



Warszawa, dnia 26 lutego 2025 r.

Sygn. akt KR III R 52/22

DECYZJA nr KR III R 52/22

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Arkadiusz Myrcha

Członkowie Komisji:

Paweł Lisiecki, Christian Młynarek, Mirosław Józef Pampuch, Sławomir Potapowicz, Beata Siemieniako, Anna Tarczyńska, Adrian Wasielewski

po rozpoznaniu w dniu 26 lutego 2025 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 8 czerwca 2015 roku nr 338/GK/DW/2015, ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego w udziale wynoszącym 0,2793 części zabudowanego gruntu o powierzchni wynoszącej 322 m², oznaczonego jako działka ewidencyjna nr 5 w obrębie 2-02-07 położonego w Warszawie przy ul. Radomskiej 14, dawne ozn. hip. nr 13301, dla której założono księgę wieczystą nr oraz odmawiającej ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu stanowiącego część działki ewidencyjnej nr 11/2 w obrębie 2-02-07,

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy reprezentowanego przez Prezydenta m. st. Warszawy, Prokuratora Regionalnego w Warszawie, Mirosław R., R. B., A. J., G. M. O. W. S., J. J. R., M. M. / R., R. M. i G. I. A. W. B. i K. B. Z. M. E. M. D. I. K., B. S., A. P. S., L. K. S., M. K. S., M. B. S. A. A. B. K. J. G., następców prawnych M. i T. L. Z. G., J. M. W., J. D. B. A. S., J. M. B., Z. / K. S.

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z 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 zw. z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca

1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r., poz. 572, dalej: k.p.a.) w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r.,

orzeka:

stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 8 czerwca 2015 roku nr 338/GK/DW/2015 w całości.

UZASADNIENIE

I. Przebieg postępowania rozpoznawczego

Postanowieniem z dnia 5 października 2022 r. Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 w zw. z art. 16 ust. 1 w zw. z art. 16a ust. 1 i 2 ustawy z 9 marca 2017 r., wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 8 czerwca 2015 r. nr 338/GK/DW/2015, ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego w udziale wynoszącym 0,2793 części zabudowanego gruntu o powierzchni wynoszącej 322 m², oznaczonego jako działka ewidencyjna nr 5 w obrębie 2-02-07 położonego w Warszawie przy ul. Radomskiej 14, dawne ozn. hip. nr 13301, dla której założono księgę wieczystą nr [] oraz odmawiającej ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu stanowiącego część działki ewidencyjnej nr 11/2 w obrębie 2-02-07.

Postanowieniem z dnia 5 października 2022 r. Komisja, na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z 9 marca 2017 r., zawiadomiła właściwe organy administracji oraz sądy o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego.

Postanowieniem z dnia 5 października 2022 r. Komisja zwróciła się do Społecznej Rady przy Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 8 czerwca 2015 r. nr 338/GK/DW/2015.

Zawiadomieniem z dnia 17 października 2022 r. poinformowano strony postępowania o wszczęciu w dniu 5 października 2022 r. postępowania rozpoznawczego w niniejszej sprawie.

Powyższe postanowienia oraz zawiadomienia zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 18 października 2022 r.

Zawiadomieniami z dnia: 14 czerwca 2023 r. (ogłoszone w BIP 16 czerwca 2023 r.) oraz 24 stycznia 2025 r. (ogłoszone w BIP 27 stycznia 2025 r.) uzupełniając zawiadomiono strony o wszczęciu w dniu 5 października 2022 r. postępowania w niniejszej sprawie.

Zawiadomieniami z dnia: 6 grudnia 2022 r. (ogłoszone w BIP 7 grudnia 2022 r.), 2 lutego 2023 r. (ogłoszone w BIP 3 lutego 2023 r.), 5 kwietnia 2023 r. (ogłoszone w BIP 7 kwietnia 2023 r.), 6 czerwca 2023 r. (ogłoszone w BIP 6 czerwca 2023 r.), 28 lipca 2023 r. (ogłoszone w BIP 2 sierpnia 2023 r.), 4 października 2023 r. (ogłoszone w BIP 5 października 2023 r.), 7 grudnia 2023 r. (ogłoszone w BIP 8 grudnia 2023 r.), 7 lutego 2024 r. (ogłoszone w BIP 8 lutego 2024 r.), 8 kwietnia 2024 r. (ogłoszone w BIP 9 kwietnia 2024 r.), 4 czerwca 2024 r. (ogłoszone w BIP 6 czerwca 2024 r.), 5 sierpnia 2024 r. (ogłoszone w BIP 5 sierpnia 2024 r.), 9 października 2024 r. (ogłoszone w BIP 9 października 2024 r.), 5 grudnia 2024 r. (ogłoszone w BIP 5 grudnia 2024 r.), 5 lutego 2025 r. (ogłoszone w BIP 6 lutego 2025 r.) poinformowano o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy, ze względu na szczególnie skomplikowany stan sprawy, obszerny materiał dowodowy oraz konieczność zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu. Ostatnio do dnia 5 marca 2025 r.

Zawiadomieniem z dnia 11 lutego 2025 r. poinformowano strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Jednocześnie pouczone strony, że przedmiotowe zawiadomienia uznaje się za doręczone po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Powyższe zawiadomienie ogłoszone zostało w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 11 lutego 2025 r.

Strony nie skorzystały z przysługującego im prawa, wynikającego z art. 10 k.p.a.

Pismem z dnia 20 lutego 2025 r. (data wpływu do Ministerstwa Sprawiedliwości: 24 lutego 2025 r.) stanowisko w przedmiotowej sprawie wyraziła Społeczna Rada przy Komisji ds. reprivatyzacji nieruchomości warszawskich. W opinii nr 8/2025 Społeczna Rada wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 8 czerwca 2015 r. nr 338/GK/DW/2015, albowiem organ zastosował w tej sprawie art. 155 k.p.a. z rażącym naruszeniem prawa, co wyczerpuje kryterium określone w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., uzasadniające stwierdzenie jej nieważności i usunięcie jej z obiegu prawnego.

Komisja prowadzi postępowanie rozpoznawcze pod sygnaturą akt KR III R 51/22 w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 marca 2015 r. nr 165/GK/DW/2015, dotyczącej nieruchomości przy ul. Radomskiej 14, ozn. hip. nr 13301.

II. Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje:

1. Opis nieruchomości

Przedmiotem decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 8 czerwca 2015 r. nr 338/GK/DW/2015 są położone przy ul. Radomskiej 14 w Warszawie: działka ewidencyjna nr 5 z obrębu 2-02-07 o pow. 322 m², stanowiąca grunt pod budynkiem oraz część działki ewidencyjnej nr 11/2 z obrębu 2-02-07 o pow. 116 m² (brak urządzonej księgi wieczystej), stanowiąca część drogi publicznej – ulicy Radomskiej. Działki te wchodziły w skład dawnej nieruchomości hipotecznej nr 13301 o pow. 764 m². W skład dawnej nieruchomości hipotecznej wchodzi także obecna dz. ew. nr 7/11 o pow. 326 m², stanowiąca otoczenie budynku przy ul. Radomskiej 14 jednak na dzień wydawania decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 8 czerwca 2015 r. nr 338/GK/DW/2015 nie została ona jeszcze wyodrębniona i nie stanowiła przedmiotu decyzji. Na dz. ew. nr 5 znajduje się budynek mieszkalny, w którym wyodrębnione zostały lokale (19 lokali). Obecnie w dziale II KW prawo własności wpisane jest na rzecz m.st. Warszawy oraz właścicieli wyodrębnionych lokali.

W dacie wydania przedmiotowej decyzji reprivatyzacyjnej nieruchomość była objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego rejonu Ochota Centrum – Uchwała nr XLVI/2058/2009 Rady Miasta st. Warszawy z dnia 5 listopada 2009 r. W planie nieruchomość oznaczona była symbolem C1.2 MW/U - teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usług (dz. ew. nr 5), a także symbolem 18KDD - przeznaczenie pod drogę dojazdową (dz. ew. nr 11/2).

Działka ewidencyjna nr 5 z obrębu 2-02-07 jest w całości zabudowana przedwojennym budynkiem mieszkalnym. W budynku znajduje się 19 wyodrębnionych i sprzedanych przed wydaniem przedmiotowej decyzji lokali mieszkalnych o numerach: nr 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 19, 21, 22, 24 i 25.

2. Pierwotni właściciele nieruchomości

Komisja ustaliła, że na dzień 21 listopada 1945 r., tj. dzień wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. nr 50, poz. 279, dalej: dekret warszawski) tytuł własności nieruchomości położonej przy ul. Radomskiej 14 ozn. nr hip. 13301 wpisany był na imię Czesław Jędrzejewski na mocy aktu z 15 października 1945 r. Z kolei na mocy aktu z 25 kwietnia 1947 r. roszczenia do nieruchomości w drodze sprzedaży nabyła córka dawnego właściciela – Czesława Jędrzejewskiego – Róża Jędrzejewska.

3. Objęcie gruntu nieruchomości w posiadanie przez gminę m. st. Warszawy

Nieruchomość warszawska położona przy ul. Radomskiej 14 znajduje się na terenie objętym działaniem dekretu warszawskiego. Z dniem 21 listopada 1945 r., to jest z dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego, grunty nieruchomości warszawskich, w tym grunt przedmiotowej nieruchomości, na podstawie art. 1 dekretu warszawskiego przeszły na własność Gminy m.st. Warszawy, a w 1950 r., z chwilą likwidacji gmin - na własność Skarbu Państwa. Z dniem 27 maja 1990 r. nieruchomość stała się własnością Dzielnicy – Gminy Warszawa Ochota, zgodnie z decyzjami Wojewody Warszawskiego z 19 września 1991 r., 3 lipca 1992 r. oraz 29 czerwca 1993 r.

Objęcie przedmiotowego gruntu w posiadanie przez gminę nastąpiło w dniu 23 grudnia 1947 r., tj. z dniem ukazania się ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym nr 28 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy, wobec tego termin do składania wniosku dekretowego upływał z dniem 23 czerwca 1948 r.

4. Wniosek dekretowy

W dniu 11 marca 1948 r. C S R złożyła do Zarządu Miejskiego w m. st. Warszawie wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu położonego w Warszawie przy ul. Radomskiej 14, nr hip. 13301.

5. Postępowanie w zakresie rozpoznania wniosku o przyznanie własności czasowej

Orzeczeniem administracyjnym nr GM/TW/20332/51 z dnia 17 lipca 1951 r. Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie odmówiło C S R przyznania prawa własności czasowej do gruntu położonego przy ul. Radomskiej 14 ozn. nr hip. 13301 i jednocześnie stwierdziło, że wszystkie budynki znajdujące się na gruncie przeszły na własność Skarbu Państwa.

6. Następcy prawni dawnych właścicieli

C S R zmarła 23 lipca 1985 r. w Izraelu. Na mocy postanowienia Sądu Okręgowego w Tel Awiwie z dnia 10 czerwca 1997 r., sygn. akt 2743/97 spadek po niej, w zakresie nieruchomości położonych Polsce, nabyli: mąż A R w ½ części, córka R B w ¼ części i syn M R w ¼ części. Z kolei na mocy postanowienia Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy, sygn. akt II Ns 1444/14 z dnia 4 listopada 2014 r. spadek po niej, w zakresie nieruchomości położonych Polsce, nabyli: mąż A R w ½ części, córka R B w ¼ części i syn M R w ¼ części.

A... R zmarł 23 czerwca 2003 r. w Tel Awiwie. Na mocy postanowienia spadkowego Rejestratora do spraw spadku J... Z... w Tel Awiwie, sygn. akt 50371, spadek po nim nabyli: córka R... B... i syn M... R... po ½ części każde z nich. Z kolei na mocy postanowienia Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy, sygn. akt II Ns 1444/14 z dnia 4 listopada 2014 r. spadek po nim, w zakresie nieruchomości położonych Polsce, nabyli: córka R... B... i syn M... R... po ½ części każde z nich.

7. Postępowanie reprivatyzacyjne

Decyzją nr KOC/2965/Go/12 z 14 maja 2013 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie stwierdziło, że orzeczenie Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 17 lipca 1951 r. nr GM/TW/20332/51 odmawiające przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej w Warszawie przy ul. Radomskiej 14, ozn. nr hip. 13301, w części dotyczącej udziału w prawie użytkowania wieczystego przedmiotowego gruntu związanego z prawem własności lokali nr 1, 2, 4, 5, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 21, 22, 25, znajdujących się w budynku usytuowanym na przedmiotowym gruncie zostało wydane z naruszeniem prawa, jednakże nie można stwierdzić jego nieważności w tej części z powodu wywołania przez to orzeczenie nieodwracalnych skutków prawnych. W pozostałej części stwierdziło nieważność ww. orzeczenia administracyjnego.

Decyzją nr KOC/3153/Go/13 z 10 lutego 2014 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie uchyliło powyższą decyzję nr KOC/2965/Go/12 z 14 maja 2013 r. w części dotyczącej lokalu nr 9 i w tym zakresie stwierdziło nieważność orzeczenia Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 17 lipca 1951 r. nr GM/TW/20332/51.

Decyzją z dnia 27 marca 2015 r. nr 165/GK/DW/2015 Prezydent m. st. Warszawy: ustanowił na 99 lat prawo użytkowania wieczystego w udziale wynoszącym 0,2793 części gruntu położonego w Warszawie przy ul. Radomskiej 14, oznaczonego w ewidencji gruntów i budynków jako działka nr 5 o pow. 322 m² z obrębu 2-02-07, KW... na rzecz: R... B... co do udziału 0,1397 części oraz M... R... co do udziału 0,1396 części i z tego tytułu ustalił czynsz symboliczny w wysokości 89,93 zł. Nadto, odmówił ustanowienia na rzecz ww. osób prawa użytkowania wieczystego 0,2442 części gruntu stanowiącego działkę ewidencyjną nr 5 w obrębie 2-02-07 o pow. 322 m², jako udziału związanego ze sprzedanymi lokalami nr 6, 7, 8, 15, 19, 24 oraz odmówił ustanowienia na rzecz ww. osób prawa użytkowania wieczystego gruntu stanowiącego część (116 m²) działki ewidencyjnej nr 11/2 w obrębie 2-02-07.

Powyższa decyzja została skierowana do: pełnomocnika beneficjentów R B i M R – adw. K J oraz do E C W C W B K M D H Ł i M L. Decyzja została doręczona pełnomocnikowi beneficjentów – adw. K J w dniu 10 kwietnia 2015 r.

8. Wniosek o zmianę lub uzupełnienie decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 27 marca 2015 r. nr 165/GK/DW/2015 i decyzja zmieniająca wydana w trybie art. 155 k.p.a.

Pismem datowanym na dzień 22 kwietnia 2015 r. (data wpływu do Urzędu m.st. Warszawy: 27 kwietnia 2015 r.) beneficjenci decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 27 marca 2015 r. nr 165/GK/DW/2015 – R B i M R zwrócili się do organu z wnioskiem o uzupełnienie lub zmianę tej decyzji – poprzez odmowę ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości warszawskiej przy ul. Radomskiej 14 w części dot. działki nr 5 o pow. 322 m² również w zakresie lokalu nr 9 w budynku posadowionym na w/w gruncie. W treści wniosku powołano się na art. 111 k.p.a.

Prezydent m. st. Warszawy decyzją z dnia 8 czerwca 2015 r nr 338/GK/DW/2015 zmienił pkt III decyzji z 27 marca 2015 r. nr 165/GK/DW/2015, orzekający o odmowie ustanowienia na rzecz R B i M R prawa użytkowania wieczystego 0,2442 części gruntu stanowiącego działkę ewidencyjną nr 5 w obrębie 2-02-07 o pow. 322 m², jako udziału związanego ze sprzedanymi lokalami nr 6, 7, 8, 15, 19, 24 w ten sposób, że odmówił ustanowienia na rzecz ww. osób prawa użytkowania wieczystego 0,2442 części gruntu stanowiącego działkę ewidencyjną nr 5 w obrębie 2-02-07 o pow. 322 m², jako udziału związanego ze sprzedanymi lokalami nr 6, 7, 8, 9, 15, 19, 24.

Powyższa decyzja została skierowana do: pełnomocnika beneficjentów R B i M R – adw. K J, E C W C W B K M D H Ł i M L.

9. Stan prawny nieruchomości po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej

Decyzja nie została wykonana zawarciem umowy o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego. Aktualnie właścicielem nieruchomości pozostaje m.st. Warszawa oraz właściciele wyodrębnionych lokali.

Przed Sądem Okręgowym w Warszawie, za sygnaturą akt XXIV C 1432/19, toczy się postępowanie z powództwa R B i M R₁ przeciwko Miastu Stołecznemu Warszawie o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli – zawarcia na podstawie decyzji z dnia 27 marca 2015 r. nr 165/GK/DW/2015 oraz z dnia 8 czerwca 2015 r. nr 338/GK/DW/2015 umowy oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Na dzień wydania niniejszej decyzji postępowanie to pozostaje w toku.

10. Sprzeciw Prokuratora Regionalnego w Warszawie od decyzji z dnia 8 czerwca 2015 r. nr 338/GK/DW/2015

W dniu 20 lutego 2018 r. Prokurator delegowany do Prokuratury Regionalnej w Warszawie skierował do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie sprzeciw od decyzji ostatecznej Prezydenta m.st. Warszawy nr 338/GK/DW/2015 z dnia 8 czerwca 2015 r. Wniósł stwierdzenie nieważności decyzji z uwagi na rażące naruszenie prawa, przejawiające się przez niedopuszczalną zmianę przedmiotu postępowania oraz brak uzyskania zgody wszystkich stron postępowania na zmianę decyzji z dnia 27 marca 2015 r. nr 165/GK/DW/2015, a także zastosowanie trybu art. 155 k.p.a. do decyzji związanej. Postępowanie przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym zarejestrowane jest pod sygnaturą akt KOC/1217/GO/18 i na mocy postanowienia z dnia 3 listopada 2022 r. zostało zawieszona na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r., tj. z uwagi na toczące się przed Komisją postępowanie rozpoznawcze w niniejszej sprawie.

11. Materiał dowodowy zgromadzony przez Komisję

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie dokumentów zgromadzonych w toku postępowania rozpoznawczego (KR III R 52/22) oraz poprzedzających go czynności sprawdzających (KR II S 98/18), w szczególności akt udostępnionych przez Prezydenta m.st. Warszawy i Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, a także innych dokumentów mających istotny wpływ dla rozstrzygnięcia sprawy, gdyż nie budziły one wątpliwości Komisji co do ich autentyczności i prawdziwości, jak również nie zostały one podważone przez strony postępowania.

III. Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja zważyła, co następuje:

1. Podstawa rozstrzygnięcia

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z 9 marca 2017 r. przysługują Komisji – w przypadku stwierdzenia, że zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a. lub w przepisach

szczególnych - uprawnienia do stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej. Zgodnie zaś z art. 30 ust. 4 ustawy z 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. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 16 grudnia 2010 r. (sygn. akt I OSK 1706/10; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji jest odrębnym postępowaniem, którego przedmiotem jest zbadanie, czy wystąpiły przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a. oraz że przepis ten zawiera zamknięty katalog takich przesłanek. Zdaniem Sądu wyrażonym w ww. wyroku, organ orzekając nie rozstrzyga sprawy zakończonej kontrolowaną decyzją co do jej istoty, ponieważ postępowanie dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji nie może zastępować postępowania odwoławczego lub go powtarzać.

Powszechnie przyjmuje się, że przesłanki stwierdzenia nieważności wymienione są enumeratywnie w art. 156 § 1 k.p.a. Nie są one oparte na uznaniu, a ich ustalenie musi pociągać za sobą stwierdzenie nieważności. Wyjątkiem są okoliczności wystąpienia przesłanki z art. 156 § 2 k.p.a., czyli gdy od doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne (M. Jaśkowska [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el. 2022, art. 156), o ile oczywiście z przepisów szczególnych nie wynika, że przepisu art. 156 § 2 k.p.a. nie stosuje się, jak to ma miejsce w art. 38 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r. Zatem możliwość podważenia zapadłego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej jest dopuszczalne jedynie w przypadku zaistnienia jednej z kwalifikowanych wad określonych w art. 156 § 1 k.p.a. Usunięcie kwalifikowanych nieprawidłowości, które mogły wystąpić w trakcie trwania procesu administracyjnego, stanowi nadrzędny cel postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji i usprawiedliwia podważenie ogólnej zasady trwałości decyzji administracyjnych zawartej w art. 16 k.p.a.

Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została z rażącym naruszeniem prawa. Pojęcie prawa w zwrocie „rażące naruszenie prawa” powinno być rozumiane szeroko, obejmując swoim zakresem przepisy prawa materialnego, procesowego oraz przepisy o charakterze ustrojowym (zob. J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, 2009, s. 599). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że zakresem pojęcia „rażącego naruszenia prawa” obejmuje się zarówno naruszenie norm prawa materialnego, jak i naruszenie norm prawa procesowego (vide wyrok NSA z 1 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 1258/10; wyrok NSA z 12 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1257/13; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Rażące

naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. zachodzi wtedy, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią prawa i gdy charakter tego naruszenia powoduje, że owa decyzja nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządny państwa.

2. Rażące naruszenie art. 155 k.p.a. poprzez jego zastosowanie do części decyzji pierwotnej nie przyznającej stronom żadnych praw

W ocenie Komisji decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 8 czerwca 2015 roku nr 338/GK/DW/2015 została wydana z rażącym naruszeniem prawa, albowiem organ zastosował art. 155 k.p.a. do tej części decyzji pierwotnej, w której nie przyznano stronom żadnych praw.

Zgodnie z art. 155 k.p.a. decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Jak zauważa się w orzecznictwie, postępowanie prowadzone na podstawie art. 154 i 155 k.p.a. jest postępowaniem nadzwyczajnym, którego przedmiotem – w przeciwieństwie do postępowania głównego (rozpoznawczego) – nie jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, lecz przeprowadzenie weryfikacji wydanej już decyzji ostatecznej z jednego tylko punktu widzenia, a mianowicie, czy za zmianą (uchyleniem) przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony (wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 1997 r., sygn. III SA 854/96, Legalis). Podkreślenia wymaga fakt, że zgodnie z art. 2 pkt 3 lit. a i b ustawy z 9 marca 2017 r. przez decyzję reprivatyzacyjną należy rozumieć nie tylko 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, ale też w przedmiocie m.in. zmiany decyzji dotyczącej prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej albo odmowy uwzględnienia wniosku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu. Ustawodawca przyjął zatem szerokie rozumienie decyzji reprivatyzacyjnej. Nie jest to tylko decyzja wydana w trybie art. 7 ust. 1 dekretu, ale także inne akty administracyjne, których skutkiem (pośrednim lub bezpośrednim) jest „przysporzenie” w postaci ustanowienia prawa użytkowania wieczystego.

W niniejszej sprawie Prezydent m.st. Warszawy decyzją z dnia 8 czerwca 2015 roku nr 338/GK/DW/2015 zmienił punkt III decyzji pierwotnej z dnia 27 marca 2015 r. nr 165/GK/DW/2015 w części dotyczącej gruntu oznaczonego w ewidencji gruntów jako działka nr 5 w obrębie 2-02-07, zaś pozostałe punkty decyzji pierwotnej pozostawił bez zmian.

Brzmienie zmienionego punktu III decyzji pierwotnej wskazuje, że odmówiono ustanowienia prawa użytkowania wieczystego co do udziału związanego z wyodrębnionymi i sprzedanymi lokalami. Niewątpliwie zmieniony punkt III decyzji nie przyznawał stronom żadnego prawa. Prezydent m.st. Warszawy wydając decyzję zmieniającą wskazał, że działa na podstawie art. 155 k.p.a., tym samym organ naruszył ten przepis, albowiem nie zezwala on na dokonanie zmiany decyzji, na mocy której strona nie nabywa żadnych praw. W ocenie Komisji doszło do rażącego naruszenia art. 155 k.p.a. i zastosowania go wbrew jego literalnemu brzmieniu, gdyż w trybie tym może dojść do zmiany jedynie decyzji, na mocy której strony prawa nabyły. W ocenie Komisji naruszenie to ma charakter rażącego naruszenia prawa, albowiem oczywista i zauważalna jest sprzeczność między treścią rozstrzygnięcia decyzji a treścią przepisu.

3. Rażące naruszenie art. 155 k.p.a. poprzez ponowne merytoryczne rozpatrzenie sprawy zakończonej ostatecznym rozstrzygnięciem. Brak przedmiotowej tożsamości nowej sprawy administracyjnej

Możliwość zastosowania trybu przewidzianego w art. 155 k.p.a. wymaga uprzedniego ustalenia, czy w konkretnym przypadku występuje tożsamość sprawy administracyjnej w znaczeniu materialnym. Na sprawę administracyjną w znaczeniu materialnym składają się elementy podmiotowe i przedmiotowe. Tożsamość elementów podmiotowych to tożsamość podmiotu będącego adresatem praw lub obowiązków, a tożsamość przedmiotowa to tożsamość treści tych praw i obowiązków oraz ich podstawy faktycznej i prawnej. Inaczej, tożsamość sprawy występuje, gdy występują te same podmioty, gdy dotyczy ona tego samego przedmiotu i tego samego stanu prawnego w niezmienionym stanie faktycznym sprawy (por. uchwała 7 sędziów NSA z 27 czerwca 2000 r., FPS 12/99, ONSA 2001/1/7).

Dla ustalenia tożsamości przedmiotu sprawy decydujące znaczenie ma treść praw i obowiązków. Dopóki mamy do czynienia z tymi samym prawami i obowiązkami tych samych podmiotów, ukształtowanymi obowiązującą decyzją, z tym samym lub zachowującym ciągłość regulacji stanem prawnym i niezmienionym w kwestiach prawnie istotnych stanem faktycznym, dopóty można mówić o tożsamości sprawy administracyjnej w znaczeniu materialnoprawnym. W trybie art. 155 nie można rozszerzać treści nowej sprawy administracyjnej, a zmiana decyzji w tym trybie może być dokonana tylko w granicach stanu faktycznego sprawy „pierwotnej” (uchwała 7 sędziów NSA z 3 listopada 2009 r., II GPS 2/09, ONSAiWSA 2010/1/4).

W orzecnictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że postępowanie prowadzone na podstawie art. 155 k.p.a. jest wprawdzie postępowaniem odrębnym w stosunku do tego, w

którym zapadła weryfikowana decyzja ostateczna, to jednak toczy się w tej samej, z materialnoprawnego punktu widzenia, sprawie administracyjnej, w której toczyło się postępowanie pierwotne i nie może zmierzać do ponownego merytorycznego rozpatrzenia sprawy zakończonej decyzją ostateczną. Istotą postępowania prowadzonego w trybie tego przepisu jest sprawdzenie, czy w ustalonym stanie faktycznym i prawnym istnieją szczególne przesłanki, które przemawiałyby za uchYLENIEM lub zmianą decyzji ostatecznej. Prawna możliwość zastosowania trybu przewidzianego w art. 155 k.p.a. uwarunkowana jest zatem prowadzeniem postępowania w ramach tego samego stanu prawnego i faktycznego oraz z udziałem tych samych stron. Postępowanie takie nie może zmierzać do ponownego merytorycznego rozpatrzenia sprawy zakończonej ostatecznym rozstrzygnięciem (por. wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 2570/17).

Doktryna, jak też ugruntowana praktyka orzecznicza (por. wyrok NSA z 12 kwietnia 2000 r., III SA 1388/99, LEX nr 47229) wskazuje, iż w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 155 organ administracji nie stosuje prawa materialnego. Celem tego postępowania, będącego samodzielnym postępowaniem administracyjnym, jest mianowicie ustalenie, czy zachodzą przesłanki do uchYLENIA lub zmiany decyzji ostatecznej określonej w art. 155 k.p.a. oraz czy ewentualnemu uchYLENIU lub zmianie nie sprzeciwiają się przepisy szczególne (wyrok NSA z 28 kwietnia 2000 r., I SA 819/99, LEX nr 55302; wyrok NSA z 2 czerwca 2000 r., III SA 1854/99, LEX nr 43956). Organ ten nie jest uprawniony do ponownego merytorycznego rozpatrywania sprawy (zob. np. wyrok NSA z 24 października 2000 r., III SA 2468/99, LEX nr 48003; tezę pierwszą wyroku NSA z 2 czerwca 2000 r., III SA 1854/99, LEX nr 43956; wyrok NSA z 28 kwietnia 2000 r., I SA 819/99, niepubl.; tezę trzecią wyroku NSA z 12 kwietnia 2000 r., III SA 1388/99, LEX nr 47229; wyrok NSA z 4 maja 1999 r., III SA 5695/98, LEX nr 47432).

W ocenie Komisji Prezydent m.st. Warszawy wydając kontrolowaną decyzję zmieniającą rozpoznał ponownie sprawę już zakończoną, chociaż nie uczynił tego wprost. Jednocześnie w sprawie nie zachodzi wspomniana tożsamość przedmiotowa, bowiem w decyzji z dnia 8 czerwca 2015 r. nr 338/GK/DW/2015 Prezydent m.st. Warszawy poszerzył zakres odmowy przyznania prawa użytkowania wieczystego, względem zakresu odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w pierwotnej decyzji z dnia 27 marca 2015 r. nr 165/GK/DW/2015. Tym samym Prezydent m.st. Warszawy kontrolowaną decyzją zmieniającą dokonał niejako korekty wcześniej wydanego przez siebie rozstrzygnięcia. Zmiana decyzji w trybie art. 155 k.p.a. z powodu błędu w ustaleniach faktycznych stanowi rażące naruszenie tego przepisu, albowiem jego treść nie zezwala na korekty decyzji z tego powodu. Wydając decyzję

z 8 czerwca 2015 r. nr 338/GK/DW/2015 r. Prezydent m.st. Warszawy dokonał niedopuszczalnej w trybie art. 155 k.p.a. zmiany merytorycznej przy braku tożsamości przedmiotowej spraw, wobec czego doszło do rażącego naruszenia prawa.

4. Rażące naruszenie art. 155 k.p.a. poprzez jego zastosowanie do decyzji związanej

W orzecznictwie zgodnie podkreśla się, że na podstawie art. 154 k.p.a. lub art. 155 k.p.a. nie mogą być uchylane lub zmieniane tzw. decyzje związane, przy wydaniu których przepisy prawa nie pozwalają organom na swobodne uznanie. Tę okoliczność, tj. czy decyzja mająca być zmieniona w trybie art. 154 k.p.a. lub art. 155 k.p.a. jest decyzją swobodną, czy związaną, organ powinien zbadać w pierwszej kolejności. W sprawach, w których przy rozpoznawaniu sprawy brak jest tzw. uznania administracyjnego, wzruszenie decyzji ostatecznej w trybie art. 155 k.p.a. nie jest możliwe (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2008 r., sygn. akt II OSK 195/08, Legalis). Zważyć należy, iż organ całkowicie zaniechał rozważań w tym przedmiocie.

Komisja stoi na stanowisku, że decyzja wydana na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego jest decyzją związaną. Zgodnie z powołanym przepisem dekretu gmina uwzględni wniosek (przyp. wniosek o przyznanie dotychczasowemu właścicielowi gruntu prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym – art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego), jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, a jeżeli chodzi o osoby prawne, gdy użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w myśl planu zabudowania nie pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej.

Rozpatrując wniosek dekretowy organ obowiązany jest zawsze ustalić, czy zaistniały przesłanki pozytywne oraz przesłanki negatywne do uwzględniania wniosku, przy czym organ nie może odmówić uwzględniania wniosku na zasadzie uznania. Organ administracyjny związany jest bowiem treścią norm art. 7 ust. 1 i 2 dekretu. Rozstrzygnięcie sprawy dekretowej nie zależy zatem od swobodnego uznania organu administracji publicznej. Organ administracyjny posiada jednak luz decyzyjny (korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania) przy rozstrzyganiu w sprawie wniosku dekretowego. Jak jednak wykazano, luz decyzyjny nie stanowi o uznaniu administracyjnym. Taka kwalifikacja decyzji wydanej na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu skutkuje tym, że niedopuszczalne było zastosowanie trybu art. 155 k.p.a. do decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 27 marca 2015 r. nr 165/GK/DW/2015 i wydanie przez organ decyzji zmieniającej punkt III – tj. przedmiotowej decyzji z 8 czerwca 2015 r. nr

338/GK/DW/2015. Tym samym zmiana w trybie art. 155 k.p.a. tak zwanej decyzji związanej stanowi rażąco naruszenie prawa, sankcjonowanie nieważnością decyzji.

5. Rażąco naruszenie art. 155 k.p.a. poprzez wydanie decyzji bez zgody stron

Zastosowanie trybu zmiany lub uchylecia decyzji ostatecznej, na mocy której strona nabyła prawa, może mieć miejsce jedynie wówczas, gdy spełnione zostały wymienione w tym przepisie przesłanki (A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego. Art. 155, SIP LEX, 2016). Uchylenie lub zmiana decyzji administracyjnej w trybie art. 155 k.p.a. zależy od łącznego spełnienia następujących przesłanek: 1) postępowanie w sprawie indywidualnej zostało zakończone decyzją ostateczną, na mocy której strona nabyła prawo; 2) strona wyraziła zgodę na uchylenie lub zmianę decyzji; 3) uchyleniu lub zmianie decyzji nie sprzeciwiają się przepisy szczególne; 4) za uchyleniem lub zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony (R. Kędziora, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Wyd. 5, Legalis; komentarz do art. 155 k.p.a., por. także wyrok NSA z 17 kwietnia 2024 r., sygn. akt I OSK 1706/21, LEX nr 3744863).

W niniejszej sprawie została spełniona jedynie trzecia z wymienionych przesłanek, ponieważ żaden przepis szczególny nie sprzeciwiał się uchyleniu lub zmianie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 marca 2015 r. nr 165/GK/DW/2015. Komisja zważyła jednak, że Prezydent m.st. Warszawy, wydając przedmiotową decyzję 8 czerwca 2015 r. nr 338/GK/DW/2015 nie dysponował zgodą wszystkich stron na uchylenie lub zmianę decyzji.

Jak wskazano wyżej, bezwzględным warunkiem możliwości zmiany bądź uchylenia decyzji w trybie art. 155 k.p.a. jest wyrażenie zgody przez stronę. Jeżeli decyzja dotyczyła więcej niż jednej strony, wówczas niezbędne jest uzyskanie zgody wszystkich stron postępowania. Jak trafnie stwierdzono w wyroku SN z 14 marca 1991 r. (III ARN 32/90, OSNC 1992, Nr 6, poz. 112) „(...) zgoda strony na wzruszenie w całości lub w części decyzji, z której czerpie ona swe prawa, nie może być ani dorozumiana, ani domniemana. Tylko i wyłącznie zgoda udzielona wprost i wyraźnie, przez stosowne oświadczenie złożone organowi administracji państwowej, może stanowić jedną z przesłanek zmiany lub uchylenia ostatecznej decyzji na podstawie art. 155 k.p.a.". Podobnie NSA w wyroku z 29.3.2007 r. (II OSK 547/06, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>) stwierdził: „(...) zmiana decyzji ostatecznej w trybie art. 155 k.p.a. możliwa jest przy spełnieniu wszystkich przesłanek wskazanych w tym przepisie, którego treść musi być interpretowana ściśle, a nie rozszerzająco. Organ administracji nie może więc wydać na podstawie art. 155 k.p.a. decyzji zmieniającej decyzję ostateczną, nie dysponując zgodą wszystkich stron postępowania uczestniczących w postępowaniu

zakończonym decyzją ostateczną, w stosunku do której jedna ze stron złożyła wniosek o jej zmianę w trybie art. 155 k.p.a. Zgoda taka, ze względu na swój konstytutywny charakter, musi być jednoznacznie wyrażona. Należy mieć przy tym na uwadze wyrażoną w art. 14 k.p.a. zasadę pisemności. Zgoda ta nie może być domniemana na tej podstawie, że strona ta nie wniosła odwołania od doręczonej jej decyzji zmieniającej. Brak takiej zgody przed wydaniem w trybie art. 155 k.p.a. decyzji zmieniającej decyzję ostateczną czyni taką decyzję dotkniętą wadą kwalifikowaną, wskazaną w art. 156 § 2 k.p.a., z powodu rażącego naruszenia prawa”. Dodatkowo, warto w tym miejscu wskazać na pogląd wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny, w odniesieniu do zgody stron, które bez własnej winy nie brały udziału w postępowaniu pierwotnym: „wprawdzie okoliczność, że strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu, stanowi przesłankę wznowienia postępowania, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., oraz że wznowienie postępowania na tej podstawie może nastąpić wyłącznie na żądanie strony (art. 147 k.p.a.), jednakże nie zwalnia to organu z obowiązku powiadomienia wszystkich stron o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4 k.p.a.), a w przypadku postępowania toczącego się na podstawie art. 155 k.p.a. - z obowiązku uzyskania zgody wszystkich stron na zmianę lub uchylene decyzji. Zgoda wszystkich stron na zmianę decyzji ostatecznej jest elementem niezbędnym do skonkretyzowania normy zawartej w art. 155 k.p.a., a więc takim, bez którego przepis ten nie może zostać zastosowany.” (wyrok NSA z 17 kwietnia 2024 r., I OSK 1706/21, LEX nr 3744863).

W postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji z 8 czerwca 2015 r. nr 338/GK/DW/2015 pominięto współużytkowników wieczystych nieruchomości, będących właścicielami wyodrębnionych lokali w budynku położonym przy ul. Radomskiej 14 w Warszawie. Jakkolwiek Komisji znane jest stanowisko wyrażone w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, że naruszenie zasady czynnego udziału strony nie jest obwarowane sankcją nieważności, a jest podstawą do obrony w trybie wznowienia postępowania, to jednak waga konsekwencji prawnoprocesowych wspomnianego naruszenia dla wspomnianych stron postępowania reptrywizacyjnego nakazuje podjęcie rozważań w tym względzie w treści niniejszej decyzji.

Prezydent m. st. Warszawy, wydając decyzję z 8 czerwca 2015 r. nr 338/GK/DW/2015, uznał za strony postępowania R¹ B¹ (beneficjentka decyzji reptrywizacyjnej), M¹ R¹ (beneficjent decyzji reptrywizacyjnej), E¹ C¹ (właścicielka lokalu nr 6), W¹ C¹ (właściciel lokalu nr 6), W¹ (właściciel lokalu nr 7), B¹ i K¹ (właściciel lokalu nr 8), M¹ D¹ (właściciel lokalu nr 24), H¹ L¹ (właścicielka lokalu nr 19) i M¹

L (właściciel lokalu nr 15), nie uwzględniając jako stron postępowania właścicieli pozostałych, wyodrębnionych lokali (nr 1, 2, 4, 5, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 21, 22, 25) w budynku posadowionym przy ul. Radomskiej 14. Na moment wydania przez Prezydenta m. st. Warszawy przedmiotowej decyzji w budynku przy ul. Radomskiej 14 zostało sprzedanych 19 lokali mieszkalnych o numerach 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 19, 21, 22, 24 i 25. W związku ze sprzedażą i wyodrębnieniem ww. lokali ich właścicielom przysługuje udział w użytkowaniu wieczystym nieruchomości stanowiącej działkę ewidencyjną nr 5 w obrębie 2-02-07, w udziale wynoszącym 0,72069 części.

Właścicielom wyodrębnionych lokali, będącym zarazem współużytkownikami wieczystymi przedmiotowej nieruchomości gruntowej, przysługiwało prawo do czynnego udziału w każdym stadium postępowania, w tym do brania udziału w przeprowadzaniu dowodów oraz do zaskarżania – w przypadkach określonych ustawą – wydawanych w ich toku aktów administracyjnych. Interes prawny wspomnianych właścicieli lokali wynikał z przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2021 r., poz. 1048). Stronami postępowania powinny być także osoby, którym przysługuje tytuł prawnorzeczowy do nieruchomości. Jak trafnie zauważył NSA w wyroku z dnia 9 lipca 2015 r. w sprawie o sygn. akt I OSK 2527/14, brak jest dostatecznego uzasadnienia dla przyjęcia poglądu, że w postępowaniu dotyczącym stanu prawnego określonej nieruchomości mogłyby brać udział jedynie osoby, które roszczą sobie w stosunku do niej określone prawa, a z drugiej strony nie mogłyby brać w nim udziału osoby, którym takie prawa już przysługują, choć na innej podstawie prawnej.

W realiach niniejszej sprawy Prezydent m.st. Warszawy, wydając decyzję z 8 czerwca 2015 r. nr 338/GK/DW/2015 w trybie art. 155 k.p.a., powinien był dysponować zgodą wszystkich stron postępowania zakończonych wydaniem decyzji z dnia 27 marca 2015 r. nr 165/GK/DW/2015, a więc także zgodą właścicieli wyodrębnionych lokali w budynku posadowionym przy ul. Radomskiej 14. Jak wynika natomiast z akt sprawy, organ nie posiadał zgody zarówno osób wziętych pod uwagę jako strony postępowania, jak i tym bardziej osób pominiętych przy rozstrzyganiu sprawy. Jedyna „zgoda” jaką organ dysponował, to wniosek beneficjentów decyzji pierwotnej.

Przepis art. 155 k.p.a. jest jednoznaczny w odniesieniu do kwestii kto powinien wyrazić zgodę na zmianę lub uchylenie decyzji i nie wynika z niego żadne ograniczenie. Zgoda na zmianę decyzji powinna być zatem wyrażona przez wszystkie strony postępowania prowadzonego w trybie art. 155 k.p.a. Do stron tego postępowania należy przy tym zaliczyć również te strony, które nie brały udziału w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji

zmienianej. Postępowanie w sprawie zmiany decyzji ostatecznej na podstawie art. 155 k.p.a. jest mianowicie nowym postępowaniem i brak udziału strony w postępowaniu pierwotnym nie przekłada się na możliwość pominięcia tej strony w postępowaniu nadzwyczajnym i na możliwość odstąpienia od wymogu uzyskania zgody tej strony na zmianę decyzji.

Konieczność uzyskania zgody stron wynika wprost z brzmienia art. 155 k.p.a., a więc jej pominięcie jest nie tylko oczywistym naruszeniem dyspozycji tego przepisu, ale także i takim, którego nie można zaakceptować w demokratycznym państwie prawnym, co nadaje mu wagę naruszenia kwalifikowanego czyli rażącego (por. wyrok NSA z 17.04.2024 r., I OSK 1706/21, LEX nr 3744863). Nie można zaakceptować stanowiska, że możliwość wypowiedzenia się w sprawie zmiany decyzji i ewentualnego wyrażenia zgody na jej zmianę zależałaby od tego, czy strona została zawiadomiona przez organ o wszczęciu postępowania w trybie art. 155 k.p.a. i czy w konsekwencji wzięła udział w tym postępowaniu.

Podsumowując, wydanie przez Prezydenta m.st. Warszawy decyzji z 8 czerwca 2015 r. nr 338/GK/DW/2015 nie zostało poprzedzone uzyskaniem zgody wszystkich stron postępowania, a tym samym nie został spełniony warunek niezbędny do zastosowania art. 155 k.p.a. – co stanowi jego rażące naruszenie.

6. Rażące naruszenie art. 155 k.p.a. poprzez wydanie decyzji bez badania interesu społecznego

Z uzasadnienia przedmiotowej decyzji z 8 czerwca 2015 r. nr 338/GK/DW/2015 nie wynika, czy Prezydent m. st. Warszawy zbadał, czy za zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes stron. W doktrynie podkreśla się, że wprowadzenie jako przesłanki dodatkowej zgodności wzruszenia decyzji z interesem społecznym i interesem jednostki powoduje znacznie ważniejszy skutek, ponieważ sprawia, że organ administracyjny nie może w rozpoznaniu sprawy na podstawie art. 155 k.p.a. nie ustosunkować się do celowości wzruszenia decyzji (B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2011, s. 600 i nast.). Dostrzegł to NSA, stwierdzając w tezie wyroku z 27 stycznia 1987 r., sygn. akt III SA 1048/86 (ONSA 1987, Nr 2, poz. 50), że "ograniczenie się przez organ przy rozpoznawaniu sprawy w trybie art. 155 k.p.a. wyłącznie do skontrolowania legalności decyzji objętej wnioskiem strony i zaniechanie rozpoznania sprawy w świetle przesłanek do zmiany lub uchylecia decyzji określonych w tym artykule stanowi naruszenie prawa". Obowiązki organu precyzuje się także w wyroku NSA z 19 kwietnia 2000 r., sygn. akt III SA 915/99 (publ.: Legalis), stwierdzając, że "badanie interesu społecznego i słusznego interesu strony (art. 155 k.p.a.) nie mogło polegać na ocenie prawidłowości zastosowania

przepisów prawa przez organy obu instancji przy wydawaniu ostatecznej decyzji". Na konieczność zindywidualizowania, w konkretnej sprawie stosowania art. 155 k.p.a., wymagań interesu społecznego i słusznego interesu stron w odniesieniu do stanu faktycznego i prawnego tej sprawy, zwraca się uwagę w tezie wyroku NSA z 18.2.2000 r., V SA 1346/99 (Legalis).

Zastosowanie przepisu art. 155 k.p.a. wymaga ustalenia istnienia bądź nieistnienia interesu społecznego lub słusznego interesu strony uzasadniającego jej zmianę. Interes społeczny oraz słuszny interes strony stanowią klauzule generalne z dominującym znaczeniem kryterium słuszności. Oba wymienione interesy zostały wymienione w ramach alternatywy, ale należy opowiedzieć się za ich koniunkcją, uzależniając istnienie słusznego interesu strony od jego zgodności z interesem społecznym. Z całą pewnością organ jest obowiązany do ustalenia i oceny obu tych interesów w konkretnej sprawie (por. wyrok NSA z 17.04.2024 r., I OSK 1706/21, LEX nr 3744863).

Wydanie decyzji zmieniającej wyłącznie ze względu na interes strony, bez analizy jego słuszności oraz bez oceny jego relacji do interesu społecznego, jest w oczywisty sposób sprzeczne z jednoznacznym brzmieniem art. 155 k.p.a. Decyzja wydana w takich okolicznościach nie może być zaakceptowana jako rozstrzygnięcie wydane przez organy praworządnego państwa, ponieważ wola strony postępowania nie może stanowić wyłącznej przesłanki zmiany ostatecznej decyzji administracyjnej.

Podsumowując, Prezydent m.st. Warszawy, wydając decyzję z 8 czerwca 2015 r. nr 338/GK/DW/2015 nie zbadał, czy za uchyleniem lub zmianą decyzji przemawia interes społeczny, wbrew treści art. 155 k.p.a. Powyższe obligowało Komisję do uznania, że weryfikowana decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

7. Naruszenie przepisów postępowania poprzez zastosowanie trybu z art. 155 k.p.a., pomimo zaistnienia wątpliwości co do treści wniosku strony o uzupełnienie lub zmianę decyzji.

Wydanie kontrolowanej w niniejszej sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 8 czerwca 2015 r. nr 338/GK/DW/2015 zostało poprzedzone złożeniem przez pełnomocnika beneficjentów decyzji pierwotnej wniosku o uzupełnienie lub zmianę decyzji. Wskazać należy, iż wniosek, zgodnie z jego treścią, skierowany został do organu w trybie art. 111 k.p.a.

Zgodnie z treścią art. 111 k.p.a. strona może w terminie czternastu dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji zażądać jej uzupełnienia co do rozstrzygnięcia bądź co do prawa odwołania, wniesienia w stosunku do decyzji powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego albo sprostowania zamieszczonego w decyzji pouczenia w

tych kwestiach (§1). Organ administracji publicznej, który wydał decyzję, może ją uzupełnić lub sprostować z urzędu w zakresie, o którym mowa w § 1, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji (§1a). Uzupełnienie lub odmowa uzupełnienia decyzji następuje w formie postanowienia (§1b). W przypadku wydania postanowienia, o którym mowa w § 1b, termin dla strony do wniesienia odwołania, powództwa lub skargi biegnie od dnia jego doręczenia lub ogłoszenia (§2).

Komisja zwróciła uwagę, iż przedmiotowy wniosek o uzupełnienie lub zmianę został złożony w Urzędzie m.st. Warszawy w dniu 27 kwietnia 2015 r., zaś decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z 27 marca 2015 r. nr 165/GK/DW/2015 została doręczona pełnomocnikowi beneficjentów w dniu 10 kwietnia 2015 r. Oznacza to, że wniosek w trybie art. 111 § 1 k.p.a. został złożony przez strony po upływie czternastodniowego terminu przewidzianego w tym przepisie. Okoliczność ta, jak również fakt, że wniosek skierował do organu profesjonalny pełnomocnik stron, sugeruje niejasność co do faktycznych intencji wnioskodawcy. Przy takiej konfiguracji treści wniosku i czasu jego złożenia, organ zobowiązany był ustalić w szczególności, czy strony żądały uzupełnienia decyzji, czy też żąda zmiany decyzji trybie nadzwyczajnym, określonym w art. 155 k.p.a. Za potrzebą doprecyzowania intencji stron przemawia ponadto fakt, iż w przypadku uznania, iż wniosek w istocie oparty był o art. 111 § 1 k.p.a., Organ winien zgodnie z art. 111 § 1b k.p.a. wydać po jego rozpoznaniu postanowienie. Tymczasem w aktach brak jest orzeczenia o uzupełnieniu lub odmowie uzupełnienia decyzji. Organ arbitralnie przyjął, że właściwym trybem postępowania będzie zmiana decyzji na podstawie art. 155 k.p.a.

Przedstawione powyżej okoliczności sformułowania i złożenia przedmiotowego wniosku o uzupełnienie lub zmianę decyzji powinny wzbudzić wątpliwości, co do jego charakteru, jednakże organ administracji publicznej nie jest uprawniony do samodzielnego precyzowania treści żądania, bowiem mogłoby to prowadzić do niedopuszczalnej zmiany jego kwalifikacji prawnej, wbrew intencjom osoby wnoszącej podanie. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na ogólne zasady postępowania administracyjnego, wskazane w art. 7 oraz 9 k.p.a. Zgodnie z art. 7 k.p.a. w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Z kolei art. 9 k.p.a. stanowi, że organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad

tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Wobec powyższego, w razie wątpliwości organ administracyjny mając na względzie normy zawarte w art. 7 i 9 k.p.a. powinien zapytać stronę o wyrażenie i sprecyzowanie swojego stanowiska w sprawie. O tym, jaki charakter ma mieć pismo wniesione przez stronę w postępowaniu administracyjnym decyduje ostatecznie strona, a nie organ administracyjny, do którego strona pismo to skierowała (por. wyrok WSA w Poznaniu z 5 grudnia 2024 r., I SA/Po 545/24, LEX nr 3814518).

W realiach niniejszej sprawy nieprawidłowe było rozpoznanie żądania strony bez uprzedniego wezwania jej do sprecyzowania istoty zgłoszonego żądania. Brak wezwania strony do sprecyzowania charakteru pisma stanowiło naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 111 § 1, 155, 7 oraz 9 k.p.a.

8. Brak nieodwracalnych skutków prawnych

Kontrolowana decyzja nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r.

W myśl powołanego 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.

Na płaszczyźnie prawa administracyjnego pojęcie „nieodwracalności skutku prawnego” 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, Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSP 1993, nr 5, poz. 104, P. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego, Warszawa 2017).

Definicja zawarta w art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r. 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.

Po dokonaniu analizy stanu faktycznego i prawnego, Komisja stwierdziła, że po wydaniu decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 8 czerwca 2015 r. nr 338/GK/DW/2015 nie miały miejsca zdarzenia prawne, które doprowadziły do nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r.

Decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 8 czerwca 2015 r. nr 338/GK/DW/2015, ani poprzedzająca ją decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 27 marca 2015 r. nr 165/GK/DW/2015 nie zostały wykonane zawarciem umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. W dziale II księgi wieczystej prowadzonej dla przedmiotowej nieruchomości prawo własności ujawnione jest na rzecz m.st. Warszawy i właścicieli wyodrębnionych lokali.

Mając powyższe na uwadze, kontrolowana decyzja nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r.

IV. Strony postępowania

Na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r. w zw. z 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. Stroną postępowania rozpoznawczego przed Komisją są beneficjenci decyzji reprivatyzacyjnej i ich spadkobiercy.

W judykaturze przyjmuje się, iż stronami postępowania dekretowego także każdy, komu przysługuje tytuł prawnorzeczowy do nieruchomości, a zatem obecni właściciele lokali, jak i obecni użytkownicy wieczystości nieruchomości (por. wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 264/08, z dnia 8 lutego 2007 r., sygn. akt I OSK 1110/06, z dnia 31 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 798/10; wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 lipca 2017 r., sygn. akt I SA/Wa 116/17). Z tego powodu Komisja uznała, iż właściciele lokali mieszkalnych wyodrębnionych w budynku posadowionym na przedmiotowym gruncie posiadają interes prawny, uzasadniający uwzględnienie ich jako strony niniejszego postępowania.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy z 9 marca 2017 r. o wszczęciu postępowania rozpoznawczego Komisja zawiadamia m.st. 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 m.st. Warszawa reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy.

Ponadto z art. 16a ust. 1 w związku z art. 16a ust. 2 ustawy z 9 marca 2017 r. wynika, że Komisja może wszcząć postępowanie w przypadku wniesienia przez prokuratora sprzeciwu od ostatecznej decyzji reprivatyzacyjnej, a w razie wszczęcia postępowania rozpoznawczego

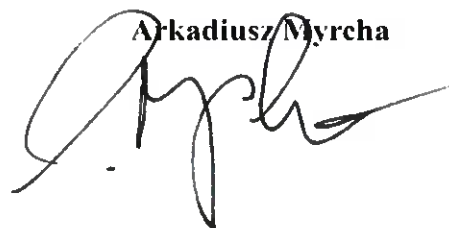
w sprawie prokuratorowi służą prawa strony. Z powyższego wynika więc konieczność uznania również w niniejszej sprawie za stronę Prokuratora Regionalnego w Warszawie, który wniósł do Samorządowego Kolegium Odwoławczego sprzeciw od ostatecznej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 8 czerwca 2015 r. nr 338/GK/DW/2015.

V. Konkluzja

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

Przewodniczący Komisji

Arkadiusz Myrcha

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Arkadiusz Myrcha', written over the printed name.

Pouczenie:

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 10 ust. 4 ustawy z 9 marca 2017 r.). Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jana Kazimierza 10, 01-248 Warszawa, za pośrednictwem Komisji do spraw repriwatyizacji 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 2024 r. poz. 935; 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. Zgodnie z treścią art. 87 § 1 p.p.s.a. strona może złożyć wniosek o przywrócenie terminu do złożenia skargi na decyzję Komisji. Wniosek ten należy złożyć do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie za pośrednictwem Komisji, w terminie siedmiu dni od czasu ustania przyczyny uchybienia terminu. W piśmie tym należy uprawdopodobnić okoliczności wskazujące na brak winy w uchybieniu terminu. Równocześnie z wnioskiem strona powinna dokonać czynności, której nie dokonała w terminie. Po upływie roku od uchybionego terminu, jego przywrócenie jest dopuszczalne tylko w przypadkach wyjątkowych.

6. W myśl zaś art. 16 ust. 3 ustawy z 9 marca 2017 r. w zw. z art. 49 § 1 k.p.a., 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. Z uwagi na to, że doręczenie decyzji następuje w formie publicznego ogłoszenia 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 treścią art. 49b, § 1 k.p.a., w przypadku zawiadomienia strony zgodnie z art. 49 § 1 lub art. 49a 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.

8. Stosownie do treści art. 39 a ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r. od decyzji Komisji stronie nie przysługują przewidziane w odrębnych przepisach środki prawne wzruszenia decyzji dotyczące wznowienia postępowania, uchylenia, zmiany lub stwierdzenia nieważności decyzji.

