



Sygn. akt KR II R 11/21

Warszawa, 24 listopada 2021 r.

## **DECYZJA nr KR II R 11/21**

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w składzie:

**Przewodniczący Komisji:**

Sebastian Kaleta

**Członkowie Komisji:**

Wiktor Klimiuk, Lukasz Kondratko, Bartłomiej Opaliński, Jan Mosiński, Adam Zieliński,  
po rozpoznaniu w dniu 24 listopada 2021 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy  
w przedmiocie: decyzji Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z dnia 8 grudnia 2014 roku  
nr 598/GK/DW/2014

z udziałem: M K , Prokuratora Regionalnego we Wrocławiu oraz Miasta  
Stołecznego Warszawy

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4a 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 8 grudnia 2014 roku nr  
598/GK/DW/2014 i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia Prezydentowi m.st.  
Warszawy.**

## UZASADNIENIE

### I.

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 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 7 lipca 2021 r. wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie o sygn. KR II R 11/21 dotyczące decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 8 grudnia 2014 roku nr 598/GK/DW/2014 ustalającej na rzecz M K odszkodowanie w wysokości 1 732 278, 75 zł za część gruntu nieruchomości przejętej dekretem z 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U z 1945 r. nr 50 poz. 279) dla nieruchomości położonej w Warszawie przy ulicy Wolskiej 103, pochodzącej z nieruchomości hipotecznej „Emfiteutyeczna Kolonia Wola nr 575/258”, która obecnie stanowi część działki ewidencyjnej 1/14, 87/1, 87/2 z obrębu 6-07-13, z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, M K, Prokuratora Regionalnego we Wrocławiu.

Postanowieniem Komisji z 7 lipca 2021 r. sygn. akt KR II R 11/21 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 7 lipca 2021 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 8 i 9 września 2021 r.

Pismem z 7 lipca 2021 r. zawiadomiono Miasto Stołeczne Warszawę, Prokuratora Regionalnego we Wrocławiu oraz M K o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia z 8 grudnia 2014 roku nr 598/GK/DW/2014.

Zawiadomieniem z dnia 10 listopada 2021 r. Komisja poinformowała o zakończeniu postępowania rozpoznawczego w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy 8 grudnia 2014

roku nr 598/GK/DW/2014 dot. ustalenia i wypłaty odszkodowania za część nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Wolskiej 103.

Spółeczna Rada w opinii z dnia 17 listopada 2021 r. nr 37/2021 w sprawie decyzji Prezydenta m. st. Warszawy nr 598/GK/DW/2014 z 8 grudnia 2014 r. wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji, ponieważ w opinii Społecznej Rady, Prezydent m. st. Warszawy przyznał odszkodowanie za dawną nieruchomość „Emfiteutyczna Kolonia Wola nr 576/259” w sposób nieuprawniony przyjmując, że spełnione zostały obie przesłanki określone w art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a zatem decyzja w sposób rażąco 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.

## II.

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

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

Wnioskiem z dnia 13 lipca 2010 r. (data wpływu do urzędu 16 lipca 2010 r.) spółka E . H – P Ł.J. B z siedzibą w W (dalej dawny właściciel nieruchomości) reprezentowana przez adw. R i wniosła do Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy Wydziału Spraw Dekretowych o przyznanie odszkodowania za pozbawienie faktycznej możliwości władania działką położoną w Warszawie przy ul. Wolskiej 103, oznaczonej w księdze hipotecznej nieruchomości pod nazwą „Emf. Kolonia Wola nr 573/258”, która na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy przeszła na własność państwa.

Kolejnym pismem, którego wpływ do Urzędu m.st. Warszawy odnotowano w dniu 26 maja 2011 r. pełnomocnik strony wniósł o wyjaśnienie przyczyn nie załatwienia sprawy w terminie określonym zgodnie z przepisem art. 35 k.p.a. w zw. z art. 12 k.p.a.

Wskazano przy tym, że brak reakcji na niniejsze pismo skutkowało będzie koniecznością wystąpienia na drogę postępowania sądowo administracyjnego, celem zastosowania przepisów ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażąco naruszenie prawa.

Pismem z dnia 6 czerwca 2011 r. organ zwrócił się do Delegatury Biura Gospodarki Nieruchomościami z prośbą o przesłanie akt własnościowych przedmiotowej nieruchomości.

W piśmie z dnia 20 czerwca 2011 r. Biuro Gospodarki Nieruchomościami wskazało, że wnioskowane wyżej akta zostały przekazane do Biura Gospodarki Nieruchomościami Wydziału Spraw Dekretowych i Związków Wyznaniowych m.st. Warszawy przy piśmie z 21 lutego 2011 r.

Pismem z dnia 27 września 2012 r. pełnomocnik spółki wniósł zażalenie na niezalatwienie sprawy w terminie.

Wojewoda Mazowiecki postanowieniem z 8 marca 2013 r. nr 257/2013 uznał zażalenie za uzasadnione i wyznaczył Prezydentowi m.st. Warszawy termin na podjęcie stosownego rozstrzygnięcia wynoszący 4 miesiące od daty doręczenia niniejszego postanowienia.

Pismem z dnia 15 lipca 2013 r. pełnomocnik strony wniósł skargę na bezczynność Prezydenta m.st. Warszawy w przedmiotowej sprawie, adresowaną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

W dniu 14 sierpnia 2013 r. organ wniósł do właściwego Sądu o wydanie zaświadczenia o treści księgi hipotecznej emf. Kol. Wola nr 573/258.

Pismem z 25 marca 2013 Urząd Miasta Stołecznego Warszawy Biuro Gospodarki Nieruchomościami, Wydział Spraw Dekretowych zwrócił się z zapytaniem do Wydziału Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Wola o przesłanie (w wypadku posiadania) dokumentacji dot. realizacji inwestycji na przedmiotowym gruncie w tym pozwoleń na budowę, decyzji lokalizacyjnych z załącznikiem graficznym oraz protokołów zdawczo – odbiorczych.

Prezydent m.st. Warszawy w piśmie z dnia 22 listopada 2013 r. wezwał pełnomocnika wnioskodawcy o informację, czy w statucie działalności gospodarczej dawnego właściciela nieruchomości jako przedmiot działalności gospodarczej wymienione zostało budownictwo

mieszkaniowe o charakterze jednorodzinym, co wpływa na ocenę stanu formalno-prawnego nieruchomości położonej przy ul. Wolskiej 99, 101 i 103 w kontekście literalnej treści art. 215 ust. 2 u.g.n. pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania.

Wyrokiem z dnia 5 lutego 2014 r. w sprawie sygn. akt I SAB/Wa 431/13 Wojewódzki Sąd Administracyjny zobowiązał Prezydenta m.st. Warszawy do rozpoznania wniosku Spółki oznaczonej w księdze hipotecznej jako Emfiteutyczna Kolonia Wola nr 573/258 – w terminie dwóch miesięcy od daty doręczenia odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy. Stwierdzono przy tym, że beczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa.

Wyżej wymieniony. wyrok doręczono Prezydentowi m.st. Warszawy w dniu 15 kwietnia 2014 r.

Organ w piśmie z dnia 26 marca 2014 r. wezwał ponownie pełnomocnika wnioskodawcy o informację, czy w statucie działalności gospodarczej dawnego właściciela nieruchomości jako przedmiot działalności gospodarczej wymienione zostało budownictwo mieszkaniowe o charakterze jednorodzinym, co wpływa na ocenę stanu formalno-prawnego nieruchomości położonej przy ul. Wolskiej 99, 101 i 103 w kontekście literalnej treści art. 215 ust. 2 u.g.n. pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania.

Na mocy aktu notarialnego z dnia 11 czerwca 2014 r. repertorium A numer 9739/2014 przedstawiciele dawnego właściciela nieruchomości sprzedali wszelkie prawa i roszczenia do całej nieruchomości, w tym wszelkie prawa i roszczenia, w tym odszkodowawcze, wynikające z dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, wszelkie prawa o roszczenia, w tym odszkodowawcze, wynikające z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz wszelkie prawa i roszczenia, w tym odszkodowawcze, wynikające z wszelkich innych tytułów, w tym wszelkie prawa i roszczenia, w tym odszkodowawcze, jakie mogą powstać w przyszłości z jakiegokolwiek tytułu, czy wynikające z tych praw i roszczeń prawa do nieruchomości zamiennych i inne za cenę 300 000 zł.

Pismem z dnia 18 czerwca 2014 r. pełnomocnik M K adw. J...  
E... oświadczył o przystąpieniu do postępowania w charakterze strony w miejsce spółki.

Następnie pismem z dnia 11 lipca 2014 r. pełnomocnik strony wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na niewykonanie przez organ administracji wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lutego 2014 r. sygn. akt I SAB/Wa 431/13 wnosząc przy tym m.in. o wymierzenie organowi grzywny.

Decyzją z dnia 8 grudnia 2014 roku nr 598/GK/DW/2014 Prezydent m.st. Warszawy działając m.in. na podstawie art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.) po rozpatrzeniu wniosku z dnia 13 lipca 2010 r. w sprawie odszkodowania za nieruchomość położoną przy ul. Wolskiej 103, o pow. 7 735 m<sup>2</sup> pochodzącą z nieruchomości ozn. hip. jako „Emfiteutyczna Kolonia Wola Nr 575/258”, rej. hip. W-2074 ustalił odszkodowanie w wysokości 1 732 278,75 zł (słownie złotych: jeden milion siedemset trzydzieści dwa tysiące dwieście siedemdziesiąt osiem i 75/100), za 25% przejętej dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279) nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Wolskiej 103 ozn. hip. jako „Emfiteutyczna Kolonia Wola Nr 575/258”, o pow. 7 395 m<sup>2</sup>, która obecnie stanowi część działek ewidencyjnych nr 1/14, 87/1 i 87/2 z obrębu 6-07-13, będących własnością Skarbu Państwa (pkt.1 decyzji); przyznał powyższe odszkodowanie na rzecz M K z wysokości 1 732 278,75 zł (słownie złotych: jeden milion siedemset trzydzieści dwa tysiące dwieście siedemdziesiąt osiem i 75/100) w całości (pkt. 2 decyzji). Wskazano, że odszkodowanie zostanie wypłacone przez Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy działającego jako organ wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej za 25 % gruntu nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Wolskiej 103 ozn. hip. jako „Emfiteutyczna Kolonia Wola Nr 575/258” stanowiącej cz. dz. ewid. nr 1/14, 87/1 i 87/2 z obrębu 6-07-13 (pkt.3 decyzji). Następnie podniesiono, iż 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 (pkt. 4 decyzji). Kolejno wskazano, że do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu Cywilnego.

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 1945r., nieruchomość położona przy ul. Wolskiej

103 ozn. hip. jako „Emfiteutyczna Kolonia Wola Nr 575/258” znajdowała się w strefie III a, w której obowiązywała zabudowa zwarta o 3 kondygnacjach oraz 50 % powierzchni zabudowania oraz w strefę IV a, w której obowiązywała zabudowa zwarta o 4 kondygnacjach oraz 50 % powierzchni zabudowania.

Biorąc powyższe pod uwagę organ uznał, że nieruchomość położona przy ul. Wolskiej 103 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 wskazał, że zgodnie z opinią geodezyjną sporządzoną przez geodetę uprawnionego z dnia 14 lutego 2014 r. nieruchomość położona przy ul. Wolskiej 103 ozn. hip. jako „Emfiteutyczna Kolonia Wola Nr 575/258” wchodzi w skład stanowiących własność Skarbu Państwa działek ewidencyjnych nr: 1/14, 87/1 i 87/2 z obrębu 6-07-13 oraz stanowiącej własność m.st. Warszawy działek ewidencyjnych nr 76/14, 76/15, 82/3, 76/16, 76/17, 83/3, 76/12, 76/9 i 84 z obrębu 6-07-13.

Nadmieniono, że odszkodowanie za stanowiącą własność m.st. Warszawy dz. ew. nr: 76/14, 76/15, 82/3, 76/16, 76/17, 83/3, 76/12 i 76/9 z obrębu 6-07-13 przyznane zostało decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 9 października 2014 r., nr 484/GK/DW/2014.

Następnie wskazano, iż działka ew. nr 1/14 z obrębu 6-07-13 zajęta została pod ulicę Wolską - drogę wojewódzką nr 629.

W kolejnym wątku uzasadnienia podniesiono, że zgodnie z pismem Naczelnika Wydziału Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Wola z dnia 4 września 2013 r., znak: UD-XVII-WAiB-A. 1634.41.2013.KWE działka ew. nr 1/14 z obrębu 6-07-13 objęta została decyzją o lokalizacji szczegółowej nr 429/Wola z dnia 10 sierpnia 1968 r. Teren objęty w/w decyzją lokalizacyjną przekazany został w użytkowanie Zarządowi Dróg i Mostów przez Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy decyzją z dnia 6 sierpnia 1968 r., nr GKM.VI-25/171/68. Protokół zdawczo - odbiorczy terenu objętego w/w lokalizacją podpisany został dnia 12 września 1968 r. pomiędzy przedstawicielem PDRN a przedstawicielem ZDiM.

Następnie organ ustalił, że działka ew. nr 87/1 i 87/2 z obrębu 6-07-13 zajęta została obecnie pod Aleję Prymasa Tysiąclecia - drogę krajową nr 8.

W uzasadnieniu podniesiono również, że na podstawie dokumentacji przekazanej przez Naczelnika Wydziału Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Wola przy piśmie z dnia 19 kwietnia 2013 r., znak: UD-XVII-WAiB-A. 1634.41.2013.KWE ustalono, że działka ew. nr 87/1 z obręb 6-07-13 objęta została decyzją o lokalizacji szczegółowej nr 460/Wola z dnia 29 kwietnia 1969 r. pod budowę ulicy Nowo Bema na odcinku Dworzec Zachodni-Górczewska, decyzją o lokalizacji inwestycji z dnia 30 grudnia 1975 r. nr 312/75 dotyczącą realizacji Al. Rewolucji Październikowej na odcinku od tunelu PKP przy ul. Al. Nowo-Jerozolimskich do ul. Nowo Powązkowskiej oraz decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji budowlanej z dnia 15 czerwca 1989 r. nr 43/89 dotyczącą budowy ulicy - al. Rewolucji Październikowej na odc. Al. Jerozolimskie - ul. Startowa.

Z powyższego w ocenie organu I instancji wynika, że byli właściciele utracili faktyczną możliwość władania nieruchomością położoną przy ul. Wolskiej 103 ozn. hip. jako jako „Emfiteutyczna Kolonia Wola Nr 575/258” o pow. 7 395 m<sup>2</sup>, która stanowi obecnie cz. dz. ew. nr 1/14, 87/1 i 87/2 z obręb 6-07-13 po dniu 5 kwietnia 1958 r., a zatem spełnione zostały obie przesłanki łącznie kwalifikujące w/w nieruchomość do przyznania odszkodowania.

## **2. Sprzeciw prokuratora i informacje uzyskane z Ministerstwa Finansów.**

Pismem z dnia 30 czerwca 2020 r. prokurator delegowany do Prokuratury Regionalnej we Wrocławiu wniósł do Wojewody Mazowieckiego sprzeciw od decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 8 grudnia 2014 roku nr 598/GK/DW/2014.

W piśmie zarzucono wydanie decyzji w warunkach określonych w treści art. 145 § 1 pkt. 2 k.p.a., tj. w wydania decyzji w wyniku przestępstwa określonego w treści art. 228 § 1 k.k. polegającego na przyjęciu przez Kierownika Działu Nieruchomości Dekretowych Skarbu Państwa w Wydziale Spraw Dekretowych i Związków Wyznaniowych w Biurze Gospodarki Nieruchomości Urzędu m.st. Warszawy korzyści w zamian za przychylność i pozytywne rozpatrzenie wniosku o przyznanie odszkodowania w trybie przepisów art. 215 u.g.n. za nieruchomość warszawską przy ul. Wolskiej 103 zakończone wydaniem z upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy zaskarżonej decyzji.



Ponadto w uzasadnieniu sprzeciwu prokurator wskazał także, że w wydanej decyzji organ w kwestii dot. spełnienia drugiej przesłanki tj. pozbawienia dawnego właściciela faktycznej możliwości władania działką po dniu 5 kwietnia 1958 r. dokonano przy tym bardzo ogólnikowe i wybiórcze oceny.

Przy piśmie z dnia 28 czerwca 2021 r. Minister Finansów wskazał, że w zakresie układu z Francją roszczenia wynikające z posiadania akcji spółki są wymienione w dostępnej w Ministerstwie Finansów kopii dokumentacji francuskiej dot. spraw następujących podmiotów: B F -P , D C , D Ge , M R , B L. D & C C L ;".

Decyzją nr 508 z dnia 2 czerwca 1961 r. Komisja ds. odszkodowań, po uwzględnieniu decyzji nr 269 z dnia 11 stycznia 1957 r. wedle której E F -P ; (B F -P , został wyznaczony jako agencja płatnicza odpowiedzialna za upewnienie się co do narodowości francuskiej, uzyskanej przed datą 19 marca 1948 r., posiadacza akcji oraz jego stawienie się przed Komisją w terminie określonym w tym celu przez ustawę z dnia 24 maja 1951 r., a także zawiadomienia B: F -P o z dnia 28 września 1959 r. oraz z dnia 29 maja 1961 r., ustaliła m.in. dla spółki liczbę akcji podlegających odszkodowaniu w liczbie 1106.

Minister Finansów podniósł również, że ilość akcji podlegających odszkodowaniu określono na 1106 szt., przy cenie jednostkowej za akcję na poziomie 34,50 \$, co znalazło swoje odzwierciedlenie w decyzjach nr 267 i nr 508. Ostateczna zatem wysokość przyznanego odszkodowania wyniosła 38 157 \$. Z wykazu beneficjentów 1970 rozdział XII „Akcjonariusze znacjonalizowanych polskich spółek” (podział wg decyzji) wynika, że decyzją nr 267 z dnia 11 stycznia 1957 r. cenę jednostkową dla jednej akcji dla spółki „E F . „H: P Ł. J. B ”, Warszawa ustalono na kwotę 34,50 \$, zaś decyzją nr 508 z dnia 2 czerwca 1961 r. określono dla tej spółki liczbę akcji w ilości 1106 za które przyznano odszkodowanie. Te same dane zostały odzwierciedlone w Wykazie beneficjentów 1970 rozdział XII „Akcjonariusze znacjonalizowanych polskich spółek” (podział wg nazw spółek).

W piśmie podkreślono również, że Ministerstwo Finansów pozyskało z archiwum Ministerstwa Spraw Zagranicznych Francji dokumentację postępowań władz francuskich w wykonaniu układów indemnizacyjnych.

Nadto wskazano, że materiały te znajdują się obecnie w toku opracowywania, w związku z tym na obecnym etapie nie jest możliwe ostateczne stwierdzenie, w jakim zakresie dokumentacja dotycząca nieruchomości będącej przedmiotem zapytania znajduje się wśród pozyskanych dokumentów i co z tej dokumentacji ostatecznie wynika.

Ze względu na niekompletność dokumentacji wykonania niektórych układów oraz na to, że dokładne oznaczenia nieruchomości i przedsiębiorstw nie są podane we wszystkich sprawach, brak danych w dostępnych Ministerstwu Finansów materiałach nie może stanowić ostatecznego dowodu na okoliczność, iż za daną nieruchomość lub przedsiębiorstwo nie ubiegano się o odszkodowanie bądź że nie przyznano odszkodowania.

### **3. Zgromadzony materiał dowodowy**

Komisja ustaliła stan faktyczny w sprawie na podstawie następującego materiału dowodowego: akt dotyczących decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 8 grudnia 2014 roku nr 598/GK/DW/2014, akt własnościowych Wolska 99/101/103, akt Ministra Gospodarki DP-III.025.1.49.2018 39/09 E r : . - P ul. G akta Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy sygn. akt 320.779 E F - . i . 4 L.J. E prokuratorskich sprawy pozakarnej III Pa 45.201, dokumentacji nadesłanej przez archiwum akt nowych oraz dokumentacja zgromadzona przez Komisję w toku prowadzonego postępowania rozpoznawczego w aktach KR II 16/20 oraz KR II R 11/21.

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

Komisja podzieliła również zapatrywania opinii Społecznej Rady przytoczone w uzasadnieniu decyzji Komisji. W tym zakresie wobec ich celności jak i trafności Komisja w tym zakresie uznaje je przy tym jako własne.

### III

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

##### **3.1. Decyzja Prezydenta m.st. Warszawy o ustaleniu i wypłacie odszkodowania na rzecz beneficjentki 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.

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 dokonanymi w całości materiału dowodowego (art. 80 k.p.a.), zgromadzonego i rozpatrzonego 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).

Przedmiotowe zaś kwestie są przedmiotem rozważań orzecznictwa sądownoadministracyjnego (por. 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 normę określoną w treści 107 § 3 k.p.a.

Przedmiotem kontroli Komisji jest decyzja Prezydenta m.st. Warszawy o ustaleniu i wypłacie odszkodowania za nieruchomość położoną w Warszawie przy ul. Wolskiej 103 na rzecz M: [redacted] K [redacted]. Materialnoprawną postawę ww. decyzji stanowi art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518).

Zgodnie z powołanym artykułem, w brzmieniu obowiązującym w dacie orzekania przez Prezydenta m.st. Warszawy 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.

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 (por. 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. (por. 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.

### **3.2. 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 wskazał, że na podstawie zgromadzonej dokumentacji 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 ww. dekretu z dn. 26 października 1945 r., pozostała część nieruchomości położonej przy ul. Wolskiej 103 ozn. hip. jako „Emfiteutyczna Kolonia Wola Nr 575/258” znajdowała się w strefie III a, w której obowiązywała zabudowa zwarta o 3 kondygnacjach i 50% powierzchni zabudowania, oraz w strefie IV a w której obowiązywała zabudowa zwarta o IV kondygnacjach oraz 50 % powierzchni zabudowy.

Komisja pragnie zauważyć, że w uzasadnieniu kontrolowanej decyzji nie sprecyzowano w jakim zakresie (powierzchni obszaru) przedmiotowa działka znajdował się w strefie III a w jakim w strefie IV a .

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 („akta Wolska 99, Wolska 101, Wolska 103” T. IV i zawarta w nim m.in. dokumentacja na k. 93 – 97 oraz k.159).

W ocenie Komisji w tym zakresie organ pierwszej instancji orzekał 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.

Podkreślenia bowiem 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 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.

Wprawdzie w aktach sprawy na k. 159 (teczka „Wolska 99, Wolska 101, Wolska 103” T. IV) zawarto fragment planu ogólnego zawierający określonego rodzaju wykreślenia przedmiotowych działek hipotecznych, niemniej jednak przedmiotowy dokument trudno uznać za dowód wyjaśniający sporne kwestie w sprawie. Przede wszystkim należy wskazać, że dokument ten nie został opatrzony odpowiednim podpisem lub pieczęcią osoby go sporządzającej. W tym zaś zakresie niemożliwym jest ustalenie osoby go przygotowującej.

Nadto na podstawie analizy akt sprawy niemożliwym jest również ustalenie genezy powstania wskazanego dokumentu, tj. czy powstał on na zlecenie organu, czy został przygotowany przez pracownika organu czy też na zlecenie strony postępowania (dokument prywatny).

Przedmiotowe zaś informacje, których ustalenie nie jest możliwe na podstawie aktualnie zebranego materiału dowodowego są wysoce istotne do jego oceny.

Niezależnie należy przy tym wskazać, że przedmiotowe wykreślenie jest ogólnikowe i niejasne, a przy tym nie pozwala na precyzyjne ustalenie w jakim zakresie badany teren (tj. co do precyzyjnie wskazanej powierzchni) przypadła do określonej strefy plany ogólnego zabudowy.

Niezależnie w ocenie Komisji wykreślenie zawarte na k. 159 te czki „Wolska 99, Wolska 101, Wolska 103” T. IV nie może stanowić opracowania o charakterze specjalistycznym bowiem nie spełnia wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz



opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Podkreślenia wymaga, że w sprawie niniejszej koniecznym było uzyskanie specjalistycznego opracowania planu ogólnego zabudowy.

Zgodnie zaś § 76 ww. rozporządzenia, przy opracowywaniu map oraz rejestrów lub wykazów, o których mowa § 75, wykorzystuje się informacje zawarte w: 1) materiałach PZGiK, w tym ewidencji gruntów i budynków; 2) księgach wieczystych oraz w aktach ksiąg wieczystych; 3) orzeczeniach sądowych; 4) aktach notarialnych; 5) decyzjach administracyjnych; 6) dokumentach geodezyjnych i kartograficznych przechowywanych w archiwach państwowych; 7) dokumentach geodezyjnych i kartograficznych będących w posiadaniu stron zainteresowanych stron.

Przedmiotowe opracowanie nie zawiera przy tym wskazania, czy informacje wymienione w treści § 76 rozporządzenia zostały w nim wykorzystane. W ocenie Komisji przedmiotowej kwestii nie można przy tym domniemywać, winna ona wynikać wprost z wykreślenia.

Zgodnie zaś z treścią § 77 ust. 1. rozporządzenia na treść mapy do celów prawnych, do której nie mają zastosowania przepisy wydane na podstawie art. 100 oraz art. 108 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, składają się:

1) dane określające przebieg granic działek ewidencyjnych, w powiązaniu z granicami działek sąsiednich, oraz konturów użytków gruntowych i konturów klasyfikacyjnych zgodnie z mapą ewidencyjną;

2) numery działek ewidencyjnych, a także oznaczenia konturów użytków gruntowych i konturów klasyfikacyjnych;

3) opis zawierający:

a) nazwę miejscowości,

b) identyfikator i nazwę jednostki ewidencyjnej,

c) identyfikator i nazwę obrębu ewidencyjnego,

d) numer księgi wieczystej, jeżeli prowadzona jest dla nieruchomości,

e) tytuł mapy i jej skalę,

f) imię i nazwisko lub nazwę podmiotu, który zgłosił prace geodezyjne dotyczące mapy, oraz podpis osoby reprezentującej ten podmiot,

g) imię i nazwisko oraz numer świadectwa nadania uprawnień geodety, który sporządził mapę,

h) oznaczenie kancelaryjne zgłoszenia pracy geodezyjnej,

i) datę opracowania mapy;

4) istotne dla przedmiotu opracowania szczegóły terenowe, stanowiące treść baz danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a pkt 3 oraz ust. 1b ustawy.

2. Mapa do celów prawnych może zawierać także dane określające zasięg i rodzaj służebności gruntowych.

3. Mapa z projektem podziału nieruchomości rolnej lub leśnej oprócz treści, o której mowa w ust. 1 i 2, zawiera:

1) projektowane punkty i linie graniczne;

2) oznaczenia projektowanych działek ewidencyjnych;

3) wykaz zmian danych ewidencyjnych dotyczących obiektów objętych podziałem, sporządzony zgodnie z przepisami dotyczącymi ewidencji gruntów i budynków.

4. Wykaz zmian danych ewidencyjnych, o którym mowa w ust. 3 pkt 3, może być sporządzony w formie odrębnego dokumentu.

5. Elementy, o których mowa w ust. 3 pkt 1 i 2, przedstawia się na mapie kolorem czerwonym.

W ocenie Komisji nadmienione wykreślenie nie spełnia przy tym wymogów określonych w § 77 ust. 1 pkt. 1, 2 i 3 tj. nie wskazano dane określające przebieg granic działek ewidencyjnych, w powiązaniu z granicami działek sąsiednich, numery działek ewidencyjnych oraz opisu zawierającego nazwę miejscowości, tytułu mapy i jego skalę, imię i nazwisko lub nazwę podmiotu, który zgłosił pracę geodezyjne dotyczące mapy, oraz podpis osoby reprezentującej ten podmiot, oznaczenie kancelaryjne zgłoszenia pracy geodezyjnych oraz datę opracowania mapy.

W związku z powyższym ww. wykreślenia z uwagi na wymienione wyżej braki nie można uznać za specjalistyczne opracowanie.

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 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.

W ocenie Komisji, uwzględniając oznaczenia planu ogólnego k. 93-97 T.IV akt Prezydenta m.st. Warszawy, nie można wykluczyć okoliczności, że przedmiotowy teren mógł być przeznaczony zgodnie z metodyką planu chociażby jako teren dedykowany pod przemysł lub tereny kolejowe. Podkreślenia przy tym wymaga, że zgodnie z systematyką planu ogólnego strefa IIIa oznaczona jest kolorem zielonym. Kolorem zielonym oznaczane również były tereny przeznaczone pod przemysł. W takim zaś przypadku możliwość przeznaczenia przedmiotowej nieruchomości pod budownictwo jednorodzinne mogłaby być wszak wykluczona.

Dodatkowo należy zauważyć, że z materiału dowodowego uzyskanego z Archiwum Akt Nowych wynika, iż na terenie magazynów przy ul. Wolskiej 101/103 w skład wchodziła m.in. bocznicą kolejową o dl. 985 m bieżących (k. 55 – 56 akt Komisji - czynności sprawdzających - KR II R 16/20). W dokumencie zaś archiwalnym oznaczonym jako notatka w sprawie spółki (k.52 akt Komisji czynności sprawdzających KR II R 16/20) wskazano, że nieruchomość przy ul. Wolskiej nr 99/101/103 będąca własnością dawnego właściciela nieruchomości, na której mieszczą się składy towarowe z bocznicą.

W ocenie Komisji materiał dowodowy zgromadzony w toku postępowania rozpoznawczego wskazuje, że faktyczny sposób wykorzystania przedmiotowego terenu przez dawnego właściciela nieruchomości był ściśle powiązany z charakterem jej działalności, tj. działalnością handlowo – przemysłową. Ze zgromadzonej w sprawie dokumentacji nie wynika, że teren ten miał być faktycznie przeznaczony pod budownictwo jednorodzinne lub w taki sposób był wykorzystywany przez spółkę.

Trudno przy tym uznać za racjonalne wykorzystywanie terenów przeznaczonych pod domniemane budownictwo jednorodzinne pod działalność chociażby o przemysłowym charakterze (składy przeladunku węgla, bocznic kolejowa).

Podkreślenia przy tym wymaga okoliczność, że wątpliwości w tym zakresie budzi również dotychczas zgromadzony przez Prezydenta m.st. Warszawy materiał dowodowy, bowiem w opinii dot. rozliczenia dawnych działek hipotecznych z 14 lutego 2014 r. wskazano, że nieruchomości zgodnie z przedwojennym planem zabudowy znajdują się w strefie I i III. Natomiast w kontrolowanej decyzji Prezydent m.st. Warszawy ustalił, że przedmiotowa nieruchomość należała do strefy III a i IVa. W tym zaś zakresie występują wzajemnie się wykluczające ustalenia.

W szerszym zaś zakresie Komisja odniesie się do przywołanej wyżej w opinii w rozdziale dotyczącym kwestii utraty przez dawnego właściciela nieruchomości możliwości faktycznego władania nieruchomością przed dniem 5 kwietnia 1958 r.

Zauważyć przy tym należy, że Prezydent m.st. Warszawy w piśmie z dnia 22 listopada 2013 r. wezwał pełnomocnika wnioskodawcy (w tym czasie E. . . . .) o informację, czy w statucie działalności gospodarczej spółki jako przedmiot działalności gospodarczej wymienione zostało budownictwo mieszkaniowe o charakterze jednorodzinny, co wpływa na ocenę stanu formalno-prawnego nieruchomości położonej przy ul. Wolskiej 99, 101 i 103 w kontekście literalnej treści art. 215 ust. 2 u.g.n. pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Przedmiotowe wezwanie ponowiono w dniu 26 marca 2014 r.

Wobec powyższego należy uznać, że Prezydent rozpoznając wniosek o odszkodowanie, też miał duże wątpliwości co do przeznaczenia terenu i dlatego dwukrotnie wzywał stronę do wyjaśnienia tej okoliczności.

Z analizy akt sprawy wynika, że pełnomocnik strony na żadne z tych pism nie zareagował, bowiem w aktach nie zachowała się jakakolwiek jego odpowiedź w tym zakresie.

Niemniej organ rozpoznający sprawę pomimo wyrażenia wątpliwości w tym zakresie (tj. skierowania pisma) jak i braku uzyskania odpowiedzi ostatecznie orzekł bezrefleksyjnie merytorycznie co do przedmiotowej kwestii zgodnie z treścią wniosku strony.

Ponadto należy wskazać, że ze zgromadzonej dokumentacji nie wynika okoliczność, że przedmiotowa spółka miałyby się trudnić działalnością w postaci budownictwa

jednorodzinne. W ocenie Komisji sposób użytkowania terenu przez przedmiotową spółkę przed wojną od lat 20 i po wojnie może mieć charakter posilkowy – pomocniczy w kwestii ustalenia przedmiotowej przesłanki.

Podkreślenia nadto wymaga okoliczność, że z informacji zawartej w planie ogólnym wynika, że strefa III a mogła być przeznaczona pod działalność przemysłową.

Nadto jak już wskazywano, analiza materiały dowodowej wskazuje, że teren ten był wykorzystywany przez spółkę do jej działalności o charakterze przemysłowo – handlowym.

Niemniej jednak tego wątku sprawy Prezydent m.st. Warszawy w ogóle nie wyjaśnił w treści wydanego rozstrzygnięcia.

W ocenie Komisji trudno uznać, że przeznaczenie terenu w planie zabudowy pod działalność przemysłową jest równoznaczne z zabudową jednorodziną – mieszkaniową.

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

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

Podkreślenia jednak wymaga, że żadne z powołanych w uzasadnieniu decyzji organu pierwszej instancji orzeczeń nie zwalnia organ orzekający 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.

Powyższych wątpliwości nie usuwa także analiza operatu szacunkowego z 18 sierpnia 2014 r. dot. nieruchomości gruntowej położonej w Warszawie przy ul. Wolskiej 103.

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.

Niezależnie wskazać przy tym należy, że zawarte w operacie szacunkowym fragmenty planu zabudowy wraz z określonym wykreśleniem stanowią wyłącznie kopie dokumentów z akt Prezydenta m.st. Warszawy k. 93 – 97 oraz k.159, które to jak już wskazano

w uzasadnieniu niniejszej decyzji – nie pozwalały na precyzyjne ustalenie przedmiotowych kwestii.

Nadto należy uwypuklić, że Prezydent m.st. Warszawy w uzasadnieniu kontrolowanej decyzji zaniechał także dokonania oceny operatu szacunkowego z dnia z 18 sierpnia 2014 r., który wszak był podstawą do ustalenia wartości niniejszej nieruchomości.

Przedmiotowa kwestia została jedynie wskazana pomocniczo, bowiem w orzecznictwie jak i literaturze przedmiotu nie budzi wątpliwości 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.

### **3.3. Pozbawienie dawnego właściciela nieruchomości 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://www.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://www.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.

3.4. 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.

W odniesieniu zaś do przesłanki utraty przez dawnego właściciela nieruchomości lub jego następców prawnych pozbawienia faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r. wskazano, że zgodnie z opinią geodezyjną sporządzoną przez geodetę uprawnionego z dnia 14 lutego 2014 r. nieruchomość położona przy ul. Wolskiej 103 ozn. hip. jako „Emfiteutyczna Kolonia Wola Nr 575/258” wchodzi w skład stanowiących własność Skarbu Państwa działek ewidencyjnych nr: 1/14, 87/1 i 87/2 z obrębu 6-07-13 oraz stanowiącej własność m.st. Warszawy działek ewidencyjnych nr 76/14, 76/15, 82/3, 76/16, 76/17, 83/3, 76/12, 76/9 i 84 z obrębu 6-07-13.

Nadmieniono, że odszkodowanie za stanowiącą własność m.st. Warszawy dz. ew. nr: 76/14, 76/15, 82/3, 76/16, 76/17, 83/3, 76/12 i 76/9 z obrębu 6-07-13 przyznane zostało decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 9 października 2014 r., nr 484/GK/DW/2014.

Następnie wskazano, iż działka ew. nr 1/14 z obrębu 6-07-13 zajęta została pod ulicę Wolską - drogę wojewódzką nr 629.

W kolejnym wątku uzasadnienia podniesiono, że zgodnie z pismem Naczelnika Wydziału Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Wola z dnia 4 września 2013 r., znak: UD-XVII-WAiB-A. 1634.41.2013.KWE działka ew. nr 1/14 z obrębu 6-07-13 objęta została decyzją o lokalizacji szczegółowej nr 429/Wola z dnia 10 sierpnia 1968 r. Teren objęty w/w decyzją lokalizacyjną przekazany został w użytkowanie Zarządowi Dróg i Mostów przez Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy decyzją z dnia 6 sierpnia 1968 r., nr GKM.VI-25/171/68. Protokół zdawczo - odbiorczy terenu objętego w/w lokalizacją podpisany został dnia 12 września 1968 r. pomiędzy przedstawicielem PDRN a przedstawicielem ZDiM.



Następnie organ ustalił, że działka ew. nr 87/1 i 87/2 z obrębu 6-07-13 zajęta została obecnie pod Aleję Prymasa Tysiąclecia - drogę krajową nr 8.

W uzasadnieniu podniesiono również, że na podstawie dokumentacji przekazanej przez Naczelnika Wydziału Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Wola przy piśmie z dnia 19 kwietnia 2013 r., znak: UD-XVII-WAiB-A. 1634.41.2013.KWE ustalono, że działka ew. nr 87/1 z obrębu 6-07-13 objęta została decyzją o lokalizacji szczegółowej nr 460/Wola z dnia 29 kwietnia 1969 r. pod budowę ulicy Nowo Bema na odcinku Dworzec Zachodni-Górczewska, decyzją o lokalizacji inwestycji z dnia 30 grudnia 1975 r. nr 312/75 dotyczącą realizacji Al. Rewolucji Październikowej na odcinku od tunelu PKP przy ul. Al. Nowo-Jerozolimskich do ul. Nowo Powązkowskiej oraz decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji budowlanej z dnia 15 czerwca 1989 r. nr 43/89 dotyczącą budowy ulicy - al. Rewolucji Październikowej na odc. Al. Jerozolimskie - ul. Startowa.

Z powyższego w ocenie organu I instancji wynika, że byli właściciele utracili faktyczną możliwość władania nieruchomością położoną przy ul. Wolskiej 103 ozn. hip. jako jako „Emfiteutyeczna Kolonia Wola Nr 575/258” o pow. 7 395 m<sup>2</sup>, która stanowi obecnie cz. dz. ew. nr 1/14, 87/1 i 87/2 z obrębu 6-07-13 po dniu 5 kwietnia 1958 r., a zatem spełnione zostały obie przesłanki łącznie kwalifikujące w/w nieruchomość do przyznania odszkodowania.

W ocenie Komisji Prezydent m.st. Warszawy zaniechał przeprowadzenia z inicjatywy własnej istotnych okoliczności dowodowych zmierzających do wyjaśnienia sprawy.

Natomiast zgodnie z obowiązującymi w kodeksie postępowania administracyjnego regulacjami dotyczącymi 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 inny jednostki organizacyjne niniejszego organu.

Ponadto podstawę dowodową poczynionych przez organ ustaleń faktycznych stanowiła opinia geodezyjna sporządzona przez geodetę uprawnionego z 14 lutego 2014 r. przez geodetę uprawnionego J C

Zważyć przy tym należy, że jak trafnie wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 15 listopada 2017 r. sygn. akt II S/Rz 1148/17, opinia musi być zrozumiała i weryfikowalna. Musi zawierać jasne zobrazowanie poprzez opis stanu faktycznego i szkic sytuacyjny, z mapą wysokościową, z naniesionymi niezbędnymi elementami topografii, o której mowa w części opisowej opinii ewentualnie zdjęciami. Powinna przedstawiać rozumowanie biegłego prowadzące do istotnych wniosków stanowiących przedmiot i zadanie opinii. Dane przyjęte przez biegłego i sposób ich analizy oraz wykorzystania, a także ewentualnie przeprowadzone obliczenia i otrzymane wyniki winny poddawać się sprawdzeniu, zarówno przez stronę, organy administracji, jak i sąd kontrolujący.

W wyroku zaś Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 6 lipca 2016 r. sygn. akt IV SA/GL 1069/15 trafnie wskazano, że opinia biegłego powinna zawierać uzasadnienie, które pozwoliłoby dokonać analizy logiczności i poprawności wniosków zarówno stronie, jak i sądowi, bez wkraczania w sferę wiedzy specjalistycznej. Nie może zatem sprowadzać się tylko do zdania biegłego, ale musi przekonywać jako logiczna całość. Biegły winien zatem wskazać i wyjaśnić przesłanki, które doprowadziły go do przedstawionych konkluzji, bowiem brak stosownego uzasadnienia wniosków końcowych uniemożliwia ocenę jej mocy dowodowej.

Natomiast w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 października 2009 r. IV SA/Po 372/09 słusznie wskazano, że opinie wydane w trakcie postępowania administracyjnego traktować należy jak opinię biegłego będącą szczególnym środkiem dowodowym w rozumieniu art. 84 § 1 KPA, który podlega ocenie organu administracyjnego orzekającego w danej sprawie na zasadzie swobodnej oceny dowodów. Poprzez opinię biegły przedstawia swoje stanowisko co do udostępnionych mu dowodów, które to stanowisko formuluje dzięki posiadaniu wiadomości specjalnych oraz praktyki zawodowej. Opinia jest składowa pozwalająca organowi na odniesienie się do twierdzeń stron o okolicznościach sprawy i pozwala na zgodną z zasadami postępowania oraz logiki i dialektyki ocene faktów. Nie ulega zatem wątpliwości, że opinia biegłego charakteryzować się musi zarówno spójnością, jak też odpowiednią systematyką i jasnością zawartej w niej treści. Zasadniczą cechą opinii jest również jej weryfikowalność. Chodzi w szczególności o

to, aby przez uzewnętrznienie mechanizmu rozumowania i technik stosowanych przez biegłego, można było skontrolować zasadność jego stanowiska. Odnosząc się do opinii technicznej sporządzonej przez osobę posiadającą właściwe uprawnienia jako opinii w rozumieniu art. 84 § 1 KPA stwierdzić należy, iż pomiędzy decydentem procesowym a biegłym istnieje podział ról - biegły jest pomocnikiem decydenta procesowego w zakresie dostarczania decydentowi wiadomości specjalnych, do biegłego nie należy jednak ustalanie stanu faktycznego ani rozstrzyganie zagadnień prawnych.

Z analizy uzasadnienia decyzji Prezydenta m.st. Warszawy wynika, że organ zaniechał dokonania jej oceny.

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

W ocenie Komisji badana opinia nie posiada wszystkich istotnych elementów składowych pozwalających na zakwalifikowanie jej jako pełnowartościowego dowodu zgodnie z dyrektywami wpływającymi z przepisów kodeksu postępowania administracyjnego oraz zapatrywań orzecznictwa.

W tym zakresie Komisja podnosi, że badana opinia pozbawiona jest uzasadnienia. Przedmiotowy dokument w istocie rzeczy został oparty wyłącznie na tezach, że nieruchomości opisana w Hip. Emf. Kol. Wola nr 573/258 o pow. 0,7735 ha, nieruchomości opisana w Hip. Emf. Kol. Wola nr 576/255 o pow. 1,3968 ha oraz nieruchomości opisana w Hip. Emf. Kol. Wola nr 260A o pow. 0,8243 ha stanowi określone aktualne działki ewidencyjnej. W opinii nie wskazano również źródeł dowodowych, na podstawie których ustalono jej tezy (mapy, operaty i ewidencje geodezyjne). W analizowanym dokumencie biegły nie opisał metodyki wykonywanych prac, nie przedstawił mechanizmu rozumowania jak i technik stosowanych przy jej opracowaniu. Wreszcie dane przyjęte przez biegłego i sposób ich analizy oraz wykorzystania, a także przeprowadzone obliczenia i otrzymane wyniki w tak opracowanej opinii nie poddają się sprawdzeniu. W tym miejscu należy wskazać, że w zaświadczeniu z 21 października 2013 r. Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa X Wydział Ksiąg Wieczystych wskazano, że nieruchomości „Kolonja Wola nr dom. 576/gm.259 pow. warszawskiego zawierająca przestrzeni 3068,62 sążni kw. oraz Kolonia nr 260 A pow.

warszawskiego, zawierająca przestrzeni 24844  $\frac{3}{4}$  łokci kw. Przedmiotowe zaś dane wymagały przeliczenia i sprawdzenia przez biegłego. Niemniej próżno doszukać się w badanej opinii jakiegokolwiek odniesienia się w tym zakresie.

Nadto na podstawie akt sprawy niemożliwym jest ustalenie genezy powstania przedmiotowej opinii. Nie sposób bowiem ustalić na obecnym etapie postępowania, czy dokument ten powstał na zlecenie organu administracji prowadzącego postępowanie, czy też na zlecenie strony postępowania (dokument prywatny). Kwestia ta również ma istotny wpływ na jego ocenę.

Komisja pragnie wyrazić zapatrywanie, że przedmiotowa opinia nie posiada weryfikowalnego charakteru. Dlatego też z wyżej opisanych powodów dowód ten nie mógł być uznany za pełnoprawny źródło o wiedzy i faktach o charakterze specjalistycznym.

W ocenie Komisji za wadliwe należy również uznać wykreślenie zawarte k. 158 teczki „Wolska 99, Wolska 101, Wolska 103” T. IV bowiem nie może stanowić opracowania o charakterze specjalistycznym bowiem nie spełnia wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. (Dz. U. z 2011 r., poz. 1572).

Przedmiotowe wykreślenie stanowi przy tym najprawdopodobniej załączniki do opinii z dnia 18 lipca 2013, bowiem zostało wykonane przez tożsamego geodetę. Niemniej nie sposób przy tym ustalić przedmiotową kwestię, bowiem wskazana opinia nie zawiera opisu załączników do niej dołączonych.

Niemniej wykreślenie to przede wszystkim jest ogólnikowe i niejasne. Przedmiotowe opracowanie nie zawiera przy tym wskazania, czy informacje wymienione w treści § 76 ww. rozporządzenia zostały w nim wykorzystane. W ocenie Komisji przedmiotowej kwestii nie można przy tym domniemywać, winna ona wynikać wprost z wykreślenia.

Nadto w wykreśleniu nie zawarto m.in. nazwy miejscowości, tytułu mapy i jego skali, imienia i nazwiska lub nazwy podmiotu, który zgłosił pracę geodezyjne dotyczące mapy, oraz podpis osoby reprezentującej ten podmiot.

W związku z powyższym wyżej wymienione wykreślenie z uwagi na wymienione wyżej braki nie można uznać za specjalistyczne opracowanie.

Prezydent m.st. Warszawy powołując się w uzasadnieniu decyzji na przedmiotowy dowód wskazał w istocie, że w tym zakresie koniecznym jest posłużenie się dowodem z opinii biegłego specjalisty. Niemniej jednak w ocenie Komisji badana opinia z uwagi na jej liczne wady, w tym przede wszystkim brak cechy weryfikowalności nie mogła stanowić dowodu w tym przedmiocie.

Opisane zaś naruszenie w tym zakresie miało istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, bowiem dot. ustalenia kluczowej okoliczności niniejszej sprawy.

Podkreślenia bowiem wymaga, że w piśmie z 4 kwietnia 2013 r. Biuro Geodezji i Katastru, Wydział Udostępnienia Danych Ewidencji Gruntów i Budynków wskazało jedynie orientacyjnie, że podane adresy dawnych nieruchomości (ul. Wolska 99, 101, 103) występowały w okolicy skrzyżowania ul. Wolskiej i Al. Prymasa Tysiąclecia (rejon obecnych działek 87 i 88 z obrębu 6-07-13). Jednakże w operacie ewidencji gruntów i budynków od momentu założenia nie występowały zarówno podane adresy, jak też oznaczenia hipoteczne Kolonia we wsi Wola nr 576/259 i Kolona we wsi Wola nr 73/258. W związku zaś z powyższym koniecznym było precyzyjne ustalenie przez organ kwestii lokalizacji dawnej nieruchomości hipotecznej, czego organ pierwszej instancji nie uczynił.

Podkreślenia przy tym wymaga, że przedmiotowe ustalenie determinowało w istotny sposób na przebieg dalszego postępowania, tj. kwestie ustalenia zdarzeń historycznych na określonym terenie mających wpływ na ocenę przesłanki utraty przez dawnego właściciela nieruchomości możliwości władztwa nad nieruchomością jak i wycenę przez biegłego rzeczoznawcę. Podkreślenie bowiem wymaga, że to organ w tymże zakresie wyznaczał biegłemu lokalizację przedmiotu wyceny. Niemniej w aktach sprawy organ skąd inąd z siebie tylko znanych powodów nie utrwał zlecenia tychże czynności biegłemu rzeczoznawcy. W ocenie zaś Komisji dopuszczenie takiego dowodu winno zostać w formalny sposób dokonane przez wydanie odpowiedniego w tym zakresie postanowienia.

W przedmiotowej zaś sprawie koniecznym ze strony organu rozpoznającego sprawę w pierwszej instancji było rozliczenie dawnych nieruchomości hipotecznych

w granicach współczesnych działek ewidencyjnych poprzez zlecenie wykonania technicznych czynności geodezyjno-kartograficznych.

Zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2010 r., poz. 1287) prace geodezyjne i kartograficzne wykonują podmioty prowadzące działalność gospodarczą, a także inne jednostki organizacyjne utworzone zgodnie z przepisami prawa, jeżeli przedmiot ich działania obejmuje prowadzenie tych prac.

Dlatego też precyzyjne naniesienie granic dawnych działek hipotecznych na aktualną w dacie procedowania przez organ pierwszej instancji mapę ewidencyjną oraz ich rozliczenie winno być dokonane przez prowadzącego działalność gospodarczą geodetę uprawnionego, posiadającego zgodnie z art. 43 ust. 2 ww. ustawy zakres uprawnień nr 2, tj. rozgraniczenie i podziały nieruchomości (gruntów) oraz sporządzanie dokumentacji do celów prawnych.

W niniejszej sprawie wprawdzie tego typu opinię uzyskano, niemniej jednak z powodu opisanych wyżej wad przedmiotowej opinii nie sposób przy tym uznać za opinię odpowiadającą wymogom stawianym tego typu opinią przez przepisy prawa jak i obowiązujące w tym zakresie orzecznictwo.

Informacja zaś przekazana przez Biuro Geodezji i Katastru, Wydział Udostępnienia Danych Ewidencji Gruntów i Budynków z uwagi na jej „orientacyjny” charakter nie mogła stanowić dowodu w postępowaniu administracyjnym prowadzonym w tymże zakresie.

Takiego dowodu nie mogła również stanowić omówiona i oceniona przez Komisję opinia wspomnianego już geodety.

Prezydent m.st. Warszawy poprzez zaniechanie dokonania oceny przedmiotowych dowodów naruszył normy art. 80 k.p.a. w sposób mający wpływ na treść wydanego w sprawie rozstrzygnięcia.

W tym bowiem zakresie identyfikacja kluczowych dla sprawy ustaleń opiera się na dowodach które w istocie rzeczy przedmiotowe kwestie wskazują jedynie orientacyjnie oraz w nieweryfikowalny i wysoce wątpliwy sposób co do jego wiarygodności.

Przechodząc do kolejnego wątku niniejszej sprawy należy wskazać, że organ nie dokonał ustalenia rzeczywistej daty utraty faktycznego władztwa nad nieruchomością przez dawnego właściciela nieruchomości.

W istocie rzeczy w uzasadnieniu decyzji organ opiera się na zdarzeniach wskazanych w piśmie innej jednostki organizacyjnej Urzędu m.st. Warszawy (Wydziału Architektury i Budownictwa). Komisja pragnie w tym miejscu zaznaczyć, że taki sposób redakcji decyzji w istocie rzeczy stanowi naruszenie obowiązującej w postępowaniu administracyjnym zasady bezpośredniości, gdyż poczynienie kluczowych ustaleń sprawy w takim przypadku zostaje oddelegowane do pisma Naczelnika innej jednostki organizacyjnej.

Nadto powoływana w tym zakresie dokumentacja zawiera istotne luki.

W tym zaś zakresie chociażby należy wskazać, że w powoływanym w uzasadnieniu decyzji piśmie Naczelnika Wydziału Architektury i Budownictwa wskazano, że Wydział Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Wola dysponuje jedynie zaświadczeniami lokalizacji szczegółowej z lat 1958 – 1961 i późniejszymi decyzjami o lokalizacji szczegółowej. „Lokalizacji szczegółowej nr 6098. o której mowa w przekazanych dokumentach nie posiadamy”. Przy piśmie zaś z 4 września 2013 r. wskazano, że wśród dokumentacji przechowywanej przez Wydział Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Woli nie odnaleziono innych dokumentów dot. przedmiotowego terenu, w szczególności pozwoleń na budowę ul. Kasprzaka i Wolskiej, pozwoleń na budowę osiedla Wola III – Zachód. Z powyższego jednoznacznie wynika, że Prezydent w dokumentach, które zgromadził w toku postępowania, miał wprost wskazane, że nadesłany materiał dowodowy jest niekompletny.

W ocenie Komisji powoływane w uzasadnieniu decyzji zdarzenia nie stanowią wyczerpującego wyjaśnienia istotnych okoliczności niniejszej sprawy. W większości w tym zakresie Prezydent m.st. Warszawy (choćby w kwestii dot. dz. 87/1 i 87/2) odwołuje się do decyzji lokalizacyjnych. Tego zaś typu decyzje zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych nie stanowią podstawy do poczynienia ustalenia, że z dniem ich wydania dawny właściciel nieruchomości utracił możliwość władania przedmiotową nieruchomością.

Nadto nie sposób odczytać z uzasadnienia decyzji Prezydenta m.st. Warszawy, że powoływane w jej uzasadnieniu zdarzenia w pełni pokrywają się z obszarem dawnych działek hipotecznych. Kwestia ta nie została wykazana w kontrolowanej decyzji.

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. (V. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 marca 2005 r. w sprawie sygn. akt I SA/Wa 89/04.).

Następnie zaś uzyskana w tym zakresie dokumentacja winna zostać przedstawiona biegłemu geodecie, celem sporządzenia specjalistycznego opracowania precyzyjnie wskazującego przebieg określonej inwestycji (tutaj drogi) przez obszar dawnej działki hipotecznej. W tym zaś przedmiocie biegły geodeta winien również dokonać ustalenia, w jaki zakresie określona inwestycja pokrywała się z przebiegiem dawnej działki hipotecznej, tj. czy w całości, czy też np. w połowie.

W ocenie Komisji tylko w taki sposób ustalenie istotnych dla spraw okoliczności pozbawione jest wad, bowiem w istocie rzeczy w innym przypadku organ administracji opiera się wyłącznie na przypuszczeniu, że inwestycja ta może w pełni objęła całość powierzchni dawnej nieruchomości hipotecznej.

Nadto nie sposób odczytać z uzasadnienia decyzji Prezydenta m.st. Warszawy, że powoływane w jej uzasadnieniu zdarzenia w pełni pokrywają się z obszarem dawnych działek hipotecznych, tj. w 100 %. Kwestia ta nie została wykazana w kontrolowanej decyzji (abstrahując od kwestii prawidłowego zlokalizowania obszaru dawnej nieruchomości hipotecznej z aktualnym jej przebiegiem w działkach ewidencyjnych).

Prezydent m.st. Warszawy w tym zakresie zobowiązany był do niezbędnego uzupełnienia materiału dowodowego.

Następnie zaś uzyskana w tym zakresie dokumentacja winna zostać przedstawiona biegłemu geodecie, celem sporządzenia specjalistycznego opracowania precyzyjnie wskazującego przebieg określonej inwestycji przez obszar dawnej działki hipotecznej. W tym zaś przedmiocie biegły geodeta winien również dokonać ustalenia, w jaki zakresie określona inwestycja pokrywała się z przebiegiem dawnej działki hipotecznej, tj. czy w całości, czy też np. w połowie.



W ocenie Komisji tylko w taki sposób ustalenie istotnych dla spraw okoliczności pozbawione jest wad, bowiem w istocie rzeczy w innym przypadku organ administracji opiera się wyłącznie na przypuszczeniu, że inwestycja ta może w pełni objęła całość powierzchni dawnej nieruchomości hipotecznej.

Ponadto należy podkreślić, że Prezydent wybiórczo traktował materiał dowodowy zgromadzony w trakcie postępowania, ponieważ całkowicie pominął informacje zgromadzone w teczce „akta własnościowe Wolska 99/101/103”. W teczce tej znajduje się między innymi protokół z 27 października 1951 oraz pismo z 2 lutego 1951 które w ocenie Komisji miały istotne znaczenie wobec ustalenia i oceny istotnych okoliczności niniejszej sprawy.

Jak wynika zaś z protokołu z 27 października 1951 r. w wykonaniu orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej z dnia 27 sierpnia 1951 r. i 8 października 1951 r. L.dz. GM/TW/20518/51-21316/51 delegowana przez Prezydium Rady Narodowej Komisja dokonała oględzin budynków znajdujących się na terenie posesji przy ul. Wolskiej nr 103, 101, 99. Ustalono na terenie posesji istnieją budynki wymienione w załączonym opisie z dnia dzisiejszego. Po dokonaniu powyższych czynności delegowana Komisja objęła w posiadanie na rzecz Skarbu Państwa budynki znajdujące się na terenie nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Wolskiej nr 103, 101, 99.

Ponadto z treści pisma z 2 lutego 1951 r. Zarządu Nieruchomości Miejskich wynika (akta własnościowe Wolska 99/101/103 k.2), że Państwowa Centrala Handlowa Materiałów Budowlanych zajmuje teren przy ul. Wolskiej nr 103 o powierzchni całkowitej 2 ha, stanowiącą własność byłej firmy „E...”, która nie zawierała umowy i nie płaci czynszu.

Wyżej wskazany dokument wskazywał, że teren nieruchomości położonej przy ul. Wolskiej nr 103 już w 1951 r. zajmowała Państwowa Centrala Handlowa Materiałów Budowlanych, co zostało całkowicie zignorowane przez Prezydent w toku postępowania, ponieważ nie zwrócił się chociażby do archiwów z zapytaniem o posiadanych w tym przedmiocie dokumentach.

Natomiast jak wynika z dokumentacji zgromadzonej w toku postępowania rozpoznawczego, z pisma z dnia 9 października 2019 r. Archiwum Akt Nowych, tj. pisma z dnia 25 lutego 1947 r. Centrali Zbytu Przemysłu Mineralnego, działającego jako tymczasowy Zarząd Państwowy nad firmą „E... z pkt. II wynika, że Oddział Warszawski i

skład przy ul. Wolskiej 99/101/103 na własnej posesji o powierzchni około 32.000 m<sup>2</sup> z bocznicą własną. Wszystkie znajdujące się na nieruchomości składowe zostały przez okupanta zburzone tak, że w chwili obecnej sterczą tylko ruiny. **Przystąpiono do murowania parkanu. Postawiono ponadto dwa prowizoryczne baraki. Z dalszego projektu odbudowy tych składów z żelazo-betonu musi się zrezygnować., bowiem wg. nowych planów urbanistycznych przez tę posesję ma przechodzić w najbliższej przyszłości autostrada.**

W ocenie Komisji powołane wyżej wymienione informacje mają istotne znaczenie przy ocenie przesłanki utraty przez dawnego właściciela nieruchomości możliwości faktycznego władania nieruchomością przed dniem 5 kwietnia 1958 r.

Prezydent m.st. Warszawy zaniechał przy tym zbadania przedmiotowego wątku sprawy.

Jak wynika zaś z dokumentacji zgromadzonej przez Ministra Gospodarki (k.215 t. II) w dniu 14 marca 1945 r. Ministerstwo Przemysłu ustanowiło Tymczasowy Zarząd Państwowy nad całością przedsiębiorstwa E i zarządcą mianowała obywatela K. Wskazano przy tym, że obowiązkiem zarządcy jest zabezpieczenie majątku przedsiębiorstwa. Sprzedaż nieruchomości i majątku stałego, stanowiącego własność firmy „E” jest zabroniona. Obywatel K. z W. ma prawo mianować kierowników w oddziałach firmy „E” w W., L., R., K., R., L., S., C., P., Ł., D. i G., G., P. oraz w Z. i G.-F. „C” i w kopalni węgla „B” w M. koło O.

Minister Przemysłu polecił wszystkim tymczasowym zarządom powyższych placówek, powołanym przez Pełnomocników Ministerstwa Przemysłu przekazać swe czynności zarządom mianowanym przez ob. K. W.

Ministerstwo Przemysłu uznało firmę dawnego właściciela nieruchomości jako jedną ze swych baz zaopatrzeniowych w zakresie dostaw żelaza i stali, wyrobów żelaznych, blach, metali, materiałów budowlanych oraz opałowców i podporządkowuje firmę „E” Departamentowi Zaopatrzenia.

Zarządca obowiązany jest uzgadniać z Departamentem Zaopatrzenia plan zakupów i zaasortowania składów. Sprzedaż wszystkich towarów oraz przesunięcia ich w miarę potrzeby między oddziałami firmy. Zarządca obowiązany jest przeprowadzać wg planu zatwierdzonego przez Departament Zaopatrzenia.

Natomiast jak wynika z treści Zarządzenia Ministra Finansów z dnia 12 grudnia 1945 r. (k.217 T. II) zarządcą tymczasowym nad przedsiębiorstwem dawnego właściciela nieruchomości w miejsce dotychczasowego zarządcy ustanowiono z dniem 1 stycznia 1947 r. Centralę Zbytu Przemysłu Mineralnego, mającą siedzibę w Warszawie.

Wskazano przy tym, że tymczasowy zarząd państwowy winien składać sprawozdanie okresowe z działalności przedsiębiorstwa Centralnemu Zarządowi Przemysłu Materiałów Budowlanych.

Z treści orzeczenia Sądu Okręgowego w Gdańsku (k.220 – 219 T. II), że tymczasowym zarządcą Państwowym nad przedsiębiorstwem spółki „E” ustanowiona została Centrala Handlowa Materiałów Budowlanych.

Z zarządzenia Ministra Przemysłu z dnia 30 sierpnia 1946 r., ogłoszonego w Monitorze Polskim z dnia 30 września 1946 r. Nr 98, poz. 182 a, przedsiębiorstwo dawnego właściciela nieruchomości zamieszczone zostało w drugim wykazie przedsiębiorstw przejmowanych na własność Państwa (lp.31) na zasadzie art. 3 ustawy nacjonalizacyjnej.

Z pisma z dnia 25 lutego 1947 r. wynika, że Centrala Zbytu Przemysłu Mineralnego, działająca jako tymczasowy Zarząd Państwowy nad firmą dawnego właściciela nieruchomości, ustanowiony zarządzeniem Ministra Przemysłu z dnia 12 grudnia 1946 r. przekazała Ministrowi Przemysłu sprawozdanie o aktualnym stanie częściach składowych przedsiębiorstwa objętych zarządem, tj. m.in. o oddziale warszawskim i składzie przy ul. Wolskiej 99/101/103 (Akta ministra gospodarki k. 500, T. III).

W listopadzie 1948 r. Centrala Zbytu Przemysłu Mineralnego zmieniła nazwę na: Centrala Handlowa Materiałów Budowlanych” – podanie do rejestru handlowego z dnia 12 listopada 1948 r.

Postanowieniem sygn. akt I N 11038/51 Sąd Powiatowy w Warszawie po rozpoznaniu w dniu 15 grudnia 1951 r. sprawy z wniosku Centrali Handlowej Materiałów Budowlanych

o wyznaczenie kuratora dla firmy byłego właściciela nieruchomości postanowił wyznaczyć kuratora nacjonalizowanej spółce w osobie H. W.

Natomiast pismem z dnia 17 grudnia 1954 r. H. W. jako kurator firmy dawnego właściciela nieruchomości złożył do Sądu Powiatowego w Warszawie wniosek o skreślenie z rejestru handlowego wobec zakończenia likwidacji bylej firmy „E”.

W uzasadnieniu wniosku wskazano, że likwidacja została zamknięta przekazaniem całego majątku spółki na rzecz Skarbu Państwa na podstawie protokołu-zdawczo-odbiorczego z dn. 6 września 1954 r., którego jedne z oryginałów znajduje się w aktach kurateli I -Ws. 0 I -1649/53.

Z treści postanowienia Sądu Powiatowego dla Warszawy – Pragi z dnia 28 marca 1955 r. LXIV 9229 wynika, że przedsiębiorstwo spółki E zostało przejęte na własność Skarbu Państwa oraz wykreślono wpisy nr 21 i 22 z rubryki 9 (Akta KRS 320.7779 E S. A. i H. – P. L.J. B.).

Uwzględniając zaś powyższe należy nadmienić, że trafnie stwierdzono w wyroku z 18 stycznia 2019 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w sprawie sygn. akt I SA/Wa 1256/18, że jednocześnie jednak nie została spełniona druga przesłanka wynikająca z treści art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wymagająca, aby poprzedni właściciel lub jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nieruchomością po dniu 5 kwietnia 1958 r. (...) Zarządzeniem Ministra Przemysłu Lekkiego z dnia [...] października 1949 r., znak [...], ustanowiony został przymusowy zarząd państwowy nad przedsiębiorstwem [...] z siedzibą przy ul. [...]. Protokołem zdawczo-odbiorczym z dnia [...] listopada 1949 r. doszło do przekazania przedmiotowego przedsiębiorstwa przymusowemu zarządcy państwowemu (uzasadnienie decyzji Ministra Gospodarki z dnia [...] sierpnia 2007 r., znak [...], na mocy której stwierdzono nieważność zarządzenia Ministra Przemysłu Lekkiego z dnia [...] października 1949 r. w sprawie ustanowienia przymusowego zarządu państwowego nad przedsiębiorstwem (...). **Z chwilą przekazania przedmiotowej nieruchomości przymusowemu zarządcy państwowemu (tj. z dniem [...] listopada 1949 r.) nastąpiła utrata faktycznej możliwości władania tą nieruchomością przez jej byłego właściciela. Zgodnie z treścią art. 6 dekretu w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego**

(Dz. U. z 1918 r. Nr 21, poz. 67, ze zm.) zarządca państwowy zarządzał powierzonym mu majątkiem lub przedsiębiorstwem i był wyłącznie upoważniony do wykonywania czynności prawnych, dotyczących tego zarządu. Oznacza to, że na skutek wydania decyzji o zarządzie przymusowym właściciel i inne osoby, które zarządzały przedsiębiorstwem straciły zarząd oraz możliwość korzystania i rozporządzania majątkiem wchodzącym w skład przedsiębiorstwa (wyrok Sądy Najwyższego z dnia 13 maja 1954 r., sygn. akt II CR 631/54 oraz z dnia 18 kwietnia 1956 r., sygn. akt III CO 5/56 przywołane w decyzji organu I instancji). W ocenie Sądu orzekającego taka sytuacja doprowadziła do utraty faktycznej możliwości władania przedmiotową nieruchomością przez dotychczasowego właściciela.

Natomiast w wyroku z dnia 20 stycznia 2016 r. w sprawie sygn. akt I SA/Wa 2125/15 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie trafnie wyjaśnił, że "faktyczna możliwość władania", o której mowa w art. 215 ust. 2 u.g.n. odnosi się do stanu faktycznego, a nie prawnego. Obejmuje zatem sytuacje, gdy poprzedni właściciel lub jego następca prawny mógł realnie korzystać z nieruchomości. Jak trafnie przy tym zauważył organ wojewódzki nie chodzi w tym wypadku jedynie o efektywne z niej korzystanie, czyli czynienie użytku z gruntu, ale istnienie samej obiektywnej możliwości tego rodzaju korzystania, choćby władający nie czynił z niej użytku. Hipoteza tej części normy prawnej obejmuje zatem tego rodzaju sytuacje, gdzie w następstwie działań faktycznych podjętych przez osoby trzecie (w tym podmioty publiczne) były właściciel po oznaczonej dacie (5 kwietnia 1958 r.) pozbawiony został realnej możliwości korzystania z gruntu. W odniesieniu do gruntu nieruchomości przy ul. [...] (uprzednio oznaczanej adresem ul. [...]), takiej możliwości - jak ustaliły organy - byli jej właściciele zostali pozbawieni w momencie objęcia w przymusowy zarząd zlokalizowanego na gruncie przedsiębiorstwa przez X. w [...], co nastąpiło za protokołem zdawczo odbiorczym z [...] kwietnia 1951 r. (k. 124, akt Ministerstwa Gospodarki do spr. [...]). Z oceną tą należy się zgodzić. Koresponduje ona przy tym z opisanym przez byłego właściciela – K. R. – działaniem ówczesnych władz, które po ustanowieniu przymusowego zarządu usunęły z terenu przedsiębiorstwa jego właścicieli (...).

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 ich nie oceniając, gdyż w uzasadnieniu kontrolowanej decyzji nie stwierdzono, by organ dokonywał jakiegokolwiek rozważania w tym zakresie. Z uwagi zaś na treść dokumentów zgromadzonych w teczce „akta własnościowe Wolska 99/101/103”, należy przyjąć że w tym przedmiocie powyższe naruszenie w sposób istotny mogło wpłynąć na treść wydanego rozstrzygnięcia. Przedmiotowa bowiem dokumentacja winna stanowić asumpt ze strony Prezydenta m.st. Warszawy do dokładniejszego zbadania powojennych losów przedmiotowej nieruchomości oraz do jej odpowiedniego uzupełnienia.

Ze zgromadzonej dokumentacji wynika bowiem, że wspomniana w piśmie z 2 lutego 1951 r. Zarządu Nieruchomości Miejskich Państwowa Centrala Handlowa Materiałów Budowlanych była prawnie umocowanym tymczasowym Zarządcą Państwowym spółki dawnego właściciela nieruchomości. Z uzyskanej zaś dokumentacji wynika również, że w tym czasie Centrala Handlowa Materiałów Budowlanych wykonywała inwestycje na przedmiotowym terenie, m.in. w postaci wybudowania parku.

Nadto w toku procedowania organ zaniechał również uzyskania informacji dotyczących kwestii nacjonalizacji spółki dawnego właściciela nieruchomości. Zważyć przy tym należy, że przekazanie nieruchomości przymusowemu zarządcy w świetle zapatrywań orzecznictwa ma istotny wpływ na ocenę utraty faktycznej możliwości władania tą nieruchomością przez jej byłego właściciela.

### **3.5. Naruszenie art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego**

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. 107 § 3 k.p.a.

#### **IV. Podstawy uchylecia decyzji w calosci**

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 decyzje reprivatyzacyjna w calosci albo w czesci i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo, uchylajac te decyzje, umarza postepowanie w calosci albo w czesci, albo

2a) uchyla decyzje reprivatyzacyjna w calosci albo w czesci i zawieszac postepowanie w przypadku przeszkody uniemozliwiajacej dalsze prowadzenie postepowania i wydanie decyzji, albo

3) uchyla decyzje reprivatyzacyjna w calosci i przekazuje sprawe do ponownego rozpatrzenia organowi, ktory wydal ostateczna decyzje reprivatyzacyjna, jezeli decyzja ta zostala wydana z naruszeniem prawa, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wplyw na jej rozstrzygnięcie, albo

3a) stwierdza niewaznosc decyzji reprivatyzacyjnej lub postanowienia w calosci lub w czesci, jezeli zachodza przeslanki określone w art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postepowania administracyjnego lub w przepisach szczegolnych, albo

4) jezeli decyzja reprivatyzacyjna wywolala skutki prawne, o ktorych mowa w art. 2 pkt 4, stwierdza jej wydanie z naruszeniem prawa i wskazuje okolicznosci, z powodu ktorych nie mozna jej uchylac albo stwierdzic niewaznosc, albo

5) umarza postepowanie rozpoznawcze.

Zgodnie zaś z art. 30 ust. 1 ww. ustawy Komisja wydaje decyzje, o ktorej mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4, jezeli:

1) dowody, na ktorych podstawie ustalono istotne dla sprawy okolicznosci faktyczne, okazaly sie falszywe;

2) decyzja reprivatyzacyjna zostala wydana w wyniku przestepstwa;

3) wyszly na jaw istotne dla sprawy nowe okolicznosci faktyczne lub nowe dowody istniejace w dniu wydania decyzji reprivatyzacyjnej, nieznanne organowi, ktory ja wydal;

4) decyzja reprivatyzacyjna zostala wydana bez podstawy prawnej lub z razacym naruszeniem prawa;

4a) stwierdzono inne naruszenie przepisow postepowania, jezeli moglo ono miec istotny wplyw na wynik sprawy, w szczegolnosc jezeli stroną postepowania o wydanie decyzji reprivatyzacyjnej byla osoba, ktora nie byla osoba uprawniona w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu, osoba uprawniona reprezentowal kurator ustanowiony dla osoby nieznannej



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 dawnego właściciela nieruchomości faktycznej możliwości władania nieruchomością gruntową. Nadto organ rozpoznający niniejszą sprawę w pierwszej instancji naruszył przy tym liczne reguły i zasady prowadzenia postępowania

dowodowego, w tym m.in. zasadę bezpośredniości. Organ w toku procedowania nie uzyskał również wyczerpującego materiału dowodowego.

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

Ponadto w niniejszej sprawie w ocenie Komisji doszło do naruszeń normy proceduralnej które stanowi 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 107 § 3 k.p.a. Ponadto na skutek wyżej wymienionych naruszeń prawa procedury administracyjnej organ mógł naruszyć normy wynikające z treści art. 215 ust. 2 u.g.n. W konsekwencji Komisja uznała, że decyzja Prezydenta m.st. Warszawy podlega uchyleniu w całości i przekazaniu do jej ponownego rozpoznania.

#### **V. 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. Zapatrywania 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 pierwszej instancji rozstrzygnięcia, poprzez możliwość skorzystania z uprawnienia do złożenia odwołania, skutkującego ponownym rozpatrzeniem sprawy przez organ drugiej instancji, czyli zachowanie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 16 kpa).

Sytuacja zaś opisana w wyżej wymienionym orzeczeniu sądu ma również zastosowanie także i na gruncie niniejszej sprawy. Podkreślenia bowiem wymaga, że w niniejszej sprawie wyjaśnienia wymagają wszystkie 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 dawnego właściciela 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 pierwszej instancji, bowiem w istocie rzeczy Prezydent m.st. Warszawy w niniejszym postępowaniu w znikomym stopniu przeprowadził postępowanie wyjaśniające.

W odniesieniu do przesłanki „planistycznej” w ocenie Komisji ustalenia Prezydenta m.st. Warszawy zawarte w uzasadnieniu kontrolowanej decyzji budzą uzasadnione wątpliwości. W tym zaś zakresie organ pierwszej instancji winien przede wszystkim zlecić uzupełnienie fragmentu planu ogólnego zabudowy o precyzyjne i czytelne wykreślenie biegłego specjalisty, uwzględniające przy tym granice dawnych działek hipotecznych, powołanego zgodnie z regulacji określonymi w kodeksie postępowania administracyjnego. 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.

Koniecznym jest wyjaśnienie, czy przedmiotowy teren nie był przeznaczony w planie ogólnym pod Przemysł lub tereny kolejowe, i czy kwestia ta nie pozostawała w kolizji z możliwością zabudowy przedmiotowego terenu budownictwem o charakterze jednorodzinym.

W odniesieniu zaś do przesłanki utraty przez dawnego właściciela nieruchomości możliwości faktycznego władania nią przed dniem 5 kwietnia 1958 r. zasygnalizowane przez Komisję w pkt. 1.3. decyzji Pozbawienie dawnego właściciela nieruchomości możliwości władania działką po dniu 5 kwietnia 1958 r. dokumenty i informacje tam wskazane mogą świadczyć o możliwości utraty faktycznego władztwa nad przedmiotową nieruchomością przed dniem 5 kwietnia 1958 r., niemniej wymagają one uzupełnienia o kolejne dowody.

Przede wszystkim podkreślenia wymaga, że Prezydent m.st. Warszawy nie badał w toku dotychczasowego postępowania kwestii dotyczącej objęcia w Zarząd Przymusowy przez ówczesne organy władzy państwowej przedmiotowej spółki. W ocenie Komisji kwestia ta w świetle zapatrywań orzecznictwa w tym przedmiocie może mieć istotne znaczenie przy ocenie przesłanki utraty przez dawnego właściciela nieruchomości możliwości władania przedmiotową działką przed dniem 5 kwietnia 1958 r.

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. Prezydent m.st. Warszawy winien przy tym zbadać informacje wskazane przez Komisję na k. 31 – 37, w tym w szczególności zawarte w piśmie z dnia 25 lutego 1947 r. Centrali Zbytu Przemysłu Mineralnego. Koniecznym będzie przy tym szczegółowe zweryfikowanie lokalizacji i obszaru jakim otoczono teren nieruchomości parkanem wspomnianym w piśmie.

W toku ponownie prowadzonego postępowania zasadnym będzie również uzyskanie opinii dotyczącej rozliczenia przedmiotowych dawnych działek hipotecznych z aktualnymi działkami ewidencyjnymi, przy czym dowód ten winien zostać uzyskany na zlecenie organu prowadzącego postępowanie i winien przy tym spełniać wymogi jakie stawia tego typu opinią przepisy prawa jak i judykatura. Opinia ta winna być wolna od wad wskazanych przez Komisję w uzasadnieniu niniejszej decyzji. Zasadnym będzie również utrwalenie w aktach sprawy faktu zlecenia opracowania przedmiotowej opinii.

Nadto Prezydent winien drobiazgowo zbadać również wszelkie wskazane przez Komisję okoliczności dotyczące procesu nacjonalizacji spółki dawnego właściciela nieruchomości, bowiem okoliczność ta może mieć wpływ na ocenę przesłanki utraty możliwości faktycznego władania przedmiotową nieruchomością przez jej dawnego właściciela. W ocenie Komisji zasadnym będzie przy tym również podjęcie poszukiwań przez Prezydenta m.st. Warszawy dokumentacji w postaci protokołów przejęcia poszczególnych składników przedsiębiorstwa dokonywanych w ramach procedury nacjonalizacyjnej, w tym oczywiście protokołu przejęcia nieruchomości mieszczących się przy ul. Wolskiej 99,101 i

103 oraz protokołu wspomnianego przy piśmie z dnia 17 grudnia 1954 r. - protokołu-zdawczo-odbiorczego z dn. 6 września 1954 r.

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 kodeksie postępowania administracyjnego. 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.

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 dotyczą 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.

Nadto Prezydent m.st. Warszawy winien również przy tym uwzględnić informacje przekazane Komisji dotyczące kwestii wypłaty odszkodowań za akcje dawnego właściciela nieruchomości obywatelom państw obcych objętych umowami w tym zakresie. Z analizy akt sprawy organu pierwszej instancji wynika, że w toku rozpoznawania sprawy w trybie zwykłym zaniechano podejmowania czynności w tyjże kwestii. W ocenie Komisji informacje pozyskane przez Ministra Finansów mogą mieć znaczenie w toku ponownego rozpoznania sprawy. Z uwagi zaś na systematyczne uzyskiwanie i przetwarzanie przez Ministerstwo Finansów informacji w tym przedmiocie, zasadnym będzie również bieżące zwracanie się o ewentualnie uzyskane nowe informacje w tym zakresie.

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

## 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 reprivatyzacyjnego, 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 strony przedmiotowego postępowania Komisja uznała M ; K będącą beneficjentką 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 roku 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.

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 Kwestia nałożenie obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia**

Mając na uwadze dotychczasową praktykę strony Miasta st. Warszawy Komisja rozważyła również w niniejszej decyzji kwestie nałożenia na beneficjentkę decyzji obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia.

W ocenie Komisji nałożenie takiego obowiązku jest wykluczone z uwagi na charakter podjętego rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie.

Zgodnie bowiem z treścią art. 31 ust. 1 ustawy „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 władala nieruchomością, której dotyczyła decyzja.”

W tym miejscu należy podkreślić, że w niniejszej sprawie wydano rozstrzygnięcie na podstawie art. 29 ust. 1 pkt. 3 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4a ustawy z 9 marca 2017 r., tj. wydano orzeczenie o charakterze kasatoryjnym skutkujące koniecznością ponownego rozpatrzenia sprawy przez organ I instancji.

Zgodnie zaś z ust. 2 art. 31 ustawy; 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 (...).

W tym miejscu Komisja pragnie wyrazić zapatrywanie, że redakcja ww. przepisów



wskazuje na uprawnienie organu do nałożenia obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia w przypadku jeżeli rozstrzygnięcie Prezydenta m.st. Warszawy dot. konkretnej nieruchomości warszawskiej.

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.

Wydanie zaś decyzji uchylającej w całości decyzję Prezydenta m.st. Warszawy i przekazania sprawy do jej ponownego rozpatrzenia organowi I instancji wyklucza możliwość orzeczenia w tym samym rozstrzygnięciu o obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia, jednakże warunkuje obowiązek wyegzekwowania zwrotu wypłaconej kwoty na zasadach ogólnych.

Ewentualne zaś orzekanie w tożsamym rozstrzygnięciu o obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia pozostawałoby w sprzeczności z charakterem wydanej przez Komisję decyzji, gdyż takie rozstrzygnięcia na obecnym etapie postępowania wzajemnie się wykluczają.

W tym kontekście podkreślenia wymaga okoliczność, że w niniejszej sprawie, z uwagi na stwierdzone przez Komisję w badanej decyzji naruszenia prawa rozstrzygnięto o uchyleniu przedmiotowej decyzji w całości i przekazaniu sprawy Prezydentowi m.st. Warszawy do ponownego rozpoznania. Należy mieć przy tym również na uwadze, że wytyczne co do ponownego rozpoznania sprawy nie mogą przy tym narzucać organowi I instancji konkretnego rozstrzygnięcia. Wszak kwestia oceny zasadności wypłaty orzeczonego przez Prezydenta m.st. Warszawy odszkodowania będzie przedmiotem kompleksowej oceny w toku ponownego rozpoznania sprawy. Powyższe zaś oznacza, że kwestia ostatecznej oceny co do kwestii spełnienia w niniejszej sprawie wszystkich przesłanek określonych w treści art. 215 ust 2 u.g.n. pozostaje kwestią otwartą.

Zgodnie zaś z art. 156 § 1 pkt. 5 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały. Występowanie zaś w osnowie rozstrzygnięcia decyzji Komisji elementów o charakterze sprzecznym mogłoby stanowić przy tym podstawę do stwierdzenia nieważności rozstrzygnięcia Komisji, bowiem w tym przedmiocie mogłaby zostać spełniona przesłanka

określona w treści art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a.

### VIII. 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 decyzje Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 8 grudnia 2014 roku nr 598/GK/DW/2014 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.

