



Sygn. akt KR II R 30/23

Warszawa, 22 września 2023 r.

## **DECYZJA nr KR II R 30/23**

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w składzie:

**Przewodniczący Komisji:**

Sebastian Kaleta

**Członkowie Komisji:**

Wiktor Klimiuk, Łukasz Kondratko, Jan Mosiński, Adam Zieliński,

po rozpoznaniu w dniu 22 września 2023 r.

na posiedzeniu niejawnym sprawy w przedmiocie: decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 4 lipca 2014 r. nr 299/GK/DW/2014, dotyczącej ustalenia i przyznania odszkodowania za przejętą dekretem z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy,

z udziałem: Miasta Stołecznego Warszawy, Prokuratora Regionalnego we Wrocławiu,  
N K , K: Si -

działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz.U. z 2021 r. poz. 795) w związku z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2023 r. poz. 775 z późn. zm., dalej: k.p.a.), w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.,

**orzeka:**

**stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 4 lipca 2014 r. nr 299/GK/DW/2014 w całości.**

**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 2021 r. poz. 795; dalej: ustawa z dnia 9 marca 2017 r.) postanowieniem z dnia 26 lipca 2023 r. wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie o sygn. akt KR II R 30/23 w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 4 lipca 2014 r. nr 299/GK/DW/2014 dotyczącej ustalenia i przyznania odszkodowania na rzecz M. K. w wysokości . . . . . zł w ½ części oraz Ł. S. wysokości . . . . . zł w ½ części za przejętą dekretem z 26 października 1945 o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy nieruchomość o pow. 4 244 m<sup>2</sup>, położonej w Warszawie przy dawnej ul. Garwolińskiej 11, ozn. hip. jako „Osada Grochów nr 18” rej hip. W-542, dział IV, która obecnie stanowi część działek ewidencyjnych nr 78, 101/1, 102, 103, 104, 105 i 147 z obrębu 3-04-07.

Postanowieniem Komisji z 26 lipca 2023 r. 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.

Zawiadomieniem z dnia 26 lipca 2023 r. poinformowano strony o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 4 lipca 2014 r. nr 299/GK/DW/2014.

Postanowieniem z dnia 26 lipca 2023 r. Komisja zwróciła się do Społecznej Rady z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 4 lipca 2014 r. nr 299/GK/DW/2014.

Ww. postanowienia i zawiadomienia zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości.

Pismem z dnia 4 września 2023 r. zawiadomiono o zakończeniu postępowania rozpoznawczego w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 4 lipca 2014 r. nr 299/GK/DW/2014. Zawiadomienie opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 4 września 2023 r.

Społeczna Rada w opinii z 19 września 2023 r. nr 62 /2023 w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 4 lipca 2014 r. nr 299/GK/DW/2014 wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji gdyż organ rażąco naruszył prawo wydając Decyzję na rzecz osób,

którym nie przysługiwał przymiot strony postępowania i bezpodstawnie rozpatrując wniosek o odszkodowanie.

## II.

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

### 1. Opis nieruchomości.

Nieruchomość położona w Warszawie przy dawnej ul. Garwolińskiej 11 pochodząca z nieruchomości hipotecznej „Osada Grochów nr 18 rej. hip. W-542, dział nr IV, znajduje się na terenie objętym działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. z 1945 r Nr 50, poz. 279). Aktualnie przedmiotowa nieruchomość znajduje się przy ul. Kobielskiej 7 – 9.

Z analizy akt sprawy wynika, że dawna właścicielka nieruchomości nie składała wniosku dekretowego (k. 18 akta Prezydenta m.st. Warszawy).

### 2. Zaświadczenie Urzędu Regulacji.

Dział Regulacji i Pomiarów Zarządu Miejskiego w m.st. Warszawie stwierdził w zaświadczeniu z 25 września 1937 r. w sprawie zabudowy nieruchomości „Osada Grochów nr 18” położonej przy ul. Garwolińskiej „W odpowiedzi na podanie z dn. 20.IV.37 r. w sprawie wymienionej w nagłówku, Dział Regulacji i Pomiarów Zarządu Miejskiego w m.st. Warszawie, uprzejmie komunikuje, że według ogólnego planu zabudowania miasta st. Warszawy, zatwierdzonego w trybie art. 33 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 16 lutego 1928 r. /Dz.U.R.P. nr 23, poz. 202/ przez b. Ministerstwo Robót w dn. 11 sierpnia 1931 r. ma nr 100/Reg., nieruchomość p.n. hip. „Osada Grochów nr 18” położona przy ul. Garwolińskiej została przeznaczona częściowo na cele kolejowe oraz ulice. Z uwagi na art. 46 prawa budowlanego wspomniana nieruchomość nie może być zabudowana.” Zaświadczenie zostało podpisane przez Kierownika Działu Regulacji i Pomiaru inż. St. Rożańskiego na wniosek J. Wi. zam. ul. G. l.

### 3. Dawni właściciele nieruchomości oraz ich następcy prawni.

Zgodnie z zaświadczeniem X Wydziału Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa z dnia 15 października 2003 r., L.dz. 1970/03 „(...) W archiwum ksiąg dawnych pod numer inwentarzowym 524 znajduje się księga hipoteczna pod nazwą „Osada

Grochów nr 18”. (...) w dziale II wykazu wpisem jawnym z dnia 22 listopada 1938 r. ujawniona jest m.in. Właściciel: Dł... co do reszty tej osady czyli obszaru 12791 łokci kwadratowych, oznaczonej cyfrą IV na planie geometry Betnarskiego (...) na mocy tytułu wykonawczego Sądu Grodzkiego w Warszawie oddział IV z dnia 16 marca 1935 r. sygn. 22.E.IV.174/34 na wniosek z dnia 13 lutego 1937 r. i zatwierdzony orzeczeniem z dnia 2 marca 1937 r.”.

Zgodnie z postanowieniem Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z 17 maja 1995 r. sygn. akt II Ns 269/95 spadek po Właściciel Dł... nabyli synowie: J... Właściciel Dł... i Właściciel K... Dł... po ½ części każdy z nich.

#### **4. Umowa sprzedaży spadku z 14 lutego 2013 r.**

Na mocy umowy zawartej w formie aktu notarialnego z 14 lutego 2013 r. Rep. A 1591/2013 przed notariuszem P... S... M... K... działająca równocześnie w imieniu własnym jak i jako pełnomocnik J... Dł... i Właściciel Dł... sprzedała M... K... i K... Sł... udziały po ½ części spadku przysługującego J... Dł... i Właściciel Dł... po Właściciel Dł..., w tym prawa i roszczenia do nieruchomości objętej księgą hipoteczną „Osada Grochów nr 18” (reszta Osady Grochów nr 18 inw. 524 co do obszaru 12791 łokci kwadratowych, oznaczonej cyfrą IV na planie geometry Betnarskiego) za kwotę po 1... zł (łącznie (...)).

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

26 lipca 1985 r. Właściciel Dł..., J... Dł... i Właściciel Dł... wniesli do Urzędu Dzielnicowego Praga Południe wniosek o wypłacenie odszkodowania za działkę oznaczoną nr hipotecznym „Osada Grochów nr 18 w rej. hip. nr 542.

Pismem z 8 października 2001 r. radca prawny M... C... działająca jako pełnomocnik J... Dł... i Właściciel Dł... wniosła o „(...) skierowanie sprawy o odszkodowanie za wywłaszczone grunty w Warszawie przy ul. Kobielskiej i rogu Garwolińskiej 11 oznaczonej numerem hipotecznym Osada Grochów nr 18 rej. hip. 542”.

Przy piśmie z 22 kwietnia 2008 r. Archiwum Państwowe w Warszawie przekazało Prezydentowi m.st. Warszawy kopię fragmentów ogólnego planu zabudowy, akta nieruchomości dotyczące nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Garwolińskiej 11 róg Kobielskiej.

Do przekazanych przez Archiwum dokumentów dołączono m.in. zaświadczenie Kierownika Działu Regulacji i Pomiarów Zarządu Miejskiego w m.st. Warszawie z 25 września 1937 r. w sprawie zabudowy nieruchomości „Osada Grochów nr 18” położonej przy ul. Garwolińskiej.

26 czerwca 2009 r. adw. R. N. zgłosił swój udział w sprawie w charakterze pełnomocnika W. D.

Pismem z 2 czerwca 2011 r. pełnomocnik następców prawnych dawnych właścicieli złożył bezpośrednio do Wojewody Mazowieckiego zażalenie na niezłatwienie w terminie przez Prezydenta m. st. Warszawy przedmiotowej sprawy.

Postanowieniem z 3 sierpnia 2011 r. nr 1483/2011 Wojewoda Mazowiecki uznał wniesione przez pełnomocnika stron adw. R. N. zażalenie za uzasadnione i wyznaczył organowi pierwszej instancji termin na złatwienie sprawy do dnia 31 października 2011 r.

Pismem z dnia 21 czerwca 2012 r. pełnomocnik stron złożył skargę na bezczynność Prezydenta m.st. Warszawy do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w niniejszej sprawie.

Wyrokiem z 6 listopada 2012 r. w sprawie sygn. I SAB/Wa 298/12 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zobowiązał Prezydenta m.st. Warszawy do rozpoznania wniosku stron niniejszego postępowania – w terminie dwóch miesięcy od daty doręczenia odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy. Stwierdzono przy tym, że bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Ww. wyrok doręczono Prezydentowi m.st. Warszawy w dniu 23 listopada 2012 r.

Pismem z 18 kwietnia 2013 r. adw. R. N. działający już jako pełnomocnik M. K. i K. i Si. wezwał Prezydenta m.st. Warszawy do wykonania wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 listopada 2012 r. sygn. akt I SAB/Wa 298/12. Następnie pełnomocnik stron wniósł przy piśmie z 14 maja 2013 r. skargę na niewykonanie prawomocnego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 listopada 2012 r. sygn. akt I SAB/Wa 298/12.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 8 listopada 2013 r. sygn. I SA/Wa 1493/13 w sprawie ze skargi stron niniejszego postępowania wymierzył Prezydentowi m.st. Warszawy grzywnę w wysokości 1000 złotych z uwagi na niewykonanie przez Prezydenta m.st. Warszawy wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 listopada 2012 r. w sprawie sygn. I SAB/Wa 298/12.

Decyzją z 4 lipca 2014 roku nr 299/GK/DW/2014 Prezydent m.st. Warszawy działając

m.in. na podstawie art. 215 ust. 2 u.g.n. po rozpatrzeniu wniosku z dnia 26 lipca 1985 r. w sprawie odszkodowania za nieruchomość położoną przy ul. Garwolińskiej 11, o pow. 4 244 m<sup>2</sup> pochodzącą z reszty nieruchomości hipotecznej „Osada Grochów nr 18” rej. hip. W-542 dział nr IV ustalił odszkodowanie w wysokości ..... zł, za przejętą dekretem z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. nr 50, poz. 279) nieruchomość o powierzchni 4 244 m<sup>2</sup>, położoną w Warszawie przy dawnej ul. Garwolińskiej 11, ozn. hip. jako „Osada Grochów nr 18” rej. hip. W-542, dział nr IV, która obecnie stanowi część działek ewidencyjnych nr 78, 101/1, 102, 103, 104, 105 i 147 z obrębu 3-04-07, stanowiących własność Miasta Stołecznego Warszawy (pkt. 1 decyzji); przyznał powyższe odszkodowanie na rzecz M ..... K ..... w wysokości ..... zł oraz K ..... S ..... w wysokości ..... zł (pkt. 2 decyzji).

W uzasadnieniu decyzji organ stwierdził, że zgodnie z zaświadczeniem X Wydziału Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa z 15 października 2003 r. L.dz. 1970/03 tytuł własności reszty nieruchomości warszawskiej ozn. hip. jako „Osada Grochów nr 18” rej. hip. W-542, dział nr IV, zapisany był na imię W ..... D ..... na mocy tytułu wykonawczego z 13 lutego 1937 r.

W uzasadnieniu decyzji powołano się również na Akt notarialny z 14 lutego 2013 r. Rep. A 1591/2013 na mocy którego uznano za strony postępowania M ..... K ..... i K ..... S .....

Następnie organ ustalił, że zgodnie z ogólnym planem zabudowania m.st. Warszawy zatwierdzonym przez Ministerstwo Robót Publicznych w dniu 11 sierpnia 1931 r., obowiązującym w dacie wejścia w życie ww. dekretu z dn. 26 października 1945r., nieruchomość położona przy dawnej ul. Garwolińskiej 11, oznaczona hip. jako „Osada Grochów nr 18” rej. hip. W-542 dział IV znajdowała się w strefie III a, w której obowiązywała zabudowa zwarta o 3 kondygnacjach oraz 50% powierzchni zabudowania.

Biorąc powyższe pod uwagę Prezydent m.st. Warszawy uznał, że nieruchomość położona przy ul. Garwolińskiej 11, oznaczona hip. jako „Osada Grochów nr 18” rej. hip. W-542 dział IV mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, a zatem została spełniona przesłanka przyznania odszkodowania za działkę budowlaną.

## **6.Sprzeciw prokuratora.**

Pismem z 3 lipca 2018 r. prokurator delegowany do Prokuratury Regionalnej we Wrocławiu wniósł do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie sprzeciw od decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 4 lipca 2014 r. nr 299/GK/DW/2014. W piśmie

zarzucono, że decyzja została wydana w warunkach określonych w przepisie art. 145 § 1 pkt. 2 k.p.a., tj. w wyniku przestępstwa stypizowanego przepisem art. 228 § 5 k.k., polegającego na przyjęciu przez pełniącego funkcję –

korzyści majątkowej w kwocie ..... zł w zamian za wydanie zaskarżonej decyzji, którego popełnienie jest oczywiste. Z uwagi na wyżej opisany zarzut prokurator wniósł o wznowienie postępowania administracyjnego i uchylenie ostatecznej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 4 lipca 2014 r. nr 299/GK/DW/2014. Ww. sprzeciw został przekazany zgodnie z właściwością do Wojewody Mazowieckiego.

Postanowieniem z 22 sierpnia 2023 r. nr 547/2023 Wojewoda Mazowiecki zawiesił postępowanie w sprawie sprzeciwu prokuratora wobec ostatecznej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 4 lipca 2014 r. nr 299/GK/DW/2014.

## **7. Zgromadzony materiał dowodowy.**

Komisja ustaliła stan faktyczny w sprawie na podstawie następującego materiału dowodowego: akt dotyczących decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 4 lipca 2014 r. nr 299/GK/DW/2014, akt prokuratora sprawy sygn. akt RP III Pa 64.2016 i RP V Pa 77.2018, pozostałej dokumentacji zgromadzonej przez Komisję w toku prowadzonego postępowania rozpoznawczego w aktach KR II R 30/23.

### **III**

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

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

W ocenie Komisji decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z 4 lipca 2014 r. nr 299/GK/DW/2014 powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego z mocą wsteczną jako wydana z rażącym naruszeniem prawa.

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. przysługują Komisji – w przypadku stwierdzenia, że zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a. lub w przepisach szczególnych – uprawnienia do stwierdzenia nieważności decyzji restrykcyjnej. Natomiast jak wynika z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4, jeżeli decyzja restrykcyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 16 grudnia 2010 r. (sygn. akt I OSK

1706/10; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>) postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji jest odrębnym postępowaniem, którego przedmiotem jest zbadanie czy wystąpiły przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a. oraz że przepis ten zawiera zamknięty katalog takich przesłanek. Zdaniem Sądu wyrażonym w ww. wyroku organ orzekając nie rozstrzyga sprawy zakończonej kontrolowaną decyzją co do jej istoty, ponieważ postępowanie dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji nie może zastępować postępowania odwoławczego lub go powtarzać.

Powszechnie przyjmuje się, że przesłanki stwierdzenia nieważności wymienione są enumeratywnie w art. 156 § 1 k.p.a. Nie są one oparte na uznaniu, a ich ustalenie musi pociągać za sobą stwierdzenie nieważności. Wyjątkiem są okoliczności wystąpienia przesłanki z art. 156 § 2 k.p.a., czyli gdy od doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne (M. Jaśkowska [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el. 2022, art. 156). O ile z przepisów szczególnych nie wynika, że przepisu art. 156 § 2 k.p.a. nie stosuje się, jak to ma miejsce w art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Zatem możliwość podważenia zapadłego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej jest dopuszczalne jedynie w przypadku zaistnienia jednej z kwalifikowanych wad określonych w art. 156 § 1 k.p.a. Usunięcie kwalifikowanych nieprawidłowości, które mogły wystąpić w trakcie trwania procesu administracyjnego, stanowi nadrzędny cel postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji i usprawiedliwia podważenie ogólnej zasady trwałości decyzji administracyjnych zawartej w art. 16 k.p.a.

Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została z rażącym naruszeniem prawa. Pojęcie prawa w zwrocie „rażące naruszenie prawa” powinno być rozumiane szeroko, obejmując swoim zakresem przepisy prawa materialnego, procesowego oraz przepisy o charakterze ustrojowym (zob. J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, 2009, s. 599). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że zakresem pojęcia „rażącego naruszenia prawa” obejmuje się zarówno naruszenie norm prawa materialnego, jak i naruszenie norm prawa procesowego (vide wyrok NSA z 1 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 1258/10; wyrok NSA z 12 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1257/13; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. zachodzi wtedy, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią prawa i gdy charakter



tego naruszenia powoduje, że owa decyzja nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządny państwa. Nie chodzi tu o błędy w wykładni prawa, ale o niedopuszczalne przekroczenie prawa, w sposób jasny i niedwuznaczny. Rażąco naruszenie prawa stanowi zatem kwalifikowaną formę naruszenia prawa.

### **1.1. Kwestia sprzedaży spadku wraz z roszczeniami dekretowymi.**

Zgodnie z brzmieniem art. 215 ust. 2 u.g.n. osobą uprawnioną do złożenia wniosku o odszkodowanie jest „poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni”. Natomiast zgodnie z treścią art. 4 pkt. 4 u.g.n. jako poprzedniego właściciela należy przez to rozumieć osobę, która została pozbawiona prawa własności nieruchomości wskutek jej wywłaszczenia albo przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz jednostki samorządu terytorialnego na podstawie innych tytułów. W literaturze przedmiotu wskazano, że „(...) definicja pojęcia poprzedniego właściciela także powinna być odczytywana w kontekście funkcjonalnej wykładni przepisów, na potrzeby których zostało ono zdefiniowane. (...) Ratio legis powołanych przepisów jest zrekompensowanie poprzednim właścicielom odebrania im w przeszłości własności. Już samo użycie w ustawowej definicji sformułowania "pozbawiona prawa własności wskutek jej wywłaszczenia albo przejęcia na podstawie innych tytułów" wskazuje na odnoszenie pojęcia poprzedniego właściciela do takiej sytuacji prawnej w przeszłości, w której właściciel nieruchomości pozbawiony został prawa własności bez własnej woli lub nawet wbrew jego woli. Chodzi więc o pozbawienie prawa własności, nie zaś o jego przeniesienie w drodze czynności prawnej zależnej od woli tego właściciela. Pojęcie poprzedniego właściciela dotyczy oczywiście tylko takiej osoby, która utraciła swoje prawo własności na skutek przejęcia go na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz jednostki samorządu terytorialnego. Nie dotyczy to zatem takich osób, którym prawo własności do nieruchomości przysługiwało jeszcze przed osobami pozbawionymi tego prawa. Pojęcie to nie obejmuje także i tych osób, które w chwili przejęcia były jedynie posiadaczami nieruchomości, bądź też po przejęciu prawa do nieruchomości okazało się w wyniku przeprowadzenia stosownych procedur prawnych (np. w drodze zasiedzenia), iż prawo własności przysługiwało faktycznie innej osobie niż osoba wskazana w akcie pozbawienia tego prawa. W takim przypadku poprzednim właścicielem nieruchomości jest ten, kto w obecnej chwili udokumentuje, że przysługiwało mu prawo własności nieruchomości w chwili przejęcia tego prawa na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz jednostki samorządu terytorialnego” (V. J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz. Wyd. 6, Warszawa 2020).

W niniejszej sprawie z uwagi na jej stan faktyczny koniecznym jest uwzględnienie treści Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 czerwca 2022 r. w sprawie sygn. akt I OPS 1/22 w której trafnie stwierdzono, „(...) że z samej umowy przelewu, ujętej w art. 509 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740, z późn. zm.), której przedmiotem jest wierzytelność odszkodowawcza za odjęcie prawa własności nieruchomości w wyniku zdarzenia lub aktu ze sfery prawa publicznego, nabywcy tej wierzytelności w sprawie o ustalenie odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899, z późn. zm.), nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.). Stwierdzono przy tym również, że źródłem interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego, jest norma prawa powszechnie obowiązującego, a nie skutki czynności prawnej dokonanej przez podmiot prawa cywilnego.”

W sprawie będącej przedmiotem przytoczonej Uchwały wyjaśniona została kwestia braku interesu prawnego osoby, która to wywodziła go z umowy przelewu, którego przedmiotem jest wierzytelność odszkodowawcza za odjęcie prawa własności nieruchomości, jako sytuacji prawnej mającej uzasadniać przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a., w sprawie o ustalenie odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 u.g.n.

W uchwale podkreślono, „(...) że to materialna norma prawa powszechnie obowiązującego, a nie skutek czynności prawnej dokonanej przez podmiot prawa cywilnego, jest źródłem interesu prawnego leżącego u podstaw legitymacji procesowej w sprawach będących przedmiotem postępowań przed organami administracji i sądami administracyjnymi, w tym legitymacji ukształtowanej treścią art. 28 k.p.a. W związku z tym, rozstrzygając przedstawione zagadnienie prawne, należy stwierdzić, że z samej umowy przelewu, ujętej w art. 509 k.c., której przedmiotem jest wierzytelność odszkodowawcza za odjęcie prawa własności nieruchomości w wyniku zdarzenia lub aktu ze sfery prawa publicznego, nabywcy tej wierzytelności w sprawie o ustalenie odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 u.g.n., nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. Dla uzyskania przymiotu strony, w rozumieniu art. 28 k.p.a., konieczne jest istnienie normy prawa materialnego, która łączyłaby z faktem zawarcia umowy przelewu wierzytelności skutek w postaci przypisania nabywcy wierzytelności interesu prawnego, rozumianego w sposób wyżej przedstawiony w ramach analizy tej kategorii w przestrzeni prawa administracyjnego. W obszarze, którego dotyczy przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne norma taka nie istnieje. W szczególności nie wynika z treści art. 128 ust. 1 u.g.n., który stanowi, że

"Wywłaszczenie własności nieruchomości, użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej odpowiadającym wartości tych praw". Odczytanie tego przepisu systemowo wspólnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP prowadzi bowiem do wniosku, że z powyższych regulacji prawnych wynikają normy stanowiące źródło interesu prawnego osoby wywłaszczonej i podmiotów korzystających z prawa dziedziczenia po osobie wywłaszczonej. Ochronę interesu prawnego tych osób w postępowaniu administracyjnym zapewnia norma zawarta w art. 28 k.p.a., którego treść w omawianym zakresie koresponduje z treścią art. 64 ust. 2 i art. 21 ust. 1 Konstytucji RP (por. uzasadnienie uchwały 7 sędziów NSA z dnia 22 lutego 2021 r., sygn. akt I OPS 1/20)."

W kontekście przedmiotowych kwestii zasadnym jest również odniesienie się do spostrzeżeń Naczelnego Sądu Administracyjnego zawartych w wyrokach z 29 sierpnia 2022 r. w sprawach sygn. akt I OSK 2034/20, które to co nader istotne zapadły na gruncie sprawy rozpoznawanej przez niniejszą Komisję. Podkreślenia przy tym wymaga, że Komisja dostrzega oczywiście okoliczność, iż powołane wyroki sądu dot. kwestii przyznania prawa użytkowania wieczystego, nie zaś ustalenia i wypłaty odszkodowania na mocy art. 215 ust. 2 u.g.n. Niemniej w przywołanym orzeczeniu Sąd dokonał kompleksowej i uniwersalnej wykładni kwestii dot. interesu prawnego strony w rozumieniu art. 28 k.p.a., która ta w ocenie Komisji winna mieć również analogiczne zastosowanie także i w sprawach rozpoznawanych w trybie art. 215 ust. 2 u.g.n. Dlatego też w ocenie Komisji koniecznym jest uwzględnienie treści przywołanych wyżej wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego także i na gruncie niniejszej sprawy. Przedmiotowe stanowisko, spójne z zapatrywaniami Komisji w tym zakresie zostało również zaaprobowane w kolejnych wyrokach NSA z 29 sierpnia 2022 r. I OSK 2875/20, sygn. I OSK 707/20, sygn. I OSK 1717/20, oraz w wyrokach NSA z 7 lutego 2023 r. sygn. I OSK 1180/21, sygn. I OSK 1444/21, sygn. I OSK 1363/21, sygn. I OSK 1170/21.

W kontekście stanu faktycznego niniejszej sprawy szczególnego podkreślenia wymaga stanowisko wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 lutego 2023 r. sygn. akt I OSK 256/20 gdzie wskazano; że „(...) Składowi orzekającemu znana jest treść art. 1051 i art. 1053 k.c., zgodnie z którymi spadkobierca, który przyjął spadek, może spadek ten zbyć w całości lub w części. To samo dotyczy zbycia udziału spadkowego (art. 1051 k.c.). Nabywca spadku wstępuje w prawa i obowiązki spadkobiercy (art. 1053 k.c.). Pamiętać jednak należy, że roszczenie, o którym mowa w § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r., nie jest majątkowym prawem cywilnym i – w świetle tego co zostało wyżej powiedziane – roszczenie to zostało niejako wykreowane dla spadkobiercy byłego właściciela

nieruchomości w sposób wyjątkowo szczególny - z przepisów konstytucyjnych. Z uwagi na to nie występuje w tym przypadku proste, oczywiste przełożenie na zasady, wynikające z wyżej przytoczonych przepisów kodeksu cywilnego, które regulują zasady umownego zbycia spadku. Z przedstawionych wyżej powodów, orzecznictwo przyjęło, że z roszczeniem takim może skutecznie występować także spadkobierca osoby uprawnionej. Zdaniem składu orzekającego, brak jest jednak obecnie dostatecznego uzasadnienia, dla przyjęcia poglądu, że interes prawny - w postępowaniu opartym na § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. - ma również jeszcze inny podmiot, to jest nabywca spadku po osobie uprawnionej. Nabywca spadku prawa swoje uzyskuje poprzez dobrowolne zawarcie stosownej umowy cywilnej. To zatem z własnej woli i z reguły odpłatnie, w ten sposób formalnie wchodzi w sytuację, w której pozostawał zbywca spadku. W przypadku jednak roszczenia o charakterze ochronnym, które miało służyć określonej podmiotowi w związku z określoną sytuacją, w której – niezależnie od swojej woli - się znalazł, trudno mówić o tożsamości sytuacji byłego właściciela nieruchomości ziemskiej (lub jego spadkobiercy) z sytuacją, w jakiej znalazł się - i to z własnej woli - nabywca spadku po osobie uprawnionej. O ile bowiem właściciel nieruchomości ziemskiej korzystał w postępowaniu administracyjnym z omawianego roszczenia w celu ochrony swojego dotychczas posiadanego majątku, z uwagi na – jego zdaniem - nieprawidłowe zastosowanie przez władzę publiczną przepisów dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, a więc jednorazowego aktu nacjonalizacyjnego i o wymiarze już historycznym, o tyle nie sposób przyjąć, że nabywca spadku po w/w osobie i to jeszcze kolejny (jak miało to miejsce w rozpoznawanej sprawie) miałby taki sam cel realizować. W rezultacie w niniejszym przypadku przedmiotowe roszczenie aktualnie nie tyle staje się służyć wnioskodawcy postępowania administracyjnego, aby w ten sposób mógł on chronić posiadany dotąd stan majątkowy, a staje się – w istocie rzeczy - instrumentem dla realizacji zaplanowanych, określonych zamierzeń gospodarczo-komercyjnych. Taki jednak powód prowadzenia tak szczególnego postępowania administracyjnego, jakim jest postępowanie oparte na § 5 rozporządzenia wykonawczego z dnia 1 marca 1945 r. - zdaniem składu orzekającego - nie uzasadnia przyjęcia, że w takiej sytuacji można byłoby przyznać skarżącym przymiot strony w tym postępowaniu. W świetle tego bowiem, co zostało wyżej powiedziane argumentacja skarżących, oparta na twierdzeniu, iż wykładnia aktów prawnych, które wprowadzają przepisy ograniczające praw i wolności jednostki, nie powinna być jeszcze bardziej zawężająca, w tym przypadku nie brzmiała przekonywująco. Dodać też trzeba, że powyższe stanowisko składu orzekającego koresponduje z bogatą argumentacją, podnoszoną w prezentowanej w ostatnim czasie przez Naczelny Sąd Administracyjny linii

orzeczniczej, a zgodnie z którą zostało przyjęte, że zarówno odszkodowanie, o którym mowa w art. 36 ust. ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, nie może być ustalane na rzecz nabywcy nieruchomości na podstawie art. 129 ust. 5 pkt 3 ustawy o gospodarce (cyt. wyżej uchwała z dnia 22 lutego 2021 r. sygn. akt I OPS 1/20), jak i że z samej umowy przelewu, ujętej w art. 509 k.c., której przedmiotem jest wierzytelność odszkodowawcza za odjęcie prawa własności nieruchomości w wyniku zdarzenia lub aktu ze sfery prawa publicznego, nabywcy tej wierzytelności w sprawie o ustalenie odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a.” (uchwała z dnia 30 czerwca 2022 r. sygn. akt I OPS 1/22).

W tym miejscu podkreślenia wymaga, że przywołane orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 lutego 2023 r. sygn. akt I OSK 256/20 oczywiście zapadło w odmiennym stanie faktycznym i prawnym, tj. dot. m.in. wykładni przepisów dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (dalej: dekret) w zw. z § 5 i § 6 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych w sprawie wykonania dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Jednakże należy również dostrzec, że w przedmiotowej sprawie sąd dokonując wykładni kwestii pozwalających w prawidłowy sposób ustalić strony przedmiotowego postępowania posiłkował się również wspomnianą wyżej uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 lutego 2021 r. sygn. I OPS 1/20.

W tym zaś zakresie zdaniem sądu nabywca spadku w trybie art. 1051 k.c. i 1053 k.c. po następcy prawnym dawnego właściciela nieruchomości nie posiada interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. do realizacji uprawnień wynikających z § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. - to jest nabywca spadku po osobie uprawnionej. W ocenie Komisji wyżej przytoczone zapatrywania Naczelnego Sądu Administracyjnego znajdują adekwatne zastosowanie również i na gruncie niniejszej sprawy. W tym miejscu należy nadmienić, że zgodnie z art. 215 ust. 2 u.g.n. „Przepisy ustawy dotyczące odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości stosuje się odpowiednio (...)”.

Podkreślenia wymaga, że sprzedaż spadku lub udziału w spadku nadal pozostają czynnościami o charakterze cywilnoprawnym. Zgodnie zaś z zapatrywaniami aktualnego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego tego typu czynności nie mogą prowadzić do modyfikacji przepisu o charakterze ustawowym, bowiem umowy nie stanowią źródła prawa administracyjnego. To norma prawa materialnego stanowi takie źródło, tj. w niniejszym przypadku art. 215 ust. 2 u.g.n. zgodnie z którego treścią „poprzedni właściciel

bądź jego następcy prawni” są uprawnieni do uzyskania odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość. Nabywcy zaś spadku bądź udziału w spadku nie posiadają interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. do uzyskania odszkodowania w trybie art. 215 ust. 2 u.g.n.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, należy zauważyć, że aktem notarialnym z 14 lutego 2013 r. Rep. A M. K. działając w imieniu J. L. i W. i D. sprzedała M. K. i K. S. cały spadek po W. D. za cenę ( ) złotych (po zł).

Na skutek zaś wyżej opisanej umowy sprzedaży Prezydent m.st. Warszawy uznał M. K. i K. S. jako strony niniejszego postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy że wydanie decyzji reprivatyzacyjnej na rzecz nabywców praw i roszczeń na podstawie umowy cywilnoprawnej, stanowi rażące naruszenie art. 215 ust. 2 u.g.n., określającego podmiotowy zakres osoby uprawnionej do uzyskania odszkodowania za utraconą nieruchomość w zw. z art. 28 k.p.a. w zw. z art. 128 ust. 1 u.g.n. co wyczerpuje przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

## **1.2. Przesłanka planistyczna.**

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

Należy podkreślić, że organ w uzasadnieniu decyzji wskazał jedynie ogólnikowo, że zgodnie z ogólnym planem zabudowania m.st. Warszawy zatwierdzonym przez Ministerstwo Robót Publicznych w dniu 11 sierpnia 1931 r., obowiązującym w dacie wejścia w życie ww. dekretu z dn. 26 października 1945 r., nieruchomość położona przy dawnej ul. Garwolińskiej 11, oznaczona hip. jako „Osada Grochów nr 18” rej. hip. W-542 dział IV znajdowała się w strefie III a, w której obowiązywała zabudowa zwarta o 3 kondygnacjach oraz 50% powierzchni zabudowania.

Na podstawie powyższego Prezydent m.st. Warszawy uznał, że nieruchomość położona przy ul. Garwolińskiej 11, oznaczona hip. jako „Osada Grochów nr 18” rej. hip. W-542 dział IV mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, a zatem została spełniona przesłanka przyznania odszkodowania za działkę budowlaną.

W ocenie zaś Komisji organ w nieprawidłowy sposób ocenił zgromadzony materiał dowodowy w toku sprawy, bowiem zaniechano dokonania oceny m.in. zaświadczenia Działu

Regulacji i Pomiarów Zarządu Miejskiego w m.st. Warszawie z 25 września 1937 r.

Wspominany zaś dokument urzędowy z uwagi na jego treść ma istotne znaczenie przy ustalaniu przesłanki „planistycznej”.

Podaniem z 20 września 1937 r. J. W. zam. ul. G. a wniosła do Działu Regulacji i Pomiarów w którym: „Uprzejmie proszę o wydanie mi zaświadczenia, stwierdzającego, że działka przy ul. Garwolińskiej 11 oznaczona nr. Hip. Osada Grochów 18 zabiera kolej i że nie wolno budować się na niej. Zaświadczenie to jest potrzebne w celu przedłożenia w sądzie” (akta Komisji KR II S 150/18).

Dział Regulacji i Pomiarów Zarządu Miejskiego w m.st. Warszawie w zaświadczeniu z 25 września 1937 r. w sprawie zabudowy nieruchomości „Osada Grochów nr 18” położonej przy ul. Garwolińskiej stwierdził, iż „W odpowiedzi na podanie z dn. 20.IV.37 r. w sprawie wymienionej w nagłówku, Dział Regulacji i Pomiarów Zarządu Miejskiego w m.st. Warszawie, uprzejmie komunikuje, że według ogólnego planu zabudowania miasta st. Warszawy, zatwierdzonego w trybie art. 33 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 16 lutego 1928 r. /Dz.U.R.P. nr 23, poz. 202/ przez b. Ministerstwo Robót w dn. 11 sierpnia 1931 r. ma nr 100/Reg., nieruchomość p.n. hip. „Osada Grochów nr 18” położona przy ul. Garwolińskiej została przeznaczona częściowo na cele kolejowe oraz ulice. Z uwagi na art. 46 prawa budowlanego wspomniana nieruchomość nie może być zabudowana.” (akta Prezydenta m.st. Warszawy).

Zaświadczenie zostało podpisane przez Kierownika Działu Regulacji i Pomiaru inż. Stanisława Rożańskiego<sup>1</sup>.

Z treści ww. dokumentu jednoznacznie wynika, że nieruchomość hipoteczna „Osada Grochów nr 18” położona przy ul. Garwolińskiej 11 została przeznaczona częściowo na cele kolejowe oraz ulice.

Z tego też powodu z uwagi na treść art. 46 prawa budowlanego nieruchomość „Osada Grochów nr 18” nie może zostać zabudowana. Przy ocenie ww. dokumentu należy uwzględnić również okoliczność, iż o możliwość zabudowy przedmiotowej nieruchomości wnioskowała osoba wskazująca adres „ul. Garwolińska 11”. Przedmiotowe zapytanie

---

<sup>1</sup> prof.inż. arch. Stanisław Zygmunt Rożański ur. 13 lutego 1899 r. w Andrychowie, zmarł 25 lipca 1981 r. w Warszawie. Architekt, urbanista, wykładowca akademicki. Absolwent Politechniki Lwowskiej. Architekt Miejski w Płocku (1926-1928). Inicjator i kierownik pierwszego w Polsce Biura Planu Regionalnego. Pracownik Zarządu Miejskiego, Biura Regulacji Miasta w Warszawie (dostępne na: [https://www.archimemory.pl/pokaz/stanislaw\\_zygmunt\\_rozanski,5167](https://www.archimemory.pl/pokaz/stanislaw_zygmunt_rozanski,5167)). Stanisław Rożański stał na czele zespołu opracowującego nowe plany dla stolicy. Kierował on Pracownią Planu Ogólnego w Biurze do Spraw Regulacji i Zabudowania Miasta Wydziału Technicznego Zarządu Miejskiego. Uchwalony plan ogólny określano jako „Plan Rożańskiego” informacje ustalone na podstawie: L. Królikowski, Historia i współczesność planowania rozwoju Warszawy, Kwartalnik Historii Nauki i Techniki 42/2, s. 127-160, 1997 r.

dotyczyło nieruchomości objętej postępowaniem przed Komisją.

W tym miejscu należy nadmienić, że osoba wnioskująca o wydanie zaświadczenie posiadała wiedzę, że nieruchomość jest przeznaczona pod „kolej” i „nie wolno budować się na niej”.

Z powyższego zaświadczenia wynika, że organ poświadczył w dokumencie urzędowym okoliczność, że przedmiotowa nieruchomość była przeznaczona w obowiązującym planie pod tereny kolejowe oraz ulice i nie mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne. Powyższe zaświadczenie sporządzone jest przez uprawniony organ w stosownej formie i stanowi dokument urzędowy. Zgodnie zaś z treścią art. 76 § 1 k.p.a. dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone.

Komisja w kontekście powyższych ustaleń dostrzegła, że w operacie szacunkowym z 6 grudnia 2012 r. (aktualizowanym 27 grudnia 2013 r.) dot. przedmiotowej nieruchomości biegły rzeczoznawca majątkowy na k. 16 w zakresie przeznaczenia w planie miejscowym z 1945 r. ustalił, iż zgodnie z Ogólnym Planem Miejscowym w m.st. Warszawie zatwierdzonym przez Ministerstwo Robót Publicznych 11 sierpnia 1931 r. analizowany grunt znajdował się na obszarze objętym zapisem zabudowa luźna lub grupowa, dopuszczalna wysokość zabudowy do 9,0 m, gęstość zabudowy 2,0, przy czym przez gęstość zabudowy rozumie się iloczyn dopuszczalnej wysokości przez dopuszczalny procent zabudowy dzielony przez 100. Powyższy zapis pozwalał na zabudowę gruntu zarówno niewielkimi budynkami wielorodzinnymi jak i jednorodzinnymi, na co wskazują wyszczególnione powyżej parametry zabudowy (budynki II – kondygnacyjne do 9,0 m wysokości i tylko 30% powierzchni zabudowy).

Natomiast w kontrolowanej decyzji Prezydent m.st. Warszawy w tejże kwestii ustalił, że przedmiotowa nieruchomość znajdowała się w strefie III a, w której obowiązywała zabudowa zwarta o 3 kondygnacjach oraz 50% powierzchni zabudowania.

Jak wynika z porównania ww. „ustaleń”, Prezydent m.st. Warszawy poczynił wręcz skrajnie odmienne ustalenia w zakresie istotnej przesłanki sprawy, tj. co do kwestii strefy w jakiej znajdowała się przedmiotowa nieruchomość.

W toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego Prezydent m.st. Warszawy poprzestał wyłącznie na uzyskaniu fragmentu planu ogólnego zabudowy z 11 sierpnia 1931 r. Niemniej zaniechano przedstawienia do opracowania przez biegłego specjalistę geodetę



fragmentu planu, celem precyzyjnego wykreślenia na planie lokalizacji przedmiotowej nieruchomości.

W dotychczas wydawanych decyzjach Komisja wskazywała, że brak przeprowadzenia ww. dowodu stanowi naruszenie przepisów postępowania mający wpływ na wynik sprawy. W niniejszej sprawie w ocenie Komisji uzyskanie tego typu opracowania nie jest konieczne, bowiem z uwagi na treść zaświadczenia Działu Regulacji i Pomiarów Zarządu Miejskiego w m.st. Warszawie 25 września 1937 r. możliwym jest jednoznaczne ustalenie, że przedmiotowa nieruchomość nie mogła w całości zostać zabudowana, a więc nie mógł powstać na niej również w sensie planistycznym dom jednorodzinny.

Mając na uwadze zebrany w sprawie cały materiał dowodowy, w szczególności fragmenty reprodukcji Planu Zabudowania m.st. Warszawy zatwierdzonego przez Ministerstwo Robót Budowlanych w dniu 11 sierpnia 1931 r. oraz zaświadczenie z 25 września 1937 r. Działu Regulacji i Pomiarów Zarządu Miejskiego w m.st. Warszawie, stwierdzić należy, że przedmiotowa nieruchomość nie mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne.

W tym zakresie za błędne należy uznać ustalenie Prezydenta m.st. Warszawy zawarte w kontrolowanej decyzji, że nieruchomość położona przy ul. Garwolińskiej 11, oznaczona hip. jako „Osada Grochów nr 18” rej. hip. W-542 dział IV mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, a zatem została spełniona przesłanka przyznania odszkodowania za działkę budowlaną, bowiem zgodnie z treścią istniejących w dacie wydania kontrolowanej decyzji dowodów, nieruchomość była w przeznaczona pod tereny kolejowe i ulice.

W stanowisku wyrażonym przez Naczelną Sąd Administracyjny z dnia 16 lutego 2022 r. sygn. akt. I OSK 1668/19, w kontekście charakteru postępowania nieważnościowego wskazano, że „zadaniem organu nadzorczego było zbadanie, czy w świetle istniejących w dacie wydawania orzeczenia dekretowego materiałów, w tym także tych, które mogły być wzięte pod rozwagę, stanowisko organu dekretowego jest prawidłowe i możliwe do uzasadnienia.”

Takie stanowisko, uprawniało Komisję do dokonania samodzielnego ustalenia, jakie rozwiązania planistyczne obowiązywały dla ww. nieruchomości i czy w dacie rozpoznawania wniosku odszkodowawczego były wydane inne plany zabudowy, czy też akty mające skutki wywłaszczenia dawnych właścicieli. Ustalenia w tym zakresie nie wykraczają poza stan, jaki wiązał organ wydający orzeczenie dekretowe.

Przechodząc na grunt rozważań dotyczących podstawy prawnej kontrolowanej decyzji, należy wskazać, że w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalony jest pogląd,

że brak spełnienia jednej z przesłanek z art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami uniemożliwia ustalenie i przyznanie odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość (tak między innymi: wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 stycznia 2017 r. sygn. akt I SA/Wa 1725/16, wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2022 r. sygn. akt I OSK 2703/19, wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2022 r. sygn. akt I OSK 1834/20).

Przedmiotowa nieruchomość była przeznaczona pod tereny kolejowe i ulice, co wykluczało przeznaczenie pod budownictwo jednorodzinne. Mając powyższe na uwadze, w ocenie Komisji w przedmiotowej sprawie, nie spełniła się przesłanka wynikająca z art. 215 ust. 2 u.g.n.

Przepis art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami ma charakter szczególny w stosunku do ogólnych zasad przyznawania odszkodowania przewidzianych w tej ustawie. Oznacza to m.in., że jest on wyłączną podstawą ustalenia przesłanek do przyznania odszkodowania bez potrzeby sięgania do innych przepisów tej ustawy. Szczególny charakter wskazanego przepisu nakazuje ścisłą jego wykładnię. Odszkodowanie w trybie określonym w powołanym przepisie może zostać przyznane jedynie wówczas, gdy spełnione zostaną łącznie wszystkie przewidziane w nim przesłanki. Jednocześnie należy wskazać, że jest to norma prawa materialnego, którego naruszenie prowadzi do stwierdzenia nieważności decyzji.

W wyroku z dnia 25 sierpnia 2021 r. sygn. akt II OSK 1708/18 Naczelny Sąd Administracyjny, podkreślając wagę oczywistości naruszenia prawa jako warunkującą kwalifikację do rażącego naruszenia prawa, przyjął: "Oczywistość naruszenia prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia, a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną. Skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności – skutki gospodarcze lub społeczne skutki naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organ praworządnego państwa. Nie chodzi więc o spór o wykładnię prawa, gdyż odmiennosc wykładni budzących wątpliwości przepisów prawa nie może być podstawą żądania stwierdzenia nieważności decyzji, lecz o działanie wbrew nakazowi lub zakazowi ustanowionemu w prawie. Innymi słowy, o rażącym naruszeniu prawa można mówić wyłącznie w sytuacji, gdy proste zestawienie treści decyzji z treścią przepisu prowadzi do wniosku, że pozostają one ze sobą w jawnej sprzeczności (por. m.in. wyr. NSA: z 9.8.2016 r., II OSK 2868/14; z 2.3.2011 r., II OSK 2226/10; z 11.5.1994 r., III SA1705/93)".

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, zostało wykazane, że decyzja na podstawie której przyznano odszkodowanie na podstawie art. 215 ust. 2 u.g.n., została wydana wbrew nakazowi spełnienia wszystkich przesłanek w nim wskazanych, wobec powyższego nie jest do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności.

Mając na uwadze wyżej wskazane argumenty natury faktycznej i prawnej w ocenie Komisji, decyzja reprivatyzacyjna Prezydenta m.st. Warszawy z 4 lipca 2014 r. nr 299/GK/DW/2014, została wydana z rażącym naruszeniem prawa w postaci art. 215 ust. 2 u.g.n.

Konkludując powyższe rozważenia w ocenie Komisji w niniejszej sprawie zachodzą przesłanki determinujące konieczność stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 4 lipca 2014 r. nr 299/GK/DW/2014 wskazane w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 215 ust. 2 u.g.n., w zw. z art. 28 k.p.a. w zw. z art. 128 ust. 1 u.g.n. tj. wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa bowiem ww. organ skierował ją wobec osób nie posiadających przymiotu strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. jak również ustalił i przyznał odszkodowanie za grunt który nie mógł być przeznaczony pod budownictwo jednorodzinne wbrew treści art. 215 ust. 2 u.g.n., co wyczerpuje przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

W związku z powyższym stwierdzone przez Komisję rażące naruszenia prawa mają charakter oczywisty, wyraźny i bezsporny. W ocenie Komisji skutki społeczno-gospodarcze stwierdzonych naruszeń prawa w niniejszej sprawie generuje skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań zasad praworządności. Podkreślenia bowiem wymaga, że na mocy kontrolowanej decyzji ustalono i wypłacono odszkodowanie w takim stanie faktycznym, który to nie uprawniał do uzyskania odszkodowania.

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

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

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

W płaszczyźnie prawa administracyjnego pojęcie nieodwracalności skutku prawnego” odnosi się do takich następstw decyzji administracyjnej (reprivatyzacyjnej), w których brak jest możliwości odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej jednostki od tej, będącej

następstwem decyzji administracyjnej, co wyklucza powrót do stanu poprzedniego (B. Adamiak, Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSP 1993, nr 5, poz. 104, P. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego, Warszawa 2017). Funkcjonuje ono na gruncie art. 156 k.p.a. i stanowi przesłankę negatywną, która wyłącza stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, pomimo istnienia wad kwalifikowanych określonych w art. 156 § 1 k.p.a.

W ocenie Komisji rozstrzygnięcie Prezydenta m.st. Warszawy nie wywołało nieodwracalnych skutków prawnych gdyż niniejsza decyzja dot. przyznania odszkodowania w określonej kwocie pieniężnej. Powyższe zaś ustalenie skutkuje przy tym stwierdzeniem, że kwestie dot. wypłaty odszkodowania w określonej kwocie nie mogą wywołać skutków o charakterze nieodwracalnym bowiem roszczenia o charakterze pieniężnym z samej swej natury posiadają odwracalny charakter. Nawet ewentualne ich skonsumowanie przez stronę postępowania nie wywoła przy tym skutku o charakterze nieodwracalnym, bowiem nadal aktualne pozostanie w takiej sytuacji roszczenie o jej zwrot wobec organu uprawnionego. W takiej sytuacji Prezydent m.st. Warszawy będzie uprawniony wyegzekwowania wypłaconych kwot odszkodowania.

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

Zgodnie 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 władała nieruchomością, której dotyczyła decyzja.”

Jak wynika z treści ww. regulacji to od uznania Komisji uzależnionym jest nałożenie w decyzji obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia, na co wskazuje redakcja przepisu „może”.

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

Zgodnie bowiem 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 (...).

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

W niniejszej zaś sprawie Prezydent m.st. Warszawy orzekł o wypłacie odszkodowania w określonej kwocie pieniężnej, co w ocenie Komisji wyklucza możliwość orzeczenia o obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia.

Niezależnie od powyższego Komisja z urzędu posiada informacje, że Prezydent m.st. Warszawy podejmuje działania na drodze cywilnej celem uzyskania zwrotu kwot wypłaconych odszkodowań, w innych sprawach w których Komisja uchyliła decyzje Prezydenta. W tychże postępowaniach Prezydent m.st. Warszawy zastępowany jest przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa.

## **VII. Strony postępowania rozpoznawczego.**

Na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Za strony przedmiotowego postępowania Komisja uznała beneficjentów decyzji z 4 lipca 2014 r. nr 299/GK/DW/2014 M : K , K S ; 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

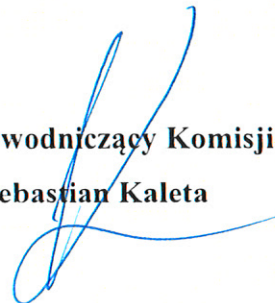
art. 16b powołanej ustawy prokurator niezwłocznie zawiadamia Komisję o wniesieniu sprzeciwu, o którym mowa w art. 16a ust. 1 ustawy.

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.

### **VIII. Konkluzja.**

W rozpatrywanej sprawie zaistniały przesłanki określone w art. 29 ust. 1 pkt 3a w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy. Kontrola prawidłowości poczynionych przez Prezydenta m.st. Warszawy ustaleń mających wpływ na wynik sprawy wskazuje, że doszło do sytuacji, że decyzja Nr 299/GK/DW/2014 obarczona jest wadą kwalifikowaną, wyrażoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Konieczne jest zatem stwierdzenie jej nieważności i wyeliminowanie z obrotu prawnego. W związku z powyższym, Komisja na podstawie powyżej powołanych przepisów, orzekła jak na wstępie.

**Przewodniczący Komisji**  
**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 2023, poz. 1634, 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.

