



Sygn. akt KR II R 35/19

Warszawa, 18 maja 2021 r.

**DECYZJA nr KR II R 35/19**

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w składzie:

**Przewodniczący Komisji:**

Sebastian Kaleta

**Członkowie Komisji:**

Wiktor Klimiuk, Łukasz Kondratko, Paweł Lisiecki, Jan Mosiński, Adam Zieliński, Robert Kropiwnicki

po rozpoznaniu w dniu 18 maja 2021 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy w przedmiocie:  
decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 6 grudnia 2012 roku nr 556/GK/DW/2012,

z udziałem: J F P oraz Miasta Stołecznego Warszawy

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4 a ustawy z dnia 9 marca 2017 roku o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz.U. z 2021 r. poz. 795)

**orzeka:**

**uchylić w całości decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 6 grudnia 2012 roku nr 556/GK/DW/2012 i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia Prezydentowi Miasta Stołecznego Warszawy.**

## UZASADNIENIE

### I.

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz.U. z 2018 r., poz. 2267 oraz Dz. U. z 2020 poz. 1709.; dalej: ustawa z dnia 9 marca 2017 r.) postanowieniem z dnia 14 maja 2019 r. wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie o sygn. KR II R 35/19 dotyczące decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 6 grudnia 2012 r. nr 556/GK/DW/2012, ustalającej odszkodowanie za część nieruchomości położonej w Warszawie przy ulicy Sobieskiego 46 o pow. 9430 m<sup>2</sup>, pochodzącej z dawnej nieruchomości hipotecznej „Nieruchomość Warszawska nr 7427”, na którą składają się obecnie działki ewidencyjne: nr 1/1 z obrębem 10531, nr 29 z obrębem 10531, nr 52/1 z obrębem 10531, nr 73/15 z obrębem 10531, nr 74 z obrębem 10531, nr 76 z obrębem 10531, nr 113 z obrębem 10531, z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, J. F. a F

Postanowieniem Komisji z 14 maja 2019 r. sygn. akt KR II R 35/19 działając na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., zawiadomiono właściwe organy administracji oraz sądy o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego.

Postanowieniem z dnia 14 maja 2019 r. Komisja zwróciła się do Społecznej Rady z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiocie ww. decyzji Prezydenta m.st. Warszawy, doręczone członkom Rady Społecznej w dniu 29 maja 2019 r.

Pismem z 14 maja 2019 r. zawiadomiono Miasto Stołeczne Warszawę oraz Skarb Państwa reprezentowany przez Prezydenta m.st. Warszawy o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia z dnia 6 grudnia 2012 r. nr 556/GK/DW/2012.

W dniu 13 sierpnia 2019 r. udostępniono pełnomocnikowi J. F. F akta sprawy Komisji oraz pozostałe dokumenty zgromadzone w toku postępowania rozpoznawczego.

Zawiadomieniem z dnia 27 kwietnia 2021 r. Komisja poinformowała o zakończeniu postępowania rozpoznawczego w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 6 grudnia

2012 r. nr 556/GK?DW/2012 dot. ustalenia i wypłaty odszkodowania za część nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Sobieskiego 46.

W dniu 30 kwietnia 2021 r. udostępniono pełnomocnikowi J. F. P. akta sprawy Komisji KR II R 35/19 oraz pozostałe dokumenty zgromadzone w toku czynności rozpoznawczych.

W opinii z dnia 14 maja 2021 r. nr 17/2021 Społeczna Rada wniosła o stwierdzenie nieważności Decyzji, ponieważ w opinii Społecznej Rady Prezydent m. st. Warszawy przyznał odszkodowanie za część dawnej nieruchomości przy ul. Sobieskiego 46 w Warszawie, hip. „Nieruchomość Warszawska Nr 7427”, w przedmiocie niezgodnym z wnioskiem oraz bezpodstawnie uznając, że spełnione zostały przesłanki ustalone w art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Na skutek powyższego Decyzja w sposób rażący narusza prawo w rozumieniu art. 156 § 1 pkt. 2 kodeksu postępowania administracyjnego.

Społeczna Rada podniosła przy tym, iż wydanie Decyzji doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym.

W uzasadnieniu opinii wskazano, że wydana decyzja jest niezgodna z przedmiotem wniosku rozpatrzonego w tej sprawie przez Prezydenta m. st. Warszawy. Stanowi ona rozstrzygnięcie w sprawie, w której wniosek nie został złożony.

Pismem z dnia 24 września 2009 r., dr M. K. wystąpił w imieniu J. P. o przyznanie odszkodowania za nieruchomość o powierzchni 8428 m<sup>2</sup>. Jednak Decyzja ustala odszkodowanie za nieruchomość o pow. 9430 m<sup>2</sup>, tj. za nieruchomość o 1002 m<sup>2</sup> większą niż określona w treści wniosku.

W opinii Społecznej Rady nieuprawnione jest twierdzenie, jakoby powyższy wniosek został zmodyfikowany pismem z dnia 1 czerwca 2012 r. Stanowisko takie formułuje r. pr. M. K. pełnomocnik J. P., w piśmie z dnia 12 września 2019 r. (str. 13).

Nie sposób zgodzić się z wywodem, który przedstawił r. pr. M. K., ponieważ:

- 1) Pismo z dnia 1 czerwca 2012 r., złożone przez prof. UW dr hab. M. K., nie informuje w swej treści o zmianie wniosku dr M. K. z dnia 24 września 2009 r. (o zmianie powierzchni nieruchomości);
- 2) Pismo z dnia 1 czerwca 2012 r. jest wezwaniem do niezwłocznego wydania decyzji odszkodowawczej, skierowanym do Prezydenta m. st. Warszawy;
- 3) Do pisma zostało załączone opracowanie uprawnionego geodety, mgr inż. E

..., które jednak nie stanowi dokumentu urzędowego w postępowaniu administracyjnym.

Społeczna Rada wskazała, że profesor dr hab. M. K..., posiadając specjalistyczną wiedzę i doświadczenie w sprawach reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, miał pełną świadomość co do rzeczywistego statusu opracowania wymienionego w pkt. 3) jak również o konieczności zmiany treści wniosku, jeśli wniosek miałby dotyczyć nieruchomości o innej powierzchni – pkt. 1).

W opinii Społecznej Rady Decyzja została podjęta na podstawie dokumentu prywatnego, co jest niedopuszczalne w postępowaniu administracyjnym. Wspomniane wyżej opracowanie mgr inż. E. K... nie stanowi dokumentu wykonanego na zlecenie organu w trybie art. 84 § 1 kpa, na którym mogłaby opierać się decyzja administracyjna. Zostało ono dostarczone przez prof. UW dr hab. M. K... działającego w imieniu strony.

Jednocześnie Społeczna Rada wskazuje na chybioną argumentację, jaką w tym zakresie przedstawia r. pr. M. K... w piśmie z dnia 4 maja 2021 r. Twierdzi on, iż „Organ I instancji prawidłowo oparł się na opracowaniu geodezyjnym ustalającym dokumentacyjne opracowanie i wykonanie poszczególnych dróg po powołanej dacie. Zasadność opierania się przy stosowaniu art. 215 ust. 2 uogn na opinii geodezyjnej potwierdził WSA w Warszawie w wyroku z dnia 8 lipca 2020 r. w sprawie I SA/Wa 2132/19, w którym oddalił skargę. (...) Orzeczenie to (...) powinno być pomocne przy wykładni ww. przepisu.”

Trzeba zauważyć, że powyższy wyrok dotyczy sprawy, w której opinia geodezyjna powstała w trybie art. 84 § 1 kpa, tj. na zlecenie organu. Paradoksalnie orzeczenie to rzeczywiście może być pomocne przy wykładni art. 215 ust. 2 u.g.n. w kwestii omawianej tu Decyzji, albowiem niezasadne jest opieranie się przy stosowaniu art. 215 ust. 2 u.g.n. na opinii prywatnej.

Nie można pominąć faktu, że właśnie w opracowaniu mgr inż. E. K... pojawia się powierzchnia 9430 m<sup>2</sup>, jako część dawnej nieruchomości „Hip.7427” zajęta pod drogi. Stało się ono podstawą do wydania Decyzji w sprawie, w której wniosek nie został złożony, co Społeczna Rada wskazuje w pkt. I.1 niniejszej opinii.

Z akt sprawy udostępnionych Społecznej Radzie wynika, że Prezydent m. st. Warszawy w prowadzonym postępowaniu administracyjnym uchybił obowiązkom

wszechstronnego zbadania sprawy oraz wnikliwego sprawdzenia obu przesłanek wymienionych w art. 215 ust. 2 ugn i bezpodstawnie przyjął, że obie te przesłanki zostały spełnione.

W opinii Społecznej Rady nie ma podstawy, by uznać, iż nieruchomości wymieniona w treści wniosku z dnia 24 czerwca 2009 r. spełnia pierwszą z przesłanek określonych w art. 215 ust. 2 ugn, tj. izby była przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne w dacie wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (zwanego dalej: Dekretem).

Załączony do wspomnianego wniosku wydruk fragmentu Ogólnego Planu Zabudowania m. st. Warszawy jest w większości nieczytelny na obszarze obejmującym „Nieruchomość Warszawską Nr 7427”. Nie sposób na jego podstawie ustalić, jakie było przeznaczenie tej nieruchomości.

Powyższy fragment planu poprzedzają odbitki dwóch dokumentów. Pierwszy z nich świadczy o uchwaleniu planu zabudowania m. st. Warszawy w dniu 14 sierpnia 1930 r. Drugi zaś informuje, iż Ministerstwo Robót Publicznych zatwierdziło „plan niniejszy 11 sierpnia 1931 r. za N° VII reg 100/31 z wyjątkiem skreślonych na planie niebieskim tuszem linii regulacyjnych, oraz z wyjątkami wyszczególnionymi w reskrypcie Min.Rob.Publ. z dnia 11 sierpnia 1931 L-VIII reg-100/31”. Brak jednak dalszej informacji o wskazanych tu wyjątkach i o zawartości reskryptu.

Archiwum Państwowe m. st. Warszawy, przekazując dnia 13 grudnia 2007 r. kopię fragmentów planu pełnomocnikowi J. P. M. S., pisze: „W związku z faktem, że reprodukowany plan jest w części nieczytelny Archiwum informuje Pana o możliwości prowadzenia poszukiwań informacji o postanowieniach wymienionego planu w tutejszym Archiwum (...) oraz w Archiwum Akt Nowych (...), w którym mogą być przechowywane plany szczegółowe zabudowania Warszawy z lat 30-tych XX wieku”.

W aktach sprawy nie ma jednak owych dodatkowych informacji.

Społeczna Rada stoi na stanowisku, iż w niniejszej sprawie Prezydent m. st. Warszawy oparł się na bezwartościowym dokumencie, na nieczytelnym fragmencie planu, który wraz z wnioskiem z dnia 24 września 2009 r. dostarczył dr M. K. Organ, zamiast wyjaśnić kluczowe przecież wątpliwości i odnieść się do nich, poprzestał na tezach wniosku przedstawionych przez dr M. K.

Ponadto w opinii wskazano, że ustalenie, czy utrata faktycznej możliwości władania nieruchomością przez dotychczasowego właściciela nastąpiła po dniu 5 kwietnia 1958 r., Prezydent m. st. Warszawy oparł na wspomnianym wyżej prywatnym opracowaniu mgr inż. E. K.                      które nie spełnia wymogu określonego w art. 84 § 1 kpa.

Ponadto do określenia, kiedy faktycznie właściciel został pozbawiony możliwości władania nieruchomością posłużyły w Decyzji wyłącznie dokumenty z okresu po 1958 roku. Z pisma Urzędu Dzielnicy Mokotów z dnia 4 maja 2020 r. wynika, że uwzględniono tylko akta lokalizacyjne ulic nr 97/66, 120/66 i 118/72, natomiast pominięto akta lokalizacyjne nr 318/54, 174/56 i 185/65.

Tymczasem w aktach nr 174/56 znajduje się pismo Spółdzielni Budowlano-Mieszkaniowej „22 Lipca” z dnia 27 maja 1961 r., w którym Spółdzielnia informuje, „że wejście na teren nastąpiło na jesieni 1957 r.”. Z kolei akta nr 318/54 zawierają zaświadczenie lokalizacyjne nr 2592 z dnia 26 czerwca 1954 r. dotyczące czterech ulic dla Spółdzielni Mieszkaniowo-Budowlanej „Prefabrykacja” oraz mapę ze zmienionym przebiegiem ul. Truskawieckiej.

Prezydent m. st. Warszawy w ogóle nie odniósł się do tych dokumentów, jak również nie wyjaśnił wątpliwości dotyczących przebiegu ul. Sobieskiego wzdłuż nieruchomości „Hip. 7427” w roku 1945, w związku z granicami tej nieruchomości widocznymi na mapie z 1936 roku i na zdjęciu lotniczym z 1945 r. Nieruchomość ta ma w 1936 r. powierzchnię 28446 m<sup>2</sup> i jest znacznie wysunięta przy ul. Sobieskiego w porównaniu z nieruchomościami sąsiednimi. Natomiast w roku 1945 r. granice wszystkich nieruchomości przebiegają jednolicie wzdłuż tej ulicy, co może sugerować, że już wówczas część powierzchni 28446 m<sup>2</sup> nieruchomości „Hip. 7427” została zajęta przez ul. Sobieskiego.

W ocenie Rady żadna z powyższych kwestii i wątpliwości nie została wyjaśniona w Decyzji. Podobnie jak sprzeczności w danych zawartych w dokumentach, opracowaniach, dowolnie przeniesionych do Decyzji.

Spółeczna Rada wskazała, że w opracowaniu „Hip. 7427 rozliczenie powierzchni nieruchomości (...)” z dnia 10 sierpnia 2001 r., autorstwa mgr inż. L.                      W znajdują się następujące informacje:

- 1) nieruchomość według powojennej mapy posiadała powierzchnię 2 ha 8421 m<sup>2</sup>, jednak według mapy z 1924 r. powierzchnia ta wynosi 2 ha 8446 m<sup>2</sup>;

- 2) po odłączeniu od 2 ha 8446 m<sup>2</sup> części nieruchomości do pięciu ksiąg wieczystych, pozostała część nieruchomości ma pow. 8428 m<sup>2</sup>;
- 3) nieruchomości odłączone mają powierzchnię 2 ha 0018 m<sup>2</sup>.

Działający w imieniu wnioskodawcy, dr M. K. wskazuje co prawda pow. 8428 m<sup>2</sup> jako przedmiot wnioskowanego odszkodowania i powołuje pięć wspomnianych wyżej ksiąg wieczystych, ale podaje 28421 m<sup>2</sup> jako pierwotną powierzchnię nieruchomości „Hip. 7427”.

Prezydent m. st. Warszawy podaje w Decyzji 28421 m<sup>2</sup> jako wielkość powierzchni „Nieruchomości Warszawskiej Nr 7427”, jakkolwiek na mapie z roku 1945 (internetowo udostępniane przez m. st. Warszawa mapy historyczne Warszawy) nieruchomość ta posiada 28446 m<sup>2</sup>. Organie odnosi się w Decyzji do opracowania mgr inż. L. W.

Posługuje się opracowaniem mgr inż. E. K. w którym ogólna powierzchnia nieruchomości „Hip. 7427”, wynosi również 28446 m<sup>2</sup>. Jednak w opracowaniu tym pojawia się 9430 m<sup>2</sup> jako powierzchnia do naliczenia odszkodowania i za taką nieruchomość Decyzja odszkodowanie ustala. Ale po odjęciu owych 9430 m<sup>2</sup> od ogólnej powierzchni 28446 m<sup>2</sup> „Hip. 7427”, w pięciu wymienionych księgach wieczystych pozostaje 1 ha 9016 m<sup>2</sup>, tj. o 1002 m<sup>2</sup> mniej niż w opracowaniu mgr inż. L. W.

Decyzja Prezydenta m. st. Warszawy, wydana w wyniku postępowania administracyjnego obarczonego wadami, które zdaniem Społecznej Rady uzasadniają stwierdzenie jej nieważności, przyznała prywatnej osobie 9.222.540,00 zł ze środków publicznych. Działanie Prezydenta m. st. Warszawy w niniejszej sprawie jest niegospodarne i jest działaniem na szkodę interesu publicznego. Zgodnie z art. 12 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, organy, o których mowa w art. 11, działające za Skarb Państwa i jednostkę samorządu terytorialnego, są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. W myśl powyższego przepisu Prezydent m. st. Warszawy jest zobowiązany do gospodarnego działania, jednak poprzez wydanie Decyzji doszło do rażącego naruszenia interesu społecznego, którym powinna być dbałość o majątek publiczny.

Jednocześnie Społeczna Rada podnosi, że opiniowana sprawa jest tylko jedną ze spraw o wielomilionowe odszkodowania uzyskane przez prof. UW dr hab. M. K. za nieruchomości warszawskie, a w wydanie Decyzji zaangażowany był J. F. W załączeniu Społeczna Rada przedstawiła wykaz decyzji odszkodowawczych

wydanych w latach 2010–2015 z wniosków dr M. K. działającego indywidualnie lub wspólnie z M. S. Sprawę niniejszej Decyzji dr M. K. prowadził z upoważnienia M. S. Załączone zestawienie przedstawia ponad 60 decyzji i wielomilionowe odszkodowania, w tym jedna decyzja w 2010 r., 29 decyzji w 2011 r., 25 decyzji w 2012 r., 14 decyzji w 2014 r. i 9 decyzji w 2015 r. W sumie ponad 200 mln złotych.

Spółeczna Rada zwróciła także uwagę na fakt, że prof. UW dr hab. M. K. wykonał na prośbę Biura Gospodarki Nieruchomościami Urzędu m. st. Warszawy, tj. biura wydającego wymienione wyżej decyzje, opinię prawną w sprawie relacji między układami indemnizacyjnymi a Dekretem. Opinia nosi datę 22 czerwca 2011 r.

## II.

**Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje:**

### **1. Opis nieruchomości oraz pierwotny właściciel nieruchomości**

Nieruchomość gruntowa położona przy ul. Sobieskiego 46, oznaczona dawniej hip. jako „Nieruchomość Warszawska nr 7427” się w granicach administracyjnych Miasta Stołecznego Warszawy, na terenie objętym działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r.

Zgodnie z ustaleniami Prezydenta m. st. Warszawy część nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Sobieskiego 46 ozn. hip. jako „Nieruchomość Warszawska nr 7427” o pow. 9430 m<sup>2</sup>, obecnie stanowi części działki ewidencyjnej nr 1/1, 29, 52/1, 73/15, 74, 76 i 113 z obrębu 0531.

W decyzji nie sprecyzowano na podstawie jakiego źródła dowodowego Prezydent m.st. Warszawy ustalił ww. okoliczność.

Z treści zaświadczenia Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa X Wydziału Ksiąg Wieczystych z dnia 06 listopada 2002 r. Nr 3087/2/02 tytuł własności nieruchomości warszawskiej ozn. hip. „Nieruchomość Warszawska Nr 7427” zapisany był na imię Z. B. hr. P.

### **2. Postępowanie spadkowe**

Postanowieniem Sądu Rejonowego w Krakowie z dnia 30 kwietnia 1976 r. Sygn. Akt V Ns 1170/76 spadek po Z. B. P. nabył w całości bratanek K. P. na podstawie testamentu z dnia 9 grudnia 1964 r.



Natomiast postanowieniem Sądu Rejonowego dla Krakowa - Śródmieścia z dnia 27 czerwca 1989 r. Sygn. Akt I Ns 1003/89/S spadek po K P nabył J F w całości na podstawie testamentu własnoręcznego z dnia 1 czerwca 1984 r.

### 3. Postępowanie Dekretowe

Decyzją z 24 lipca 2003 r. nr 734/2003 Prezydent m.st. Warszawy działając m.in. na podstawie art. 7 ust. 1, 2 i 3 dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279) po rozpatrzeniu wniosku z dnia 16 lutego 1948 roku złożonego przez adwokata M M - pełnomocnika poprzedniej właścicielki - Z E F o przyznanie prawa własności czasowej (obecnie użytkowania wieczystego) do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Sobieskiego 46, ozn. nr hip. 7427, odmówił J P ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu położonego w Warszawie przy ul. Sobieskiego 46 -Truskawieckiej-Okrężnej i Rymanowskiej, ozn. nr hip. 7427 - w odniesieniu do części nieruchomości stanowiącej własność m.st. Warszawy.

Ustalono przy tym, że objęcie niniejszego gruntu w posiadanie przez gminę nastąpiło w dniu 16 sierpnia 1948 roku tj. z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Nr 20 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy.

W decyzji wskazano, że jak wynika z pisma Nr SPW.VI.7720/d/179/02/JK z dnia 7 listopada 2002 roku Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego Wydziału Skarbu Państwa i Przekształceń Własnościowych w rejestrze wpływu wniosków dekretowych (znajdujących się w tut. Wydziale) istnieje zapis dot. złożenia - w trybie art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279) - wniosku o przyznanie prawa własności czasowej do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Sobieskiego 46, ozn. nr hip. 7427 - przez adwokata M M - pełnomocnika Z B P w dniu 16 lutego 1949 roku (pozycja rejestru kancelaryjnego 3761/49).

W kolejnym wątku decyzji nadmieniono, że orzeczeniem administracyjnym Nr ST/TN/15S/121/54 z dnia 24 września 1954 r. Prezydium Rady Narodowej w m. st. Warszawie odmówiło Z B P przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Sobieskiego 46-Truskawieckiej-

Okrężnej i Rymanowskiej, ozn. nr hip. 7427, uzasadniając odmowę przeznaczaniem terenu pod spółdzielcze budownictwo mieszkaniowe.

Następnie wskazano w uzasadnieniu decyzji, że decyzją sygn. akt KOC/151 I/Go/02 z dnia 3 września 2002 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie po rozpoznaniu odwołania adwokata M. M. - pełnomocnika Z. P. od orzeczenia z dnia 24 września 1954 r. Nr ST/TN/15S/121/54, którym odmówiono przyznania prawa własności czasowej gruntu położonego w Warszawie przy ul. Sobieskiego 46 uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Ponadto w decyzji podniesiono, że z pisma Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 23 lipca 2002 roku znak ZO-NA/01164/1238/02 wynika, iż w zasobach archiwalnych po byłym Ministerstwie Gospodarki Komunalnej brak jest odwołania złożonego przez adwokata M. M. (w/w pismo w aktach sprawy).

Dlatego też w decyzji podkreślono, że pozostał do rozpatrzenia wniosek złożony przez adwokata M. M. - pełnomocnika Z. i B. P. w dniu 16 lutego 1949 roku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279) o przyznanie prawa własności czasowej do nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Sobieskiego 46, ozn. nr hip. 7427. Powyższy wniosek został ponowiony wnioskiem z dnia 13 listopada 2002 r. złożonym przez Pana M. S. - pełnomocnika J. P. o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do gruntu położonego w Warszawie przy ul. Sobieskiego 46.

W ocenie Prezydenta m.st. Warszawy z akt własnościowych niniejszej sprawy wynika, że nieruchomość, ozn. nr hip. 7427 położona jest w obrębie 1-05-31 i obejmuje w części obecne działki ewidencyjne nr 29, 74, 76, 52/1, 1/1, 113, stanowiące ulice oraz około 65 działek ewidencyjnych zabudowanych budynkami jednorodzinnymi, stanowiącymi własność osób fizycznych lub będącymi w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych i Spółdzielni Budowlano-Mieszkaniowej „Sadybianka” - zatem w całości została rozdysponowana na rzecz osób trzecich, co znajduje potwierdzenie w materiale dowodowym, znajdującym się w aktach własnościowych nieruchomości przy ul. Sobieskiego 46 (akt notarialny Rep.A/a Nr 1-12446/63 dot. ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz Spółdzielni Budowlano-Mieszkaniowej „Prefabrykacja 2” oraz postanowienie sądu sygn.

ARS VII.Ns.Rej.S-250/88 o wykreśleniu tej Spółdzielni wobec jej przyłączenia się do Spółdzielni Budowlano-Mieszkaniowej „Sadybianka”).

W konkluzji decyzji wskazano, że mając na uwadze fakt, iż przedmiotowy grunt stanowi ulice oraz został rozdysponowany w sposób trwały na rzecz osób trzecich, a zatem brak jest możliwości ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz następcy prawnego dawnego właściciela - należało orzec jak w sentencji.

#### **4. Przebieg postępowania w sprawie wypłaty odszkodowania przed Prezydentem m.st. Warszawy.**

Wnioskiem z dnia 24 września 2009 r. J. F zastępowany przez pełnomocnika dr M. K wniósł o przyznanie J. P. – spadkobiercy Z. I. P. – dawnej właścicielki gruntu położonego przy ul. Sobieskiego 46 w Warszawie o powierzchni 2 ha 8421 m<sup>2</sup>, uregulowanego w księdze wieczystej (hipotecznej uwaga Komisji) hip. 7427 – na podstawie art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r. – odszkodowania pieniężnego za część tej nieruchomości o powierzchni 8, 428 m<sup>2</sup>, nieobjętą księgami wieczystymi: Kw 28714, Kw 31313, Kw 85583, Kw 94055 i Kw 95166.

W uzasadnieniu wniosku m.in. wskazano, że przedmiotowa nieruchomość była objęta działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Jej właścicielką w dniu wejścia ww. dekretu była Z. B. F.

We wniosku podkreślono, że w odniesieniu do nieruchomości toczyło się postępowanie z wniosku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 i 2 ww. dekretu. Postępowanie zostało zakończone decyzją nr 743/2003 z dnia 24 lipca 2003 r., w której odmówiono prawa użytkowania wieczystego J. P.

Ponadto w uzasadnieniu podniesiono, że pozbawienie Z. B. P. faktycznej możliwości władania przedmiotową nieruchomością nastąpiło po dniu 5 kwietnia 1958 r., co stanowi przesłankę przyznania odszkodowania w myśl art. 215 ust. 2 u.g.n.

Wskazano w piśmie również, że przedmiotowa nieruchomość w dacie wejścia w życie dekretu mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne., skoro w Ogólnym Planie Zabudowania m.st. Warszawy z dnia 11 sierpnia 1931 r. była ona przeznaczona pod

zabudowę dwukondygnacyjną luźną lub grupową, strefa II i II a dopuszczalna powierzchnia zabudowy 30% lub 20%.

Do wniosku załączono zaświadczenie z wydziału wieczystoksięgowego, dwa odpisy postanowień spadkowych oraz barwny wydruk odpowiedniego fragmentu planu.

Kolejnym wnioskiem z dnia 15 października 2009 r. pełnomocnik strony wniósł o przyznanie J. P. spadkobiercy Z. E. P. – dawnej właścicielki gruntu położonego przy ul. Sobieskiego 46 w Warszawie o powierzchni 2 ha 8421 m<sup>2</sup>, regulowanego w księdze wieczystej hip. 7427 na podstawie art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r. odszkodowania pieniężnego za część tej nieruchomości o powierzchni 19.993 m<sup>2</sup>, objęte księgami wieczystymi: Kw 28714, Kw 31313, Kw 85583, Kw 94055 i Kw 95166.

W uzasadnieniu wniosku wskazano, że przedmiotowa nieruchomość była objęta działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Jej właścicielką w dniu wejścia w życie ww. dekretu była Z. B. P.

Wskazano przy tym, że pozbawienie Z. B. P. faktycznej możliwości władania przedmiotową nieruchomością nastąpiło po dniu 5 kwietnia 1958 r., co stanowi przesłankę przyznania odszkodowania w myśl art. 215 ust. 2 u.g.n.

Pierwszy wniosek o wpis prawa własności na rzecz Skarbu Państwa nosił datę 28 marca 1963 r.

W kolejnym wątku wniosku wskazano, że przedmiotowa nieruchomość w dacie wejścia ww. życie ww. dekretu mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, skoro w Ogólnym Planie Zabudowania m.st. Warszawy zatwierdzonym przez b. Ministerstwo Robót Publicznych dnia 11 sierpnia 1931 r. była ona przeznaczona pod zabudowę dwukondygnacyjną, luźną lub grupową, strefa II i II a, dopuszczalna powierzchnia zabudowy 30 % lub 20 %.

W konkluzji zawnioskowano o wykorzystanie materiału procesowego złożonego przez stronę przy wniosku z dnia 24 września 2009 r. do akt sprawy odszkodowania za część tej samej nieruchomości hipotecznej nieobjętą księgami wieczystymi: Kw 27714, Kw 31313, Kw 85583, Kw 94055 i Kw 95166.

Pismem z dnia 12 lipca 2011 r. pełnomocnik wnioskodawcy wniósł zażalenie na niezłatwienie sprawy w terminie do Wojewody Mazowieckiego.

Pismem z dnia 16 sierpnia 2011 r. Urząd Miasta st. Warszawy Biuro Gospodarki Nieruchomościami zwróciło się do Sądu Apelacyjnego w Warszawie o wypożyczenie akt własnościowych dot. nieruchomości przy ul. Sobieskiego 46 celem ich skopiowania.

Przy Piśmie z dnia 16 sierpnia 2011 r. przekazano do Wojewody Mazowieckiego akta Prezydenta m.st. Warszawy dot. niniejszej sprawy (załącznik 1 teczka).

Wojewoda Mazowiecki postanowieniem z dnia 1 września 2011 r. nr 1615/2011 uznał wniesione w sprawie zażalenie za uzasadnione i wyznaczył Prezydentowi m.st. Warszawy termin do podjęcia stosownego rozstrzygnięcia wynoszący 3 miesiące od daty doręczenia niniejszego postanowienia. Stwierdzono przy tym, że niezłaćwienie sprawy w terminie nie miało miejsca z rażącym naruszeniem prawa.

W dniu 6 lutego 2012 r. J P wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie polegającą na niewydaniu decyzji w sprawie ustalenia na podstawie art. 215 ust. 2 u.g.n. odszkodowania w przedmiotowej sprawie.

Pismem z dnia 6 marca 2012 r. Urząd Miasta st. Warszawy Biuro Gospodarki Nieruchomościami zwróciło się do Sądu Okręgowego w Warszawie o wypożyczenie akt sprawy celem ich skopiowania (akt własnościowych niniejszej nieruchomości).

Wyrokiem z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie sygn. akt I SAB/Wa 67/12 Wojewódzkie Sąd Administracyjny w Warszawie zobowiązał Prezydenta m.st. Warszawy do rozpoznania wniosku z dnia 24 września 2009 r. o odszkodowanie za nieruchomość położoną w Warszawie przy ul. Sobieskiego 46, ozn. hip. jako „Nieruchomość warszawska 7427”, w terminie dwóch miesięcy od daty zwrotu akt administracyjnych wraz prawomocnym wyrokiem. Stwierdził przy tym, że beczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

W uzasadnieniu orzeczenia m.in. wskazano, że pierwsze czynności w przedmiotowej sprawie zmierzające do zgromadzenia materiału dowodowego niezbędnego do wydania decyzji, organ podjął dopiero w dniu 16 sierpnia 2011 r., a zatem prawie 2 lata od otrzymania wniosku skarżącego. Wskazano przy tym również, że bez znaczenia dla oceny beczynności organu ma fakt, iż akta administracyjne sprawy znajdowały się w sądzie powszechnym. Jest to przeszkoda usuwalna, albowiem w takiej sytuacji Urząd m.st. Warszawy powinien wystąpić do sądu, przed którym się toczy postępowanie, z wnioskiem o wypożyczenie akt administracyjnych, w celu niezwłocznego rozpoznania sprawy lub też ich skopiowania.

Doręczenie ww. prawomocnego orzeczenia Sądu wraz z aktami administracyjnym sprawy w postaci 1 teczki, do organu nastąpiło w dniu 25 maja 2012 r.

Pismem z dnia 10 maja 2012 r. pełnomocnik strony wezwał Prezydenta m.st. Warszawy do wykonania wyroku z 2 kwietnia 2012 r. w sprawie sygn. akt I SAB/Wa 67/12.

Następnie pismem z dnia 1 czerwca 2012 r. pełnomocnik strony ponowił ww. odezwę, przy czym dołączył w załączeniu do pisma opracowanie geodezyjne, wykonane przez geodetę uprawnionego, z którego wynika, że poszerzenie ulic Sobieskiego i Truskawieckiej nastąpiło po 1959 r., po tej dacie powstały również pozostałe ulice.

Dołączona do pisma opinia powstała na zlecenie strony inicjującej postępowanie odszkodowawcze.

Pismem z dnia 16 sierpnia 2012 r. P. wywiódł skargę na niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność organu w niniejszej sprawie.

Na k. 79 – 70 akt Prezydent m.st. Warszawy dot. kontrolowanej decyzji dołączono dokumenty w postaci informacji z ewidencji gruntów.

Zawiadomieniem z dnia 27 listopada 2012 r. organ poinformował stronę postępowania, że został zebrany materiał dowodowy niezbędny do rozstrzygnięcia sprawy odszkodowania za część nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Sobieskiego 46, pochodzącej z nieruchomości hipotecznej „Nieruchomość Warszawska nr 7427”. Pouczono przy tym, że powyższa czynność powinna zostać dokonana w terminie 3 dni od daty otrzymania niniejszego pisma.

Z adnotacji na piśmie wynika, że pełnomocnik strony otrzymał je w dniu 27 listopada 2012 r. oraz, że pełnomocnik złożył przy tym adnotację o treści: *„Nie wnoszę zastrzeżeń do operatu szacunkowego i zapoznał się ze zgromadzonym materiałem”*.

Prezydent m.st. Warszawy decyzją z dnia 6 grudnia 2012 r. nr 556/GK/DW/2012 działając jako Prezydent m. st. Warszawy wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju m. st. Warszawy (Dz. U. z 2002 r. Nr 41 poz. 361 z późn. zm.), art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98 , poz. 1071 z późn. zm.), art. 4 pkt 9b1, art. 11 ust. 1, art. 129 ust. 5 pkt 3, art. 132 ust.1a i 5 i art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 201 Or. Nr 102, poz. 651 ze zm.) po rozpatrzeniu wniosku z dnia 24 września 2009 r. w sprawie odszkodowania za

nieruchomość położoną przy ul. Sobieskiego 46 pochodzącą z nieruchomości hipotecznej „Nieruchomość Warszawska Nr 7427” orzekł:

1. Ustalić odszkodowanie w wysokości 9 222 540 zł. (słownie złotych: dziewięć milionów dwieście dwadzieścia dwa tysiące pięćset czterdzieści), za przejętą dekretem z dnia 26 października 1945r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279) część nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Sobieskiego 46 ozn. hip. jako „Nieruchomość Warszawska Nr 7427” o pow. 9430 m<sup>2</sup>, która obecnie stanowi część działki ewidencyjnej nr 1/1 ,cz. dz. ew. nr 29,cz. dz. ew. nr 52/1,cz. dz. ew. nr 73/15,cz. dz. ew. nr 74,cz. dz. ew. nr 76, cz. dz. ew. nr 113 z obrębu 0531.

2. Przyznać powyższe odszkodowanie na rzecz:

- J P , zamieszkałego w K przy ul. j m / całości, to jest w wysokości 9 222 540 zł. (słownie złotych: dziewięć milionów dwieście dwadzieścia dwa tysiące pięćset czterdzieści).

3. Odszkodowanie zostanie wypłacone w całości przez Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy działającego jako organ wykonawczy Miasta Stołecznego Warszawy.

4. Wypłata odszkodowania nastąpi jednorazowo, w terminie 14 dni od dnia, w którym niniejsza decyzja stanie się ostateczna, w formie przelewu na podane przez stronę konto bankowe.

5. Do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu Cywilnego.

W uzasadnieniu decyzji wskazano, że nieruchomość położona w Warszawie przy ul. Sobieskiego 46 ozn. hip. jako „Nieruchomość Warszawska Nr 7427” znajduje się na terenie objętym działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. z 1945 r Nr 50, poz. 279).

W ocenie organu zgodnie z art. 1 powołanego wyżej dekretu, przedmiotowa nieruchomość przeszła na własność Gminy m. st. Warszawy, a następnie na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. z 1950 r. Nr 14, poz. 130), stały się własnością Skarbu Państwa.

W kolejnym wątku decyzji wskazano, że część powyższego gruntu z dniem 27 maja 1990 r. stała się własnością Dzielnicy - Gminy Warszawa - Mokotów, co potwierdził Wojewoda Mazowiecki decyzją nr 65875 z dnia 03 marca 2009 r. w odniesieniu do działki ew. nr 1/1 w obrębie 0531, decyzją nr 16279 z dnia 31 grudnia 1992 r. w odniesieniu do

działki ew. nr 29 z obrębu 0531, decyzją nr 41141 z dnia 28 października 1993 r. w odniesieniu do działki ew. nr 52 z obrębu 0531, decyzją nr 16406 z dnia 31 października 1991 r. w odniesieniu do działki ew. nr 73 z obrębu 0531, decyzją nr 41394 z dnia 23 października 1993 r. w odniesieniu do działki ew. nr 74 z obrębu 0531, decyzją nr 16281 z dnia 31 grudnia 1991 r. w odniesieniu do działki ew. nr 76 z obrębu 0531.

Dodano przy tym, że na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 48, poz. 195) grunt przedmiotowej nieruchomości stał się własnością Gminy Warszawa Centrum. Pozostała część powyższego gruntu z dniem 1 stycznia 1999 r. stała się własnością Powiatu Warszawskiego, co potwierdził Wojewoda Warszawski decyzją nr 175/P/08 z dnia 23.12.2008 r. w odniesieniu do działki ew. nr 113 w obrębie 0531. Obecnie na mocy art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.) grunt przedmiotowej nieruchomości stanowi własność m. st. Warszawy.

Następnie w uzasadnieniu ustalono, że zgodnie z zaświadczeniem Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa z dnia 06.11.2002 r. Nr 3087/2/02 tytuł własności nieruchomości warszawskiej ozn. hip. „Nieruchomość Warszawska Nr 7427” zapisany był na imię Z. B. hr. P. Następstwo prawne wnioskodawca udowodnił przedkładając:

- postanowienie Sądu Rejonowego w Krakowie z dnia 30.04.1976 r. Sygn. Akt V Ns 1170/76, zgodnie z którym spadek po Z. i E. Pc j nabył w całości bratanek K. P
- postanowienie Sądu Rejonowego dla Krakowa - Śródmieścia z dnia 27.06.1989r. Sygn. Akt I Ns 1003/89/S, zgodnie z którym spadek po Kc P nabył J. Pc w całości.

Wnioskiem z dnia 24.09.2009 r. Jan Potocki reprezentowany przez M. K wystąpił o odszkodowanie za część nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Sobieskiego 46 ozn. hip. „Nieruchomość Warszawska Nr 7427”.

Ponadto w uzasadnieniu decyzji wskazano, że kwestię odszkodowań za nieruchomości przejęte działaniem dekretu z dnia 26 października 1945r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy reguluje obecnie art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym „przepisy ustawy dotyczące odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości stosuje się odpowiednio do domu jednorodzinnego, jeżeli przeszedł on na własność państwa po dniu 5 kwietnia 1958 r., oraz do działki, która przed



dniem wejścia w życie dekretu wymienionego w ust. 1 mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r. W ramach przyznanego odszkodowania poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni mogą otrzymać w użytkowanie wieczyste działkę pod budowę domu jednorodzinnego".

W decyzji podniesiono również, że w kwestii pierwszej przesłanki dot. przeznaczenia działki pod budownictwo jednorodzinne należy zauważyć, że zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych, art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami odwołuje się do kryteriów obowiązujących przed wejściem w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. Pojęcie „dom jednorodzinny” należy rozumieć w znaczeniu, jakie mu wówczas nadawano - był to budynek zaspokajający potrzeby mieszkaniowe jednej rodziny, bez ograniczeń powierzchni czy liczby pomieszczeń, które to kryteria wprowadzono w późniejszym okresie. Brak wymienienia w ogólnym planie zabudowania m.st. Warszawy z dn. 11 sierpnia 1931 r., budownictwa jednorodzinnego nie wyklucza samo przez się możliwości zabudowy danego obszaru budownictwem jednorodzinnym, a tym samym i przeznaczenia przedmiotowej nieruchomości pod takie budownictwo.

W decyzji ustalono, że zgodnie z ogólnym planem zabudowania m.st. Warszawy zatwierdzonym przez Ministerstwo Robót Publicznych w dniu 11 sierpnia 1931 r., obowiązującym w dacie wejścia w życie w/w dekretu z dn. 26 października 1945 r., nieruchomość położona przy ul. Sobieskiego 46 ozn. hip. „Nieruchomość Warszawska Nr 7427” znajdowała się w strefie II i Ma, w której obowiązywała zabudowa luźna lub grupowa o 2 kondygnacjach oraz 20% i 30% powierzchni zabudowania.

W ocenie organu powyższy plan zawierał wielkości maksymalne, a nie minimalne określone w danej strefie, jak również wysokość i gęstość zabudowań, których nie można było przekroczyć co oznacza, że przedmiotowa nieruchomość nie mogła być zabudowana budynkiem wyższym niż wskazany dla danej strefy.

W uzasadnieniu odwołano się przy tym do wyroku z dnia 9 maja 2007 r. sygn. akt I OSK 615/06 Naczelny Sąd Administracyjny, który podkreślił, że zgodnie z art. 10 pkt 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (j.t. Dz. U. z 1939 r., Nr 34, poz. 216 ze zm.), ogólne plany zabudowania obejmują podział miejscowości na strefy według sposobu zabudowania jedno lub wielopiętrowego, zwartego, grupowego, luźnego lub mieszanego, ogniotrwałego lub

nieogniotrwałego, gdy ten ostatni jest dopuszczalny, z określeniem najwyższej dopuszczalnej wysokości i gęstości zabudowania dla poszczególnych stref. Analiza tego przepisu prowadzi do wniosku, że w danej strefie nie można przekroczyć określonej w planie ogólnym wysokości i gęstości zabudowań. Rozporządzenie z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli nie definiuje pojęcia budownictwa jednorodzinne. Skoro zatem art. 215 ust. 2 cyt. ustawy o gospodarce nieruchomościami odwołuje się do kryteriów obowiązujących przed wejściem w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. to pojęcie dom jednorodzinny należy rozumieć w znaczeniu jakie mu wówczas nadawano. Był to budynek zaspokajający potrzeby mieszkaniowe jednej rodziny, bez ograniczeń powierzchni czy liczby pomieszczeń, które to kryteria wprowadzono w okresie późniejszym.

W kolejnym wątku decyzji odwołano się do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dn. 24 października 2008 r. sygn. akt I SA/Wa 712/08, w którym sąd stwierdził, że użyte w art. 215 ust. 2 ugn sformułowanie "mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne" oznacza potencjalną możliwość wzniesienia na przedmiotowej nieruchomości domu, który będzie zaspokajał potrzeby jednej rodziny. Niedopuszczalne jest w tym zakresie stosowanie zawężających formalnych interpretacji pojęcia domu jednorodzinne zawartych w aktach prawnych okresu PRL, które nie obowiązywały w polskim systemie prawa w dniu wejścia w życie dekretu.

W kolejnym wątku odwołano się do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 08 sierpnia 2008 r. sygn. akt I SA/Wa 1993/07, w którym stwierdzono, że „należy zgodzić się, że wskazania planu oznaczały wielkości progowe, a zatem bez naruszania planu możliwe było realizowanie budynków o parametrach mniejszych”.

Biorąc powyższe pod uwagę organ uznał, że nieruchomość położona przy ul. Sobieskiego 46 mogła być przed dniem wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, a zatem spełnia pierwszą przesłankę umożliwiającą przyznanie odszkodowania za działkę budowlaną.

W kwestii drugiej przesłanki tj. pozbawienia byłych właścicieli faktycznej możliwości władania działką po dniu 5 kwietnia 1958 r., organ odwołał się do wypowiedzi Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 kwietnia 1999 r., sygn. akt: IV.SA.614/97. W myśl powołanego orzeczenia „przez faktyczne władanie rozumie się nie tylko efektywne korzystanie z nieruchomości, ale także możliwość takiego korzystania, choćby władający nieruchomością nie czynił z niej użytku”. Sąd podkreślił, że "negatywna przesłanka w postaci

pozbawienia faktycznej możliwości władania działką po dniu 5 kwietnia 1958 r. może być dostatecznie zobiektywizowana w zasadzie wyłącznie poprzez ustalenie o objęciu faktycznego, rzeczywistego władztwa przez Państwo. Chodzi tu o faktyczne przejęcie władztwa, a nie o objęcie w posiadanie w rozumieniu dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy".

Analizując przesłankę utraty faktycznej możliwości władania Prezydent m.st. Warszawy ustalił, że część przedmiotowej nieruchomości wchodząca obecnie w skład działek ewidencyjnych nr: 1/1, 29, 52/1, 73/15, 74, 76 i 113 z obrębu 0531 została przejęta pod budowę ulic: Truskawieckiej, Fucika i Sobieskiego oraz pod ulice bez nazwy.

W uzasadnieniu decyzji następnie wskazano, że z opinii wykonanej przez geodetę uprawnionego wynika, że ulice: Truskawiecka (dz. ew. nr 1/1) i Sobieskiego (dz. ew. nr 113) są ulicami istniejącymi w roku 1945, jednak po roku 1945 ich przebieg i szerokość uległy zmianie.

W kolejnym wątku uzasadnienia decyzji wskazano, że obecnie istniejące ulice zawierające się w granicach nieruchomości hipotecznej 7427 zostały utworzone po roku 1959; są to ulice: Fucika (dz. ew. nr 52/1 i 73/5), Zelwerowicza (dz. ew. nr 74) oraz pozostałe ulice bez nazwy (dz. ew. nr 29 i 76) są ulicami utworzonymi na potrzeby komunikacji osiedlowej i stanowią odrębne działki ewidencyjne.

- dz. ew. nr 1/1 - ulica Truskawiecka jako droga 6 metrowa istniała w roku 1945, następnie w roku 1959 została uregulowana w liniach rozgraniczających w dniu 23 września 1959 r. - operat KEM - M-U-1367/59. Obecny przebieg i szerokość (15m) określono w roku 1981 na podstawie opinii BPRW z dnia 12 listopada 1981 r.

- dz. ew. nr 29 - ulica bez nazwy w 1959 r. widniała na mapie jako projektowany ciąg pieszo - jezdny o szerokości 3,5m. W obecnych rozmiarach (szer. 7m) utworzona w 1970 r. na podstawie opinii BPRW z dnia 29 czerwca 1970 r.

- dz. ew. nr 52/1 - ulica Fucika w 1959 r. widniała na mapie jako projektowany ciąg pieszo - jezdny o szerokości 3,5m. W obecnych rozmiarach (szer. 7m) utworzona w 1961 r. - operat KEM-M-U-1666/62. W 1970 r. zaprojektowano oś ulicy na podstawie opinii BPRW z dnia 29 czerwca 1970 r.

- dz. ew. nr 73/15 - ulica Fucika w 1959 r. przy powstawaniu osiedla nie istniała. Utworzona w 1970r. na podstawie opinii BPRW z dnia 29 czerwca 1970 r.

- dz. ew. nr 74 - ulica Zelwerowicza w 1959 r. była projektowana jako ulica bez nazwy (30 września 1959 r.). W 1961 r. istnieje na mapie już jako ulica Zelwerowicza o szerokości 10m., co potwierdza KEM-M-Z-28/63, w którym dokonano pomiaru ulicy. W 1983 r. opracowano projektowaną oś ulicy na podstawie opinii BPRW z dnia 22 października 1983 r.

- dz. ew. nr 76 - ulica bez nazwy w 1959 r. przy powstawaniu osiedla nie istniała. Utworzona została w 1970 r. na podstawie opinii BPRW z dnia 29 czerwca 1970 r.

- dz. ew. nr 113 - ulica J. III Sobieskiego istniejąca w 1945 r. ograniczająca teren ww. nieruchomości hipotecznej nr 7427 od strony zachodniej. W 1959 r. opracowano linie rozgraniczające dla powstającego osiedla Sadyba określające przebieg ulicy Sobieskiego pokrywające się z obecną granicą działki ewidencyjnej nr 113 operat KEM-M-U-1367/59). Obecny przebieg i szerokość ulicy określono w 1983 r. na podstawie opinii BPRW z dnia 22 października 1983 r.

Z powyższych informacji w ocenie Prezydenta m.st. Warszawy wynika, że poszerzenie ulic: Truskawieckiej i Sobieskiego do obecnych rozmiarów nastąpiło (na analizowanym odcinku w granicach ww. nieruchomości hipotecznej nr 7427) w latach 1959 - 1961. Pozostałe ulice: Fucika, Zelwerowicza i bez nazwy powstały po roku 1959. Odnowienie ewidencji gruntów (ustalenie granic ewidencyjnych) dokonano w latach 1986 - 1990 - operat KEM-M-E-83/98.

Z powyższego w ocenie organu wynika, że byli właściciele utracili faktyczną możliwość władania częścią nieruchomości po dniu 5 kwietnia 1958 r., a zatem spełnione zostały obie przesłanki kwalifikujące część nieruchomości do wypłacenia odszkodowania.

Na podstawie zgromadzonej dokumentacji organ ustalił, że część nieruchomości ozn. hip. jako „Nieruchomość Warszawska Nr 7427” wchodzi w skład dz. ew. nr 1/1, nr 29, nr 52/1, nr 73/15, nr 74, nr 76 oraz nr 113 z obrębu 0531 i stanowi obecnie własność Miasta Stołecznego Warszawy.

Wskazano, że do zapłaty odszkodowania zobowiązany jest Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy, ponieważ dz. ew. nr nr 1/1, 29, 52/1, 73/15, 74, 76 oraz 113 z obrębu 0531 stanowią własność m. st. Warszawy.

W kolejnym wątku uzasadnienia podniesiono, że w sporządzonym w dniu 26 lipca 2012 r. operacie szacunkowym rzeczoznawca majątkowy - uwzględniając cel wyceny i aktualne ceny gruntów na rynku nieruchomości - określił wartość części nieruchomości ozn.

hip. „Nieruchomość Warszawska Nr 7427” na kwotę 9 222 540 zł. (słownie złotych: dziewięć milionów dwieście dwadzieścia dwa tysiące pięćset czterdzieści).

Wyrokiem z dnia 22 października 2012 r. w sprawie sygn. akt I SA/Wa 1786/12 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wymierzył Prezydentowi m.st. Warszawy grzywnę w wysokości 3 000 zł płatną w terminie jednego miesiąca od daty uprawomocnienia się niniejszego wyroku.

## **5. Zgromadzony materiał dowodowy**

Komisja ustaliła stan faktyczny w sprawie na podstawie następującego materiału dowodowego: akt dotyczących decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 6 grudnia 2012 r. nr 556/GK/DW/2012, akt dotyczących decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 24 lipca 2003 r. nr 743/2003, operatu szacunkowego gruntu część dawnej nieruchomości Hip. 7427 położonej przy Alei Sobieskiego 46 w Warszawie z dnia 26 lipca 2012 r., opinii pracowni usług geodezyjno-kartograficznych Hip. 7427 rozliczenie powierzchni nieruchomości położonej w Warszawie, Gmina W-wa, Centrum, Dzielnica Mokotów przy ul. Sobieskiego i Truskawieckiej, akt ul. Sobieskiego 46 hip 7427 174/56, teczka 318/54, teczka 185/65, teczka Truskawiecka i Zelwerowicza, teczka P-1 r J ul. Truskawiecka, Zelwerowicza, Fuicka; teczka ul. Sobieskiego 46 hip. 7427 a/a t. I i II; teczka Sobieskiego 46, „teczka ul. Sobieskiego 46 t. moja hip. 7427”; akta nadesłane przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie oraz dokumentacja zgromadzona przez Komisję w toku prowadzonego postępowania sprawdzającego w aktach KR VI S 175/18 oraz w postępowaniu rozpoznawczym prowadzonym w aktach KR II R 35/19 (wcześniej sygn. KR VI 35/19).

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

Ponadto Komisja co zasady podziela wniesioną w niniejszej sprawie opinię Społecznej Rady. Opinia w trafny i wyczerpujący sposób uwzględnia wszystkie istotne okoliczności niniejszej sprawy. Komisja wyraża przy tym m.in. inne zapatrywaniem względem wniesionej opinii co do kwestii podjęcia właściwego rozstrzygnięcia w sprawie.

### III

#### 1. Po rozpatrzeniu materiału dowodowego Komisja zważyła, co następuje:

**1.1. Decyzja Prezydenta m.st. Warszawy o ustaleniu i wypłacie odszkodowania na rzecz beneficjenta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy.**

Postępowanie administracyjne oparte jest na zasadzie prawdy materialnej, co oznacza, że jego celem jest ustalenie tej prawdy w oparciu o fakty i okoliczności udowodnione. Dotarcie do prawdy materialnej następuje dzięki zgromadzeniu odpowiedniego materiału dowodowego, a następnie jego ocenie. Organ administracji powinien podjąć wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy (art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego Dz.U. z 2021 r., 735 j.t dalej k.p.a.). Jest przy tym obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy i na podstawie całokształtu materiału dowodowego ocenić, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a.). Właściwa realizacja zasady prawdy obiektywnej zawsze zależy od przestrzegania gwarancji zawartych w przepisach procedury administracyjnej, regulujących postępowanie dowodowe. Prawidłowe ustalenie stanu faktycznego sprawy jest niezbędnym elementem zastosowania właściwej normy prawa materialnego.

Zebranie całego materiału dowodowego to zebranie dowodów dotyczących wszystkich mających znaczenie prawne dla sprawy faktów. Określenie faktów mających znaczenie dla sprawy dokonuje organ administracji publicznej w oparciu o przepis prawa materialnego, będący podstawą rozstrzygnięcia sprawy, w którym zapisany jest hipotetyczny stan faktyczny. Fakty zapisane w normie prawa materialnego składają się na fakty mające znaczenie prawne dla sprawy, do których ustalenia obowiązany jest organ administracji publicznej rozpoznający sprawę (V. B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wyd. 16, Warszawa 2019).

W wyroku z dnia 12 sierpnia 2020 r. w sprawie sygn. akt I SA/Wa 1275/19 co nader istotne, zapadłym w podobnym stanie faktycznym (sprawa o odszkodowanie w trybie art. 215 ust. 2 u.g.n. oraz dot. orzeczenia niniejszej Komisji) trafnie wskazano, że organ miał utrudnione możliwości prawidłowego ustalenia stanu faktycznego sprawy, choćby z powodu upływu znacznego okresu czasu (54 lata) i problemami związanymi z odnalezieniem

kompletnej dokumentacji archiwalnej, w tym i wieczystoksięgowej. Fakt ten nie zwalniał jednak organu od należytego, zgodnego z obowiązującymi zasadami wynikającymi z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego prowadzenia przed wydaniem rozstrzygnięcia postępowania administracyjnego zmierzającego do ustalenia stanu faktycznego sprawy, który następnie winien być skonfrontowany z normą prawną zawartą w powołanym art. 215 ust. 2. Organ powinien był także w uzasadnieniu wydanej decyzji dokonać oceny wartości dowodowej uzyskanych środków dowodowych i na podstawie tak dokonanej analizy całego zebranego w sprawie materiału dowodowego wydać rozstrzygnięcie w sprawie odszkodowania za przedmiotową nieruchomość. Następnie zgodnie z treścią art. 107 § 3 kpa organ w uzasadnieniu wydanego orzeczenia winien był wskazać fakty, które uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł, oraz przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Jest to tym bardziej istotne, że brak spełnienia choćby jednej z przesłanek z art. 215 ust. 2 uniemożliwia ustalenie i przyznanie odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość.

We wskazanym wyżej orzeczeniu trafnie przypomniano, w postępowaniu administracyjnym wydanie prawidłowej decyzji w każdym przypadku powinno poprzedzać dokładne ustalenie stanu faktycznego istotnego w sprawie. Art. 77 § 1 k.p.a. stanowi, że organ administracji publicznej zobowiązany jest w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy. Jako dowolne należy więc traktować ustalenia faktyczne mogące znaleźć wprawdzie potwierdzenie w materiale dowodowym, ale niekompletnym czy nie w pełni rozpatrzonym. Zarzut dowolności zostaje wykluczony dopiero ustaleniami dokonanyymi w całości materiału dowodowego (art. 80 k.p.a.), zgromadzonego i rozpatzonego w sposób wyczerpujący, a więc przy podjęciu wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku niezbędnego wydania decyzji o przekonującej treści. Sąd stoi na stanowisku, że niewyjaśnienie wszystkich okoliczności mających istotne znaczenie w sprawie oraz nie uzasadnienie decyzji w sposób właściwy narusza podstawowe zasady postępowania administracyjnego. Dlatego też zbadanie podniesionych przez Komisję zagadnień było elementem niezbędnym do dokonania oceny prawidłowości wszczęcia i przeprowadzenia kwestionowanego postępowania.

Tym wymaganiom Prezydent m.st. Warszawy nie sprostał również w niniejszym postępowaniu odszkodowawczym. Organ nie podjął koniecznych poszukiwań dowodowych, które pozwoliłyby na wykazanie, że poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali

pozbawieni faktycznej możliwości władania sporną nieruchomością po dniu 5 kwietnia 1958 r. Nie wyjaśnił nadto, czemu tak uczynił, czyli nie wyjaśnił, dlaczego w swoich rozważaniach nie uwzględnił innych materiałów dowodowych, nie wyjaśnił powodów dla których innym dowodom odmówił ewentualnie wiarygodności i mocy dowodowej. Chociaż organ pozostaje zgodnie z treścią art. 80 k.p.a. swobodny w ocenie zebranych dowodów, to jednakże podkreślić należy, że musi on w pierw wykazać, że podjął próby zdobycia niezbędnych do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy materiałów, jak również że zwracał się on do właściwych jednostek lub instytucji celem ustalenia, czy są w posiadaniu potrzebnej dokumentacji, która pozwoliłaby w przypadku kontrolowanego postępowania na określenie spełnienia (lub niespełnienia) ustawowej przesłanki „*pozbawienia możliwości władania po 5 kwietnia 1958 r.*” Taki obowiązek organu wynika wprost z art. 7 k.p.a. Brak prawidłowego ustalenia rzeczywistego stanu faktycznego sprawy uniemożliwia organowi jego prawidłowe skonfrontowanie z odpowiednią normą prawną.

W ocenie Komisji z analizy akt sprawy wynika, że jej stan faktyczny nie został przez organ orzekający o przyznaniu odszkodowania wyjaśniony dostatecznie do podjęcia przez organ odszkodowawczy prawidłowej i znajdującej oparcie w zebranych i w całości przeanalizowanym materiale dowodowym decyzji. Warunkiem prawidłowego zastosowania przepisu prawa jest bowiem pokrywanie się hipotetycznego, wynikającego z normy prawnej stanu i stanu faktycznego ustalonego w danej sprawie przez organ.

Ponadto podkreślenia przy tym wymaga okoliczność, iż zgodnie z regułą bezpośredniości prowadzenia postępowania dowodowego obowiązującą w postępowaniu administracyjnym organ administracji rozpoznający sprawę winien przede wszystkim opierać się przy ustalaniu kluczowych okoliczności rozpoznawanej sprawy na dowodach o charakterze bezpośrednim, aniżeli na dowodach wskazujących daną okoliczność w sposób pośredni (dowody pochodne).

W tym miejscu zaś szerszej uwagi wymagają okoliczności zasygnalizowane w orzeczeniu sądu administracyjnego, w którym zauważono że „(...) *Postulat bezpośredniości oznacza nakaz, skierowany do organu orzekającego w sprawie, zobowiązujący go do tego, aby opierał ustalenia faktyczne na dowodach pierwotnych. Z nakazu tego wynika powinność organu do zapoznania się z materiałem dowodowym w taki sposób, aby wyeliminować nadmierną ilość ogniów pośredniczących w łańcuchu informacji. Przy konstrukcji bezpośredniości w postępowaniu dowodowym, pierwszeństwo mają dowody*



*bezpośrednie (oryginalne, pierwotne), przeprowadzone bezpośrednio przed organem rozpoznającym sprawę, tak aby ten organ zapoznał się z całym materiałem dowodowym w sprawie – jednocześnie i w bezpośrednim kontakcie.”*(V. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 17 stycznia 2008 r. sygn. akt II SA/Bk 649/07 [www://orzeczenia.nsa.gov.pl/](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl/)).

Komisja w pełni aprobuje ww. orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, które w sposób precyzyjny wyjaśnia obowiązki organu dot. prawidłowego przeprowadzenia postępowania dowodowego w toku postępowania w zgodzie z zasadą bezpośredniości.

W ocenie Komisji, Prezydent m.st. Warszawy nie przedstawił w sposób zgodny z zasadami postępowania administracyjnego motywów swojego rozstrzygnięcia, a ustalenia faktyczne wskazanego organu administracji nie spełniają wymogów art. 7, art. 77 § 1, art. 80 k.p.a. W licznych wątkach badanego rozstrzygnięcia organ pierwszej instancji naruszył także zasady prowadzenia postępowania dowodowego, w tym m.in. zasadę bezpośredniości. Ponadto badane rozstrzygnięcie narusza normy określone w treści art. 104 § 2 i 107 § 3 k.p.a.

**1.2.** Przedmiotem kontroli Komisji jest decyzja Prezydenta m.st. Warszawy o ustaleniu i wypłacie odszkodowania za nieruchomość położoną w Warszawie przy ul. Sobieskiego 46 na rzecz J F1 P . Materialnoprawną postawę ww. decyzji stanowi art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2010 r. poz. 651, nr 102, dalej u.g.n.).

Zgodnie z powołanym artykułem, w brzmieniu obowiązującym w dacie orzekania przez Prezydenta m.st. Warszawy przepisy ustawy dotyczące odszkodowania za wyłączone nieruchomości stosuje się odpowiednio do domu jednorodzinnego, jeżeli przeszedł on na własność państwa po dniu 5 kwietnia 1958 r., oraz do działki, która przed dniem wejścia w życie dekretu wymienionego w ust. 1 mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r. W ramach przyznanego odszkodowania poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni mogą otrzymać w użytkowanie wieczyste działkę pod budowę domu jednorodzinnego.

Cytowany przepis ma charakter szczególny w stosunku do ogólnych zasad przyznawania odszkodowania przewidzianych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Oznacza to m.in., iż jest on wyłączną podstawą ustalenia przesłanek do przyznania

odszkodowania bez potrzeby sięgania do innych przepisów tej ustawy. Szczególny charakter tego przepisu nakazuje ścisłą jego wykładnię (V. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 listopada 2010 r. sygn. akt I SA/Wa 71/10, [www://orzeczenia.nsa.gov.pl/](http://orzeczenia.nsa.gov.pl/)). Gramatyczna wykładnia art. 215 ust. 2 u.g.n. prowadzi do wniosku, że odszkodowanie przysługuje wówczas, gdy działka była objęta działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na terenie M.st. Warszawy, przed datą wejścia w życie dekretu mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne oraz jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r. (V. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 grudnia 2015 r. sygn. akt I SA/Wa 721/15, [www://orzeczenia.nsa.gov.pl/](http://orzeczenia.nsa.gov.pl/)). Wskazane warunki muszą być spełnione kumulatywnie.

### **1.3. Przesłanka planistyczna**

W ocenie Komisji uzasadnione wątpliwości budzą ustalenia organu poczynione w zakresie dotyczącym przesłanki przeznaczenia przedmiotowej nieruchomości pod budownictwo jednorodzinne.

Należy bowiem podkreślić, że organ w uzasadnieniu decyzji ustalił, iż zgodnie z ogólnym planem zabudowania m.st. Warszawy zatwierdzonym przez Ministerstwo Robót Publicznych w dniu 11 sierpnia 1931 r., obowiązującym w dacie wejścia w życie ww. dekretu z dn. 26 października 1945 r., nieruchomość położona przy ul. Sobieskiego 46 ozn. hip. „Nieruchomość Warszawska Nr 7427” znajdowała się w strefie II i II a, w której obowiązywała zabudowa luźna lub grupowa o 2 kondygnacjach oraz 20% i 30% powierzchni zabudowania.

Komisja stwierdziła przy tym, że analiza materiału dowodowego zgromadzonego przez Prezydenta m.st. Warszawy w toku prowadzonego postępowania nie pozwalała na jednoznaczne i precyzyjne wyjaśnienie w jakiej określonej strefie planu rzeczywiście przedmiotowa działka się znajdowała. Na poczynienie takich kategorycznych ustaleń nie pozwala bowiem materiał dowodowy zawarty w aktach sprawy Prezydenta m.st. Warszawy „Sobieskiego 46 Hip.7427” i zawarta w nim m.in. dokumentacja na k. 2.

Podkreślenia bowiem wymaga okoliczność, że przekazane w toku postępowania fragmenty planu Ogólnego Planu Zabudowania m.st. Warszawy zatwierdzonego przez Ministerstwo Robót Publicznych w dniu 11 sierpnia 1931 r. zawierają trwałe uszkodzenia

w znacznym jego zakresie (utrwalone rozerwania płótna mapy), które uniemożliwiają przy tym ustalenie kluczowych okoliczności niniejszej sprawy.

Co nader istotne, przedmiotową okoliczność zasygnalizowało również Archiwum Państwowe w Warszawie przy piśmie z dnia 13 grudnia 2007 r. przekazującym określone fragmenty planu, tj. wskazano „(...) *W związku z faktem, że reprodukowany plan jest w części nieczytelny Archiwum informuje Pana o możliwości prowadzenia poszukiwań informacji o postanowieniach wymienionego planu w tutejszym Archiwum w zespole nr 3/IV Akta miasta Warszawy. Akta nieruchomości oraz w Archiwum Akt Nowych (Warszawa, ul. Hankiewicza 1), w którym mogą być przechowywane plany szczegółowe zabudowania Warszawy z lat 30 – tych XX wieku.*” (k.6teczka Sobieskiego 46 Hip.7427).

Z analizy akt przedmiotowej sprawy zaś wynika, że organ poza otrzymanym fragmentem planu nie podejmował czynności celem uzyskania fragmentu planu wolnego od wad.

Konieczność zaś podjęcia takich czynności dowodowych wynikała m.in. z informacji wskazanych w piśmie Archiwum Państwowego w piśmie 13 grudnia 2007 r.

W ocenie Komisji w tym zakresie organ pierwszej instancji orzekł na materiale dowodowym nie pozwalającym na dokonanie precyzyjnych i trafnych ustaleń w zakresie kluczowej przesłanki, tj. możliwości przeznaczenie przedmiotowej nieruchomości pod budownictwo jednorodzinne przed dniem wejścia w życie dekretu.

Niezależnie podkreślenia przy tym wymaga, że sam fakt dołączenie do materiału dowodowego sprawy fragmentu reprodukcji planu, należy uznać za niewystarczające do wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy, bowiem taki fragment planu (wolny od wad, tj. nieposiadający trwałych uszkodzeń) winien być przedmiotem dalszego opracowania przez biegłego geodetę, powołanego przez organ, który to winien w sporządzonym opracowaniu odwzorować przebieg dawnej działki hipotecznej na właściwym miejscu przedmiotowego planu.

Mając zaś na uwadze ogólnikowość i niejasności przedmiotowego planu zabudowy z 1931 r., tj. brak możliwości precyzyjnego odniesienia go do przebiegu dawnych działek hipotecznych przez osobę nieposiadającą odpowiedniej wiedzy specjalistycznej - zasadnym było powołanie biegłego specjalistę geodetę na okoliczność sporządzenia precyzyjnego wykreślenia zawierającego wykreślenie granic dawnych działek hipotecznych na tymże planie.

W kontekście analizowanego wątku należy ponadto wskazać, że w sprawie o zbliżonym stanie faktycznym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 3 sierpnia 2006 r. sygn. akt I SA/Wa 2116/05 także stwierdził po przeanalizowaniu materiału dowodowego zgromadzonego na tę okoliczność, iż nie pozwala on na poczynienie kategoriycznych ustaleń w tym przedmiocie. Stwierdzone zaś naruszenie skutkowało przy tym uchylenie rozstrzygnięć wydanych w sprawie przez organ I i II instancji. Sąd wskazał w orzeczeniu, że „(...) analiza akt sprawy nie pozwala na ocenę, na jakiej podstawie organ ustalił, że przedmiotowa nieruchomość znajduje się w tej właśnie strefie. Z nadesłanych przez Archiwum Państwowe m.st. Warszawy załączników do pisma z dnia 10 lipca 2003 r. (...) nie sposób ustalić, w jakiej strefie położona jest działka nr (...). Na wydruku z planu z 1931 r. (...) nie zostało oznaczone położenie tej działki. Naniesione pod wydrukiem planu odręczne dopiski ołówkiem o treści: "III a zwarty, 3 kond. 50% pow. zab." oraz dopisek "Trocka", nie mogą stanowić dowodu na okoliczność strefy i obowiązującego w niej sposobu zabudowy. Wobec braku oznaczenia położenia działki na planie nie można ustalić, która ze stref opisanych i oznaczonych kolorami w opisie na karcie (...), ma zastosowanie do spornej nieruchomości. Ogólne stwierdzenie w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, a także decyzji organu I instancji, że określenie strefy oraz sposobu i powierzchni zabudowy wynika z planu zabudowania W. z dnia 11 sierpnia 1931 r., w świetle wyżej wskazanych zastrzeżeń jest nieuprawnione.”

Tożsame rozważania potwierdzono także w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2008 r. w sprawie I SA/Wa 2008 w którym wskazano, że **dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy koniecznym jest bezsporne i nie nasuwające żadnych wątpliwości ustalenie miejsca położenia nieruchomości i oznaczenie jej na planie.** Możliwość przeznaczenia nieruchomości pod budownictwo jednorodzinne ocenia się na podstawie istniejącego w dniu wejścia w życie dekretu planu zabudowania, a jako materiał dowodowy winny służyć wyrys i wypis z planu, na którym powinna być oznaczone dokładne położenie przedwojennej nieruchomości.

W ocenie Komisji, uwzględniając oznaczenia planu ogólnego (k.3 teczka Sobieskiego 46 Hip.7427), nie można wykluczyć przy tym okoliczności, że przedmiotowy teren mógł być przeznaczony zgodnie z metodyką planu chociażby jako teren dedykowany pod przemysł, tereny kolejowe, cmentarz projektowany, tereny użyteczności publicznej, parki

istniejące czy też parki projektowane. W takim zaś przypadku możliwość przeznaczenia przedmiotowej nieruchomości pod budownictwo jednorodzinne byłaby jednak wykluczona.

W kontekście poczynionych przez organ pierwszej instancji ustaleń dot. przesłanki utraty możliwości faktycznego władztwa nad przedmiotową nieruchomością przez jej dawną właścicielkę szczególnego zbadania wymaga okoliczność, że na tymże terenie przebiegały w 1945 r. istniejące już ulice Truskawiecka i Sobieskiego (szerzej przedmiotowa kwestia zostanie omówiona w kolejnym rozdziale decyzji Komisji).

Jak trafnie zaś wskazano w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 października 2003 r. sygn. I SA 539/03 jeżeli nieruchomość zakupiona przed wejściem w życie dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279) w części przeznaczona była pod ulicę, to nie mogła być przeznaczona pod budowę domu jednorodzinnego, a tylko w takim wypadku mogłoby wchodzić w rachubę odszkodowanie na podstawie art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.). Nie ma przy tym znaczenia czy ulica była już wtedy technicznie urządzona na tej części nieruchomości.

Komisja w pełni przy tym aprobuje trafne i wyczerpujące rozważania Naczelnego Sądu Administracyjnego w tym zakresie.

W ocenie Komisji z uwagi na jedyne ogólne wyjaśnienie w kontrolowanej decyzji rzeczywistego przebiegu ww. ulic koniecznym jest zbadanie i ustalenie, czy przedmiotowe ulice nie przebiegały przez teren nieruchomości objętej wnioskiem o odszkodowanie zgodnie z odpowiednimi postanowieniami planistycznymi.

Z analizy akt sprawy wynika, że Prezydent m. st. Warszawy zaniechał szczegółowego zbadania przedmiotowej kwestii.

Dlatego też koniecznym jest kompleksowe wyjaśnienie przez organ rozpoznający sprawę przedmiotowej przesłanki w oparciu o kompletny i pozbawiony wad materiał dowodowy.

Komisja nie kwestionuje przy tym bogatego i szeroko cytowanego w uzasadnieniu decyzji Prezydenta m.st. Warszawy orzecznictwa dot. przesłanki przeznaczenia pod budownictwo jednorodzinne.

Podkreślenia przy tym wymaga, że żadne z powołanych w uzasadnieniu decyzji organu pierwszej instancji orzeczeń nie zwalnia organu orzekającego w sprawie od dokonania

w tym zakresie precyzyjnych i wolnych od wad ustaleń co do rzeczywistego przeznaczenia badanej nieruchomości zgodnie z postanowieniami planu zabudowy.

Takim zaś sposobem redakcji uzasadnienia decyzji Prezydent m.st. Warszawy jedynie pozorował przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w tym zakresie.

Powyższe zaś ustalenie potwierdza przy tym fakt, że jedyny dowód mogący pozwolić na poczynienie takich ustaleń zawarty w aktach sprawy w istocie rzeczy był w znacznym stopniu uszkodzony.

Nadto w przypadku posiadania odpowiedniego fragmentu planu wolnego w tym zakresie od wszelkich wad, i tak koniecznym jest dokonanie jego fachowego opracowania przez biegłego specjalistę geodetę, celem wykreślenia na nim przebiegu dawnej działki hipotecznej objętej niniejszym wnioskiem o przyznanie odszkodowania.

Zlecenia zaś wykonania takiego opracowania organ rozpoznający sprawę w pierwszej instancji również zaniechał.

Powyższych wątpliwości nie usuwa także analiza operatu szacunkowego z 26 lipca 2012 r. dot. gruntu części dawnej nieruchomości hip. nr 7427 położonej przy Alei Sobieskiego 46 w Warszawie.

Wskazane opracowanie dot. ustalenia wartości nieruchomości w trybie art. 134 u.g.n., podkreślenia przy tym wymaga, że fakt zlecenia takiego opracowania przez organ rozpoznający niniejszą sprawę nie został odnotowany w aktach prowadzonego postępowania.

Nadto należy również wskazać, że do przedmiotowego operatu nie dołączono w formie załącznika fragmentu planu na którym pracował biegły.

Niezależnie należy również zauważyć, że zgodnie z informacjami zawartymi na k.31 ww. operatu w rozdziale 3.4. Źródła danych merytorycznych, wskazano jako podstawę do dokonanych ustaleń dokumenty zawarte w teczce nieruchomości i udostępnione przez zamawiającego w tym m.in. rysunek planu ogólnego zabudowania 1931 r. oraz informacje dotyczące stanu przedmiotowej nieruchomości oraz stanu sąsiedztwa w 1945 r. udostępnione w Archiwum Państwowym m.st. Warszawy przy ul. Krzywe Koło 7 w tym Kolekcja I Kartografia Warszawska „Ogólny Plan Zagospodarowania m.st. Warszawy zatwierdzony w dniu 11 sierpnia 1931 r. przez Ministerstwo Robót Publicznych” w skali 1: 10000.

Uwzględnivszy zaś informacje zawarte przy powołanym już piśmie Archiwum Państwowego, przyjąć należy, iż wykonujący niniejsze opracowanie biegły w istocie rzeczy pracował na materiale źródłowym zawierającym tożsame wady.

Nadto należy uwypuklić, że Prezydent m.st. Warszawy w uzasadnieniu kontrolowanej decyzji zaniechał także dokonania oceny operatu szacunkowego z dnia 26 lipca 2012 r., który wszak był podstawą do ustalenia wartości niniejszej nieruchomości.

Przedmiotowa kwestia została przy tym jedynie wskazana pomocniczo, bowiem w orzecznictwie jak i literaturze przedmiotu nie budzi wątpliwości przy tym zapatrywanie, że organ rozpoznający sprawę nie może oddelegować biegłemu specjalście ustalenia za organ kluczowej przesłanki warunkującej rozpoznanie sprawy.

Mając na uwadze skalę jak i mnogość omówionych wyżej naruszeń należy stwierdzić, że miały one wpływ na treść wydanego w sprawie rozstrzygnięcia, bowiem dot. istotnej przesłanki warunkującej wypłatę odszkodowania określonej w treści art. 215 ust. 2 u.g.n., jak również poczynione w taki sposób ustalenia posiadają wątpliwy charakter, nie zaś precyzyjny i przy tym wolny od wad.

Dlatego też, w ocenie Komisji ustalenia Prezydenta m.st. Warszawy zawarte w uzasadnieniu kontrolowanej decyzji budzą uzasadnione wątpliwości. W tym zaś zakresie organ I instancji winien przede wszystkim podjąć próby poszukiwań planu zabudowy wolnego od wad, zgodnie z wytycznymi Archiwum Państwowego zawartymi przy piśmie z dnia 13 grudnia 2007 r. Po uzyskaniu zaś takiego planu koniecznym stanie się jego uzupełnienie o precyzyjne i czytelne wykreślenie biegłego specjalisty na przedmiotowym planie zabudowy, uwzględniające przy tym granice dawnych działek hipotecznych, powołanego zgodnie z regulacji określonymi w k.p.a. I tak na podstawie kompletnego materiału dowodowego organ winien dokonać stosownych ustaleń w sprawie, które następnie w sposób kompleksowy powinny zostać opisane w treści wydanego w sprawie rozstrzygnięcia.

#### **1.4. Pozbawienie byłej właścicielki faktycznej możliwości władania działką po dniu 5 kwietnia 1958 r.**

W odniesieniu do drugiej z przesłanek wskazanych w art. 215 ust. 2 u.g.n., tj. pozbawienie byłych właścicieli faktycznej możliwości władania działką po dniu 5 kwietnia 1958 r., wskazać należy na prezentowany w orzecznictwie sądowym pogląd, że przez faktyczne władanie rozumie się nie tylko efektywne korzystanie z nieruchomości, ale także możliwość takiego korzystania, choćby władający nieruchomością nie czynił z niej użytku (V. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 czerwca 2006 r. sygn.

I SA/Wa 2138/05, [www://orzeczenia.nsa.gov.pl/](http://orzeczenia.nsa.gov.pl/), wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 marca 1998 r. sygn. IV SA 311/96, [www://orzeczenia.nsa.gov.pl/](http://orzeczenia.nsa.gov.pl/)).

W orzecznictwie podkreśla się także, że negatywna przesłanka w postaci pozbawienia faktycznej możliwości władania działką po dniu 5 kwietnia 1958 r. może być dostatecznie zobiektywowana w zasadzie wyłącznie poprzez ustalenie o objęciu faktycznego, rzeczywistego władztwa przez Państwo. Chodzi tu o faktyczne przejęcie władztwa, a nie o objęcie w posiadanie w rozumieniu dekretu z dnia 26 października 1945 r. (V. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 kwietnia 1999 r. sygn. akt IV SA 614/97, niepubl.).

Przepis art. 215 ust. 2 u.g.n. operuje konkretną datą 5 kwietnia 1958 r., wobec czego Komisja kontrolując postępowanie zakończone decyzjami o ustaleniu i wypłacie odszkodowania zobligowana była zbadać, czy organ prawidłowo uznał, że była właścicielka nieruchomości lub jej następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nieruchomością po tym dniu.

**1.5.** W ocenie Komisji Prezydent m.st. Warszawy nie zbadał w sposób prawidłowy, czy w sprawie została spełniona druga z przesłanek wskazanych w art. 215 ust. 2 u.g.n., tj. pozbawienie byłych właścicieli faktycznej możliwości władania działką po dniu 5 kwietnia 1958 r.

Poczynione bowiem w tym zakresie przez organ I instancji ustalenia są wadliwe, i to z kilku powodów.

W uzasadnieniu kontrolowanej decyzji Prezydent m.st. Warszawy wskazał, że analizując przesłankę utraty faktycznej możliwości władania Prezydent m.st. Warszawy ustalił, że część przedmiotowej nieruchomości wchodząca obecnie w skład działek ewidencyjnych nr: 1/1, 29, 52/1, 73/15, 74, 76 i 113 z obrębu 0531 została przejęta pod budowę ulic: Truskawieckiej, Fucika i Sobieskiego oraz pod ulice bez nazwy.

Podkreślono przy tym w uzasadnieniu decyzji, że z opinii wykonanej przez geodetę uprawnionego wynika, że ulice: Truskawiecka (dz. ew. nr 1/1) i Sobieskiego (dz. ew. nr 113) są ulicami istniejącymi w roku 1945, jednak po roku 1945 ich przebieg i szerokość uległy zmianie.

W ocenie Prezydenta m.st. Warszawy obecnie istniejące ulice zawierające się w granicach nieruchomości hipotecznej 7427 zostały utworzone po roku 1959; są to ulice: Fucika (dz. ew. nr 52/1 i 73/5), Zelwerowicza (dz. ew. nr 74) oraz pozostałe ulice bez nazwy



(dz. ew. nr 29 i 76) są ulicami utworzonymi na potrzeby komunikacji osiedlowej i stanowią odrębne działki ewidencyjne.

- dz. ew. nr 1/1 - ulica Truskawiecka jako droga 6 metrowa istniała w roku 1945, następnie w roku 1959 została uregulowana w liniach rozgraniczających w dniu 23 września 1959 r. - operat KEM - M-U-1367/59. Obecny przebieg i szerokość (15m) określono w roku 1981 na podstawie opinii BPRW z dnia 12 listopada 1981 r.

- dz. ew. nr 29 - ulica bez nazwy w 1959 r. widniała na mapie jako projektowany ciąg pieszo - jezdny o szerokości 3,5m. W obecnych rozmiarach (szer. 7m) utworzona w 1970 r. na podstawie opinii BPRW z dnia 29 czerwca 1970 r.

- dz. ew. nr 52/1 - ulica Fucika w 1959 r. widniała na mapie jako projektowany ciąg pieszo - jezdny o szerokości 3,5m. W obecnych rozmiarach (szer. 7m) utworzona w 1961 r. - operat KEM-M-U-1666/62. W 1970 r. zaprojektowano oś ulicy na podstawie opinii BPRW z dnia 29 czerwca 1970 r.

- dz. ew. nr 73/15 - ulica Fucika w 1959 r. przy powstawaniu osiedla nie istniała. Utworzona w 1970 r. na podstawie opinii BPRW z dnia 29 czerwca 1970 r.

- dz. ew. nr 74 - ulica Zelwerowicza w 1959 r. była projektowana jako ulica bez nazwy (30 września 1959 r.). W 1961 r. istnieje na mapie już jako ulica Zelwerowicza o szerokości 10 m., co potwierdza KEM-M-Z-28/63, w którym dokonano pomiaru ulicy. W 1983 r. opracowano projektowaną oś ulicy na podstawie opinii BPRW z dnia 22 października 1983 r.

- dz. ew. nr 76 - ulica bez nazwy w 1959 r. przy powstawaniu osiedla nie istniała. Utworzona została w 1970 r. na podstawie opinii BPRW z dnia 29 czerwca 1970 r.

- dz. ew. nr 113 - ulica J. III Sobieskiego istniejąca w 1945 r. ograniczająca teren ww. nieruchomości hipotecznej nr 7427 od strony zachodniej. W 1959 r. opracowano linie rozgraniczające dla powstającego osiedla Sadyba określające przebieg ulicy Sobieskiego pokrywające się z obecną granicą działki ewidencyjnej nr 113 operat KEM-M-U-1367/59). Obecny przebieg i szerokość ulicy określono w 1983 r. na podstawie opinii BPRW z dnia 22 października 1983 r.

Z powyższych informacji w ocenie Prezydenta m.st. Warszawy wynika, że poszerzenie ulic: Truskawieckiej i Sobieskiego do obecnych rozmiarów nastąpiło (na analizowanym odcinku w granicach ww. nieruchomości hipotecznej nr 7427) w latach 1959 - 1961. Pozostałe ulice: Fucika, Zelwerowicza i bez nazwy powstały po roku 1959. Odnowienie

ewidencji gruntów (ustalenie granic ewidencyjnych) dokonano w latach 1986 - 1990 - operat KEM-M-E-83/98.

Z powyższego w ocenie Prezydenta m.st. Warszawy wynika, że byli właściciele utracili faktyczną możliwość władania częścią nieruchomości po dniu 5 kwietnia 1958 r., a zatem spełnione zostały obie przesłanki kwalifikujące część nieruchomości do wypłacenia odszkodowania.

W ocenie Komisji uzasadnienie kontrolowanej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy co do spełnienia przesłanki pozbawienia byłych właścicieli faktycznej możliwości władania działką po dniu 5 kwietnia 1958 r. jest zbyt ogólne i niejasne, przez co nie spełnia w tym zakresie wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a.

Przede wszystkim w tym zakresie wątpliwości budzi stwierdzenie, że „*ulice: Truskawiecka (dz. ew. nr 1/1) i Sobieskiego (dz. ew. nr 113) są ulicami istniejącymi w roku 1945, jednak po roku 1945 ich przebieg i szerokość uległy zmianie.*”

W tym bowiem zakresie uzasadnienie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy jest wysoce niejasne i niespójne.

Organ nie wyjaśnia przy tym jaki był rzeczywisty przebieg ul. Sobieskiego i Truskawieckiej względem nieruchomości objętej wnioskiem o odszkodowanie. Wskazuje jedynie, że nastąpiły w określonych latach prace poszerzające te ulice.

Zredagowane zaś w taki sposób uzasadnienie nie odpowiada na kluczowe okoliczności sprawy, bowiem w istocie rzeczy kreuje uzasadnione wątpliwości co do kwestii, czy w określonym zakresie tj. co do dz. nr 1/1 i nr 13 objętych wnioskiem o przyznanie odszkodowania nie stanowiły w 1945 r. (tj. przed 5 kwietnia 1958 r.) w istocie rzeczy części ww. ulic. Uznanie zaś w takim przypadku spełnienia przesłanki utraty faktycznego władztwa przez dawną właścicielkę budzi uzasadnione wątpliwości.

Niezależnie szerszej uwagi wymaga przy tym również „podstawa dowodowa” dokonanych przez organ w tym zakresie „ustaleń”.

W tym zaś przedmiocie organ rozpoznający niniejszą sprawę dokonuje odesłania do „opinii wykonanej przez geodetę uprawnionego”.

Podkreślenia przy tym wymaga, że wskazany dokument jest jedynym źródłem dowodowym, stanowiącym podstawę ustaleń dokonanych przez Prezydenta m.st. Warszawy w zakresie przedmiotowej przesłanki.

Natomiast przedmiotowa opinia (opracowanie geodezyjne) została dołączona do materiału dowodowego sprawy przy piśmie pełnomocnika wnioskodawcy z 1 czerwca 2012 r.

Odnosząc się do ww. opinii, w pierwszej kolejności należy podnieść, że oceniać ją należy jako dokument prywatny. Dokumenty zaś prywatne stanowią przy tym dowód tego, że osoba która go podpisała złożyła oświadczenie zawarte w dokumencie. Dokumenty prywatne stanowią jedynie zupełny dowód na to, że zawarte w nich oświadczenie pochodzą od wystawcy, lecz nie przesądzają o zgodności zawartych w nich twierdzeń ze stanem faktycznym. Wiarygodność zaś tych oświadczeń winna być oceniana tak samo, jak innych dowodów w sprawie zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów określoną w art. 80 k.p.a.

Takie stanowisko co do obowiązku organu oceny dokumentów prywatnych wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 19 lutego 2013 r. sygn. akt II SA/Po 1065/12.

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 9 stycznia 2006 r. sygn. akt II SA/Kr 537/02 stwierdził, że „*W (pisownia oryginalna – Z – oczywista omyłka pisarska) akt zgromadzonych w tej sprawie nie wynika, aby opinia wykonana przez inspektora ds. nadzoru inwestycyjnego była sporządzona na wniosek organu prowadzącego postępowanie administracyjne. Jeżeli zaś opinia została sporządzona na wniosek strony, wówczas stanowi ona dokument prywatny, którego wiarygodność winna być rozpatrywana z zachowaniem należytej staranności. To bowiem w interesie strony zlecającej przeprowadzenie tego dowodu leżało, aby treść opinii była zgodna z interesem jej strony (zleceniodawcy). W przypadku, gdy to strona, a nie organ administracyjny zleca przeprowadzenie dowodu w postaci opinii przez biegłego, może nawet zaistnieć wątpliwość, co do bezstronności takiego biegłego. Zgodnie zaś z art. 84 § 2 KPA biegły podlega wyłączeniu na zasadach wynikających z art. 24 KPA, a artykuł ten w § 3 nakazuje wyłączenie biegłego, jeżeli zostanie uprawdopodobniona okoliczność mogąca wywołać wątpliwości co do jego bezstronności.*”

W wyroku z dnia 22 września 2011 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Po 498/11 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu trafnie wskazał, że nie ulega wątpliwości, że przedstawienie prywatnej opinii biegłego przez stronę jest w rzeczywistości przedstawieniem własnego poglądu strony przy zaakcentowaniu, że pogląd ten odpowiada stanowisku rzeczoznawcy. Prywatny biegły może, nawet bez złej woli, informowany tylko przez jedną ze stron, eksponować momenty korzystne dla swego zleceniodawcy i jednocześnie pomijać,

nawet nieświadomie, okoliczności mniej korzystne (K. Muller "Der Sachversdandige im gerichtlichen Verfahren" Frankfurt a. M. 1973 s. 42, 43; M. Lipczyńska "O tzw. "opinii prywatnej" biegłych w procesie karnym" Pal. 3/76/51-52; K. Knoppek "Dokument w procesie cywilnym" Poznań 1993 r. s. 107-108; T. Ereciński - op. cit. s. 712 uw. 15, s. 758-759 uw. 18).

Ponadto w wyroku z dnia 4 marca 2021 r. w sprawie sygn. VII SA/Wa 1397/20 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie „(...) podzielił zarzuty skargi, które dotyczą naruszenia art. 7 i art. 84 § 1 k.p.a., i wskazują na brak prawidłowego postępowania dowodowego. Sąd dostrzegł przy tym, że zagrożenie, o którym mowa w art. 161 § 1 k.p.a. musi być realne, rzeczywiste i aktualne, a ponadto obiektywnie udowodnione. Tak też wskazał GINB w decyzji z [...] lutego 2020 r. (odmawiając uchylecia decyzji ostatecznej). Dziwi więc fakt, że organ ten orzekając [...] czerwca 2020 r. o uchyleniu decyzji ostatecznej, nadto prawomocnej, oparł się wyłącznie na dokumentach prywatnych. Taką moc dowodową przypisać bowiem należy opiniom technicznym wykonanym na zlecenie inwestora i złożonym w toku tego postępowania. Wprawdzie sporządzone one zostały przez osoby posiadające stosowne uprawnienia i można je nazwać opiniami eksperckimi; nie zmienia to jednak faktu, że jako wykonane na zamówienie inwestora, nie stanowią opinii biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a.; stąd też do autorów tych opinii nie mają zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego o biegłych, w tym dotyczące wyłączenia biegłego, a dokumenty przez te osoby wytworzone obrazują subiektywne stanowisko zlecającego. W konsekwencji - zdaniem Sądu - dowody przedstawione przez inwestora, w takiej sprawie jak niniejsza, dotyczącej zastosowania wyjątkowego trybu pozwalającego na wzruszenie decyzji ostatecznej (tym bardziej w stosunku do decyzji uznanej za prawidłową prawomocnym wyrokiem Sądu), nie powinny stanowić wyłącznego materiału dowodowego. Ten, powinien być uzupełniony o opinię biegłego powołanego przez organ, jako że materia rozważana wskazuje na konieczność pozyskania wiadomości specjalnych, czy inaczej: wskazuje, że dla rozstrzygnięcia sprawy potrzebna jest szczególna wiedza. (...). Wprawdzie organ administracji publicznej ma swobodę korzystania z tego środka dowodowego, niemniej jednak granice tej swobody wyznacza zasada prawdy obiektywnej; wynika z niej obowiązek podjęcia wszelkich czynności w celu ustalenia rzeczywistego stanu rzeczy. Należy więc za w pełni uprawnione uznać stwierdzenie, że wówczas, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga wiadomości specjalnych, organ zobligowany jest do przeprowadzenia dowodu z opinii

biegłego. Zdaniem Sądu, wobec argumentacji wniosku pierwotnego oraz wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, taka też sytuacja wystąpiła w tej sprawie. Dlatego też niezastosowanie art. 84 § 1 k.p.a. Sąd ocenia w tych okolicznościach jako istotne naruszenie prawa.

Komisja w pełni akceptuje i podziela wyżej przytoczone stanowiska sądów administracyjnych i ponadto stwierdza, że znajdują one zastosowanie także na gruncie niniejszej sprawy.

W kontekście powyższego zasadnym jest również przywołanie rozważań Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu zawartych w wyroku z 8 stycznia 2010 r. sygn. akt I SA/Wr 1659/09, bowiem znajdują one najadekwatniejsze i najpełniejsze zastosowanie do niniejszej sprawy, bowiem Sąd stwierdził w nim, że „ (...) ekspertyza na którą powołują się skarżący sporządzony został na jej zlecenie. Nie budzi wątpliwości, że opinii tej nie można przypisać waloru z opinii biegłych, w rozumieniu art. 197 Ordynacji podatkowej – nawet jeśli sporządzone zostały przez osoby posiadające wiedzę fachową. Sąd Najwyższy – na tle analogicznego uregulowania dowodu z opinii biegłych w KPC przyjął, że opinie sporządzone na zlecenie strony traktować należy jedynie jako wyjaśnienia stanowiące poparcie stanowiska strony, choć z uwzględnieniem wiadomości specjalnych (vide wyrok SN z dnia 12 kwietnia 2002 r. sygn. akt I CKN 92/00). W ocenie składu orzekającego z przytoczonym stanowiskiem należy się zgodzić. (...). Jeśli zatem w sprawie okaże się, że wymagane są wiadomości specjalne, dowód z opinii biegłego nie może zostać zastąpiony dowodem z opinii prywatnej strony i organ powinien powołać biegłego i opuścić (pisownia oryginalna jak w orzeczeniu – oczywista omyłka pisarska – dopuścić) dowód z jego opinii. ”

Pomimo okoliczności, iż przedmiotowe orzeczenie Sądu Administracyjnego we Wrocławiu zostało wydane w kontekście regulacji przepisów ustawy Ordynacji Podatkowej należy stwierdzić, że z uwagi na zbliżony charakter tychże regulacji do regulacji zawartych w kodeksie postępowania administracyjnego - co do zasad prowadzenia postępowania dowodowego, w tym także oceny dowodu z opinii biegłego – orzeczenie to znajduje adekwatne zastosowanie na gruncie niniejszej sprawy. Ponadto Komisja pragnie przy tym w pełni zaaprobować trafne i wyczerpujące rozważania poczynione w tym przedmiocie w ww. orzeczeniu, i odnieść je także i na grunt niniejszej sprawy.

Z uwagi na powyższe należy stwierdzić, mając na uwadze okoliczność, że zlecenie wykonania przedmiotowej opinii zostało wykonane na zlecenie strony postępowania, nie mogła ona zastępować dowodu z opinii biegłego przeprowadzonego przez organ w niniejszej

sprawie, bowiem w tym zakresie zachodzą uzasadnione wątpliwości co do bezstronności osoby sporządzającej przedmiotowe opracowanie. Podkreślenia przy tym wymaga fakt, iż w toku przedmiotowego postępowania administracyjnego Prezydent m.st. Warszawy zaniechał dokonania czynności w postaci dopuszczenia dowodu z opinii biegłego na opisaną wyżej okoliczność, która wszak miała bardzo istotne znaczenie przy ustalaniu kolejnej kluczowej przesłanki niniejszej sprawy. Jak wynika z uzasadnienia kontrolowanej decyzji ustalenie o charakterze kluczowym przedmiotowej sprawy, dot. przesłanki utraty faktycznej możliwości władania procedowaną nieruchomością przez dawną właścicielkę, zostało ustalone wyłącznie na podstawie przedmiotowego opracowania geodezyjnego, które to stanowiło bezsprzecznie dowód o charakterze prywatnym. Skoro zaś organ wielokrotnie w uzasadnieniu wydanej decyzji w sposób bezpośredni odwołuje się do przedmiotowej opinii, należy uznać, że organ dostrzegał potrzebę sięgnięcia w tym zakresie po wiadomości o charakterze specjalnym, dlatego też winien był powołać w tym zakresie odpowiedniego biegłego. Zgodnie zaś ze stanowiskiem utrwalonym w orzecznictwie organ nie był uprawniony do zastępowania dowodu z opinii biegłego dowodem o charakterze prywatnym, bowiem wyłącznie biegły powołany przez organ w takim przypadku legitymuje się wymaganą bezstronnością przy sporządzaniu takiej opinii. Takich zaś gwarancji nie zapewnia opinia wykonania na zlecenie strony. Oczywistym jest przy tym, że przedmiotowe wykreślenie winno zostać ocenione jako dowód o charakterze prywatnym zgodnie z regulacjami określonymi w treści art. 80 k.p.a., jednakże w żadnym wypadku nie mogło zastępować opinii sporządzonej na zlecenie organu procesowego.

Niezależnie od powyższego podkreślenia również wymaga okoliczność, że w toku prowadzonego postępowania organ I instancji rozpoznający niniejszą sprawę, zwracał się do sądów powszechnych prowadzących równoległe postępowania, o nadesłanie akt własnościowych przedmiotowej nieruchomości.

Z analizy akt Prezydent m.st. Warszawy dot. kontrolowanej decyzji nie sposób przy tym ustalić, czy akta własnościowe zostały zwrócone w czasie prowadzonego postępowania wyjaśniającego w przedmiotowej sprawie. Takiej informacji brak w aktach sprawy.

W tym zakresie należy domniemywać, że akta te nie zostały zwrócone do organu w toku postępowania wyjaśniającego.

W ocenie Komisji brak uwzględnienia akt własnościowych przedmiotowej nieruchomości (będących w dyspozycji sądu w toku postępowania) przy rozpoznawaniu przez

Prezydenta m.st. Warszawy przedmiotowej sprawy stanowi istotne uchybienie prowadzonego postępowania dowodowego mogące mieć wpływ na treść wydanego w sprawie rozstrzygnięcia.

Analiza materiału dowodowego sprawy uprawnia do przyjęcia wniosku, że niemal wyłączną podstawą dokonanych przez organ administracji w niniejszej sprawie kluczowych ustaleń faktycznych był materiał dowodowy dostarczony przez wnioskodawcę.

Prezydent m.st. Warszawy zaniechał przeprowadzenia z inicjatywy własnej istotnych okoliczności zmierzających do wyjaśnienia sprawy. Podejmowane zaś w toku postępowania pisemne zapytania do Sądów o zwrot akt miały przy tym wyłącznie pozorny charakter, bowiem organ nie uzyskał przedmiotowych akt w toku postępowania wyjaśniającego.

Natomiast zgodnie z obowiązującymi w k.p.a. regulacjami dot. prowadzenia postępowania dowodowego w sprawie administracyjnej, w pierwszym rzędzie wynika, że to na organie administracji publicznej spoczywa obowiązek kompleksowego zgromadzenia i wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy.

W niniejszej zaś sprawie organ w istocie rzeczy posłużył się niemal wyłącznie dokumentacją przedstawioną przez wnioskodawcę.

Nadto przedmiotowe opracowanie przedłożone przez wnioskodawcę winno zostać przy tym ocenione przez organ rozpoznający sprawę w pierwszej instancji tak jak każdy inny dowód w sprawie zgodnie z regulacją art. 80 k.p.a., niemniej jednak próżno doszukiwać się w uzasadnieniu wydanej decyzji przez Prezydenta m.st. Warszawy jakichkolwiek rozważań w tym zakresie.

Konieczność zaś kompleksowego zbadania ww. opinii prywatnej była o tyle istotna, gdyż przedmiotowy dokument prywatny jest ogólnikowy, niejasny i nieprecyzyjny, przez co nie pozwala na poczynienie kategoriycznych ustaleń w niniejszej sprawie.

Podkreślenia przy tym wymaga chociażby okoliczność, że przedmiotowe opracowanie powołuje się w treści na różnego rodzaju dokumenty, m.in. operat KEM-M-U-1367/59, opinia BPRW z 12 listopada 1981 r., operat KEM-MU-1662/62, opinia BPRW z 29 czerwca 1970 r. oraz wiele innych dokumentów.

Niemniej organ administracji całkowicie zaniechał przy tym bezpośredniego odniesienia się do nich, bowiem próżno doszukiwać się ich w materiale dowodowym sprawy.

W tym zaś zakresie organ zarówno naruszył regulacje dot. obowiązku dokonania kompleksowej oceny przedmiotowej opinii oraz naruszył przy tym wspomnianą już zasadę bezpośredniości prowadzonego postępowania dowodowego.

Prezydent m.st. Warszawy poprzestał wyłącznie na ocenie tego materiału dowodowego dokonanej przez biegłego specjalistę wykonującego czynności na zlecenie strony. Biegły zaś specjalista jest w takim przypadku ogniwnem zacierającym bezpośrednie zapoznanie się z przedmiotowym materiałem dowodowym. Zgodnie zaś z dyrektywami wpływającymi z zasadami bezpośredniości, to organ rozpoznający sprawę winien w sposób bezpośredni zapoznać się z przedmiotowym materiałem, nie zaś przy pomocy pośrednika, które wszak przedmiotowy dowód mógł w określonym zakresie stronniczo zniekształcić.

Kolejnych istotnych wątpliwości dostarcza również analiza rozliczenia powierzchni dawnej nieruchomości „Hip.7427” bowiem w opinii wskazano, że łącznie powierzchnia hip. nr 7427 zawierająca się pod istniejącymi ulicami wynosi 9 430 m<sup>2</sup>, przy całkowitej powierzchni nieruchomości hipotecznej wynoszącej 28 446 m<sup>2</sup>, co jest zgodne z dotychczasowymi zapisami.

Niemniej jednak, jak wynika z opinii „*Hip. 7427 rozliczenie powierzchni nieruchomości położonej w Warszawie, Gmina W-wa Centrum, Dzielnica Mokotów przy ul. Sobieskiego i Traskawieckiej*” nieruchomość „Hip. 7427”, położona przy ulicach Sobieskiego i Traskawieckiej posiadała powierzchnie 2 ha 8421 m. kw. na podstawie mapy arch. KEM-M-U-1584. Nieruchomość pochodzi z dawnej księgi hipotecznej pod nazwą „*Nieruchomość Hipoteczna Willa Barbara*”, w której znajduje się mapa z roku 1924. Powierzchnia nieruchomości wykazana na tej mapie wynosi 2 ha 8446 m.kw. Z nieruchomości tej odłączono do KW – 3887 m.kw., do KW -3025 m.kw., do KW -2140 m.kw., KW .5775 m.kw., do KW – 5191 m.kw.

Następnie wskazano w opinii, że pozostała część nieruchomości o powierzchni 8 428 m.kw. (przyjmując powierzchnię wyjściową nieruchomości 2 ha 8446 m.kw.) znajduje się pod przyległymi ulicami oraz w działkach ewidencyjnych nr 4, 7, 10, 13, 16, 19 i 6, 9, 12, 15, 18, 18, 21, 24, 32, 34, 36, 38, 40, 42 i 44.

Zestawienie zaś treści ww. opinii uprawnia do przyjęcia wniosku, że obie te opinie różnią się w swej treści co do łącznej powierzchni przeznaczonej pod ulice jak i niestanowiących księgi wieczyste o nr wskazanych wyżej o 1 002 m<sup>2</sup>.



Poniekąd na marginesie rozważań Komisja pragnie wskazać, że w zestawieniu z ww. informacji wątpliwości budzi stwierdzenie zawarte w piśmie z 8 maja 2014 r. Urzędu Miasta st. Warszawy Biura Gospodarki Nieruchomościami, że przekazany przez stronę dokument w postaci opinii mgr inż. E. K. jest tożsamy w swych obliczeniach co do powierzchni całkowitej oraz powierzchni poszczególnych działek ewidencyjnych określonych jako dawna KW stanowiących część d. nieruchomości Hip. 7427 (notabene kwestia powierzchni dawnej KW 31313 nie była przedmiotem badań opinii E. K. z wynikiem rozliczenia sporządzonego przez uprawnionego geodetę mgr inż. L. W. w dniu 10 sierpnia 2001 r. r. „Hip. 7427 rozliczenie powierzchni nieruchomości położonej w Warszawie, Gmina W-wa Centrum, Dzielnica Mokotów przy ul. Sobieskiego i Traskawieckiej” nieruchomość „Hip. 7427”.

Mając zaś na uwadze stwierdzone przez Komisję rozbieżności co powierzchni przedmiotowego terenu, uzasadnione wątpliwości budzą poczynione w tym zakresie ustalenia organu. Kwestia ta winna zostać wyjaśniona przez Prezydenta m.st. Warszawy w toku ponownie prowadzonego postępowania.

Nadto nie sposób przy tym również pominąć okoliczność, że podstawę wyłącznych ustaleń w przedmiotowej sprawie organu pierwszej instancji stanowiła w tym zakresie dokumentacja o charakterze geodezyjnym.

W tym zaś zakresie organ nie dokonał ustalenia rzeczywistej daty utraty faktycznego władztwa nad nieruchomością przez dawną właścicielkę. Prezydent m.st. Warszawy w tym zakresie zobowiązany był do niezbędnego uzupełnienia materiału dowodowego, tj. winien chociażby ustalić jaki dokument stanowił podstawę wytoczenia drogi, jej projekt jak i szkic, oraz uzyskać dokumentację wskazującą okoliczność kiedy rozpoczęto budowę tej drogi i na jakim odcinku oraz kiedy zakończono budowę całej drogi. Przedmiotowe zaś wytyczne są przy tym spójne do wytycznych Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 marca 2005 r. w sprawie sygn. akt I SA/Wa 89/04.

Jak już wskazywano w decyzji, w toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego organ zaniechał uzyskania i przeprowadzenia analizy akt własnościowych przedmiotowej nieruchomości.

W ocenie Komisji w toku ponownego rozpoznania sprawy rzeczą Prezydenta m.st. Warszawy będzie uwzględnienie przedmiotowej dokumentacji.

Zwrócić należy przy tym uwagę, że chociażby w teczce ul. Sobieskiego 46 hip. 7427 174/56 zawarto dokumentację mogącą mieć istotne znaczenie w zakresie podejmowania przez organ ponownie rozpoznający sprawę ustaleń co do aktualnie omawianej przesłanki.

W teczce zawarto m.in. dokument w postaci propozycji lokalizacji szczegółowej nr 4732 z dnia 20 września 1956 r.; zaświadczenie lokalizacji szczegółowej nr 6067 z dnia 23 lutego 1957 r.; pismo Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 lutego 1957 r. zezwalające na przekazanie w zarząd i użytkowanie Spółdzielni Mieszkaniowo – Budowlanej im. 22 lipca w Warszawie nieruchomości położonych w Warszawie przy ul. Truskawieckiej oraz przy ul. Okrężnej i Projektowanej, wymienionych w zaświadczeniach lokalizacji szczegółowej nr 5067 i 5068 z dnia 8 lutego 1957 r. wydanych przez Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie – Stołeczny Zarząd Architektury i Budownictwa; zaświadczenie lokalizacji szczegółowej nr 6158 z dnia 24 marca 1958 r.

W ocenie Komisji dokumentem mogącym mieć istotne znaczenie przy ponownym rozpoznaniu sprawy może być również protokół – zdawczo -odbiorczy z dnia 9 marca 1957 r. nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Truskawieckiej w granicach oznaczonych literami A-B-C-D-A na szkicu sytuacyjnym Biura Urbanistycznego Warszawy nr L – 3526, stanowiącym załącznik do zaświadczenia lokalizacji szczegółowej nr 5067 z dnia 8 lutego 1957 r.

Oczywiście podkreślenia przy tym wymaga, że zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem orzecznictwa, decyzje o lokalizacji inwestycji są zdarzeniami prawnymi, nie przesądzającymi przy tym o utracie faktycznego władztwa nad nieruchomością. Niemniej nie można przy tym wykluczyć okoliczności, że informacje zawarte w tychże rozstrzygnięciach mogą okazać się przydatne do ustalenia losów przedmiotowego terenu.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż Prezydent m.st. Warszawy w tym zakresie w istocie rzeczy poczynił dowolne ustalenia faktyczne, bowiem organ rozpoznający niniejszą sprawę pominął wyszczególnione wyżej dowody, w ogóle przy tym ich nie oceniając, gdyż w uzasadnieniu kontrolowanej decyzji nie stwierdzono, by organ dokonywał jakiegokolwiek rozważania w tym zakresie (abstrahując przy tym od kwestii czy w czasie orzekania je posiadał). Z uwagi zaś na treść powołanych wyżej dokumentów, należy przyjąć że w tym przedmiocie powyższe naruszenie w sposób istotny mogło wpłynąć na treść wydanego rozstrzygnięcia.

W ocenie zaś Komisji podane wyżej dokumenty mogą świadczyć o możliwości utraty faktycznego władztwa nad przedmiotową nieruchomością przynajmniej w pewnych ich częściach przed dniem 5 kwietnia 1958 r., niemniej wymagają one uzupełnienia o kolejne dowody. W tym zakresie należy bowiem zauważyć, że zebrana dotychczas dokumentacja nie wskazuje w sposób precyzyjny daty utraty przez dawną właścicielkę nieruchomości faktycznego władztwa nad przedmiotową nieruchomością.

Dlatego też w ocenie Komisji koniecznym jest uzupełnienie zebranego materiału dowodowego m.in. o archiwalne zdjęcia lotnicze – sprzed roku 1960, czy też wystąpienie do wszystkich instytucji mogących posiadać odpowiednie informacje w tym zakresie. Koniecznym będzie przy tym wyjaśnienie w zakresie dot. dróg wskazanych w uzasadnieniu decyzji Prezydenta ustalenie jaki dokument stanowił podstawę do ich wytoczenia, ich projektów i szkiców, czy też uzyskania dokumentacji wskazującą okoliczność kiedy rozpoczęto budowę tej drogi i na jakim odcinku oraz kiedy zakończono budowę całej drogi.

Po zebraniu zaś odpowiedniego materiału dowodowego w tym zakresie, koniecznym może okazać się również przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego geodety na okoliczność precyzyjnego ustalenia obszaru w jakim ustalone zdarzenia faktyczne odpowiadają granicom i obszarom przedmiotowej działki hipotecznej, powołanego zgodnie z regulacjami określonymi w k.p.a. Dopiero zaś kompleksowo uzupełniony materiał dowodowy, oceniony przy tym zgodnie z zasadami logiki może pozwolić na wyjaśnienie w tym zakresie istniejących wątpliwości.

Na podstawie analizy akt sprawy stwierdzono, że Prezydent m.st. Warszawy nie przeprowadzał pod tym kątem czynności dowodowych w niniejszej sprawie, w ocenie zaś Komisji poszerzenie zgromadzonego materiału dowodowego o takie dowody pozwoli na precyzyjne wyjaśnienie daty utraty faktycznej możliwości władania nieruchomością przez poprzedniego właściciela.

W tym zakresie koniecznym jest wyjaśnienie zasygnalizowanych przez Komisję wątpliwości, jak również podjęcie próby poszukiwania nowych dowodów na tę okoliczność.

Mając na uwadze skalę jak i mnogość omówionych wyżej naruszeń należy stwierdzić, że także i one miały wpływ na treść wydanego w sprawie rozstrzygnięcia, bowiem dot. kolejnej istotnej przesłanki warunkującej wypłatę odszkodowania określonej w treści art. 215 ust. 2 u.g.n. Poczynione zaś w tym zakresie ustalenia organu obarczone są istotnymi wadami, które w tym zakresie dyskwalifikują przedmiotowe rozstrzygnięcie.

### **1.6. Naruszenie art. 104 § 2 i 107 § 3 K.p.a.**

Jak wynika z treści art. 104 § 2 K.p.a. decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji.

Należy przy tym wskazać, że w doktrynie prawa administracyjnego dokonuje się podziału decyzji administracyjnych na częściowe i całkowite, w zależności od tego, w jaki sposób rozstrzygają sprawę w nawiązaniu do treści wniosku strony (por. Cz. Martysz (w:) G. Łaszczyca, A. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz (do art. 104) Tom II, Warszawa 2007, s. 26). Rozstrzygnięcie sprawy co do istoty powoduje skutek materialnoprawny, kiedy rozstrzyga się o obowiązkach lub uprawnieniach konkretnego adresata decyzji administracyjnej. Rozstrzygając o istocie sprawy, organ może uczynić to w części. Powyższe oznacza, że rozstrzyga o części obowiązków lub o części uprawnień, jednakże decyzję częściową organ może wydać tylko, gdy sprawa jest podzielna, tzn. można z niej wyodrębnić części nadające się do rozstrzygnięcia względnie samodzielnego (por. J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2008, s. 493), (V. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Łodzi z dnia 4 lutego 2010 r. I SA/Łd 1146/09, [www://orzeczenia.nsa.gov.pl/](http://orzeczenia.nsa.gov.pl/)).

Dodać przy tym należy, że zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądem, charakter decyzji częściowej ma tylko taka decyzja, w której w sposób wyraźny podano, iż jest to decyzja częściowa (por. wyrok NSA z dnia 14 marca 2002 r., sygn. akt I SA 2126/00). Wydanie decyzji częściowej powoduje bowiem zakończenie sprawy w danej instancji administracyjnej jedynie w zakresie objętym częściowym rozstrzygnięciem. W pozostałym zakresie sprawa przed organem administracji jest nadal zawisła, a organ ma obowiązek dokonać jej odrębnego rozstrzygnięcia (V. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Łodzi z dnia 4 lutego 2010 r. I SA/Łd 1146/09, [www://orzeczenia.nsa.gov.pl/](http://orzeczenia.nsa.gov.pl/)).

W przypadku wydania decyzji częściowej (art. 104 § 2 KPA) konieczne jest wyraźne wskazanie tego faktu w treści decyzji. Brak określenia granic rozstrzygnięcia uniemożliwia stronie postępowania, a w dalszej kolejności organowi odwoławczemu i sądom, dokonanie oceny kompletności rozstrzygnięcia zawartego w takiej decyzji. W przypadku zaś postępowania wszczętego na wniosek strony rozstrzygnięcie organu administracji winno co do zasady obejmować pełny zakres żądania. Rozstrzygnięcie częściowe, jako wyjątek od tej

zasady, winno być zatem skonstruowane w taki sposób, by nie było żadnych wątpliwości co do jego zakresu (V. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Łodzi z dnia 4 lutego 2010 r. I SA/Łd 1146/09, [www://orzeczenia.nsa.gov.pl/](http://orzeczenia.nsa.gov.pl/)).

Skoro celem postępowania administracyjnego i kończącej je decyzji ma być załatwienie sprawy, winna ona co do zasady być kompletna i rozstrzygać w przedmiocie całego żądania strony. Zasadą w postępowaniu administracyjnym winno być rozpatrzenie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej co do jej istoty jedną decyzją administracyjną, a częściowe decyzje stanowić powinny wyjątek związany z charakterem przedmiotu postępowania, przy czym w przypadku konieczności wydania decyzji częściowej organ administracji w uzasadnieniu decyzji winien wskazać przyczyny takiego częściowego rozstrzygnięcia oraz poinformować o trybie i terminie rozpatrzenia pozostałej części sprawy (V. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Warszawie z dnia 17 stycznia 2008 r. I SA/Wa 1446/07, [www://orzeczenia.nsa.gov.pl/](http://orzeczenia.nsa.gov.pl/)).

Zgodnie zaś z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 stycznia 2018 r. II OSK 914/16 (...) *Braki we wskazaniu podstawy prawnej rozstrzygnięcia, a tym jest brak wskazania art. 104 § 2 KPA w decyzji organu I instancji, nie stanowią bowiem naruszenia przepisu, którego błędnie nie wskazano, lecz mogą być oceniane jedynie w kategorii naruszenia art. 107 § 1, względnie art. 107 § 3 KPA, przy czym zaistnienie tego rodzaju naruszenia jako przesłanki uchylecia decyzji musi być oceniane także pod kątem istotnego wpływu na treść rozstrzygnięcia.* (V. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 stycznia 2018 r. II OSK 914/16, [www://orzeczenia.nsa.gov.pl/](http://orzeczenia.nsa.gov.pl/)).

W kontrolowanej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 12 grudnia 2012 r. 556/GK/DW/2012 organ w uzasadnieniu decyzji nie wskazał przyczyny takiego częściowego rozstrzygnięcia oraz nie poinformował o trybie i terminie rozpatrzenia pozostałej części sprawy.

W tym miejscu podkreślenia wymaga, że przedmiotowa sprawa została zainicjowana wnioskiem z dnia 24 września 2009 r. w którym J P zastępowany przez pełnomocnika dr M K wniósł o przyznanie J P – spadkobiercy Z B P – dawnej właścicielki gruntu położonego przy ul. Sobieskiego 46 w Warszawie o powierzchni 2 ha 8421 m<sup>2</sup>, uregulowanego w księdze wieczystej (hipotecznej uwaga Komisji) hip. 7427 – na podstawie art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r. – odszkodowania pieniężnego za

część tej nieruchomości o powierzchni 8 428 m<sup>2</sup>, nieobjętą księgami wieczystymi: Kw. . . . . , Kw. . . . . , Kw. . . . . i Kw. . . . . .

Natomiast wnioskiem z dnia 15 października 2009 r. pełnomocnik strony wniosł o przyznanie Ję . . . . . i P. . . . . (spadkobiercy Z. . . . . B. . . . . P. . . . . – dawnej właścicielki gruntu położonego przy ul. Sobieskiego 46 w Warszawie o powierzchni 2 ha 8421 m<sup>2</sup>, regulowanego w księdze wieczystej hip. 7427 na podstawie art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r. odszkodowania pieniężnego za część tej nieruchomości o powierzchni 19 993 m<sup>2</sup>, objętą księgami wieczystymi: Kw. . . . . , Kw. . . . . , Kw. . . . . i Kw. . . . . .

W kontrolowanej zaś decyzji organ poprzestał wyłącznie na wskazaniu „ (...) *po rozpatrzeniu wniosku z dnia 24 września 2009r. w sprawie odszkodowania za nieruchomość położoną przy ul. Sobieskiego 46 pochodzącą z nieruchomości hipotecznej „Nieruchomość Warszawska Nr 7427” orzekł ustalić odszkodowanie w wysokości (...) część nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Sobieskiego 46 ozn. hip. jako „Nieruchomość Warszawska Nr 7427” o pow. 9 430 m<sup>2</sup>, która obecnie stanowi część działki ewidencyjnej nr 1/1 ,cz. dz. ew. nr 29, cz. dz. ew. nr 52/1, cz. dz. ew. nr 73/15, cz. dz. ew. nr 74, cz. dz. ew. nr 76, cz. dz. ew. nr 113 z obrębu 0531.*”

W tym miejscu należy podkreślić, że Prezydent m.st. Warszawy poprzez pomijanie w uzasadnieniu decyzji kwestii dot. rozważań odnośnie przyczyny rozpoznania wniosku w formie decyzji częściowej narusza treść powołanych wyżej norm procesowych. Brak zaś jakichkolwiek wyjaśnień ze strony organu co do przyczyny takiego potraktowania wniosku (tj. poprzez jego częściowe rozpoznanie), jak i precyzyjnego określenia zakresu rozpoznania sprawy w wydanym rozstrzygnięciu w sposób znaczny utrudnia merytoryczną kontrolę decyzji. Nie wykluczona jest przy tym również okoliczność, że zamiarem organu rozpoznającego niniejszą sprawę było wydanie w pozostałym zakresie tj. co do wniosku strony z 15 października 2009 r. decyzji odmownej. Niemniej jednak kwestia ta nie została wyjaśniona w treści wydanego w sprawie rozstrzygnięcia. Podkreślić bowiem przy tym należy, iż nie jest rzeczą strony, organów kontroli instancyjnej czy też sądu domyślanie się lub dedukowanie ewentualnych motywów organu w tym zakresie.

Nadmienić przy tym należy, że treść wniosku, który wszczyna postępowanie administracyjne, zależna jest jedynie od woli wnioskodawcy. Organ administracyjny nie ma żadnych podstaw prawnych, by samodzielnie, bez zgody wnioskodawcy złożyć wniosek

zmieniać, uzupełniać bądź modyfikować (V. wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 sierpnia 2020 r. w sprawie sygn. akt I SA/Wa 1275/19).

Elementem koniecznym prawidłowo wydanej decyzji administracyjnej jest precyzyjne określenie podstawy prawnej rozstrzygnięcia, sformułowanie precyzyjnej osnowy rozstrzygnięcia oraz jej uzasadnienie faktyczne i prawne. Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a. uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

Uzasadnienie stanowi integralną część decyzji i jego zadaniem jest wyjaśnienie rozstrzygnięcia, stanowiącego dyspozytywną część decyzji. Obowiązek jego sporządzenia wiąże się także z wyrażoną w art. 11 k.p.a. zasadą przekonywania, która zobowiązuje organy administracji publicznej do dołożenia szczególnej staranności w uzasadnieniu swoich rozstrzygnięć. Motywy decyzji winny odzwierciedlać rację decyzyjną i wyjaśnić tok rozumowań prowadzących do zastosowania konkretnego przepisu prawa materialnego do rzeczywistej sytuacji faktycznej. Zadaniem uzasadnienia faktycznego jest przekonanie strony o prawidłowości decyzji. Jednocześnie też powinno ono stwarzać organom nadzoru możliwość sprawdzenia, czy w sprawie dokonano wszystkich koniecznych ustaleń, co do stanu faktycznego, czy dokonano prawidłowej subsumpcji, jaki był tok rozumowania organu wydającego decyzję oraz motywy rozstrzygnięcia.

W ocenie Komisji, w rozpatrywanej sprawie kontrolowana decyzja nie spełnia wskazanych wymogów. Przedstawiony w uzasadnieniu decyzji stan faktyczny sprawy jest w ocenie Komisji niepełny, a przez to podjęte rozstrzygnięcie nieprzekonujące. Wnioski Prezydenta m.st. Warszawy wynikające ze zgromadzonego materiału dowodowego nie mogą być w obecnym stanie sprawy zaakceptowane, ponieważ nie zostały wszechstronnie rozważone, z uwzględnieniem okoliczności wynikających z innych dowodów. Część ustaleń faktycznych poczynionych przez organ budzi uzasadnione wątpliwości, co świadczy przy tym o braku ich wszechstronnego wyjaśnienia ze strony Prezydenta m. st. Warszawy. Ponadto organ nie wyjaśnił przyczyn które spowodowały wydanie decyzji częściowej, jak również nie wskazał wytycznych co do dalszego rozpoznania wniosku. Uzasadnienie wydanej decyzji

przy tym nie wyjaśnia wszystkich występujących w sprawie wątpliwości, dlatego też nie spełnia kryteriów określonych w treści art. 104 § 2 i 107 § 3 K.p.a.

#### **IV. Podstawy uchylenia decyzji w całości**

**1.1.** Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. W wyniku postępowania rozpoznawczego Komisja wydaje decyzję, w której:

1) utrzymuje w mocy decyzję reprivatyzacyjną albo

2) uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo, uchylając tę decyzję, umarza postępowanie w całości albo w części,  
albo

2a) uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości albo w części i zawiesza postępowanie w przypadku przeszkody uniemożliwiającej dalsze prowadzenie postępowania i wydanie decyzji, albo

3) uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi, który wydał ostateczną decyzję reprivatyzacyjną, jeżeli decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, albo

3a) stwierdza nieważność decyzji reprivatyzacyjnej lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego lub w przepisach szczególnych, albo

4) jeżeli decyzja reprivatyzacyjna wywołała skutki prawne, o których mowa w art. 2 pkt 4, stwierdza jej wydanie z naruszeniem prawa i wskazuje okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić albo stwierdzić nieważności, albo

5) umarza postępowanie rozpoznawcze.

Zgodnie zaś z art. 30 ust. 1 ww. ustawy Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4, jeżeli:

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



- 4) decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;
- 4a) stwierdzono inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy, w szczególności jeżeli stroną postępowania o wydanie decyzji reprivatyzacyjnej była osoba, która nie była osobą uprawnioną w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu, osobę uprawnioną reprezentował kurator ustanowiony dla osoby nieznanej z miejsca pobytu, a nie było podstaw do jego ustanowienia, ustanowiono kuratora spadku działającego w imieniu osoby nieżyjącej lub z naruszeniem przepisów o dziedziczeniu, w tym przepisów dotyczących dziedziczenia spadków wakujących lub nieobjętych, lub stwierdzono naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy;
- 4b) decyzja reprivatyzacyjna została wydana pomimo nieustalenia posiadania nieruchomości warszawskiej przez dotychczasowego właściciela lub jego następców prawnych, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu;
- 5) przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej było rażąco sprzeczne z interesem społecznym, w szczególności jeżeli nastąpiło w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej;
- 6) wydanie decyzji reprivatyzacyjnej doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym lub skutków sprzecznych z celem, dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste, w szczególności do zastosowania uporczywie lub w sposób istotnie utrudniający korzystanie z lokalu w nieruchomości warszawskiej groźby bezprawnej, przemocy wobec osoby lub przemocy innego rodzaju w stosunku do osoby zajmującej ten lokal;
- 7) decyzja reprivatyzacyjna została wydana pomimo przyznania, na podstawie przepisów odrębnych, świadczenia w związku z przejściem własności nieruchomości;
- 8) decyzja reprivatyzacyjna dotyczy osoby prawnej powstałej przed dniem 1 września 1939 r., której akcje lub udziały objęto w sposób niezgodny z prawem.

Według Komisji w sprawie zrealizowały się przesłanki z art. 30 ust. 1 pkt 4a ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Decyzja o ustaleniu i wypłacie odszkodowania została wydana w oparciu o budzące wątpliwości i niezupełne ustalenia w zakresie stanu faktycznego, w szczególności z uwagi na brak prawidłowego ustalenia przeznaczenia nieruchomości pod budownictwo jednorodzinne (tj. w oparciu o prawidłowo przeprowadzone w tym zakresie dowody) oraz ustalenia

rzeczywistego momentu utraty przez poprzednią właścicielkę faktycznej możliwości władania nieruchomością gruntową. Nadto organ rozpoznający niniejszą sprawę w I instancji naruszył przy tym liczne reguły i zasady prowadzenia postępowania dowodowego, w tym m.in. zasadę bezpośredniości jak i zakaz zastępowania opinii biegłego prywatnymi wyjaśnieniami strony postępowania.

Tymczasem ustalenie powyższych okoliczności jest warunkiem niezbędnym by móc stwierdzić, że w sprawie wystąpiły kumulatywnie wszystkie przesłanki kwalifikujące omawianą nieruchomość do przyznania odszkodowania.

Ponadto w niniejszej sprawie w ocenie Komisji doszło do naruszeń norm proceduralnych które stanowią o obowiązku wyczerpującego uzasadnienia wydanej decyzji.

W ocenie Komisji wydana decyzja nie odpowiada dyspozycji ww. norm prawnych.

Prezydent m.st. Warszawy naruszył tym samym art. 7, art. 77 § 1, art. 80 k.p.a., a także art. 104 § 2 i 107 § 3 k.p.a. W konsekwencji Komisja uznała, że decyzja Prezydenta m.st. Warszawy podlega uchyleniu w całości i przekazaniu do jej ponownego rozpoznania.

## **1.2. Przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia Prezydentowi m.st. Warszawy**

Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi, który wydał ostateczną decyzję reprivatyzacyjną, jeżeli decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Stosownie do treści art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., wydając decyzję, o której mowa w ust. 1 pkt 3, Komisja wskazuje okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Zapłatywania prawne i wskazania Komisji co do dalszego postępowania są wiążące dla organu, któremu przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Wskazany w art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. zwrot „*konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie*”, jest zwrotem ocennym i stwierdzenie tej okoliczności oznacza konieczność przeprowadzenia przez organ (Prezydenta m.st. Warszawy) postępowania wyjaśniającego w całości lub znacznej części.

Podkreślenia przy tym wymaga, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 sierpnia 2020 r. w sprawie sygn. akt I SA/Wa 1275/19 trafnie uznał, że

w rozpatrywanej sprawie spełnione zostały przesłanki, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 4a ustawy z dnia 9 marca 2017 r., co z kolei uzasadniało zastosowanie przez Komisję art. 29 ust. 1 pkt 3 powołanej ustawy, a w konsekwencji uchylenie decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Prezydentowi. Podkreślić należy, co było już wyjaśniane powyżej, że przekazanie przez Komisję sprawy do rozpoznania organowi, który ją wydał, uzasadnione jest zakresem postępowania dowodowego, który ma zostać ponownie przeprowadzone. Wyjaśnieniu podlegać ma bowiem zaistnienie jednego z dwóch warunków, od spełnienia których uzależnione jest przyznanie wnioskowanego odszkodowania. Oceniając tę kwestię, Sąd miał również na uwadze, że wobec obszerności materiału dowodowego, zarówno już istniejącego, jak i pozostałego do uzupełnienia, niezwykle istotne jest zapewnienie stronom postępowania możliwości udziału w tym postępowaniu (art. 10 § 1 kpa), a w szczególności możliwości ewentualnego zakwestionowania wydanego przez organ I instancji rozstrzygnięcia, poprzez możliwość skorzystania z uprawnienia do złożenia odwołania, skutkującego ponownym rozpatrzeniem sprawy przez organ II instancji, czyli zachowanie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 16 kpa).

Sytuacja zaś opisana w ww. orzeczeniu sądu ma również zastosowanie także i na gruncie niniejszej sprawy. Podkreślenia bowiem wymaga, że w niniejszej sprawie wyjaśnienia wymagają obie kluczowe przesłanki zastosowania normy art. 215 ust. 2 u.g.n.

Analiza kontrolowanej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy prowadzi do wniosku, że postępowanie nie zostało przeprowadzone prawidłowo, a dokonane przez organ ustalenia budzą uzasadnione wątpliwości. W konsekwencji ocena dokonana na podstawie przyjętych ustaleń nie znajduje umocowania w zgromadzonym materiale dowodowym i jest co najmniej przedwczesna. Z uwagi na niejasności zebranego materiału dowodowego wątpliwości budzą ustalenia poczynione w zakresie przeznaczenia przedmiotowej działki pod budownictwo jednorodzinne jak i kwestii utraty przez dawną właścicielkę nieruchomości możliwości faktycznego władztwa nad przedmiotową nieruchomością.

Z uwagi na skalę jak i mnogość występujących w sprawie wątpliwości koniecznym jest w ocenie Komisji jej ponowne rozpoznanie przez Prezydenta m.st. Warszawy. W tym zakresie należy podkreślić, że w sprawie koniecznym jest przeprowadzenie kluczowych czynności dowodowych jak i wyjaśniających, celem rozpoznania niniejszego wniosku o odszkodowanie w sposób wolny od wad; nader istotna jest przy tym okoliczność, że z uwagi na skalę stwierdzonych przez Komisję naruszeń w niniejszej sprawie w istocie rzeczy

należy przeprowadzić postępowanie wyjaśniające w całości, tj. w zakresie wszystkich kluczowych przesłanek przewidzianych w treści art. 215 ust. 2 u.g.n. Dlatego też w ocenie Komisji zasadnym jest ponowne rozpoznanie niniejszej sprawy przez organ I instancji, bowiem w istocie rzeczy Prezydent m.st. Warszawy w niniejszym postępowaniu w znikomym stopniu przeprowadził postępowanie wyjaśniające.

Rozpatrując sprawę ponownie organ administracji publicznej będzie zobowiązany do prawidłowego ustalenia stanu faktycznego sprawy, tj. wyjaśnienia wątpliwości dotyczących ustalenia przeznaczenie przedmiotowej nieruchomości na budownictwo jednorodzinne. W tym zaś zakresie koniecznym jest podjęcie poszukiwań przez Prezydenta m.st. Warszawy odpowiedniego fragmentu planu zabudowy przedmiotowej nieruchomości czytelnego i wolnego od wad. W tym zakresie przydatne będą dla organu informacje wskazane w piśmie Archiwum Państwowego z dnia 13 grudnia 2007 r. Następnie po uzyskaniu odpowiedniego fragmentu planu, koniecznym będzie zlecenie jego opracowania biegłemu specjalście, celem naniesienia na jego postanowienia wykreślenia obszaru i przebiegu dawnej nieruchomości hipotecznej objętej wnioskiem o przyznanie odszkodowania. Organ winien przy tym również uwzględnić okoliczność, czy w przedmiotowym planie zabudowy nie zawarto postanowień wykluczających w sposób obiektywny zabudowę jednorodziną (np. kwestia dróg). Po uzyskaniu zaś przedmiotowych dowodów organ zobowiązany jest do dokonania ich oceny, we wzajemnym powiązaniu zgodnie z dyrektywami wpływającymi z art. 80 k.p.a.

Po drugie, organ zobowiązany będzie ustalić kiedy dawna właścicielka nieruchomości utraciła faktyczną możliwość władania nieruchomością. Moment utraty faktycznej możliwości władania nieruchomością w rozumieniu art. 215 ust. 2 u.g.n.

Ponadto w ocenie Komisji w niniejszej sprawie koniecznym jest uzupełnienie zebranego materiału dowodowego m.in. o archiwalne zdjęcia lotnicze, czy też wystąpienie do wszystkich instytucji mogących posiadać jakąkolwiek dokumentację lub informacje, celem precyzyjnego ustalenia rzeczywistego momentu utraty przez dawną właścicielkę nieruchomości możliwości faktycznego władania nieruchomością. Koniecznym będzie w tym zakresie uzyskanie m.in. szczegółowej dokumentacji dot. powstania dróg znajdujących się na przedmiotowym terenie. Organ winien przy tym również uwzględnić akta własnościowe niniejszej nieruchomości. Następnie po uzyskaniu wyczerpującego materiału dowodowego w tym zakresie koniecznym będzie zlecenie opracowania biegłemu specjalście, celem

odniesienia ustalonych zdarzeń faktycznych na mapie przedstawiającej granicę dawnej nieruchomości objętej wnioskiem o odszkodowanie.

Nadto organ winien wyjaśnić przy tym występujące nieścisłości w dotychczas zgromadzonym materiale dowodowym, tj. kwestie dot. powierzchni terenu przeznaczonego pod budowę ulic jak również kwestie dot. losów wszystkich wniosków wniesionych w niniejszej sprawie przez jego stronę (w tym również kwestii wnioskowanych przez stronę powierzchni objętych tymi wnioskami).

Organ winien przy tym w kompleksowy sposób wyjaśnić wszelkie zasygnalizowane w uzasadnieniu decyzji Komisji wątpliwości powstałe w niniejszej sprawie.

#### **V. Stanowisko strony postępowania beneficjenta decyzji**

W piśmie z dnia 12 września 2019 r. pełnomocnik J P przedstawił stanowisko mocodawcy w niniejszej sprawie. Wskazał, iż w jego ocenie brak jest podstaw do kwestionowania decyzji odszkodowawczej, gdyż ocena materiału dowodowego przez organ I instancji została dokonana w sposób prawidłowy, podobnie jak ocena przesłanek merytorycznych wydania kontrolowanej obecnie decyzji.

W części wstępnej pisma strona odniosła się do Postanowienia Komisji z dnia 14 maja 2019 r. dot. wszczęcia postępowania rozpoznawczego w niniejszej sprawie.

Podkreślono przy tym, że podstawą wszczęcia postępowania rozpoznawczego według powołanych przepisów ustawy o Komisji jest uprawdopodobnienie, że decyzja restrykcyjna została wydana z naruszeniem prawa. W postanowieniu wszczynającym postępowanie rozpoznawcze nie wskazano podstaw tego uprawdopodobnienia, co w ocenie pełnomocnika strony niemal uniemożliwia identyfikację podstawy wszczęcia i skuteczny udział w postępowaniu rozpoznawczym. Te braki w ocenie pełnomocnika strony uniemożliwiają przedstawienie stanowiska w trybie art. 10 Kpa i prawidłowe reprezentowanie strony. W sprawie nie wypowiedziała się dotychczas Społeczna Rada, więc obecnie podstaw wszczęcia postępowania rozpoznawczego trzeba się tylko domyślać.

W kolejnych wątkach pisma pełnomocnik strony opisał wydane w sprawie rozstrzygnięcie Prezydenta m.st. Warszawy.

W ocenie pełnomocnika strony nie budzi żadnych wątpliwości, iż ocena pierwszej przesłanki z art. 215 ust. 2 ugn (planistycznej) przez organ I instancji została w decyzji odszkodowawczej przeprowadzona w sposób prawidłowy, co potwierdzają liczne orzeczenia

Komisji, w tym decyzja z dnia 9 kwietnia 2019 r. w sprawie II R 22/18 czy z dnia 16 kwietnia 2019 r. w sprawie VI R 1/19.

Wskazano przy tym, że zapisy planu miejscowego z 1931 r. w stosunku do hip 7427 były identyczne jak w przypadku decyzji Komisji wydanych w stosunku do nieruchomości przy ul. Powsińskiej 31 i przy ul. Morszyńskiej 27 (wszystkie nieruchomości z tej samej części Mokotowa). W sprawie nie budzi więc sporu, że przedmiotowa nieruchomość przed wejściem w życie dekretu warszawskiego mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, gdyż plan z 1931 r. przewidywał zabudowę niską o 2 kondygnacjach i 20 i 30 % powierzchni zabudowy. Dopuszczenie w planie niskiej zabudowy pozwala przyjąć, że obszar objęty decyzją odszkodowawczą mógł zostać wykorzystany pod budownictwo jednorodzinne.

W kolejnym wątku pisma wskazano, że ustalenia organu I instancji co do drugiej przesłanki z art. 215 ust. 2 ugn, a więc utraty faktycznego władania nieruchomością warszawską po dniu 5 kwietnia 1958 r., opierały się na opinii geodezyjnej E K oraz na analizie map i opinii w zakresie dat projektowania i wybudowania dróg. Dokumenty tego rodzaju niewątpliwie odwzorowują obraz stanu faktycznego z określonej daty, a poszczególne zmiany ze stanu faktycznego powodowały, że konkretną drogę przestawano traktować jako projektowaną, lecz już jako wykonaną. Dane powyższe są miarodajne, ponieważ wynikały z danych utworzonych przez BPRW, które potwierdzały, kiedy budowane były poszczególne osiedla mieszkaniowe i drogi do ich obsługi. Dopiero bowiem po wybudowaniu ulicy możliwe było odwzorowanie w układzie mapowym osi ulicy i linii rozgraniczających drogi przez BPRW. Skoro najwcześniejsza dokumentacja map wykonanych dróg powstała w latach 60 - tych, a więc już po dacie wskazanej w art. 215 ust. 2 ugn, to nie ma podstaw by twierdzić, że poszczególne, wymienione w decyzji odszkodowawczej drogi, zostały zbudowane lub rozbudowane przed dniem 5 kwietnia 1958 r. Jeżeli zaś konkretne drogi nie zostały wykonane przed dniem 5 kwietnia 1958 r., to oznacza to również, iż Państwo przejęło część hip 7427 po tej dacie, a tym samym i pozbawiło właściciela nie tylko władania nią, jak i możliwości takiego władania po tej dacie. W takiej sytuacji, zarówno ustalenie, jak i wypłacenie odszkodowania było uzasadnione.

W piśmie zauważono przy tym, że pierwszą część hip 7427 zmniejszono na podstawie wniosku dz.kw. 1412/63 i postanowienia Sądu z dnia 24 października 1963 r., bo odłączono z niej obszar o powierzchni 3.887 m<sup>2</sup> do Kw (jedna z ksiąg wyłączonych z wniosku

z 24 września 2009 r.). Wniosek wieczystoksięgowy dz.kw. 1412/63 miał oparcie w decyzji nr 23/63/S Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy z dnia 6 kwietnia 1963 r., która została wykonana przez Skarb Państwa poprzez zawarcie umowy użytkowania wieczystego Rep. A-a nr I - 12446/63 z dnia 22 listopada 1963 r. ze Spółdzielnią Budowlano - Mieszkaniową „Prefabrykacja 2”, a to rozporządzenie zostało przywołane jako jedna z podstaw decyzji odmownej organu dekretowego z dnia 24 lipca 2003 r. Na rzecz tej spółdzielni wydano też decyzję w 1960 r. o sprzedaży gruntów spoza hip 7427, zaś decyzja z 6 kwietnia 1963 r. zmieniała decyzję z 1960 r. orzekając o ustanowieniu użytkowania wieczystego, zamiast zbycia własności), a umowa z listopada 1963 r. i założona wskutek niej księga wieczysta Kw nr                    dotyczyła prawie 12 tys. m<sup>2</sup>, z samego hip 7427 rozdysponowano wówczas powierzchnię 3.887 m<sup>2</sup>. W akcie notarialnym z listopada 1963 r. odnotowano, że wydanie nieruchomości oddanej SB Prefabrykacja 2 w użytkowanie wieczyste już nastąpiło, lecz nie powołano żadnej wcześniejszej niż 5 kwietnia 1958 r. daty.

Następnie w piśmie podniesiono, że druga część hip 7427 na podstawie wniosku wieczystoksięgowego dz.kw. 5382/65 i postanowienia Sądu z dnia 27 grudnia 1965 r. została odłączona do Kw                    i dotyczyła ówczesnych działek 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 i 8 o powierzchni łącznej 3.025 m<sup>2</sup>. Wniosek dz.kw. 5382/65 odnosił się do decyzji nr 19/65 Wydziału Gospodarki Terenami Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy z dnia 29 czerwca 1965 r. oddającej w użytkowanie wieczyste część hip 7427 o powierzchni 3.025 m<sup>2</sup> na rzecz Spółdzielczego Zrzeszenia Budowy Domów Jednorodzinnych im. 22 Lipca w Warszawie. Na podstawie tej decyzji zawarto z jej adresatem umowę użytkowania wieczystego z dnia 7 grudnia 1966 r. rep A/b 7262/66, które przeniesiono do Kw nr                    . Z treści § 3 aktu notarialnego z 7 grudnia 1966 r. wynika, że wydanie nieruchomości likwidatorowi Spółdzielczego Zrzeszenia nastąpiło w dniu 1 lipca 1958 r., czyli ponad 8 lat przed zawarciem umowy, ale jednocześnie niespełna trzy miesiące po dniu 5 kwietnia 1958 r. określonym w art. 215 ust. 2 uogn.

Z uwagi na powyższe w piśmie wskazano, że skoro oddanie pierwszych gruntów z obrębu hip 7427 różnym podmiotom spółdzielczym nastąpiło w 1963 i w 1965 r. pod budownictwo jednorodzinne, to rozpoczęcie budowy samych osiedli mieszkaniowych i dróg do ich obsługi na obszarze tej nieruchomości hipotecznej nie mogło zostać wykonana przed tym datami. Nie powinno też budzić wątpliwości, że skoro budowa pierwszych osiedli mieszkaniowych i dróg do ich obsługi była wykonana w latach 60 - tych, a kolejnych trzech

(wydzielonych z hip 7427 ksiąg wieczystych na podstawie decyzji wydanych w latach 1983-1986) w latach 80 - tych, to dawni właściciele, czy ich następcy prawni, zostali pozbawienia możliwości faktycznego władania nieruchomością po dniu 5 kwietnia 1958 r. Nie ma też podstaw do przyjmowania, aby na terenie hip 7427 wykonywane były jakieś czynności czy to przez podmioty państwowe, czy też inne, wcześniej niż w połowie lat 60 - tych. Zdjęcia lotnicze dostępne na stronie [www.mapa.um.warszawa.pl](http://www.mapa.um.warszawa.pl) mają lukę w okresie 1945 - 1976, zaś na zdjęciach z 1945 r. w sąsiedztwie hip 7427 widoczne są tylko ulice Sobieskiego, Truskawiecka i Zdrojowa. Osiedla i drogi wykonane w latach 60 - tych zajęły wschodnią część hip 7427, a te wykonane w latach 80 - tych umiejscowiono w zachodniej części tej nieruchomości, bliżej ul. Sobieskiego.

W ocenie pełnomocnika strony poszerzenie ul. Sobieskiego na działce 113 było wykonywane dopiero w związku z budową osiedla mieszkaniowego w latach 80-tych, co znalazło odzwierciedlenie w opinii BPRW z 1983 r. Poszerzenie ul. Truskawieckiej na działce 1/1 zostało wykonane przy okazji budowy pierwszych osiedli domów jednorodzinnych w latach 60 - tych. Inne drogi w tym obszarze wcześniej nie występowały, więc mogły zostać wybudowane bądź w latach 60 - tych, bądź w latach 80 - tych. W każdym przypadku utrata faktycznego władania co do części hip 7427 nastąpiła po dniu 5 kwietnia 1958 r., a więc w terminie przewidzianym w art. 215 ust. 2 uogn, uprawniającym do wydania decyzji odszkodowawczej. Przekazanie nieruchomości osobom trzecim po dniu 5 kwietnia 1958 r. wykluczało przyjęcie, że właściciel nie mógł nią władać przed tą datą.

W kolejnym wątku pisma wskazano, że w ocenie Komisji przyjęcie pozbawienia właściciela możliwości władania nieruchomością po dniu 5 kwietnia 1958 r. wymaga uprzedniego ustalenia, co faktycznie działo się z nieruchomością także przed tą datą i kto nią władał, tak np. w decyzji z dnia 9 kwietnia 2019 r. w sprawie II R 22/18. Podobnie w decyzji z dnia 16 kwietnia 2019 r. w sprawie VI R 1/19 Komisja przyjęła, że konieczne jest ustalenie w pierwszej kolejności czy poprzedni właściciele bądź ich następcy prawni władali nieruchomością przed datą 5 kwietnia 1958 r., bo tylko w tej sytuacji możliwe będzie przyjęcie, że następnie utracili to władanie po tej dacie. Następnie konieczne jest ustalenie, kiedy nastąpiła utrata faktycznego władania i w tym zakresie należy odnosić się nie do zdarzeń prawnych, a jedynie do stanu faktycznego. Na poparcie tego poglądu Komisja przywołuje orzeczenie WSA w Warszawie z dnia 12 września 2013 r. w sprawie I SA/Wa 2064/12.



Sposób wykładni drugiej przesłanki z art. 215 ust. 2 uogn dokonywany przez Komisję, a nakazujący czynić ustalenia faktyczne przed datą 5 kwietnia 1958 r., gdy niesporne jest, że zajęcie przez Państwo lub inne podmioty nieruchomości nastąpiło niewątpliwie dopiero po tej dacie należy uznać za wadliwy.

W stanie faktycznym będącym podstawą przywoływanego przez Komisję wyroku nieruchomości została zajęta w 1951 r. przez przedsiębiorstwo państwowe, które w tymże roku wzniosło na niej budynek administracyjny, budynek stacji obsługi, stację trafo i stację paliw, a korzystało z całej zajętej nieruchomości, później dokonując dodatkowej zabudowy. W ocenie Sądu administracyjnego sam fakt, iż roboty budowlane zostały wykonane w 1951 r. oznaczał, że poprzedni właściciel przedmiotowej nieruchomości został pozbawiony faktycznej możliwości władania nią przed 5 kwietnia 1958 r. Sąd kontrolował decyzję odmawiającą odszkodowania, którą utrzymał w mocy organ odwoławczy, a przyjął, że wykładnia art. 215 ust. 2 ugn została dokonana przez organy obu instancji w sposób prawidłowy. Wskazanie odwoływania się do zdarzeń faktycznych, a nie prawnych, odnosiło się do tego, że przedsiębiorstwo państwowe otrzymało promesę wykorzystania nieruchomości w 1949 r. (zdarzenie prawne), lecz zajęło ją w 1951 r. (zdarzenie faktyczne), a więc przed dniem 5 kwietnia 1958 r., stąd decyzje lokalizacyjne z 1972 r. rozszerzające granice terenu użytkowanego przez przedsiębiorstwo państwowe i zabudowywanego po tej dacie, nie mogły podważyć pierwszego ustalenia faktycznego.

Odmowne decyzje odszkodowawcze były przedmiotem kontroli NSA w wyroku z dnia 6 lutego 2013 r. w sprawie I OSK 1700/11, gdzie w stanie faktycznym wykonano w kwietniu 1957 r. wykop pod budynek mieszkalny, a dom ten wzniesiono w stanie surowym w listopadzie 1957 r. Sąd odwoławczy nie podzielił zarzutów skargi w zakresie wykładni drugiej przesłanki z art. 215 ust. 2 ugn i wskazał, że władztwo faktyczne nad rzeczą wykonuje się nie tylko przez efektywne z niej korzystanie, ale także przez samą tylko możliwość takiego korzystania, choćby władający rzeczą nie czynił z niej użytku (patrz: wyrok NSA z dnia 17 listopada 1989 r. w sprawie IV SA 611/89 ONSA 1990/1 poz. 9). Wnoszące kasację mieli więc rację, że jedna z hipotez art. 215 ust. 2 ustawy nawiązuje do faktycznej możliwości władania działką. Przesłanka w pełnym brzmieniu polega na pozbawieniu faktycznej możliwości władania działką. Takiej wykładni przepisu dokonał Sąd pierwszej instancji. Dokonując istotnego z punktu widzenia normy materialnej art. 215 ust. 2 ustalenia faktycznego i jego oceny, Sąd stwierdził, że „poprzedni właściciel przedmiotowej działki

został pozbawiony faktycznej możliwości władania nią przed 5 kwietnia 1958 r.". Przypomnieć należy, że ocena ta została oparta o stan faktyczny, którego wnoszące kasację skutecznie nie zakwestionowały. Rezultatem dokonanych ustaleń i trafnej wykładni przepisu art. 215 ust. 2 mogło być jedynie takie zastosowanie jego dyspozycji, która polegało na odmowie przyznania prawa do odszkodowania.

W ocenie strony skoro dla wykonywania władania wystarczy sama możliwość władania nieruchomością, nieoparta żadną aktywnością właściciela, to badanie form jego aktywności przed dniem 5 kwietnia 1958 r. nie może być uznane jako przesłanka wymagana przepisem art. 215 ust. 2 ugn. Jeszcze dalej idące wnioski wyciągnął sędzia SN Gerard Bieniek, który w komentarzu do tego przepisu trafnie stwierdził, że *„do przyznania odszkodowania za działkę na podstawie tego przepisu nie jest wymagane, jak przy odszkodowaniu za gospodarstwo rolne, istnienie przesłanki w postaci pozbawienia faktycznego władania działką. Potrzebne jest natomiast, aby poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni możliwości faktycznego władania. To uregulowanie zatem odnosi się do stanu faktycznego, a nie do istniejącego stanu prawnego. Oceny, czy były właściciel miał możliwość władania działką po 5 kwietnia 1958 r., należy więc dokonać na podstawie analizy stanu faktycznego, jaki istniał w tym dniu. Nawet objęcie w posiadanie działki przez inny podmiot niż były właściciel nie decyduje jeszcze o pozbawieniu faktycznej możliwości władania, jeżeli zostanie wykazane, że możliwość istniała. Nie są przy tym istotne przyczyny, z powodu których poprzedni właściciel lub jego następcy prawni nie władali nieruchomością (działką), mimo iż mieli taką możliwość".* Zdaniem tego autora również czas, w jakim nastąpiła utrata władania działką przez poprzedniego właściciela lub jego następców prawnych, ocenia się według stanu faktycznego, a nie prawnego (uzasadnienie wyroku NSA z 10 grudnia 1988 r. w sprawie IV SA 945/88, niepubl.). Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, *„że fakt przydzielenia terenu obejmującego działkę, za którą poprzedni właściciel żąda odszkodowania na podstawie art. 83 ust. 2 ustawy - promesą z 26 listopada 1949 r. Fabryce [...], sam przez się nie oznacza objęcia go w posiadanie w tym dniu przez tę Fabrykę. Istnienie takiego dokumentu nie wyłączało bowiem możliwości faktycznego władania nią przez poprzedniego właściciela".*

Pogląd z tego wyroku jest w ocenie pełnomocnika strony podobny do cytowanego przez Komisję wyroku WSA w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie I SA/Wa 269/08, ze wskazaniem, że drugą przesłankę z art. 215 ust. 2 uogn można ustalić tylko na

podstawie dowodów potwierdzających fakt i datę zajęcia gruntu pod inwestycję, stąd czynienie innych ustaleń, w tym zwłaszcza dotyczących sposobu wykonywania władztwa przez dotychczasowego właściciela przed dniem 5 kwietnia 1958 r., pozbawione jest znaczenia prawnego. W sprawie zakończonej powołanym wyrokiem Sąd administracyjny uchylił decyzję organu odwoławczego, którą utrzymano w mocy decyzję Prezydenta m. st. Warszawy odmawiającą odszkodowania. Sąd uznał, iż nie ma znaczenia fakt wydania decyzji lokalizacyjnej w 1952 r. o przekazaniu nieruchomości pod budownictwo mieszkaniowe, czy wniosek Stołecznego Urzędu Budownictwa z lipca 1952 r. o przekazanie tej nieruchomości organom rady narodowej w zarząd i użytkowanie, gdy faktycznie budowa mogła zostać rozpoczęta znacznie później. Właściciel opłacał podatek od nieruchomości do połowy lat 60 - tych, więc miał możliwość faktycznego władania nieruchomością po dniu 5 kwietnia 1958 r., a został jej pozbawiony dopiero wówczas, gdy wzniesiono pierwsze baraki do obsługi budowy budynków mieszkalnych.

Istotna jest więc sama możliwość władania nieruchomością przez właściciela po dniu 5 kwietnia 1958 r., a nie przed tą datą oraz pozbawienie możliwości władania po tej dacie. Ewa Bończak - Kucharczyk w swoim komentarzu stwierdza, że „faktyczna możliwość władania nieruchomością, o jakiej mowa w art. 215 ust. 2 uogn, to nie tylko efektywne z niej korzystanie, lecz także sama tylko możliwość takiego korzystania, choćby władający nie czynił z niej użytku (por. wyroki WSA w Warszawie: z dnia 8 czerwca 2006 r. w sprawie ISA/Wa 2138/05, LEX nr 219405 oraz z dnia 7 września 2010 r. w sprawie I SA/Wa 1748/09, LEX nr 750723)”. W obu sprawach zostały uchylone decyzje odmawiające odszkodowania, a cytowaną tezę WSA przywołał za wyrokiem NSA z dnia 23 marca 1998 r. w sprawie IV SA 311/96, LEX nr 45948, odnoszącym się do poprzednika art. art. 215 ust. 2 ugn, czyli art. 83 ust. 2 ustawy z 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Podobny pogląd przyjmuje prof. Paweł Czechowski w komentarzu do art. 215 ugn. Zdaniem tego autora „ustalenie spełnienia przesłanki pozbawienia byłych właścicieli (ich następców prawnych) faktycznej możliwości władania gruntem po dniu 5 kwietnia 1958 r. nie powinno polegać na badaniu, czy i do jakiego terminu osoby te efektywnie korzystały z gruntu, zagospodarowując go lub pobierając korzyści, lecz na określeniu daty definitywnego pozbawienia ich możliwości takiego działania. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto w tym zakresie ugruntowaną w teorii prawa cywilnego wykładnię terminu corpus possessionis, zgodnie z którą posiadanie nieruchomości jest stanem faktycznym polegającym

na faktycznym władztwie, przez które rozumie się samą możliwość władania rzeczą, a efektywne w sensie gospodarczym korzystanie z nieruchomości nie jest konieczną przesłanką posiadania (por. np. wyrok SN z dnia 16 czerwca 1972 r. w sprawie III CRN 121/72)". Dalej autor zaznacza, iż analogiczne rozumienie terminu „faktyczna możliwość władania” było m.in. osnową orzeczenia w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 kwietnia 1999 r. w sprawie IV SA 614/97, w którym zawarto precyzyjne stwierdzenie, że negatywna przesłanka w postaci pozbawienia faktycznej możliwości władania działką po dniu 5 kwietnia 1958 r. może być dostatecznie zobiektywizowana w zasadzie wyłącznie poprzez ustalenie o objęciu faktycznego, rzeczywistego władztwa przez Państwo. Chodzi tu o faktyczne przejęcie władztwa, a nie o objęcie w posiadanie w rozumieniu dekretu warszawskiego - wyrok WSA w Warszawie z 8 lutego 2008 r. w sprawie I SA/Wa 1915/07.

Zdaniem tego autora takie rozumienie omawianego przepisu jest ugruntowane w orzecznictwie administracyjnym i sądowym.

Na podobne rozumienie tego przepisu zwraca również uwagę w swoim komentarzu sędzia NSA Mirosław Gdesz. Jego zdaniem przesłanka ta nie zakłada udowodnienia wykonywania władztwa nad nieruchomością po dacie 5 kwietnia 1958 r. (tym bardziej przed tą datą - dopisek mój). W przepisie tym chodzi bowiem wyłącznie o uniemożliwienie wykonywania władztwa nad rzeczą. Pozbawienie takiej możliwości poprzedniego właściciela mogło nastąpić wyłącznie przez przejęcie faktycznego posiadania nieruchomości przez inny podmiot wbrew jego woli. Sytuacja, kiedy nieruchomość pozostawała niezagospodarowana do 5 kwietnia 1958 r., przesądza w zasadzie o zachowaniu możliwości korzystania z nieruchomości przez poprzedniego właściciela albo jego następcę prawnego (por. wyroki WSA w Warszawie z 8 czerwca 2006 r. w sprawie I SA/Wa 2138/05 oraz z 7 września 2010 r. w sprawie I SA/Wa 1748/09). Te same orzeczenia były cytowane w komentarzu Ewy Bończak - Kucharczyk.

Niezależnie od cytowanych poglądów przedstawicieli doktryny i powoływanych przez nich orzeczeń sądowych, można wskazać, że w innych orzeczeniach Sądów administracyjnych wykładnia normy art. 215 ust. 2 uogn jest adekwatna do cytowanych wyroków. WSA w Warszawie w wyroku z dnia 26 października 2007 r. w sprawie I SA/Wa 1254/07, Lex nr 420025, powołując się na wyrok NSA z dnia 1 kwietnia 1999 r. w sprawie IV SA 614/97 zaznaczył, że „przez faktyczne władanie rozumie się nie tylko efektywne korzystanie z nieruchomości, ale także możliwość takiego korzystania, choćby władający

nieruchomością nie czynił z niej użytku". Sąd podkreślił, że „negatywna przesłanka w postaci pozbawienia faktycznej możliwości władania działką po dniu 5 kwietnia 1958 r. może być dostatecznie zobiektywizowana w zasadzie wyłącznie poprzez ustalenie o objęciu faktycznego, rzeczywistego władztwa przez Państwo. Chodzi tu o faktyczne przejęcie władztwa, a nie o objęcie w posiadanie w rozumieniu dekretu warszawskiego".

Podkreślono przy tym w piśmie, że do przesłanki posiadania jako podstawy złożenia wniosku dekretowego odnosiła się Komisja przy wykładni art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego i jej błędna wykładnia tego pojęcia została zakwestionowana w kilkunastu wyrokach WSA w Warszawie w ramach kontroli decyzji Komisji, np. w wyroku z dnia 2 kwietnia 2019 r. w sprawie I SA/Wa 2143/18.

W wyroku tym Sąd stwierdził, że „o posiadaniu rzeczy - zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie Sądu Najwyższego i doktrynie poglądem - decyduje sama możliwość korzystania z niej, nie zaś faktyczne korzystanie, a władztwo faktyczne nad rzeczą będące jej posiadaniem nie musi wyrażać się w formie gospodarczo efektywnej. Zmiana form w sposób efektywny ekonomicznie samo w sobie nie musi oznaczać, że dotychczasowy władający nią utracił atrybuty posiadania, to jest *corpus* i *animus* charakteryzujące posiadacza” (por. post. SN z 4 marca 2016 r., CSK 519/15, Lex nr 2023775; z 16 listopada 2017 r. V CSK 15/17, Lex nr 2447350). Analogicznie posiadanie postrzegane było na tle przepisów Kodeksu Napoleona obowiązującego na obszarze [...] w dacie wejścia w życie dekretu. Jak wyjaśnił to Sąd Najwyższy w postanowieniu z 19 czerwca 2018 r. I CSK 509/17 (dostępnym w internetowej bazie orzeczeń SN) w świetle art. 2228 przywołanego Kodeksu, utratę władztwa można rozważać dopiero wtedy, gdy posiadacz, który nie może rzeczą władać osobiście, utraci możliwość posiadania pośredniego przez inną osobę. Samo natomiast pojęcie ciągłości posiadania - na co zwracano uwagę już w przedwojennym orzecznictwie Sądu Najwyższego - nie wymaga, aby dzierżenie lub używanie rzeczy trwało ustawicznie w każdym momencie i bez żadnych przerw, gdyż byłoby to niemożliwe do wykonania (por. orzeczenie SN z 10 stycznia 1934 r. I C 873/33, Lex nr 385299). Takie rozumienie instytucji prawnej posiadania pozostawało także aktualne na gruncie obowiązujących od 1 stycznia 1947 r. przepisów dekretu z dnia 11 października 1946 r. - Prawo rzeczowe (Dz.U. Nr 57, poz. 319 ze zm.), który w tej materii powielał w istocie unormowania Kodeksu Napoleona. Przyjmując zatem, że władzę faktyczną nad rzeczą ma nie tylko ten, kto z niej rzeczywiście, efektywnie korzysta, ale także ten, kto ma tylko możliwość takiego korzystania, choćby nie

czynił z niej użytku, nie sposób podzielić poglądu wyrażonego w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 lipca 2016 r. Kp 3/15 (przywoływanego przez Komisję), że prawo do skutecznego złożenia wniosku dekretowego, prawodawca przyznał „*tylko tym osobom, które - mimo przejścia własności gruntu na podmiot publiczny w posiadanie - zachowały faktyczne władztwo nad gruntem, które mogło przejawiać się w różny sposób (np. (współ)decydowania i (współ)finansowania odbudowy, zachowania lokalu i zamieszkiwania w nim, płacenia danin publicznych)*”. Przesłanka „*posiadania gruntu*” przez byłego właściciela, o której mowa w art. 7 ust. 1 dekretu będzie bowiem spełniona także w sytuacji, gdy były właściciel wprawdzie w dacie składania wniosku gruntem efektywnie nie włada, ale samej możliwości władania nim w sposób faktyczny nie został pozbawiony oraz owego prawa się nie zrzekł. A to oznacza, że czynienie przez organ dekretowy w takich uwarunkowaniach szczegółowych ustaleń, co do sposobu wykonywania posiadania przez byłego właściciela nieruchomości staje się zbędne.

Powołany pogląd jest o tyle istotny, że art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego mówił o przesłance posiadania, a art. 215 ust. 2 ugn mówi o utracie możliwości władania, więc czynienie ustaleń postulowanych przez Komisję, zmierzających do ustalenia sposobu wykonywania władztwa nad rzeczą przez właściciela również przed datą 5 kwietnia 1958 r., byłoby rażącym naruszeniem prawa. Tym bardziej nie może stanowić podstawy kwestionowania decyzji odszkodowawczej.

Reasumując w piśmie wskazano, że skoro w stanie faktycznym sprawy pierwsze prace budowlane, zarówno odnoszące się do budowy osiedli domów jednorodzinnych, jak do budowy dróg do ich obsługi, zostały rozpoczęte najwcześniej w 1963 r., to właściciel mógł władać nieruchomością po dniu 5 kwietnia 1958 r. i został tej możliwości pozbawiony również po tej dacie. Czynienie ustaleń dotyczących wykonywania posiadania przed dniem 5 kwietnia 1958 r. jest pozbawione jakiegokolwiek znaczenia prawnego i nie może stanowić podstawy podważenia decyzji odszkodowawczej.

W kolejnym wątku pisma wskazano, że we wniosku z dnia 24 września 2009 r. zgłoszono żądanie odszkodowania w stosunku do części hip 7427 o powierzchni 8.428 m<sup>2</sup>, nieobjętej księgami wieczystymi o numerach Kw: , , i . W samym wniosku wskazano, że plan miejscowy z 1931 r. przewidywał możliwość zabudowy hip 7427 pod budownictwo jednorodzinne (odbitka z planu była załącznikiem do wniosku), jak też dodano, że pozbawienie właścicieli władania nieruchomością nastąpiło po

dniu 5 kwietnia 1958 r. Do wniosku odszkodowawczego załączone zostało zaświadczenie wieczystoksięgowe z dnia 6 listopada 2002 r., z którego wynikało, że na podstawie kilku wniosków poszczególne grunty zostały odłączone z hip 7427 do oddzielnych ksiąg wieczystych:

1) na podstawie wniosku dz.kw. 1412/63 i postanowienia Sądu z dnia 24 października 1963 r. odłączono obszar o powierzchni 3.887 m<sup>2</sup> do Kw (jedna z ksiąg wyłączonych z wniosku z 24.09.2009 r.),

2) na podstawie wniosku dz.kw. 5382/65 i postanowienia Sądu z dnia 27 grudnia 1965 r. odłączono ówczesne działki 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 i 8 o powierzchni łącznej 3.025 m<sup>2</sup> do Kw (jw.),

3) na podstawie wniosku dz.kw. 102/83 odłączono ówczesne działki 84/1 i 83 z obrębu 172 u zbiegu ulic Truskawieckiej i Zelwerowicza o łącznej powierzchni 2.140 m<sup>2</sup> do Kw (jw.),

4) na podstawie wniosku dz.kw. IX.2337/85 z dnia 7 listopada 1985 r. odłączono obszar dwóch części ówczesnej działki nr 1 z obrębu 172 - 1.455 m<sup>2</sup> i 3.736 m<sup>2</sup>, o powierzchni łącznej 5.191 m<sup>2</sup> (leżący u zbiegu ulic Zelwerowicza, Sobieskiego, Truskawieckiej i Locci) do Kw (jw.),

5) na podstawie wniosku dz.kw. 5918/85 z dnia 5 kwietnia 1985 r. odłączono obszar, o powierzchni 5.769 m<sup>2</sup> (leżący u zbiegu ulic Zelwerowicza i Truskawieckiej) do Kw (jw.),

6) na podstawie kilkunastu wniosków z 1999 r. - powierzchnia ich nie jest podawana, bo nie pozostają w związku z księgami wyłączonymi z wniosku odszkodowawczego.

Łączna powierzchnia hip 7427 wynosiła 28.446 m<sup>2</sup>, a odłączenia z pkt 1-5 dotyczyły powierzchni 20.012 m<sup>2</sup>, więc różnica wyniosła 8.434 m<sup>2</sup>. We wniosku odszkodowawczym wskazano 6 m<sup>2</sup> mniej od tej różnicy, choć nie wyjaśniono przyczyny tej różnicy, ale odnosząc to do decyzji ustanawiających użytkowanie wieczyste i następnie zawartych aktów, to ostatnia decyzja i akt dotyczył powierzchni 5.775 m<sup>2</sup>, zaś wniosek wieczystoksięgowy z pkt 5 powyżej i wpis do wydzielonej księgi został ograniczony o 6 m<sup>2</sup>, gdy dotyczył 5.769 m<sup>2</sup>, zaś owe 6 m<sup>2</sup> przyłączono do księgi innej księgi niż hip 7427.

We wniosku odszkodowawczym z dnia 24 września 2009 r. podawano powierzchnię hip 7427 jako 28.421 m<sup>2</sup>, co stanowiło różnicę 25 m<sup>2</sup> w stosunku do zaświadczenia

wieczystoksięgowego, ale z opracowania geodezyjnego L W z dnia 10 sierpnia 2001 r. wynika, że powierzchnię 28.446 m<sup>2</sup> podawała mapa z 1924 r., złożona w księdze hipotecznej Willa Barbara, z której hip 7427 pochodził. W samej księdze hip 7427 znajdowała się zaś mapa archiwalna KEM-M-U-1584, która podawała jego powierzchnię jako 28.421 m<sup>2</sup>. Według tego opracowania po odjęciu 5 ksiąg, podawanych powyżej, ujętych we wniosku wieczystoksięgowym, pozostawało 8.428 m<sup>2</sup> (dokładnie tyle, co wskazano we wniosku odszkodowawczym), na które składały się tereny pod przyległymi ulicami oraz w działkach 4, 7, 10, 13, 16, 19, 6, 9, 12, 15, 18, 21, 24, 32, 34, 36, 38, 36, 38, 40, 42 i 44 (w zaświadczeniu wieczysto-księgowym było więcej wyłączonych z hip 7427 działek - zostały pominięte powyżej w pkt 6).

Drugi wniosek odszkodowawczy z dnia 15 października 2009 r. dotyczył części hip 7427 o powierzchni 19.993 m<sup>2</sup>, objętej Kw o numerach:  
(co wynikało z rozdysponowania tą części hip 7427 na rzecz osób trzecich).

Przy piśmie z dnia 1 czerwca 2012 r. pełnomocnik wnioskodawcy załączył organowi odszkodowawczemu opracowanie geodezyjne uprawnionego geodety E. K wykazujące, iż poszerzenie ulic Sobieskiego i Truskawieckiej nastąpiło po 1959 r., podobnie jak wykonanie po tej dacie pozostałych ulic, objętych wnioskiem odszkodowawczym. Załączona opinia geodezyjna opisuje czas opracowań mapowych i komunikacyjnych, pozwalających wnioskować, kiedy poszczególne ulice na konkretnych działkach były wybudowane, a dodatkowe opracowanie, nazwane: „*Rozliczenie powierzchni dawnej nieruchomości Hip. 7427*” wykazuje, że część tej nieruchomości została wykorzystana pod drogi na powierzchni 9.430 m<sup>2</sup>. Pismo z dnia 1 czerwca 2012 r. należy więc traktować jako modyfikację wniosku odszkodowawczego z dnia 24 września 2009 r. Pismo w ten sposób zostało potraktowane przez organ odszkodowawczy, gdyż rzeczoznawcy majątkowemu zlecono wycenę roszczenia odszkodowawczego na powierzchni 9.430 m<sup>2</sup> części działek 1/1, 29, 2,1, 73/15, 74, 76 i 113 znajdujących się pod ulicami, a będącymi częścią dawnego hip. 7427. Okoliczności wykazane w załączonych do pisma z 1 czerwca 2012 r. opracowaniach geodezyjnych co do dat projektowania i wykonania ulic zostały szczegółowo przywołane w uzasadnieniu decyzji odszkodowawczej, więc nie sposób przyjmować, że samo niewymienienie tego pisma w tym uzasadnieniu oznacza pominięcie jego znaczenia przez organ I instancji. Zawartość tego pisma była bardzo istotna dla rozstrzygnięcia sprawy, podobnie jak i wynikająca z niego modyfikacja wniosku odszkodowawczego, gdyż



przywołane w decyzji odszkodowawczej ustalenia faktyczne wynikały w znacznym zakresie z treści tego pisma i załączników do niego.

Ze znajdujących się w aktach kilku mapek dawnej hip 7427, wypisów z ewidencji gruntów, analizy geodezyjnej E K oraz wyrysów mapek w stosunku do powierzchni hip 7427 w ocenie pełnomocnika wynika, że:

1) hip 7427 leżał pomiędzy ulicami: Sobieskiego (od zachodu), Truskawiecką (od północy) i Rymanowską (od południa) - teraz ulica o takiej nazwie znajduje się w innej części Sadyby, ale żadna z ulic według stanu z 1945 r. nie wchodziła w powierzchnię tej nieruchomości,

2) ulica Truskawiecka po jej poszerzeniu znajduje się na obecnej działce 1/1, która ma powierzchnię 1.666 m<sup>2</sup>, ale w granicach hip 7427 ulica ta znajduje się na powierzchni 1.314 m<sup>2</sup>,

3) na działce nr 29 o powierzchni 972 m<sup>2</sup> utworzono ulicę bez nazwy równoległą do ul. Truskawieckiej i Fucika, a prostopadłą do ulicy Zelwerowicza, która w obszarze hip 7427 pozostaje na powierzchni 729 m<sup>2</sup>,

4) ulica Fucika - prostopadła do ul. Zelwerowicza i na wschód od niej została wybudowana na działce 52/1 o powierzchni 891 m<sup>2</sup>, lecz w obszarze hip 7427 znajduje się jej część o powierzchni 666 m<sup>2</sup>,

5) ulica Fucika - prostopadła do ul. Zelwerowicza i na zachód od niej została wybudowana na działce 73/15 o powierzchni 1.971 m<sup>2</sup>, lecz w obszarze hip 7427 znajduje się jej część

o powierzchni 1.726 m<sup>2</sup>,

6) na działce nr 74 o powierzchni 4.345 m<sup>2</sup> wybudowano ul. Zelwerowicza (prostopadłą do ul. Truskawieckiej), która w obszarze hip 7427 pozostaje na powierzchni 1.243 m<sup>2</sup>,

7) na działce nr 76 o powierzchni 1.091 m<sup>2</sup> utworzono ulicę bez nazwy pomiędzy ul. Fucika

1 ul. Cześnika, która w obszarze hip 7427 pozostaje na powierzchni 739 m<sup>2</sup>,

8) poszerzenie ul. Sobieskiego (po stronie wschodniej) wybudowane zostało na działce 113

o powierzchni 16.060 m<sup>2</sup>, przy czym tylko jej część na powierzchni 3.013 m<sup>2</sup> leży w granicach hip 7427.

Łączna powierzchnia hip 7427 zajęta pod drogi do obsługi osiedla mieszkaniowego, na 7 działkach wymienionych powyżej w pkt 2 - 8 wynosi 9.430 m<sup>2</sup> i ta właśnie powierzchnia była podstawą ustalenia odszkodowania w decyzji odszkodowawczej.

Nie budzi sporu, że decyzja odszkodowawcza dotyczy części hip 7427 o powierzchni 9.430 m<sup>2</sup>, a więc powierzchni większej o 1.002 m<sup>2</sup> niż w przywołanej w niej wniosku z dnia 24 września 2009 r., lecz o tę powierzchnię wniosek został zmodyfikowany pismem z dnia 1 czerwca 2012 r.

Choć sama norma art. 215 ust. 2 uogn nie łączy wprost rozstrzygnięcia o odszkodowaniu z odmową ustanowienia użytkowania wieczystego w trybie art. 7 dekretu warszawskiego, to zależność taka wydaje się oczywista. W sytuacji bowiem rozstrzygnięcia o tzw. zwrocie dekretowym, spadkobierca byłego właściciela otrzymuje nieruchomości w naturze, natomiast brak takiej możliwości (wynikający zazwyczaj z rozdysponowania nieruchomości na rzecz osób trzecich lub przeznaczenia jej na cel publiczny) powoduje przejście do reżimu odszkodowawczego, według przesłanek ukształtowanych przez ustawodawcę.

W stanowisku podkreślono również, że po uchyleniu odmownej decyzji dekretowej z 1954 r. nastąpiło rozstrzygnięcie o zwrocie dekretowym - organ dekretowy decyzją nr 734/2003 z dnia 24 lipca 2003 r. odmówił ustanowienia użytkowania wieczystego nie powołując powierzchni, do której odnosi się rozstrzygnięcie, zaś w sentencji decyzji zaznaczono, iż dotyczy ona części hip 7427 położonej w Warszawie przy ul. Sobieskiego 46 - Truskawieckiej - Okrężnej i Rymanowskiego, stanowiącej własność m. st. Warszawy. W decyzji tej, odwołując się do akt własnościowych przyjęto, że hip 7427 znajduje się obecnie w obrębie 1-05-31 i obejmuje działki 29, 74, 76, 52/1, 1/1 i 113, stanowiące ulice oraz około 65 działek ewidencyjnych zabudowanych budynkami jednorodzinnymi, stanowiącymi własność osób fizycznych lub będących w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych i Spółdzielni Budowlano - Mieszkaniowej „Sadybianka” - zatem w całości została rozdysponowana na rzecz osób trzecich, co znajduje potwierdzenie w materiale dowodowym (akcie notarialnym Rep. A/a Nr I - 12446/63 dot. ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz Spółdzielni Budowlano -Mieszkaniowej „Prefabrykacja 2” oraz postanowienia Sądu rejestrowego wykreślającego tę spółdzielnię i przyłączającego ją do SBM Sadybianka). Organ dekretowy podsumował, że biorąc pod uwagę, iż przedmiotowy grunt stanowi ulice oraz został w sposób trwały rozdysponowany na rzecz osób trzecich, brak jest możliwości

ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz następcy prawnego dawnego właściciela. Aktów rozdysponowania gruntem hip 7427 na rzecz podmiotów spółdzielczych, nie tylko na rzecz SBM Prefabrykacja 2, było więcej, lecz nie przywoływano ich w decyzji odmownej, gdyż pozostałe spółdzielnie zdążyły już wcześniej w całości przekazać swoim spółdzielcom grunty, ustanawiając na ich rzecz spółdzielcze własnościowe prawo do domu jednorodzinnego, które mogło ulec przekształceniu w prawo własności gruntu pod domem jednorodzinnym i stąd owa grupa 65 działek z domami jednorodzinnymi. Okoliczności powyższe nie pozwalały wydać pozytywnej decyzji reprivatyzacyjnej.

Skoro wydana została decyzja odmowna w przedmiocie ustanowienia użytkowania wieczystego w trybie art. 7 dekretu warszawskiego, to orzekanie o odszkodowaniu w trybie art. 215 ust. 2 uogn zależne było od spełnienia przesłanek tej normy, gdyż inne rozporządzenie częścią hip 7427 było niemożliwe, co obecnie wynika pośrednio z normy art. 214 ust. 5 uogn (zwroty nieruchomości zostały wyłączone w przypadku gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste osobom innym niż byli właściciele oraz do gruntów oddanych w użytkowanie).

Wobec powyższego, a więc wydania odmownej decyzji dekretowej, zakres wniosku odszkodowawczego z września 2009 r., łącznie z jego modyfikacją z dnia 1 czerwca 2012 r., pokrywa się całkowicie z zakresem decyzji odszkodowawczej.

Ponadto w piśmie zasygnalizowano, że w aktach postępowania rozpoznawczego nie ma opinii Społecznej Rady, lecz w innych postępowaniach opinia taka została dołączana do akt po zamieszczeniu obwieszczenia o możliwości wypowiedzenia się w sprawie przed wydaniem decyzji końcowej.

Wobec powyższego, wniesiono o udzielenie informacji czy Komisja dysponuje opinią Społecznej Rady, a jeśli tak, to wniesiono o doręczenie jej odpisu.

W celu zapewnienia czynnego udziału strony w postępowaniu, strona wniosła też o wskazanie, co zdaniem Komisji było podstawą uprawdopodobnienia, że decyzja odszkodowawcza została wydana z naruszeniem prawa, gdyż tylko wówczas możliwe będzie przedstawienie pełnego stanowiska w trybie art. 10 Kpa.

W piśmie z dnia 4 maja 2021 r. pełnomocnik strony wskazał, że w związku z zamieszczeniem w dniu 27 kwietnia 2021 r. zawiadomienia o możliwości wypowiedzenia się w sprawie w trybie art. 10 Kpa, po zapoznaniu się z aktami sprawy w dniu 30 kwietnia 2021 r., podtrzymuję zawarte w piśmie z dnia 12 września 2019 r. stanowisko, iż brak jest

podstaw do kwestionowania decyzji odszkodowawczej, objętej niniejszym postępowaniem.

Z dokumentów, które wpłynęły do akt po złożeniu powołanego pisma w ocenie pełnomocnika wynika, że druga przesłanka zawarta w art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami została przez organ I instancji zbadana w sposób prawidłowy, gdyż pozbawienie posiadania gruntów wobec dotychczasowych właścicieli nastąpiło niewątpliwie po dniu 5 kwietnia 1958 r.

Z pisma Zarządu Dróg Miejskich z dnia 27 lutego 2020 r. oraz nadesłanych metryk ul. Sobieskiego wynika, że prace związane z budową lub rozbudową tej ulicy na odcinku pomiędzy ulicami Dolną i Aleją Wilanowską prowadzone były w latach 1964, 1971, 1974–1975 oraz 1995. O lokalizacji ul. Truskawieckiej zdecydowano 23 września 1965 r., lecz grunt w użytkowano przekazano decyzją 24 listopada 1965 r., a akt notarialny zawarto jeszcze później, lecz w każdym wypadku po dniu 5 kwietnia 1958 r. Inne drogi w tej lokalizacji były wykonywane w latach 60 i 80 - tych, a więc nawet próby wcześniejszej lokalizacji czasowej, jeśli nie zakończyły się formalnym przekazaniem gruntu konkretnym spółdzielniom nie są tożsame z pozbawieniem właściciela możliwości władania tym gruntem. Organ I instancji prawidłowo oparł się na opracowaniu geodezyjnym ustalającym dokumentacyjne opracowanie i wykonanie poszczególnych dróg po powołanej dacie.

Zasadność opierania się przy stosowaniu art. 215 ust. 2 uogn na opinii geodezyjnej potwierdził WSA w Warszawie w wyroku z dnia 8 lipca 2020 r. w sprawie I SA/Wa 2132/19, Lex nr 3100048, w którym oddalił skargę na decyzję utrzymującą w mocy decyzję odmawiającą odszkodowania w trybie powołanego przepisu. Orzeczenie to wprawdzie nie odnosiło się do sprawy kontrolowanej przez Komisję, lecz powinno być pomocne przy wykładni ww. przepisu.

Reasumując, pełnomocnik podniósł, że nie zachodzą podstawy do kwestionowania kontrolowanej decyzji Prezydenta m. st. Warszawy.

Ustosunkowując się do ww. pism Komisja pragnie wskazać, że stanowiska w nim zawarte, choć obszerne i bogate w argumentacje pozostają bez wpływu na dokonaną przez Komisję ocenę zebranych w toku postępowania dowodów.

Przede wszystkim podkreślenia wymaga okoliczność, że zarówno pełnomocnik strony jak i Komisja swój azymut odnoszą do zebranego w toku niniejszego postępowania materiału dowodowego. Oczywistym jest przy tym, że rolą profesjonalnego pełnomocnika strony jest w takim przypadku eksponowanie wyłącznie okoliczności przemawiających na korzyść strony

przez niego reprezentowanej.

Niemniej obowiązkiem Komisji w niniejszej sprawie było kompleksowe i obiektywne jej wyjaśnienie.

W istocie zaś rzeczy przedmiotowe stanowisko strony ogranicza się w jego skonkretyzowanym zakresie (tj. w odniesieniu do konkretnych dowodów i czynności niniejszej sprawy) do stroniczego lansowania tezy o prawidłowości i zupełności podjętych przez Prezydenta m.st. Warszawy ustaleń faktycznych jak i prawidłowości zastosowania w sprawie normy art. 215 ust. 2 u.g.n.

Jednakowoż z oczywistych względów strona nie podniosła przy tym m.in. okoliczności, że prowadzone przez organ pierwszej instancji zawiera liczne uchybienia które to w istocie rzeczy winny skutkować jej ponownym rozpoznaniem.

Wszelkie te okoliczności w sposób kompleksowy Komisja wykazała w treści niniejszej decyzji. Żaden zaś wyszukany w tym zakresie argument pełnomocnika strony nie zakwestionuje przy tym faktu, że procedujący w niniejszej sprawie organ m.in. opierał się na fragmencie planu ogólnego zabudowy z 1931 r. który w znacznym zakresie był uszkodzony. Tożsamym faktem jest również okoliczność, że zgodnie z obowiązującym w tym zakresie orzecznictwem, po uzyskaniu odpowiednich fragmentów planu zabudowy koniecznym jest jego odpowiednie opracowanie w postaci nasienia na jego postanowienia przebiegu dawnej nieruchomości hipotecznej. Taka zaś czynność winna zostać wykonana przez osobę posiadającą w tym zakresie odpowiednią wiedzę specjalistyczną – zleconą przez organ rozpoznający sprawę. Niemniej i taka czynność dowodowa w niniejszej sprawie została zaniechana przez Prezydenta m.st. Warszawy.

W podobny sposób należy się odnieść do kwestii zgłoszonych w stanowisku strony w zakresie dot. przesłanki utraty przez dawną właścicielkę możliwości faktycznego władania nad nieruchomością po dniu 1 kwietnia 1958 r.

Strona w tym zakresie szeroko eksponuje w tym zakresie prawidłowość dokonanych w tym przedmiocie ustaleń przez Prezydenta m.st. Warszawy.

Niemniej jednak w żadnym z podnoszonych w tym zakresie argumentów strona nie podważa faktu, iż jedynym powołanym przez organ pierwszej instancji dowodem na wykazanie utraty faktycznego władztwa przez dawną właścicielkę nieruchomości jest opinia przedłożona przez stronę będąca przy tym dowodem prywatny. Organ zaniechał jednak przeprowadzenia jego oceny zgodnie z dyrektywami wpływającymi z art. 80 k.p.a., jak

również podjęcia próby uzyskania bezpośredniego dostępu do materiału dowodowego stanowiącego jego podstawę. Powyższe zaś działanie stanowiło przy tym naruszenie obowiązujących w postępowaniu administracyjnym zasad prowadzenia postępowania dowodowego. Nadto z akt sprawy wynika przy tym również, że organ zaniechał również przeprowadzenia dowodów na przedmiotową okoliczność we własnym zakresie, poprzestając przy tym jedynie na dowodach przedstawionych przez stronę. Takim zaś koniecznym dowodem byłoby m.in. uzyskanie w toku postępowania akt własnościowych nieruchomości. Niemniej jednak organ pomimo podejmowanych prób, tych akt nie uzyskał w toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego.

Ustosunkowując się do stanowiska strony Komisja pragnie wskazać, że w niniejszej sprawie zachodziły uzasadnione podstawy do wszczęcia postępowania rozpoznawczego. Podstawę zaś tych ustaleń stanowiły akta prowadzonego postępowania sprawdzającego Komisji jak i akta sprawy Prezydenta m.st. Warszawy dot. wydania kontrolowanej decyzji. Wbrew zaś sugestii strony, całość tychże materiałów została stronie udostępniona w toku czynności przed Komisją. W związku z powyższym pełnomocnik strony błędnie wywodzi, że w toku czynności wystąpiły naruszenia przepisów które mogły mieć wpływ na wynik sprawy.

Podkreślenia przy tym wymaga okoliczność, że wszelkie poczynione przez Komisję ustalenia, co do zasadności wszczęcia postępowania rozpoznawczego w niniejszej sprawie wynikały z tożsamego materiału dowodowego do którego dostęp miała również strona.

Kwestia zaś jego odmiennej oceny wynika przy tym wyłącznie z subiektywnych zapatrywań pełnomocnika strony w tym przedmiocie.

Nadto należy przy tym nadmienić, że Komisja wszczyna z urzędu postępowanie rozpoznawcze w określonej sprawie. Podjęte zaś w tym zakresie decyzja procesowa (o wszczęciu postępowania) nie podlega przy tym zaskarżeniu do Sądu. W takim zaś przypadku wystarczającym jest uzyskanie uprawdopodobnienia po stronie Komisji, iż w przedmiotowej sprawie zachodzą podstawy do przeprowadzenia postępowania rozpoznawczego.

Niezależnie należy również zauważyć, że z uwagi na charakter podjętego w sprawie rozstrzygnięcia, tj. wydania decyzji o charakterze kasatoryjnym – za chybioną należy uznać argumentację strony dot. rzekomego bezpodstawnego wszczęcia postępowania rozpoznawczego w niniejszej sprawie. Niezależnie należy również zauważyć, że z uwagi na charakter podjętego w sprawie rozstrzygnięcia, tj. wydania decyzji o charakterze kasatoryjnym – za chybioną należy uznać argumentację strony dot. rzekomego

bezpodstawnego wszczęcia postępowania rozpoznawczego w niniejszej sprawie.

Ustosunkowując się do zapatrywań stronu co do kwestii przesłanki planistycznej, tj. faktu podejmowanych rozstrzygnięć w innych sprawach toczących się przed Komisją, m.in. w sprawie KR II R 22/18 czy VI R 1/19 należy zauważyć, że każda z zawisłych przed niniejszym organem spraw posiada wysoce zindywidualizowany charakter i każda z nich charakteryzuje się swoistego rodzaju odrębnościami. Dlatego też, nie można zakładać *a priori*, że w przypadku przyjęcia określonego rodzaju ustaleń przez Komisję w określonym innym postępowaniu - tożsame ustalenia znajdą odzwierciedlenie także i w podejmowanych działaniach także i w tej sprawie. Każda z zawisłych przed Komisją spraw odznacza się swoistymi odrębnościami, chociażby oczywistym przy tym jest faktem, że każda nieruchomością siłą rzeczy znajduje się w innej lokalizacji faktycznej, aniżeli nieruchomości z nią sąsiadująca. Wszystkie zaś te odrębności rzutują przy tym na indywidualny charakter rozpoznawanej sprawy. Dlatego też, z uwagi na podjęcie w pewnych sprawach przez Komisję określonych rozstrzygnięć, nie można przy tym mówić o pewnym „pilotażowym”, czy też utartym wzorcu mających zapasć rozstrzygnięć w każdej innej sprawie.

Niezależnie należy przy tym podkreślić, że postępowaniach zawisłych przed Komisją stosowanie treści art. 8 § 2 k.p.a. jest wyłączone, zgodnie z treścią art. 38 ust. 1 ustawy o Komisji.

Wbrew zapatrywaniom pełnomocnika strony w ocenie Komisji ocena przesłanki przeznaczenia nieruchomości pod budownictwo jednorodzinne dokonana przez Prezydenta m.st. Warszawy w niniejszej sprawie budzi uzasadnione wątpliwości. Okoliczności te w sposób wyczerpujący zostały wykazane w odpowiednim rozdziale niniejszej decyzji. Z uwagi zaś na obszerność wyводу w tym przedmiocie ponowne jego przytaczanie w tym zakresie należy uznać za zbędne.

Komisja nie podziela również zapatrywań pełnomocnika strony dot. kwestii „ustaleń” organu pierwszej instancji co do przesłanki utraty przez dawną właścicielkę możliwości władztwa nad przedmiotową nieruchomością po dniu 5 kwietnia 1958 r.

W stanowisku wskazano, że ustalenia w tym zakresie opierały się na opinii geodezyjnej Eryka Kwiecińskiego oraz na analizie map i opinii co do projektowania i wybudowania akcentowanych dróg.

Także i w tym przedmiocie podkreślenia wymaga okoliczność, że Komisja w odpowiednim rozdziale niniejszej decyzji w sposób wyczerpujący wykazała występujące

w decyzji organu pierwszej instancji co do poczynionych w tym zakresie „ustaleń”. Powtarzanie zaś tejże argumentacji na tym etapie wyводу należy uznać za zbędne. Podkreślenia przy tym jedynie wymaga okoliczność, że sama strona nie jest w stanie w przedmiotowym piśmie wskazać konkretnej daty powstania określonej drogi. Posługuje się przy tym jedynie ogólnikowymi określeniami, tożsame z zakwestionowaną przez Komisję opinią. Notabene w tym zakresie sama strona odwołuje się co najwyżej do map wykonanych dróg jak i do dokumentacji geodezyjnej, nie zaś do skonkretyzowanej dokumentacji dot. ich rzeczywistej budowy i oddania do użytku (projektu budowlanego, szkicu drogi etc.). Strona oczywiście nie mogła odwołać się do tego typu dokumentacji, bowiem organ prowadzący postępowanie wyjaśniające w niniejszej sprawie takiej dokumentacji nie uzyskał. W ocenie zaś Komisji dokumentacja o charakterze geodezyjnym nie stanowi przy tym definitywnego wykazania okoliczności utraty przez dawną właścicielkę możliwości władania przedmiotową nieruchomością.

W kontekście przywoływanego przez stronę orzeczenia w sprawie I SA/Wa 269/09 należy zauważyć, że trafnie strona podnosi, że drugą przesłankę z art. 215 ust. 2 ugn można ustalić tylko na podstawie dowodów potwierdzających fakt i datę zajęcia gruntu pod inwestycję, stąd czynienie innych ustaleń, w tym zwłaszcza dotyczących sposobu wykonywania władztwa przez dotychczasowego właściciela przed dniem 5 kwietnia 1958 r..

Niemniej jednak należy przy tym zauważyć, że uzasadnienie kontrolowanej przez Komisję decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nie zawiera takiego właśnie odesłania do dowodów potwierdzających fakt i datę zajęcia gruntu pod inwestycję. Jedynym odesłaniem dokonany w tym zakresie jest „nawiązanie” do sporządzonej na zlecenie strony opinii geodezyjnej.

W kolejnych wątkach stanowiska strona w obszerny sposób opisuje zdarzenia m.in. w postaci przekształceń ksiąg wieczystych nieruchomości, czy też czynności oddania | w użytkowanie wieczyste części nieruchomości na rzecz Spółdzielczego Zrzeszenia Budowy Domów Jednorodzinnych im. 22 lipca w Warszawie.

W kontekście szeroko powoływanych przez pełnomocnika strony zdarzeń należy przede wszystkim podkreślić, że żadne z nich nie było przedmiotem chociaż zdawkowych rozważań poczynionych przez organ pierwszej instancji w uzasadnieniu kontrolowanej decyzji.

Komisja wskazywała już w niniejszej decyzji, że Prezydent m.st. Warszawy w toku



prowadzonego postępowania wyjaśniającego nie uzyskał akt własnościowych niniejszej sprawy.

W istocie zaś rzeczy strona tak budowaną argumentacją potwierdza konieczność ponownego rozpoznania niniejszej sprawy.

Podkreślenia również wymaga, że sama strona postępowania w stanowisku zauważyła, że zdjęcia lotnicze powszechnie dostępne na stronie [www.mapa.um.warszawa.pl](http://www.mapa.um.warszawa.pl) mają lukę w okresie 1945 – 1976 r. W ocenie Komisji uzasadnionym jest usunięcie przedmiotowej luki w toku ponownie przeprowadzonego postępowania, wyrazem zaś tego są wytyczne niniejszego organu co do zakresu i czynności ponownego rozpoznania sprawy.

W tym zaś zakresie, w istocie rzeczy sama strona postępowania zdaje się podzielać zapatrywania Komisji co do konieczności uzupełnienia materiału dowodowego sprawy o zdjęcia lotnicze przedmiotowej nieruchomości przynajmniej z okresu 1945 – 1976.

Koniecznym jest przy tym również szersze odniesienie się i zbadanie przedmiotowej kwestii, również z uwzględnieniem zdarzeń i dokumentacji powołanej przez Komisję w decyzji z dat wcześniejszych, aniżeli te przywołane przez pełnomocnika strony w stanowisku.

Wszak w tym zakresie obowiązkiem organu obiektywnie rozpoznającego sprawę jest odniesienie się do całości dokumentacji zgromadzonej w postępowaniu, nie zaś wyłącznie tylko tej która jest zgodna z wnioskiem strony.

Podkreślenia bowiem wymaga okoliczność, że strona pominęła w stanowisku dokumentację powstałą w latach 50 – tych ubiegłego wieku zgromadzoną w niniejszej sprawie.

W ocenie Komisji również i ta dokumentacja wymaga odpowiedniej uwagi ze strony Prezydenta m.st. Warszawy w toku ponownego rozpoznania sprawy celem obiektywnego i wolnego do wad wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności niniejszej sprawy.

Komisja nie podziela również zapatrywania strony w zakresie dot. wykładnia przesłanki utraty przez dawnego właściciela nieruchomości możliwości nią władania, bowiem w istocie rzeczy dokonywanie takiej wykładni jak zaproponowana przez stronę prowadziłyby do przyjęcia, iż w każdej sprawie przesłanka byłaby spełniona w sposób pozytywny na rzecz osoby wnioskującej o odszkodowanie.

Nadto należy przy tym dodać, że w sprawie dot. decyzji Komisji z dnia 9 kwietnia 2019 r. w sprawie II KR 22/18 Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 12

sierpnia 2020 r. w sprawie sygn. akt I SA/Wa 1275/19 oddalił skargi stron na ww. decyzję Komisji.

W związku z powyższym, pełnomocnik strony w tymże zakresie powołał się na korzystne orzeczenie sądu wobec decyzji Komisji.

Komisja co do zasady nie kwestionuje zawartego przez stronę twierdzenia, że kwestia ustalenia spełnienia przesłanki utraty możliwości władania faktycznego przez dawnego właściciela nieruchomości odnosi się do stanu faktycznego, a nie do istniejącego stanu prawnego. Tym niemniej Komisji pragnie raz jeszcze wskazać, że w istocie rzeczy organ rozpoznający sprawę w niniejszej sprawie zaniechał ustalenia stanu faktycznego sprawy. Trudno bowiem uznać za prawidłowego i wolne od wad ustalenie istotnych okoliczności sprawy poprzez dokonanie w istocie rzeczy przepisania w uzasadnieniu decyzji geodezyjnej opinii prywatnej powstałej na zlecenie strony postępowania.

Komisja co do zasady nie kwestionuje powołanego przez stronę w piśmie poglądu prof. Czechowskiego dot. kwestii przesłanki pozbawienia byłych właścicieli faktycznej możliwości władania gruntem po dniu 5 kwietnia 1958 r. Podkreślenia przy tym jednak wymaga, że wspomniany autor wyraźnie wskazał, że **koniecznym jest określenie daty definitywnego pozbawienia dawnych właścicieli nieruchomości możliwości takiego działania.**

Komisja w kontekście powyższego pragnie podkreślić, że taka data definitywnego pozbawienia dawnej właścicielki możliwości faktycznego władania nieruchomością w niniejszym postępowaniu nie została wyjaśniona przez Prezydenta m.st. Warszawy w sposób zgodny z regulacjami dot. prowadzenia postępowania dowodowego określonymi w k.p.a.

W związku z powyższym koniecznym jest ponowne rozpoznanie niniejszej sprawy także i w tym zakresie.

Ustosunkowując się do szeroko akcentowanej w stanowisku strony kwestii „objęcia w posiadanie w rozumieniu dekretu warszawskiego” należy zauważyć, że kwestie te są bez znaczenia w niniejszej sprawie, bowiem zagadnienie objęcia w posiadanie w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego jest poza zakresem sprawy dot. przyznania odszkodowania w trybie art. 215 ust. 2 u.g.n.

Nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem strony postępowania, że pismo z dnia 1 czerwca 2012 r. należy traktować jako modyfikację wniosku odszkodowawczego z dnia 24

września 2009 r.

Podkreślenia bowiem wymaga okoliczność, że w żadnych z zawartych sformułowań przedmiotowego pisma jak i dołączonej opinii nie wskazano, że strona modyfikuje wniesione w sprawie wnioski odszkodowawcze. Przy wskazanym piśmie podniesiono, że strona ponawia odezwę o wykonanie wyroku sądu administracyjnego oraz dołączyła w załączeniu do pisma opracowanie geodezyjne, wykonane przez geodetę uprawnionego, z którego wynika, że poszerzenie ulic Sobieskiego i Truskawieckiej nastąpiło po 1959 r. , po tej dacie powstały również pozostałe ulice.

Ponadto daleko idące twierdzenia strony nie wyjaśniają przy tym kwestii braku jakiegokolwiek ustosunkowania się organu w wydanej decyzji do wniosku strony z dnia 15 października 2009 r.

Kreatywna argumentacja strony nie usuwa także wątpliwości co do kwestii dot. rozbieżności dot. ustalonej przez Prezydenta m.st. Warszawy powierzchni wykorzystanej pod drogi 9. 430 m<sup>2</sup>, czy też 8 428 m<sup>2</sup>.

Podkreślenia przy tym wymaga, że pełnomocnik strony zaledwie w jednym zdaniu odnosi się do tejże kwestii, zdawkowo wskazując przy tym, że ustalenie powierzchni 9. 430 m<sup>2</sup>.

Komisja w tym zakresie pragnie raz jeszcze wskazać, że treść wniosku, który wszczyna postępowanie administracyjne, zależna jest jedynie od woli wnioskodawcy. Organ administracyjny nie ma żadnych podstaw prawnych, by samodzielnie, bez zgody wnioskodawcy złożony wniosek zmieniać, uzupełniać bądź modyfikować, a już tym bardziej w sposób który nie znajduje uzasadnienia w zgromadzonym materiale dowodowym sprawy.

Komisja nie podziela również zapatrywań strony postępowania wyrażonych w piśmie z dnia 4 maja 2021 r.

Także i w tym zakresie strona lansuje wyłącznie stronnicze i nieobiektywne stanowisko wobec całego materiału dowodowego zgromadzonego w niniejszej sprawie.

W ocenie Komisji uzyskane w toku postępowania rozpoznawczego metryki dróg nie odpowiadają na kluczowe wątpliwości występujące w niniejszej sprawie. W tym zakresie aktualne pozostają rozważania niniejszego organu zawarte we wcześniejszych wątkach decyzji.

W odniesieniu zaś do akcentowanej w piśmie opinii geodezyjnej, to Komisja podtrzymuje dotychczasowe zapatrywania w tym zakresie. Przede wszystkim opinia taka,

wolna od wad winna powstać na zlecenie organu administracji oraz nadto winna zostać oceniona zgodnie z dyrektywami wynikającymi z art. 80 k.p.a.

Ustosunkowując się zaś do powołanego w piśmie orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 lipca 2020 r. I SA/Wa 2132/19 Komisja w pełni aprobuje trafne i adekwatne spostrzeżenia zawarte w opinii społecznej Rady w tym przedmiocie traktując je przy tym jako własne.

Komisja pragnie przy tym jedynie nadmienić, że jak wynika z treści powoływanego przez pełnomocnika wyroku, w tejże sprawie podstawę dowodową nie stanowiła wyłącznie opinia przygotowana przez biegłego geodetę, lecz również materiały z lat 50 – tych ubiegłego wieku w tym m.in. projekt budowy parkanu murowanego zatwierdzony przez Naczelnego Architekta w marcu 1955 r.

Mając zaś na uwadze powyższe – Komisji w tym zakresie w pełni zgadza się ze stanowiskiem pełnomocnika strony, że ww. orzeczenie jak najbardziej może być pomocne przy właściwej wykładni przesłanki określonej w treści art. 215 ust. 2 u.g.n.

## **VI. Strony postępowania rozpoznawczego**

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.

Zasadą jest, że ustalenie interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym następuje w toku postępowania, przy zachowaniu reguł prawa obrony przyznanej przepisami prawa procesowego. Wprawdzie postępowanie przed Komisją jest odrębnym postępowaniem, to nie do przyjęcia jest, że obowiązują inne reguły ochrony interesu prawnego. Interes prawny ma strona (strony) postępowania reptrywizacyjnego, jednostki, których pozbawiono prawa do udziału w postępowaniu zwykłym oraz jednostki, których interes prawny wynika z następstwa prawnego, zarówno co do stron uczestniczących w postępowaniu, jak i pozbawionych tego udziału (por. wyrok NSA z dnia 10 lutego 2009 r., sygn. akt I OSK 329/08).


Za stronę przedmiotowego postępowania Komisja uznała J. F. F. będącego beneficjentem kontrolowanej decyzji.

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

Jeżeli decyzja 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.

## **VII. Konkluzja**

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4a Komisja uchyliła w całości decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 12 grudnia 2012 r. nr 556/GK/DW/2012 i przekazała sprawę Prezydentowi m.st. Warszawy do ponownego rozpatrzenia.

  
**Przewodniczący Komisji**  
**Sebastian Kaleta**

### **Pouczenie:**

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.). Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa, za pośrednictwem Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 52 § 1, art. 53 § 1 oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z 2020 r. poz. 2299 i 2320 oraz z 2021 r. poz. 54 i 159, 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 niepozostawaniu w innym stosunku prawnym z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym. Wniosek składa się na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru (art. 252 § 1 i § 2 p.p.s.a.). Zgodnie zaś z art. 244 § 1 p.p.s.a. prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.

5. Z uwagi na to, że doręczenie decyzji następuje w formie publicznego ogłoszenia na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w 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.

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