



Warszawa, 5 października 2022 r.

Sygn. akt KR VI R 29/22

DECYZJA nr KR VI R 29/22

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Sebastian Kaleta

Członkowie Komisji:

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

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

sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia czerwca 2013 r. nr

zmieniającej decyzję Burmistrza Gminy Warszawa-Centrum z dnia

marca 2001 r. nr o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego do gruntu o

powierzchni 1426 m², oznaczonego jako działka ewidencyjna nr w obrębie

położonego w Warszawie przy ul. Łochowskiej 36, dla której Sąd Rejonowy dla W

M w W prowadzi księgę wieczystą nr , dawne oznaczenie

wykazem hipotecznym nr

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, A W D , A M

D R A K A K W E M ,

W D W D M D A H , T M D .

T , C J C A A C , M M

S C S , L S A P , T

G , K M D -G T W ; I W , F K , A

E K J J S M K M A

M , M O J B J B A W I

S J Ł , B A J Ł P A P ,

A B R Z , L J -N R F

S , K L P K K G K

W w W.

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 4 i 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 dnia 9 marca 2017 r.) w zw. z art. 155 i art. 162 § 1 pkt. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735; dalej: k.p.a.) i w zw. z art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. oraz w zw. z art. 38 ust. 1 i art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

orzeka:

stwierdzić wydanie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia czerwca 2013 r., nr z naruszeniem prawa.

UZASADNIENIE

I.

Przebieg postępowania administracyjnego przed Komisją do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich.

Postanowieniem z dnia 8 czerwca 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 i ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie o sygn. KR VIR 29/22 dotyczącej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia czerwca 2013 r. nr zmieniającej decyzję Burmistrza Gminy Warszawa-Centrum z dnia marca 2001 r. nr o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego do gruntu o powierzchni 1426 m², oznaczonego jako działka ewidencyjna nr w obrębie położonego w Warszawie przy ul. Łochowskiej 36, dla której Sąd Rejonowy dla V -M w W prowadzi księgę wieczystą nr dawne oznaczenie wykazem hipotecznym nr

Postanowieniem z dnia 8 czerwca 2022 r. Komisja na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. zawiadomiła właściwe organy administracji oraz sądy o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego w sprawie nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Łochowskiej 36.

Zawiadomieniem z dnia 8 czerwca 2022 r. poinformowano strony o wszczęciu postępowania rozpoznawczego.

Postanowieniem z dnia 8 czerwca 2022 r. Komisja zwróciła się do Społecznej Rady z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia czerwca 2013 r. nr zmieniającej decyzję Burmistrza Gminy Warszawa-Centrum z dnia marca 2001 r. nr

Powyższe postanowienia i zawiadomienie zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 21 czerwca 2022 r.

Pismem z dnia 20 czerwca 2022 r. zawiadomiono Prezydenta m.st. Warszawy o wszczęciu postępowania rozpoznawczego przez Komisję w trybie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., w sprawie nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Łochowskiej 36.

Na podstawie art. 10 § 1 k.p.a. w dniu 6 września 2022 r. zawiadomiono strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Zawiadomienie ogłoszono w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 7 września 2022 r.

Społeczna Rada w dniu 27 września 2022 r. przedstawiła opinię dotyczącą decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia czerwca 2013 r. nr

II.

Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje:

1. Decyzja Burmistrza Gminy Warszawa-Centrum z dnia marca 2001 r. nr

1.1. Decyzją z dnia marca 2001 r. nr Burmistrz Gminy Warszawa-Centrum:
I. ustanowił na 99 lat prawo użytkowanie wieczystego do gruntu o pow. 1426 m² oznaczonego jako działka ewidencyjna nr w obrębie położonego w Warszawie przy ul. Łochowskiej 36 na rzecz A Ł w 1/3 niepodzielnej części, J Ł w 1/3 niepodzielnej części, S Ł w 1/3 niepodzielnej części;
II. ustalił czynsz symboliczny z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu opisanego w pkt I decyzji w wysokości 2.909,00 zł stanowiący 0,3% ceny gruntu płatny na konto Urzędu Dzielnicy Praga-Północ Gminy Warszawa-Centrum na podstawie Zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 1531/98 z dnia 2 lutego 1998 r.;

III. określił warunki czynszu symbolicznego w przypadku zbycia prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich;

IV. określił warunki umowy notarialnej, ustalając m.in., iż termin zawarcia umowy notarialnej zostanie wyznaczony po zmianie decyzji Wojewody Warszawskiego nr [] z dnia [] grudnia 1992 r. w zakresie wyłączenia z niej (komunalizacji) budynków znajdujących się na gruncie przedmiotowej nieruchomości oraz dostarczeniu przez strony protokołu przejęcia w zarząd i administrację budynków znajdujących się na przedmiotowej nieruchomości;

V. odmówił ustanowienia prawa użytkowania do gruntu o pow. 78 m² pochodzącego z dawnej nieruchomości hipotecznej nr [] stanowiącego obecnie działkę ewidencyjną nr [] : obrębu []

1.2. W dniu [] maja 2013 r. do Biura Gospodarki Nieruchomościami Wydziału Spraw Dekretowych i Związków Wyznaniowych wpłynął wniosek J [] Ł [] reprezentowanego przez K [] E [] R [] o zmianę ostatecznej decyzji Burmistrza Gminy Warszawa-Centrum z dnia [] czerwca 2001 r. nr []. Wskazano, że zaszły zmiany po stronie podmiotowej postępowania – zmarły dwie beneficjentki decyzji, tj. A [] J [] Ł [] i S [] E [] Ł [] -ska, a na podstawie prawomocnego postanowienia Sądu Rejonowego dla [] P [] -P [] w W [] z dnia [] września 2010 r. sygn. akt [], spadek po ww. osobach nabył J [] Ł []

2. Decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia [] czerwca 2013 r. nr []

2.1. Decyzją z dnia [] czerwca 2013 r. nr [] na podstawie art. 155 k.p.a., wydaną na skutek rozpoznania wniosku K [] B [] R [] - pełnomocnika J [] Ł [] , Prezydent m.st. Warszawy postanowił:

- w punkcie pierwszym decyzji, zmienić pkt. I decyzji Burmistrza Dzielnicy Warszawa Centrum z dnia [] marca 2001 r. nr [] nadając mu następujące brzmienie: "Ustanowić na 99 lat prawo użytkowania wieczystego do gruntu o powierzchni 1426 m² oznaczonego jako działka ewidencyjna [] w obrębie [] położonego w Warszawie przy ul. Łochowskiej 36 na rzecz J [] Ł [] w całości.";

- w punkcie drugim Prezydent m.st. Warszawy zmienił pkt. II decyzji Burmistrza Dzielnicy Warszawa-Centrum z dnia [] marca 2001 r. nr [] , nadając mu następujące brzmienie: "Ustalić czynsz symboliczny z tytułu ustanowienia prawa użytkowanie wieczystego do gruntu opisanego w pkt. I decyzji w wysokości 1.426,00 zł, płatny z góry w terminie do dnia []

31 marca każdego roku na konto Urzędu Dzielnicy Praga-Północ m.st. Warszawy. Czynszu tego nie pobiera się za rok w którym zostanie ustanowione prawo użytkowania wieczystego”.

- w punkcie IV decyzji postanowiono, iż pozostałe postanowienia w/w decyzji pozostają bez zmian.

2.2. W uzasadnieniu decyzji zmieniającej Prezydent m.st. Warszawy wskazał, że pismem z dnia maja 2013 r. K B -R - pełnomocnik J Ł wniosła o zmianę decyzji z dnia marca 2001 r. nr z uwagi na nabycie spadku przez J Ł po zmarłych: A Ł i S E Ł . Dodatkowo, Prezydent m.st. Warszawy wskazał, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 19 października 2006 r. sygn. akt I SA/Wa 1500/06 stwierdził, iż uchwała nr XX/325/2003 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 13 listopada 2003 r. w sprawie zasad gospodarowania zasobem nieruchomości m.st. Warszawy w zakresie ustalenia wysokości czynszu symbolicznego za grunty oddane w użytkowanie wieczyste w trybie i na zasadach art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (dalej: dekret) częściowo naruszała prawo. Wobec powyższego, w dniu 8 listopada 2007 r. Rada m.st. Warszawy podjęła uchwałę Nr XVIII/579/2007 w sprawie zasad gospodarowania zasobem nieruchomości m.st. Warszawy w zakresie ustalenia wysokości czynszu symbolicznego za grunty oddawane w użytkowanie wieczyste w trybie i na zasadach art. 7 dekretu oraz bonifikaty od opłat rocznych za grunty oddawane w użytkowanie wieczyste w trybie i na zasadach art. 214 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.). W uchwale tej określono, że wysokość rocznego czynszu symbolicznego za grunty oddawane dawnym właścicielom lub ich następcom prawnym w użytkowanie wieczyste wynosi 1 zł za m². Na tej podstawie określono nową wysokość czynszu symbolicznego, ustalając go na kwotę 1.426 zł.

W związku z powyższym, zgodnie z decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z dnia czerwca 2013 r., beneficjentem decyzji reprivatyzacyjnej stał się J Ł .

3. Umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste.

Zgodnie z zawartą w formie aktu notarialnego przed zastępcą notarialnym A R zastępcą M. W notariusza w Warszawie, Repertorium nr , umową o oddanie gruntu we współużytkowanie wieczyste z dnia grudnia 2014 r. Miasto Stołeczne Warszawa oddało w użytkowanie wieczyste grunt o obszarze 1426 m²

oznaczony w ewidencji gruntów jako działka ewidencyjna nr [] na rzecz J [] Ł []
na okres 99 lat, to jest do dnia [] grudnia 2113 r.

4. Przekształcenie użytkowania wieczystego we własność.

Decyzją z dnia [] maja 2015 r. nr [] Zarząd Dzielnicy Praga – Północ Miasta Stołecznego Warszawy przekształcił nieodpłatnie prawo użytkowania wieczystego gruntu położonego w Warszawie przy ul. Łochowskiej 36, stanowiącego działkę ewidencyjną nr [] z obrębu ewidencyjnego [] przysługujące J [] Ł [] w prawo własności.

5. Aktualny stan prawny nieruchomości

5.1. Aktem notarialnym z dnia [] maja 2016 r. nr [], sporządzonym przed notariuszem R [] K [] G [] K [] (zapisobiorca testamentowy J [] Ł []) sprzedał przedmiotową nieruchomość L [] Spółce z o.o. z siedzibą w W [] za cenę [] zł.

Następnie aktem notarialnym z dnia [] lutego 2017 r. nr [] sporządzonym przed notariuszem H [] P [] L [] Spółka z o.o. z siedzibą w W [] sprzedała na rzecz „W [] Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością Spółki Komandytowej z siedzibą w W [] ww. nieruchomość za cenę [] zł.

Z kolei, aktem notarialnym z dnia [] grudnia 2017 r. Rep. [] nr [] „W [] Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółka komandytowa z siedzibą w W [] sprzedała przedmiotową nieruchomość W [] Spółce Akcyjnej z siedzibą w Warszawie za cenę [] zł.

5.2. Aktualnie spółka „W [] spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W [] (która powstała z przekształcenia spółki W [] Spółka Akcyjna w W [] posiada udział w nieruchomości wynoszący 304174/415363.

6. Następstwo prawne.

6.1. Zgodnie z zaświadczeniem z dnia [] ipca 1948 r. Sądu Grodzkiego w W [] właścicielami nieruchomości „[] położonej przy ul. Łochowskiej o pow. 1504 m² byli F [] i S [] małżonkowie A [] w częściach równych, na mocy aktu kupna z dnia [] października 1936 r.

6.2. Postanowieniem z dnia [] sierpnia 1991 r. sygn. akt [] Sąd Rejonowy dla W [] P1 [] w W [] stwierdził, że spadek po F [] A [] zmarłym w dniu []

lutego 1941 r. i po S A zmarłej grudnia 1982 r. nabył z mocy ustawy syn Z Ł w całości.

6.3. W dniu października 1989 r. Sąd Rejonowy dla W P w W na mocy postanowienia sygn. akt stwierdził, że spadek po zmarłym w dniu maja 1989 r. Z Ł nabyła żona A Ł oraz dzieci: J Ł i S Ł po 1/3 każde z nich.

6.4. Postanowieniem z dnia września 2010 r. Sąd Rejonowy dla W P P w W sygn. akt stwierdził, że spadek po A Ł zmarłej dnia września 2002 r. nabyli: S E Ł i J Ł każde po 1/2 części. Ponadto orzekł, że spadek po S E Ł zmarłej w dniu lipca 2006 r. na podstawie ustawy nabył w całości jej brat J Ł

6.5. Testamentem sporządzonym w formie aktu notarialnego w dniu maja 2015 r. Rep. nr przez notariuszem B Ł, J Ł oświadczył, iż sporządza zapis windykacyjny na rzecz G K polegający na tym, że z chwilą otwarcia spadku po nim G K nabędzie nieruchomość położoną w Warszawie przy ul. Łochowskiej 36, stanowiącą działkę gruntu nr , obręb o obszarze 1426 m², dla której Sąd Rejonowy dla W – M w W prowadzi księgę wieczystą nr

6.6. Aktem poświadczenia dziedziczenia z dnia stycznia 2016 r. Rep nr sporządzonym przed notariuszem R K , poświadczono, że przedmiot zapisu windykacyjnego po J Ł zmarłym dnia października 2015 r. ustanowiony w testamencie sporządzonym w formie aktu notarialnego w dniu maja 2015 r. przed notariuszem B Ł tj. nieruchomość położoną w Warszawie przy ul. Łochowskiej 36, nabył w całości G K

7. Zgromadzony materiał dowodowy.

Komisja ustaliła stan faktyczny w przedmiotowej sprawie na podstawie materiału dowodowego w postaci: akt postępowania rozpoznawczego KR VI R 29/22 (2 tomy); akt Prezydenta m.st. Warszawy, tj. akt własnościowych opisanych jako Łochowska 36 (1 teczka); akt Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy Biuro Organizacji Urzędu Wydział Archiwum nr (1 teczka); akt Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla m.st. W (1 teczka); akt opisanych jako Nr Łochowska 36 hip nr (1 teczka); akt Urzędu Dzielnicy Praga-Północ nr

(1 teczka); akt Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W sygn. (1 teczka); akt prokuratorskich: (3 tomy); akt dawnej księgi hipotecznej „ (1 tom); księgi wieczystej nr (4 tomy); akt spraw sądowych o sygnaturach: (1 tom), (1 tom), (1 tom), (6 tomów), (1 tom), (1 tom); akt opisanych jako Przegląd roczny budynku przy ul. Łochowskiej 36 z dnia stycznia 2015 r. Inspektorat Nadzoru (1 teczka).

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

III.

Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja zważyła, co następuje:

1. Przedmiot postępowania rozpoznawczego

Przedmiotem postępowania przed Komisją jest decyzja wydana przez organ administracji publicznej w trybie art. 155 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem 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 uchynieniu 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). Z kolei zgodnie z art. 2 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 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. 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 decyzją z dnia czerwca 2013 r. nr wydaną na podstawie art. 155 k.p.a., Prezydent m.st. Warszawy zmienił punkt I decyzji Burmistrza Dzielnicy Warszawa-Centrum z dnia marca 2001 r. w ten sposób, że w miejsce osób uprawnionych do uzyskania prawa użytkowania wieczystego do gruntu położonego przy ul. Łochowskiej 36 w Warszawie, stanowiącego działkę ewidencyjną nr z obrębu ewidencyjnego o powierzchni 1426 m² tj. A Ł i S Ł wpisał J Ł jako ich spadkobiercę.

2. Rażące naruszenie art. 155 k.p.a. i art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a.

2.1. 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; przepis art. 154 § 2 stosuje się odpowiednio.

Dziedziczeniu podlegają prawa i obowiązki wynikające ze stosunków cywilnoprawnych, a więc mające charakter cywilnoprawny. Nie wchodzi więc w skład spadku prawa i obowiązki wynikające z innych stosunków prawnych, co oznacza, że nie należą do spadku prawa i obowiązki wynikające ze stosunków z dziedziny m.in. prawa administracyjnego. Decyzje (...) dotyczące ustanowienia (...) prawa użytkowania wieczystego gruntu (...) były ściśle związane tylko z jego osobą (dopisek: ich beneficjentem) i określały warunki, na jakich może dojść do ustanowienia tego prawa (umowa notarialna). Oznacza to, że prawo do zawarcia umowy notarialnej celem ustanowienia prawa użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości wygasło wraz z jego śmiercią (por. wyrok NSA z dnia 9 listopada 2001 r., sygn. akt I SA 861/00).

Podkreślić należy, iż rozwiązanie zakładające możliwość przenoszenia skutków prawnych decyzji administracyjnych na inny podmiot jest rzadkością w prawie administracyjnym (możliwość taką przewiduje wyraźnie art. 40 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, art. 26a ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. - Prawo geologiczne i górnicze). Co do zasady przyjmuje się nawet, że brak regulacji przewidującej taką możliwość jest równoznaczny z jej zakazem (por. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 350/06).

2.3. Jak słusznie wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, 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).

Nie jest dopuszczalne dokonywanie zmiany decyzji w trybie art. 155 k.p.a. z powodu niewykonania decyzji i niemożności zrealizowania uprawnień w niej określonych (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 kwietnia 2008 r., sygn. akt II SA/Gd 787/07).

2.4. Stosownie do treści art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie m.in. jeżeli decyzja stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony.

2.5. Bezprzedmiotowość decyzji następuje w sytuacji, gdy ustaje byt prawny jednego z elementów stosunku prawnego nawiązanego na podstawie tej decyzji. Ustanie bytu prawnego decyzji może być spowodowane między innymi zmianą stanu faktycznego lub prawnego indywidualizującego dany stosunek prawny. Powstanie po wydaniu decyzji sytuacji, czy układu stosunków społecznych odbiegających od czynników indywidualizujących dany stosunek prawny, ukształtowany lub ustalony w decyzji, kładzie kres istnieniu tego stosunku i musi oddziaływać na obowiązywanie decyzji, która jest wyrazem tych stosunków. Decyzja administracyjna wiąże *rebus sic stantibus*, co powoduje, że kiedy powstaną nowe przesłanki faktyczne, które czynią poprzednią decyzję nieodpowiadającą rzeczywistości, przestaje istnieć stosunek prawny w postaci skonkretyzowanej w tej decyzji i sama decyzja staje się bezprzedmiotowa wraz ze zmianą tych okoliczności, na których uregulowanie była skierowana (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 lipca 2019 r. z dnia 11 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 845/18).

Bezprzedmiotowość decyzji rozumiana jest jako ustanie prawnego bytu stosunku materialnoprawnego nawiązanego na jej podstawie, a to z tego powodu, że przestanie istnieć

podmiot, którego rozstrzygnięcie dotyczyło, czy też przestanie istnieć przedmiot rozstrzygnięcia, czy też na skutek zmiany stanu faktycznego albo też prawnego niemożliwe okaże się wykonanie decyzji (por. wyrok NSA z dnia 30 kwietnia 2009 r., II OSK 659/08).

2.6. Decyzja wydana na podstawie art. 155 k.p.a. wywołuje skutki od dnia, gdy stała się ostateczna, tzn. posiada konstytutywny charakter i wywołuje skutki prawne ex nunc (por. wyrok NSA z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. akt I OSK 1494/14). Decyzja wydana na podstawie art. 162 § 1 pkt 2 k.p.a. posiada z kolei deklaratoryjny charakter - wywołuje ona skutki prawne ex tunc, od dnia, w którym decyzja stała się bezprzedmiotowa (por. wyrok WSA w Warszawie z 10.11.2006 r., sygn. akt V SA/Wa 1589/06).

2.7. Przedkładając powyższe na realia niniejszej sprawy w pierwszej kolejności zauważyć należy, że jako przyczynę wydania decyzji zmieniającej z dnia czerwca 2013 r. wskazano śmierć A J Ł i S E Ł Osoby te zmarły po wydaniu decyzji z dnia marca 2001 r., a spadek po tych osobach na mocy postanowienia Sądu Rejonowego dla W P -P w W z dnia września 2010 r. (sygn. akt) nabył J Ł Okoliczność ta stanowiła w ocenie Prezydenta m.st. Warszawy podstawę do wydania decyzji w oparciu o przepis art. 155 k.p.a.

2.8. Analizując tego rodzaju stan rzeczy, stwierdzić należy, że w wyniku śmierci A i S Ł po wydaniu decyzji z dnia marca 2001 r. doszło do zmiany stanu faktycznego, skutkującego bezprzedmiotowością pierwszej decyzji reprivatyzacyjnej. Spełniły się bowiem przesłanki, o których mowa w art. 162 § 2 pkt. 1 k.p.a. Z chwilą ich śmierci wygasło uprawnienie do żądania zawarcia umowy ustanowienia użytkowania wieczystego. Tego rodzaju stan rzeczy wymagał odpowiedniej reakcji ze strony Prezydenta m.st. Warszawy, tj. stwierdzenia wygaśnięcia decyzji reprivatyzacyjnej z dnia marca 2001 r. jako bezprzedmiotowej. Tymczasem Prezydent m.st. Warszawy dokonał niedopuszczalnej zmiany podmiotowej decyzji w oparciu o przepis art. 155 k.p.a., jednakże jak już wyżej wskazano, zmiana stanu faktycznego, w tym śmierć strony uniemożliwiła skorzystanie z tej regulacji. Nie było również dopuszczalnym ponowne rozstrzygnięcie sprawy, a więc przyznanie prawa użytkowania wieczystego J Ł

Z tych też względów, w zaistniałych warunkach organ I instancji winien był na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. stwierdzić wygaśnięcie pierwszej decyzji reprivatyzacyjnej, a następnie ponownie rozstrzygnąć wniosek dekretowy. Odwołanie się zaś w niniejszej sprawie do art. 155 k.p.a. było równoznaczne z rażącym naruszeniem obu omówionych regulacji.

2.9. Powyższe potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą we Wrocławiu z dnia 3 grudnia 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 274/09, w którym wskazano, że tryb wznowienia postępowania i tryb z art. 155 k.p.a. są całkowicie odrębnymi, niezależnymi od siebie instytucjami procesowymi, nie pozostającymi ze sobą w związku. Jakkolwiek w obu przypadkach dotyczą one weryfikacji decyzji ostatecznych i są trybami nadzwyczajnymi, jednakże system ten oparty jest na zasadzie niekonkurencyjności co oznacza, że poszczególne tryby nadzwyczajne mają na celu usunięcie tylko określonego rodzaju wadliwości decyzji i nie mogą być stosowane zamiennie. Naruszenie wyłączności stosowania określonego trybu nadzwyczajnego weryfikacji decyzji stanowiłoby rażące naruszenie prawa co stanowiłoby podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji.

Co prawda, w powyższym orzeczeniu porównano art. 145 k.p.a. z art. 155 k.p.a., jednakże w ocenie Komisji przedmiotowe stanowisko znajduje zastosowanie również do określenia wzajemnych relacji pomiędzy art. 155 k.p.a. a art. 162 § 1 pkt 2 k.p.a.

2.10. Niezależnie od powyższego, w ocenie Komisji, Prezydent m.st. Warszawy zmieniając decyzję z dnia czerwca 2001 r. naruszył art. 155 k.p.a. również w zakresie dotyczącym czynszu symbolicznego.

Jak wskazywano na wstępie, tryb określony w art. 155 k.p.a. może być zastosowany tylko w granicach niezmienionego stanu faktycznego sprawy przy zastosowaniu normy prawa materialnego, w oparciu o którą tą decyzję „pierwotną” wydano. Prawna możliwość zastosowania przewidzianego w art. 155 uwarunkowana jest bowiem prowadzeniem postępowania w ramach nie tylko tego samego stanu faktycznego ale i stanu prawnego.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 listopada 2015 r. sygn. akt II OSK 561/14 *„zmiana przepisów prawa, zmiana postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a więc przepisów prawa miejscowego nie może stanowić podstawy do uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznej, gdyż taka przesłanka nie mieści się w art. 155 k.p.a.”*. Podobnie wypowiedział się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 kwietnia 2019 r. sygn. akt VII SA/Wa 2254/18, który stwierdził, że zmiana decyzji ostatecznej w trybie określonym w art. 155 k.p.a. może być wydana tylko w granicach stanu faktycznego, przy uwzględnieniu normy prawa materialnego, w oparciu o którą tą decyzję wydano.

2.11. W rozpatrywanej sprawie, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 19 października 2006 r. sygn. akt I SA/Wa 1500/06 stwierdził, że uchwała nr XX/325/2003 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 13 listopada 2003 r. w sprawie zasad

zagospodarowania zasobem nieruchomości m.st. Warszawy w zakresie ustalania wysokości czynszu symbolicznego za grunty oddawane w użytkowanie wieczyste w trybie i na zasadach art. 7 dekretu, częściowo naruszała prawo.

Następstwem wydania ww. wyroku było podjęcie przez Radę m.st. Warszawy uchwały z dnia 8 listopada 2007 r. nr XVIII/579/2007, która na nowo określała wysokość czynszu symbolicznego za grunty oddawane w użytkowanie wieczyste w trybie i na zasadach art. 7 dekretu oraz bonifikaty od opłat rocznych za grunty oddawane w użytkowanie wieczyste w trybie i na zasadach art. 214 u.g.n. W ocenie Komisji, podjęcie uchwały określającej wysokość rocznego czynszu symbolicznego wykreowało nowy stan prawny, w oparciu o który należało ponownie rozstrzygnąć o wysokości czynszu symbolicznego.

Okoliczność powyższa obligowała zaś organ do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji z dnia 1 marca 2001 r. w trybie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. w zakresie w jakim orzeczono o czynszu symbolicznym.

Jak stwierdził WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 7 listopada 2017 r. II SA/Bk 541/17, bezprzedmiotowość decyzji wynika z okoliczności mających miejsce po wydaniu decyzji, wskazujących na ustanie prawnego bytu elementu stosunku materialnoprawnego nawiązanego na podstawie decyzji administracyjnej, a to z powodu ustania bytu prawnego podmiotu, zniszczenia lub przekształcenia rzeczy, rezygnacji z uprawnień przez stronę, czy też na skutek zmiany stanu faktycznego uniemożliwiającej wykonanie decyzji albo zmiany w stanie prawnym, ale tylko w przypadku, gdy powoduje ona taki skutek. O bezprzedmiotowości można więc mówić tylko gdy nastąpiły zmiany podmiotowe lub przedmiotowe. W ramach zmian przedmiotowych skutkujących bezprzedmiotowością nie mieści się niewykonanie obowiązku, a jedynie ustanie istnienia przedmiotu.

2.12. Wobec powyższego uznać należało, iż Prezydent m.st. Warszawy dokonując zmiany decyzji pierwotnej nieprawidłowo zastosował tryb określony w art. 155 k.p.a. w zakresie rozstrzygnięcia o czynszu symbolicznym, tj. w oparciu o inną normę prawa materialnego niż wskazana w decyzji z dnia 1 marca 2001 r. Uznać zatem należy, iż dokonanie decyzją z dnia 1 czerwca 2013 r. zmiany przedmiotowej decyzji pierwotnej było niedopuszczalne, co świadczy o rażącym naruszeniu przepisów art. 155 k.p.a. i art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a.

3. Rażące naruszenie art. 155 k.p.a. ze względu na charakter prawny decyzji z dnia czerwca 2013 r. nr

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

Komisja stwierdziła, że decyzja wydana na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu jest decyzją związaną. Zgodnie z powołanym przepisem gmina uwzględni wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, a jeżeli chodzi o osoby prawne, gdy użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w myśl planu zabudowania nie pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej. Według art. 7 ust. 1 dekretu dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie - użytkownicy gruntu mogą w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Rozpatrując wniosek organ obowiązany jest zawsze ustalić, czy zaistniały przesłanki pozytywne oraz przesłanki negatywne do 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 dnia marca 2001 r. i wydanie przez niego decyzji z dnia czerwca 2013 r.

3.2. W art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. wskazano, że podstawą wzruszenia decyzji reprivatyzacyjnej jest wydanie jej bez podstawy prawnej lub z rażącym

naruszeniem prawa. W doktrynie i orzecznictwie zgodnie przyjmuje się, że „rażące naruszenie prawa” powinno być rozumiane szeroko, obejmując swoim zakresem przepisy prawa materialnego, procesowego oraz przepisy o charakterze ustrojowym (J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, 2009, s. 599). Jak wskazał WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 8 maja 2014 r. sygn. II SA/Rz 194/14: „Naruszenie prawa to naruszenie prawa materialnego, procesowego, oraz przepisów o charakterze ustrojowym i kompetencyjnym. Można wobec tego stwierdzić, że chodzi o wszystkie normy prawne regulujące działanie administracji publicznej w indywidualnych sprawach, niezależnie od tego, z jakich przepisów prawa się wywodzą”. Nie ulega zatem wątpliwości, że naruszenie prawa procesowego może przybierać formę „rażącego naruszenia”. Jak zauważa zaś B. Adamiak: „Gradacja wad nie może zostać ograniczona wyłącznie do materialnego prawa administracyjnego.

Naruszenie procesowego prawa administracyjnego, jak zostało podkreślone, może mieć różny ciężar, od kwalifikowanego do nieistotnego. Szukając kryterium, na podstawie którego należałoby budować gradację naruszenia przepisów prawa procesowego, nie można zastosować kryterium materialnoprawnego – wpływu ciężaru naruszenia na treść relacji materialnoprawnej. Ciężar naruszenia przepisów prawa procesowego musi być powiązany z istotą procesu, jako zorganizowanego ciągu czynności procesowych organów administracji publicznej. Oznacza to, że wadliwość procesowa jest powiązana z czynnościami procesowymi organu administracji publicznej, co wyłącza w tym zakresie konsekwencje prawne wadliwych czynności procesowych strony. Konsekwencje te są bowiem powiązane z czynnościami procesowymi organów administracji publicznej.” (B. Adamiak, Gradacja naruszenia prawa procesowego prawa administracyjnego, PiP 2012, nr 3, s. 49-50).

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

3.4. Decyzja administracyjna to - zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a. - akt prawny o określonej treści, formie, wywołujący skutki prawne w postaci powstania, zmiany lub wygaśnięcia konkretnego stosunku prawnego. Treścią tego stosunku jest zazwyczaj jakieś uprawnienie lub obowiązek konkretnego podmiotu.

W niniejszej sprawie decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z dnia marca 2001 r. określono krąg osób, które uzyskały prawo użytkowania wieczystego z adekwatnym udziałem w gruncie nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Łochowskiej 36.

3.5. W orzecznictwie przyjmuje się, że w trybie art. 155 k.p.a. nie jest dopuszczalna zmiana strony, nawet za jej wyraźną zgodą, a więc jak już wcześniej wskazano nie jest dopuszczalne – co do zasady – przeniesienie praw i obowiązków nałożonych decyzją na inny podmiot. Pogląd o braku prawnego umocowania organu do zmiany adresatów decyzji administracyjnej w trybie art. 155 k.p.a. Naczelny Sąd Administracyjny wyraził przy tym w wyroku z dnia 22 lutego 1991 r., sygn. IV SA 1377/90, poprzez stwierdzenie, iż „w trybie art. 155 k.p.a. nie jest dopuszczalna (nawet przy wyrażeniu zgody) zmiana podmiotu decyzji administracyjnej”. Z kolei w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2010 r., sygn. akt VI SA/Wa 2043/09, odnośnie art. 155 k.p.a. wskazano, że „za utrwalone należy [...] uznać orzecznictwo sądów administracyjnych, zgodnie z którym w trybie wskazanego artykułu k.p.a. nie można dokonać zmiany podmiotu, który nabył określone decyzją prawo”. Nowa decyzja nie może zostać skierowana do podmiotu, który nie był adresatem weryfikowanej decyzji - wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 1996 r., SA/Wr 2545/95 oraz wyrok NSA z dnia 22 lutego 1991 r., IV SA 1377/90. Trybu unormowanego w komentowanych przepisach nie można wykorzystywać do przeniesienia obowiązku lub prawa wynikającego ze zmienianej decyzji (por. uzasadnienie uchwały NSA z 14 stycznia 2009 r., II GPS 6/2008). (Komentarz do art. 155 kpa P.M. Przybysz).

Doktryna, jak też ugruntowana praktyka orzecznicza, co znajduje odzwierciedlenie w tezie pierwszej wyroku NSA z dnia 12 kwietnia 2000 r. sygn. III SA 1388/99, 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 dnia 28 kwietnia 2000 r., I SA 819/99; wyrok NSA z 2 czerwca 2000 r., III SA 1854/99). Organ administracji orzekający w trybie art. 154 lub 155 przeprowadza kontrolę wydanej decyzji ostatecznej z jednego punktu widzenia, tj. bada, czy za zmianą albo uchyleniem przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony (wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 1997 r., III SA 854/96). W żadnym razie nie można w tym trybie rozszerzać zakresu sprawy administracyjnej. Zmiana decyzji ostatecznej w trybie art. 155 k.p.a. może być dokonana tylko w granicach stanu faktycznego sprawy "pierwotnej", w oparciu o materiał dowodowy zgromadzony do tej pory. (Komentarz do art. 155 A. Wróbel).

3.6. W rozpoznawanej sprawie, wydając decyzję z dnia 2 czerwca 2013 r. Prezydent m.st. Warszawy dokonał niedopuszczalnej zmiany w zakresie beneficjentów decyzji poprzez

przyznanie prawa użytkowania wieczystego J Ł , jako następcy prawnemu zmarłych stron: A Ł i S Ł . Tym samym doszło do naruszenia art. 155 k.p.a.

4. Wydanie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia czerwca 2013 r., nr bez zgody stron oraz badania interesu społecznego lub słusznego interesu strony.

4.1. Artykuł 155 k.p.a. zawiera dwa rodzaje przesłanek - formalne i materialne. Formalne to istnienie decyzji ostatecznej i zgoda stron postępowania, zaś materialne to brak sprzeciwu przepisów szczególnych, wystąpienie interesu społecznego lub słusznego interesu strony. Przesłanki te muszą być spełnione łącznie, aby mogło dojść do zmiany lub uchylecia decyzji, niewystępowanie więc którejkolwiek przesłanki nie może do takiego skutku prowadzić. Przed przystąpieniem do rozważania przesłanek materialnych organ musi najpierw ocenić czy wystąpiły wymogi formalne (wyrok NSA z dnia 26 września 2017 r., sygn. I OSK 3036/15; wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2000 r., sygn. I SA 819/99). Nie jest dopuszczalna weryfikacja decyzji ostatecznej w trybie art. 155 k.p.a. tylko w oparciu o jedną z przyjętych w tym przepisie przesłanek, tj. istnienie słusznego interesu strony w zmianie lub uchyleniu decyzji ostatecznej (vide: wyrok WSA Gdańsk z dnia 12 kwietnia 2017 r., sygn. II SA/Gd 54/17).

Wskazać trzeba, iż wyrażenie zgody przez strony jest bezwzględnym warunkiem możliwości zmiany bądź uchylenia decyzji w trybie art. 155 k.p.a. Jeżeli decyzja dotyczyła więcej niż jednej strony, wówczas niezbędne jest uzyskanie zgody wszystkich stron postępowania. Zgoda taka musi zostać wyrażona w sposób wyraźny i jednoznaczny (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 1991 r. sygn. III ARN 32/90). Stanowisko takie do dziś jest konsekwentnie podtrzymywane w orzecznictwie sądów administracyjnych, w tym m.in. przez Naczelną Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 29 marca 2007 r. sygn. II OSK 547/06 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 konstytucyjny 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 KPA decyzji zmieniającej decyzję ostateczną czyni taką decyzję dotkniętą wadą kwalifikowaną, wskazaną w art. 156 § 2 KPA, z powodu rażącego naruszenia prawa".

Tymczasem Prezydent m.st. Warszawy wydał decyzję zmieniającą decyzję reprivatyzacyjną w trybie art. 155 k.p.a. bez wymaganej zgody stron postępowania. Jak wynika ze zgromadzonego materiału dowodowego organ nie dysponował (z oczywistych względów) zgodą A [imię] i S [imię] na dokonanie zmiany decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia [data] marca 2001 r.

4.2. Komisja dostrzega również, iż Prezydent m.st. Warszawy nie zbadał, czy za uchyleniem lub zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes stron.

Pojęcia słusznego interesu strony i interesu społecznego, o których mowa w art. 155 k.p.a., nie zostały w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego zdefiniowane. Z uwagi na niedookreśloną ich treść analiza tych pojęć musi być dokonana pod kątem okoliczności konkretnej sprawy, w tym materii, której dotyczy (wyrok NSA z dnia 10 marca 2017 r., sygn. I OSK 1574/15). Konieczne jest również ustalenie relacji pomiędzy tymi interesami.

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 lutego 2000 r., V SA 1346/99. W przypadku gdy organ administracji publicznej ustali istnienie tych przesłanek, może uchylić lub zmienić dotychczasową decyzję ostateczną.

Analiza akt sprawy, prowadzi do konkluzji, że Prezydent m.st. Warszawy w rozpoznawanej tu sprawie, nie zbadał istnienia kluczowej przesłanki do zastosowania art. 155 k.p.a., tj. interesu społecznego lub słusznego interesu stron przemawiającego za zmianą decyzji. Co więcej, organ w żaden sposób nie wskazał na czym polega ten słuszny interes stron. Istotnym jest również to, że sama strona nie wskazywała na istnienie ich interesu w zmianie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia [data] marca 2001 r.

4.3. Mając na uwadze wskazane wyżej okoliczności, przyjęć należy, że Prezydent m.st. Warszawy, wydając decyzję z dnia [data] czerwca 2013 r. nr [nr], nie badał żadnej ze wskazanych wyżej przesłanek.

5. Nieodwracalne skutki prawne wywołane przez decyzję reprivatyzacyjną.

5.1. Komisja, dostrzegając powyższe nieprawidłowości, uznała, że decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia czerwca 2013 r. została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

5.2. Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w wyniku postępowania rozpoznawczego Komisja wydaje decyzję, w której w razie, gdy decyzja reprivatyzacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne, stwierdza wydanie tej decyzji z naruszeniem prawa i wskazuje okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić. W myśl zaś art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje m.in. decyzję, o której mowa wyżej, jeżeli decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

5.3. Według Komisji, w sprawie zostały zrealizowane przesłanki z art. 29 ust. 1 pkt 4 i art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Jak bowiem stwierdzono powyżej, decyzja z dnia czerwca 2013 r. została wydana z rażącym naruszeniem art. 155 k.p.a. i art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. ze względu na bezprzedmiotowość decyzji reprivatyzacyjnej z dnia 9 marca 2001 r., która w związku z tym nie mogła być zmieniona w trybie określonym w art. 155 k.p.a., a także ze względu na: związany charakter decyzji z dnia 9 marca 2001 r., dokonanie na jej podstawie zmian podmiotowych oraz niezbadanie interesu społecznego i słusznego interesu strony.

5.4. Jednakże, w ocenie Komisji, nie można stwierdzić nieważności decyzji z dnia czerwca 2013 r. ani jej uchylić i przekazać sprawy do ponownego rozpoznania. Wynika to z faktu, iż wywołała ona nieodwracalne skutki prawne - 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 u.g.n. Wskazana definicja zawiera w sobie dwa elementy, z których jeden konstytuuje zasadę, a drugi wyjątek od niej. Pierwszy określa czynność prawną w postaci przeniesienia własności lub użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej, która co do zasady przesądza o nieodwracalności skutków prawnych. Drugi natomiast statuuje wyjątki od wymienionej zasady. Analiza treści wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, że nie można przyjąć istnienia nieodwracalności skutków prawnych, jeśli nabywca nabył rzecz nieodpłatnie albo nabycie nastąpiło w złej wierze.

5.5. Pojęcie „nieodwracalności skutku prawnego” w prawie administracyjnym odnosi

się do takich następstw decyzji administracyjnej (reprywatyzacyjnej), w których brak jest możliwości odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej jednostki od tej, będącej następstwem decyzji administracyjnej, co wyklucza powrót do stanu poprzedniego (B. Adamiak, Glosa do uchwały SN z 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSP 1993, nr 5, poz. 104, P. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego, Warszawa 2017). Funkcjonuje ono na gruncie art. 156 k.p.a. i stanowi przesłankę negatywną, która wyłącza stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, pomimo istnienia wad kwalifikowanych określonych w art. 156 § 1, 3, 4, 7 k.p.a. Nieodwracalność skutków prawnych wynika z następczej w stosunku do uprzedniej decyzji administracyjnej czynności prawnej, nie dotyczy natomiast skutków wynikających z samego faktu wydania decyzji (M. Wincenciak, O tzw. „nieodwracalnych skutkach prawnych” decyzji administracyjnej [w:] Kodyfikacja Postępowania Administracyjnego. Na 50-lecie kpa, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 901-902).

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

Tak więc, co do zasady przeniesienie prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej przesądza w związku z tym o nieodwracalności skutków prawnych. Wyjątek dotyczy natomiast m.in. sytuacji, gdy nabywca działał w złej wierze. (A. Pawlyta, Komentarz do art. 2 ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, LEX/el., 2018).

5.6. W przedmiotowej sprawie, w konsekwencji wydania decyzji reprywatyzacyjnej doszło do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego ostatecznie J. Ł. () a w prawo własności nieruchomości. Aktem notarialnym z dnia 15 maja 2016 r. G. K. (zapisobiorca testamentowy J. Ł. ()) sprzedał ww. nieruchomość spółce L. Sp. z o.o. z siedzibą w W. , a następnie spółka ta sprzedała nieruchomość na rzecz „W. ” Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością Spółki Komandytowej z siedzibą w W. . Następnie w dniu 15 grudnia 2017 r. doszło do kolejnego przeniesienia własności tej nieruchomości na rzecz

W. Spółki Akcyjnej z siedzibą w W która po przekształceniu formy prawnej działa obecnie pod firmą W spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie.

5.7. Podsumowując, wobec przytoczonych powyżej okoliczności, wskutek przeniesienia własności przedmiotowej nieruchomości na osobę trzecią, zaszyły nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. To zaś obligowało Komisję do stwierdzenia wydania decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia czerwca 2013 r. z naruszeniem prawa, a nie stwierdzenia jej nieważności lub jej uchylecia.

5.8. Komisja wskazuje, że w sprawie nie doszło do aktualizacji przesłanek uprawniających Komisję do nałożenia obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia. Wadliwość decyzji jest wyłącznie wynikiem błędnej oceny stanu prawnego nieruchomości dokonanej przez Prezydenta m.st. Warszawy w toku postępowania dekretoowego. Brak jest podstaw do przerzucania konsekwencji powyższych nieprawidłowości na beneficjentów decyzji czy ich następców prawnych.

6. Podstawy prawne wydania decyzji Komisji.

6.1. Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w wyniku postępowania rozpoznawczego Komisja wydaje decyzję, w której w razie, gdy decyzja reprivatyzacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne, stwierdza wydanie tej decyzji z naruszeniem prawa i wskazuje okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić albo stwierdzić nieważności.

Zgodnie natomiast z art. 30 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje m.in. decyzję, o której mowa wyżej, jeżeli decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

6.2. Według Komisji, w niniejszej sprawie zachodzą przesłanki determinujące konieczność stwierdzenia wydania decyzji przez Prezydenta m.st. Warszawy z naruszeniem prawa, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Prezydent m.st. Warszawy, wydając decyzję z dnia czerwca 2013 r. nr , na podstawie której zmienił decyzję z dnia marca 2001 r. nr , rażąco naruszył prawo, dokonując niedopuszczalnej zmiany podmiotowej, w sytuacji gdy powinien był stwierdzić wygaśnięcie chronologicznie pierwszego aktu administracyjnego. Tym samym naruszył art. 155 k.p.a. w związku z art. 162 § 1 pkt. 1 k.p.a. Nadto Prezydent m.st. Warszawy wydał decyzję bez wymaganej zgody stron postępowania, a także nie zbadał, czy za

uchyleniem lub zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes stron, wbrew treści art. 155 k.p.a.

7. Strony postępowania.

7.1. Na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 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. Jako strony postępowania przyjęto: W

spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W, A
W D, A M D R A K, A K
W, E M W D W D M E A
H, T M D T, C J C, A A
C, M M S, C S, I S, A
P. T G K, M D -G T W, I W
I K A E K, J J S M K
M A M, M O J B J B A
W I, S J Ł, B A J Ł P A
P, A B R Z L J, N, R F
S K L P K K G K

7.2. Nadto zgodnie z treścią art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja o wszczęciu postępowania rozpoznawczego zawiadamia m.st. Warszawa oraz pozostałe strony postępowania. Z treści cytowanego przepisu wynika, że stroną postępowania rozpoznawczego przed Komisją jest m.st. Warszawa reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy.

8. Konkluzja.

Mając na uwadze powyżej wskazane okoliczności, Komisja orzekła jak na wstępie, na podstawie: art. 29 ust. 1 pkt 4 i art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 155 i art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. i w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. oraz w zw. z art. 38 ust. 1 i art. 2 pkt. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Przewodniczący Komisji
Sebastian Kaleta

Pouczenie:

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 16 k.p.a.). Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa, za pośrednictwem Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 52 § 1 p.p.s.a., art. 53 § 1 p.p.s.a oraz art. 54 § 1 p.p.s.a). Skarga powinna czynić zadość wymogom określonym w art. 57 p.p.s.a. Do skargi należy dołączyć jej odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom (w tym dla tut. organu), a ponadto jeżeli w Sądzie nie złożono załączników w oryginale po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych (art. 47 § 1 p.p.s.a.).
2. Wpis od skargi do sądu administracyjnego ma charakter stały i wynosi 200 (dwieście) zł zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2021 r. poz. 53, z późn. zm.).
3. W myśl zaś art. 243 § 1 p.p.s.a. stronie może być przyznane – na jej wniosek – prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych. Wniosek o przyznanie prawa pomocy powinien zawierać oświadczenie strony obejmujące dokładne dane o stanie majątkowym i dochodach, a jeżeli wniosek składa osoba fizyczna, ponadto dokładne dane o stanie rodzinnym oraz oświadczenie strony o niezatrudnieniu lub 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.
4. Z uwagi na to, że doręczenie decyzji następuje w formie publicznego ogłoszenia na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. z późn. zm. w zw. z art. 49 § 1 k.p.a. Komisja informuje, że z treścią decyzji strony mogą zapoznać się w urzędzie zapewniającym obsługę administracyjno-biurową Komisji w dniach i godzinach pracy tego urzędu.
5. W myśl zaś art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa z późn. zm. 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.

