



## **DECYZJA nr KR II R 9/23**

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w składzie:

**Przewodniczący Komisji:**

Arkadiusz Myrcha

**Członkowie Komisji:**

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

po rozpoznaniu w dniu 4 września 2024 r. na posiedzeniu niejawnym

sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 25 listopada 2014 r. nr 568/GK/DW/2014, dotyczącej ustalenia i przyznania odszkodowania za przejętą dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. nr 50, poz.279; dalej: dekret warszawski) część nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Kolejowej 49, z udziałem: Miasta Stołecznego Warszawy, Prokuratora Regionalnego we Wrocławiu, L 17

działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4 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; dalej: ustawa z dnia 9 marca 2017 r.) w związku z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572 dalej: k.p.a.), w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

**orzeka:**

**stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 25 listopada 2014 r. nr 568/GK/DW/2014 w całości.**

### **UZASADNIENIE**

#### **I.**

#### **Przebieg postępowania rozpoznawczego**

Postanowieniem z dnia 29 marca 2023 r. Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie o sygn. akt



KR II R 9/23 w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 25 listopada 2014 r. nr 568/GK/DW/2014 dotyczącej ustalenia i przyznania odszkodowania w wysokości 1 zł za przejętą dekretem warszawskim część nieruchomości o pow. 1 327 m<sup>2</sup>, położonej w Warszawie przy ul. Kolejowej 49, ozn. dawnym nr hip. 5422, która obecnie stanowi część działki ewidencyjnej nr 53/6 i 53/7 z obrębu 6-04-09; z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, Prokuratora Regionalnego w Warszawie, L. Z.

Postanowieniem z 29 marca 2023 r. sygn. akt KR II R 9/23, działając na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja zawiadomiła właściwe organy administracji oraz sądy o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego.

Zawiadomieniem z dnia 29 marca 2023 r. poinformowano strony o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 25 listopada 2014 r. nr 568/GK/DW/2014.

Postanowieniem z dnia 29 marca 2023 r. Komisja zwróciła się do Społecznej Rady z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 25 listopada 2014 r. nr 568/GK/DW/2014.

Ww. postanowienia i zawiadomienia zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 13 kwietnia 2024 r.

Zawiadomieniami z 7 czerwca 2023 r., 27 lipca 2023 r., 21 września 2023 r., 27 listopada 2023 r., 29 stycznia 2024 r., 21 marca 2024 r., 29 maja 2024 r. i 22 lipca 2024 r. wyznaczano nowe terminy załatwienia sprawy.

Pismem z dnia 6 sierpnia 2024 r. zawiadomiono o zakończeniu postępowania rozpoznawczego w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 25 listopada 2014 r. nr 568/GK/DW/2014. Zawiadomienie opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 9 sierpnia 2024r.

Społeczna Rada w opinii z 27 sierpnia 2024 r. nr 6/2024 w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 25 listopada 2014 r. nr 568/GK/DW/2014 wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji bowiem Prezydent m. st. Warszawy, bowiem organ przyznał odszkodowanie za dawną nieruchomość przy ul. Kolejowej 49 hip. nr 5422, bezpodstawnie uznając, że spełnione zostały oba warunki wymienione w art. 215 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej: „u.g.n.”) konieczne do ustalenia odszkodowania. Na skutek powyższego Decyzja w sposób rażący narusza prawo w rozumieniu art. 156 § 1 pkt. 2 kpa. W konsekwencji należy stwierdzić nieważność Decyzji i usunąć ją z obrotu prawnego.

## II.

Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje:

### 1. Opis nieruchomości

Nieruchomość położona w Warszawie przy ul. Kolejowej 49 pochodząca z nieruchomości hipotecznej nr 5422, znajduje się na terenie objętym działaniem dekretu warszawskiego. Z ustaleń Prezydenta m.st. Warszawy wynika, że dawna nieruchomość hipoteczna aktualnie składa się z działki ewidencyjnej nr 53/6 i 53/7 z obrębu 6-04-09.

### 2. Dawny właściciel nieruchomości oraz jego następcy prawni

Zgodnie z zaświadczeniem Sądu Powiatowego dla Warszawy – Pragi z 1 grudnia 1959 r. nr 5934/59 tytuł własności nieruchomości warszawskiej ozn. hip. nr 5422 zapisany był na imię M. L. ze S. C., na mocy aktu kupna z 22 października 1922 r., nr 40. Z analizy akt sprawy wynika okoliczność, że dawna właścicielka nieruchomości zamiennie podpisywała się jako „M. C.” lub „M. K.”. Dlatego też w zgromadzonym materiale dowodowym sprawy wyżej wymienione zapisy dotyczą tożsamej osoby.

Spadek po M. L. C. nabyła córka I. S. i Z. – M. w całości, na mocy postanowienia Sądu Powiatowego w Pruszkowie z 16 maja 1966 r. sygn. akt Ns 369/66.

Zgodnie zaś z treścią Aktu Poświadczenia Dziedziczenia z 25 maja 2011 r., za rep. A nr 2777/2011, spadek po I. S. i Z. – J. z zmarłej 1 kwietnia 2005 r. w Warszawie nabył w całości syn I. Z.

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

Pismem z 28 czerwca 2012 r. (data wpływu do organu 29 czerwca 2012 r.), I. Z. wystąpił do Prezydenta m.st. Warszawy o odszkodowanie za nieruchomość położoną przy ul. Kolejowej 49 o pow. 1327 m<sup>2</sup>, pochodzącą z nieruchomości hipotecznej nr. 5422.

Pełnomocnik strony 3 października 2012 r. wniósł do organu zażalenie na niezafatwienie sprawy w terminie.

Wojewoda Mazowiecki postanowieniem z 14 grudnia 2012 r. nr 1419/2012 uznał wniesione w sprawie zażalenie za uzasadnione i wyznaczył Prezydentowi m.st. Warszawy termin na podjęcie stosownego rozstrzygnięcia do dnia 29 marca 2013 r. Zarządzono wyjaśnienie przyczyn niezafatwienia sprawy w terminie.

Pismem z 25 lutego 2013 r. pełnomocnik strony postępowania wniósł skargę na bezczynność Prezydenta m.st. Warszawy w sprawie z wniosku L ... Z ..., o przyznanie i wypłacenie odszkodowania na podstawie art. 215 ust. 2 u.g.n.

Wyrokiem z 23 kwietnia 2013 r. sygn. akt I SAB/Wa 135/13 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zobowiązał Prezydenta m.st. Warszawy do wydania orzeczenia w przedmiocie wniosku L ... i Z; ... z dnia 28 czerwca 2012 r. o ustalenie odszkodowania za nieruchomość położoną w Warszawie przy ul. Kolejowej 49, ozn. nr hip. 5422, w terminie dwóch miesięcy od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy. Stwierdzono równocześnie, że bezczynność Prezydenta m.st. Warszawy nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa.

Ww. prawomocny wyrok wraz z aktami sprawy wpłynął do organu 5 lipca 2013 r.

Pismem z 2 października 2013 r. pełnomocnik strony wezwał organ do wykonania ww. wyroku.

Wyrokiem z 24 stycznia 2014 r. sygn. akt I SA/Wa 2812/13 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wymierzył Prezydentowi grzywnę w wysokości 400 zł w przedmiocie niewykonania wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2014 r. sygn. akt I SAB/Wa 135/13.

Decyzją z 25 listopada 2014 r. nr 568/GK/DW/2014, Prezydent m.st. Warszawy, działając m.in. na podstawie art. 215 ust. 2 u.g.n., po rozpatrzeniu wniosku z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie odszkodowania za nieruchomość położoną przy ul. Kolejowej 49, o pow. 1 327 m<sup>2</sup> pochodzącą z nieruchomości hipotecznej nr 5422, ustalił odszkodowanie w wysokości ... zł, za przejętą dekretem warszawskim nieruchomość położoną w Warszawie przy ul. Kolejowej 49, ozn. hip. 5422, która obecnie stanowi część działek ewidencyjnych nr 53/6 i 53/7 z obrębu 6-04-09 (pkt. 1 decyzji); przyznał powyższe odszkodowanie na rzecz L ... Z ... (pkt. 2 decyzji).

W uzasadnieniu decyzji organ ustalił, 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 dekretu warszawskiego, nieruchomość położona przy dawnej ul. Kolejowej 49, oznaczona hip. 5422 znajdowała się w strefie III a, w której obowiązywała zabudowa zwarta o 3 kondygnacjach oraz 50% powierzchni zabudowania.

#### **4. Zaświadczenie Wydziału Planowania Miasta**

Zgodnie z treścią pisma Zarządu Miejskiego w m.st. Warszawie Dział Regulacji



i Pomiarów nr Dz. R.P. II. H-19/9444/37 z 9 października 1937 r., adresowanego do Wydziału Nadzoru Budowlanego, nieruchomości hip. nr 5422 przy ul. Kolejowej nr policyjny 49, której właścicielem była M K według ogólnego planu zabudowy, uchwalonego przez Radę Miejską w dniu 23 kwietnia 1930 r., zatwierdzonego przez Ministerstwo Robót Publicznych w dniu 11 sierpnia 1931 r. L.-VIII reg. 100/31 przeznaczony jest na cele przemysłowe.

W uzasadnieniu pisma wskazano: „Dział Regulacji i Pomiarów stwierdza, że projekt rozbudowy omawianego budynku, nie jest zgodny z ogólnym prawomocnym planem zabudowania, ze względu na przeznaczenie budynku na cele mieszkalne. Wobec powyższego nie należy udzielić pozwolenia na przebudowę w myśl przepisów art. 46 pkt. 3 prawa budowlanego. O Zatwierdzeniu ogólnego planu zabudowania ogłoszono w Warsz. Dzienniku Wojewódzkim nr 40 z dn. 15.X.1931 r.”

Wydział Planowania Miasta Zarządu Miejskiego w m.st. Warszawie w piśmie z 24 maja 1939 r. nr II-h-19/12437/38 r., adresowanym do inż. L S wskazał: „Odpowiadając na podanie złożone w dniu 19.I.1939 r. Wydział Planowania Miasta Zarządu Miejskiego w m.st. Warszawie uprzejmie komunikuje, że ogólny plan zabudowania zatwierdzony w dniu 11.VIII.1931 r. w trybie art. 33 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli przewiduje teren nieruchomości nr hip. 5422 na cele wyłącznie przemysłowe. Uchwalony w dniu 16.XII.1933 r. w trybie art. 29 ww. rozporządzenia szczegółowy plan zabudowania przewiduje teren omawianej nieruchomości na cele wyłącznie przemysłowe”.

Uchwalony w dniu 16 grudnia 1933 r. w trybie art. 29 wyżej wymienionego rozporządzenia szczegółowy plan zabudowania przewiduje teren omawianej nieruchomości na cele wyłącznie przemysłowe.

## **5. Sprzeciw prokuratora**

Pismem z 12 maja 2022 r. Prokurator delegowany do Prokuratury Regionalnej we Wrocławiu wniósł do Wojewody Mazowieckiego sprzeciw od decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia z 25 listopada 2014 r. nr 568/GK/DW/2014.

W piśmie zarzucono rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a., to jest art. 215 ust. 2 u.g.n. poprzez uznanie, iż zostały spełnione kumulatywnie przesłanki warunkujące przyznanie odszkodowania, a w szczególności przesłanka dotycząca możliwości przeznaczenia działki pod budownictwo jednorodzinne przed dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego, podczas gdy Ogólny Plan Zabudowania m.st. Warszawy zatwierdzony przez

Ministerstwo Robót Publicznych w dniu 11 sierpnia 1931 r. i obowiązujący w dniu 21 listopada 1945 r., tj. w dacie wejścia w życie dekretu warszawskiego, nie przewidywał przeznaczenia nieruchomości przy ul. Kolejowej 49 ozn. nr hip. 5422 pod budownictwo jednorodzinne, określając jej przeznaczenie na cele przemysłowe, co w konsekwencji uniemożliwiało przyznanie odszkodowania za ten grunt w trybie art. 215 ust. 2 u.g.n.

Ponadto w sprzeciwie zarzucono rażące naruszenie przepisu art. 7, art. 77 oraz art. 80 k.p.a. poprzez zaniechanie zebrania oraz rozpatrzenia w sposób wyczerpujący materiału dowodowego, a w konsekwencji dokonanie ustaleń faktycznych rażąco sprzecznych z informacjami wynikającymi z Ogólnego Planu Zabudowania m. st. Warszawy, zatwierdzonego przez Ministerstwo Robót Publicznych w dniu 11 sierpnia 1931 r. oraz ostatecznych rozstrzygnięć administracyjnych: decyzji Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 7 maja 1960 r. o odmowie przyznania prawa własności czasowej M... L... C... i utrzymującej te orzeczenie w mocy decyzji Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia 20 czerwca 1960 r. oraz decyzji Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa z 12 października 1999 r. o odmowie stwierdzenia nieważności powyższych decyzji, wskazujących na przeznaczenie nieruchomości przy ul. Kolejowej 49 ozn. nr hip. 5422 na cele wyłącznie przemysłowe.

## **6. Zgromadzony materiał dowodowy**

Komisja ustaliła stan faktyczny w sprawie na podstawie następującego materiału dowodowego: akt dotyczących decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 25 listopada 2014 r. nr 568/GK/DW/2014 (akta w znacznym zakresie nieponumerowane przez organ), dokumentacji nadesłanej przez Archiwum Państwowe w Warszawie, akt prokuratorskich w sprawie sygn. akt RP V Pa 13.2020, akt oraz pozostałej dokumentacji zgromadzonej przez Komisję w toku prowadzonego postępowania rozpoznawczego w aktach KR II R 9/23.

## **III.**

**Po rozpatrzeniu materiału dowodowego Komisja zważyła, co następuje:**

### **1. Wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa jako przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji.**

W ocenie Komisji decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z 25 listopada 2014 r. nr 568/GK/DW/2014 powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego z mocą wsteczną jako wydana z rażącym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., znajdującym odpowiednie zastosowanie w



niniejszej sprawie, wydanie decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, jako kwalifikowana wada prawna, stanowi przesłankę stwierdzenia nieważności kontrolowanej decyzji.

Pojęcie rażącego naruszenia prawa zostało unormowane w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., który stanowi, iż organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Przyjmuje się, że o rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. decydują łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze - skutki, które wywołuje decyzja (na temat tego pojęcia por. M. Sieniuc, Rażące naruszenie prawa w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, w: Kodyfikacja postępowania administracyjnego, Na 50-lecie k.p.a., red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 709-718 i tam powołane judykaty). Oczywistość naruszenia prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia, a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną. Skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności - skutki gospodarcze lub społeczne skutki naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organ praworządny państwa (tak wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2017 r., II OSK 2506/16, LEX nr 2366925).

Postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji jest nadzwyczajnym trybem postępowania umożliwiającym wzruszenie ostatecznej decyzji administracyjnej. Możliwość podważenia zapadłego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej jest dopuszczalna jedynie w przypadku zaistnienia jednej z kwalifikowanych wad określonych w art. 156 § 1 k.p.a. Usunięcie kwalifikowanych nieprawidłowości, które mogły wystąpić w trakcie trwania procesu administracyjnego, stanowi nadrzędny cel postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji i usprawiedliwia podważenie ogólnej zasady trwałości decyzji administracyjnych zawartej w art. 16 k.p.a. Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. uprawnienia do stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej przysługują również Komisji w przypadku stwierdzenia, że zachodzą przesłanki określone w art. 156 k.p.a. lub w przepisach szczególnych.

Zgodnie z jednolitym i utrwalonym orzecznictwem sądowym postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji jest odrębnym postępowaniem, którego przedmiotem jest wyłącznie badanie zaistnienia przesłanek określonych w art. 156 § 1 k.p.a. Organ orzekający nie jest natomiast władny rozstrzygnąć sprawy zakończonej kontrolowaną decyzją co do jej

istoty, gdyż postępowanie dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji nie może zastępować postępowania odwoławczego lub go powtarzać (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 czerwca 2003 r. sygn. akt I OSK 1706/10 dostępne na: <http://cbois.nsa.gov.pl>).

Celem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności nie jest bowiem merytoryczne, ponowne rozstrzygnięcie sprawy w jej całokształcie, lecz przeprowadzenie weryfikacji ostatecznej decyzji z jednego tylko punktu widzenia, mianowicie, czy decyzja jest dotknięta jedną z wad kwalifikowanych wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1-7 k.p.a. Jak wskazuje T. Kielkowski (Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz pod. red. naukową H. Knysiak-Molczyk, wyd. Wolters Kluwer, W-wa 2015, kom. do art. 156 ustawy), decyzja przewidziana w art. 158 § 1 k.p.a. jest decyzją wydaną w sprawie administracyjnej, chociaż sprawy tej nie rozstrzyga. Dla oceny przyczyn stwierdzenia nieważności decyzji punktem odniesienia jest stan faktyczny i prawny z chwili jej podjęcia. W toku postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji organy badają, czy w sprawie istnieją przesłanki do jej wzruszenia, enumeratywnie wymienione w przepisie art. 156 § 1 pkt 1-7 k.p.a., przy czym pozytywne przesłanki stwierdzenia nieważności nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej, a powinny być interpretowane dosłownie lub nawet ścieśniająco, ponieważ przepis ten ma charakter wyjątkowy.

Przedmiotowe postępowanie jest więc ograniczone do weryfikacji samej decyzji administracyjnej, a ewentualne wady stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji muszą tkwić w samej decyzji (tak wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 stycznia 2014 r. sygn. akt II GSK 1617/12 dostępny: [cbois.nsa.gov.pl](http://cbois.nsa.gov.pl)).

Unormowanie prawne nieważności decyzji administracyjnej jest swoistą konstrukcją procedury administracyjnej, w następstwie której następuje eliminacja z obrotu prawnego decyzji obciążonej kwalifikowanymi wadami prawnym ze skutkiem *ex tunc*. Decyzja administracyjna obciążona wadami wymienionymi w art. 156 § 1 k.p.a. jest aktem administracyjnym indywidualnym istniejącym w obrocie prawnym, a jej eliminacja z niego następuje w trybie i na zasadach określonych w k.p.a. Do momentu stwierdzenia nieważności w drodze ostatecznej decyzji właściwego organu wadliwa decyzja istnieje w obrocie prawnym, korzysta z domniemania prawidłowości decyzji administracyjnej i wywołuje skutki prawne.

Instytucja stwierdzenia nieważności pozwala organom administrującym na eliminację wadliwych aktów administracyjnych. W doktrynie wskazuje się, że unormowanie prawne nieważności decyzji administracyjnej z mocą wsteczną jest swoistą konstrukcją procedury administracyjnej, zbliżoną do nieważności względnej, która nie odpowiada w pełnym zakresie



ani nieważności czynności prawa cywilnego, ani też nieważności postępowania cywilnego jako przesłanki środków odwoławczych (Adamiak, Borkowski, Komentarz, 2009, s. 577, M. Kamiński, Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne, Kraków 2006, s. 242). Ocena istnienia przesłanek stwierdzenia nieważności wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. następuje na podstawie przepisów prawa materialnego obowiązujących w dacie wydania decyzji podlegającej weryfikacji, a nie na podstawie przepisów prawa materialnego z daty stwierdzenia nieważności. W wyroku NSA z dnia 28 listopada 1997 r. (III SA 1134/96, ONSA 1998, Nr 3, poz. 101) podkreśla się, że "rozstrzygający dla oceny, czy zachodzą przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa, jest stan prawa z wydania tej decyzji; na taką ocenę nie może mieć wpływu ani późniejsza zmiana prawa, ani tym bardziej zmiana interpretacji tego prawa".

Stwierdzenie nieważności jest aktem deklaratoryjnym, który: 1) działa z mocą wsteczną (*ex tunc*) od daty wydania decyzji stwierdzającej nieważność decyzji administracyjnej dotkniętej wadą, 2) uchyla wszelkie skutki prawne, jakie powstały od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji nieważnej, 3) obala domniemanie legalności i prawidłowości decyzji, której nieważność została stwierdzona, 4) skutkuje możliwością dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, które przysługują od dnia, w którym stanęła ostateczna decyzja o stwierdzeniu nieważności (por. m.in. Z. Banaszczyk, w: A. Olejniczak (red.). System Prawa Prywatnego, t. 6: Prawo zobowiązań - część ogólna, Warszawa 2009, s. 833; Z. Banaszczyk, Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem prawomocnym orzeczeniem lub ostateczną decyzją Pal. 2006, Nr 5-6, s. 118-135), 5) powoduje, że sprawa, która była przedmiotem decyzji uznanej za nieważną, wraca do stanu, w jakim się znajdowała przed jej wydaniem; 6) stwierdzenie nieważności decyzji czyni zbędną potrzebę dokonania przez sąd merytorycznej oceny zarzutów zawartych we wniesionej przez stronę skardze (tak wyrok WSA w Gdańsku z 11 czerwca 2014 r., II SA/Gd 180/14, Legalis). Stwierdzenie nieważności decyzji stanowiąc wyjątek od ogólnej zasady trwałości decyzji ostatecznych określonej w art. 16 § 1 k.p.a., nie pozwala na rozszerzającą wykładnię przesłanek określonych w art. 156 § 1 k.p.a.

W ocenie Komisji w niniejszej sprawie doszło do wydania decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jej nieważności w całości. W literaturze wskazuje się, że pojęcie "prawo" w zwrocie "rażące naruszenie prawa" powinno być rozumiane szeroko, obejmując swoim zakresem przepisy prawa materialnego, procesowego oraz przepisy o charakterze ustrojowym (J. Borkowski, w: Adamiak, Borkowski, Komentarz, 2009, s. 599). Podobne stanowisko reprezentuje orzecznictwo (tak

wyrok WSA w Rzeszowie z 8 maja 2014 r. II SA/Rz 194/14, Legalis, gdzie stwierdzono, że: „Naruszenie prawa» to naruszenie prawa materialnego, procesowego, oraz przepisów o charakterze ustrojowym i kompetencyjnym. Można wobec tego stwierdzić, że chodzi o wszystkie normy prawne regulujące działanie administracji publicznej w indywidualnych sprawach, niezależnie od tego, z jakich przepisów prawa się wywodzą”).

W orzecznictwie jak i piśmiennictwie, ukształtował się pogląd, wedle którego przypisanie decyzji wady nieważności w przypadku naruszenia przepisów proceduralnych dopuszczalne jest wyłącznie, gdy naruszenie tych przepisów ma charakter rażący i pozostaje w związku z ostatecznym rozstrzygnięciem sprawy. W odniesieniu do tych przepisów można by zatem mówić o rażącym ich naruszeniu wówczas, gdy w sposób nie budzący wątpliwości, a więc oczywisty, nie zastosowano by ich w trakcie prowadzonego postępowania lub zastosowano by je oczywiście nieprawidłowo. Naruszenie prawa procesowego w sposób rażący to takie naruszenie, które prowadzić musi do podjęcia wadliwego rozstrzygnięcia z tego właśnie powodu, musi przekładać się bezpośrednio na treść decyzji i musi w niej tkwić (tak wyrok NSA z dnia 13 października 2016 r., II OSK 3347/14, LEX nr 2169138).

### **1.1. Przesłanka planistyczna**

W ocenie Komisji Prezydent m.st. Warszawy błędnie ustalił kluczową przesłankę sprawy, tj. okoliczność, że nieruchomości objęta wnioskiem o odszkodowanie mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne zgodnie z postanowieniami planu obowiązującego przed dniem wejścia w życie dekretu.

Należy zauważyć, że organ w uzasadnieniu decyzji wskazał jedynie ogólnikowo, 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 ww. dekretu z dn. 26 października 1945 r., nieruchomości położona przy ul. Kolejowej 49 ozn. hip. nr 5422 znajdowała się w strefie III a, w której obowiązywała zabudowa zwarta o 3 kondygnacjach oraz 50% powierzchni.

Podkreślenia wymaga, 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. W istocie zaś rzeczy poczynione przez organ ustalenia w tym zakresie stanowią wyłącznie



przypuszczenie, że przedmiotowa nieruchomość mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne przed dniem wejścia w życie dekretu.

Uwypuklenia przy tym wymaga, że sam fakt dołączenia do materiału dowodowego sprawy fragmentu reprodukcji planu (akta postępowania prowadzonego przed Prezydentem m.st. Warszawy k. 61) należy uznać za niewystarczające do wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy, bowiem taki fragment planu 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. W sprawie koniecznym było uzyskanie specjalistycznego opracowania planu ogólnego zabudowy.

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 lub zebrania w tym zakresie innych wyczerpujących dowodów na tę okoliczność.

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 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 uchynieniem 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.”

W toku zaś prowadzonego przed Prezydentem m.st. Warszawy nie uzyskano dowodu w postaci wyrysu i wypisu z planu, na którym zostałyby oznaczone dokładnie przebieg przedwojennej nieruchomości, o którym mowa w ww. orzeczeniu, sporządzonego przez biegłego geodetę lub też nie uzyskano w tym zakresie innych wyczerpujących dowodów na tę okoliczność. W tym zakresie dodatkowo wskazać należy, że organ nie uzyskał sporządzonego dla przedmiotowego terenu uchwalonego 16 grudnia 1933 r. planu szczegółowej zabudowy.

Komisja nie kwestionuje przy tym bogatego i szeroko cytowanego w uzasadnieniu decyzji Prezydenta m.st. Warszawy orzecznictwa dot. przesłanki przeznaczenia nieruchomości pod budownictwo jednorodzinne. Podkreślenia jednak wymaga, że żadne z powołanych w uzasadnieniu decyzji organu pierwszej instancji orzeczeń nie zwalnia organu orzekającego w sprawie od dokonania w tym zakresie precyzyjnych ustaleń co do rzeczywistego przeznaczenia badanej nieruchomości zgodnie z postanowieniami planu zabudowy.

Zgodnie zaś z treścią pisma Zarządu Miejskiego w m.st. Warszawie Dział Regulacji i Pomiarów nr Dz. R.P. II. H-19/9444/37 z 9 października 1937 r. adresowanego do Wydziału Nadzoru Budowlanego, nieruchomość hip. nr 5422 przy ul. Kolejowej nr policyjny 49, której właścicielem była M. K. I według ogólnego planu zabudowy uchwalonego przez Radę Miejską w dniu 23 kwietnia 1930 r. zatwierdzonego przez Ministerstwo Robót Publicznych w dniu 11 sierpnia 1931 r. L.-VIII reg. 100/31 przeznaczona jest na cele przemysłowe.

Ww. organ w piśmie ustosunkował się do wniosku M. K. w którym ubiegała się o wydanie zezwolenia na rozbudowę budynku przy ul. Kolejowej 49. W uzasadnieniu pisma wskazano: „Dział Regulacji i Pomiarów stwierdza, że projekt rozbudowy omawianego budynku, nie jest zgodny z ogólnym prawomocnym planem zabudowania, ze względu na przeznaczenie budynku na cele mieszkalne. Wobec powyższego nie należy udzielić pozwolenia na przebudowę w myśl przepisów art. 46 pkt. 3 prawa budowlanego. O Zatwierdzeniu ogólnego planu zabudowania ogłoszono w Warsz. Dzienniku Wojewódzkim nr 40 z dn. 15.X.1931 r.”

Kwestia sposobu zabudowy przedmiotowego terenu została również potwierdzona w piśmie z 24 maja 1939 r. nr II-h-19/12437/38 r Wydziału Planowania Miasta, adresowanym do inż. L. S. W piśmie wskazano: „Odpowiadając na podanie złożone w dniu 19.I.1939 r. Wydział Planowania Miasta Zarządu Miejskiego w m.st. Warszawie uprzejmie komunikuje, że ogólny plan zabudowania zatwierdzony w dniu 11.VIII.1931 r. w trybie art.



33 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli przeznaczają teren nieruchomości nr hip. 5422 na cele wyłącznie przemysłowe. Uchwalony w dniu 16.XII.1933 r. w trybie art. 29 wyżej wymienionego rozporządzenia szczegółowy plan zabudowania przewiduje teren omawianej nieruchomości na cele wyłącznie przemysłowe”.

W dalszej części pisma wskazano, że „Według projektu obecnie opracowywanego ogólnego i szczegółowego planu zabudowania jeszcze nieuchwalonego w trybie art. 25-29 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli teren omawianej nieruchomości przewidziany jest na cele mieszkaniowe z dopuszczeniem zakładów przemysłowych niepodpadających pod przepisy art. 18 wyżej wymienionego rozporządzenia przy zastosowaniu od frontu przy ul. Kolejowej zabudowania zwartej 4 kondygnacyjnego do wys. 15 m. Pod względem regulacyjnym nie ma przeszkód do wzniesienia na terenie omawianej nieruchomości budynku frontowego, zaprojektowanego zgodnie z wyżej wymienionymi planami zabudowania oraz z obowiązującymi ustawami w sposób uwidoczony na załączonym szkicu sytuacyjnym, po uprzednim przeprowadzeniu komasacji z sąsiednimi nieruchomościami celem zmiany kierunku granic na prostopadły do kierunku ul. Kolejowej. Opinia niniejsza nie przesądza sprawy wydania przez Wydział Nadzoru Budowlanego pozwolenia na budowę uzależnionego od warunków prawnych i technicznych.”

Analizując treść ww. pisma stwierdzić należy, że w jego treści potwierdzono, iż na dzień 23 maja 1939 r. obowiązujący ogólny plan zabudowania zatwierdzony w dniu 11 sierpnia 1931 r. w trybie art. 33 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli przeznaczają teren nieruchomości nr hip. 5422 na cele wyłącznie przemysłowe. Uchwalony w dniu 16 grudnia 1933 r. w trybie art. 29 wyżej wymienionego rozporządzenia szczegółowy plan zabudowania przewiduje teren omawianej nieruchomości na cele wyłącznie przemysłowe.

W piśmie poruszany jest wątek, że według projektu obecnie opracowywanego ogólnego i szczegółowego planu zabudowania jeszcze nieuchwalonego w trybie art. 25-29 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli teren omawianej nieruchomości przewidziany jest na cele mieszkaniowe z dopuszczeniem zakładów przemysłowych niepodpadających pod przepisy art. 18 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli.

Podkreślenia jednak wymaga, że jedynym uchwalonym planem zabudowy przed wybuchem II wojny światowej był plan ogólny zabudowania zatwierdzony w dniu 11 sierpnia

1931 r. Przedmiotowe ustalenie znajduje potwierdzenie w literaturze fachowej, tj. opracowaniu wydanym pod patronatem Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy „Warszawa Rozwój Przestrzenny”. W tym zakresie wskazano, że „(...) dopiero w 1930 r. Rada Miejska uchwaliła Plan Ogólny Zabudowania m.st. Warszawy, opracowany pod kierunkiem Siergieja R. [nieczytelny] w skali 1:10 000. W rok później został on zatwierdzony przez Ministerstwo Robót Publicznych. (...) Był to jedyny plan ogólny formalnie zatwierdzony w okresie międzywojennym.”/Warszawa Rozwój Przestrzenny, pod red. J. Wilskiego, Warszawa 1993 r./.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że na skutek wybuchu wojny opracowywany plan ogólny i szczególny, o którym jest mowa w piśmie nie zostały uchwalone. W takim zaś przypadku wyłącznym punktem odniesienia pozostaje plan ogólny z 1931 r. i plan szczególny uchwalony 16 grudnia 1933 r., które to przewidywały przeznaczenie przedmiotowego terenu pod zabudowę wyłącznie przemysłową. W przypadku zaś gdyby został uchwalony dla przedmiotowego terenu nowy plan ogólny jak i szczególny, który to dopuszczałby na przedmiotowej nieruchomości kategorię zabudowy mieszkaniowej z dopuszczeniem zakładów przemysłowych, to w takim przypadku przesłanka przeznaczenia nieruchomości pod budownictwo jednorodzinne mogłaby być spełniona. Przedmiotowe ustalenia wzmacniają okoliczności wskazane również w piśmie Zarządu Miejskiego w m.st. Warszawie Dział Regulacji i Pomiarów nr Dz. R.P. II. II-19/9444/37 z 9 października 1937 r. w którym wskazano, że teren przedmiotowej nieruchomości jest przeznaczony na cele wyłącznie przemysłowe i negatywnie zaopiniowano wniosek o wydanie zezwolenia na przebudowę budynku.

W kontekście powyższego należy zaznaczyć, że w toku prowadzonego przez Komisję postępowania uzyskano wyczerpujący materiał dowodowy wskazujący okoliczność, że przedmiotowa nieruchomość, zgodnie z postanowieniami planu obowiązującego przed wejściem w życie dekretu warszawskiego, przeznaczona była na cele wyłącznie przemysłowe.

Przywoływane wyżej ustalenia odnajdują potwierdzenie w treści pisma Zarządu Miejskiego w m.st. Warszawie Dział Regulacji i Pomiarów z 9 października 1937 r. i w piśmie z 24 maja 1939 r. Wydziału Planowania Miasta. W ocenie Komisji przywoływane wyżej dokumenty stanowią wystarczającą podstawę do stwierdzenia, że przedmiotowa nieruchomość zgodnie z postanowieniami planu ogólnego obowiązującego przed wejściem dekretu warszawskiego nie mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne. W treści wskazywanych wyżej pism wskazywano, że całość nieruchomości hipotecznej nr 5422



jest przeznaczona na cele wyłącznie przemysłowe. W tym zaś zakresie przeznaczenie nieruchomości na cele wyłącznie przemysłowe wykluczało możliwość przeznaczenia tej nieruchomości pod budownictwo jednorodzinne. W takim zaś przypadku Komisja wyraża zapatrywanie, że w stanie faktycznym niniejszej sprawy nie jest koniecznym uzyskanie specjalistycznego opracowania geodezyjnego ogólnego planu zabudowania m.st. Warszawy, zatwierdzonego przez Ministerstwo Robót Publicznych w dniu 11 sierpnia 1931 r.

Uwypuklenia wymaga przy tym również, że informacje zawarte w przedmiotowych pismach zostały sporządzone w przepisanej formie przez powołane (wyspecjalizowane i właściwe) do tego organy państwowe co stanowi dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone (art. 76 § 1 k.p.a.).

Mając na uwadze wyżej wskazane argumenty natury faktycznej i prawnej w ocenie Komisji, decyzja reprivatyzacyjna Prezydenta m.st. Warszawy z 25 listopada 2014 r. nr 568/GK/DW/2014, została wydana z rażącym naruszeniem prawa w postaci art. 7, 77 i 80 k.p.a., co w konsekwencji doprowadziło do rażącego naruszenia prawa materialnego w postaci art. 215 ust. 2 u.g.n.

Podkreślenia wymaga, że o rażącym naruszeniu prawa można mówić wówczas, gdy badane rozstrzygnięcie jest w sposób oczywisty sprzeczne z treścią, nie budzącą wątpliwości i mającej zastosowanie w danej sprawie normy prawnej. Decyzja jest obarczona wadą rażącego naruszenia prawa wtedy, gdy stanowi zaprzeczenie stanu prawnego określonego w normie prawa materialnego. W przedmiotowej sprawie ustalono i przyznano odszkodowanie za nieruchomość, która nie spełniała warunku określonego w art. 215 ust. 2 u.g.n., tj. nie mogła zostać przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne.

W kontekście powyższego, Komisja pragnie odwołać się do orzeczenia, które zapadło w podobnym stanie faktycznym i prawnym, co nader istotne – na gruncie problematyki Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, tj. wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 5 marca 2024 r. sygn. akt. I SA/Wa 845/23 dot. ustalenia odszkodowania za nieruchomość warszawską położoną przy ul. Wolskiej 104, gdzie trafnie wskazano, że „Podstawę wadliwości decyzji z 2014 r. stanowi więc nie tyle błąd w ustaleniach faktycznych, na co powołują się skarżący, lecz w istocie zaniechanie organu w ustaleniu właściwego stanu faktycznego bądź orzekanie wbrew dokonanym ustaleniom. Na tym etapie sprawy Sąd nie jest w stanie ustalić w oparciu o którą nieczytelną i wybarwioną kopię planu z 1931 r. prezydent orzekał w 2014 r. bo to nie wynika z akt sprawy, jednak całkowicie odmienne ustalenie przeznaczenia danej nieruchomości w planie miejscowym niż wynika to z treści planu – stanowi o istotnym naruszeniu prawa tak w postaci art. 7, 77 i 80

k.p.a. a w konsekwencji prowadzi do naruszenia prawa materialnego w postaci art. 215 ust. 2 u.g.n.”

Analogiczne zapatrywanie wyraził również Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyrokach z 5 marca 2024 r. sygn. akt I SA/Wa 846/23 i I SA/Wa 847/23.

#### **IV. Podstawy stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej**

W ocenie Komisji koniecznym jest stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia z 25 listopada 2014 r. nr 568/GK/DW/2014 w całości z powodu wystąpienia przesłanki określonej w treści art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa.

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

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

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

Z treści art. 215 ust. 2 u.g.n. wynika, że przepisy ustawy dotyczące odszkodowania 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.

Według Komisji w niniejszej sprawie zachodzą przesłanki determinujące konieczność stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 25 listopada 2014 r. nr 568/GK/DW/2014, bowiem w niniejszym postępowaniu w sposób rażący naruszono normy prawa procesowego tj. art. 7, 77 i 80 k.p.a., co następnie doprowadziło do rażącego naruszenia normy prawa materialnego określonej w treści art. 215 ust. 2 u.g.n., bowiem

dokonano subsumpcji stanu faktycznego sprawy, który w istocie rzeczy stanowił zaprzeczenie przesłanek określonych w ww. normie, tj. przesłanki planistycznej, która to w niniejszym postępowaniu nie została spełniona.

W związku z powyższym stwierdzone przez Komisję rażące naruszenie prawa ma charakter oczywisty, wyraźny i bezsporny.

W ocenie Komisji skutki społeczno-gospodarcze stwierdzonych naruszeń prawa w niniejszej sprawie generuje skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań zasad praworządności. Podkreślenia bowiem wymaga, że na mocy kontrolowanej decyzji ustalono i wypłacono odszkodowanie w takim stanie faktycznym, który to nie uprawniał do uzyskania odszkodowania.

Dlatego też zgodnie z treścią art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja jest zobligowana wydać decyzję stwierdzającą nieważność decyzji reprivatyzacyjnej Prezydenta m.st. Warszawy z 25 listopada 2014 r. nr 568/GK/DW/2014, jako wydanej z rażącym naruszeniem norm prawa w postaci art. 215 ust. 2 u.g.n.

#### **V. Brak nieodwracalnych skutków prawnych**

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

W myśl wskazanego przepisu ustawy o Komisji przez nieodwracalne skutki prawne należy rozumieć stan prawny powstały wskutek przeniesienia prawa własności albo prawa użytkownika wieczystego nieruchomości warszawskiej na osobę trzecią, o ile nie nastąpiło ono nieodpłatnie lub na rzecz nabywcy działającego w złej wierze, lub zagospodarowania nieruchomości warszawskiej na cele publiczne, o których mowa w art. 6 u.g.n.

W płaszczyźnie prawa administracyjnego pojęcie nieodwracalności skutku prawnego” odnosi się do takich następstw decyzji administracyjnej (reprivatyzacyjnej), w których brak jest możliwości odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej jednostki od tej, będącej następstwem decyzji administracyjnej, co wyklucza powrót do stanu poprzedniego (B. Adamiak, Głosa do uchwały Sądu Najwyższego z 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSP 1993, nr 5, poz. 104, P. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego, Warszawa 2017). Funkcjonuje ono na gruncie art. 156 k.p.a. i stanowi przesłankę negatywną, która wyłącza stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, pomimo istnienia wad kwalifikowanych określonych w art. 156 § 1k.p.a.

W ocenie Komisji rozstrzygnięcie Prezydenta m.st. Warszawy nie wywołało nieodwracalnych skutków prawnych, gdyż niniejsza decyzja dot. przyznania odszkodowania



w określonej kwocie pieniężnej. Powyższe zaś ustalenie skutkuje przy tym stwierdzeniem, że kwestie dot. wypłaty odszkodowania w określonej kwocie nie mogą wywołać skutków o charakterze nieodwracalnym bowiem roszczenia o charakterze pieniężnym z samej swej natury posiadają odwracalny charakter. Nawet ewentualne ich skonsumowanie przez stronę postępowania nie wywoła przy tym skutku o charakterze nieodwracalnym, bowiem nadal aktualne pozostanie w takiej sytuacji roszczenie o jej zwrot wobec organu uprawnionego.

## **VI. Brak podstaw do nałożenia obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia**

Zgodnie z treścią art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., w decyzji, o której mowa w art. 29 ust. 1, Komisja może nałożyć obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia na osobę: 1) na rzecz której wydano decyzję reprivatyzacyjną; 2) działającą w postępowaniu o wydanie decyzji reprivatyzacyjnej w imieniu lub na rzecz osoby, o której mowa w pkt 1, jeśli przeniesiono na nią prawo wynikające z tej decyzji lub faktycznie władała nieruchomością, której dotyczyła decyzja. Jak wynika z treści ww. regulacji to od uznania Komisji uzależnionym jest nałożenie w decyzji obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia, na co wskazuje redakcja przepisu „może”.

W ocenie Komisji w niniejszej sprawie nie zachodzą podstawy do nałożenia obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia na rzecz beneficjenta decyzji.

Zgodnie zaś z ust. 2 art. 31 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. zakres zwrotu równowartości nienależnego świadczenia określa Komisja, przy czym nie ustala zakresu, wartości ani obowiązku zwrotu nakładów na rzecz osób, o których mowa w ust. 1. Równowartość obejmuje wartość korzyści uzyskanych przez te osoby z powodu władania lub rozporządzenia w zamian nieruchomości warszawskiej lub jej części, w szczególności cenę, czynsz lub inne pożytki (...).

Natomiast z treści art. 2 ust. 4 ww. ustawy wynika, że przez nieodwracalne skutki prawne należy rozumieć stan prawny powstały wskutek przeniesienia prawa własności albo prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej na osobę trzecią, o ile nie nastąpiło ono nieodpłatnie lub na rzecz nabywcy działającego w złej wierze, lub zagospodarowania nieruchomości warszawskiej na cele publiczne (...).

Mając na uwadze wykładnię wyżej wskazanych przepisów, należy wskazać, że uprawnienie organu do nałożenia obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia odnosi się do rozstrzygnięcia Prezydenta m.st. Warszawy dotyczącego decyzji ustanawiającej użytkowanie wieczyste, nie zaś decyzji ustalającej odszkodowanie.

W niniejszej zaś sprawie Prezydent m.st. Warszawy orzekł o wypłacie odszkodowania

w określonej kwocie pieniężnej, co w ocenie Komisji wyklucza możliwość orzeczenia o obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia.

Komisja pragnie przy tym nadmienić, że zgodnie z treścią art. 132 ust. 3 a u.g.n., jeżeli decyzja na podstawie której wypłacono odszkodowanie, została następnie uchylona lub stwierdzono jej nieważność, osoba, której wypłacono odszkodowanie, lub jej spadkobierca są zobowiązani do zwrotu tego odszkodowania po jego waloryzacji na dzień zwrotu. Z treści zaś art. 142 ust. 1 u.g.n. wynika, iż o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości, zwrocie odszkodowania, w tym także nieruchomości zamiennej, oraz o rozliczeniach z tytułu zwrotu i terminach zwrotu orzeka starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w drodze decyzji.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że „Przepis art. 132 ust. 3a u.g.n. zawiera rozstrzygnięcia dotyczące obowiązku zwrotu wypłaconego odszkodowania w przypadku, gdy decyzja, na podstawie której wypłacono odszkodowanie, została następnie uchylona lub stwierdzono jej nieważność. (...) Zobowiązaną dokonać zwrotu odszkodowania jest osoba, której wypłacono odszkodowanie, lub jej spadkobierca. Komentowany przepis określa ustawowy obowiązek zwrotu odszkodowania w wysokości zwaloryzowanej na dzień jego zwrotu. Zatem dochodzenie tego zwrotu następuje jako dochodzenie wykonania ustawowo określonego obowiązku w związku z decyzją, w której uchylono decyzję o przyznaniu odszkodowania lub stwierdzono jej nieważność. Wobec tego zastosowanie mają tu przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dotyczące dokonywania egzekucji świadczenia wprost na podstawie przepisu ustawy (w tym przypadku na podstawie art. 132 ust. 3a u.g.n.).”/E. Bończak-Kucharczyk [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2024, art. 132./

## **VII. 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.

Za strony przedmiotowego postępowania Komisja uznała I Zł będącego beneficjentem kontrolowanej decyzji, Prokuratora Regionalnego we Wrocławiu oraz Miasto st. Warszawę.

Stosownie zaś do treści art. 16a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, Komisja może wszcząć

postępowanie rozpoznawcze w razie wniesienia przez prokuratora sprzeciwu od ostatecznej decyzji reprivatyzacyjnej do organu właściwego do wznowienia postępowania albo uchylecia lub zmiany tej decyzji. W razie wszczęcia postępowania rozpoznawczego, w sprawie o której mowa w ust. 1, prokuratorowi służą prawa strony. Z kolei zgodnie z treścią art. 16b powołanej ustawy prokurator niezwłocznie zawiadamia Komisję o wniesieniu sprzeciwu, o którym mowa w art. 16a ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

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.

### **VIII. Konkluzja**

W rozpatrywanej sprawie zaistniały przesłanki określone w art. 29 ust. 1 pkt 3a w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy. Kontrola prawidłowości poczynionych przez Prezydenta m.st. Warszawy ustaleń mających wpływ na wynik sprawy wskazuje, że doszło do sytuacji, że decyzja nr 568/GK/DW/2014 obarczona jest wadą kwalifikowaną, wyrażoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Konieczne jest zatem stwierdzenie jej nieważności i wyeliminowanie z obrotu prawnego. W związku z powyższym, Komisja na podstawie powyżej powołanych przepisów, orzekła jak na wstępie.

**Przewodniczący Komisji**

**Arkadiusz Myrcha**

#### **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. Jana Kazimierza 10, 01-248 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 2024 r. poz. 935; dalej: p.p.s.a.). Skarga powinna czynić zadość wymogom określonym w art. 57 p.p.s.a. Do skargi należy dołączyć jej odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom (w tym dla tut. organu), a ponadto jeżeli w Sądzie nie złożono załączników w oryginale po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych (art. 47 § 1 p.p.s.a.).

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

1) wysłane w formie dokumentu elektronicznego do organu administracji publicznej, a nadawca otrzymał urzędowe poświadczenie odbioru; 2) nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego



Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym; 3) złożone w polskim urzędzie konsularnym; 4) złożone przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej; 5) złożone przez członka załogi statku morskiego kapitanowi statku; 6) złożone przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego.

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

3. Wpis od skargi do sądu administracyjnego ma charakter stały i wynosi 200 (dwieście) zł zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2021 r. poz. 535).

4. W myśl zaś art. 243 § 1 p.p.s.a. stronie może być przyznane – na jej wniosek – prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych. Wniosek o przyznanie prawa pomocy powinien zawierać oświadczenie strony obejmujące dokładne dane o stanie majątkowym i dochodach, a jeżeli wniosek składa osoba fizyczna, ponadto dokładne dane o stanie rodzinnym oraz oświadczenie strony o niezatrudnieniu lub niepozostawianiu w innym stosunku prawnym z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym. Wniosek składa się na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru (art. 252 § 1 i § 2 p.p.s.a.). Zgodnie zaś z art. 244 § 1 p.p.s.a. prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.

5. Zgodnie z treścią art. 87 § 1 p.p.s.a. strona może złożyć wniosek o przywrócenie terminu do złożenia skargi na decyzję Komisji. Wniosek ten należy złożyć do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie za pośrednictwem Komisji, w terminie siedmiu dni od czasu ustania przyczyny uchybienia terminu. W piśmie tym należy uprawdopodobnić okoliczności wskazujące na brak winy w uchybieniu terminu. Równocześnie z wnioskiem strona powinna dokonać czynności, której nie dokonała w terminie. Po upływie roku od uchybionego terminu, jego przywrócenie jest dopuszczalne tylko w przypadkach wyjątkowych.

6. W myśl zaś art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 49 § 1 k.p.a., strony mogą być zawiadamiane o wszczęciu postępowania, decyzjach i innych czynnościach Komisji poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Zawiadomienie albo doręczenie uważa się za dokonane po upływie 7 dni od dnia publicznego ogłoszenia. Z uwagi na to, że doręczenie decyzji następuje w formie publicznego ogłoszenia Komisja informuje, że z treścią decyzji strony mogą zapoznać się w urzędzie zapewniającym obsługę administracyjno-biurową Komisji w dniach i godzinach pracy tego urzędu.

