dyrektora Biura Gospodarki Nieruchomościami w Urzędzie m.st. Warszawy zwróciły się z zapytaniem, czy Miasto Stołeczne Warszawa stanie dobrowolnie do aktu

notarialnego w kancelarii notarialnej i zawrze umowę o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego. Jak wynika z akt sprawy, beneficjentki uzyskały w dniu 25 czerwca 2014 r. odpowiedź (w formie wiadomości elektronicznej), że Miasto jest gotowe „poczynić ustępstwa w przedmiotowej sprawie i podpisać umowę pod warunkiem cofnięcia pozwu i zrzeczenie się kosztów procesu”. Na powyższą propozycję beneficjentki decyzji wyraziły zgodę.

W piśmie z dnia 4 lipca 2014 r. – zaadresowanym do M. B. – J. B. oraz U. i P. zwróciły się o to, by pełnomocnicy Miasta stawili się w dniu 8 lipca 2014 r. we wskazanej kancelarii notarialnej w celu podpisania umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Z treści pisma wynika, że obie strony uzgodniły uprzednio termin podpisania aktu notarialnego na dzień 8 lipca 2014 r. Jak wynika z treści ww. pisma, w dniu 3 lipca 2014 r. adwokat I. G. (pełnomocnik beneficjentek decyzji), została poinformowana przez notariusza M. W., że Naczelnik Wydziału Spraw Dekretowych i Związków Wyznaniowych – G. J. F. odwołała podpisanie aktu notarialnego bez wskazania jakiegokolwiek przyczyny oraz bez podania nowego terminu tej czynności.

Wyjaśniając następnie okoliczności odwołania zawarcia umowy, J. M. – ówczesny Zastępca Dyrektora Biura Gospodarowania Nieruchomościami, w piśmie z dnia 15 lipca 2014 r. (skierowanym do adwokat I. G.) wskazał, że w związku z toczącym się pod sygnaturą postępowaniem o zmianę postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku po dawnej właścicielce nieruchomości przy ul. Marszałkowskiej 43 – J. G. Sąd Rejonowy dla Warszawy Śródmieścia I Wydział Cywilny w dniu r. wydał postanowienie o zabezpieczeniu roszczenia wnioskodawców poprzez nakazanie wpisu ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu w dziale III księgi wieczystej prowadzonej dla przedmiotowej nieruchomości. J. M. stwierdził – odmiennie aniżeli Sąd Apelacyjny we wskazanym wyżej postanowieniu z dnia

r. – że z uwagi na ciężące na m.st. Warszawie ryzyko odszkodowawcze, zawarcie umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste powinno nastąpić po zakończeniu toczącego się postępowania w sprawie zmiany postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku po byłej właścicielce nieruchomości J. G. i po upadku zabezpieczenia udzielonego w tym postępowaniu. Zaznaczyć należy, że we wcześniejszym piśmie datowanym na 4 lipca 2014 r. J. M. jako powód odmowy zawarcia umowy wskazał brak realizacji punktu 6b decyzji Prezydenta z dnia r. o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego, tj. brak dostarczenia protokołu przejęcia w zarząd i administrację budynku, uwzględniającego ewentualne rozliczenia za dokonane przez Zakład

Gospodarowania Nieruchomościami remonty za lata wykraczające poza zakres napraw bieżących.

Sprawa dotycząca zmiany postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku po J G została ostatecznie zakończona dopiero postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia . r. (sygn. akt o odrzuceniu skargi kasacyjnej K od postanowienia Sądu Okręgowego z dnia 7 kwietnia 2016 r. Jak wynika z okoliczności niniejszej sprawy, Miasto Stołeczne Warszawa przystąpiło do umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste w dniu 14 kwietnia 2016 r. (akt notarialny Rep. A.), a zatem przed zakończeniem postępowania w sprawie zmiany postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku po byłej właścicielce nieruchomości. Stroną tej umowy była K S, która, jak już wskazano powyżej, nabyła własność nieruchomości budynkowej oraz roszczenia wynikające z dekretu od A R. w dniu 8 stycznia 2015 r. (Rep. A nr), który z kolei nabył je od beneficjentek decyzji w dniu 7 sierpnia 2014 r. (Rep. A nr). Zauważyć przy tym należy, że pomimo prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego, w dalszym ciągu istniała niepewność prawna, co do prawidłowości spadkobrania po dawnej właścicielce przedmiotowej nieruchomości w związku ze skierowaniem skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego.

Z kolei wpis ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu o zmianę postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku po J G w dalszym ciągu jest ujawniony w dziale III księgi wieczystej prowadzonej dla przedmiotowej nieruchomości (stan na dzień 27 września 2017 r.). Okoliczność ta – która raz była wskazywana jako przyczyna wstrzymania działań Prezydenta m.st. Warszawy w odniesieniu do wykonania przedmiotowej decyzji – w późniejszym okresie okazała się irrelevantna.

1.8. Powyższe okoliczności, dotyczące zawarcia umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, budzą istotne wątpliwości Komisji co do uczciwego i bezstronnego działania Prezydenta m.st. Warszawy. Godzi się zauważyć, że działania organu umożliwiły zawarcie umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste nabywcy roszczeń K S – nie zaś do spadkobiercom byłych właścicieli nieruchomości. **Szereg kolejnych działań (zaniechań) Prezydenta m.st. Warszawy – w tym m.in. nieprzystąpienie bez podania przyczyny do zawarcia umowy przed notariuszem M: W w dniu 8 lipca 2014 r. – spowodował, że beneficjentki decyzji ostatecznie zbyły roszczenia do przedmiotowej nieruchomości.** Z zeznań adwokat I G przesłuchanej przed Komisją podczas rozprawy w dniu 6 września 2017 r., wynika, że przez szereg lat jako powód odmowy przystąpienia do aktu notarialnego Prezydent m.st. Warszawy

podawał: „niewyjaśnienie spraw lokatorskich” (vide zeznania świadka I G, jw.).

Na skutek braku porozumienia z Miastem w zakresie możliwości zawarcia umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, beneficjentki decyzji zbyły prawa i roszczenia wynikające z dekretu oraz własność budynku. Nabywcą roszczeń oraz własności nieruchomości budynkowej był w pierwszej kolejności A R, z którym pełnomocnik beneficjentek decyzji – adwokat I G pozostawała wówczas w nieformalnym związku. Decyzja reprivatyzacyjna w przedmiotowej sprawie, co już było podkreślane wyżej, została natomiast wydana przez J R – brata A R. Kolejnym nabywcą roszczeń do nieruchomości (od A R) była K S (partnerka R N – pełnomocnika A R).

Z zeznań złożonych przez I G w charakterze świadka wynika, że wpływ na szybkie załatwienie kwestii wykonania przedmiotowej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy – poprzez przystąpienie przez Miasto Stołeczne Warszawę do umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste z K S – miał J R, który uprzednio podpisał z upoważnienia organu decyzję reprivatyzacyjną w badanej sprawie.

1.9. Niezależnie od powyższego zauważyć także należy, że przez szereg lat lokatorzy kamienicy przy ul. Marszałkowskiej 43 otrzymywali od m.st. Warszawy sprzeczne informacje, co do możliwości wyodrębnienia i sprzedaży zajmowanych przez nich lokali komunalnych na preferencyjnych warunkach. Pierwsze informacje o możliwości sprzedaży lokali na rzecz najemców pojawiły się już w lipcu 1998 r. (pismo Zastępcy Zarządu Dzielnicy Śródmieście Gminy Warszawa – Centrum z dnia 13 lipca 1998 r. znak:). Jak wynika z okoliczności przedmiotowej sprawy do sprzedaży lokali na rzecz najemców nigdy nie doszło, wobec zgłoszenia roszczeń dekretowych do nieruchomości przez następców prawnych dawnych właścicieli (wnioskiem z dnia 10 sierpnia 2006 r. J B oraz U P zwróciły się o stwierdzenie nieważności orzeczenia administracyjnego z dnia). Równocześnie odnotować należy, że Miasto przeprowadziło generalny remont budynku (w latach 2000-2006) i już w 2006 r. nieformalnie zdecydowano o przekazaniu nieruchomości spadkobiercom właścicieli, o czym będzie mowa w dalszej części uzasadnienia.

1.10. Komisja stwierdziła, na podstawie wskazanych powyżej okoliczności, że Prezydent m.st. Warszawy w sposób rażący naruszył przepis art. 24 § 3 k.p.a., zasady obiektywizmu, bezstronności i równego traktowania, znajdujących umocowanie w art. 8 k.p.a. oraz art. 2 Konstytucji RP, a także w art. 8–10 EKDA, a także w art. 41 ust. Karty praw

podstawowych UE. Uchybienia powyższe musiały skutkować uchyleniem przedmiotowej decyzji zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy.

2. Rażąco naruszenie zasady prawdy obiektywnej przez Prezydenta m.st. Warszawy.

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

2.2. Wiodącą zasadą postępowania wyjaśniającego według przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257) jest obowiązek dochodzenia przez organ administracji publicznej do prawdy obiektywnej (materialnej). Jest ona powiązana z zasadą praworządności, a prawidłowe ustalenie stanu faktycznego sprawy jest niezbędnym elementem prawidłowego zastosowania normy prawa materialnego (*vide* H. Knysiak-Molczyk [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 65 i n.). Odmiennie zatem niż w procesie cywilnym, organ prowadzący postępowanie administracyjne na podstawie k.p.a. nie opiera się wyłącznie na faktach wskazanych przez stronę (strony), lecz podejmuje wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie zarówno interes społeczny, jak i słuszny interes obywateli (art. 7 k.p.a.). W konsekwencji organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy (art. 77 § 1 k.p.a.). Obowiązek zebrania całego materiału dowodowego przez organ administracji publicznej należy rozumieć w ten sposób, że organ czyni to z własnej inicjatywy, jeżeli uważa to za konieczne dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy, a także gromadzi w aktach sprawy dowody wskazane lub dostarczone przez strony, jeżeli mają one znaczenie dla sprawy (*vide* A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 77*, SIP Lex 2016, pkt 1).

2.3. Komisja stwierdziła, że Prezydent m.st. Warszawy nie poczynił ustaleń dotyczących posiadania przez J Gr przedmiotowej nieruchomości w chwili złożenia przez nią wniosku dekretowego. Z akt sprawy wynika, że Prezydent m.st. Warszawy nie przeprowadził w tym zakresie postępowania dowodowego. Tym samym wobec braku w

aktach przekazanych Komisji dowodów odnoszących się do wskazanej okoliczności należy uznać, że wspomniany organ nie ustalił istotnej dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności o której stanowi art. 7 ust. 1 dekretu. Równocześnie poprzez pominięcie przedmiotowej kwestii uzasadnienie decyzji reprivatyzacyjnej nie spełnia wymogów z art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a. Wobec powyższego należało stwierdzić zaistnienie przesłanki z art. 30 ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

3. Wydanie decyzji reprivatyzacyjnej doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym.

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

3.2. Przesłanką uchylenia decyzji reprivatyzacyjnej przez Komisję jest stwierdzenie, że 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), a także, że jej wydanie doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym lub skutków sprzecznych z celem, dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste, w szczególności do zastosowania uporczywie lub w sposób istotnie utrudniający korzystanie z lokalu w nieruchomości warszawskiej groźby bezprawnej, przemocy wobec osoby lub przemocy innego rodzaju w stosunku do osoby zajmującej ten lokal (art. 30 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 2-3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.).

Wskazane w powyższym przepisie wyrażenia odnoszące się do: „skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym” oraz „skutków sprzecznych z celem, dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste” odwołują się do klauzul generalnych, zawierających kryteria otwarte: „interesu społecznego” oraz „celu, dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste”. Klauzula generalna jest to zwrot niedookreślony, zawarty w przepisie prawnym, oznaczający pewne cechy funkcjonujące w jakiejś grupie społecznej, do których odsyła ów przepis przez nakaz uwzględniania ich przy ustalaniu stanu faktycznego podpadającego pod daną normę (*vide* Z. Radwański, M. Zieliński (w:) System prawa prywatnego, t. I, Prawo cywilne – część ogólna, red. M. Safjan, Warszawa 2007, s. 335; R. Piszko, Odesłania, klauzule generalne, luzy decyzyjne, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, z. 1–2 (63), s. 228). Klauzule generalne prowadzą do uelastycznienia procesu stosowania prawa. Pozwalają łagodzić jego rygoryzm i dostosować go do pozaprawnych, społecznie

akceptowanych ocen (vide A. Wallkamm, Generalklauseln – Normen im Spannungsfeld von Flexibilität und Rechtsstaatswidrigkeit. Über das Verhältnis von Recht und Politik, „Rechtstheorie” 2008, No. 4 (39), s. 507; L. Leszczyński [w:] A. Kalisz, L. Leszczyński, B. Liżewski, Wykłady prawa. Model ogólny a perspektywa Europejskiej Konwencji praw człowieka i prawa Unii Europejskiej, Lublin 2011, s. 61 i n.).

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

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

teoretyczne i orzecznicze, Warszawa 2013, s. 27 i n.). Sądy administracyjne przyjmują, że dokonując interpretacji pojęcia interesu społecznego należy mieć na względzie, iż zastosowanie pojęcia nieostrego wymaga wskazania nie tylko jego uwarunkowań zewnętrznych wynikających z chronionych wartości zawartych w całym systemie prawa, ale i jego uwarunkowań wynikających z wartości i zasad leżących u podstaw aktu normatywnego, w którym zastosowano dane pojęcie nieostre. Dopiero wtedy dokonana ocena szczegółowo ustalonych okoliczności sprawy nie nosi cech dowolności i mieści się w ramach dopuszczalnego stosowania pojęcia nieostrego (vide wyrok NSA z dnia 20 listopada 1990 r., sygn. akt II SA 759/90, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Podstawowe aspekty współczesnej definicji interesu publicznego (społecznego) przedstawiono w uzasadnieniu wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Bd 111/08, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Sąd, powołując pogląd J. Borkowskiego, uznał, że: „(...) organ administracji sam ocenia tę wartość w procesie stosowania prawa i w odniesieniu do indywidualnej sprawy”. Z kolei odnosząc się do prac M. Wyrzykowskiego, podniesiono, że: „(...) interes publiczny nie ma generalnego, wszechobjemującego znaczenia opisowego; jego znaczenie opisowe jest w poważnym stopniu związane z kontekstem społecznym i politycznym”. Innymi słowy należy stwierdzić, że kategoria interesu społecznego jest pojęciem dynamicznym, stopniowalnym i zmiennym w czasie. Pojęcie to należy każdorazowo rozpatrywać na tle konkretnej sprawy. Nade wszystko zaś należy – jak wspomniano powyżej – uwzględniać ogólne, pozaprawne standardy, odwołujące się zwłaszcza do wartości, na których opiera się dany system prawny. Podstawy aksjologiczne przy odmiennym traktowaniu każdego konkretnego wypadku umożliwiają zbliżone traktowanie określonych typów sytuacji – a nawet obligują do takiego zachowania – pozwalając na odstępnie od rozstrzygnięć, które mogłyby wywołać wyraźnie negatywne oceny (vide Z. Ziemiński, Problemy podstawowe prawoznawstwa, Warszawa 1980, s. 242; W. Jakimowicz, Wykładowa w prawie administracyjnym, Kraków 2006, s. 124-125).

W okolicznościach rozpoznawanej sprawy należy mieć na względzie, że dla właściwego zdefiniowania interesu społecznego istotne znaczenie ma fakt, iż skutkami decyzji administracyjnej objęta jest nie tylko strona (strony) postępowania administracyjnego, ale również szereg innych podmiotów, których interesom prawo nie przyznaje rangi interesu prawnego (vide B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2004, s. 71.). Chodzi o lokatorów zamieszkujących nieruchomość przy ul. Marszałkowskiej 43. Obowiązek Komisji zważania przy załatwieniu niniejszej sprawy także na interesy faktyczne lokatorów stwarza znaczącą dla nich możliwość

ochrony.

Na gruncie art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., naruszenie interesu społecznego musi mieć charakter rażący. Oznacza to, że naruszenie interesu społecznego musi mieć kwalifikowaną postać. Skutki rażąco sprzeczne z interesem społecznym wystąpią szczególnie wówczas, gdy będą dotyczyły istotnych wartości, których nieuwzględnienie w procesie stosowania prawa przez organ administracji publicznej (w niniejszym przypadku przez Prezydenta m.st. Warszawy) będzie nie do pogodzenia z punktu widzenia praworządności (vide wyrok SN z dnia 24 czerwca 1993 r., sygn. akt III ARN 33/93). Chodzi głównie o sytuacje, gdy decyzja organu administracyjnego narusza istotę chronionego konstytucyjnie dobra jednostki. W sytuacjach, gdy władcze działanie organu administracji publicznej wywołuje skutki nieproporcjonalne (nieadekwatne) do zamierzonego przez ustawodawcę celu, należy bez wątpienia mówić o skutkach rażąco sprzecznych z interesem społecznym. Na tym opiera się aksjologia związana ze wspomnianym wyrażeniem, ujętym w treści art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. W orzecznictwie TK, sformułowanym na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (dotyczącym ograniczania konstytucyjnych praw), przyjęto, że spośród możliwych środków działania władzy publicznej należy wybierać możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym, niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu (vide orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1995 Nr 1, poz. 12; orzeczenie z dnia 30 października 1996 r., K 3/96, OTK 1996 Nr 5, poz. 41).

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

Konstytucyjny wymóg ochrony praw lokatorów powinien być zrównoważony z inną ochroną gwarantowaną w Konstytucji, tj. z wymogiem ochrony własności, zawartym w art. 21 i 64 Konstytucji RP. Należy podkreślić, że prawo własności nie jest prawem absolutnym. Jak podkreślono w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, we współczesnych systemach prawnych – bez względu na model ustrojowy państwa lub charakter polityki prowadzonej przez państwo czy tradycje respektowania wolności i praw człowieka – dominująca część prawa dotyczy różnego rodzaju interwencji państwa w sferę szeroko pojmowanego prawa własności (vide wyrok TK z dnia 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07). W związku z tym wskazano, iż: „(...) ocena wszelkich regulacji dotyczących prawa własności nie sprowadza się (...) do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane” (vide wyrok TK z dnia z dnia 12 stycznia 1999, sygn. akt P 2/98). Możliwość ustanawiania, z zachowaniem prawem przewidzianych wymogów, ograniczeń dotyczących treści i zakresu ochrony prawa własności wynika z akceptowanego powszechnie zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przekonania, że własność pełni także określone funkcje społeczne. Wprawdzie Konstytucja RP nie formułuje wprost – jak czyni to przykładowo ustawa zasadnicza RFN – zasady: „własność zobowiązuje”, niemniej ma ona bez wątpienia podstawę w zasadzie solidaryzmu społecznego (art. 20 Konstytucji). W orzecznictwie Trybunału wielokrotnie podkreślano, że: „(...) własność rodzi nie tylko uprawnienia, ale i obowiązki, zwłaszcza obowiązki legitymowane nakazami interesu publicznego (...). Prawo własności służy nie tylko ochronie autonomii i samorealizacji jednostki, ale pełni również szereg funkcji ogólnospołecznych” (vide wyrok TK z 5 listopada 1997 r., K 22/97, wyrok z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98; wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00).

Komisja zwraca uwagę, że reglamentacji ustawowej podlegają najemcy lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego (własność komunalna) oraz najemcy lokali nie wchodzących w te zasoby. Zgodnie z art. 1 u.o.p.l. ustawa ta reguluje zasady i formy ochrony praw lokatorów oraz zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Ustawa przyjęła postać unormowania uniwersalnego w tym sensie, że reguluje zasady i formy ochrony wszystkich lokatorów, zarówno z zasobów mieszkaniowych gmin, innych jednostek samorządu terytorialnego, Skarbu Państwa, spółdzielni mieszkaniowych, zakładów pracy i osób fizycznych. W świetle art. 3 ust. 3 u.o.p.l., nie jest wykluczone zastosowanie innych ustaw regulujących ochronę praw lokatorów, jeśli są one korzystniejsze dla lokatora. Takie postanowienie zawarte we wskazanej ustawie oznacza

przyjęcie minimalnego standardu ochrony lokatora; możliwe jest zaś stosowanie przepisu przewidującego dalej idące instrumenty ochronne. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19 października 2007 r. (sygn. akt I CNP 66/07, Lex nr 861680) wskazał, iż: „(...) ustawę z 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego stosuje się w zasadzie do wszystkich stosunków prawnych uprawniających lokatora do używania lokalu mieszkalnego, z wyjątkami wyraźnie określonymi w ustawie (art. 1a i 3). Wyłącznie zaś do mieszkaniowego zasobu gminy stosuje się tylko te przepisy ustawy, z których wyraźnie to wynika (art. 4, 8 i 20-25 oraz dotyczące publicznego zasobu mieszkaniowego art. 6f, 7 i 14 ust. 7)”. Z kolei w postanowieniu z dnia 21 grudnia 2006 r. (sygn. akt III CZ 90/06, Lex nr 610091) Sąd Najwyższy zauważył, że „(...) uprawnienie do mieszkania, ze względu na swe funkcje, wiąże się z prawami osobistymi, tj. godnością człowieka, ponieważ radykalną alternatywę posiadania mieszkania stanowi bezdomność. W określonych wypadkach osobisty charakter uprawnienia może mieć dominujące znaczenie, np. w razie rozstrzygnięcia o prawie do lokalu socjalnego. W każdym jednak wypadku prawo do mieszkania ma również walor ekonomiczny, gdy jako dobro zbywalne, a przynajmniej ekwiwalentne może być nabyte za pieniądze. Dlatego prawne postacie władania lokalem mieszkalnym podlegające ochronie, związane z innymi prawami rzeczowymi lub obligacyjnymi (najem) uznawane są za prawa majątkowe”.

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

3.3. Zdaniem Komisji sytuacja lokatorów kamienicy przy ul. Marszałkowskiej 43 w Warszawie w następstwie wydania decyzji reprivatyzacyjnej radykalnie się pogorszyła w wielu aspektach faktycznych i prawnych:

1. najemcy lokali komunalnych stracili swój dotychczasowy status stając się stroną umów cywilnoprawnych z kolejnymi nabywcami praw do nieruchomości,
2. czynsz najmu lokali mieszkalnych został znacznie podwyższony, wbrew woli najemców. Brak możliwości terminowego regulowania zawyżonych opłat spowodował zadłużenie, które wraz z narastającymi odsetkami stało się podstawą do zainicjowania przez nabywców nieruchomości postępowań sądowych o zapłatę i o eksmisję z lokalu mieszkalnego (*vide* protokół zeznań świadka K. . . W. . .),
3. utracili możliwość nabycia lokali, w których zamieszkują od wielu lat – na ustawowych, preferencyjnych warunkach – i to pomimo poniesienia na te lokale istotnych nakładów.

Jak wynika z informacji przekazanych w piśmie adwokat I. . . G. . . z dnia 4 września 2017 r., wraz z przejęciem budynku w dniu 29 kwietnia 2011 r., protokołem przekazania–przejęcia, spadkobiercy dawnej właścicielki nieruchomości przejęli trzy tytuły wykonawcze dotyczące eksmisji z lokali mieszkalnych (lokalu nr . . . , lokalu nr . . . oraz lokalu nr . . . – odnośnie do których zapadły prawomocne wyroki w sprawie eksmisji z prawem do otrzymania lokalu mieszkalnego, za wyjątkiem sprawy dotyczącej lokalu nr . . .). Ponadto w badanym przypadku zostały wszczęte, już przez beneficjentki decyzji reprivatyzacyjnej, sprawy eksmisyjne dotyczące czterech lokali oraz pomieszczenia gospodarczego w bramie budynku (schowka na rowery).

Z zeznań lokatorki K. . . W. . . wynika, że po zwrocie kamienicy spadkobierczyniom dawnej właścicielki, lokatorom podniesiono czynsz o 100%. Po sprzedaniu nieruchomości K. . . S. . . lokatorzy otrzymali kolejną podwyżkę czynszu do wysokości po 15 – 22 zł za metr kwadratowy, podczas gdy czynsz przed zwrotem nieruchomości wynosił 7 zł za metr kwadratowy. Jak zeznała K. . . W. . . w jej przypadku czynsz został zwiększony o 700 zł – przy czym chodziło o sam czynsz, tj. bez opłat za centralne ogrzewania (lokatorka zeznała, że zainstalowała w wynajmowanym przez siebie lokalu własne centralne ogrzewanie etażowe), bez opłat za media i ciepłą wodę. Odnosząc się do faktu, że nikt inny z lokatorów (poza K. . . W. . .) nie zakwestionował podwyżki czynszu, K. . . W. . . zeznała, iż: „(...) nikt nie zakwestionował [podwyżki czynszu], ponieważ po pierwsze to pani S. . . chodziła do lokatorów i sugerowała im, że nie będzie tej podwyżki czynszu. To wiem od lokatorów. A po drugie, oni [lokatorzy] się już bali, ponieważ ten budynek został już po raz drugi sprzedany i

wiedzieliśmy, kto w tym uczestniczy, to po prostu bali się, że będą represjonowani, tak jak ja, na przykład wymówieniami umów najmu.” Na pytanie Komisji, którzy z lokatorów wskazywali na to, że czują się zagrożeni, świadek K₁ W₁ podała, że na okoliczność taką wskazywali: „(...) Pani W₁ Pani I₁, Pani W₁ Pani I₁ N₁”. Ponadto z zeznań wspomnianego świadka wynika, że obecnie toczy się postępowanie o eksmisję R₁ Pt₁ oraz T₁ R₁, która: „ (...) dostała wymówienie umowy najmu i dostaje w tej chwili od pani S₁ faktury, na których jest adnotacja za bezumowne korzystanie z lokalu” (vide protokół z zeznań ww. świadka).

Z zeznań K₁ W₁ wynika również, że obecna właścicielka budynku K₁ S₁ przekonywała lokatorów kamienicy, iż jeśli nie będą płacili czynszu, to w krótkim czasie uzyskają od Miasta st. Warszawy prawo do lokalu zastępczego. Świadek zeznała, że K₁ S₁: „(...) przychodziła z prawnikiem do lokatorów i obiecywała, że jeżeli oni wystąpią do Miasta o lokal zastępczy lub w przypadku eksmisji, jeżeli nie będą płacili czynszu, to ona załatwi im albo równorzędne albo jakieś tam lokale takie, które będą ich zadawały”.

Należy stwierdzić, iż treść powyższych zeznań – którym Komisja dała wiarę w pełnym zakresie – prócz konsekwencji prawnych i faktycznych wydania zakwestionowanej decyzji w odniesieniu do sytuacji lokatorów nieruchomości przy ul. Marszałkowskiej 43 – ukazuje również obraz zdarzeń potwierdzający wspomniane już we wcześniejszych rozważaniach powiązania pomiędzy osobami biorącymi udział w procesie reprivatyzacji tej nieruchomości. Ponadto treść wspomnianego dowodu pozwala na ustalenie rzeczywistego posiadania przez obecną właścicielkę nieruchomości – K₁ S₁ – wpływów wśród urzędników (funkcjonariuszy) Miasta Stołecznego Warszawy, co ujawniło się choćby w możliwości spowodowania relatywnie szybkiego przyznania lokatorom, którzy nie posiadali środków na uiszczanie podwyższonego czynszu, zastępczych lokali komunalnych. Przykładem takiej sytuacji jest sytuacja A₁ B₁ która wraz z małoletnim synem P₁ n K₁ otrzymała zastępczy lokal komunalny w przeciągu czterech miesięcy od momentu „dobrowolnego” opuszczenia mieszkania w nieruchomości przy ul. Marszałkowskiej 43 (vide pismo l G₁ z dnia 4 września 2017 r.).

3.4. Ponadto zdaniem Komisji, sytuacja lokatorów kamienicy przy ul. Marszałkowskiej 43 w Warszawie w następstwie wydania decyzji reprivatyzacyjnej uległa radykalnemu pogorszeniu, gdyż – jak wskazano powyżej – **najemcy lokali komunalnych stracili swój dotychczasowy status, stając się stroną umów cywilnoprawnych z kolejnymi nabywcami nieruchomości.**

W chwili wydania decyzji reprivatyzacyjnej w nieruchomości przy ul. Marszałkowskiej 43 znajdowało się 26 lokali mieszkalnych oraz 3 lokale użytkowe (vide protokół przekazania-przejęcia z dnia 29 kwietnia 2011 r.). Istota stosunku najmu lokalu należącego do gminnego zasobu mieszkaniowego polega na zwiększonej ochronie sytuacji prawnej najemcy w porównaniu do „zwyczajnej” strony umowy najmu.

Kwestia zbycia nieruchomości w trakcie trwania stosunku prawnego najmu lokalu mieszkalnego uregulowana została w art. 678 k.c., zgodnie z którym w razie zbycia rzeczy najętej w czasie trwania najmu nabywca wstępuje w stosunek najmu na miejsce zbywcy; może jednak wypowiedzieć najem z zachowaniem ustawowych terminów wypowiedzenia.

W następstwie decyzji reprivatyzacyjnej doszło do przekazania budynku zlokalizowanego przy ul. Marszałkowskiej 43 na rzecz beneficjentek, co spowodowało zmianę sytuacji prawnej lokatorów. Przekazanie budynku nastąpiło w przedmiotowej sprawie na podstawie art. 5 dekretu, który stanowi, że budynki oraz inne przedmioty, znajdujące się na gruntach, przechodzących na własność gminy m. st. Warszawy, pozostają własnością dotychczasowych właścicieli, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Równocześnie w drodze argumentum a contrario z art. 8 w związku z art. 7 ust. 1-3 dekretu należy przyjąć, że **w razie przyznania uprawnionemu podmiotowi (w drodze aktu administracyjnego) prawa użytkowania wieczystego gruntu, budynki położone na gruncie nie przechodzą na własność gminy, lecz przechodzą na własność (stają się powtórnie własnością) podmiotu, którego wniosek został uwzględniony.** W związku z tym należy rozważyć, czy „powtórne” przejście budynku – posadowionego na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste – na własność uprawnionego podmiotu powinno być traktowane jako zbycie rzeczy najętej w rozumieniu art. 678 § 1 k.c.

Zbycie rzeczy najętej w znaczeniu przyjętym w art. 678 § 1 k.c. obejmuje przeniesienie własności rzeczy najętej (odpłatne albo nieodpłatne, w tym również w związku z nabyciem własności nieruchomości w drodze licytacji; zob. art. 1002 k.p.c. oraz art. 108 Prawo upadłościowe, z zastrzeżeniem szczególnej sytuacji prawnej rzeczy ruchomych – zob. art. 879 k.p.c. oraz art. 313 ust. 1 Prawo upadłościowe), a także przeniesienie użytkowania wieczystego wynajmowanej nieruchomości na rzecz osoby trzeciej (vide H. Ciepła (w:) J. Gudowski, Komentarz, t. III, cz. 2, 2013, uwagi do art. 678 k.c.; Z. Radwański (w:) System prawa cywilnego, t. III, cz. 2, s. 286). Regulacja zawarta w art. 678 k.c. ma charakter wyjątkowy, co oznacza, że nie jest dopuszczalna jego rozszerzająca wykładnia. Dla wstąpienia w stosunek najmu konieczne jest, aby nabywca rzeczy nabył ją w drodze czynności prawnej, co wyraźnie wynika ze sformułowania „w razie zbycia rzeczy”. W

orzecznictwie wskazuje się, że „tej wyjątkowej formuły kodeksowej, na podstawie której nabywca, nie zawierając sam umowy, wstępuje w stosunek najmu lub dzierżawy istniejący w dacie zbycia rzeczy, nie można interpretować rozszerzająco”. Nie można także ich rozciągać na inne sytuacje prawne, u podstaw których nie leży czynność prawna w postaci „zbycia” (vide wyrok SN z dnia 23 marca 2006r., IV CSK 119/05, Lex nr 369413).

Dla możliwości zastosowania zasady kontynuacji trwania stosunku najmu konieczna jest czynność prawna z postaci zbycia. **Wraz z wydaniem aktu administracyjnego o przyznaniu prawa użytkowania wieczystego gruntu na rzecz podmiotu uprawnionego na podstawie art. 7 ust. 1-3 dekretu, dochodzi z mocy samego prawa do przejścia na rzecz tego podmiotu budynku posadowionego na tym gruncie (art. 5 i arg. z art. 8 dekretu).** Szczególna regulacja art. 7 dekretu zerwała z podstawową zasadą prawa cywilnego związania nieruchomości budynkowej i gruntowej w ten sposób, że zachowując prawo własności budynkowej na rzecz dotychczasowego właściciela ex lege spowodowała przejście prawa własności gruntu na rzecz Skarbu Państwa. Aktualnie obowiązująca regulacja z art. 31 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2017 r. poz. 2147, z późn. zm., dalej: u.g.n.), wyraża odmienną zasadę, stanowiąc, iż oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej zabudowanej następuje z równoczesną sprzedażą położonych na tej nieruchomości budynków i innych urządzeń.

Przepis art. 678 § 1 k.c. jest jedynie podstawą podmiotowego przekształcenia stosunku najmu, bez modyfikacji pierwotnej jego treści.

Ocena prawna w odniesieniu do ważności lub skuteczności czynności cywilnoprawnych pozostaje poza zakresem kognicji Komisji.

Wydając decyzję z dnia [] r., **Prezydent m.st. Warszawy bezzasadnie pominął: po pierwsze, kwestię trybu przejścia własności („powrotu”) budynku na rzecz uprawnionego podmiotu,** w rozumieniu art. 5 w związku z art. 7 ust. 1-3 i art. 8 dekretu oraz – po drugie – **fakt istnienia umów najmu w odniesieniu do lokali komunalnych.** Organ ten był stroną, tj. „wynajmującym” w ramach stosunku najmu. Z umowy najmu lokalu mieszkalnego wynikały dla stron wzajemne prawa i obowiązki. Do obowiązków wynajmującego należało m.in. zapewnienie najemcy lokalu mieszkalnego do używania na zasadach określonych umową. Zgodnie z art. 659 § 1 k.c., przez umowę najmu wynajmujący zobowiązuje się oddać najemcy rzecz do używania przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a najemca zobowiązuje się płacić wynajmującemu umówiony czynsz.

W chwili zawarcia kolejnych umów sprzedaży praw do nieruchomości przy ul. Marszałkowskiej 43 (z dnia [] . oraz z dnia []) stawki czynszu

dla lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy uregulowane były uchwałą nr XLVIII/1303/2012 Rady m.st. Warszawy z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Stołecznego Warszawy na lata 2013-2017 (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2013 r. poz. 5). Na podstawie tej uchwały zostało wydane przez Prezydenta m.st. Warszawy zarządzenie nr 5615/2014 z dnia 21 lutego 2014 r. w sprawie ustalenia stawek czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej w lokalach mieszkalnych. W § 1 tego zarządzenia ustalono stawkę bazową czynszu – 7,39 zł za najem 1 m² powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych, których właścicielem jest Miasto Stołeczne Warszawa. Zgodnie z art. 7 ust. 2 w zw. z ust. 1 u.o.p.l. w lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia odpowiednio uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zarządzenia wojewody lub uchwały organu wykonawczego państwowej osoby prawnej, stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach.

Komisja stwierdziła, że sytuacja prawna najemców lokali uległa istotnej zmianie, pomimo kontynuacji umów najmu z nabywcą. Stracili oni bowiem status najemców lokali komunalnych i przysługujących im z tego tytułu uprawnień. Fakt posiadania statusu najemcy komunalnego – w świetle art. 20 ust. 2 u.p.o.l. – nie oznacza tej samej sytuacji prawnej, co innych najemców lokali mieszkalnych. **Działania Miasta Stołecznego Warszawy w postaci ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz beneficjentów naraziło najemców na szkodę majątkową i niemajątkową. O zaistnieniu szkody majątkowej świadczy niewątpliwie fakt podniesienia przez nabywcę nieruchomości stawek czynszu.** Pomimo tego, że zaproponowane stawki czynszu mieściły się w granicach dopuszczalnych prawem, to jednak spowodowały znaczny uszczerbek majątkowy u najemców lokali. Różnica zatem pomiędzy stawkami określonymi w zarządzeniu Prezydenta m.st. Warszawy, a stawkami czynszu ustalonymi przez nabywcę nieruchomości – stanowi szkodę lokatorów.

Umowa najmu ze swej istoty ma charakter trwały i ciągły. Jej strony mają prawo oczekiwać, że sytuacja prawna ukształtowana umową nie będzie ulegała zmianie w trakcie jej trwania. Istota najmu wyraźnie wynika z treści art. 676 k.c. i art. 692 k.c., które formułują zasadę kontynuacji w przypadku zbycia przedmiotu najmu i wyłączają możliwość wypowiedzenia umowy przez nowego właściciela wobec najemców lokali mieszkalnych.

Wydanie decyzji reprivatyzacyjnej spowodowało utratę przez dotychczasowych najemców lokali komunalnych prawa pierwszeństwa określonego w art. 34 u.g.n. W przypadku zbywania nieruchomości osobom fizycznym i prawnym pierwszeństwo w ich

nabyciu przysługuje między innymi najemcom lokali mieszkalnych – w sytuacji kiedy uprawniony organ administracji publicznej zdecyduje się na zbycie nieruchomości, w stosunku do której jednemu z podmiotów przysługuje prawo pierwszeństwa – powinien przeprowadzić procedurę określoną w art. 34 u.g.n. (vide art. 4 pkt 3b u.g.n.; wyrok NSA z 7 października 2008 r., I OSK 856/08, ONSAiWSA 2009, nr 4, poz. 80). Prawo pierwszeństwa w nabyciu powoduje eliminację innych podmiotów ubiegających się o tę samą nieruchomość (vide uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 23 lipca 1992 r., III CZP 62/92, OSNCP 1992, nr 12, poz. 214).

W ocenie Komisji, Prezydent m.st. Warszawy, wydając decyzję reprivatyzacyjną, jako wynajmujący, powinien zagwarantować najemcom lokali komunalnych kontynuację ich sytuacji prawnej w ramach zawartej przez gminę umowy najmu. Mając na względzie możliwość jej pogorszenia Miasto Stołeczne Warszawa powinno podjąć działania i środki w celu zabezpieczenia sytuacji prawnej lokatorów. Utrata statutu najemcy lokalu komunalnego spowodowała, że stali się oni najemcami lokalu na wolnym rynku. Oznaczało to pozbawienie ich ochrony przysługującej na mocy przepisów prawa miejscowego tj. uchwały w zakresie stawek czynszu, możliwości obniżki czynszu z uwagi na trudną sytuację materialną, możliwości korzystania z prawa pierwszeństwa, ewentualnych bonifikat z tytułu wykorzystania prawa pierwszeństwa. Wydając decyzję reprivatyzacyjną gmina podjęła ryzyko powstania w przyszłości roszczeń odszkodowawczych ze strony lokatorów wynikających zarówno z deliktu, jak i z umów najmu lokali komunalnych.

Zgodnie z treścią art. 417 k.c. za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Na podstawie art. 471 k.c. dłużnik obowiązany jest do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi.

3.5. Na problem lokatorów mieszkań komunalnych zwróciła uwagę także Społeczna Rada, wskazując w swojej opinii nr 5 z dnia 30 sierpnia 2017 r., że w wyniku wydania decyzji reprivatyzacyjnej w sprawie Marszałkowskiej 43 nastąpiło:

- bezprawne wyzucie przez Miasto Stołeczne Warszawę, reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy, wszystkich najemców lokali komunalnych z możliwości korzystania z przysługującego im prawa najmu lokalu komunalnego;

- uchylenie się przez m.st. Warszawa od jego obowiązków jako wynajmującego;
- uchylenie się przez Skarb Państwa i Miasto Stołeczne Warszawę od odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia w umowach najmu, że jest właścicielem lokali oddawanych w najem, a także w umowach sprzedaży lokali – w odniesieniu do sprzedawanych lokali.

Podzielając stanowisko Społecznej Rady, wyrażone w ww. opinii dotyczącej niniejszej sprawy, Komisja zwraca uwagę, że Sąd Najwyższy uznał wartość majątkową umowy najmu komunalnego w uchwale z dnia 24 maja 2002 r. sygn. akt III CZP 28/02: „(...) Wartość prawa najmu lokalu komunalnego, objętego podziałem majątku wspólnego, stanowi różnica między czynszem wolnym a czynszem regulowanym, z uwzględnieniem - w konkretnych okolicznościach sprawy - okresu prawdopodobnego trwania stosunku najmu”. Z kolei w uzasadnieniu tej uchwały podniesiono, że: „(...) wartość prawa najmu jest określana przez wartość, jaką dla najemcy przedstawia możliwość korzystania z przedmiotu najmu, a więc że prawo najmu lokalu jest warte tyle, ile dla najemcy warta jest możliwość korzystania z tego lokalu, z uwzględnieniem ograniczeń wynikających zarówno z treści samego stosunku najmu, jak i ze zdarzeń prawnych kreujących ten stosunek prawny. Ponieważ prawo najmu lokalu komunalnego nie jest przeznaczone do obrotu, przy ustalaniu wartości tego prawa nie może być pomocna jego wartość rynkowa, lecz konieczne staje się odwołanie do przeciętnego czynszu rynkowego, który musiałby zapłacić zainteresowany korzystaniem z takiego lokalu mieszkalnego. Czynsz taki, stanowiący ekwiwalent możliwości korzystania z przedmiotu najmu, jest jedynym słusznym miernikiem wartości prawa przysługującego najemcy mieszkalnego lokalu komunalnego. Realną wartość prawa najmu wyraża więc wysokość czynszu rynkowego, będącego ekwiwalentem możliwości korzystania z lokalu”. Takie stanowisko, Sąd Najwyższy potwierdził w uchwale z dnia 9 maja 2008 r. (sygn. III CZP 33/08). Orzeczenie to wyznacza także względnie spójną linię orzecniczą sądów powszechnych. Metoda wyceny wartości prawa najmu jest zatem taka, że ustalamy przez biegłego wysokość czynszu w wypadku wolnorynkowego najmu danego mieszkania, odejmujemy od tego czynsz żądany przez gminę, a różnicę mnożymy przez przewidywany czas dalszego trwania najmu. Pod tym ostatnim pojęciem, skoro umowa jest zawierana na czas nieoznaczony, w zasadzie należałoby rozumieć średni okres przewidywanego dalszego życia osoby otrzymującej prawo najmu, ustalany za pomocą oficjalnej tabeli stosowanej przez ZUS, wszelkie inne okoliczności skutkujące zakończeniem umowy najmu są bowiem niemożliwe do przewidzenia, nie można więc zakładać, że nastąpią.

Uznając własność jako prawo bezwzględne podlegające ochronie za podstawową

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

3.6. W oparciu o zgromadzony w aktach sprawy materiał dowodowy Komisja ustaliła, że **przedwojenna kamienica przy ul. Marszałkowskiej 43 została wyremontowana ze środków gminy**. Jak podano w piśmie Burmistrza Dzielnicy Śródmieście Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 24 maja 2010 r. łączna wartość nakładów poniesionych przez Zakład Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy na remont kamienicy wyniosła **1.805.255,29 zł**. **Remont kapitalny budynku został wykonany ze względu na jego zły stan techniczny w latach 2000-2006. Roszczenia reprywatyzacyjne do kamienicy zostały natomiast zgłoszone w 2006 r.** (wnioskiem z dnia 10 sierpnia 2006 r. Jc B oraz U Pa zwróciły się o stwierdzenie nieważności orzeczenia administracyjnego z dnia 8 ... 2006 r. oraz decyzji Ministerstwa Budownictwa z dnia ... r.).

Z punktu widzenia nie tylko naruszeń wspomnianych we wcześniejszych rozważaniach zasad prawa, ale i rażącego naruszenia interesu społecznego – nie sposób nie dostrzec **koincydencji dat: zakończenia remontu generalnego kamienicy oraz zgłoszenia roszczeń do nieruchomości**. W konsekwencji w przedmiotowej sprawie doszło do sytuacji, w której **Miasto Stołeczne Warszawa przekazało „w prywatne ręce” kamienicę gruntownie wyremontowaną ze środków publicznych**.

Jak ustaliła Komisja pod sygn. akt ... zarejestrowana została sprawa z powództwa Miasta Stołecznego Warszawy przeciwko Jc B1 oraz U: P: ..., w miejsce których w toku postępowania wstąpiła K: S1, której przedmiotem jest zwrot nakładów poniesionych przez Miasto na nieruchomość przy ul. Marszałkowskiej 43, przy czym dochodzona przez Miasto kwota to jedynie ... (nie zaś, jak wskazano w piśmie z dnia 24 maja 2010 r.: ... zł). Jak wynika z pisma

Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 3 lipca 2017 r. sprawa ta jest obecnie zawieszona na podstawie art. 178 k.p.c.

3.7. Z pisma lokatorki kamienicy K[redacted] Wr[redacted] z dnia 3 sierpnia 2010 r. wynika, że **lokatorzy kamienicy także ponosili, na przestrzeni lat, nakłady finansowe z własnych środków na remonty zajmowanych lokali.** Lokale te miały zostać im następnie sprzedane na zasadach preferencyjnych, o czym świadczy treść pisma Zastępcy Zarządu Dzielnicy Śródmieście Gminy Warszawa-Centrum z dnia 13 lipca 1998 r. znak: [redacted]

w którym stwierdzono, że zostały uruchomione przygotowania do sprzedaży lokali mieszkalnych położonych w budynku przy ul. Marszałkowskiej 43. W piśmie z dnia 11 września 1998 r. poinformowano lokatorów, że podjęta wcześniej uchwała Rady Dzielnicy Śródmieście z dnia 3 lutego 1998 r. znak: [redacted] dotycząca sprzedaży gruntu wraz ze sprzedażą budynku w drodze przetargu nieograniczonego została wstrzymana. W tym samym piśmie zakomunikowano, że zostanie rozpoczęta procedura sprzedaży lokali na rzecz najemców. Natomiast w piśmie z dnia 14 lutego 2008 r. Zastępca Burmistrza Dzielnicy Śródmieście poinformował lokatorów, że w stosunku do nieruchomości toczy się postępowanie administracyjne z wniosku byłych właścicieli. Zazaczył, że sprzedaż lokali odbywa się w trybie cywilnoprawnym, co oznacza że procedura sprzedaży nie rozpoczyna się na wniosek osoby zainteresowanej wykupem lokalu, lecz to właściciel decyduje, czy i kiedy nieruchomość zostanie przeznaczona do zbycia. W sytuacji, gdy nie będą występowały żadne przeszkody formalno-prawne (...) wysłane zostaną pisemne zawiadomienia o możliwości wykupu lokali.

Do wykupu lokali ostatecznie nigdy nie doszło. W piśmie z dnia 24 maja 2010 r. Burmistrz Dzielnicy Śródmieście ponownie poinformował lokatorów, że sprzedaż lokali została wstrzymana ze względu na zgłoszone roszczenia byłych właścicieli.

Jak wynika z zestawienia dat przywołanych pism, pierwsze informacje o możliwości sprzedaży lokali na rzecz najemców pojawiły się już w lipcu 1998 r. Do roku 2006 r., kiedy to beneficjentki decyzji zwróciły się z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji Ministerstwa Budownictwa oraz utrzymanego tą decyzją w mocy orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej z dnia [redacted] r. (co w konsekwencji otworzyło drogę do ponownego rozpatrzenia wniosku dekretowego i wydania decyzji reprivatyzacyjnej) – **Miasto Stołeczne Warszawa nie podjęło żadnych realnych działań zmierzających do faktycznego zbycia na rzecz najemców zajmowanych przez nich lokali.**

Jak zeznała świadek Kr [redacted] W[redacted] : „(...) powiedziano nam, że najpierw muszą

wyremontować budynek, ponieważ w takim stanie nie mogą sprzedawać lokali. Gdy budynek został wyremontowany, to w 2008 roku przyszło pismo z dzielnicy Śródmieście, że muszą wstrzymać procedury sprzedaży mieszkań, ponieważ jest niewyjaśniona sprawa graniczna gruntu. Nawiązując do tej sprawy granicznej – jak już zgłoszone zostały roszczenia do spadkobiercy, to pan J. R. wydał 2009 roku decyzję o oddzieleniu metrów – to był ten sporny kawałek gruntu – o wydzielenie jako oddzielna działka, żeby można było zwrócić spadkobiercom grunt oraz budynek. To zostało załatwione jedną decyzją pana R.”.

W powyższym kontekście zauważyć należy, że decyzją z dnia r. nr Prezydent m.st. Warszawy zatwierdził projekt podziału działki nr ewid. z obręb. o pow. m^2 na działki nr z obręb. o pow. m^2 oraz nr z obręb. o pow. m^2 , wydzielając tym samym sporny fragment działki, co umożliwiło następnie wydanie decyzji reprivatyzacyjnej. Brak wcześniejszego podziału działki – co, zgodnie z treścią zeznań wspomnianego świadka, było wskazywane jako przyczyna wstrzymania sprzedaży lokali na rzecz najemców – i równocześnie dokonanie tego podziału w niedługim okresie po zgłoszeniu roszczeń do nieruchomości, bez wyjaśnienia, dlaczego przeprowadzenie podziału działki nie było możliwe przez okres 11 lat (licząc od 1998 r. – kiedy pojawiła się pierwsza informacja o możliwości sprzedaży lokali na rzecz najemców), a okazało się możliwe po zgłoszeniu roszczeń do nieruchomości – stanowi kolejną okoliczność poddającą w wątpliwość nie tylko bezstronność działań Prezydenta m.st. Warszawy w niniejszej sprawie, ale i dążenie Prezydenta do zabezpieczenia interesu społecznego. W piśmiennictwie podkreślono stanowisko – ukształtowane na gruncie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego – wskazujące na publiczny charakter mienia samorządu terytorialnego (zob. wyrok TK z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt K 29/13, OTK ZU 3A/2015, poz. 28). Z tego względu wywodzi się, że mienie to ma służyć zaspokajaniu celów publicznych i niedozwolone jest uszczuplanie mienia samorządowego w innych celach niż zaspokajanie potrzeb dobra wspólnego (B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, s. 335).

3.8. Z przekazanych we wskazanym powyżej piśmie K1 W1 z dnia 3 sierpnia 2010 r. informacji wynika ponadto, że **w przedmiotowej kamienicy zamieszkują rodziny, których członkowie posiadają zasługi dla obrony Rzeczypospolitej Polskiej, w tym byli członkowie Armii Krajowej oraz uczestnicy Powstania Warszawskiego, represjonowani w czasach PRL.** Mieszkańcami kamienicy są również osoby w podeszłym wieku, osoby niepełnosprawne, rodziny o niskich dochodach. Nie ulega wątpliwości Komisji, że osoby te zasługują na szczególną ochronę. **Za wyjątkowo niemoralne oraz rażąco**

naruszające interes społeczny uznać należy praktyki polegające na utrudnianiu funkcjonowania wspomnianym osobom oraz ich rodzinom – między innymi poprzez podnoszenie czynszu najmu oraz inne mechanizmy skutkujące obniżeniem poziomu ochrony prawnej lokatorów. W obszarze obowiązków Prezydenta m.st. Warszawy spoczywało zapobieżenie takim sytuacjom, głównie poprzez należytą pieczę nad mieniem komunalnym (art. 50 ustawy o samorządzie gminnym) oraz nad lokatorami zamieszkującymi na terenie nieruchomości wchodzących w skład tego mienia.

Ochrona sytuacji bytowej powyższych osób, zamieszkujących od dziesięcioleci w ww. nieruchomości bez wątpienia leży w interesie społecznym.

3.9. Na podstawie przedstawionych powyżej okoliczności faktycznych i prawnych Komisja stwierdziła, że decyzja Prezydenta m.st. Warszawy doprowadziła do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym, co wyczerpuje przesłankę określoną w art. 30 ust. 1 pkt ustawy z dnia 9 marca 2017r.

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

4.1. Komisja ustaliła, że decyzja Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 11.03.2017r. nr 1000/2017 została wydana w sytuacji, gdy przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej było rażąco sprzeczne z interesem społecznym, bowiem nastąpiło za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej. Komisja ustaliła tę okoliczność na podstawie zebranych w sprawie dokumentów oraz przeprowadzonego dowodu z opinii biegłego specjalisty z zakresu wyceny nieruchomości R. M.

4.2. Eliminowanie rozstrzygnięć rażąco sprzecznych z prawem zawsze leży w interesie społecznym. 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 (szersze rozważania w odniesieniu do tego pojęcia zostaną poczynione w punkcie 4 uzasadnienia decyzji).

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 SN z dnia 8 stycznia 2003r., 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.

4.3. Komisja ustaliła, że w przedmiotowej sprawie miała miejsce dwukrotna sprzedaż roszczeń za kwotę zł, a także umowa – dział spadku zawarta w formie aktu notarialnego, w którym wartość praw i roszczeń do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Marszałkowskiej 43 przynależna H. w udziale części spadku (po J. P.) została określona na zł (słownie:). Zważyć w tym miejscu należy, że w świetle treści art. 30 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. przesłanka niskiej ceny jest już sama w sobie sprzeczna z interesem społecznym. W ocenie Komisji, treść umów zbycia praw i roszczeń wynikających z dekretu należy postrzegać i analizować w znacznie szerszym kontekście, właśnie z uwzględnieniem przesłanki interesu społecznego.

4.4. Jak wynika z akt administracyjnych sprawy, umową zawartą w dniu 18 lipca 2008r. przed notariuszem Z. i S. (Rep. A.) I. G. działająca w imieniu i na rzecz J. B. i U. i P. oraz Le. H. działający w imieniu i na rzecz H. i H. dokonali częściowego działu spadku. Stawające strony oświadczyły, że przedmiotem umowy są prawa i roszczenia do nieruchomości położonej przy ul. Marszałkowskiej 43 w Warszawie oraz że J. B. i U. i P. nabywają od H. H. – na współwłasność w udziale po : każda

z nich – przysługujące mu prawa i roszczenia do ww. nieruchomości, bez spłat i dopłat. W umowie stawający określili wartość praw i roszczeń do nieruchomości na zł (...).

Z kolei w dniu 7 sierpnia 2014 r. umową zawartą w formie aktu notarialnego, sporządzonego przed P... S... (Rep. A...), beneficjentki decyzji, tj. J... B... oraz Ur... P... / wykonaniu umowy przedwstępnej sprzedaży z dnia 12 lutego 2014 r. sprzedały A... R... działającemu przez pełnomocnika R... N... przysługujące im udziały wynoszące po części we współwłasności nieruchomości budynkowej, stanowiącej odrębną od gruntu nieruchomość, za cenę ... EUR, to jest po ... EUR za każdy z udziałów oraz prawa i roszczenia wobec m.st. Warszawy, wynikające z dekretu, o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego gruntu bądź prawo własności gruntu, za cenę ... zł, to jest po ... za każdy z udziałów.

Kolejną umową zawartą w formie aktu notarialnego w dniu 8 stycznia 2015 r. przed notariuszem P... S... (Rep. A... A... R...), działający przez pełnomocnika R... N..., sprzedał K... S... własność nieruchomości budynkowej stanowiącej odrębną od gruntu nieruchomość w rozumieniu art. 5 dekretu za cenę ... EUR oraz prawa i roszczenia wobec m.st. Warszawy wynikające z dekretu, o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego gruntu bądź prawo własności gruntu za cenę złotych.

Postanowieniem z dnia 4 sierpnia 2017 r. Komisja dopuściła dowód z opinii biegłego specjalisty z zakresu wyceny nieruchomości na okoliczność ustalenia wartości nieruchomości przy ul. Marszałkowskiej 43 w Warszawie stanowiącej działkę ewidencyjną nr ... objętej dawną księgą hipoteczną Hip ... na dzień pierwszej sprzedaży roszczeń tj. 7 sierpnia 2014r.

Jak wynika z treści operatu sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego R... M... wartość ww. nieruchomości o łącznej powierzchni zabudowy ... m² i powierzchni użytkowej ... m² – na dzień pierwszej sprzedaży roszczeń, tj. 7 sierpnia 2014r. – wynosiła ... zł (...) w tym **wartość rynkowa prawa użytkowania wieczystego gruntu: ... zł** (...).

Zestawienie powyższych wartości wskazuje, że A... R... nabył roszczenie od beneficjentek decyzji reprivatyzacyjnej jedynie za ułamek realnej wartości nieruchomości. Uiszczona przez A... R... – na rzecz beneficjentek zakwestionowanej decyzji – **kwota ... złotych – rażąco odbiega od ustalonej przez biegłego wartości rynkowej prawa użytkowania wieczystego gruntu tj. ... zł.** Podobnie druga sprzedaż roszczeń, która miała miejsce niecałe pół roku później (A... R... sprzedał prawa i roszczenia

wynikające z dekretu K. § nastąpiła również za łączne świadczenie rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości. Ewidentna jest także dysproporcja ceny nabytych praw i roszczeń wynikających z dekretu określona w dziale spadku zawartym w dniu 18 lipca 2008 r. **pomiędzy beneficjentkami decyzji, a H. H., gdzie wartość przysługujących mu praw i roszczeń do przedmiotowej nieruchomości została określona na złoty.**

W ocenie Komisji wskazana dysproporcja świadczenia wzajemnego (ceny zbytych praw i roszczeń) względem wartości nieruchomości ma w sposób oczywisty charakter rażący i narusza interes społeczny.

4.5. Komisja nie dała wiary twierdzeniom świadka A. R., co do tego, że kwota . zł, za jaką nabył on prawa i roszczenia do nieruchomości, była ceną rynkową. Zeznania te pozostają w sprzeczności z treścią operatu szacunkowego sporządzonego w niniejszej sprawie przez biegłego rzeczoznawcę, który jak wskazano powyżej, oszacował wartość ogółu praw i roszczeń do przedmiotowej nieruchomości na kwotę ponad milionów złotych (w opozycji do ujętych w umowie z dnia 7 sierpnia 2014 r. kwot: . zł i . euro), w tym wartość prawa użytkowania wieczystego gruntu na kwotę . zł. Zastrzeżenia Komisji budzą także twierdzenia świadka, że na całej transakcji poniósł on straty. W swoich zeznaniach z dnia 6 września 2017 r. A. R. stwierdził: „(...) Ja nie dostałem z tej transakcji złotówki, mimo że byłem właścicielem”. Wiarygodność powyższych zeznań jest wątpliwa, zwłaszcza w kontekście informacji przekazanych przez adwokat I. G. w piśmie z dnia 14 września 2017 r., w myśl których A. R. po zawarciu w dniu 23 maja 2014 r. umowy przedwstępnej (sprzedaży roszczeń do nieruchomości oraz własności budynku) z R. N. zakupił sześć nieruchomości na Florydzie (*vide* akty nabycia nieruchomości przekazane Komisji w załączeniu ww. pisma).

4.6. Mając na uwadze specyfikę rozpoznawanej sprawy, należy wskazać również na okoliczność, iż w rezultacie wydania przez Prezydenta m.st. Warszawy decyzji z dnia . r. o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego, prawa i roszczenia wynikające z dekretu zostały z chwilą wydania tej decyzji uwzględnione, choć jeszcze nie zrealizowane. **Wydanie decyzji w przedmiocie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego spowodowało, że wartość praw i roszczeń wzrosła. Beneficjenci zyskali podstawę do żądania zawarcia przez Miasto Stołeczne Warszawa umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste.**

4.7. Dwukrotne przeniesienie praw i roszczeń wynikających z dekretu w sposób

oczywisty nastąpiło w zamian za świadczenie rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości. Pomimo tego **Prezydent m.st. Warszawy** działający przez swoich przedstawicieli – pracowników Biura Gospodarki Nieruchomościami (G... : J... : F... oraz A... D... **zdecydował się na przystąpienie do aktu notarialnego i zawarcie umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste z K... S... w dniu 14 kwietnia 2016 r.** Niewątpliwie treść wcześniejszych aktów notarialnych z dnia 7 sierpnia 2014 r. (Rep. A nr ...) oraz z dnia 8 stycznia 2015 r. (Rep. A nr ...), jak również umowa o dziale spadku z dnia 18 lipca 2008 r. (Rep. A... była Prezydentowi znana. Przystąpienie przez Prezydenta m.st. Warszawy do umowy o dodaniu gruntu w użytkowanie wieczyste wobec stwierdzonych i opisanych powyżej okoliczności, tj. rażącego zachwiania ekwiwalentności świadczeń w umowie sprzedaży z dnia 7 sierpnia 2014r. (pierwsza sprzedaż roszczeń) oraz z dnia 8 stycznia 2015r. (druga sprzedaż roszczeń), jak również we wcześniejszej umowie - dziale spadku (z dnia 18 lipca 2008 r.) **budzi istotne wątpliwości Komisji, co do tego, czy Prezydent m.st. Warszawy podjął wszystkie możliwe czynności w celu ochrony mienia komunalnego.**

4.8. Zgodnie z treścią art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy, jeżeli wydanie decyzji reprivatyzacyjnej doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym lub skutków sprzecznych z celem, dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste, w szczególności do zastosowania uporczywie lub w sposób istotnie utrudniający korzystanie z lokalu w nieruchomości warszawskiej groźby bezprawnej, przemocy wobec osoby lub przemocy innego rodzaju w stosunku do osoby zajmującej lokal.

Treść wskazanego przepisu zawiera wspomnianą wyżej klauzulę generalną tj. „rażącego naruszenia interesu społecznego”, do której odwołuje się również art. 30 ust.1 pkt 5 ustawy. Zarówno jedna, jak i druga regulacja określa przykładowe przypadki zdarzeń statuujące zaistnienie wspomnianej przesłanki. Wykładnia porównawcza obu przepisów prowadzi do wniosku, że „przeniesienie roszczenia do nieruchomości w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej”, zawiera się w klauzuli generalnej „rażącego naruszenia interesu społecznego.”

5. Skutki decyzji reprivatyzacyjnej.

5.1. Przyjmując, że przedmiotowa decyzja była elementem szerszego ciągu czynności prawnych składających się na proces reprivatyzacji nieruchomości przy ul. Marszałkowskiej 43 (zakres tych czynności obejmował także działania odnoszące się do wykonania decyzji reprivatyzacyjnej), Komisja uznała, że istotne znaczenie mają te zdarzenia, które należy utożsamiać ze skutkami zakwestionowanej decyzji. Zdarzenia te mają istotne znaczenie z punktu widzenia oceny nie tylko zgodności z prawem, ale i z interesem społecznym.

Komisja nie podziela stanowiska pełnomocników K. S. wyrażonego podczas rozprawy w dniu 6 września 2017 r. oraz w piśmie z dnia 20 września 2017 r., iż zdarzenia, które zaistniały po wydaniu decyzji nie mogą stanowić podstawy do oceny jej zgodności z prawem. Wbrew twierdzeniu adwokata R. S. i radcy prawnego K. S. w niniejszej sprawie nie doszło do naruszenia zasady *lex retro non agit*, gdyż zdarzenia prawne oceniane przez Komisję trwają i wywołują skutki prawne w aktualnie istniejącym stanie prawnym nieruchomości przy ul. Marszałkowskiej 43.

5.2. Ocenie z punktu widzenia skutków wywołanych przez przedmiotową decyzję reprivatyzacyjną należy poddać – prócz faktu przekazania budynku beneficjentkom decyzji w dniu 29 kwietnia 2011 r. – również: okoliczności nabycia przez A. R. i następnie K. S. praw do przedmiotowej nieruchomości, fakt zaniżonej ceny nabycia tych praw przez wskazane osoby, a także skutki dotyczące sytuacji faktycznej i prawnej lokatorów przy ul. Marszałkowskiej 43. Zdaniem Komisji okoliczności te mają istotne znaczenie dla prawidłowej treści rozstrzygnięcia poddanego badaniu w niniejszej sprawie.

Komisja stwierdziła istnienie dalszych wątpliwości odnoszących się do zawarcia umów sprzedaży praw do przedmiotowej nieruchomości. W zeznaniach złożonych w charakterze świadka w dniu 6 września 2017 r. I. G. wywiodła, że A. R. przeniósł prawa z umowy przedwstępnej zawartej z beneficjentkami decyzji na swojego pełnomocnika R. N. o czym beneficjentki decyzji nie wiedziały, bowiem A. R. cały czas występował jako formalny nabywca nieruchomości. Z treści zeznań wynika, że J. R. wraz z R. N. zaproponowali, że wstąpią w miejsce A. R. z którym beneficjentki decyzji zawarły umowę przedwstępną sprzedaży roszczeń do przedmiotowej nieruchomości. Na powyższą zmianę kontrahentów beneficjentki decyzji nie wyraziły jednak zgody. Z zeznań świadka I. G. wynika, że beneficjentki decyzji szukały innych nabywców, jednakże ze względu na skomplikowany stan prawny nieruchomości, nabywcy takiego nie znalazły. Ostatecznie U. P. i J. B. zbyły roszczenia do nieruchomości na rzecz A. R. (który, jak

zeczna, od razu uzyskała zwrot zapłaconej ceny od R. N. (...). Jak zeznała świadek I. G.: „(...) Jeśli ma się przed sobą pana N. pana J. R. młodego M. i jeszcze A. i jeszcze siedzi pan S. o wtedy ciężko jest mówić, że ma się jakieś pole manewru” (vide protokół zeznań I. G.).

Okoliczność ta, przedstawiona we wspomnianych zeznaniach – którym Komisja dała wiarę – poddaje w wątpliwość, czy umowa sprzedaży praw do przedmiotowej nieruchomości zawarta pomiędzy J. B. i U. P. a A. R. została zawarta w warunkach pozwalających na swobodne powzięcie decyzji lub wyrażenie woli.

Wspomniany fakt rzutuje na możliwość właściwego zobrazowania działań podejmowanych przez osoby uczestniczące i zaangażowane w proces reprivatyzacji nieruchomości przy ul. Marszałkowskiej 43. W zakresie uprawnień Komisji możliwe jest – w okolicznościach wskazanych w art. 28 ust. 1 ustawy – wystąpienie do odpowiedniego organu, np. właściwego prokuratora, z żądaniem podjęcia określonych czynności odnoszących się do ujawnionych naruszeń prawa (popelnionych przestępstw). W odniesieniu do wadliwych oświadczeń woli prokurator ma możliwość spowodowania wszczęcia właściwego postępowania przed sądem powszechnym. Wzruszenie przez Komisję decyzji reprivatyzacyjnej – w świetle art. 40 ust. 1 ustawy – powoduje upadek kauzy dla wszystkich aktów notarialnych zawartych na podstawie tejże decyzji. Zauważyć bowiem należy, że w polskim porządku prawnym obowiązuje zasada kauzalności (przyczynowości) umów (vide projekt do ustawy z dnia 9 marca 2017 r., druk sejmowy nr 1056, Sejm VIII kadencji).

Ze względu na przedstawione w niniejszej decyzji powiązania osobowe i biznesowe osób uczestniczących w poszczególnych czynnościach mających na celu określone ukształtowanie procesu reprivatyzacji nieruchomości przy ul. Marszałkowskiej 43 – należy podkreślić, że pomimo wskazania we wspomnianych umowach sprzedaży z dnia 7 sierpnia 2014 r. i z dnia 8 stycznia 2015 r. (zawartych odpowiednio pomiędzy: J. B. U. P., a A. R. oraz A. R. a K. S.) kwot: zł i euro (jak wywiedziono wyżej – znacząco zaniżonych), poszczególne podmioty tych transakcji otrzymały nieformalnie kwoty, które mogły zaspokoić ich wzajemne roszczenia (wierzytelności). Okoliczność ta wynika z zeznań świadków. Odpowiadając na pytanie Przewodniczącego Komisji, na jaką kwotę opiewała cała transakcja, świadek I. G. zeznała: „(...) Grubo ponad euro. To co mogę powiedzieć”. Jak wyjaśniła w dalszej części przesłuchania, część kwoty była uwzględniona w akcie notarialnym, a część w dokumentach notarialnie poświadczonych, które nie były objęte

częścią aktu notarialnego (sprzedaży praw do nieruchomości). Powyższe okoliczności znajdują także potwierdzenie w zeznaniach A R który podczas przesłuchania przed Komisją zeznał, że nieruchomość została wyceniona na euro. Jak wyjaśnił, z kwoty tej beneficjentki decyzji otrzymały po euro, a reprezentująca je adwokat I G otrzymała prowizję w wysokości euro.

5.3. Wobec treści zebranych w sprawie dowodów, Komisja ustaliła, że wskutek zaistniałych w sprawie okoliczności **jedynie Miasto Stołeczne Warszawa znalazło się w niekorzystnej sytuacji majątkowej, gdyż utraciło nieruchomość wchodzącą w skład gospodarowanego przezeń mienia komunalnego – nie uzyskując w zamian (realnych) środków pieniężnych lub praw majątkowych. Pozostali uczestnicy procesu reprivatyzacyjnego otrzymali środki pieniężne lub prawa majątkowe, które zaspokoili ich roszczenia (wierzytelności). Miasto Stołeczne Warszawa przekazało własność budynku beneficjentkom decyzji oraz oddało grunt w użytkowanie wieczyste K S (w zamian za czynsz symboliczny) – tuż po tym, jak w 2006 r. dokonało kapitalnego remontu tej nieruchomości.** Istotne znaczenie ma również fakt, że przedmiotowa nieruchomość stanowi zabytek w rozumieniu ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1446 z późn. zm.) – stąd podlega szczególnej ochronie prawnej.

5.4. Powyższe okoliczności, dotyczące działań poszczególnych uczestników opisywanego procesu, mających na celu uzyskanie praw do nieruchomości przy ul. Marszałkowskiej 43 – składające się na skutki prawne decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia ., nr – rzutują na konieczność zastosowania w niniejszej sprawie odpowiednich przesłanek uchylenia i odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego. Podkreślić raz jeszcze należy, że istotna działań Komisji sprowadza się do usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych wydanych z naruszeniem prawa. Stąd działania Komisji określone w ustawie powinny zmierzać do wyeliminowania wszystkich skutków decyzji. **Komisja nie bada bowiem decyzji reprivatyzacyjnej pod kątem li tylko formalnoprawnym, lecz przede wszystkim z punktu widzenia materialnych zasad konstytucyjnych, w tym zasady sprawiedliwości społecznej.**

5.5. Postanowieniem prokuratora Prokuratury Okręgowej w Warszawie z dnia : r. zostało wszczęte śledztwo pod sygnaturą sprawie: 1. doprowadzenia w bliżej nieustalonym okresie czasu, ale nie później niż w 2010 r. w Warszawie, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej do niekorzystnego rozporządzenia mieniem wielkiej wartości w postaci nieruchomości budynkowej położonej przy ul.

Marszałkowskiej 43 w Warszawie tj. o przestępstwo z art. 286 § 1 k.k. w związku z art. 294 k.k.

2. niedopełnienia obowiązków służbowych, w okresie od 6 grudnia 2010 r. do 29 kwietnia 2011 r. w Warszawie przez osoby występujące w imieniu Miasta Stołecznego Warszawy, Biura Gospodarki Nieruchomościami w postaci prawidłowego określenia stanu prawnego nieruchomości położonej przy ul. Marszałkowskiej 43, w Warszawie, a następnie doprowadzenie do przeniesienia praw do przedmiotowej nieruchomości, pomimo istniejących wątpliwości w zakresie skuteczności sukcesji po uprzednich właścicielach nieruchomości, czym ww. działali na szkodę interesu publicznego, tj. o przestępstwo z art. 231 § 1 i 2 k.k.

3. podrobienia w bliżej nieustalonym okresie czasu, jednak nie później niż 3 stycznia 2007 r., w nieustalonym miejscu, podpisu H. R. na testamentie, w celu użycia go jako autentycznego, w postępowaniu sygn. Sądu Rejonowego dla Warszawy Żoliborza w Warszawie tj. czynu z art. 270 § 1 k.k.

4. doprowadzenia w bliżej nieustalonym okresie czasu, jednak nie później niż 3 stycznia 2007 r., w Warszawie, poprzez posłużenie się podrobionym w celu użycia jako autentycznym testamentem H. R., w postępowaniu czym wprowadzono w błąd Sąd Rejonowy dla Warszawy Żoliborza w Warszawie co do faktu posiadania uprawnień do dziedziczenia spadku po H. R., a w konsekwencji uzyskano postanowienie o zmianie postanowienia w przedmiocie stwierdzenia nabycia spadku po H. R. czym działano na szkodę pozostałych spadkobierców, tj. czynu z art. 270 § 1 k.k. w zw. z art. 286 § 1 k.k. w związku z art. 294 § 1 k.k.

Jak wynika z pisma Prokuratury Okręgowej w Warszawie z dnia r. postanowieniem z dnia r. postępowanie o sygnaturze zostało włączone do sprawy prowadzonej przez Prokuraturę Regionalną we Wrocławiu.

W tym miejscu wyjaśnić należy, że na chwilę orzekania przez Komisję w obrocie prawnym funkcjonują prawomocne orzeczenia sądów cywilnych w przedmiocie dziedziczenia po dawnej właścicielce nieruchomości J. G. (wskazane szczegółowo w części opisującej stan faktyczny przedmiotowej sprawy - w tym prawomocne postanowienie Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z dnia 23 czerwca 1971 r., sygn. stwierdzające, że spadek po H. R. nabyły M. R. i J. P. po części spadku każda z nich oraz prawomocne postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy Żoliborza z dnia r., sygn. stwierdzające, że spadek po H.

Rc ... nabyły: U... P... i J... B... po ... części spadku oraz M...
R... i J... P... po ... części spadku każda z nich).

5.6. Na gruncie obowiązującego prawa odmowa ustanowienia użytkowania wieczystego – oparta na właściwych przesłankach wynikających z dekretu, z ustawy z dnia 9 marca 2017 r. lub z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. 2016 r. poz. 2147 ze zm.; dalej: „u.g.n.”) – nie wyłącza **możliwości wypłaty odszkodowania podmiotom posiadającym uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem z art. 7 ust. 1 dekretu**. Komisja nie wyklucza istnienia takiego uprawnienia po stronie J... B... i U... P... . Ze względu jednak na stwierdzone przeszkody w ustanowieniu użytkowania wieczystego na gruncie analizowanej sprawy, formą zaspokojenia praw i roszczeń do nieruchomości przy ul. Marszałkowskiej 43 jest odszkodowanie, znajdujące swoje podstawy w art. 215 ust. 2 u.g.n.

Wskazany przepis reguluje kwestię odszkodowań za nieruchomości przejęte dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Zgodnie z jego treścią, przepisy ustawy dotyczące odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości stosuje się odpowiednio do domu jednorodzinnego, jeżeli przeszedł on na własność państwa po dniu 5 kwietnia 1958 r., oraz do działki, która przed dniem wejścia w życie dekretu wymienionego w ust. 1 mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r. W ramach przyznanego odszkodowania poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni mogą otrzymać w użytkowanie wieczyste działkę pod budowę domu jednorodzinnego.

Odszkodowanie ustala się, stosując odpowiednio przepisy dotyczące odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości, zarówno materialnoprawne, mające wpływ na jego wysokość, jak i przepisy proceduralne, określające tryb jego ustalania. Jeżeli właścicielem przejętego gruntu stała się gmina w wyniku komunalizacji na podstawie ustawy z 10 maja 1990 r., na niej ciąży obowiązek zapłaty odszkodowania. Jeśli grunt nie został skomunalizowany, zobowiązany do zapłaty odszkodowania jest Skarb Państwa. Żądanie odszkodowania nie jest ograniczone żadnym terminem.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że art. 215 u.g.n. ma charakter szczególny w stosunku do ogólnych zasad przyznawania odszkodowania przewidzianych w tej ustawie. Jest on zatem podstawą ustalenia przesłanek przyznania odszkodowania. Przepis ten przesądza zatem, że chodzi o zaspokojenie roszczeń tylko tych właścicieli lub ich następców prawnych, którzy spełniają wszystkie wymienione w nim

przesłanki (vide wyrok WSA w Warszawie z 21 maja 2004 r., sygn. akt I SA 2187/02; wyrok WSA w Warszawie z 18 grudnia 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 1041/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). *Ratio legis* wskazanej powyżej regulacji jest z pewnością pokrycie szkód powstałych wskutek utraty majątku zarówno na mocy dekretu, jak i ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64). Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 18 czerwca 1996 r., sygn. W 19/95 (OTK ZU nr 3/1996, poz. 25) stwierdził, że: „(...) byli właściciele tzw. gruntów warszawskich nie zostali potraktowani przez władze publiczne w sposób zgodny z zasadami sprawiedliwości społecznej oraz z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa (...). Praktyka władz administracyjnych rozminęła się z przepisami dekretu z 26 października 1945r. (...). Powyższe okoliczności sprawiają, że z przyczyn leżących po stronie ustawodawcy, a także po stronie organów stosujących prawo znaczna część osób, które utraciły własność na mocy dekretu z 26 października 1945 r., znalazła się w sytuacji niestabilności lub niepewności co do ich praw, bez otrzymania sprawiedliwego zadośćuczynienia za utratę majątku na rzecz dzieła odbudowy Warszawy, wbrew literze i założeniom dekretu z 1945 roku”.

5.7. Komisja stwierdziła, że **działanie Prezydenta m.st. Warszawy** w niniejszej sprawie, charakteryzujące się naruszeniem podstawowych zasad prawa – opisanych powyżej, również **przyczyniło się do destabilizacji i niepewności co do praw osób, które zwróciły się do niego z wnioskiem z art. 7 ust. 1 dekretu**. Wydanie decyzji z naruszeniem prawa wywołało skutki nie do pogodzenia z konstytucyjnym porządkiem demokratycznego państwa prawnego, realizującego zasadę sprawiedliwości społecznej. W tej sytuacji – wobec zaistnienia ku temu właściwych podstaw prawnych – Komisja uznała, że nie jest dopuszczalne uwzględnienie wniosku o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na przedmiotowej nieruchomości, a prawidłową drogą zaspokojenia roszczeń dekretowych jest droga odszkodowawcza, o której była mowa powyżej.

5.8. W ocenie Komisji weryfikowana decyzja nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych, w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., w zakresie budynku położonego przy ul. Marszałkowskiej 43 na działce nr , obręb przekazanego adresatkom decyzji reprivatyzacyjnej protokołem przekazania-przejęcia z dnia 29 kwietnia 2011 r., do którego prawa nabyła K S: na mocy umowy – aktu notarialnego zawartego z A R: w dniu 8 stycznia 2015 r. (Rep. akt

W myśl wskazanego przepisu, 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. Wskazana definicja zawiera w sobie dwa elementy, z których jeden konstytuuje zasadę, a drugi wyjątek od niej. Pierwszy określa czynność prawną w postaci przeniesienia prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej, która co do zasady przesądza o nieodwracalności skutków prawnych. Drugi natomiast statuuje wyjątki od wymienionej zasady. Analiza treści wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, że nie można przyjąć istnienia nieodwracalności skutków prawnych, jeśli nabywca nabył rzecz nieodpłatnie albo nabycie nastąpiło w złej wierze.

Pojęcie „nieodwracalności skutku prawnego” w płaszczyźnie prawa administracyjnego odnosi się do takich następstw decyzji administracyjnej (reprywatyzacyjnej), w których brak jest możliwości odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej jednostki od tej, będącej następstwem decyzji administracyjnej, co wyklucza powrót do stanu poprzedniego. (B. Adamiak, Glosa do uchwały SN z 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSP 1993, nr 5, poz. 104). 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). O nieodwracalności skutków prawnych może być mowa jedynie w przypadku pozytywnej decyzji reprywatyzacyjnej. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 5 czerwca 2012 r., II OSK 292/11, LEX nr 1219128, decyzja powodująca nabycie prawa własności nieruchomości wywołuje nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a., jeżeli następnie to prawo własności jest przedmiotem obrotu prawnego w warunkach pozwalających na zastosowanie przepisów o rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych.

Komisja nie kwestionuje faktu, że w przedmiotowej sprawie doszło do zbycia prawa własności budynku położonego na gruncie przy ul. Marszałkowskiej 43 na rzecz osoby trzeciej. Wskazana okoliczność wyczerpuje dyspozycję części pierwszej definicji pojęcia „nieodwracalnych skutków prawnych” wynikającej z art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017r.

5.9. Uznając za przesądzoną kwestię zmiany w sferze własnościowej prawa własności

budynku należało w dalszej kolejności rozważyć drugi element, konstytuujący znaczenie omawianego pojęcia, a mianowicie istnienie po stronie nabywcy „złej wiary”, stanowiący jednocześnie przesłankę negatywną przyjęcia nieodwracalności skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnej. Komisja ustaliła, że **w chwili nabycia w dniu 8 stycznia 2015 r. praw do nieruchomości przy ul. Marszałkowskiej 43 w Warszawie K. S. – jako nabywcy – nie można było przypisać dobrej wiary.** Przeciwnie, pozostawała ona w złej wierze, o czym świadczą okoliczności ustalone w toku niniejszego postępowania.

Dokonując ad casu ustaleń w zakresie dobrej albo złej wiary podmiotu, który nabył prawa lub roszczenia do nieruchomości warszawskiej – w kontekście zaistnienia albo niezastnienia nieodwracalnych skutków prawnych – należy zaznaczyć, że **pojęcie „złej wiary” na gruncie art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. nie odwołuje się do żadnego innego przepisu prawa,** który miał definiować jego znaczenie, a w szczególności nie odwołuje się do znaczenia wymienionego terminu określonego w art. 6 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1007 z późn. zm.; dalej: „u.k.w.h.”

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

O braku tożsamości znaczenia pojęcia „dobrej i złej wiary” niewątpliwie świadczą widoczne i istotne różnice w pojmowaniu jego znaczenia na tle poszczególnych instytucji prawnych - art. 169, 172, 231 k.c., art. 6 u.k.w.h. Ustawodawca zatem w sposób zróżnicowany określa dobrą wiarę i złą wiarę, jak i również okoliczności ją wyłączające (np. art. 6 u.k.w.h. i w art. 20 § 2 k.r.o.). Także orzecznictwo i doktryna różnicują interpretację w zależności od sytuacji, o którą chodzi. (np. wyrok z dnia 22 lutego 2001 r., III CKN 297/00, LEX nr 52383). Wskazuje się przy tym, że nie można oczekiwać pełnej jednolitości, skoro przedmiotem przekonania stanowiącego istotę dobrej wiary są tak różne okoliczności prawne. Domniemanie „dobrej wiary” wynikające z art. 7 k.c. ma zastosowanie do wymienionych wyżej instytucji prawnych, związanych przede wszystkim z nabyciem prawa. W niektórych sytuacjach dobra lub zła wiara w ogóle przesądza o nabyciu (zob. art. 169, 174, 231, 1028

k.c., art. 6 u.k.w.h.). W innej sytuacji je ułatwia (art. 172 k.c.), gdy zachodzi kolizja między interesem „rzeczywiście uprawnionego” (właściciela) i osoby powołującej się na nabycie prawa.

Argumentum a contrario, brak dobrej wiary przesądza o istnieniu złej wiary. Ustawową definicję „złej wiary” zawiera art. 6 ust.2 u.k.w.h., zgodnie z którym „w złej wierze jest ten, kto wie, że treść księgi wieczystej jest niezgodna z rzeczywistym stanem prawnym, albo ten, kto z łatwością mógł się o tym dowiedzieć”. Wymieniona definicja w świetle powyższych uwag w zakresie odwołania się przez ustawodawcę do pojęcia „dobrej wiary” w kontekście różnych odmiennych instytucji prawnych, nie stanowi jedyne go wyczerpującego znaczenia terminu „złej wiary”.

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

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

O istnieniu „złej wiary” przesądza brak „należytej staranności”, który przejawia się tym, że nabywca zna rzeczywisty stan prawny albo nawet wprowadzie go nie zna, ale mógł się o nim przy dołożeniu należytych starań dowiedzieć” (zob. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, Prawo cywilne..., s. 358). Rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych wyłącza jedynie przesłanka „rażącego niedbalstwa”. W pozostałych przypadkach o istnieniu „złej wiary” przesądza „brak należytej staranności”, stanowiący „łżejszy” przypadek niedbalstwa, nieprzybierającego formy „rażącej”. W perspektywie instytucji rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych rozważenia wymaga kwestia istnienia po stronie nabywców prawa użytkowania wieczystego należytej staranności w momencie nabywania prawa od zbywców.

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

Do negatywnych przesłanek rękojmi należą: rozporządzenie prawne nieodpłatne albo rozporządzenie dokonane na rzecz nabywcy działającego w złej wierze (art. 6 u.k.w.h.). Każda z wymienionych przesłanek wyłącza działanie rękojmi. W badanym przypadku pierwsza z tych przesłanek nie zachodzi. Zła wiara zbywcy nieruchomości nie ma znaczenia (*vide* A. Szpunar, *Nowa ustawa o księgach wieczystych i hipotece*, PiP 1983, z. 5, s. 7 i n.).

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

Wyższa staranność od przeciętnej jest wymagana od profesjonalnego nabywcy (*vide* E. Bałan-Gonciarz, *Komentarz do art. 6 [w:] Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Komentarz po nowelizacji prawa hipotecznego. Wzory wniosków o wpis. Wzory wpisów do księgi wieczystej*, H. Ciepla, SIP Lex 2011, pkt. 5). Tytułem przykładu należy wskazać, iż jak stwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 5 maja 1993 r. w sprawie o sygn. akt III CZP 52/93 (OSNCP 1993, nr 12, poz. 218): „(...) nabywca hipoteki (bank) pozostaje w złej wierze także wtedy, gdy poprzestaje na oświadczeniu ustanawiającego hipotekę, że obciążona nieruchomość stanowi jego majątek odrębny, jeżeli przy zachowaniu zawodowej staranności mógłby z łatwością ustalić, iż nieruchomość ta jest w rzeczywistości przedmiotem wspólności majątkowej małżeńskiej”. W innym wyroku z dnia 15 lipca 2010r., w sprawie IV CSK 90/10 (OSP 2011, nr 3, poz. 28) Sąd Najwyższy wskazał, że „ograniczenie się nabywcy nieruchomości tylko do zbadania treści księgi wieczystej, jeżeli wie z różnych źródeł, w tym ze środków masowej informacji, że treść księgi wieczystej może być niezgodna z rzeczywistym stanem prawnym, ma znaczenie dla oceny postępowania nabywcy w świetle

art. 6 ust. 2 u.k.w.h.”

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

Za punkt wyjścia ustaleń odnoszących się do dobrej albo złej wiary Trybunał Sprawiedliwości UE przyjmuje obowiązek uczciwości i staranności w stosunkach handlowych, w tym również względem organów publicznych. Wskazuje się, że obowiązek ten jest ściśle związany z każdą działalnością gospodarczą, w związku z czym przedsiębiorcy nie mogą ważne powoływać się na swoją niewiedzę o istnieniu takiego obowiązku (vide opinia rzecznika generalnego Macieja Szpunara przedstawiona w dniu 11 września 2014 r. do sprawy C 131-13, publ.: <http://eur-lex.europa.eu>). Zasada wypracowana w orzecznictwie Trybunału sprowadza się do przyjęcia, że podmioty gospodarcze nie mogą powoływać się na normy prawa unijnego w celach nieuczciwych lub stanowiących nadużycie. W szczególnym przypadku oszustwa „karuzelowego” zasada ta została rozszerzona do wszystkich podatników, którzy – nawet jeśli sami nie byli bezpośrednimi sprawcami oszustwa – wiedzieli lub powinni byli wiedzieć, że uczestniczą w oszustwie podatkowym. Wedle stanowiska Trybunału, tego rodzaju podatnicy powinni bowiem być uznani za osoby biorące udział w owym oszustwie bez względu na to, czy czerpią oni, czy też nie, korzyści z odsprzedaży dóbr. W związku z tym sądy krajowe powinny odmówić skorzystania tym podmiotom z przysługujących im uprawnień. Tego rodzaju interpretacja może bowiem utrudnić przeprowadzanie transakcji stanowiących oszustwo, będąc przeszkodą w ich realizowaniu. Argumentum a contrario, w celu skorzystania z uprawnienia można w konsekwencji wymagać, aby dostawca upewnił się, że operacja, którą wykonuje, nie doprowadzi go do uczestnictwa w oszustwie podatkowym (vide wyroki: TS UE z dnia 18 grudnia 2014 r., C-

131/13; z dnia 21 lutego 2008 r., C-271/06; z dnia 6 lipca 2006 r. w połączonych sprawach C-439/04 i C-440/04; z dnia 21 czerwca 2012r. w połączonych sprawach C-80/11 i C-142/11; z dnia 12 stycznia 2006 r. w sprawach połączonych C-354/03, C-355/03 i C-484/03; z dnia 6 lipca 2006 r. w sprawie C-439/04, publ.: <http://eur-lex.europa.eu>).

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

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

Z kolei na gruncie unijnego prawa własności przemysłowej, Trybunał Sprawiedliwości UE podkreślił przede wszystkim, że istnienie złej wiary należy oceniać całościowo, uwzględniając wszystkie istotne czynniki występujące w danej sprawie. Zgłoszenie w złej wierze ma miejsce wówczas, gdy następuje pomimo wiedzy lub w wyniku niewiedzy, będącej następstwem niedołożenia należytej staranności, o istnieniu cudzego prawa, które może być przez to naruszone lub jest dokonane w innym celu niż nabycie prawa w celu odróżniania własnych towarów. Zwraca się uwagę, iż zła wiara powinna być ujęta obiektywnie, a więc z odwołaniem się do okoliczności, w jakich działał zgłaszający (*vide* wyrok TS UE z dnia 11 czerwca 2009 r., C-529/07 publ.: <http://eur-lex.europa.eu>).

W perspektywie powyższych rozważań należy stwierdzić, że wykładania art. 6 u.k.w.h. w kontekście zaistnienia złej wiary – jako przesłanki negatywnej rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych w prawie polskim – jest spójna z przedstawionym powyżej sposobem rozumowania Trybunału Sprawiedliwości UE odnośnie do zaistnienia w danym przypadku dobrej albo złej wiary danego podmiotu gospodarczego. Warto zwrócić uwagę na wyrok NSA z 5 lutego 2014 r., sygn. akt I FSK 1747/12, w którym Sąd wskazał, iż

wywiezione w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości kryteria ochrony podatnika przed oszustwem, czy też nadużyciem podatkowym odpowiadają w pewnej mierze cywilistycznej konstrukcji dobrej wiary. Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE wynika, że ochrona prawna przysługuje podatnikowi, który na podstawie obiektywnych przesłanek nie wiedział lub nie mógł wiedzieć, że transakcja wiązała się z przestępstwem w dziedzinie podatku od wartości dodanej, czy też „podatnik nie miał przesłanek podejrzewać, że dopuszczono się nieprawidłowości lub przestępstwa”. Wskazana ochrona przysługuje zatem podatnikom wykazującym się należyłą starannością i dbałością o własne interesy w obrocie gospodarczym (*vide* ponadto wyrok NSA z 20 listopada 2013 r., sygn. akt I FSK 1706/12).

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

5.10. W rozpoznawanej sprawie Komisja ustaliła, że przed nabyciem prawa do nieruchomości przy ul. Marszałkowskiej 43 K S mogła z łatwością dowiedzieć się, że:

- A R nabył roszczenia do przedmiotowej nieruchomości oraz własność budynku zlokalizowanego na tej nieruchomości za rażąco zaniżoną cenę w porównaniu do wartości rynkowej tej nieruchomości,

- decyzja reprivatyzacyjna wydana na rzecz U B oraz J P obciążona jest wadą zakwalifikowaną przez ustawodawcę do katalogu przesłanek wznowienia postępowania.

Z przedstawionych we wcześniejszych rozważaniach okoliczności wynika w sposób jednoznaczny, że K S wiedziała lub z łatwością mogła się dowiedzieć, iż **cena nabytych praw do nieruchomości zarówno przez A R (umowa z dnia 7 sierpnia 2014 r. (Rep.)** **jaki i przez nią samą (umowa z dnia 8 stycznia 2015 r., Rep.)** **była rażąco zaniżona w stosunku do obiektywnej wartości nieruchomości.** Okoliczność ta powinna była wzbudzić wątpliwości K S co do uczciwości lub prawidłowości transakcji nabycia przedmiotowej nieruchomości. Niezależnie od powyższego należy raz jeszcze zwrócić uwagę na istnienie powiązań osobowych i biznesowych między uczestnikami procesu reprivatyzacji przedmiotowej

nieruchomości. Jak już wskazano, spadkobierczyni dawnej właścicielki reprezentowała w postępowaniu reprivatyzacyjnym adwokat I G , która w okresie na jaki przypada wydanie kwestionowanej decyzji pozostawała w nieformalnym związku z A R . To właśnie A R nabył roszczenia do nieruchomości od beneficjentek decyzji. Równocześnie decyzję reprivatyzacyjną w przedmiotowej sprawie wydał J R , brat A R . Z kolei A R przy zawieraniu obu umów, tj. nabycia roszczeń do przedmiotowej nieruchomości od beneficjentek decyzji oraz ich zbycia na rzecz K S reprezentował R N z którym K S pozostawała w nieformalnym związku, co ustalono w oparciu o zeznania świadków złożone przed Komisją.

Należy ponownie podkreślić, że J R w związku z istnieniem powyższych powiązań podlegał wyłączeniu od orzekania na podstawie art. 24 § 3 k.p.a. w związku z istnieniem uzasadnionych wątpliwości, co do jego bezstronności. Wskazane powiązania potwierdzają także, że K S wiedziała lub co najmniej z łatwością mogła się dowiedzieć, że J R podlegał wyłączeniu od wydania zakwestionowanej decyzji. O złej wierze K S w chwili nabycia nieruchomości budynkowej przy ul. Marszałkowskiej 43 świadczy również to, że – w związku z wykazanymi wyżej powiązaniem osobowo-biznesowymi – wiedziała lub z łatwością mogła się dowiedzieć, że rzeczywistym dysponentem tej nieruchomości był R N (który, pozostawał z K S w nieformalnym związku). Wniosek taki nasuwa się w sposób jednoznaczny z analizy zeznań samego A R , jak również z zeznań I G , A R , przesłuchiwany przed Komisją przyznał, że był tzw. „słupem”, podczas gdy rzeczywistym dysponentem nieruchomości był R N . Co więcej, F N zwrócił A R kwotę, jaką ten zapłacił beneficjentkom decyzji za prawa do nieruchomości. Zauważyć także należy, że cena, za jaką A R zbył prawa do nieruchomości na rzecz K S była dokładnie taka sama za jaką je nabył (za własność budynku oraz za roszczenia do gruntu). I G zeznała z kolei, że A R przeniósł prawa z umowy przedwstępnej (zawartej z beneficjentkami decyzji) właśnie na rzecz R N .

Przedstawione powyżej okoliczności miały istotne znaczenie dla wykonania przedmiotowej decyzji. Jak już wskazano we wcześniejszych rozważaniach, pomimo istnienia przesłanek dla wykonania decyzji o ustanowieniu użytkowania wieczystego już w 2011 r. i to na rzecz beneficjentek decyzji – **umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste**

została zawarta dopiero w 2016 r. z K. S. (umowa z 14 kwietnia 2016 r., Rep. S. Fakt ten pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że K. S. jako uczestnik procesu reprivatyzacji nieruchomości przy ul. Marszałkowskiej 43 w Warszawie była faktycznym beneficjentem tego procesu.

6. Podstawy uchylenia decyzji reprivatyzacyjnej w całości.

6.1. W ocenie Komisji stwierdzone nieprawidłowości uzasadniają uchylenie kontrolowanej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy r. w całości.

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

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

W myśl zaś art. 30 ust. 1 powołanej ustawy Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4, jeżeli:

- 1) dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe;
- 2) decyzja reprivatyzacyjna została wydana w wyniku przestępstwa;
- 3) wyszły na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji reprivatyzacyjnej, nieznanie organowi, który ją wydał;
- 4) decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym

naruszeniem prawa;

5) stroną postępowania o wydanie decyzji reprivatyzacyjnej była osoba, która nie była osobą uprawnioną w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu, lub przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej było rażąco sprzeczne z interesem społecznym, w szczególności jeżeli nastąpiło w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej;

6) wydanie decyzji reprivatyzacyjnej doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym lub skutków sprzecznych z celem, dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste, w szczególności do zastosowania uporczywie lub w sposób istotnie utrudniający korzystanie z lokalu w nieruchomości warszawskiej groźby bezprawnej, przemocy wobec osoby lub przemocy innego rodzaju w stosunku do osoby zajmującej ten lokal;

7) decyzja reprivatyzacyjna została wydana pomimo przyznania, na podstawie przepisów odrębnych, świadczenia w związku z przejściem własności nieruchomości;

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

6.3. Komisja stwierdziła, że w rozpoznawanej sprawie doszło do rażącego naruszenia zasad obiektywizmu, bezstronności, równego traktowania i prawdy materialnej. Oprócz tego stwierdzono, że w następstwie sprzedaży praw i roszczeń wynikających z dekretu, użytkownikiem wieczystym gruntu o powierzchni m^2 położonego w Warszawie przy ul. Marszałkowskiej 43 oraz właścicielem budynku zlokalizowanego na tym gruncie została K S. która nabyła ogół praw i roszczeń do gruntu jedynie za ułamek – ok. 25 % realnej wartości nieruchomości. Dodatkowo – w ocenie Komisji – wydanie decyzji reprivatyzacyjnej doprowadziło do zaistnienia skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym.

6.4. W rezultacie w analizowanej sprawie Komisja stwierdziła zaistnienie przesłanek, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 4, pkt 5 i pkt 6 ww. ustawy. Z powyższych względów Komisja uznała, że decyzja reprivatyzacyjna podlega uchyleniu.

7. Rozpoznanie wniosku dekretowego przez Komisję.

7.1. Rozpoznając wniosek o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego złożony w niniejszej sprawie, Komisja przeprowadziła w pierwszej kolejności postępowanie wyjaśniające odnośnie do zaistnienia przesłanki posiadania przedmiotowego gruntu przez

podmiot uprawniony w chwili złożenia wniosku. Z zebranego w sprawie materiału dowodowego, zwłaszcza z „Domowej książki meldunkowej, tom III, dla domu nr 43 przy ul. Marszałkowskiej w m. st. Warszawie”, wynika, że w chwili złożenia wniosku o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym tj. w dniu 17 września 1948 r. J

G była w posiadaniu nieruchomości przy ul. Marszałkowskiej 43.

7.2. Mając na uwadze skutki, jakie zostały wywołane przez decyzję reprivatyzacyjną oraz stwierdzoną przez Komisję jej wadliwość, Komisja stojąc na straży interesu publicznego (art. 3 ust. 3 ustawy) stwierdziła, że ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na nieruchomości przy ul. Marszałkowskiej 43 nie jest dopuszczalne. Biorąc pod uwagę treść art. 30 oraz art. 29 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja uznała, że dla odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na przedmiotowej nieruchomości wystarczające jest ustalenie przez Komisję, że proces reprivatyzacji naruszał nie tylko prawo powszechnie obowiązujące, **ale także doprowadził do skutków nie dających się pogodzić z interesem ogółu, który urzeczywistniany jest w demokratycznym państwie prawnym poprzez zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji)**. W niniejszym przypadku jedyną drogą dochodzenia roszczeń względem nieruchomości warszawskich jest droga odszkodowawcza, o ile roszczenia nie wygasły wskutek zaistnienia innych zdarzeń prawnych oraz zostały uzyskane zgodnie z przepisami prawa. W analizowanej sprawie sytuacja taka nie miała miejsca, co ustaliła Komisja w toku postępowania rozpoznawczego.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4 ustawy jeżeli: wydanie decyzji reprivatyzacyjnej doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym lub skutków sprzecznych z celem, dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste, w szczególności do zastosowania uporczywie lub w sposób istotnie utrudniający korzystanie z lokalu w nieruchomości warszawskiej groźby bezprawnej, przemocy wobec osoby lub przemocy innego rodzaju w stosunku do osoby zajmującej ten lokal. Wobec powyższego brzmienia art. 30 ust. 1 pkt 6 w związku z art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy stwierdzić należy, że przesłanką uchylania decyzji reprivatyzacyjnej w całości i w tym zakresie orzeczenia co do istoty sprawy jest zaistnienie - wobec wydania decyzji reprivatyzacyjnej - skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym. Wobec ustalenia przez Komisję, że w niniejszej sprawie wydanie decyzji z dnia r. doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym - uzasadnione jest orzeczenie o odmowie ustanowienia użytkowania wieczystego na nieruchomości przy ul. Marszałkowskiej 43 w Warszawie.

7.3. Niezależnie od powyższego w niniejszej sprawie za odmową uwzględnienia

wniosku dekretowego przemawia treść art. 214a u.g.n., zgodnie z którym można odmówić ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela gruntu w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 7 ust. 2 tego dekretu, także ze względu na:

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

Należy zauważyć, że ocenę konstytucyjności powołanego art. 214a pkt 1 u.g.n. zawartą w wyroku z dnia 19 lipca 2016r. sygn. akt Kp 3/15 Trybunał Konstytucyjny rozpoczął od stwierdzenia, że art. 6 u.g.n., choć rzeczywiście zawiera szeroki i niezamknięty katalog celów publicznych uzasadniających odjęcie własności, nie był dotąd kwestionowany jako przepis stanowiący podstawę wywłaszczenia i korzysta z domniemania zgodności z Konstytucją. Z przepisu tego, odczytywanego w związku z art. 112 u.g.n., wynika norma określająca, w jakich wypadkach realizacja interesu publicznego może się dokonać kosztem interesu indywidualnego (prawa własności przysługującego osobie prywatnej). Można by powiedzieć, że wyliczenie zawarte w art. 6 u.g.n. stanowi egzemplifikację wartości, które w sposób bardziej ogólny ujęte są w art. 31 ust. 3 Konstytucji jako uzasadniające ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności, a także - o które chodzi w art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Trybunał stwierdzając w powołanym wyroku z dnia 19 lipca 2016r. sygn. akt Kp 3/15 konstytucyjność przewidzianej w art. 214a pkt 1 u.g.n. odmowy zwrotu nieruchomości przeznaczonych na cel publiczny wskazany w art. 6 u.g.n., przypomniał, że wykonywanie zadań publicznych przez administrację państwową i samorządową jest obligatoryjne. **Skoro cele publiczne wskazane w art. 6 u.g.n. uzasadniają pozbawienie prawa własności**

nieruchomości (art. 21 ust. 2 Konstytucji), to – tym bardziej – mogą stanowić podstawę nieuwzględnienia roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego. Skrajnie nieracjonalne byłoby przyznawanie prawa rzeczowego po to, by następnie wszczynać właściwą procedurę wywłaszczeniową. Trybunał uznał więc, że realizacja celu publicznego – w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji – może uzasadniać odmowę ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu na rzecz byłego właściciela.

Zgodnie z art. 6 pkt 5 u.g.n. celem publicznym jest opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Ponieważ powołany przepis dotyczy nieruchomości stanowiących zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, dla określenia definicji „ochrony zabytków” należy sięgnąć do tych przepisów.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. nr 162, poz. 1568 ze zm. – dalej jako ustawa o ochronie zabytków), ustawa ta określa przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków oraz opieki nad nimi, zasady tworzenia krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach, a także organizację organów ochrony zabytków. Definicję legalną zabytku zawiera art. 3 pkt 1 ww. ustawy. Mówi ona, że zabytek to nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową.

Chociaż powyższa definicja zawiera pojęcia nieostre, należy uznać, że taki stopień niedookreślenia ma służyć możliwie jak najlepiej pojętej trosce o zachowanie dziedzictwa narodowego i objęciu ochroną wszystkich dóbr, obiektów, przedmiotów na tę ochronę zasługujących. Zakładając, że w swych działaniach wyspecjalizowane organy ochrony zabytków kierują się tym właśnie celem nadrzędnym, taki zabieg legislacyjny należy ocenić pozytywnie (Artur Ginter, Anna Michalak, Komentarz do art. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, SIP Lex 2016).

Z treści art. 4 ustawy o ochronie zabytków wynika, że ochrona zabytków polega, w szczególności na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu: zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie; zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków; udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków; przeciwdziałanie kradzieży, zaginięciu

lub nielegalnemu wywozowi zabytków za granicę; kontrolę stanu zachowania i przeznaczenia zabytków; uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska.

Wskazany przepis stanowi podstawę prawną do ograniczenia uprawnień właściciela zabytku, o których mowa w art. 140 k.c., zgodnie z którym właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swojego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. W konsekwencji można uznać, że rola dysponenta zabytku sprowadza się do starannego postępowania w stosunku do zabytku, jak najdłuższego utrzymania zabytku w jak najlepszym stanie oraz jak najlepszego jego wykorzystania dla dobra ogółu ze względu na jego walory historyczne czy naukowe. Zatem zabytek przestaje być wyłącznie prywatnym dobrem jego właściciela, którego interesy zostają - ze względu na walory zabytku - wyraźnie ograniczone (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2009 r., I SA/Wa 48/09, LEX nr 550267).

Przepis art. 5 ww. ustawy stanowi z kolei, że opieka nad zabytkiem sprawowana przez jego właściciela lub posiadacza polega, w szczególności, na zapewnieniu warunków: naukowego badania i dokumentowania zabytku; prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku; zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie; korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości; popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury. Zgodnie natomiast z art. 3 pkt 12 ustawy o ochronie zabytków „historyczny układ urbanistyczny” to przestrzenne założenie miejskie lub wiejskie, zawierające zespoły budowlane, pojedyncze budynki i formy zaprojektowanej zieleni, rozmieszczone w układzie historycznych podziałów własnościowych i funkcjonalnych, w tym ulic lub sieci dróg.

W sprawie niniejszej ustalono, że reprivatyzowana nieruchomość znajduje się na obszarze zabytkowego układu urbanistycznego: układ urbanistyczny oraz zespół budowlany Marszałkowskiej Dzielnicy Mieszkaniowej - wpisanego do rejestru zabytków nieruchomości województwa mazowieckiego decyzją Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia . . . , nr rej. . .

W rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków układ urbanistyczny stanowi zabytek nieruchomy, a wpisanie go do rejestru zabytków umożliwia art. 9 ust. 3 tej ustawy, który stanowi również, że wpis do rejestru historycznego układu urbanistycznego,

ruralistycznego lub historycznego zespołu budowlanego nie wyłącza możliwości wydania decyzji o wpisie do rejestru wchodzących w skład tych układów lub zespołu zabytków nieruchomości. Przy czym wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego jest wpisem obszarowym, a nie indywidualnym, co nie oznacza, że obiekty znajdujące się na takim obszarze nie podlegają ochronie zabytków. Wprost przeciwnie, wpis obszarowy oznacza, że ochronie prawnej podlegają wszystkie znajdujące się na tym obszarze obiekty (zob. wyrok NSA z dnia 29 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2152/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

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

7.4. Budynek położony przy ul. Marszałkowskiej 43 został wpisany do rejestru zabytków pod numerem) na podstawie decyzji Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia r., nr .

Budynek ten, wraz z terenem posesji, zachowane w swej historycznej formie bez poważniejszych zniszczeń wojennych, są dokumentem dziejów i przekształceń Warszawy w rejonie ul. Marszałkowskiej, jakie następowały w końcu XIX wieku, gdy miasto nabierało wielkomięjskiego charakteru. Większość historycznej zabudowy w tym rejonie została zniszczona w latach 1950 – 1955 przy realizacji Marszałkowskiej Dzielnicy Mieszkaniowej, natomiast przedmiotowa kamienica, prawdopodobnie wybudowana według projektu Feliksa Zygadlewicza, jest jednym z niewielu zachowanych historycznie obiektów stanowiących zabudowę zachodniej pierzei ul. Marszałkowskiej. O walorach artystycznych budynku świadczy zachowany bez zniszczeń wojennych wystrój architektoniczny oraz detale we wnętrzach (stolarka drzwiowa, piece kaflowe, sztukaterie w pomieszczeniach mieszkalnych, dekoracje klatek schodowych, parkiety i posadzki ceramiczne. Ponadto kamienica posiada walory naukowe związane z twórczością architektoniczną Feliksa Walerego Zygadlewicza (1819-1897), dając wyraz stosowanym przez niego formom architektonicznym nawiązującym do architektury renesansu i baroku (vide decyzja Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Warszawie z dnia r., nr).

W ocenie Komisji ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na przedmiotowej nieruchomości nie da się pogodzić z realizacją celu publicznego, jakim jest opieka nad zabytkami.

Przedmiotowa nieruchomość posiada wartość zabytkową, artystyczną i historyczną, których utrzymanie jest konieczne ze względu na interes społeczny, a także dla zachowania dziedzictwa architektonicznego, historycznego i kulturowego dla przyszłych pokoleń. Stanowi świadectwo minionej epoki, którego zachowanie i ochrona prawna jest konieczna wobec posiadanych walorów historycznych, artystycznych i naukowych. Pełną ochronę tychże wartości, a także gwarancję zabezpieczenia i utrzymania zabytku w jak najlepszym stanie, mogą zagwarantować jedynie organy administracji publicznej.

Wymóg „strzeżenia dziedzictwa narodowego” o którym mowa w art. 5 Konstytucji to wymóg ochrony wszystkich czynników natury materialnej i duchowej zaistniałych w historii państwa i społeczeństwa polskiego, świadczących o jego tożsamości, równej pozycji wśród innych narodów, a także stanowiących zaczątek dalszego rozwoju. „Dziedzictwo narodowe” to nie tylko zaszczyty, z których społeczeństwo polskie może czynić powód do dumy, lecz również i te, które słusznie są potępiane – o ile mogą służyć jako elementy społecznej edukacji. Strzegąc dziedzictwa narodowego, spłacamy poprzednim pokoleniom ów „dług wdzięczności”, o którym stanowi wstęp do konstytucji, za ich walkę o niepodległość i za stworzoną przez nich kulturę (zob. P. Sarnecki, [w:] Konstytucja RP. Komentarz do art. 6, tom I, Warszawa 2016, pkt 6). Twórcy konstytucji czują się bowiem zobowiązani do przekazania przyszłym pokoleniom „wszystkiego co cenne z ponadtysiącletniego dorobku” (zob. L. Garlicki, M. Derlatka, uwagi do wstępu, [w:] Konstytucja..., t. I, Warszawa 2016). Wydaje się, że właśnie ów dorobek stanowi przede wszystkim przedmiot „dziedzictwa narodowego” (zob. K. Zeidler, Pojęcie dziedzictwa narodowego w Konstytucji RP i jego prawna ochrona, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. XII, s. 343 i n.). Artykuł 6 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczypospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będących źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. Przytoczony priorytet zakłada realizację ochrony i opieki nad zabytkami pod przewodnictwem Państwa z jednoczesnym potraktowaniem dziedzictwa jako jednego z elementów współkształtujących przyszłość kraju.

Odnosząc powyższe uwagi do realiów przedmiotowej sprawy Komisja stwierdziła, że **w sprawie zachodzi konieczność uwzględnienia interesu publicznego** i w konsekwencji za zasadną uznała odmowę ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na przedmiotowej nieruchomości. **Uzasadnienie takiego rozstrzygnięcia Komisja znalazła w normie z art.**

214a pkt 1 w związku z art. 6 pkt 5 u.g.n., która *expressis verbis* stanowi o możliwości odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego ze względu na cel publiczny – którym jest opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Jeśli chodzi o decyzję Stołecznego Konserwatora Zabytków w Warszawie z dnia .. r., nr .., na mocy której konserwator zezwolił na ustanowienie prawa użytkowania wieczystego przedmiotowego gruntu na rzecz następców prawnych byłych właścicieli, należy stwierdzić, że treść art. 214a u.g.n. wyraźnie przewiduje odmowę ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela gruntu ze względu na realizację celu publicznego, jakim jest opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki. Z taką ustawową przesłanką mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie. Jak wskazano powyżej, nieruchomość położona przy ul. Marszałkowskiej 43 została wpisana do rejestru zabytków, co zdaniem Komisji pozwala odmówić na podstawie art. 214a pkt 1 u.g.n. w związku z art. 6 pkt 5 u.g.n., ze względów przedstawionych powyżej, ustanowienia prawa użytkowania wieczystego przedmiotowego gruntu.

8. Wnioski stron postępowania.

8.1. W toku niniejszego postępowania złożono wnioski o dopuszczenie i przeprowadzenie dodatkowych dowodów. Zgodnie z art. 78 § 1 k.p.a., żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy. Zgodnie z § 2 tego artykułu, organ administracji publicznej może nie uwzględnić żądania, które nie zostało zgłoszone w toku przeprowadzania dowodów lub w czasie rozprawy, jeżeli żądanie to dotyczy okoliczności już stwierdzonych innymi dowodami, chyba że mają one znaczenie dla sprawy. Jak zauważa się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, organy administracji mają obowiązek podejmować czynności niezbędne do wyjaśniania sprawy, nie zaś wszystkie czynności, których przeprowadzenie postuluje strona postępowania. To, czy dany dowód zostanie przeprowadzony, zależy od przydatności tego dowodu dla wyjaśnienia okoliczności sprawy, co do których organ ma wątpliwości (*vide* wyrok NSA z dnia 29 marca 2017 r. II OSK 1936/15, publ. orzeczenia.nsa.gov.pl)."

8.2. Odnosząc się do treści pisma adwokat I .. G .. dnia 20 września 2017 r. w którym wnosi o to, aby Komisja zwróciła się do Prokuratury Okręgowej w Warszawie o informację, czy był już badany przez grafologa testament H .. R .. z dnia ..

r., a w przypadku odpowiedzi twierdzącej, aby Komisja zwróciła się o nadesłanie opinii grafologa, natomiast w przypadku zaprzeczenia, aby Komisja zwrócił się o wyjaśnienie dlaczego opinia taka nie została dotychczas sporządzona (skoro testament ten znajduje się w Sądzie Rejonowym) – wyjaśnić należy, co następuje.

Komisja ustaliła, że śledztwo co do autentyczności drugiego testamentu H R (z dnia r.), prowadzi obecnie Prokuratura Regionalna we Wrocławiu pod sygnaturą . Wynik tych ustaleń będzie miał niewątpliwie znaczenie dla ustalenia zakresu uprawnień beneficjentek decyzji do skutecznego wystąpienia z wnioskiem dekretowym w myśl art. 7 ust. 1 dekretu. Niemniej, jak już wskazano we wcześniejszej części uzasadnienia decyzji, w chwili orzekania przez Komisję w obrocie prawnym funkcjonuje prawomocne postanowienie Sądu Rejonowego z dnia , sygn. stwierdzające, że spadek po H R zmarłej dnia 7 maja 1971 r. nabyły: U J P zd. R i Jc M, B zd. R po części spadku oraz M J R zd. Ś i J P po części spadku każda z nich. Postanowienie to zapadło po ujawnieniu przez beneficjentki decyzji reprivatyzacyjnej drugiego (odnalezionego) testamentu H R z 1970 r. W związku z powyższym Komisja nie stwierdziła w chwili obecnej potrzeby do wystąpienia z wnioskiem o informację, jak chce tego adwokat I G czy był już badany przez grafologa testament H R z 1970 r. W ocenie Komisji wniosek pełnomocnika beneficjentek decyzji ma na celu wyłącznie uzyskanie informacji z toczącego się śledztwa, co sprzeciwiałoby się obowiązującym przepisom prawa.

8.3. Odnośnie do wniosku pełnomocnika U P i J B adwokat I G o ponowne jej przesłuchanie w charakterze świadka – należy wskazać, iż w piśmie z dnia 21 września 2017 r. adw. I G odmówiła podpisania protokołu zeznań świadka. Jak wynika z akt sprawy, protokół został sporządzony niezwłocznie po czynności procesowej. Pracownik urzędu obsługującego Komisję kontaktował się wielokrotnie ze świadkiem celem podpisania protokołu zeznań. W dniu 14 września 2017 r. świadek odmówił podpisania protokołu zeznań z uwagi na błędy językowe. W dniu 19 września 2017 r. został przedstawiony protokół zeznań poprawiony pod względem językowym. Świadek odmówił podpisania protokołu. Adw. I G wyjaśniła, że nie ma czasu na podpisanie protokołu, gdyż umówiona jest na spotkanie w Okręgowej Radzie Adwokackiej. Dokonała fotokopii protokołu i umówiła się na następny dzień celem

podpisania protokołu. Ostatecznie w rozmowie telefonicznej z pracownikiem urzędu wyjaśniła, że odmawia podpisania protokołu.

Odnosząc się do formy protokołu zeznań należy wskazać, że protokół ten stanowi załącznik do protokołu posiedzenia niejawnego z dnia 6 września 2017 r. Jak wynika z treści protokołu, protokolantem był Naczelnik Wydziału Procesowego – R. B1 Protokół był na bieżąco sporządzony przez protokolanta. W celu jednak zapewnienia prawidłowego odwzorowania wypowiedzi czynność była nagrywana. Zapis dźwiękowy posłużył do uzupełnienia protokołu zeznań. Zgodnie bowiem z zasadą pisemności wyrażoną w art. 14 § 1 k.p.a. w postępowaniu administracyjnym protokół może być jedynie w formie pisemnej. Zgodnie z art. 71 k.p.a. było możliwe dokonanie skreśleń i poprawek do protokołu, z czego świadek nie skorzystał. Protokół odzwierciedla natomiast wypowiedź świadka, która miała spობodny charakter. Należy zauważyć, że pisemny zapis zeznań, które z natury swojej mają charakter ustnej wypowiedzi, będzie zawsze się różnić w odbiorze i nie zawsze będzie poprawny pod względem stylistycznym, czy składniowym z uwagi na charakter języka potocznego. Nie odbiera to jednak mocy dowodowej protokołu zeznań, który podlega ocenie zgodnie z zasadami wyrażonymi w art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a.

Należy wskazać, że obowiązkiem świadka było podpisanie protokołu zeznań. Świadek, który wykonuje zawód adwokata powinien znać ten obowiązek. Oczekiwanie świadka ponownego przesłuchania należy potraktować jako próbę zmiany zeznań z uwagi na możliwość zawiadomienia do Okręgowej Rady Adwokackiej i ryzyko wszczęcia wobec świadka postępowania dyscyplinarnego oraz możliwość udostępnienia zebranego materiału dowodowego organom prowadzącym postępowanie karne. Odmowę podpisania protokołu należy zakwalifikować zatem jako uchylanie się świadka od odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

9. Spór kompetencyjny

9.1. Odnosząc się do wniosku pełnomocnika Prezydenta m.st. Warszawy o podejmowanie jedynie czynności niecierpiących zwłoki Komisja wskazuje, że regulacja ustawy z dnia 9 marca 2017 r. jest w tym zakresie jednoznaczna. Według art. 26 ust. 1 powołanej ustawy w razie powzięcia przez Komisję informacji o toczącym się przed organem administracji, sądem administracyjnym, sądem powszechnym lub Sądem Najwyższym postępowaniu dotyczącym decyzji reprivatyzacyjnej albo postępowaniu o zapłatę odszkodowania lub wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości, toczącym się na skutek

wydania decyzji reprivatyzacyjnej, Komisja zawiadamia organ lub sąd o wszczęciu postępowania rozpoznawczego. Postępowanie toczące się przed organem lub sądem podlega zawieszeniu. Wskazany przepis jednoznacznie określa stosunek postępowania rozpoznawczego do postępowania nadzwyczajnego prowadzonego przez Prezydenta m.st. Warszawy. Ustawodawca zatem jednoznacznie rozgraniczył kompetencje organów wskazując, że w przypadkach wszczęcia postępowania rozpoznawczego właściwym do rozpoznania sprawy jest organ administracji publicznej w postaci Komisji. Wszystkie inne postępowania od tej chwili podlegają zawieszeniu, co skutkuje brakiem niebezpieczeństwa powstania sporu kompetencyjnego. Postępowanie rozpoznawcze przed Komisją ma prymat wobec trybów nadzwyczajnych. Nie istnieją zatem żadne podstawy, aby Komisja powstrzymywała się od podejmowania czynności w ramach prowadzonego przez siebie postępowania rozpoznawczego. Regulacja ta wyraźnie koreluje z zasadą niekonkurencyjności postępowań weryfikacyjnych, oznaczając to, że tryby nadzwyczajne mające na celu usunięcie tylko określonego rodzaju wadliwości nie mogą być stosowane zamiennie (por. przykładowo wyroki NSA z dnia 23 listopada 2007 r., I OSK 1529/06; z dnia 5 stycznia 2010 r., II OSK 18/09, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

9.2. W zakresie samego wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem m.st. Warszawy, a Komisją należy zauważyć, że spór kompetencyjny ze spór kompetencyjny ma charakter pozorny, w efekcie niemożliwe było zastosowanie w sprawie art. 23 k.p.a. Przedmiot postępowania rozpoznawczego nie jest bowiem tożsamy z przedmiotem postępowania uruchomionego w trybach nadzwyczajnych (art. 145-163 k.p.a.). Podstawy weryfikacji decyzji reprivatyzacyjnej przez Komisję są szersze od przesłanek pozytywnych trybów nadzwyczajnych uregulowanych w k.p.a. Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w wyniku postępowania rozpoznawczego Komisja wydaje decyzję, w której:

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

których nie można jej uchylić, albo

- 5) umarza postępowanie rozpoznawcze.

W myśl art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4, jeżeli:

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

W uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 9 marca 2017 r. wskazano natomiast, że: „projektodawca, w art. 25 projektu, wprowadza katalog przesłanek wydawania przez Komisję decyzji administracyjnych reformatoryjnych bądź kasatoryjnych, z których część stanowi odpowiednik obecnych podstaw wznowienia postępowania administracyjnego, część stanowi przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, część zaś ma charakter novum normatywnego, uwzględniającego szczególne okoliczności związane z wydawaniem dotychczasowych decyzji reprivatyzacyjnych. W zakresie, w jakim decyzje reformatoryjne

bądź kasatoryjne znajdą podstawy w inkorporowanych do projektu ustawy przesłankach wznowienia postępowania administracyjnego (art. 25 ust. 1 pkt 1–3), poczynienie przez Komisję ustaleń w zakresie dotychczas nieznanym organom administracji oraz sądom administracyjnym i oparcie na nich decyzji nie będzie godziło w powagę rzeczy osądzonej właśnie z uwagi na fakt, że okoliczności te nie były przedmiotem oceny wyrażonej w wyrokach. Zmianie ulegnie bowiem przesłanka faktyczna decydująca o tożsamości sprawy (np. wyrok NSA z dnia 5 marca 2008 r., sygn. akt I OSK 312/07). Podobne spostrzeżenie należy poczynić względem przesłanki decyzji Komisji określonej w art. 25 ust. 1 pkt 4, w zakresie, w jakim ustalone zostanie, że doszło do wydania decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, a okoliczności faktyczne leżące u podstaw powyższych ustaleń nie były przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej. W zakresie dotyczącym przesłanek wskazanych w art. 25 ust. 1 pkt 5–7 – stanowią one, jak wskazano wyżej, całkowicie nowe okoliczności, jakie będą brane pod uwagę przez Komisję w toku rozpoznawania spraw. Zarówno bowiem sposób dotychczasowego procedowania w sprawach reprzywatyzacyjnych przez organy administracji publicznej, szczególne okoliczności związane z godzącym w interes publiczny i prywatny celem i sposobem uzyskiwania praw do nieruchomości warszawskich czy też okoliczności dotyczące szczególnych form zaspokojenia roszczeń byłych właścicieli nakazują poddać administracyjnej kontroli oraz zmianie te decyzje, których skutki nie zasługują na społeczną akceptację z uwagi na znamiona nadużycia prawa przez strony, do których były skierowane” (druk sejmowy nr 1056, Sejm VIII kadencji).

9.3. Kompetencja Prezydenta m.st. Warszawy – względem ostatecznej decyzji reprzywatyzacyjnej – została uregulowana w art. 145, art. 154, art. 155 k.p.a. Prezydent m.st. Warszawy wydając decyzję nie może zastosować przesłanek wskazanych w art. 30 powołanej ustawy, których możliwość uwzględnienia została przyznana wyłącznie Komisji. Tylko z pozoru pierwsze cztery przesłanki z art. 30 przedmiotowej ustawy są tożsame z podstawami wznowienia oraz stwierdzenia nieważności. W uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 9 marca 2017 r. wyjaśniono, że: „W postępowaniu przed Komisją możliwe jest zatem dokonanie kontroli prawidłowości decyzji pod kątem niektórych okoliczności, które mogłyby stanowić również podstawę wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji, z tym że – na co wskazano już w części uzasadnienia wskazującej na potrzebę wprowadzenia odrębnego trybu postępowania – bez ograniczeń o charakterze czasowym i związanych z autokontrolą organów, które dotyczą tych trybów” (druk sejmowy nr 1056, Sejm VIII kadencji). W postępowaniu rozpoznawczym nie istnieją zatem przesłanki negatywne, które

ograniczałyby kompetencję Komisji względem decyzji reprivatyzacyjnej, jak jest w przypadku postępowania przed Prezydentem m.st. Warszawy.

Zakres władztwa administracyjnego Komisji względem decyzji reprivatyzacyjnej jest szerszy niż określony przez podstawy wznowieniowe wskazane w art. 145 i nast. k.p.a. Zgodnie za art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. po przeprowadzeniu postępowania rozpoznawczego Komisja może:

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

Natomiast Prezydent m.st. Warszawy w razie wznowienia postępowania administracyjnego może – zgodnie z art. 151 k.p.a. – jedynie odmówić uchylenia decyzji dotychczasowej albo uchylić decyzję dotychczasową, i wydać nową decyzję rozstrzygającą o istocie sprawy, albo stwierdzić, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa (jeśli wystąpią przesłanki negatywne z art. 146 k.p.a.).

Przedmiotem nadzwyczajnych trybów postępowania jest zasadniczo przeprowadzenie weryfikacji decyzji administracyjnej wydanej w postępowaniu (B. Adamiak, w: Adamiak, Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2014, s. 95 i 96). W przypadku postępowania rozpoznawczego Komisja sama ustala stan faktyczny na podstawie zebranych przez siebie dowodów i podejmuje rozstrzygnięcia o charakterze merytoryczno-reformatoryjnym. Komisja może także podejmować rozstrzygnięcia wobec nieostatecznych decyzji reprivatyzacyjnych, co zasadniczo jest niemożliwe w przypadku trybów nadzwyczajnych.

9.4. Na charakter rozstrzygnięć Komisji wskazywano także w uzasadnieniu do projektu ustawy, wedle którego: „Katalog rozstrzygnięć podejmowanych przez Komisję został ukształtowany przy uwzględnieniu rodzajów rozstrzygnięć już obecnie przewidzianych w systemie prawa jako rozstrzygnięcia podejmowane w wyniku przeprowadzenia

postępowania odwoławczego (art. 138 K.p.a.), wznowienia postępowania (art. 151 K.p.a.) oraz postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 K.p.a.). Odpowiada on charakterowi postępowania rozpoznawczego prowadzonego przez Komisję jako postępowania stanowiącego szczególny tryb kontroli zgodności decyzji z prawem, mogącego prowadzić do uchylecia lub zmiany decyzji, co przewiduje art. 163 K.p.a.” Postępowanie przed Komisją nie jest zatem „alternatywnym” trybem nadzwyczajnym, lecz postępowaniem szczególnym o odrębnym przedmiocie.

9.5. Dodatkowo należy wskazać, że zaaprobowanie stanowiska Prezydenta m.st. Warszawy o jego wyłącznej kompetencji co do decyzji reprivatyzacyjnych skutkowałoby pozbawieniem kompetencji Komisji. Takie rozumowanie niezgodne jest z zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych wyrażoną w Preambule do Konstytucji RP. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 sierpnia 2016 r., K 39/16, OTK-A 2016, poz. 71: „(...) przez sprawność instytucji należy rozumieć zdolność do realizacji przyznaných prawem kompetencji. Przejawia się ona w jednoznacznej i spójnej regulacji ustawowych kompetencji oraz procedury działania danej instytucji. Konstytucyjnego kryterium sprawności nie spełnia ustawa zarówno wyłączająca wprost konstytucyjną kompetencję organu władzy publicznej, jak i regulująca ją w sposób niespójny, nakazując organowi: a) dokonanie czynności, które są ze sobą sprzeczne; b) dokonanie w tym samym czasie dwóch lub więcej czynności, których nie można dokonać równocześnie; c) dokonanie dwóch czynności, z których jedna czynność niweczy skutek drugiej czynności”. W świetle powołanej zasady konstytucyjnej niemożliwa jest zatem interpretacja, że to Prezydent m.st. Warszawy jako jedyny realizuje kompetencje w sprawach dekretowych. Aprobata poglądu Prezydenta m.st. Warszawy stawiałaby także pod znakiem zapytania uprawnienie władzy ustawodawczej do stanowienia przepisów szczególnych w sytuacji nadzwyczajnych. Przyjmując ustawę z dnia 9 marca 2017 r. Sejm RP i Senat RP kierował się wyeliminowaniem nieprawidłowości w sprawach dotyczących reprivatyzacji nieruchomości warszawskich.

10. Strony postępowania

10.1. Jako strony postępowania przyjęto beneficjentów decyzji – Jc¹ M

B¹ Ur¹ A¹ J¹ R¹ -P¹ obecnego właściciela nieruchomości –
K¹ Si¹ oraz Miasto Stołeczne Warszawa – reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy.

10.2. Należy wskazać, że Komisja - zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017r. - jest organem administracji publicznej stojącym na straży interesu publicznego, w zakresie postępowań w przedmiocie wydania decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich. Komisja jest ze względu na swoje kompetencje, skład oraz właściwość rzeczową organem szczególnym w hierarchii organów administracji publicznej. Postępowanie przed Komisją reguluje ustawa, a jedynie w sprawach nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a., z wyłączeniem art. 31 ww. ustawy.

Nieruchomość, której dotyczyła decyzja reprivatyzacyjna Prezydenta m.st. Warszawy położona jest na terenie objętym działaniem dekretu. Na podstawie art. 1 tego dekretu wszystkie grunty leżące w granicach miasta Warszawy przeszły na własność Gminy m.st. Warszawy, a po likwidacji gmin w 1950 r. na własność Skarbu Państwa. Następnie powyższy grunt z dniem 27 maja 1990 r. stał się własnością Dzielnicy Gminy m.st. Warszawa – Śródmieście, a na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 41 poz. 361, z późn. zm.) przeszedł na własność Miasta Stołecznego Warszawy.

Stosownie do art. 29 ust. 1 pkt 2-4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja może uchylić w całości lub w części ostateczną decyzję reprivatyzacyjną lub stwierdzić, że decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa. Ponadto zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. ostateczna decyzja, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2 i 3, stanowi podstawę wykreślenia w księdze wieczystej wpisu dokonanego na podstawie uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej lub na podstawie aktu notarialnego sporządzonego z uwzględnieniem uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej oraz wpisania jako właściciela m.st. Warszawy.

10.3. W niniejszej sprawie wskutek decyzji z dnia r., nr gmina była zobowiązana ustanowić prawo użytkowania wieczystego. Decyzja reprivatyzacyjna została bowiem wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu i ma charakter konstytutywny, tzn. przyznaje prawo użytkowania wieczystego z chwilą, gdy decyzja stanie się ostateczna (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 stycznia 2013r., I SA/Wa 2286/11, LEX nr 1274151).

Przyjęcie interesu prawnego po stronie Miasta Stołecznego Warszawy, realizuje zasadę praworządności działania organów administracji, a zatem dyspozycję art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz art. 6 i 7 k.p.a., gdyż w postępowaniu przed Komisją biorą wówczas udział strony o zasadniczo przeciwstawnych interesach, de facto monitorując działanie Komisji. Miasto stołeczne Warszawa posiada w sprawie indywidualny, konkretny i aktualny interes prawny do

bycia stroną postępowania prowadzonego przez Komisję.

10.4. W myśl art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm., dalej ustawa o samorządzie gminnym), w miastach powyżej 100 000 mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent miasta, który kieruje bieżącymi sprawami miasta oraz reprezentuje je na zewnątrz. Przepis art. 26 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym nie wymaga wykładni (*clara non sunt interpretanda*), nie zawiera żadnych ograniczeń przedmiotowych, podmiotowych, ani wyłączeń kompetencji prezydenta w odniesieniu do reprezentowania miasta. Prezydent kieruje bieżącymi sprawami miasta i reprezentuje miasto na zewnątrz w sferze publiczno- i cywilnoprawnej. Stosownie do art. 11a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, ilekroć w ustawie jest mowa o wójcie, należy przez to rozumieć także burmistrza oraz prezydenta miasta.

Zgodnie z aktualnym orzecznictwem i doktryną, organem wyposażonym w uprawnienia do reprezentowania gminy w postępowaniach jest również wójt (burmistrz, prezydent miasta), który kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz i tylko on jest uprawniony do dokonywania w imieniu gminy czynności procesowych w postępowaniu (wyrok NSA z dnia 24 maja 2007 r., sygn. akt II OSK 233/7, wyrok NSA z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 754/11).

Należy bowiem odróżnić sytuację, w której Prezydent m.st. Warszawy wydaje decyzję administracyjną, czyli korzysta ze sfery *imperium*, od sytuacji, w której Prezydent m.st. Warszawy reprezentuje interesy jednostki samorządu terytorialnego, czyli działa w sferze *dominium*. W toku postępowania rozpoznawczego Prezydent m.st. Warszawy nie działa jednak jako organ administracji publicznej.

Administracja publiczna charakteryzuje się zróżnicowaniem strukturalnym. W ramach administrujących występują bowiem nie tylko organy rządowe i samorządowe, ale także podmioty trzecie, np. podmioty prywatne w ramach prywatyzacji zadań publicznych (P. Lisowski, Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym, Wrocław 2013, s. 44).

W obecnym stanie prawnym podstawowymi podmiotami administracji publicznej są więc państwo i jednostki samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo), które mają charakter pierwotny. Podmioty te wykonują zadania publiczne przez swoje jednostki organizacyjne, czyli organy administracji publicznej.

Organ administracji publicznej należy rozumieć szeroko. Jest to bowiem pojęcie podstawowe (zarówno prawne i prawnicze), które występuje we wszystkich gałęziach prawa administracyjnego. W opinii J. Bocia, organ administracji publicznej „to człowiek (lub grupa ludzi w przypadku organu kolegialnego): 1) znajdujący się w strukturze organizacyjnej

państwa lub samorządu terytorialnego; 2) powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu; 3) działający w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji” (J. Boć, w: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 129-130 i n.). Trzeba jednak zauważyć, że kryterium podmiotowe – w sytuacji decentralizacji zadań publicznych – ma coraz mniejsze znaczenie. Większą rolę odgrywa bowiem kryterium funkcjonalne. W efekcie organem administracji publicznej będzie „każdy podmiot, któremu ustawa przyznaje kompetencje z zakresu prawa administracyjnego, niezależnie od tego, czy stanowi część struktury państwa, czy też podmiotu innego niż państwo (gminy, powiatu, organizacji społecznej)” (A. Wiktorowska, w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 91-92).

Wyłączną cechą organów administracji publicznej, wyróżniającą je spośród innych elementów składających się na organizację państwa, jest realizacja przez nie zadań polegających na wykonywaniu zwierzchniej władzy (imperium) przysługującej państwu. Wykonywanie tych zadań oparte jest na upoważnieniu udzielonym im przez państwo do działania w jego imieniu. Organ państwowy w celu zabezpieczenia wykonania swoich decyzji może posłużyć się środkami prawnymi przysługującymi państwu, w tym m.in. użyć środków przymusu państwowego. W efekcie organy administracyjne mogą władczo realizować swoje jednostronne zarządzenia (rozstrzygnięcia). Objawy woli organów administracji publicznej korzystają z domniemania prawidłowości. Adresat działania jest zatem zobowiązany dostosować się do treści działania. Jedynie organ państwowy, posiadający odpowiednie kompetencje, może zmienić działanie organu administracyjnego (E. Ochendowski, *Prawo Administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1997, s. 10-11, J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 31). Według J. Borkowskiego, władztwo administracyjne charakteryzuje się także specyficznym ukształtowaniem sekwencji oświadczeń woli, które kreują stosunek administracyjnoprawny. Chociaż to organ władczo i jednostronnie rozstrzyga o prawach lub obowiązkach w formie decyzji administracyjnej (lub innych aktów publicznoprawnych), to jednak dopuszczone jest składanie oświadczeń woli przez stronę (np. podanie o wszczęcie, zawieszenie lub umorzenie postępowania). Istotą władztwa jest jednak to, że końcowy akt woli podejmowany przez organ determinuje treść stosunku prawnego (J. Borkowski, *Pojęcie władztwa ...*, s. 49).

W sprawie dotyczącej nieruchomości przy ul. Marszałkowskiej 43 Prezydent m.st. Warszawy zrealizował swoje władztwo administracyjne poprzez wydanie decyzji reprivatyzacyjnej na mocy art. 7 ust. 2 dekretu. Ta decyzja stała się przedmiotem postępowania rozpoznawczego prowadzonego przez Komisję. Taka kwalifikacja i

dopuszczenie do udziału gminy pozwala jednostce samorządu terytorialnego do aktywnego uczestnictwa w postępowaniu i obrony swoich interesów. Zwłaszcza że zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. ostateczna decyzja Komisji stanowi podstawę wykreślenia w księdze wieczystej wpisu dokonanego na podstawie uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej oraz wpisania jako właściciela m.st. Warszawy.

10.5. Komisja, przyznając status strony gminie, miała także na uwadze treść art. 165 Konstytucji RP, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną i przysługują im prawo własności oraz inne prawa majątkowe. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Ochrona prawa własności jednostki samorządu terytorialnego byłaby niepełna, gdyby jednostka ta nie mogła brać udziału jako strona w postępowaniu administracyjnym, w sytuacji gdy postępowanie to dotyczy nieruchomości, których jest właścicielem. W myśl natomiast art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Artykuł 29 k.p.a. stanowi zaś, że stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne - również jednostki nieposiadające osobowości prawnej.

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

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

11. Konkluzja

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 30 ust. 1 punkty 4, 5 i 6 ustawy oraz art. 214 a pkt 1 u.g.n. orzeczono, jak w pkt 1 sentencji decyzji.


12. Rygor natychmiastowej wykonalności

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

W ocenie Komisji, ochrona interesu społecznego, w szczególności interesu lokatorów, ze względu na opisane w decyzji okoliczności, uzasadniają nadanie niniejszej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, o czym orzeczono, jak w pkt 2 sentencji decyzji.

Przewodniczący Komisji

Patryk Jaki



Pouczenie:

1. Zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a. w zw. z art. 36 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. od decyzji wydanej przez Komisję do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa w pierwszej instancji nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu (Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa) z **wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy** w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji.
2. Złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie jest jednak obowiązkowe. Strona może bowiem wnieść **skargę** do sądu administracyjnego na tę decyzję bez skorzystania z prawa zwrócenia się do organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 52 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm., dalej: p.p.s.a.). W takim przypadku skargę wnosi się (w dwóch egzemplarzach – art. 47 p.p.s.a.) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 53 § 1 p.p.s.a.).
3. Skargę wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi (art. 54 § 1 p.p.s.a.) na adres: Komisja do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa.
4. Wpis od skargi do sądu administracyjnego ma charakter stały i wynosi 200 (dwieście) zł zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 221 poz. 2193, z późn. zm.).
5. W myśl zaś art. 243 § 1 p.p.s.a. stronie może być przyznane – na jej wniosek – prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych. Wniosek o przyznanie prawa pomocy powinien zawierać oświadczenie strony obejmujące dokładne dane o stanie majątkowym i dochodach, a jeżeli wniosek składa osoba fizyczna, ponadto dokładne dane o stanie rodzinnym oraz oświadczenie strony o niezatrudnieniu lub niepozostawaniu w innym stosunku prawnym z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym. Wniosek składa się na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru (art. 252 § 1 i § 2 p.p.s.a.). Zgodnie zaś z art. 244 § 1 p.p.s.a. prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.
6. Z uwagi na to, że doręczenie decyzji następuje w formie publicznego ogłoszenia na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 49 § 1 k.p.a. Komisja informuje, że z treścią decyzji strony mogą zapoznać się w urzędzie zapewniającym obsługę administracyjno-biurową Komisji w dniach i godzinach pracy tego urzędu.
7. Zgodnie z art. 49 § 1 k.p.a., w przypadku zawiadomienia o decyzji przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania, zawiadomienie bądź doręczenie uważa się za dokonane po upływie **czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia**. W myśl zaś art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. strony mogą być zawiadamiane o wszczęciu postępowania, decyzjach i innych czynnościach Komisji poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu

obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Zawiadomienie albo doręczenie uważa się za dokonane po upływie 14 dni od dnia publicznego ogłoszenia.

8. Według art. 49b § 1 k.p.a. w przypadku zawiadomienia strony zgodnie z art. 49 § 1 lub art. 49a k.p.a. o decyzji lub postanowieniu, które podlega zaskarżeniu, na wniosek strony, organ, który wydał decyzję lub postanowienie, niezwłocznie, nie później niż w terminie trzech dni od dnia otrzymania wniosku, udostępnia stronie odpis decyzji lub postanowienia w sposób i formie określonych we wniosku, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje organ, nie umożliwiają udostępnienia w taki sposób lub takiej formie.

