

ODPIS

■ ■ ■ Domański Zakrzewski Palinka

Rondo ONZ 1
00-124 Warszawa
tel.: +48 22 557 7600
fax: +48 22 557 7601
www.dzp.pl

Warszawa, 5 listopada 2008 roku

Naczelnny Sąd Administracyjny
ul. Jasna 6
00 - 013 Warszawa
za pośrednictwem:
Wojewódzkiego Sądu
Administracyjnego w Warszawie
ul. Jasna 2/4
00 - 013 Warszawa

Skarżący:
Prokurator Prokuratury Okręgowej dla
Warszawy – Pragi

Strona przeciwna:
Prezydent m.st. Warszawy

Reprezentowany przez:
Józefa Palinkę,
radcę prawnego z
Kancelarii Prawniczej
Domański Zakrzewski Palinka Sp.k.
Rondo ONZ 1
00-124 Warszawa

- Uczestnicy:**
1. Projekt S Sp. z o.o.
Al. Solidarności 36
25 – 323 Kielce
*(sposób reprezentacji i adres do
doręczeń w aktach sprawy)*
 2. Polski Związek Działkowców
ul. Towarowa 7a
00 – 839 Warszawa
*(sposób reprezentacji i adres do
doręczeń w aktach sprawy)*

sygn. akt I SA/Wa 508/08

SKARGA KASACYJNA

Działając w imieniu Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy („Organ Administracji”) na podstawie przepisu art. 173 § 1 i przepisu art. 177 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku –

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi („Prawo o postępowaniu”) **zaskarżam w całości** wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 września 2008 roku (sygn. akt I SA/Wa 508/08) oraz **wnoszę**:

- 1) o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku, rozpoznanie skargi i jej oddalenie – jeżeli Naczelny Sąd Administracyjny uzna, że wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego narusza wyłącznie przepisy prawa materialnego;

albo

- 2) o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania - jeżeli Naczelny Sąd Administracyjny uzna, że wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego narusza także przepisy postępowania w ten sposób, że mogłoby to mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Jednocześnie **wnoszę** o orzeczenie na podstawie przepisu art. 203 pkt 2 Prawa o postępowaniu zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego na rzecz spółki Projekt S sp. z o.o. („Spółka”) od Prokuratora Prokuratury Okręgowej dla Warszawy – Pragi („Skarżący”) według norm przepisanych.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucam:

- 1) naruszenie prawa materialnego, a mianowicie przepisów art. 7 ust. 1 – 3 dekretu Rady Ministrów z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy („Dekret”) oraz przepisu art. 239 § 1 i 2 kodeksu cywilnego („kc”);
- 2) naruszenie przepisów postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie:
 - a) art. 133 § 1 Prawa o postępowaniu,
 - b) art. 141 § 4 Prawa o postępowaniu,
 - c) art. 145 § 1 pkt 1 lit. c Prawa o postępowaniu w związku z przepisami art. 7 i art. 77 kodeksu postępowania administracyjnego („kpa”),
 - d) art. 145 § 1 pkt 1 lit. c Prawa o postępowaniu w związku z przepisami art. 107 § 1 i 2 kpa.

Wskazane powyżej przepisy prawa materialnego naruszone zostały przez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na tym, iż Wojewódzki Sąd Administracyjny:

- błędnie zinterpretował przepis art. 239 § 1 kc przyjmując, iż znajduje on zastosowanie do umowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego przyznanego na podstawie przepisu art. 7 ust. 3 Dekretu, zawieranej w celu zadośćuczynienia roszczeniom rekompensacyjnym,
- błędnie zinterpretował przepis art. 239 § 2 kc przyjmując, iż znajduje on zastosowanie do umowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego przyznanego na podstawie przepisu art. 7 ust. 3 Dekretu, zawieranej w celu zadośćuczynienia roszczeniom rekompensacyjnym, tj. że taka umowa jest zawierana w celu wzniesienia na gruncie budynków lub innych urządzeń,

- błędnie zinterpretował przepis przepisu art. 7 ust. 3 Dekretu przyjmując, iż tryb ustanawiania prawa użytkowania wieczystego na podstawie tego przepisu wymaga zastosowania przepisu art. 239 § 1 i 2 kc,
- błędnie zinterpretował przepisy art. 7 ust. 1 i 2 dekretu przyjmując, że spełnienie określonych w nim przesłanek nie stanowi wystarczającej podstawy do wydania decyzji na podstawie przepisu art. 7 ust. 3 Dekretu, gdyż wymagane jest także spełnienie wymogów określonych w przepisach art. 239 § 1 i 2 kc;
- wskutek powyższego błędnie zastosował przepisy art. 239 § 1 i 2 kc i błędnie zastosował przepisy art. 7 ust. 1 – 3 Dekretu, stosując je w taki sposób, jakby należało je stosować łącznie z przepisami art. 239 § 1 i 2 kc.

Przepis art. 145 § 1 pkt 1 lit. c Prawa o postępowaniu w związku z przepisami art. 107 § 1 i 2 kpa wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego narusza w ten sposób, że w stosunku do decyzji Organu Administracji z dnia 17 września 2003 roku („Decyzja”) wydanej na podstawie przepisu art. 7 ust. 3 Dekretu postawiono wymagania wykraczające poza katalog określony w przepisie art. 107 § 1 kpa i nie wymienione przez przepisy szczególne, a przez to wykraczające także poza dyspozycję przepisu art. 107 § 2 kpa, a następnie uznano ją za akt niespełniający wymagań ustawowych. Naruszenie to ma oczywisty i decydujący wpływ na wynik sprawy, gdyż w przeciwnym przypadku Decyzja nie mogłaby zostać uznana za naruszającą prawo z uwagi na rzekome niespełnienie wymagań formalnych co do jej minimalnej treści, a przez to za wymagającą uchylenia.

Przepisy art. 133 § 1 oraz art. 141 § 4 Prawa o postępowaniu wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego narusza w ten sposób, że Wojewódzki Sąd Administracyjny sprzecznie z materiałem sprawy ustalił i przyjął w uzasadnieniu swego wyroku, iż Organ Administracji nie wyjaśnił i nie wykazał z czego wynika, że grunt, którego dotyczy Decyzja, objęty jest wnioskiem spółki Nowe Dzielnice S.A. („Wnioskodawca”), którego rozpoznanie doprowadziło do wydania Decyzji o przyznaniu prawa użytkowania wieczystego na rzecz Spółki, będącej sigularnym następcą prawnym Wnioskodawcy. Naruszenie to ma oczywisty i decydujący wpływ na wynik sprawy, gdyż w przeciwnym przypadku Decyzja nie mogłaby zostać uznana za naruszającą prawo z uwagi na rzekome naruszenie przez Organu Administracji przepisów art. 7 i 77 kpa, a przez to za wymagającą uchylenia.

Przepis art. 145 § 1 pkt 1 lit. c Prawa o postępowaniu w związku z przepisami art. 7 i art. 77 kpa wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego narusza w ten sposób, że Decyzji bezpodstawnie przypisano naruszenie przepisów art. 7 i 77 kpa i w konsekwencji bezpodstawnie zastosowano przepis art. 145 § 1 pkt 1 lit. c Prawa o postępowaniu. Naruszenie to ma oczywisty i decydujący wpływ na wynik sprawy, gdyż w przeciwnym przypadku Decyzja nie zostałaby uchylona.

Do niniejszej skargi kasacyjnej załączam dowód uiszczenia wpisu w kwocie 100 zł. Ponieważ sprawa niniejsza nie dotyczy należności pieniężnych, zgodnie z przepisem art. 231 Prawa o postępowaniu od skargi i skargi kasacyjnej należy wpisać stały. Wysokość wpisu ustalono zgodnie z przepisem § 3 w związku z przepisem § 2 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 roku w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

UZASADNIENIE

1. UWAGI WSTĘPNE

1.1 Stan faktyczny

Na obecnym etapie sprawy istotne są – zdaniem Organu administracji – następujące elementy stanu faktycznego:

- dnia 21 listopada 1945 roku na mocy przepisu art. 1 Dekretu nieruchomości położona w Warszawie przy ul. Kinowej, Al. Waszyngtona i Al. Stanów Zjednoczonych, objęta księgą wieczystą pod nazwą „Dobra Kamionek część lit. C Izabelin” W-2551 („Nieruchomość”), należąca wówczas do Wnioskodawcy przeszła na własność gminy m. st. Warszawy;
- dnia 10 lutego 1949 roku Wnioskodawca złożył wniosek o przyznanie prawa własności czasowej (obecnie: użytkowanie wieczyste) Nieruchomości na podstawie przepisu art. 7 Dekretu;
- umową z dnia 8 grudnia 2000 roku Wnioskodawca zbył roszczenie o ustanowienie wieczystego użytkowania na rzecz Spółki, która w związku z tym wstąpiła w miejsce Wnioskodawcy do toczącego się postępowania administracyjnego (art. 30 § 4 kpa);
- Decyzją Organ administracji ustanowił na rzecz Spółki prawo wieczystego użytkowania Nieruchomości, określonej obecnie jako grunt o powierzchni 32,0850 ha, położony w Warszawie przy ul. Kinowej, Al. Waszyngtona i Al. Stanów Zjednoczonych, opisany w ewidencji gruntów jako działka 3/4 z obrębu 3-05-10, dla którego prowadzona jest księga wieczysta Nr 163 432;
- dnia 2 marca 2004 roku skargę na Decyzję wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Skarżący;
- wyrokiem z dnia 12 września 2008 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił Decyzję.

1.2 Zaskarżony Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

W zaskarżonym niniejszą skargą kasacyjną wyroku, Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że Decyzja wymagała uchylenia z dwóch następujących przyczyn.

Po pierwsze, według Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego stosownie do przepisu art. 239 § 1 kc, sposób korzystania z gruntu oddawanego w użytkowanie wieczyste powinien być określony w umowie, przy czym jeżeli oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste następuje w celu wzniesienia na gruncie budynków lub innych urządzeń, umowa powinna – stosownie do przepisu art. 239 § 2 kc – określać termin rozpoczęcia i zakończenia robót, rodzaj budynków lub urządzeń oraz obowiązek ich utrzymywania w należyтым stanie, warunki i termin odbudowy w razie zniszczenia albo rozbiórki budynków lub urządzeń w czasie trwania użytkowania wieczystego oraz wynagrodzenie należne wieczystemu użytkownikowi za budynki lub urządzenia istniejące na gruncie w dniu wygaśnięcia użytkowania wieczystego. Ponieważ określenie tych kwestii jest „konstytutywnym składnikiem umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego, a decyzja administracyjna stanowi podstawę zawarcia takiej

umowy i musi zawierać wszystkie elementy, które winna zawierać umowa” – skonkludował Wojewódzki Sąd Administracyjny – brak takich elementów w rozstrzygnięciu przesądza o wadliwości Decyzji.

Po drugie, Organ Administracji rzekomo nie wyjaśnił i nie wykazał z czego wynika, że działka, której dotyczy Decyzja, objęta była wnioskiem Wnioskodawcy i czy kiedykolwiek stanowiła własność Wnioskodawcy. Pogląd taki Wojewódzki Sąd Administracyjny zdaje się wywodzić stąd, że wniosek z 8 lutego 1949 roku nie określał powierzchni, ani granic nieruchomości nim objętej, zaś Organ Administracji nie dokonał ustaleń odnośnie powierzchni i granic Nieruchomości.

2. UZASADNIENIE ZARZUTÓW NARUSZENIA PRAWA MATERIALNEGO ORAZ PRZEPISÓW ART. 133 § 1 ORAZ ART. 141 § 4 PRAWA O POSTĘPOWANIU W ZWIĄZKU Z PRZEPISAMI ART. 107 § 1 I 2 KPA

2.1 Uwagi ogólne

2.1.1 Zdaniem Organu Administracji użytkowanie wieczyste ustanawiane na podstawie Dekretu oraz użytkowanie wieczyste ustanawiane na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami („Ustawa o gospodarce”) mają w znacznym stopniu odmienny charakter i ideologiczne uwarunkowania. Oczywiście odmienność charakteru nie zachodzi na płaszczyźnie istoty instytucji prawnej, ale jej celu i przeznaczenia. O ile bowiem naturą użytkowania wieczystego ustanowionego na podstawie Ustawy o gospodarce jest dobrowolne i odpłatne (w ścisłym tego pojęcia znaczeniu) zaspokojenie potrzeb osób prywatnych przez dysponowanie nieruchomościami państwowymi (samorządowymi), to naturą użytkowania wieczystego ustanowionego na podstawie Dekretu jest udzielenie rekompensaty właścicielowi wywłaszczonej nieruchomości.

Jak się wydaje w świetle ekonomicznego aspektu zagadnienia (inaczej niż w przypadku Ustawy o gospodarce, ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na podstawie Dekretu następuje „za symbolicznym czynszem”), formalnej odrębności obu regulacji oraz funkcjonalnego i systemowego związku pomiędzy wywłaszczeniem i ustanowieniem użytkowania wieczystego na podstawie Dekretu, powyższa konstatacja powinna być oczywista. To samo wynika z przesłanek obu form użytkowania wieczystego (dobrowolnie podejmowana decyzja administracyjna v. obligatoryjna przy zaistnieniu określonych warunków) oraz z wynikającego stąd odmiennego charakteru decyzji administracyjnych o użytkowaniu wieczystym wydawanych na podstawie Ustawy o gospodarce i Dekretu.

2.1.2 W swoim poglądzie na wielopłaszczyznową odmienność decyzji wydawanych na podstawie Ustawy o gospodarce oraz na podstawie Dekretu Organ Administracji nie jest odosobniony. Podobne stanowisko prezentowane jest w literaturze i orzecznictwie.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 maja 2002 roku, sygn. akt III RN 18/2002, zauważył, że „Prawodawca nie przewidział przy tym jakiegokolwiek dowolności w działaniach organów władzy publicznej. Jeżeli dotychczasowy właściciel wystąpił z odpowiednim wnioskiem w

trybie art. 7 ust. 1 dekretu, to gmina miała obowiązek wniosek ten uwzględnić stosownie do art. 7 ust. 2, 3 i 4 dekretu”¹.

Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 października 2005 roku, sygn. akt I SA 2415/03 stwierdził, że „Brzmienie przepisu art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. nr. 50, poz. 279) wskazuje, że wolą ustawodawcy było przede wszystkim uwzględnienie wniosków o własność czasową, a jednym kryterium, które winien mieć na uwadze organ rozpoznający wniosek byłego właściciela jest możliwość pogodzenia korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela z przeznaczeniem tego gruntu według planu zagospodarowania przestrzennego.²

Co do charakteru restytucyjnego i zarazem odszkodowawczego prawa wynikającego z art. 7 ust. 1 Dekretu nie mają wątpliwości ani sądy powszechne w tym Sąd Najwyższy³, ani Naczelny Sąd Administracyjny⁴, ani Trybunał Konstytucyjny⁵. W tym miejscu należy zacytować treść rewizji nadzwyczajnej, którą Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wniósł od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2001 roku w sprawie o sygnaturze akt III SA 2981/99: „Decyzja (red. wydana na podstawie art. 7 ust. 1, 2 i 3 dekretu z dnia 26 października 1945 r.) ta nie może być uznana za wyraz <dobrej woli> organu gminy, lecz stanowi realizację ustawowego roszczenia, jakie przysługiwało dotychczasowemu właścicielowi tzw. <gruntu warszawskiego> (gruntu objętego działaniem dekretu), zgłoszonego w toku postępowania administracyjnego jeszcze w 1949 r. W art. 7

¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2002 roku w sprawie o sygn. akt III RN 18/2002 (źródło LexPolonica nr 356379), również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 listopada 2006 roku, sygn. akt I CSK 293/06 (źródło OSNC 2007/10/156).

² Źródło LEX nr 191287, podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2005 roku w sprawie o sygn. akt I SA/Wa 701/04 (źródło LEX nr 205443).

³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2002 roku w sprawie o sygn. akt III RN 18/02 (Orzecznictwo Sądu Najwyższego Zbiór Urzędowy Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych 2003/6/137).

⁴ Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 listopada 2003 roku w sprawie o sygn. III SA 329/03 LEX nr 90372.

⁵ Por. uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 czerwca 1996 r. w sprawie o sygn. akt W. 19/95 (OTK ZU 1996/3 poz. 25), Trybunał stwierdził: „byli właściciele tzw. gruntów warszawskich nie zostali przez władze państwowe potraktowani w sposób zgodny z zasadami sprawiedliwości społecznej oraz zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa. Praktyka władz administracyjnych rozminęła się z przepisami dekretu. Choć zniszczenie Warszawy przez okupanta uzasadniało komunalizację gruntów w mieście, to jednak prawodawca był daleki od przerzucania na dotychczasowych właścicieli kosztów tej komunalizacji. Przeciwnie, przyznał im określone uprawnienia majątkowe, mające stanowić rekompensatę za komunalizację, mianowicie na podstawie art. 7 dekretu właściciele mogli ubiegać się o przyznanie „prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym” (stanowiącego odpowiednik prawa użytkowania wieczystego).”

*dekretu przewidziano roszczenie obligacyjne o szczególnej konstrukcji dla wykonania wcześniejszego zobowiązania powstałego ex lege.*⁶

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 maja 2002 roku w sprawie, o której mowa powyżej stwierdził ponadto m.in., że „Czynność prawna dokonana przez organ gminy w celu zaspokojenia roszczenia przewidzianego w art. 7 ust. 1 dekretu nie jest umową sprzedaży, lecz odrębną formą przeniesienia prawa użytkowania wieczystego przewidzianego w tym przepisie na warunkach w nim określonych. (...) Zgodzić się zatem należy z twierdzeniem skargi, iż uprzednio wywłaszczony grunt, w zamian za prawo własności zwrócony został bytemu właścicielowi jako przedmiot użytkowania wieczystego, co oznacza, że doszło do zrealizowania rekompensaty, o której wspomina Trybunał Konstytucyjny.(...) Złagodzeniem skutków owego aktu komunalizacyjnego władzy publicznej było ustanowienie stosownych rekompensat dla dotychczasowych właścicieli. Oddanie w użytkowanie wieczyste <gruntu warszawskiego> skomunalizowanego dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, w wypadku spełnienia przez ubiegającego się o to dotychczasowego właściciela tego gruntu (jego następców prawnych) przesłanek przewidzianych w tym akcie prawnym, miało niewątpliwie charakter rekompensacyjny. (...) Odzyskanie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną (art. 7 ust. 1 dekretu, obecnie prawa wieczystego użytkowania) było ustawowo zagwarantowaną formą rekompensaty.⁷

Inna praktyka organów administracji spotkała się z krytyką i została skutecznie podważona przez sądy administracyjne.⁸

Na podobnym stanowisku stoi doktryna, uznając, że „Nieprzyznanie dotychczasowemu właścicielowi (red. następcom prawnym dotychczasowego właściciela) praw do gruntu mogło nastąpić tylko z przyczyn wymienionych w sposób wyczerpujący w art. 7 dekretu, tzn. – jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela będącego osobą fizyczną nie dało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu „według planu zabudowania” (red. w dacie złożenia wniosku), a jeżeli chodzi o osoby prawne, gdy ponadto użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem „w myśl planu zabudowania” pozostawało w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi osoby prawnej.⁹

2.1.3 Z powyższego wynika więc, że sądy (Najwyższy i administracyjne, w tym Naczelny) oraz literatura podzielają następujące stanowisko:

- katalog kryteriów ustanowienia użytkowania wieczystego na podstawie Dekretu jest wystarczająco i kompletnie określony w art. 7 Dekretu;

⁶ Wyrok Sądu Najwyższego w sprawie o sygn. akt III RN 18/2002 (Źródło LexPolonica nr 356379)

⁷ Ibidem, Źródło LexPolonica nr 356379

⁸ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie o sygn. I OSK 662/06 (źródło: LEX nr 276547)

⁹ Więcej S. Rudnicki, *Nieruchomości warszawskie*, [w:] *Nieruchomości problematyka prawna*, wyd. 4, LexisNexis, Warszawa 2007, str.. 384

- prawa wynikające z art. 7 Dekretu mają charakter określonego podmiotowo roszczenia, a nie abstrakcyjnie skonstruowanego prawa;
- w stosunku do tych kryteriów z uwagi na ich cel i charakter nie można stosować wykładni rozszerzającej.

Konsekwencją powyższej interpretacji jest stwierdzenie, że organy administracyjne są związane zakresem praw wynikających z Dekretu i na ich podstawie wydają związane decyzje administracyjne.

Tymczasem przepisy Ustawy o gospodarce jedynie dają możliwość rozporządzania nieruchomościami poprzez zawieranie cywilnoprawnych umów użytkowania wieczystego. Nie jest to obowiązek w przeciwieństwie do zobowiązania wynikającego z dyspozycji z art. 7 Dekretu. W związku z powyższym organ administracji w imieniu Skarbu Państwa i jednostki samorządu terytorialnego działające na podstawie Ustawy o gospodarce mają możliwość w zasadzie dowolnego kształtowania warunków realizacji prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na podstawie przepisów kc.

2.2 Brak zastosowania przepisów art. 239 § 1 i 2 kc do ustanawiania użytkowania wieczystego na podstawie Dekretu

2.2.1 Zdaniem Organu Administracji przepisy art. 239 kc znajdują zastosowanie jedynie do umów o ustanowienie użytkowania wieczystego zawieranych na podstawie Ustawy o gospodarce. Wynika to z trzech niezależnych od siebie okoliczności.

2.2.2 Po pierwsze, przepisy te wyraźnie zezwalają na nakładanie obowiązków i uzależnianie tak samego ustanowienia oprawa i jak i jego trwania od warunków nie przewidzianych w Dekrecie. Zastosowanie tych przepisów do prawa użytkowania wieczystego ustanawianego na podstawie Dekretu prowadziłoby zatem do naruszenia istoty i charakteru roszczeniowego i rekompensacyjnego prawa dekretowego. Przepis art. 7 ust. 1 Dekretu ma na celu przywrócenie właścicielowi (ewentualnie następcy prawnemu właściciela) wywłaszczonej nieruchomości w postaci ustanowienia na jego rzecz prawa użytkowania wieczystego (jako substytutu prawa własności). Z kolei przepisy art. 239 § 1 i 2 kc zostały uchwalone w innych warunkach prawnych i ich cele, równie jasno jak w przypadku celów Dekretu, zostały określone w ustawie i jej założeniach.¹⁰ W ujęciu tych przepisów instytucja użytkowania wieczystego służy efektywnemu realizowaniu polityki własnościowej Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego (obecnie zgodnie z Ustawą o gospodarce), i choć dotyczy dóbr państwowych bądź komunalnych, ma charakter cywilnoprawny¹¹. W związku też ze zgoła innym niż w przypadku decyzji dekretowych celem ustanowienia użytkowania

¹⁰ A. Cisek, str. Geneza użytkowania wieczystego [w:] System Prawa Prywatnego. Prawo rzeczowe, Tom 4. red. E. Gniewka, CH Beck, Warszawa 2007, str. 142-145; G. Bieniek, Geneza i charakter prawny użytkowania wieczystego, [w:] Nieruchomości. Problematyka prawna, LexisNexis, Warszawa 2007, str. 794-796

¹¹ M.in. A. Cisek, str. Geneza użytkowania wieczystego [w:] System Prawa Prywatnego, Prawo rzeczowe, Tom 4. red. E. Gniewka, CH Beck, Warszawa 2007, str. 147

wieczystego w trybie kc ustawodawca w normach przepisów art. 232 i nast. kc zapewnił Skarbowi Państwa i jednostkom samorządu terytorialnego wpływ na kształtowanie i realizację prawa przyznanego w tym trybie, który również w odróżnieniu od prawa wynikającego z przepisu art. 7 ust. 1 Dekretu nie ma charakteru bezwzględnie chronionego prawem roszczenia. Ponieważ przepis art. 239 kc przyznaje prawo kształtowania zakresu prawa użytkowania wieczystego dając możliwość określenia przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego sposobu korzystania z nieruchomości, w świetle ww. przytoczonej wykładni celowościowej nie może się ten przepis odnosić do prawa wynikającego z przepisu art. 7 Dekretu, ponieważ stanowiłby jego zaprzeczenie. Jeżeli przepis art. 7 Dekretu ma być podstawą – zgodnie z wolą ustawodawcy potwierdzoną w wykładni Trybunału Konstytucyjnego¹² – rekompensaty za przejęty grunt, nie może być jednocześnie elementem polityki zarządzania nieruchomościami poprzez wyznaczanie szczegółowego sposobu i warunków korzystania z nieruchomości, ponieważ straci swój charakter odszkodowawczy, na rzecz charakteru obligacyjnego w stosunku do Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

2.2.3 Po drugie, wprost z przepisu art. 239 § 2 kc wynika, że znajduje on zastosowanie jedynie do tych sytuacji, w których prawo użytkowania wieczystego ustanawia się w celu wzniesienia na gruncie budynków lub innych urządzeń. Redakcja tego przepisu wyraźnie nawiązuje więc do użytkowania wieczystego ustanawianego w kontekście realizowania polityki państwowej gospodarowania nieruchomościami (obecnie Ustawa o gospodarce). Tymczasem, co w świetle poprzedzających wyjaśnień powinno być niesporne, celem użytkowania wieczystego ustanawianego na podstawie Dekretu nie jest ani wznoszenie na gruncie budynków lub innych urządzeń, ani jakiegokolwiek inne zamierzenie ze sfery polityki państwowej, lecz rekompensata. To o tyle istotne spostrzeżenie, że Wojewódzki Sąd Administracyjny, choć ogólnie powołał się na naruszenie przez Decyzję przepisów art. 239 § 1 i 2 kc, to w istocie wskazał jedynie brak w Decyzji elementów wymaganych przepisem art. 239 § 2 kc. Spostrzeżenie powyższe w niczym nie zmienia jednak faktu, że przepis art. 239 § 2 kc pozostaje w oczywistym (funkcyjnym i systemowym) związku z przepisem art. 239 § 1 kc. Redakcja przepisu § 2 wykluczająca jego zastosowanie do użytkowania wieczystego ustanowionego na podstawie Dekretu w konsekwencji stanowi zatem o braku zastosowania przepisu § 1.

2.2.4 Po trzecie, należy zwrócić uwagę, iż przepis art. 29 ust. 1 Ustawy o gospodarce wyraźnie stanowi, iż koniecznym elementem decyzji o ustanowieniu użytkowania wieczystego jest określenie warunków wymaganych przez przepisy art. 239 kc. Gdyby zastosowanie tych przepisów do użytkowania wieczystego było co do zasady oczywiste (tj. wynikałoby wprost z przepisów kc) przepis art. 29 ust. 1 Ustawy o gospodarce byłby przepisem zbędnym. Taka interpretacja jest jednak wykluczona zgodnie z regułą racjonalnego ustawodawcy. Tak więc, należy uważać, że podstawą zastosowania przepisów art. 239 kc do decyzji o ustanowieniu użytkowania wieczystego może być tylko wyraźna norma prawna. Brak takiej normy w

¹² Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 czerwca 1996 r. w sprawie o sygn. akt W. 19/95 (OTK ZU 1996/3 poz. 25)

przepisach Dekretu przesądza o tym, że decyzja wydawana na jego podstawie nie musi spełniać wymogów przepisów art. 239 kc.

- 2.2.5** Wszystkie powyższe wyjaśnienia prowadzą do wniosku, że przepisy Dekretu regulujące tryb i warunki ustanowienia prawa użytkowania wieczystego stanowią *leges speciales* w stosunku do przepisów kc i Ustawy o gospodarce.

2.3 Podsumowanie

- 2.3.1** Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazując na konieczność zastosowania art. 239 kc do decyzji administracyjnej wydanej na podstawie Dekretu i opierając na tej przesłance nieważność Decyzji uwłaszczeniowej naruszył prawo materialne w stopniu uzasadniającym uchylenie wyroku. Oczywistym być powinno, że dopatrując się konieczności stosowania przepisów art. 239 kc w odniesieniu do Decyzji wydanej na podstawie Dekretu, Wojewódzki Sąd Administracyjny błędnie zinterpretował i te przepisy, i przepisy art. 7 ust. 1 – 3 dekretu, nadto wszystkie je błędnie stosując.

- 2.3.2** Stawiając Decyzji wymagania co do treści, która w rzeczywistości nie była jej koniecznym (ani nawet dopuszczalnym) elementem, Wojewódzki Sąd Administracyjny nadto naruszył przepisy art. 133 § 1 oraz art. 141 § 4 Prawa o postępowaniu w związku przepisami 107 § 1 i 2 kpa.

- 2.3.3** Na zakończenie tej części rozważań warto zauważyć, że w sprzeczności z nimi nie pozostaje końcowy fragment przepisu art. 7 ust. 3 Dekretu, wedle którego w decyzji wydawanej na jego podstawie należy określić warunki, pod którymi umowa o ustanowienie użytkowania wieczystego może być zawarta. Przyjmując – niesporny – pogląd o wiążącym charakterze roszczenia z przepisu art. 7 Dekretu, uznać należy, że wspomniane wyżej warunki to kwestie techniczne i wykonawcze związane z doprowadzeniem do zawarcia danej umowy, a więc np. miejsce i czas zawarcia umowy. Jak się wydaje, jest to zarówno z istoty swojej rozsądna interpretacja, jak i jedyna możliwa do pogodzenia z poglądem (niespornym) o „twardym” charakterze uprawnienia z art. 7 ust. 1 i 2 Dekretu.

Podkreślenia wymaga zresztą samo pojęcie „warunki”. Redakcja przepisu art. 7 ust. 3 Dekretu, oparta na tym pojęciu, jest zasadniczo różna od redakcji przepisów art. 239 kc oraz art. 29 ust. 1 i 2 Ustawy o gospodarce, gdzie używa się pojęć „sposób korzystania”, czy „określenie obowiązków”. Ta rozbieżność terminologiczna nie może być – zgodnie ze wszelkimi zasadami wykładni – postrzegana w kategoriach przypadku. Warunek zawarcia umowy, to *prima facie* coś zupełnie odrębnego od wymagań odnośnie treści umowy. **Warunek taki to zastrzeżenie, od czego zależy nie treść umowy, lecz sam fakt jej dojścia do skutku.** Tak rozumiany (czyli prawidłowo na gruncie wykładni celowościowej i gramatycznej) warunek to warunek natury technicznej, jak to już powyżej wyjaśniono.

3. UZASADNIENIE ZARZUTÓW NARUSZENIA POZOSTAŁYCH PRZEPISÓW POSTĘPOWANIA

3.1 Kwestia prawa własności działki objętej Decyzją

3.1.1 Walor dokumentów urzędowych jako dowodów w postępowaniu administracyjnym potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 marca 2005 roku (sygn. akt VI SA/Wa 1036/04), stwierdzając, że *„Dokumenty urzędowe mają istotną moc dowodową i stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Organy administracji są więc zobowiązane uznać za udowodnione to, co wynika z treści dokumentu urzędowego. Z dokumentem urzędowym związane jest domniemanie prawdziwości jego treści. Organ prowadzący postępowanie nie może wobec tego swobodnie oceniać ani kwestionować treści dokumentu urzędowego, nie przeprowadzając dowodu przeciwko prawdziwości zawartych w nim informacji”*.

Jak się ponadto wyjaśnia w literaturze, z dokumentem urzędowym wiążą się określone skutki prawne, w tym obowiązek przeprowadzenia przeciwdowodu w celu zaprzeczenia jego prawdziwości, gdyż *„zgodnie art. 252 kpc strona, która zaprzecza prawdziwości dokumentu urzędowego albo twierdzi, że zawarte w nim oświadczenia organu, od którego dokument ten pochodzi, są niezgodne z prawdą powinna okoliczności takie udowodnić”*.¹³

3.1.2 Prawo własności Wnioskodawcy do działki objętej Decyzją nieruchomości potwierdzają następujące dowody z dokumentów:

- 1) akt notarialny z dnia 27 stycznia 1922 roku,
- 2) świadectwo Sądu Okręgowego w Warszawie Mokotów Wydziału Hipotecznego z dnia 6 lipca 1946 roku,
- 3) zaświadczenie Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa z dnia 9 czerwca 2000 roku,
- 4) pozostałe dokumenty wskazane w opinii geodezyjnej z dnia 20 kwietnia 2004 roku.

Zgodnie z tymi dokumentami, na dzień 24 marca 1939 Wnioskodawca był właścicielem Nieruchomości. Wszystkie wymienione powyżej dokumenty w świetle art. 76 § 1 kpa, jak i analogicznego przepisu art. 244 § 1 kodeksu postępowania cywilnego stanowią dokumenty urzędowe¹⁴ (jako sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy

¹³ M. Manowska [w:] Dokument jako środek dowodowy w postępowaniu nakazowym, Prawo Spółek, 04/1999, str. 17 i nast.

¹⁴ M.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 lipca 2005 r. w sprawie o sygn. akt I SA/Wa 1071/04 LEX nr 190640 zauważył, że *„Zgodnie z przepisem art. 88 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. - Prawo o notariacie (Dz. U. Nr 84, poz. 609 ze zm.) akt notarialny stanowił dokument publiczny, o ile został uczyniony w myśl przepisów regulujących formę i warunki sporządzania aktów notarialnych. Zatem dowód z odpisu takiego aktu lub poświadczonej jego kopii stanowiłby (w myśl zasad dowodzenia z dokumentów urzędowych) dowód tego, co w nim zostało urzędowo zaświadczone”*.

państwowe w ich zakresie działania i stanowiące dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone).

3.1.3 W niniejszej sprawie Skarżący nie przedstawił dowodów, które miałyby zaprzeczać prawdziwości przywołanych powyżej dokumentów urzędowych. A zatem Wojewódzki Sąd Administracyjny nie ma podstaw do poglądu, że nie zostało ustalone, czy prawo własności Nieruchomości należało do Wnioskodawcy.

3.2 Kwestia granic działki objętej wnioskiem dekretem

3.2.1 Wojewódzki Sąd Administracyjny podnosi, że w zakończonym Decyzją postępowaniu nie zostały określone granice Nieruchomości. Jednakże Wnioskodawca określił Nieruchomość jako „część południową nieruchomości opisanej w k.w. jako Dobra Ziemskie Kamionek część lit c Izabelin nr rej. hip. W-2551”. W ten sposób Wnioskodawca odniósł się do aktu prawnego stanowiącego podstawę wywłaszczenia, tj. Dekretu, i ogłoszenia zamieszczonego w Dzienniku Urzędowym Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy nr 5 z dnia 11 kwietnia 1949 roku, w którym to organ przejmujący określił granice nieruchomości, które przeszły na własność państwa.

Co więcej, załączniki złożone do wniosku z dnia 8 lutego 1949 roku w sposób wyraźny wskazują, że pomimo prób Wnioskodawcy zmierzających do nadania posiadanej przez nich Nieruchomości wpisanej do księgi wieczystej pod numerem hip. W-2551, odrębnego numeru porządkowego (dziś: numeru ewidencji gruntu), ze względu na brak decyzji administracyjnych, nie było to możliwe. Zdaniem Organu Administracji okoliczność ta, tj. brak porządkowego oznaczenia Nieruchomości, nie może obciążać Wnioskodawcy, a w konsekwencji nie mogła mieć wpływu na Decyzję.

Godzi się zresztą podkreślić, że w postępowaniu o podobnym charakterze (dotyczącym roszczeń reprivatyzacyjnych na terenie miasta Łodzi), mimo podnoszonych przez stronę skarżącą – Prezydenta Miasta Łodzi – argumentów, że byli właściciele we wniosku nie wskazali powierzchni działki, o której zwrot się ubiegali, zarówno Sąd Apelacyjny, jak i Sąd Najwyższy nie znalazły podstaw, aby stwierdzić, że brak wskazania powierzchni działki przez wnioskodawców we wniosku stanowi podstawę do jego nieuwzględnienia, skoro powierzchnia działki wynikała z innych dokumentów.¹⁵

3.2.2 Organ oparł Decyzję na treści mapy sytuacyjnej nieruchomości KW Nr 163 432 z dnia 25 lipca 2002 sporządzonej przez uprawnionego geodetę – mgr inż. Marię Preuss. Mapa stanowi dokument urzędowy i jest własnością Skarbu Państwa wskutek włączenia jej w dniu 9 sierpnia 2002 do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Kwestia ustaleń własnościowych dokonanych w postępowaniu administracyjnym została omówiona przez geodetę Marię Preuss w opinii z dnia 4 kwietnia 2004 roku. Geodeta Maria Preuss wyjaśniła na jakiej podstawie ustalono, iż nieruchomość o powierzchni 911,23 sążni kwadratowych nie znajdowała się w granicach Nieruchomości. Ustalenie to zostało oparte na

¹⁵ Por. wyr. Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 16 grudnia 1999 r. w sprawie o sygn. akt I ACa 317/99 oraz post. Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2001 r., sygn. akt II CKN 846/00.

dowodzie z dokumentu w postaci sporządzonego w 1915 roku przez geometrę M. Filleborna planu sytuacyjnego, który znajdował się w aktach hipotecznych i który jednoznacznie określa, że teren o pow. 911,23 sążni kwadratowych położony był poza terenem wydzielonej działki ewidencyjnej 3/4. Stan ten potwierdziły analizy sporządzane w toku prac dotyczących odnowienia operatu ewidencji gruntów podjęte w 1991 roku przez władze Miasta Stołecznego Warszawy.

Zważywszy, że prace, o których mowa powyżej były prowadzone przez Organ Administracji w ramach jego kompetencji administracyjnych, należy uznać, że okoliczność dotycząca położenia terenu należącego do gminy została ustalona przez Organ Administracji w innym postępowaniu i była mu znana z urzędu już od 1991 roku.

Z omówionych ustaleń uprawnionego geodety, jak i analizy dokumentów dotyczących ewidencji obrębu 3-05-10 i 3-05-02 Ewidencji Gruntu (KEM PrPld-E-47/92) znajdujących się w Delegaturze Biura Gospodarki Gruntami, Geodezji i Katastru Dzielnicy Praga Południe wynika, że:

- działka ewidencyjna 3/4 z obrębu 3-05-10 (na której Decyzją ustanowiono prawo użytkowania wieczystego) pokrywa się dokładnie z rozliczeniem powierzchniowym i granicami wskazanymi dla części nieruchomości wyodrębnionej w ewidencji i oznaczonej jako „Dobra Ziemske Kamionek cz. lit. C” (a więc grunty te są tożsame),
- w obrębie działki ewidencyjnej 3/4 z obrębu 3-05-10 (wcześniej „Dobra Ziemske Kamionek cz. lit. C”) nie znajdowały się grunty stanowiące własność Miasta Stołecznego Warszawy, a zgodnie z planami obszar wskazywany przez Prokuratora o pow. 911,23 sążni kwadratowych znajdował się zgodnie z jego przeznaczeniem w okolicach ul. Terespolskiej.

Skutkiem powyższych ustaleń została wydana decyzja dotycząca podziału Nieruchomości nr 95/2002 przywołana w Decyzji.

Oznaczanie, rozgraniczanie, scalanie oraz podział nieruchomości jest przedmiotem szczególnego specjalistycznego postępowania, które można nazwać postępowaniem geodezyjnym. Rozstrzygnięcia w tym postępowaniu zapadają w praktyce w formie graficznej tj. mapy (sama decyzja jest tylko zatwierdzeniem planu podziału). W rozstrzygnięciu rozporządzającym daną nieruchomością organ administracji nie dokonuje reinterpretacji ustaleń postępowania geodezyjnego zakończonych odrębną decyzją administracyjną.

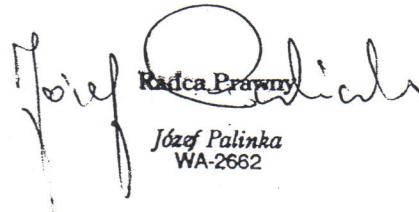
- 3.2.3** W niniejszej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny zakwestionował Decyzję twierdząc, że nie wskazuje ona, czy nieruchomość oddawana w użytkowanie wieczyste jest nieruchomością, której dotyczył wniosek dekretowy. Tymczasem, kwestia poddana w wątpliwość przez Wojewódzki Sąd Administracyjny została rozstrzygnięta – zgodnie z przepisem art. 95 pkt 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami – odrębnym postępowaniem i odrębną decyzją – decyzją podziałową. W Decyzji Organ Administracji nie miał prawa powtórnie odnieść się do kwestii przedmiotowej tożsamości Nieruchomości – będąc związany ustaleniami prawomocnej już decyzji podziałowej.

3.2.4 W świetle powyższego przedmiotową tożsamość Nieruchomości należy uznać za wykazaną, a zastrzeżenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego ujawnione w uzasadnieniu do wyroku za błędne.

3.3 Podsumowanie

3.3.1 Zważywszy na powyższe należy uważać, że tytuł Wnioskodawcy do Nieruchomości należy uznać za wykazany ponad wszelką wątpliwość a zastrzeżenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego za pozbawione oparcia w materiale sprawy i niezasadne. Tym samym ustalenia przyjęte przez Wojewódzki Sąd Administracyjny dla potrzeb wydanego wyroku są sprzeczne z materiałem sprawy, co jest tożsame z naruszeniem przez Wojewódzki Sąd Administracyjny przepisów art. 133 § 1 oraz art. 141 § 4 Prawa o postępowaniu.

3.3.2 Oczywistym powinno być przeto, że Wojewódzki Sąd Administracyjny nietrafnie przypisał Organowi Administracji naruszenie przepisów art. 7 i 77 kpa, a przez to bezpodstawnie zastosował przepis art. 145 § 1 pkt 1 lit. c Prawa o postępowaniu.


Radca Prawny
Józef Palinka
WA-2662

W załączeniu:

- 1) Odpis pełnomocnictwa wraz z odpisem pełnomocnictwa substytucyjnego;
- 2) Trzy odpisy pisma (dla Skarżącego i Uczestników);
- 3) Dowód opłacenia wpisu w wysokości 100 zł.