



Warszawa, dnia 5 października 2022 r.

DECYZJA nr KR III R 27/22

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Sebastian Kaleta

Członkowie Komisji: Paweł Lisiecki, Bartłomiej Opaliński, Łukasz Kondratko, Robert Kropiwnicki, Jan Mosiński, Sławomir Potapowicz

po rozpoznaniu w dniu 5 października 2022 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy:

w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 428/98 z dnia 21 grudnia 1998 roku, dotyczącej gruntu o powierzchni wynoszącej m^2 , oznaczonego jako działka ewidencyjna nr w obrębie położonego w Warszawie przy ul. Morszyńskiej 57, dla której założono księgę wieczystą nr

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, J S , W

N , F , N , T , N , P

N , A , N

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a) w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4) 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 2021 r. poz. 795; dalej: ustawa z 9 marca 2017 r.) w związku z art. 156 § 1 pkt 2) ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000; dalej: k.p.a.) w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

orzeka:

stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 21 grudnia 1998 roku, nr 428/98 w całości.

UZASADNIENIE

1. Postępowanie przed Komisją

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających, Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja) 8 czerwca 2022 roku wszczęła z urzędu, na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 w związku z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. postępowanie rozpoznawcze w przedmiocie decyzji Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 21 grudnia 1998 roku, nr 428/98 i decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 12 kwietnia 1999 roku, sygn. akt KOC 142/Go/99 dotyczących ustanowienia użytkownika wieczystego nieruchomości do zabudowanego gruntu o powierzchni wynoszącej m², oznaczonego jako działka ewidencyjna nr w obrębie położonego w Warszawie przy ul. Morszyńskiej 57.

Następnie postanowieniem Komisji z dnia 8 czerwca 2022 r. zwrócono się do Społecznej Rady o wydanie opinii w przedmiocie wszczętej sprawy. W dniu 22 czerwca 2022 r. postanowienie o zwróceniu się do Społecznej Rady o wydanie opinii zostało odebrane przez Społeczną Radę.

Stosowne postanowienia i zawiadomienie stron o wszczęciu przedmiotowego postępowania zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 17 czerwca 2022 roku.

W dalszej kolejności, w dniu 22 czerwca 2022 roku postanowieniem wyłączono z niniejszego postępowania do odrębnego postępowania rozpoznawczego sprawę w przedmiocie decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 12 kwietnia 1999 roku, sygn. akt KOC 142/Go/99. Przedmiotowe postanowienie zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 30 czerwca 2022 roku.

Pismami z dnia 8 lipca 2022 roku zawiadomiono Prezydenta m.st. Warszawy oraz Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie o wszczęciu przez Komisję postępowania rozpoznawczego w sprawie nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Morszyńskiej 57, w trybie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku.

Następnie zawiadomieniem z dnia 3 sierpnia 2022 roku Komisja poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 8 sierpnia 2022 roku zawiadomiła strony o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy do dnia 10 października 2022 roku.

Zawiadomieniem z dnia 15 września 2022 roku zawiadomiono strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Jednocześnie pouczone strony, że przedmiotowe zawiadomienie uznaje się za doręczone po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej. Zawiadomienie ogłoszono w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 19 września 2022 roku.

Dnia 28 września 2022 roku Społeczna Rada przedstawiła opinię nr 38/2022, w której wniosła o stwierdzenie nieważności i wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji Prezydenta m. st. Warszawy nr 428/98 z dnia 21 grudnia 1998 roku, dotyczącej gruntu przy ul. Morszyńskiej 57 w Warszawie, gdyż decyzja ta została wydana z rażącym naruszeniem prawa poprzez skierowanie jej do osoby zmarłej.

Społeczna Rada wskazała także, że wydanie decyzji doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym.

W uzasadnieniu Społeczna Rada wskazała, że decyzja została wydana z rażącym naruszeniem art. 156 § 1 pkt 2) k.p.a., gdyż została skierowana do osoby zmarłej. Jeden z beneficjentów decyzji, R N: zmarł 1998 roku. Brat zmarłego, T N: nie poinformował o tym fakcie organu, jak również Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie do którego zaskarżył pkt V ppkt 2 rzeczonej decyzji.

Społeczna Rada zaznaczyła także, że kolejną wadą decyzji stanowi ustalenie czynszu symbolicznego w oparciu o zarządzenie Prezydenta m. st. Warszawy, gdyż akt normatywny tego rodzaju nie może stanowić podstawy prawnej do ustalenia takiej opłaty.

Społeczna Rada wskazała także na skutki decyzji rażąco sprzeczne z interesem społecznym. Społeczna Rada zwróciła uwagę na aspekt lokatorski. W wyniku przekazania mieszkań komunalnych oraz wydania decyzji nastąpiło: bezprawne faktyczne wyzucie przez m. st. Warszawa, reprezentowane przez Prezydenta m. st. Warszawy najemców lokali komunalnych z możliwości korzystania z przysługującego im prawa najmu lokalu komunalnego; uchylenie się przez m. st. Warszawy od jego obowiązków jako wynajmującego oraz uchylenie się przez Skarb Państwa i m. st. Warszawa od odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia w umowach najmu, że jest właścicielem lokali oddawanych w najem.

Społeczna Rada zwróciła uwagę również na aspekt finansowy decyzji, albowiem organ w wyniku swojej działalności utracił możliwość wyegzekwowania od beneficjenta decyzji zwrotu nakładów poniesionych ze środków publicznych na odbudowę przedmiotowego budynku.

Na koniec Społeczna Rada wskazała, że brak jest nieodwracalnych skutków prawnych w niniejszej sprawie.

2. Stan faktyczny sprawy ustalony przez Komisję

2.1. Opis nieruchomości

Dawna nieruchomość hipoteczna, dla której prowadzona była księga wieczysta nr _____, położona w Warszawie przy ul. Morszyńskiej 57, obecnie stanowi działkę ewidencyjną nr _____ o powierzchni _____ m² z obrębem _____ (uregulowaną w księdze wieczystej nr _____).

Grunt ten zabudowany jest budynkiem mieszkalnym wybudowanym przed 1945 rokiem. Zgodnie z art. 5 dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy budynek stanowi własność dawnych właścicieli.

Zgodnie z pismem Ministerstwa Finansów z dnia 10 stycznia 2022 r. brak jest informacji by w stosunku do nieruchomości warszawskiej położonej przy ulicy Morszyńskiej 57 ubiegano się lub otrzymano odszkodowanie na podstawie międzynarodowych umów indemnizacyjnych.

Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków w piśmie z dnia 13 stycznia 2022 roku wskazał, że nieruchomość warszawska położona przy ulicy Morszyńskiej 57 znajduje się na terenie układu urbanistycznego dawnego Miasta-Ogrodu Czerniaków, zwanego też „Miastem-Ogrodem-Sadyba”, wpisanego do rejestru zabytków nieruchomych województwa mazowieckiego decyzją organu z dnia _____ 1993 roku pod numerem rejestru _____.

2.2. Dawni właściciele nieruchomości, wniosek dekretowy oraz następstwo prawne

Z zaświadczenia nr _____ wydanego w dniu _____ 1949 roku przez Oddział Ksiąg Wieczystych Sądu Grodzkiego w Warszawie wynika, iż zgodnie ze stanem wykazu hipotecznego nieruchomości warszawskiej nr _____ na dzień 19 marca 1949 r. stosownie do działów I i II nieruchomość ta położona jest przy ulicy Morszyńskiej a tytuł własności uregulowany był jawnym wpisem na imię M _____ N _____.

Objęcie gruntu przez gminę nastąpiło w dniu 25 listopada 1948 roku tj. z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Nr 27 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy - na podstawie rozporządzenia z dnia 27 stycznia 1948 roku w sprawie obejmowania gruntów przez gminę m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 6, poz.43). Tak więc termin do złożenia wniosku o własność czasową (obecnie prawo użytkowania wieczystego) upływał z dniem 25 maja 1949 r.

W dniu _____ 1949 roku P _____ N _____, ustanowiony sądownie kurator nieznanego z miejsca pobytu dawnego właściciela hipotecznego złożyła wniosek w trybie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego.

W dniu 1953 roku Prezydium Rady Narodowej w m. st. Warszawie w orzeczeniu administracyjnym nr [] odmówiło spadkobiercom M. [] przyznania prawa własności czasowej do nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Morszyńskiej 57 i jednocześnie stwierdziło, że wszystkie budynki znajdujące się na powyższym gruncie przechodzą na własność Skarbu Państwa.

Od powyższego orzeczenia zostało wniesione odwołanie. Jednak decyzją z dnia 1953 roku Nr [] Ministerstwo Gospodarki Komunalnej utrzymało w mocy zaskarżone orzeczenie.

W 1993 roku T. [] N. [] złożył do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa wnioski o stwierdzenie nieważności w/w orzeczenia administracyjnego oraz decyzji Ministerstwa Gospodarki Komunalnej utrzymującej to orzeczenie w mocy.

Decyzją Nr [] z dnia [] 1997 roku Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stwierdził nieważność decyzji Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia [] 1953 roku Nr [] utrzymującej w mocy orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej w m. st. Warszawie z dnia [] 1953 roku odmawiające P. [] M. [] przyznania prawa własności czasowej do nieruchomości położonej przy ul. Morszyńskiej 57 w Warszawie.

Następnie decyzją Nr [] z dnia [] 1997 roku Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast uchylił w całości orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej w m. st. Warszawie z dnia [] 1953 roku odmawiające P. [] M. [] przyznania prawa własności czasowej do nieruchomości położonej przy ul. Morszyńskiej 57 w Warszawie i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Sąd Powiatowy dla m. st. Warszawy na mocy postanowienia z dnia [] 1952 roku, sygn. akt [] stwierdził, że spadek po zmarłym w dniu [] 1940 roku M: [] J. [] N. [] z mocy ustawy nabyli: żona P. [] I voto K. [] II voto N. [] III voto M. [] w 1/4 części oraz brat B. [] N. [] w 3/4 częściach.

Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy na mocy postanowienia z dnia [] 1992 roku, sygn. akt [] stwierdził, że spadek po zmarłym B. [] N. [] z mocy ustawy nabyli: żona R. [] N. [] w 1/4 części oraz synowie R. [] J. [] N. [] i T. [] K. [] N. [] po 3/8 części spadku każdy z nich.

Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia na mocy postanowienia z dnia [] 1992 roku, sygn. akt [] stwierdził, że spadek po zmarłej P. [] M. [] na mocy ustawy nabyła córka H. [] S. [] w całości.

Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia na mocy postanowienia z dnia 1998 roku, sygn. akt. stwierdził, że spadek po zmarłej H S: na mocy ustawy nabyli wdowiec J. S: i córka J. S: -C: po połowie.

2.3. Postępowanie przed Prezydentem m. st. Warszawy zakończone wydaniem decyzji dotyczącej ustanowienia użytkowania wieczystego

Decyzją nr 428/98 Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy w odniesieniu do działki ewidencyjnej nr z obrębu położonej przy ul. Morszyńskiej 57 w Warszawie o powierzchni m² w pkt I. ustanowił użytkowanie wieczyste na rzecz T: N w udziale wynoszącym 3/8 części, R N: w udziale wynoszącym 3/8 części, J. S w udziale wynoszącym 1/8 części, S -C: w udziale wynoszącym 1/8 części.

W punkcie II. decyzji ustalił „czynsz symboliczny” z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do przedmiotowego gruntu w wysokości zł netto zgodnie z zarządzeniem Prezydenta m. st. Warszawy nr 1531/98 z dnia 2 lutego 1998 roku.

W punkcie III. decyzji stwierdzono, że w przypadku zbycia prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich przez wieczystych użytkowników, o których mowa w pkt I. decyzji opłaty te osoby będą regulowały na zasadach ogólnych, przy czym zaznaczono, że nie dotyczy to osób nabywających prawa w drodze dziedziczenia oraz zbycia na rzecz osoby bliskiej.

W punkcie IV. decyzji wskazano, że prawo użytkowania wieczystego gruntu nie narusza praw osób trzecich istniejących w dniu jego ustanowienia.

W punkcie V. uregulowano tzw. warunki cywilnoprawne, określając termin zawarcia umowy notarialnej, podkreślając że w ppkt 2 lit. a/ uzależniono termin od przedłożenia dowodu wpłaty tytułem poniesionych przez Skarb Państwa nakładów przeznaczonych na odbudowanie budynku w postaci zł zgodnie z operatem szacunkowym (ppkt 1-2), wskazując że korzystanie z nieruchomości powinno być zgodne z planem zagospodarowania przestrzennego (ppkt 3), stwierdzając że budynek istniejący na przedmiotowym gruncie należy utrzymywać w należytych stanie, a w razie jego zniszczenia lub rozbiórki odbudować w ciągu 5 lat od daty wystąpienia takich okoliczności (ppkt 4), określając możliwość rozwiązania umowy o oddanie gruntu, na wypadek oczywistej sprzeczności korzystania z gruntu z jego przeznaczeniem lub naruszeniem postanowień umowy (ppkt 5), określenie warunków przysługiwania wynagrodzenia za wzniesione przez użytkowników wieczystych budynki i urządzenia w przypadku wygaśnięcia bądź rozwiązania umowy (ppkt 6), na koniec odwołano się do

przepisów kodeksu cywilnego na wypadek braku uregulowania praw i obowiązków w przedmiotowej decyzji jako regulacji nadrzędnej (ppkt 7).

Od powyższej decyzji T N w dniu 1998 roku wniósł odwołanie w części dotyczącej pkt V. ppkt 2 lit. a/. W tożsamym zakresie odwołanie wniosła J S -C w dniu 1999 roku.

Prezydent m. st. Warszawy w piśmie z dnia 1999 roku, przekazującym odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie uznał, że nie ma podstaw do skorzystania z autokontroli (por. art. 133 k.p.a.).

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie w sprawie o sygn. akt KO C 142/Go/99 wydało decyzję dnia 12 kwietnia 1999 roku, rozpatrując rzeczony odwołania i orzekło o uchyleniu zaskarżonego pkt V. ppkt 2. lit a i nadaniu mu następujące brzmienie: *Termin zawarcia umowy w formie aktu notarialnego zostanie wyznaczony po przedłożeniu przez osoby wymienione w pkt I decyzji protokołu przejęcia w zarząd i administrację znajdującego się na gruncie oddawanym w użytkowanie wieczyste od Zarządu Budynków Komunalnych Mokotów* (pkt 1). W pozostałym zakresie utrzymano w mocy decyzję Prezydenta m. st. Warszawy nr 428/98 z dnia 21 grudnia 1998 roku (pkt 2).

U podstaw rozstrzygnięcia legło przekonanie, że o nakładach nie można przesądzać w drodze decyzji administracyjnej, albowiem jest to akt administracyjny o charakterze władczym, natomiast drogą właściwą jest droga cywilna.

P A N B J N i K M. N w dniu 2008 roku wnieśli wniosek o częściową zmianę decyzji nr 428/98 Prezydenta m. st. Warszawy na zasadzie art. 155 k.p.a. poprzez uwzględnienie spadkobierców R N i T N.

Decyzją nr 510/GK/DW/09 z dnia 30 października 2009 roku Prezydent m. st. Warszawy uwzględnił w całości powyżej wskazany wniosek i ustanowił prawo użytkowania wieczystego do przedmiotowej nieruchomości na rzecz B J N w udziale wynoszącym 9/16 części, P A N w udziale wynoszącym 3/16 części, J S w udziale wynoszącym 2/16 części oraz J S i -C w udziale wynoszącym 2/16 części. Ustalono także czynsz symboliczny w wysokości zł na podstawie Uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy nr XVIII/579/2007 z dnia 8 listopada 2007 roku (pkt 1). Pozostałe postanowienia decyzji pozostawiono bez zmian (pkt 2).

Postanowieniem nr 136/GK/DW/09 z dnia 5 listopada 2009 roku Prezydent m. st. Warszawy postanowił w uzasadnieniu decyzji dokonać sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej w zakresie udziałów J S i J S -C i wpisując udziały w wysokości po 1/8 części zamiast 2/8 części.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie w wyniku wniosku Naczelnika Wydziału Spraw Dekretowych i Związków Wyznaniowych Biura Gospodarki Nieruchomościami m. st. Warszawy z dnia 2012 roku wszczęło postępowanie administracyjne zakończone wydaniem decyzji w sprawie o sygn. akt] z dnia 2012 roku, w którym orzeczono na podstawie art. 158 § 1 pkt 2 k.p.a. stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m. st. Warszawy nr 510/GK/DW/09 z dnia 30 października 2009 roku.

Podstawą rozstrzygnięcia było stwierdzenie, że decyzja Prezydent m. st. Warszawy została skierowana do osoby zmarłej tj. J. S.

Decyzją nr 314/GK/DW/14 z dnia 24 lipca 2014 roku Prezydent m. st. Warszawy wydał decyzję po rozpatrzeniu wniosków z dnia 19 sierpnia 2008 roku P N, B. N i K N ponowionego przez P N, działającego w imieniu własnym i na rzecz B N w piśmie z dnia 2009 roku w sprawie zmiany pkt I. decyzji Prezydenta m. st. Warszawy nr 428/98 z dnia 21 grudnia 1998 roku oraz wniosków z dnia 12 lipca 2010 roku i 11 czerwca 2011 roku złożonych przez P N.

W wyniku zmiany decyzji na podstawie art. 155 w zw. z art. 154 § 3 k.p.a. uwzględniono żądanie stron i zmieniono pkt I decyzji nr 428/98 z dnia 21 grudnia 1998 roku w ten sposób, że ustanowiono prawa użytkowania do nieruchomości warszawskiej położonej przy ulicy Morszyńskiej 57, działki nr z obrębu uregulowana w KW nr na rzecz P. A. N. (pkt 1). Pozostałe postanowienia decyzji nr 428/98 z dnia 21 grudnia 1998 roku pozostawiono bez zmian (pkt 2).

2.4. Nastęstwo prawne po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej

Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi Wydział II Cywilny na mocy postanowienia z dnia 1999 roku, sygn. akt stwierdził, że spadek po zmarłym w dniu 1998 roku R. N. na podstawie testamentu nabyła żona K. M. N. w całości.

Sąd Rejonowy dla Warszawy Śródmieścia Wydział VI Cywilny na mocy postanowienia z dnia 2007 roku, stwierdził, że spadek po zmarłym w dniu 1999 roku T. K. N. na podstawie ustawy nabyli żona A. N. oraz synowie B. J. N. i P. A. i N. w 1/3 części każde z nich.

Sąd Rejonowy dla Warszawy Śródmieścia, VI Wydział Cywilny na mocy postanowienia z dnia 2008 roku, sygn. akt stwierdził, że spadek po zmarłej w dniu

2007 roku A N na podstawie ustawy nabyli synowie: B
J N oraz P. A N po 1/2 części każdy z nich.

Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi-Południe, II Wydział Cywilny na mocy postanowienia z dnia 2009 roku, sygn. akt stwierdził, że spadek po zmarłej w dniu 2008 roku K N na podstawie testamentu nabył B J N

Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie Wydział VI Cywilny na mocy postanowienia z dnia 2007 r. stwierdził, że spadek po J A S zmarłym w dniu 2007 r. w Krakowie na podstawie testamentu własnoręcznego z dnia 2005 r. wprost nabyła córka J S -C w całości.

W dniu 2010 roku zawarto umowę darowizny w formie aktu notarialnego przed notariuszem J: M: , Rep. A nr , prowadzącym Kancelarię Notarialną w Warszawie przy ul. . Zgodnie z § 4 umowy stawający B: N: oświadczył, że daruje bratu P N do jego majątku osobistego udział wynoszący 9/16 części przysługujących mu we wszelkich prawach (w tym budynku usytuowanego na przedmiotowym gruncie) i roszczeniach wynikających z przepisów dekretu z dnia 26 października 1945r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy bądź też innych aktów prawnych (np. ustaw reprivatyzacyjnych) - w odniesieniu do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Morszyńskiej nr 57 stanowiącej zabudowaną działkę ewidencyjną nr o obszarze m², lub też prawa i roszczenia w tym do słusznego pełnego odszkodowania przysługującego mu z innego tytułu w odniesieniu do tej nieruchomości względnie odzyskanej nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego lub nieruchomości zamiennej, a P Ni oświadczył, że darowiznę tę w wymienionych prawach i roszczeniach dotyczącej przedmiotowej nieruchomości przyjął.

Dnia 2011 roku zawarto umowę sprzedaży w formie aktu notarialnego przed asesorem notarialnym A H Rep. A 1 , zastępcą notariusza J: M: , zgodnie z którą J S -C sprzedała P. N. udział wynoszący 1/4 części w przysługujących jej wszelkich prawach i roszczeniach wynikających z przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, bądź też innych aktów prawnych (np. ustaw reprivatyzacyjnych) w odniesieniu do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Morszyńskiej 57 stanowiącej zabudowaną działkę ewidencyjną nr o obszarze m² lub też prawa i roszczenia w tym słusznego pełnego odszkodowania przysługujące jej z innego tytułu w odniesieniu do tej nieruchomości (wynikające z innych odpowiednich, obowiązujących, jak

i przyszłych przepisów prawa o zadośćuczynieniu) względnie odzyskanej nieruchomości (w wyniku jej zwrotu w naturze) lub prawa użytkowania wieczystego lub nieruchomości zamienne, a P. N. oświadczył, że udział wynoszący 1/4 części w wymienionych wyżej prawach i roszczeniach dotyczącej przedmiotowej nieruchomości za podaną cenę kupił do majątku osobistego.

Dnia 2014 roku została zawarta umowa w formie aktu notarialnego o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste pomiędzy Miastem Stołecznym Warszawa a beneficjentem decyzji P. N. przed zastępcą notariusza A. P. Repr A. Warunki cywilnoprawne wymienione w decyzji zostały przeniesione do tego aktu. Czynnysz symboliczny w § 4 tego aktu został ustalony w wysokości zł, co stanowiło 0,3% ceny gruntu. W tym względzie beneficjent decyzji P. N. poddał się egzekucji na podstawie art. 777 § 1 pkt 4) k.p.c. (§ 5).

Dnia 2019 roku została zawarta umowa darowizny w formie aktu notarialnego przed notariuszem K. M. w Warszawie (Repr A.), mająca za przedmiot nieruchomość warszawską położoną przy ul. Morszyńskiej 57 w Warszawie, działka o nr ewidencyjnym. Stronami umowy byli beneficjent decyzji A. N. (darczyńca), i jego córka, A. N. (obdarowana). W wyniku umowy A. N. została obdarowana 1/2 części nieruchomości (§ 2). Strony określiły wartość darowizny na kwotę zł (§ 3).

2.5. Kwestie lokatorskie

Miasto stołeczne Warszawa dokonało przekazania zarządu i administracji budynku mieszkalnego w Warszawie przy ul. Morszyńskiej 57 z dniem 1 sierpnia 2010 roku (vide: pkt IV protokołu przejęcia – przekazania zarządu i administracji budynku mieszkalnego położonego w Warszawie, przy ul. Morszyńska 57 z dnia 15 lipca 2010 roku) P. N. oraz J. N.-C.

Wg umowy najmu lokalu mieszkalnego z dnia 2003 roku lokator lokalu mieszkalnego nr 6 - M. R. zgodnie z § 5 uiszczał czynsz w wysokości zł za m² – łącznie 1 zł.

Pismem z dnia 2 października 2010 roku zatytułowanym wymiar opłat P. N. ustalił stawkę czynszu w wysokości zł za m², natomiast od 1 lutego na zł za m². Następnie Piotr Niewiadomski pismem z dnia 2011 roku wypowiedział umowę najmu lokalu mieszkalnego nr 6 - M. R. 1.

Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie w sprawie o sygn. z powództwa P. N. przeciwko M. R. eksmisję w dniu

2012 roku wydał wyrok zaoczny, nakazujący pozwanemu M. R. opuszczenie, opróżnienie i wydanie lokalu, bez uprawnienia do lokalu socjalnego.

W dniu 13 lipca 2010 roku Zakład Gospodarowania Nieruchomościami Dzielnicy Mokotów m. st. Warszawy wystosował aneks do umowy względem lokatora J. S. – lokatora lokalu nr , zgodnie z którym stawka za czynsz od 2010 roku wyniosła . zł/m².

W dniu 2 października 2010 roku P. N. skierował pismo do J. S. z ustaleniem nowej stawki czynszu na poziomie zł za m².

J. S. wniósł pozew przeciwko P. N. o niezasadność podwyżki czynszu. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie w sprawie o sygn. akt w dniu 2011 roku wydał wyrok oddalający powództwo.

P. N. wniósł pozew przeciwko J. S. o zapłatę z tytułu opłat związanych z najmem lokalu mieszkalnego nr przy ul. Morszyńskiej 57 w Warszawie. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie wydał . 2015 roku wyrok w sprawie o sygn. akt w którym zasądził na rzecz powoda żadaną kwotę wraz ze stosownymi odsetkami i zwrotem kosztów procesu. Sąd Okręgowy w Warszawie, V Wydział Cywilny Odwoławczy wyrokiem z dnia 2015 roku, w sprawie o sygn. akt oddalił apelację.

2.6. Materiał dowodowy

Powyższy stan faktyczny sprawy ustalono na podstawie akt zgromadzonych przez Komisję, w tym akt własnościowych otrzymanych z Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, akt postępowań toczących się przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Warszawie zarejestrowanych pod sygn. akt KOC/142/Go/99, , F oraz na podstawie treści zamieszczonych w księgach wieczystych przedmiotowej nieruchomości i akt spraw sądowych (SR dla m. st. Warszawy w Warszawie, sygn. akt SR dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie, sygn. akt , SR dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie, SR dla Warszawy Pragi-Południe w Warszawie, sygn. akt , SR dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie, sygn. akt , SR w Nowym Dworze Mazowieckim, sygn. akt SR dla Warszawy Pragi-Południe w Warszawie, sygn. akt , Sąd Powiatowy dla m. st. Warszawy w Warszawie, , SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie, sygn. akt , SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie, sygn. akt , SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie, sygn. akt).

3. Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje:

3.1. Przedmiot postępowania rozpoznawczego

Przedmiotem rozpatrzenia przez Komisję w tej sprawie jest decyzja wydana przez organ administracji publicznej tj. decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 21 grudnia 1998 r nr 428/98.

Zgodnie z art. 2 pkt 3a) ustawy z 9 marca 2017 r. przez decyzję reprivatyzacyjną należy rozumieć decyzję właściwego organu w przedmiocie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej albo w przedmiocie odmowy uwzględnienia wniosku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Ustawodawca przyjął zatem szerokie rozumienie decyzji reprivatyzacyjnej,

W niniejszej sprawie Prezydent m.st. Warszawy decyzją nr 428/98 z dnia 21 grudnia 1998 roku po rozpatrzeniu wniosku z dnia 11 października 1949 roku P. J. N. kuratora nieznanego z miejsca pobytu dawnego właściciela hipotecznego M. J. N. o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego gruntu położonego w Warszawie przy ul. Morszyńskiej w pkt I. ustanowił użytkowanie wieczyste na rzecz T. N. w udziale wynoszącym 3/8 części, R. N. w udziale wynoszącym 3/8 części, J. S. w udziale wynoszącym 1/8 części, J. S. C. w udziale wynoszącym 1/8 części.

W punkcie II. decyzji ustalił „czynsz symboliczny” z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do przedmiotowego gruntu w wysokości zł netto zgodnie z zarządzeniem Prezydenta m. st. Warszawy nr 1531/98 z dnia 2 lutego 1998 roku.

W punkcie III. decyzji stwierdzono, że w przypadku zbycia prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich przez wieczystych użytkowników, o których mowa w pkt I. decyzji opłaty te osoby będą regulowały na zasadach ogólnych, przy czym zaznaczono, że nie dotyczy to osób nabywających prawa w drodze dziedziczenia oraz zbycia na rzecz osoby bliskiej.

W punkcie IV. decyzji wskazano, że prawo użytkowania wieczystego gruntu nie narusza praw osób trzecich istniejących w dniu jego ustanowienia.

W punkcie V. uregulowano tzw. warunki cywilnoprawne, określając termin zawarcia umowy notarialnej, podkreślając że w ppkt 2 lit. a/ uzależniono termin od przedłożenia dowodu wpłaty tytułem poniesionych przez Skarb Państwa nakładów przeznaczonych na odbudowanie budynku w postaci zł zgodnie z operatem szacunkowym (ppkt 1-2), wskazując że

korzystanie z nieruchomości powinno być zgodne z planem zagospodarowania przestrzennego (ppkt 3), stwierdzając że budynek istniejący na przedmiotowym gruncie należy utrzymywać w należyłym stanie, a w razie jego zniszczenia lub rozbiórki odbudować w ciągu 5 lat od daty wystąpienia takich okoliczności (ppkt 4), określając możliwość rozwiązania umowy o oddanie gruntu, na wypadek oczywistej sprzeczności korzystania z gruntu z jego przeznaczeniem lub naruszeniem postanowień umowy (ppkt 5), określenie warunków przysługiwania wynagrodzenia za wzniesione przez użytkowników wieczystych budynki i urządzenia w przypadku wygaśnięcia bądź rozwiązania umowy (ppkt 6), na koniec odwołano się do przepisów kodeksu cywilnego na wypadek braku uregulowania praw i obowiązków w przedmiotowej decyzji jako regulacji nadrzędnej (ppkt 7).

3.2. Skierowanie decyzji do osoby zmarłej - rażące naruszenie prawa - przesłanka z art. 30 ust. 1 pkt 4) *in fine* ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Faktem mającym podstawowe znaczenie dla rozstrzygnięcia przyjętego przez Komisję jest okoliczność, że decyzja Prezydenta m. st. Warszawy nr 428/98 z dnia 21 grudnia 1998 roku została skierowana do osoby zmarłej, albowiem R. N. zmarł w dniu 11 grudnia 1998 roku, czyli w okresie ponad dwumiesięcznym przed wydaniem rzeczonyj decyzji.

Materiał dowodowy zebrany przez Komisję w toku postępowania rozpoznawczego pozwala na niebudzące wątpliwości ustalenie, że w dacie wydania przez Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy decyzji reprivatyzacyjnej tj. w dniu 21 grudnia 1998 roku, strona postępowania tj. R. N. do której skierowany był również ten akt administracyjny nie żyła, albowiem zmarł przed wydaniem wyżej wskazanej decyzji tj. w dniu 11 grudnia 1998 roku. Okoliczność ta ma istotne znaczenie w niniejszym postępowaniu.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że koniecznym elementem każdego postępowania administracyjnego są jego podmioty, do których należą organ administracyjny, mający zdolność prawną do jego prowadzenia oraz strona, o której prawach organ administracyjny orzeka w danym postępowaniu. W obecnym stanie prawnym osoba fizyczna może być stroną postępowania, jeżeli posiada zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków, a zatem jeżeli ma zdolność prawną (art. 30 k.p.a.). Zgodnie z art. 8 k.c. osoba fizyczna posiada zdolność prawną od chwili narodzin, aż do śmierci. Z chwilą śmierci osoba fizyczna przestaje nią być, w związku z tym nie jest podmiotem praw i obowiązków ani nie ma zdolności prawnej, czy zdolności do działań prawnych, w tym zdolności do czynności prawnych. Śmierć osoby fizycznej oznacza zatem ustanie bytu osoby fizycznej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 marca 2008 roku, sygn. akt

I SA/Wa 1024/17 stwierdził: *Obowiązkiem organu administracji jest zapewnienie udziału w postępowaniu wszystkim podmiotom, które mają interes prawny, w rozumieniu art. 28 k.p.a. w zw. z art. 7 dekretu warszawskiego. Ustalenie komu służy przymiot strony postępowania następuje w pierwszej fazie postępowania, po uzyskaniu akt własnościowych nieruchomości i informacji o sposobie jej zagospodarowania.*

Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny już uprzednio w wyroku z dnia 19 grudnia 2017 roku, sygn. akt I SA/Wa 1513/17: *Status strony przysługujący osobie fizycznej wygasa z chwilą jej śmierci. Osoba zmarła nie może mieć ani zdolności prawnej, ani być podmiotem praw i obowiązków z zakresu prawa administracyjnego. Innymi słowy w stosunku do osoby zmarłej nie można wszcząć, ani prowadzić postępowania, nie mogą też być do niej kierowane wydane w sprawie rozstrzygnięcia.*

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 listopada 2021 roku, sygn. akt VII SA/Wa 1215/21 wskazał, że: *Okoliczność braku wiedzy organu w dniu wydania decyzji o śmierci strony postępowania, nie wpływa na ocenę sądu w tej materii. Fakt, że działanie to nie miało charakteru zawinionego, również tej oceny nie podważa.*

Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie już uprzednio w wyroku z dnia 20 maja 2020 roku, sygn. akt I SA/Wa 1687/19: *Z chwilą śmierci strony postępowania w jej prawa i obowiązki powinni wstąpić jej następcy prawni. Nie ma przy tym znaczenia czy organ posiadał informację w tym zakresie. Obowiązkiem organu jest zagwarantowanie stronie czynnego udziału w każdym stadium postępowania oraz zapewnienie jej przed wydaniem decyzji możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Naruszenie tej zasady jest kwalifikowaną wadą procesową.*

Należy zatem wskazać, że organ nie sprostął temu obowiązkowi, albowiem nie spostrzegł, że R N zmarł na dwa miesiące przed wydaniem decyzji i nie mógł być stroną postępowania. Okres ponad dwóch miesięcy należy uznać za okres znaczny i w pełni wystarczający do ustalenia, że osoba zmarła i nie posiada już legitymacji do bycia stroną w danym postępowaniu.

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem sądów administracyjnych okoliczność wydania decyzji organu administracyjnego skierowanej do zmarłej strony wyczerpuje przesłankę, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Orzecznictwo sądowe prezentuje w powyższym zakresie jednolitą linię, wskazując, między innymi, że: *Rozstrzygnięcie sytuacji prawnej osoby, która zmarła po wszczęciu postępowania, uznać należy za rażące naruszenie prawa, dające podstawę do stwierdzenia nieważności orzeczenia administracyjnego (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.) (patrz wyrok WSA w Warszawie z 27 stycznia 2020 r, sygnatura akt I SA/Wa 1777/18,*

http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1_1635B733F, wyrok NSA z 27 października 2020 r. sygnatura akt I OSK 251/19, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/IBID27F747>; wyrok NSA z 20 września 2002 r. sygnatura akt ISA 428/01, OSP 2004, Nr 3, poz. 33; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/535472588B>).

Wspomniany wyżej wyrok WSA o sygnaturze I SA/Wa 1777/18 (wydany w składzie: Agnieszka Jędrzejewska-Jaroszewicz, Anna Wesołowska - przewodniczący sprawozdawca oraz Elżbieta Sobielarska) wyjaśnia ponadto, że osoba fizyczna nabywa zdolność prawną, rozumianą jako zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków - stosownie do treści art. 8 k.c. - z chwilą urodzenia, traci ją natomiast poprzez wygaśnięcie w dacie swojej śmierci. Oznacza to, że osoba zmarła nie może być uczestnikiem żadnego postępowania, które powinno być po jej śmierci kontynuowane z udziałem następców prawnych. Ponadto jedną z zasad postępowania administracyjnego jest zasada czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym (wypływająca z art. 10 k.p.a.), z której wynika, między innymi, obowiązek organu ustalenia z urzędu stron danego postępowania, powiadomienia ich o wszczęciu postępowania, a także doręczenia wszystkim podmiotom będącym stronami wydanych w sprawie pisemnych rozstrzygnięć (art. 109 § 1 k.p.a.).

Pojęcie rażącego naruszenia prawa pojawia się w art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a., w którym wskazano jedną z przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych. W orzecznictwie oraz doktrynie przyjmuje się, że o rażącym naruszeniu prawa można mówić tylko wówczas gdy proste zestawienie treści rozstrzygnięcia z treścią zastosowanego przepisu prawa wskazuje na ich oczywistą niezgodność (zob. wyrok NSA z 12 grudnia 1988r., w sprawie III SA 481/88 niepubl.; J. Jendrośka, B. Adamiak, Zagadnienie rażącego naruszenia prawa w postępowaniu administracyjnym, PiP 1986, z. 1 s. 69 i nast.; J. Borkowski, Glosa do wyroku NSA z dnia 19 listopada 1992 r. sygn. akt SA/Kr 914/92, PS 1994, nr 7-8, s. 163 i nast.). W konsekwencji traktowanie naruszenia prawa jako rażącego może mieć miejsce tylko wyjątkowo, gdy jego waga jest znacznie większa niż stabilność ostatecznej decyzji. Przy czym podkreśla się także, że rażące naruszenie prawa to takie, które jest niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności (zob. A. Zieliński, O rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 Kpa. Polemiki, PiP 1986, z 2 s. 104 i nast.; wyrok NSA z 6 sierpnia 1984 r. sygn. akt II SA 737/84, GAP 1988, nr 18, s. 45).

O rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. decydują łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze - skutki, które wywołuje decyzja (odnośnie do tego pojęcia patrz: M. Sieniuc, Rażące naruszenie prawa w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, w: Kodyfikacja postępowania administracyjnego, Na 50-lecie k.p.a., red.

J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 709-718 i tam powołane orzeczenia). Oczywistość naruszenia prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia, a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną. Skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności - skutki gospodarcze lub społeczne skutki naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organ praworządny państwa (tak między innymi w wyroku NSA z 6 czerwca 2017 r., II OSK 2506/15, LEX nr 2366925).

W ocenie Komisji w niniejszej sprawie doszło do wydania decyzji administracyjnych z rażącym naruszeniem prawa. W literaturze wskazuje się, że pojęcie „prawo” w zwrocie „rażące naruszenie prawa” powinno być rozumiane szeroko, obejmując swoim zakresem przepisy prawa materialnego, procesowego oraz przepisy o charakterze ustrojowym (J. Borkowski, w: Adamiak, Borkowski, Komentarz, 2009, s. 599). Podobne stanowisko reprezentuje orzecznictwo (patrz wyrok WSA w Rzeszowie z 8 maja 2014 r. II SA/Rz 194/14, Legalis, gdzie stwierdzono, że: *Naruszenie prawa to naruszenie prawa materialnego, procesowego oraz przepisów o charakterze ustrojowym i kompetencyjnym. Można, wobec tego stwierdzić, że chodzi o wszystkie normy prawne regulujące działanie administracji publicznej w indywidualnych sprawach, niezależnie od tego, z jakich przepisów prawa się wywodzą.*

Ocena istnienia przesłanek stwierdzenia nieważności wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. następuje na podstawie przepisów prawa materialnego obowiązujących w dacie wydania decyzji podlegającej weryfikacji, a nie na podstawie przepisów prawa materialnego z daty stwierdzenia nieważności. W tezie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 listopada 1997 r. (sygnatura akt III SA 1134/96, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6E21D1468A>) zawarto stanowisko, że rozstrzygający dla oceny, czy zachodzą przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa, jest stan prawa z wydania tej decyzji; na taką ocenę nie może mieć wpływu ani późniejsza zmiana prawa, ani tym bardziej zmiana interpretacji tego prawa.

Również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 3 kwietnia 2009 r. (sygnatura akt II OSK 479/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/EC3EDF940E>) wskazał, że „Jedną z przesłanek art. 156 § 1 k.p.a. skutkującą nieważnością decyzji jest wydanie jej z rażącym naruszeniem prawa, o czym traktuje art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (...) o rażącym naruszeniu prawa można mówić, gdy decyzja jest ewidentnie sprzeczna z wyraźnym i niebudzącym wątpliwości przepisem a naruszenie jest tak ciężkie, że powoduje sankcję nieważności.

W orzecznictwie, jak i w piśmiennictwie, ukształtował się pogląd, wedle którego przypisanie decyzji wady nieważności w przypadku naruszenia przepisów proceduralnych

dopuszczalne jest wyłącznie, gdy naruszenie tych przepisów ma charakter rażący i pozostaje w związku z ostatecznym rozstrzygnięciem sprawy. W odniesieniu do tych przepisów można by zatem mówić o rażącym ich naruszeniu wówczas, gdy w sposób nie budzący wątpliwości, a więc oczywisty, nie zastosowano by ich w trakcie prowadzonego postępowania lub zastosowano by je oczywiście nieprawidłowo. Naruszenie prawa procesowego w sposób rażący to takie naruszenie, które prowadzić musi do podjęcia wadliwego rozstrzygnięcia z tego właśnie powodu, musi przekładać się bezpośrednio na treść decyzji i musi w niej tkwić (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 października 2016 r., sygnatura akt II OSK 3347/14 oraz przywołane w nim orzeczenia, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F258A8037D>).

W orzecznictwie wskazuje się także, że rażące naruszenie prawa to naruszenie prawa o wyjątkowym ciężarze gatunkowym unicestwiającym nawiązany stosunek administracyjno-prawny (patrz <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/41CBEA56B4>, wyrok NSA z 27 października 2017, sygnatura akt II OSK 336/16). Rażące naruszenie prawa ma miejsce wtedy, gdy w stanie prawnym niebudzącym wątpliwości co do jego rozumienia wydaje się decyzję, która treścią swego rozstrzygnięcia stanowi negację całości lub części obowiązujących przepisów. „Rażące naruszenie prawa”, o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., stanowi podstawę stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej, w sytuacji, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej sprzeczności z przepisami prawa i gdy charakter tego naruszenia powoduje, że decyzja taka nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządne państwa.

W piśmiennictwie wskazuje się (na przykład M. Jaśkowska [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany, art. 156, LEX/el.), że zgodnie z wyrokiem NSA w Warszawie z 20 września 2002 r., I SA 428/01, OSP 2004/3, poz. 33, rozstrzygnięcie o sytuacji prawnej osoby, która zmarła po wszczęciu postępowania, należy uznać za rażące naruszenie prawa, dające podstawę do stwierdzenia nieważności orzeczenia administracyjnego (art. 156 § 1 pkt 2). Analogicznie wskazano w wyroku NSA z 27 października 2011 r., I OSK 1876/10, LEX nr 1069629, w którym podniesiono, że na ocenę zaistnienia wad, o których mowa w art. 156 § 1 pkt 2, nie ma wpływu to, czy organ wiedział o śmierci stron postępowania. Powołany przepis w ogóle nie nawiązuje do wiedzy organu o okolicznościach skutkujących nieważnością decyzji. Również w wyroku NSA z 26 października 2018 r., I OSK 238/17, LEX nr 2583503: *Możliwość bycia stroną postępowania administracyjnego, determinowana jest posiadaniem przymiotu zdolności prawnej. Nie może także budzić zastrzeżeń, że zdolność prawna osoby fizycznej ustaje - jak już wyżej wskazano - z chwilą jej śmierci. Konsekwencją utraty zdolności prawnej jest to, że w stosunku do osoby zmarłej nie można wszcząć i prowadzić postępowania administracyjnego, a także wydać decyzji. Decyzja wydana w takiej sytuacji rażąco narusza*

prawo w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 stycznia 2014 r., sygnatura akt I OSK 708/12, (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B20C36655A>), stwierdził, że skierowanie decyzji do zmarłej strony, tj. osoby, która w danym momencie nie miała już przymiotu strony, jest wadliwością decyzji, która nie podlega konwalidacji. Nie ma znaczenia czy organ, który skierował decyzję do zmarłej strony, prowadząc postępowanie, wiedział, że osoba ta nie żyje, czy też takiej wiedzy nie posiadał. Powinien bowiem w sposób prawidłowy na każdym etapie postępowania ustalić krąg podmiotów mających interes prawny w uczestniczeniu w postępowaniu.

Skierowanie decyzji administracyjnej do osoby zmarłej, a więc do osoby, która w danym momencie nie miała już przymiotu strony postępowania, jest wadliwością decyzji, która nie podlega konwalidacji. Przymiot „strony” przysługujący osobie fizycznej wygasa bowiem najpóźniej z jej śmiercią. Oznacza to, że w stosunku do osób zmarłych nie tylko nie można wszczynać postępowań ani wydawać orzeczeń, ale także, że orzeczenia wydane w stosunku do zmarłych są niemożliwe do wykonania (patrz wyrok NSA z 12 kwietnia 2019 r. sygn. akt I OSK 1535/17; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Z powyższego wynika, że każdy organ ma obowiązek ustalenia z urzędu stron danego postępowania, powiadomienia ich o wszczęciu postępowania, a także doręczenia wszystkim podmiotom będącym stronami wydanych w sprawie pisemnych rozstrzygnięć (art. 109 § 1 k.p.a.). Ponadto w piśmiennictwie również wskazuje się, że skierowanie decyzji do osoby zmarłej winno być co do zasady kwalifikowane jako rażące naruszenie prawa niezależnie od tego, czy to naruszenie wynikało z uchybień organu prowadzącego postępowanie. W publikacji M. Jaśkowska [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany, art. 156, LEX/el. 2020, wskazuje się, że w stosunku do osoby zmarłej nie można, ani wszcząć postępowania, ani wydać decyzji. Gdyby jednak doszło do wydania decyzji skierowanej do osoby zmarłej, decyzja taka będzie obarczona nieważnością i nie wywołuje skutków prawnych.

W ocenie Komisji wydanie decyzji administracyjnej przez Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 21 grudnia 1998 roku nr 428/98 na rzecz nieżyjącej strony wyczerpuje przesłankę „rażącego naruszenia prawa”, bowiem zmarły _____ 1998 r. beneficjent nie mógł być stroną w postępowaniu dekretowym przed Prezydentem Miasta Stołecznego Warszawy.

Zatem w niniejszej sprawie doszło do wydania decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa, co musi skutkować koniecznością stwierdzenia jej nieważności w całości.

Mając na uwadze powyższe należy uznać, że z tej przyczyny decyzja Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 21 grudnia 1998 roku, nr 428/98 powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

3.3. Wydanie decyzji w części dotyczącej ustalenia wysokości czynszu symbolicznego bez podstawy prawnej - przesłanka z art. 30 ust. 1 pkt 4) *in fine* ustawy z dnia 9 marca 2017.

W punkcie trzecim decyzji Prezydenta m. st. Warszawy nr 428/98 z dnia 21 grudnia 1998 roku ustalono czynsz symboliczny na podstawie zarządzenia Prezydenta m. st. Warszawy nr 1531/98 z dnia 2 lutego 1998 roku w wysokości zł, co stanowiło 0,3% ceny gruntu o wartości zł.

Ustalenie wymiaru opłaty czynszu symbolicznego nastąpiło bez podstawy prawnej, a więc wystąpiła wada kwalifikowana z art. 156 § 1 pkt 2) *in principio* k.p.a.

Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie, podstawą prawną decyzji może być wyłącznie norma materialna prawa, ustanowiona przepisem powszechnie obowiązującym. Wydanie decyzji bez podstawy prawnej oznacza zatem, że decyzja nie ma podstawy w żadnym powszechnie obowiązującym przepisie prawnym o charakterze materialnym, zawartym w ustawie lub w akcie wydanym z wyraźnego upoważnienia ustawowego (P. M. Przybysz; Komentarz aktualizowany do art. 156 k.p.a. 2019.01.01, LEX/el., 2019).

W doktrynie prezentowany jest również pogląd, wedle którego przez decyzję wydaną bez podstawy prawnej rozumie się decyzję, która została wydana w sytuacji, gdy brak było w przepisach prawa powszechnie obowiązującego właściwej materialnej lub formalnej podstawy do dokonania rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej (Komentarz do art. 156 k.p.a. red. Wierzbowski 2019, wyd. 27, K. Glibowski).

Jak zaś wskazano w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 kwietnia 2018 r. sygn. akt II GSK 1800/16: *przesłanka braku podstawy prawnej jest spełniona, gdy przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie zawierają podstawy wydania decyzji administracyjnej. Brak ten musi mieć charakter obiektywny. Rdzeń znaczenia pojęcia „decyzja wydana bez podstawy prawnej” jest jednoznaczny, bo albo nie ma przepisu prawnego, który umocowuje administrację publiczną do działania, albo też przepis jest, ale nie spełnia wymagań podstawy prawnej działania organów tej administracji, polegającego na wydawaniu decyzji administracyjnych i postanowień, rozumianych jako indywidualne akty administracyjne zewnętrzne.*

Podkreślić przy tym należy, że w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 listopada 2002 r. sygn. akt I SA 757/01 wskazano, iż: *Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy*

nie został ustawowo upoważniony do stanowienia przepisów prawa o charakterze generalnym, będących podstawą decyzji administracyjnych. Dlatego też zasady ustalenia wysokości czynszu symbolicznego określone w zarządzeniu nr 1531/98 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 2 lutego 1998 r. w sprawie ustalenia wysokości „czynszu symbolicznego” za użytkowanie gruntów na obszarze m.st. Warszawy - stanowiących własność Gminy Warszawa-Centrum - nie mogły stanowić podstawy prawnej decyzji w zakresie dotyczącym tej kwestii.

Do powyższego stanowiska przychylił się Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyrokach: z 5 lutego 2020 r. w sprawie I SA/Wa 2154/19, z 5 lutego 2020 r. w sprawie I SA/Wa 2155/19 oraz z 19 stycznia 2021 r. w sprawie I SA/Wa 1352/20.

Rozwinięcie powyższego zagadnienia znajduje się w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 marca 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 2088/09: *do wyłącznej właściwości rady gminy ustawodawca przekazał podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących określania zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych. Kompetencji tej odpowiada regulacja zamieszczona w art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g., traktująca o upoważnieniu organów gminy do wydawania przepisów gminnych w zakresie zasad zarządu mieniem gminy. Unormowania te z racji odesłania zamieszczonego w ustawie z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy miały zastosowanie w odniesieniu do kompetencji organów samorządowych działających na terenie Warszawy w dacie wydania decyzji ustalającej czynsz symboliczny (w październiku 1998 r. - dopisek). Sprawę ustalenia mechanizmu obliczania opłat za użytkowanie wieczyste należy zaliczyć do kwestii dotyczących zasad zbywania nieruchomości publicznych. (...) art. 7 ust. 1 dekretu (...) w zestawieniu z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. pozostawia ustalenie zasad obliczania czynszu symbolicznego, tj. opłat rocznych w kompetencji rady gminy. Prezydent W. nie mógł dowolnie kształtować tych opłat bez regulacji zawartej w uchwale rady gminy. (...) Skoro brak było przepisu prawa powszechnie obowiązującego określającego zasadę ustalenia czynszu symbolicznego, to istnieje uzasadnione przypuszczenie, że taka (decyzja - dopisek) została wydana bez podstawy prawnej w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.*

Co istotne, decyzja reprivatyzacyjna wydana w październiku 1998 r., której dotyczył w/w wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 marca 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 2088/09, została wydana w analogicznym stanie prawnym jak weryfikowana decyzja Prezydenta m.st. Warszawy nr 428/98 z dnia 21 grudnia 1998 roku.

Zgodnie bowiem z ówczesną treścią art. 18 ust. 2 pkt 9) u.s.g. (obowiązującą w grudniu 1998 r.) do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących: zasad

nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy. Stosowanie zaś do treści wówczas obowiązującego art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g. na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie m.in. zasad zarządu mieniem gminy.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, podkreślić należy, że w decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 428/98 z dnia 21 grudnia 1998 roku ustalono czynsz symboliczny z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do w/w gruntu w wysokości zł. Jako podstawę prawną określenia jego wysokości wskazano § 1 ust. 2 oraz § 2 ust. 1 i 2 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy nr 1531/98 z dnia 2 lutego 1998 r. w sprawie ustalenia wysokości „czynszu symbolicznego” za użytkowanie wieczyste gruntów przejętych na rzecz Państwa w trybie dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy - stanowiących własność Gminy Warszawa-Centrum. Jak już jednak wskazano, akt tego rodzaju nie mógł stanowić podstawy określenia wysokości przedmiotowej należności. Jednocześnie nie obowiązywała wówczas jakakolwiek uchwała Rady Gminy Warszawa-Centrum, która ustalałaby zasady obliczania czynszu symbolicznego - pierwszym tego rodzaju aktem ogólnym była dopiero uchwała nr 2125/LXXXIII/2002 Rady Gminy Warszawa-Centrum z dnia 10 października 2002 r. w sprawie zasad ustalania wysokości czynszu symbolicznego za użytkowanie wieczyste gruntów przejętych na rzecz Skarbu Państwa w trybie DekretGruntWwa - stanowiących własność gminy Warszawa-Centrum (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 284, poz. 7462).

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

Mając na uwadze powyższe również z tej przyczyny decyzja Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 21 grudnia 1998 roku, nr 428/98 powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

4. Podstawy stwierdzenia nieważności decyzji

W ocenie Komisji koniecznym jest stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 21 grudnia 1998 roku z powodu wystąpienia przesłanki wydania decyzji

z rażącym naruszeniem prawa, natomiast w zakresie ustalenia wysokości czynszu symbolicznego ze względu na wydanie jej bez podstawy prawnej.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 3a) ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w wyniku postępowania rozpoznawczego Komisja wydaje decyzję, w której stwierdza nieważność decyzji reprivatyzacyjnej lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego lub w przepisach szczególnych.

W myśl art. 156 § 1 pkt 2) k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Natomiast zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 4) ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2) - 4), jeżeli decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa

Stosownie do art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, z wyłączeniem art. 8 § 2, art. 13, art. 25, art. 31, art. 96a-96n, art. 114-122h, art. 127-144 i art. 156 § 2 tej ustawy.

Według Komisji w niniejszej sprawie zachodzą przesłanki determinujące konieczność stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy, wskazane w art. 156 § 1 pkt 2) k.p.a.

Jak wyżej zostało wskazane, Prezydent m.st. Warszawy, wydając decyzję z dnia 21 grudnia 1998 roku rażąco naruszył prawo, wydając decyzję do osoby zmarłej.

Prezydent, wydając decyzję z dnia 21 grudnia 1998 roku, nr 428/98 dopuścił się także wady kwalifikowanej z art. 156 § 1 pkt 2) k.p.a. w części dotyczącej ustalenia wysokości czynszu symbolicznego wydając ją bez podstawy prawnej, albowiem oparł swoje ustalenia w tym zakresie na podstawie zarządzenia.

Powyższe obligowało Komisję do uznania, że weryfikowana decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa, natomiast w zakresie ustalenia wysokości czynszu symbolicznego bez podstawy prawnej.

Stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 21 grudnia 1998 r. nr 428/98 dotyczy całości tej decyzji. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że istnieje możliwość stwierdzenia nieważności tylko części decyzji, jednakże dotyczy to tylko niektórych z nich, zaś w przypadku szeregu decyzji administracyjnych takie częściowe stwierdzenie nieważności nie jest możliwe.

Częściowe stwierdzenie nieważności decyzji możliwe jest jedynie wówczas, gdy tylko część unieważniona zawiera wady wyliczone w art. 156 § 1 k.p.a., ale tylko wtedy, gdy

wadliwość rozstrzygnięcia nie wywiera wpływu na treść pozostałych rozstrzygnięć zawartych w decyzji (por. wyroki NSA z dnia 21 grudnia 1999 r., IV SA 2311/97, z dnia 5 października 1999 r., IV SA 1502/97, z dnia 19 maja 1999 r., IV SA 270/96, z dnia 31 marca 1998 r. I SA 1838/97 z dnia 29 stycznia 1998 r., IV SA 583/96, oraz z dnia 21 stycznia 1988 r., IV SA 859/87, ONSA 1990 z. 2-3, poz. 25, OSP 1991 r. z. 4, poz. 95 z glosą T. Wosia, NP 1990 nr 4-6, s. 253 z glosą M. Armaty; a także uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 23 lutego 1998 r. OPS 6/97, ONSA 1998 z. 2, poz. 40). Ponadto wolny od wad fragment decyzji, któremu nie odmawia się skuteczności, powinien stanowić rozstrzygnięcie, mogące samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym. Co do zasady jest zatem możliwe stwierdzenie nieważności decyzji w części, ale w takich przypadkach, gdy jest to formalnie możliwe i nie spowoduje problemów prawnych i faktycznych z wykonaniem takiej decyzji.

W ocenie Komisji, w rozpoznawanej sprawie, tego rodzaju sytuacja nie zachodzi. Mając na uwadze wyżej wskazane wady kwalifikowane, prowadzące do jednoznacznego wniosku, że decyzja w całości powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

5. Brak nieodwracalnych skutków prawnych

Kontrolowana decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 21 grudnia 1998 roku nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4) ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

W myśl wskazanego przepisu, przez nieodwracalne skutki prawne należy rozumieć stan prawny powstały wskutek przeniesienia własności albo użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej na osobę trzecią, o ile nie nastąpiło ono nieodpłatnie lub na rzecz nabywcy działającego w złej wierze, lub zagospodarowania nieruchomości warszawskiej na cele publiczne, o których mowa w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wskazana definicja zawiera w sobie dwa elementy, z których jeden konstytuuje zasadę, a drugi wyjątek od niej. Pierwszy określa czynność prawną w postaci przeniesienia własności lub użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej, która co do zasady przesądza o nieodwracalności skutków prawnych. Drugi natomiast statuuje wyjątki od wymienionej zasady. Analiza treści wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, że nie można przyjąć istnienia nieodwracalności skutków prawnych, jeśli nabywca nabył rzecz nieodpłatnie albo nabycie nastąpiło w złej wierze.

Pojęcie „nieodwracalności skutku prawnego” w płaszczyźnie prawa administracyjnego odnosi się do takich następstw decyzji administracyjnej (reprzywatyzacyjnej), w których brak jest możliwości odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej jednostki od tej, będącej następstwem decyzji administracyjnej, co wyklucza powrót do stanu poprzedniego (B. Adamiak, Głosa do uchwały SN z 28 maja 1992 r., IIIAZP 4/92, OSP 1993, nr 5, poz. 104,

P. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego, Warszawa 2017). Funkcjonuje ono na gruncie art. 156 k.p.a. i stanowi przesłankę negatywną, która wyłącza stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, pomimo istnienia wad kwalifikowanych określonych w art. 156 § 1, 3, 4, 7 k.p.a. Nieodwracalność skutków prawnych wynika z następczej w stosunku do uprzedniej decyzji administracyjnej czynności prawnej, nie dotyczy natomiast skutków wynikających z samego faktu wydania decyzji (M. Wincenciak, O tzw. „nieodwracalnych skutkach prawnych” decyzji administracyjnej (w:) Kodyfikacja Postępowania Administracyjnego. Na 50-lecie kpa, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 901-902).

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że *zawarcie umowy notarialnej i przeniesienie własności nieruchomości będące wynikiem wydania wadliwej decyzji administracyjnej dotyczącej sprzedaży nieruchomości powoduje powstanie nieodwracalnych skutków prawnych* (por. wyrok NSA z 14 stycznia 1998 r., V SA 432/96, LEX nr 45663).

O nieodwracalności skutków prawnych może być mowa jedynie w przypadku pozytywnej decyzji reprivatyzacyjnej. Zgodnie z wyrokiem NSA z 5 czerwca 2012 r., II OSK 292/11 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/730032490A>), 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.

Co prawda art. 156 § 2 k.p.a. został na mocy art. 38 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r. wyłączony w postępowaniach przed Komisją, jednakże właściwe wydaje się odwołanie w tym zakresie do utrwalonego orzecznictwa, z którego wynika jak należy rozumieć pojęcie nieodwracalnych skutków prawnych i zastosowanie. Należy bowiem zauważyć, że zgodnie z zasadą racjonalnego ustawodawcy należy założyć, że w obydwu regulacjach zawarto analogiczne rozwiązania.

Na skutek nowelizacji ustawy z dnia 9 marca 2017 r. została wprowadzona w art. 41a ust. 3 samodzielna definicja „złej wiary”. W myśl wskazanego przepisu, w złej wierze jest ten, kto w chwili dokonania czynności prawnej z osobą, o której mowa w ust. 1, wiedział lub z łatwością mógł się dowiedzieć o okolicznościach, o których mowa w art. 30 ust. 1 ustawy.

Dokonując ustaleń w zakresie dobrej albo złej wiary podmiotu, który nabył prawa lub roszczenia do nieruchomości warszawskiej – w kontekście zaistnienia albo niezastnienia nieodwracalnych skutków prawnych – już na wstępie należy zaznaczyć, że pojęcie „złej wiary” na gruncie art. 2 pkt 4 oraz art. 41 a ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. nie odwołuje się do żadnego innego przepisu prawa, który miał definiować jego znaczenie, a w szczególności nie odwołuje się do znaczenia wymienionego terminu określonego w art. 6 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (por. A. Pawlyta [w:] A. Dalkowska (red.)

Szczególne zasady usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Komentarz do wybranych przepisów, art. 2, teza 5.6).

Pojęcie dobrej i złej wiary stanowi kategorię właściwą dla prawa cywilnego, której nie można przypisać jednolitego znaczenia. Na gruncie prawa cywilnego 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 wyrażane było 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).

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

Przesłanka „nabywcy działającego w złej wierze”, o której mowa w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., nie odwołuje się do definicji zawartej w art. 6 ust 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, ponieważ ustawa zawiera własną definicję „złej wiary”.

W myśl art. 41 a ust. 3, w złej wierze jest ten, kto w chwili dokonania czynności prawnej z osobą, o której mowa w ust. 1, wiedział lub z łatwością mógł się dowiedzieć o okolicznościach, o których mowa w art. 30 ust. 1 ustawy. Zła wiara dotyczy zatem obiektywnych okoliczności mogących świadczyć o wiedzy bądź łatwości pozyskania wiedzy przez nabywcę o okolicznościach wskazanych w art. 30 ust. 1 ustawy (na gruncie niniejszej sprawy o wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej z rażącym naruszeniem prawa, tj. art. 30 ust 1 pkt 4 ustawy).

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy. Jak wynika z poczynionych ustaleń, w rozpoznawanej sprawie po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej w dniu 1 . . . 2010 roku zawarto umowę darowizny w formie aktu notarialnego przed notariuszem J. M . . . , Rep. A 1 . . . prowadzącym Kancelarię Notarialną w Warszawie przy ul.

Zgodnie z § 4 umowy stawający B. N. oświadczył, że daruje bratu P. N. do jego majątku osobistego udział wynoszący 9/16 części przysługujących mu we wszelkich prawach (w tym budynku usytuowanego na przedmiotowym gruncie) i roszczeniach wynikających z przepisów dekretu z dnia 26 października 1945r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy bądź też innych aktów prawnych (np. ustaw reprzywatyzacyjnych) - w odniesieniu do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Morszyńskiej nr 57 stanowiącej zabudowaną działkę ewidencyjną nr o obszarze m², lub też prawa i roszczenia w tym do słusznego pełnego odszkodowania przysługującego mu z innego tytułu w odniesieniu do tej nieruchomości względnie odzyskanej nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego lub nieruchomości zamiennej, a P. N. oświadczył, że darowiznę tę w wymienionych prawach i roszczeniach dotyczącej przedmiotowej nieruchomości przyjął.

Dnia 2011 roku zawarto umowę sprzedaży w formie aktu notarialnego przed asesorem notarialnym A. H. Rep. A nr , zastępcą notariusza J. M. zgodnie z którą J. S. sprzedała P. N. udział wynoszący 1/4 części w przysługujących jej wszelkich prawach i roszczeniach wynikających z przepisów dekretu z dnia 26 października 1945r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, bądź też innych aktów prawnych (np. ustaw reprzywatyzacyjnych) w odniesieniu do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Morszyńskiej 57 stanowiącej zabudowaną działkę ewidencyjną nr o obszarze m² lub też prawa i roszczenia w tym słusznego pełnego odszkodowania przysługujące jej z innego tytułu w odniesieniu do tej nieruchomości (wynikające z innych odpowiednich, obowiązujących, jak i przyszłych przepisów prawa o zadośćuczynieniu) względnie odzyskanej nieruchomości (w wyniku jej zwrotu w naturze) lub prawa użytkowania wieczystego lub nieruchomości zamiennej, a P. N. oświadczył, że udział wynoszący 1/4 części w wymienionych wyżej prawach i roszczeniach dotyczącej przedmiotowej nieruchomości za podaną cenę kupił do majątku osobistego.

W dalszej kolejności zawarto umowę o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste (Repertorium A) w dniu 19 listopada 2014 r. Stronami umowy byli: Miasto Stołeczne Warszawa oraz beneficjent decyzji P. A. N.

Następnie, w dniu 2019 roku została zawarta umowa darowizny w formie aktu notarialnego przed notariuszem K. M. w Warszawie (Repr A nr), mająca za przedmiot nieruchomość warszawską położoną przy ul. Morszyńskiej 57 w Warszawie, działka o nr ewidencyjnym . Strona umowy byli beneficjent decyzji A. N. (darczyńca), i jego córka, A. N. (obdarowana). W wyniku umowy

A, N została obdarowana ½ części nieruchomości (§ 2). Strony określiły wartość darowizny na kwotę zł (§ 3).

Większość udziałów została objęta przez P N i A N na podstawie darowizn, zatem jako umowy nieodpłatne nie chronią one tak jak czynności odpłatne osoby nabywające udziały.

Należy wyraźnie podkreślić, iż art. 2 pkt 4) *in principio* ustawy z dnia 9 marca 2017 roku wskazuje, że dopiero przeniesienie prawa własności albo użytkowania wieczystego jest relewantne dla instytucji nieodwracalnych skutków prawnych. Z tego punktu widzenia relewantne są tylko czynności prawne mające za przedmiot nieruchomość warszawską położoną przy ulicy Morszyńskiej 57 po 19 listopada 2014 roku, czyli po zawarciu umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Natomiast jedyną umową po tej cezurze była umowa nieodpłatna, zatem z całą pewnością należy przyjąć, że na gruncie niniejszej sprawy nie zaistniały nieodwracalne skutki prawne.

Natomiast dla całościowego rozpatrzenia sprawy zgodnie z art. 7, 77 i 80 k.p.a. w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku należy również wskazać, że stronom można by przypisać złą wiarę. Przejęcie udziału w wysokości 1/4, do którego doszło pomiędzy J S -C P₁ N odbyło się to na zasadach czynności odpłatnej, umowy sprzedaży.

W ocenie jednak Komisji nabywca tj. P N łatwością mógł się dowiedzieć o okolicznościach, o których mowa w art. 30 ust. 1, ponieważ powinien mieć świadomość, że decyzja Prezydenta m. st. Warszawy nr 428/98 z dnia 21 grudnia 1998 roku została skierowana do osoby zmarłej i jakie są z tym związane konsekwencje.

W aktach własnościowych znajduje postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy-Pragi z dnia 1999 roku, stwierdzające, że spadek po R: J N zmarłym w dniu 1998 roku w Warszawie nabyła na podstawie testamentu własnoręcznego żona K N t. I, k. 465.

W aktach własnościowych znajduje się także bogata korespondencja pomiędzy Zarządem Budynków Komunalnych Mokotów w Warszawie, a Urzędem m. st. Warszawy, Biura Gospodarki Nieruchomościami, Geodezji i Katastru wskazująca na to, że toczyło się postępowanie wyjaśniające związane ze zgonem R N i T N – pismo z dnia 22 maja 2003 roku, t. II, k. 31, pismo z dnia 24 czerwca 2003 roku, t. II, k. 32, pismo z dnia 21 października 2005 roku, t. II, k. 33, pismo z dnia 18 listopada 2005 roku, t. II, k. 34, pismo z dnia 26 września 2006 roku, t. II, k. 35, pismo z dnia 17 stycznia 2007 roku, t. II, k. 36, pismo z dnia 19 czerwca 2007 roku, t. II, k. 37, pismo z dnia 29 listopada 2007 roku, t. II, k. 38, pismo z dnia 8 lutego 2008 roku, t. II, k. 35, pismo z dnia 23 czerwca

2008 roku, t. II, k. 40, pismo z dnia 8 października 2008 roku, t. II, k. 41, pismo z dnia 29 stycznia 2009 roku, t. II, k. 42.

P. A. N. brał czynny udział w tym postępowaniu, składając: podanie z dnia 5 listopada 2008 roku o wydanie zaświadczenia o stanie prawnym przedmiotowej nieruchomości, t. II, k. 47, wniosek z dnia 9 listopada 2009 roku o uzupełnienie decyzji Prezydenta m. st. Warszawy nr 510/GK/DW/09 z dnia 30 października 2009 roku, t. II, k. 46, kolejny wniosek z dnia 13 listopada 2009 roku o uzupełnienie decyzji Prezydenta m. st. Warszawy nr 510/GK/DW/09 z dnia 30 października 2009 roku, t. II, k. 63, odbierając zaświadczenie w dniu 3 grudnia 2009 roku, t. II, k. 69, podanie z dnia 19 lutego 2010 roku o wydanie kserokopii wypisu z rejestru gruntów, t. II, k. 77, wniosek o wydanie nowego zaświadczenia z dnia 24 lutego 2010 roku, t. II, k. 78, wniosek z dnia 21 czerwca 2010 roku o częściową zmianę w trybie art. 155 k.p.a. decyzji nr 510/GK/DW/09, t. II, k. 83, wniosek z dnia 28 czerwca 2010 roku o częściową zmianę w trybie art. 155 k.p.a. decyzji nr 510/GK/DW/09, t. II, k. 84, wniosek z dnia 12 lipca 2010 roku o wydanie nowego zaświadczenia, t. II, k. 85, wniosek z dnia 12 lipca 2010 roku o częściową zmianę w trybie art. 155 k.p.a. decyzji nr 510/GK/DW/09, t. II, k. 91, wniosek o wydanie zaświadczenia z dnia 10 lipca 2010 roku, t. II, k. 96, zatem mógł i powinien zapoznać się z całością akt, przystępując do tego postępowania.

Należy wziąć także pod uwagę powiązania rodzinne, które dodatkowo wskazują, że nabywca powinien mieć wiedzę na temat daty śmierci R. N. Należy podkreślić, że spadek po wdowie po R. N. tj. po K. N. na podstawie testamentu nabył w 2009 roku B. N. brat P. N.

Nadto, w umowie darowizny zawartej pomiędzy B. N. a P. N. z dnia 2010 roku, Repr A nr wprost wskazano, że R. N. zmarł w dniu 1998 roku, zatem P. N. miał pełną świadomość na temat daty śmierci wyżej wskazanej osoby i mógł ustalić we własnym zakresie, że doszło do niej przed wydaniem decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 21 grudnia 1998 roku, nr 428/98 i wiedzę tę nabył przed zawarciem umowy sprzedaży z J. S.-C. dniu 2011 roku, przy czym należy zaznaczyć, że w tej umowie sprzedaży też została wprost wskazana okoliczności jak data śmierci R. N. i data wydania decyzji nr 428/98.

Mając na uwadze powyższe nie zaszły w niniejszej sprawie nieodwracalne skutki w rozumieniu art. 2 pkt 4) decyzji ustawy z dnia 9 marca 2017 roku.

6. Strony postępowania rozpoznawczego

Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o wszczęciu postępowania rozpoznawczego Komisja zawiadamia Miasto Stołeczne Warszawę oraz pozostałe strony postępowania.

Jeżeli decyzja reprivatyzacyjna została wydana przez inny organ, stroną postępowania przed Komisją jest ten organ albo inny organ właściwy do rozpoznania sprawy. Z treści cytowanego przepisu wynika, że stroną postępowania rozpoznawczego przed Komisją jest Miasto Stołeczne Warszawa reprezentowane przez Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy.

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

W judykaturze przyjmuje się, iż stronami postępowania dekretowego są nie tylko przed dekretowi właściciele nieruchomości lub ich następcy prawni, ale także każdy, komu przysługuje tytuł praworzeczowy do nieruchomości, a zatem również obecni użytkownicy wieczystości nieruchomości.

Z uwagi na powyższe, za strony postępowania należało uznać:

- J S -C, beneficjentkę decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 21 grudnia 1998 roku, nr 428/98;

- W N P i T N spadkobierców po B J N który był współspadkobiercą beneficjenta decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 21 grudnia 1998 roku T N był także spadkobiercą wyłącznym po K N która była spadkobierczynią po R N, beneficjencie decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 21 grudnia 1998 roku i był także współspadkobiercą po A N która była współspadkobierczynią beneficjenta decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 21 grudnia 1998 roku T N;

- P A N współspadkobiercę beneficjenta decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 21 grudnia 1998 roku T Nie który był także współspadkobiercą po A Ni która była współspadkobierczynią beneficjenta decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 21 grudnia 1998 roku T Ni

a który ostatecznie stał się jedynym beneficjentem decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 21 lipca 2014 roku, nr 314/GK/DW/14;

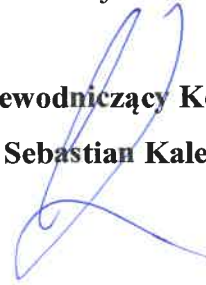
- A; N obecną współwłaścicielkę przedmiotowej nieruchomości.

Konkluzja

W ocenie Komisji w rozpoznawanej sprawie wystąpiły podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta m. st. Warszawy nr 428/98 z dnia 21 grudnia 1998 roku.

Mając na uwadze powyżej wskazane okoliczności, Komisja na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a) w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4) ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w związku z art. 156 § 1 pkt 2) k.p.a. w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. orzekła jak na wstępie.

Przewodniczący Komisji
Sebastian Kaleta



Pouczenie:

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.). Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa, za pośrednictwem Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 52 § 1, art. 53 § 1 oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329, dalej: p.p.s.a.). Skarga powinna czynić zadość wymogom określonym w art. 57 p.p.s.a. Do skargi należy dołączyć jej odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom (w tym dla tut. organu), a ponadto, jeżeli w Sądzie nie złożono załączników w oryginale po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych (art. 47 § 1 p.p.s.a.).

2. Zgodnie z art. 57 § 5 k.p.a. termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało:

1) wysłane w formie dokumentu elektronicznego do organu administracji publicznej, a nadawca otrzymał urzędowe poświadczenie odbioru; 2) nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym; 3) złożone w polskim urzędzie konsularnym; 4) złożone przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej; 5) złożone przez członka załogi statku morskiego kapitanowi statku; 6) złożone przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego.

Zgodnie z art. 71 Prawa pocztowego Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej dokonał wyboru **Poczty Polskiej Spółki Akcyjnej** z siedzibą w Warszawie jako operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych w latach 2016–2025.

3. 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. z 2021 r. poz. 535).

4. 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 niepozostawianiu 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.

5. 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 związku 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.

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

