



Warszawa, 8 marca 2023 roku

Sygn. akt KR III R 84/22

## DECYZJA nr KR III R 84/22

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w składzie:

**Przewodniczący Komisji:**

Sebastian Kaleta

**Członkowie Komisji:**

Paweł Lisiecki, Bartłomiej Opaliński, Łukasz Kondratko, Robert Kropiwnicki, Sławomir Potapowicz, Adam Zieliński

po rozpoznaniu w dniu 8 marca 2023 roku na posiedzeniu niejawnym sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 402/GK/DW/2013 z dnia 22 października 2013 roku, ustalającej odszkodowanie za 25% gruntu nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Piekarskiej 5 o powierzchni \_\_\_\_\_ m<sup>2</sup>, ozn. hip. nr \_\_\_\_\_ wchodzącego w skład części działki ewidencyjnej nr \_\_\_\_\_ z obrębu \_\_\_\_\_, dla której prowadzona jest księga wieczysta nr \_\_\_\_\_

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, A \_\_\_\_\_ C \_\_\_\_\_ v C' \_\_\_\_\_, B \_\_\_\_\_ Ży \_\_\_\_\_ A \_\_\_\_\_, Ży \_\_\_\_\_, A1 \_\_\_\_\_ R \_\_\_\_\_, A \_\_\_\_\_ R \_\_\_\_\_ Bc \_\_\_\_\_ iT \_\_\_\_\_ R \_\_\_\_\_

działając 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 roku poz. 795; dalej: ustawa z dnia 9 marca 2017 roku),

**o r z e k a:**

**uchylić w całości decyzję Prezydenta m.st. Warszawy nr 402/GK/DW/2013 z dnia 22 października 2013 roku i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia Prezydentowi m.st. Warszawy.**

# UZASADNIENIE

## I.

### **Przebieg postępowania administracyjnego przed Komisją do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich**

Postanowieniem z dnia 16 listopada 2022 roku, Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie o sygn. KR III R 84/22 w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 402/GK/DW/2013 z dnia 22 października 2013 roku, ustalającej odszkodowanie za 25% gruntu nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Piekarskiej 5 o powierzchni . m<sup>2</sup>, ozn. hip. nr wchodzącego w skład części działki ewidencyjnej nr z obrębu dla której prowadzona jest księga wieczysta nr

Postanowieniem Komisji z dnia 16 listopada 2022 roku na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku, zawiadomiono właściwe organy administracji oraz sądy o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego w sprawie nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Piekarskiej 5.

Postanowieniem z dnia 16 listopada 2022 roku, Komisja zwróciła się do Społecznej Rady z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 402/GK/DW/2013 z dnia 22 października 2013 roku.

Zawiadomieniem z dnia 23 listopada 2022 roku dokonano powiadomienia stron o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w sprawie o sygn. KR III R 84/22.

Powyższe postanowienia i zawiadomienie zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 25 listopada 2022 roku.

Komisja w dniu 23 listopada 2022 roku skierowała także zawiadomienia o wszczęciu przedmiotowego postępowania rozpoznawczego do Prezydenta m. st. Warszawy, Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie oraz Wojewody Mazowieckiego, natomiast w dniu 5 grudnia 2022 roku do Sądu Okręgowego w Warszawie.

Zawiadomieniem z dnia 5 stycznia 2023 roku poinformowano strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Jednocześnie pouczone strony, że

przedmiotowe zawiadomienie uznaje się za doręczone po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej. Zawiadomienie to zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 5 stycznia 2023 roku.

Zawiadomieniem z dnia 11 stycznia 2023 roku wyznaczono nowy termin załatwienia przedmiotowej sprawy do dnia 16 marca 2023 roku z uwagi na szczególnie skomplikowany stan sprawy, obszerny materiał dowodowy oraz konieczność zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu. Zawiadomienie to zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 12 stycznia 2023 roku.

Zawiadomieniem z dnia 25 stycznia 2023 roku zawiadomiono dodatkowo strony o wszczęciu postępowania rozpoznawczego przez Komisję, w trybie art. 16 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku, w sprawie nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Piekarskiej 5. Zawiadomienie zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 26 stycznia 2023 roku.

Zawiadomieniem z dnia 8 lutego 2023 roku poinformowano strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Jednocześnie pouczone strony, że przedmiotowe zawiadomienie uznaje się za doręczone po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej. Zawiadomienie to zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 9 lutego 2023 roku.

W dniu 3 marca 2023 roku do Komisji wpłynęła opinia Społecznej Rady nr 24/2023. W opinii Społeczna Rada wniosła o stwierdzenie nieważności i wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji Prezydent m. st. Warszawy z dnia 22 października 2013 roku nr 402/GK/DW//2013, wskazując, że Prezydent m. st. Warszawy przyznał odszkodowanie za dawną nieruchomość w mieście stołecznym Warszawie nr. hip. w sposób nieuprawniony przyjmując, że spełnione zostały obie przesłanki określone w art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, dalej jako: u.g.n.). Podkreślono również, że wydanie decyzji doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym.

W uzasadnieniu opinii wskazano, że z akt sprawy wynika, że Prezydent m. st. Warszawy w prowadzonym postępowaniu administracyjnym uchybił obowiązkowi wszechstronnego zbadania sprawy i wnikliwego sprawdzenia obu przesłanek wymienionych

w art. 215 ust. 2 u.g.n. i przyjął, że obie zostały spełnione, co poskutkowało wydaniem wadliwej decyzji.

W ocenie Społecznej Rady działanie Prezydenta m. st. Warszawy w przedmiotowej sprawie przedstawia się jako niegospodarne i stanowi działanie na szkodę interesu publicznego. Zgodnie z art. 12 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, organy, o których mowa w art. 11, działające za Skarb Państwa i jednostkę samorządu terytorialnego, są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. W myśl powyższego przepisu Prezydent m. st. Warszawy jest zobowiązany do gospodarnego działania, jednak poprzez wydanie decyzji doszło do rażącego naruszenia interesu społecznego, którym powinna być dbałość o majątek publiczny.

Na koniec Społeczna Rada podniosła, że opiniowana decyzja jest tylko pierwszą z decyzji dotyczących nieruchomości przy ul. Piekarskiej 5 i przedmiotową sprawę należy postrzegać w kontekście drugiej decyzji Prezydenta m. st. Warszawy, tj. nr 114/GK/DW/2014 z dnia 8 kwietnia 2014 r., wynikającej z wniosku A1 R z dnia 20 maja 2011 r. Beneficjenci obu tych decyzji otrzymali łącznie zł.

## II.

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

#### **1. Opis nieruchomości**

Nieruchomość położona w Warszawie przy ul. Piekarskiej 5, uregulowana była w dawnej księdze hipotecznej ozn. d. nr. hip. o pow. m<sup>2</sup>, znajduje się na terenie objętym działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. z 1945 r Nr 50, poz. 279, dalej: dekret warszawski).

Przedmiotowa nieruchomość została indywidualnie wpisana do rejestru zabytków województwa mazowieckiego decyzją Konserwatora zabytków m. st. Warszawy z lipca 1965 roku, pod nr rej. . Jednocześnie nieruchomość ta znajduje się na terenie układu urbanistycznego ulicy Piekarskiej, wpisanego do rejestru zabytków województwa mazowieckiego decyzją wyżej wskazanego organu z lipca 1965 roku pod nr rej. ., a także na terenie układu urbanistycznego Starego Miasta, wpisanego do rejestru zabytków województwa mazowieckiego decyzją z lipca 1965 roku, pod nr rej.

Wymieniona nieruchomość znajduje się także na terenie wpisanym na listę Światowego

Dziedzictwa Kulturowego (Historyczne Centrum Warszawy), oraz w strefie buforowej tego terenu (decyzja UNESCO nr. ... z dnia 22 lipca 2014 roku) oraz na terenie Pomnika Historii „Warszawa – historyczny zespół miasta z Traktem Królewskim i Wilanowem” powołanego zarządzeniem Prezydenta RP z dnia 8 września 1994 roku (Monitor Polski 1994 ...).

## 2. Pierwotni właściciele nieruchomości i ich następcy prawni

Zgodnie z zaświadczeniem Państwowego Biura Notarialnego z dnia 17 czerwca 1978 roku tytuł własności nieruchomości warszawskiej ozn. hip. jako „Nieruchomość w mieście stołecznym Warszawie pod Nr ...”, zapisany był na imię C ... i G ... w części, S ... G ... w części, G ... K ... z G ... w części i przez zastrzeżenie na imię M ... H ..., M ..., N ... R ..., E ... M ... Z ..., J ... Ż ... niepodzielnie co do części, na mocy wniosku z dnia 27 lipca 1944 roku.

Postanowieniem Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy z dnia 26 lipca 1990 roku, sygn. akt ... spadek po M ... J ... P ... nabyli: siostra J ... Ż ... zd. P ... w części, siostrzenica M ... E ... Ż ... i w części oraz dzieci siostrzeńca tj. J ... R ... : A ... i M ... R ... W ... i J ... R ... i A ... B ... R ... po części spadku każde z nich.

Postanowieniem Sądu Rejonowego dla Warszawy Pragi Północ z dnia 17 maja 1990 roku, sygn. ... spadek po N ... R ... nabyły wnuki: A ... M ... R ... , W ... J ... R ... i A ... B ... R ... po części każde z nich.

Postanowieniem Sądu Rejonowego dla Warszawy Pragi z dnia 26 września 1990 roku, sygn. ... spadek po H ... P ... nabyło rodzeństwo: E ... M ... Z ... zd. P ... M ... J ... P ... , N ... R ... zd. P ... , J ... G ... zd. P ... z oraz M ... P ... po części każde z nich.

Postanowieniem Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy z dnia 11 listopada 1981 roku, sygn. ... spadek po M ... P ... nabyły siostry: M ... J ... P ... , N ... R ... i zd. P ... , J ... Ż ... zd. P ... oraz siostrzenica M ... E ... Ż ... po części każda z nich.

Postanowieniem Sądu Rejonowego dla Wrocławia Śródmieścia z dnia 27 czerwca 1990 roku, sygn. ... spadek po E ... M ... : Z ... j nabyła córka M ... E ... Ż ... w całości.



o przyznanie prawa użytkowania wieczystego i zwrot budynku, powołując się na art. 89 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości.

Prezydent m. st. Warszawy decyzją nr 470/GK/DW/2010 z dnia 30 grudnia 2010 roku odmówił A R, W R, A R: -B, M Ż i A C -C ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu opisanego w ewidencji gruntów jako działka nr z obrębu w części w jakiej powyższy grunt stanowiący własność m. st. Warszawy nie został oddany w użytkowanie wieczyste na rzecz osób trzecich oraz zwrotu budynku znajdującego się na tym gruncie, w pozostałym zakresie umorzył postępowanie.

W uzasadnieniu Prezydent wskazał, że na podstawie wszechstronnie zgromadzonego materiału dowodowego ustalił, że na gruncie w dniu 25 listopada 1945 roku nie istniał budynek, dlatego też nie było możliwym ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na podstawie wniosku złożonego przez A C -C.

Prezydent podkreślił także, że działając zgodnie z dyspozycją art. 214 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami umorzył postępowanie w sprawie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu stanowiącego własność m. st. Warszawy i oddanego w użytkowanie wieczyste na rzecz osób trzecich.

W dniu 26 stycznia 2011 roku A R: złożył odwołanie od decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 30 grudnia 2010 roku nr 470/GK/DW/2010 wskazując, że nie można przyjąć, żeby przedmiotowego budynku nie było, skoro z adnotacji inspektorów budowlanych wynika, że ocalały mury tego budynku. Odwołujący wyraził stanowisko, że stan degradacji budynku, choćby nawet był maksymalny nie pozwalał w sposób zgodny z prawem uznać, że takiego budynku nie było.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z dnia 18 kwietnia 2011 roku, sygn. akt umorzyło postępowanie wszczęte odwołaniem A R, albowiem pismem z dnia 12 kwietnia 2011 roku skarżący wycofał swoje odwołanie, a organ II-instancji uwzględnił wycofanie tego odwołania, dochodząc do przekonania, że uwzględnienie wycofania tego środka zaskarżenia nie doprowadzi do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo lub interes społeczny.

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

Wnioskiem z dnia 9 stycznia 2004 roku A. R. wystąpił o odszkodowanie lub o grunt zamienny za nieruchomość warszawską, hip. nr , położoną przy ul. Piekarskiej 5.

Wnioskiem z dnia 10 maja 2011 roku A. Cł -Cl wystąpił o odszkodowanie za nieruchomość położoną przy ul. Piekarskiej 5, w związku z wycofaniem odwołania z Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

Wnioskiem z dnia 20 maja 2011 roku A. R. wystąpił ponownie o odszkodowanie za nieruchomość położoną przy ul. Piekarskiej 5 pochodzącą z nieruchomości hipotecznej nr .

A. R. dnia 4 października 2011 roku wniósł do Wojewody Mazowieckiego zażalenie na przewlekłe prowadzenie postępowania Prezydenta m. st. Warszawy w przedmiocie wypłaty odszkodowania za nieruchomość położoną przy ul. Piekarskiej 5 w Warszawie.

Wojewoda Mazowiecki postanowieniem nr : z dnia 22 grudnia 2011 roku uznał wniesione w sprawie zażalenie za uzasadnione i wyznaczył termin załatwienia sprawy w okresie 2 miesięcy od dnia otrzymania przez organ I-instancji postanowienia w tym zakresie.

Termin ten nie został dotrzymany przez Prezydenta m. st. Warszawy, wobec czego A. R. w dniu 6 marca 2012 roku złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na bezczynność Prezydenta m. st. Warszawy w przedmiocie rozpoznania wniosku o przyznanie odszkodowania za nieruchomość gruntową położoną w Warszawie przy ul. Piekarskiej 5, hip nr .

Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 sierpnia 2012 roku, sygn. akt zobowiązał Prezydenta m. st. Warszawy do rozpoznania wniosku o przyznanie odszkodowania za nieruchomość położoną w Warszawie przy ul. Piekarskiej 5, hip. nr w terminie dwóch miesięcy od daty zwrotu akt administracyjnych wraz z prawomocnym wyrokiem. Jednocześnie Sąd stwierdził, że bezczynność Prezydenta m. st. Warszawy w prowadzeniu postępowania nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa.

A. R. i dnia 28 listopada 2012 roku złożył wniosek, wzywając Prezydenta m. st. Warszawy do wykonania prawomocnego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 sierpnia 2012 roku, sygn. akt . Wniosek m.in. w tym zakresie został ponowiony dnia 9 stycznia 2013 roku.

A. R. dnia 20 lutego 2013 roku złożył skargę do Wydziału Skarg i Wniosków Gabinetu Prezydenta w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy w związku



z odmową organizacji spotkania w sprawie prowadzonych postępowań dotyczących nieruchomości m.in. położonej przy ul. Piekarskiej 5.

Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, Biuro Gospodarki Nieruchomości Wydział Spraw Dekretowych i Związków Wyznaniowych w piśmie z dnia 12 lutego 2013 roku poinformował A1 C R1 że nie jest możliwe wydanie decyzji ustalającej odszkodowanie za nieruchomość położoną przy ul. Piekarskiej 5, hip. nr w terminie określonym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 2 sierpnia 2012 roku, sygn. akt . Jednocześnie urząd ten poinformował, że decyzja w przedmiotowej sprawie zostanie wydana do 30 czerwca 2013 roku.

Prezydent m. st. Warszawy w piśmie z dnia 9 kwietnia 2013 roku poinformował, że zakończenie postępowania i wydania decyzji w sprawie nieruchomości położonej przy ul. Piekarskiej 5 w Warszawie będzie możliwe po zabezpieczeniu środków pieniężnych na wypłatę odszkodowania.

Pismem z dnia 17 września 2013 roku A R i zwrócił się z prośbą o przyspieszenie sprawy ze względu na trudną sytuację majątkową.

Następnie, wnioskiem z dnia 3 października 2013 roku A R mając na uwadze trudną sytuację finansową Miasta st. Warszawy wystąpił o wypłacenie odszkodowania za część nieruchomości przy ul. Piekarskiej 5, hip. nr w zakresie 25 %.

#### **5. Decyzja Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 22 października 2013 roku, nr 402/GK/DW/2013**

Prezydent m. st. Warszawy, działając w trybie art. 215 ust 2 u.g.n. wydał po rozpatrzeniu wniosku złożonego w dniu 20 maja 2011 roku oraz w dniu 3 października 2013 roku przez A R o odszkodowanie za nieruchomość położoną w Warszawie przy ul. Piekarskiej 5, pochodzącą z nieruchomości hipotecznej nr w dniu 22 października 2013 roku decyzję nr 402/GK/DW/2013, w której ustalił odszkodowanie za 25% gruntu nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Piekarskiej 5 ozn. hip. nr wchodzącego w skład części działki ewidencyjnej nr z obr. stanowiącego własność Miasta st. Warszawy, objętego działaniem dekretu warszawskiego w udziale wynoszącym części w wysokości zł na rzecz: A1 C1 -C w wysokości zł za części nieruchomości, B Ż w wysokości zł za części nieruchomości, A Ż; v wysokości zł za części nieruchomości, A R w wysokości zł za części nieruchomości, W R: w wysokości zł za części

nieruchomości, A. ... R ... B ... w wysokości ... ) zł za ... części nieruchomości (pkt 1. i 2. decyzji).

Ponadto Prezydent m. st. Warszawy orzekł, że: odszkodowanie zostanie wypłacone przez Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy za 25% gruntu stanowiącego własność Miasta st. Warszawy o pow. ... m<sup>2</sup> w udziale ... części w wysokości: ... zł (pkt 3. decyzji); wypłata odszkodowania nastąpi jednorazowo, w terminie 14 dni od dnia, w którym niniejsza decyzja stanie się ostateczna, w formie przelewu na podane przez strony konta bankowe (pkt 4. decyzji); do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu Cywilnego (pkt 5. decyzji).

W uzasadnieniu decyzji Prezydent m. st. Warszawy wskazał w zakresie przesłanki planistycznej, że grunt przy ul. Piekarskiej 5 ozn. hip. ... znajduje się w granicach Starego Miasta, które jako zabytkowe nie zostało objęte ustaleniami Planu Ogólnego Zabudowania m. st. Warszawy zatwierdzonego przez Ministerstwo Robót Publicznych w dniu 11 sierpnia 1931 roku. Przedmiotowa nieruchomość i nieruchomości sąsiednie zabudowane były budynkami mieszkalnymi zniszczonymi w latach 1944-1945. W świetle przepisów dotyczących planowania przestrzennego i prawa budowlanego na dzień 26 listopada 1945 roku, przedmiotowa nieruchomość mogła być zabudowana budynkiem jednorodzinnym.

W dalszym toku, w zakresie drugiej przesłanki z art. 215 ust. 2 u.g.n. tj. pozbawienia byłych właścicieli faktycznej możliwości władania działką po dniu 5 kwietnia 1958 roku Prezydent m. st. Warszawy wymienił dokumenty, które zgromadził w tym zakresie, zwłaszcza dotyczące nowopowstałego budynku na przedmiotowym gruncie i doszedł do konstatacji, że przesłanka ta została spełniona.

Prezydent m. st. Warszawy wskazał również, że za pozostały udział wynoszący ¾ (75%) części w przedmiotowej nieruchomości wydana zostanie odrębna decyzja ustalająca odszkodowanie w późniejszym terminie. Odrębną decyzją zostanie również rozstrzygnięta kwestia odszkodowania w odniesieniu do pozostałej części nieruchomości hip. nr ... o powierzchni ... m<sup>2</sup> wchodzącej w skład działki ew. nr ... z obrębu ...

## **6. Wniosek o wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 22 października 2013 roku, nr 402/GK/DW/2013**

Prezydent m. st. Warszawy w dniu 22 września 2022 roku złożył do Komisji wniosek o wyeliminowanie z obrotu prawnego przedmiotową decyzję wskazując, że pozyskał nowe dowody w postaci zdjęć lotniczych oraz opracowania fotogrametrycznego z dnia 8 września 2022 roku wykonanego przez mgr inż. P. ... F. ..., z którego wynika, że część

przedmiotowej nieruchomości została zajęta pod barak (fragment budynku widoczny w części nieruchomości hipotecznej), natomiast pozostała część nieruchomości została w 1955 roku ogrodzona, co świadczy o pozbawieniu dawnych właścicieli władania przedmiotową nieruchomością przed dniem 5 kwietnia 1958 roku. Jednocześnie Biuro Spraw Dekretowych Urzędu m. st. Warszawy przekazało Komisji dokumenty pozyskane z archiwów, potwierdzające, że były prowadzone prace zabezpieczające i że został w związku z tym ogrodzony większy teren, co potwierdza też wykonane opracowanie fotogrametryczne. W związku z powyższym Prezydent zwrócił się z prośbą do Komisji o niezwłoczne podjęcie czynności mających na celu wyeliminowanie przedmiotowej decyzji z obrotu prawnego z uwagi na to też, że w Sądzie Okręgowym w Warszawie pod sygn. akt \_\_\_\_\_ toczy się postępowanie na gruncie cywilnym z powództwa \_\_\_\_\_ K \_\_\_\_\_ i innych przeciwko Skarbowi Państwa – Prezydentowi m. st. Warszawy o zapłatę.

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

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie akt Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy dotyczących nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Piekarskiej 5 zakończonej wydaniem decyzji z dnia 22 października 2013 roku, nr 402/GK/DW/2013 i decyzji z dnia 8 kwietnia 2014 roku, nr 114/GK/DW/2014, akt postępowania toczącego się przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Warszawie w sprawie o sygn. akt \_\_\_\_\_.

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

### **III.**

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

- 1. Decyzja Prezydenta m.st. Warszawy o ustaleniu i wypłacie odszkodowania na rzecz beneficjentów została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, które mogło mieć 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 roku Kodeks postępowania administracyjnego Dz.U. z 2022 roku poz. 2000, 2185; dalej k.p.a.). Jest przy tym obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać oraz 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 prawomocnym wyroku z dnia 12 sierpnia 2020 roku w sprawie o 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 trudnościami 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, że 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 rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Jako dowolne należy więc traktować ustalenia faktyczne mogące znaleźć wprawdzie potwierdzenie w materiale dowodowym, ale niekompletnym czy nie w pełni rozpatrzonym. Zarzut dowolności zostaje wykluczony dopiero ustaleniami dokonanyymi w całości kształcie materiału dowodowego (art. 80 k.p.a.), zgromadzonego i rozpatzonego w sposób wyczerpujący, a więc przy podjęciu wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku niezbędnego wydania decyzji o przekonującej treści. Sąd stoi na stanowisku, że niewyjaśnienie wszystkich okoliczności mających istotne znaczenie w sprawie oraz nieuzasadnienie 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 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 roku. Nie wyjaśnił nadto, czemu tak uczynił, czyli nie wyjaśnił, dlaczego w swoich rozważaniach nie uwzględnił innych materiałów dowodowych. Chociaż organ pozostaje zgodnie z treścią art. 80 k.p.a. swobodny w ocenie zebranych dowodów, to jednakże podkreślić należy, że musi on wprawdzie 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 roku”. 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 oraz 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 faktycznego ustalonego w danej sprawie przez organ.

Organ skierował do Komisji w dniu 20 września 2022 roku wnioski o wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 22 października 2013 roku, nr 402/GK/DW/2013 oraz decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 8 kwietnia 2014 roku, nr 114/GK/DW/2014, w którym wskazał: *Organ pozyskał nowe dowody w postaci zdjęć lotniczych oraz opracowania fotogrametrycznego z dnia 8 września 2022 roku wykonanego przez mgr inż. P. F., z którego wynika, że część przedmiotowej nieruchomości została zajęta pod barak (fragment budynku widoczny w części nieruchomości hipotecznej) natomiast pozostała część nieruchomości została w 1955 roku ogrodzona, co świadczy o pozbawieniu dawnych właścicieli władania ww. nieruchomością przed dniem 5.04.1958 roku. Jednocześnie Biuro Spraw Dekretowych Urzędu m. st. Warszawy przesyła dokumenty potwierdzające prace zabezpieczające i że został w związku z tym ogrodzony większy teren co potwierdza też wykonane opracowanie fotogrametryczne.*

Organ nie wskazał w piśmie tym, dlaczego pozyskał te dowody po ponad 8 latach od wydania decyzji nr 402/GK/DW/2013 z dnia 22 października 2013 roku. Nic nie wskazuje na to, aby nie było możliwym uzyskanie tych dowodów przed wydaniem rzeczonyj decyzji. Organ dopiero po kilku latach doszedł do wniosku, że sprawa wymaga powzięcia wiadomości specjalnych, gdy do stanowiska takiego powinien dojść już na etapie gromadzenia materiału dowodowego w przedmiotowej sprawie.

Naczelnny Sąd Administracyjny stwierdził w wyroku z dnia 5 sierpnia 1997 roku, sygn. akt V SA 1926/96, iż: *Zgodnie z art. 84 § 1 k.p.a., jeżeli w sprawie są wymagane wiadomości specjalne, organ administracji państwowej może zwrócić się do biegłego o wydanie opinii. Fakultatywność działania oznacza wprawdzie pozostawienie organowi swobody w korzystaniu z tego środka dowodowego, jednakże granice tej swobody są wyznaczone przez zasadę prawdy obiektywnej, przez obowiązek podjęcia wszelkich czynności mających na celu ustalenie rzeczywistego stanu faktycznego.*

Niewątpliwie brak powołania biegłego w tej sprawie spowodował naruszenie zasady prawdy obiektywnej, albowiem w pierw należało pozyskać zdjęcia lotnicze z potrzebnego okresu, a następnie powołać biegłego z zakresu fotogrametrii, aby mógł opracować te zdjęcia. Dopiero takie kroki przybliżyły organ do postępowania zgodnego z zasadą prawdy obiektywnej.

Organ przedłożył do wniosku również dokumentację archiwalną. W tym względzie organ wystąpił: z pismem z dnia 25 lipca 2022 roku skierowanym do Biura Organizacji Urzędu, Wydziału Archiwum w Warszawie o przygotowanie do wglądu dokumentacji dotyczącej obszaru ograniczonego ulicami Piekarską nr 1,3,5,7,9,11, Piwną nr 13,15,17,19,21,23,25

i Rycerską nr 2,4,6,8,10, dodatkowo wyrażając zainteresowanie dokumentacją dotyczącą stanu ww. terenu w latach 1945-1960; pismem z dnia 28 lipca 2022 roku skierowanym do Archiwum Państwowego w Warszawie o dokumentację dotyczącą robót budowlanych prowadzonych na obszarze ograniczonymi ulicami Piekarską nr 1,3,4,7,9,11, Piwną nr 13,15,17,19,21,23,25 jak i pismem z dnia 28 lipca 2022 roku skierowanym do Wydziału Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Śródmieście w Warszawie o tożsamym zakresie jak do Archiwum Państwowego w Warszawie. Stosując *argumentum a fortiori*, skoro organ podjął takie działania w 2022 roku, to tym bardziej mógł podjąć takie działania, celem wnikliwego zgromadzenia materiału dowodowego w 2013 roku, zwłaszcza mając na uwadze przedmiot tych materiałów, czyli dokumentację archiwalną, która we wcześniejszym okresie, co zrozumiałe *per se* była również do pozyskania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 lutego 2020 roku, sygn. akt VI SA/Wa 2088/19 stwierdził: *W postępowaniu administracyjnym reguły determinujące czynności ustalania stanu faktycznego, zwane zbiorczo postępowaniem wyjaśniającym, wytyczone są przede wszystkim przez uregulowane w art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. zasadę prawdy obiektywnej, zasadę oficjalności, zasadę ciężaru dowodu, bezpośredniości i zupełności zgromadzonego materiału. Treścią zasady prawdy obiektywnej jest powinność organu procesowego dokonania ustaleń co do faktów zgodnie z ich rzeczywistym przebiegiem. Tylko takie fakty mogą stanowić podstawę załatwienia sprawy.*

Prezydent m. st. Warszawy sam po ponad 8 latach od wydania decyzji doszedł do wniosku, że przebieg rzeczywisty zdarzeń mógł być inny od tych ustalonych w decyzji nr 402/GK/DW/2013 z dnia 22 października 2013 roku i podjął w tym względzie wyżej wskazane kroki, przyznając się niejako jednocześnie, że doszło do naruszeń przepisów art. 7, 77 k.p.a.

## **2. Przesłanka planistyczna**

W ocenie Komisji Prezydent m.st. Warszawy nie zebrał w sposób prawidłowy materiału dowodowego pozwalającego na wyjaśnienie (ustalenie) przesłanki przeznaczenia nieruchomości pod budownictwo jednorodzinne.

Należy bowiem podkreślić, że organ w uzasadnieniu decyzji nr 402/GK/DW/2013 z dnia 22 października 2013 roku wskazał: *W kwestii pierwszej przesłanki dot. przeznaczenia działki pod budownictwo jednorodzinne należy zauważyć, że zgodnie z linią orzeczniczą sądów administracyjnych, art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami odwołuje się do kryteriów obowiązujących przed wejściem w życie dekretu z dnia 26.10.1945 roku Pojęcie „dom jednorodzinny” należy rozumieć w znaczeniu, jakie mu wówczas nadawano - był to*

*budynek zaspokajający potrzeby mieszkaniowe jednej rodziny, bez ograniczeń powierzchni czy liczby pomieszczeń, które to kryteria wprowadzono w późniejszym okresie. Brak wymienienia w ogólnym planie zabudowania m.st. Warszawy z dn. 11.08.1931 roku, budownictwa jednorodzinnego nie wyklucza samo przez się możliwości zabudowy danego obszaru budownictwem jednorodzinym, a tym samym i przeznaczenia przedmiotowej nieruchomości pod takie budownictwo.*

*Grunt przy ul. Piekarskiej 5 ozn. hip. znajduje się w granicach Starego Miasta, które jako zabytkowe nie zostało objęte ustaleniami Planu Ogólnego Zabudowania m. st. Warszawy zatwierdzonego przez Ministerstwo Robót Publicznych w dniu 11.08.1931 roku. Przedmiotowa nieruchomość i nieruchomości sąsiednie zabudowane były budynkami mieszkalnymi zniszczonymi w latach 1944-1945. W świetle przepisów dotyczących planowania przestrzennego i prawa budowlanego na dzień 26.11.1945 roku, przedmiotowa nieruchomość mogła być zabudowana budynkiem jednorodzinym.*

Następnie organ przytoczył w uzasadnieniu decyzji orzeczenia sądów administracyjnych, po czym skonstatował: *Biorąc powyższe pod uwagę uznać należy, że nieruchomość położona przy ul. Piekarskiej 5 mogła być przed dniem wejścia w życie dekretu z dnia 26.10.1945 roku przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, a zatem spełnia pierwszą przesłankę umożliwiającą przyznanie odszkodowania za działkę budowlaną.*

Nie można uznać, aby przesłanka planistyczna została prawidłowo zbadana na gruncie niniejszej sprawy.

Organ doszedł do słusznego wniosku, że Plan Ogólnego Zabudowania m. st. Warszawy nie obejmował Starego Miasta (por. H. Ciepła, K. Sobczyk-Sarbińska, R. Sarbiński, *Roszczenia przysługujące byłym właścicielom tzw. gruntów warszawskich. Sposób ich dochodzenia w postępowaniu administracyjnym i sądowym*, Warszawa 2013, s. 87).

Organ również prawidłowo wskazał: *Brak wymienienia w ogólnym planie zabudowania m.st. Warszawy z dn. 11.08.1931 roku, budownictwa jednorodzinnego nie wyklucza samo przez się możliwości zabudowy danego obszaru budownictwem jednorodzinym, a tym samym i przeznaczenia przedmiotowej nieruchomości pod takie budownictwo.*

Organ doszedł, zatem do zasadnego stanowiska, iż plan nie stanowi w tej sprawie punktu odniesienia, który by pomagał zbadać przesłankę planistyczną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 21 września 2006 roku, sygn. akt I SA/Wa 957/06 stwierdził: *Nieruchomość przy ul. (...), z racji zniszczeń w czasie działań wojennych budynków znajdujących się na niej, nie mogła również stanowić przed dniem wejścia w życie dekretu z 1945 roku, działki przeznaczonej pod budowę domu*



*jednorodzinnego. W ocenie Sądu, nie ma potrzeby odwoływać się do Planu Zabudowania z 1931 roku, skoro poza sporem w niniejszej sprawie pozostaje fakt zabudowy nieruchomości przed 1945 roku w sposób zwarty dwoma budynkami czterokondygnacyjnymi i jednokondygnacyjnym.*

*Nie można się zgodzić z poglądem skarżącego, że to wola właściciela decydowała o tym, czy stanowiąca jego własność działka, będzie przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, czy też pod inny rodzaj zabudowy. Takie rozumowanie prowadzi do wniosku, że przesłanka z art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami dotycząca przeznaczenia działki obejmowałaby wszystkie działki budowlane, na których dopuszczone byłoby budownictwo mieszkaniowe.*

Organ natomiast stwierdził w tym względzie: *Przedmiotowa nieruchomość i nieruchomości sąsiednie zabudowane były budynkami mieszkalnymi zniszczonymi w latach 1944-1945. W świetle przepisów dotyczących planowania przestrzennego i prawa budowlanego na dzień 26.11.1945 roku, przedmiotowa nieruchomość mogła być zabudowana budynkiem jednorodzinny.*

Organ jednak powinien zbadać, czy nieruchomość, w tym wypadku działka oznaczona jako hip. nr      o powierzchni      m<sup>2</sup> wchodząca w      m<sup>2</sup> w część działki ewidencyjnej nr      z obrębem      faktycznie mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, czyli jej parametry pozwalały na taką zabudowę. Organ, jakby utożsamiał budynki mieszkalne z budynkami jednorodziennymi. Organ przede wszystkim w uzasadnieniu powinien opisać budynek, który uległ zniszczeniu i poddać go szczegółowej charakterystyce: wskazać powierzchnię, liczbę kondygnacji, a także ilu rodzinom budynek ten mógł służyć i wprost wskazać czy można było go zakwalifikować jako budynek jednorodzinny czy też nie było takiej możliwości. Następnie rozważyć przy negatywnej kwalifikacji zniszczonego budynku, czy obok tego budynku można było postawić przed wojną kolejny budynek, tym razem jednorodzinny. Natomiast po wojnie do czasu wprowadzenia dekretu warszawskiego należało rozważyć, czy na bazie zniszczonego budynku, choćby fundamentów można było wybudować budynek jednorodzinny, czy stan zniszczeń był tak daleki, że w żaden sposób nie można było tego budynku wykorzystać i w tym względzie jaki był czas potrzebny na uporządkowanie działki i czy była możliwość postawienia budynku jednorodzinnego.

Art. 215 ust 2 u.g.n. określa wprost cezurę stanowiąc, że przepis ten odnosi się do działki, która przed dniem wejścia w życie dekretu wymienionego w ust. 1 mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne. Sam dekret warszawski wszedł w życie 21 listopada 1945 roku, czyli przed tą datą należało zbadać te okoliczności.

Organ natomiast dokonał pobieżnego zbadania przesłanki planistycznej, nie odnosząc się w sposób wnikliwy do charakterystyki nieruchomości, wobec czego nie można uznać, aby wypełnił tę przesłankę. Organ dopiero po 8 latach zaczął gromadzić dodatkowe dowody w tym zakresie, występując o dokumentację archiwalną pozwalającą ocenić stan budynku i zakres przeprowadzonych prac budowlanych na przedmiotowej działce. Takie działania organ powinien podjąć na etapie gromadzenia materiału dowodowego w przedmiotowej sprawie.

Mając na uwadze skalę jak i mnogość omówionych wyżej naruszeń należy stwierdzić, że mogły one wpłynąć 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. Pozbawienie dawnego właściciela nieruchomości możliwości władania działką po dniu 5 kwietnia 1958 roku**

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 roku, wskazać należy na prezentowany w orzecznictwie sądowym pogląd, że przez faktyczne władanie rozumie się jako nie tylko efektywne korzystanie z nieruchomości, ale także możliwość takiego korzystania, choćby władający nieruchomością nie czynił z niej użytku (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 czerwca 2006 roku sygn. I SA/Wa 2138/05, wyrok NSA z dnia 23 marca 1998 roku sygn. IV SA 311/96).

W orzecznictwie podkreśla się także, że negatywna przesłanka w postaci pozbawienia faktycznej możliwości władania działką po dniu 5 kwietnia 1958 roku 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 roku (por. NSA w wyroku z dnia 1 kwietnia 1999 roku sygn. akt IV SA 614/97, niepubl.).

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

W ocenie Komisji Prezydent m.st. Warszawy nie zbadał w sposób prawidłowy również czy w sprawie została spełniona przesłanka pozbawienia byłych właścicieli faktycznej możliwości władania działką po dniu 5 kwietnia 1958 roku.

W ocenie Komisji Prezydent m.st. Warszawy w sposób wadliwy ustalił kwestie dot. przesłanki utraty przez dawnych właścicieli władztwa nad nieruchomością przed dniem 5 kwietnia 1958 roku. Przedmiotowe zaś naruszenie miało zasadniczy wpływ na treść wydanego w sprawie rozstrzygnięcia.

W uzasadnieniu decyzji zawarto tylko lakoniczne stwierdzenie, że analizując przesłankę utraty faktycznej możliwości władania organ pierwszej instancji ustalił, że budynek przy ul. Piekarskiej 5 został całkowicie zniszczony, natomiast obecnie jest posadowiony budynek mieszkalny wybudowany po dniu 5 kwietnia 1958 roku. Doprecyzowano, że budynek powstał w 1960 roku. Ostatecznie, dochodząc do wniosku, że przesłanka druga również została spełniona.

Art. 215 ust. 2 u.g.n. operuje dwoma terminami. W zakresie tzw. przesłanki planistycznej odniesieniem czasowym jest okres przed wprowadzeniem dekretu warszawskiego, czyli okres sprzed 21 listopada 1945 roku. Natomiast w zakresie drugiej przesłanki okres przed dniem 6 kwietnia 1958 rokiem, skoro otrzymanie odszkodowania za działkę jest uzależnione od utraty władania nią po 5 kwietnia 1958 roku przez poprzedniego właściciela lub jego następców prawnych, czyli jeszcze 5 kwietnia 1958 roku mogło dojść do utraty faktycznego władztwa.

Ustawodawca nie wskazał ani w jednym ani w drugim przypadku terminu początkowego. Tę kwestię pozostawił, zatem w gestii organu. Zasadnym przedstawia się, mając na uwadze kontekst historyczny zacząć badanie pozbawienia poprzedniego właściciela bądź jego następców prawnych faktycznej możliwości władania działką spełniającą wymogi przesłanki planistycznej od 1944 roku, czyli od wybuchu powstania warszawskiego, albowiem to zdarzenie historyczne doprowadziło do gruntownych zmian w zabudowaniu m. st. Warszawy.

Organ przede wszystkim, zatem wnikliwie nie zbadał okresu pomiędzy 1944 rokiem a datą 5 kwietnia 1958 roku. Ustalenia organu okazały się zupełnie pobieżne. Natomiast okres ten powinien zostać sprawdzony wnikliwie i powinno zostać wskazane, czy w którymkolwiek momencie w tym okresie doszło do takiego zdarzenia, które pozbawiało właściciela lub jego następców prawnych faktycznego władania nad przedmiotową działką. Organ, nawet pomimo błędów w gromadzeniu potrzebnego materiału dowodowego nie wyzyskał w pełni informacji, które już posiadał, czym naruszył art. 80 k.p.a.

Punktem wyjściowym powinny być w tym względzie ustalenia poczynione choćby na podstawie zaświadczenia Państwowego Biura Notarialnego w Warszawie z dnia 17 czerwca 1978 roku. Organ na podstawie tego dokumentu wykazał tylko tytuł własności nieruchomości warszawskiej ozn. hip. jako „Nieruchomość w mieście stołecznym Warszawie pod Nr ...”. Natomiast dokument ten wskazuje również, że w dniu 27 lipca 1944 roku złożono wniosek o zmiany w księdze wieczystej dla tej nieruchomości, czyli współwłaściciele przejawiali zainteresowanie tą nieruchomością tuż przed wybuchem powstania warszawskiego, które wybuchło 1 sierpnia 1944 roku i w trakcie, którego budynek został zniszczony. Dokument ten wskazuje także, że dotyczy *nieruchomości w mieście stołecznym w Warszawie nr. hip. ... – położonej przy ul. Piekarskiej, stanowiącej kamienicę z przynależnościami...* Dokument ten, zatem wprost wskazywał w jaki sposób nieruchomość ta była zabudowana i jakiego typu budynkiem.

W operacie szacunkowym dotyczącym przedmiotowej nieruchomości biegły geodeta w punkcie 5.3. zatytułowanym: „Stan zagospodarowania gruntu. Stan nieruchomości w 1945 roku” wskazał: *Szacowany grunt był usytuowany przed 1945 roku w bezpośrednim sąsiedztwie budynków zniszczonych w 1944 roku (w czasie działań Powstania Warszawskiego – w tym rejonie miasta, trwały długie i zacięte walki w 1944 roku). Na podstawie fotografii lotniczych z 1945 roku oraz załączonych opisów w Materiałach Biura Odbudowy Stolicy przyjęto, że w 1945 roku nieruchomość nie była zabudowana obiektem kubaturowym w dobrym stanie technicznym. Brak było cennych naniesień roślinnych o wartości dendrologicznej.*

Niedbały opis lat powojennych w kontekście tej nieruchomości poskutkowało tym, że nie zadbano o zgromadzenie odpowiedniego materiału dowodowego. Uczyniono to dopiero po 8 latach od wydania decyzji Prezydenta m. st. Warszawy nr 402/GK/DW/2013 z dnia 22 października 2013 roku. Dopiero wtedy zaczęto gromadzić materiał dowodowy, który pozwalał ustalić stan tej nieruchomości pomiędzy 1944-1958 rokiem i tym samym zbadać faktyczne władztwo nad tą nieruchomością.

Organ skierował do Komisji w dniu 20 września 2022 roku wniosek o wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 22 października 2013 roku, nr 402/GK/DW/2013 oraz decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 8 kwietnia 2014 roku, nr 114/GK/DW/2014, w którym wskazał: *Organ pozyskał nowe dowody w postaci zdjęć lotniczych oraz opracowania fotogrametrycznego z dnia 8 września 2022 roku wykonanego przez mgr inż. F. F. z którego wynika, że część przedmiotowej nieruchomości została zajęta pod barak (fragment budynku widoczny w części nieruchomości hipotecznej) natomiast pozostała część nieruchomości została w 1955 roku ogrodzona, co świadczy*

o pozbawieniu dawnych właścicieli władania ww. nieruchomością przed dniem 5.04.1958 roku. Jednocześnie Biuro Spraw Dekretowych Urzędu m. st. Warszawy przesyła dokumenty potwierdzające prace zabezpieczające i że został w związku z tym ogrodzony większy teren co potwierdza też wykonane opracowanie fotogrametryczne.

Z przedłożonego do wniosku opracowania fotogrametrycznego zdjęć lotniczych, wykonanego dnia 8 września 2022 roku wynika, że: Analiza zdjęć lotniczych z 1951, 1953 i 1955 roku dla nieruchomości hipotecznej hip. nr . o powierzchni  $z \quad m^2$ , położonej w Warszawie przy ulicy Piekarskiej 5 wykazała, że na obszarze nieruchomości można wydzielić części różniące się między sobą sposobem użytkowania:

Na zdjęciach z 1951 i 1953 roku wydzielono następujące części:

- Część A, o przybliżonej powierzchni ok.  $m^2$ , na której widoczne są ruiny dawnej zabudowy i nieuporządkowany teren wokół nich (obszar niezagospodarowany);
- Część B, o przybliżonej powierzchni ok.  $m^2$ , na której widoczny jest fragment budynku.

Na zdjęciu z 1955 roku wydzielono następujące części:

- Część A, o przybliżonej powierzchni ok.  $m^2$ , na której widoczne są ogrodzone ruiny dawnej zabudowy;
- Część B, o przybliżonej powierzchni ok.  $m^2$ , na której jest widoczny fragment budynku;
- Część C, o przybliżonej powierzchni ok.  $m^2$ , która została zajęta pod dojazd do sąsiednich budynków.

Przedłożono również do wniosku protokoły, pisma, projekty, opis techniczny oraz mapy dotyczące przedmiotowej nieruchomości, uzyskane z zasobów archiwalnych, które dają dodatkowy pogląd na stan nieruchomości.

Dowody te prowadzą *de facto* do wniosku, że Prezydent m. st. Warszawy słusznie zwrócił się do Komisji z wnioskiem o wyeliminowanie z obrotu prawnego wydanej przez niego decyzji z dnia 22 października 2013 roku, nr 402/GK/DW/2013.

Natomiast nawet te dowody nie pozwalają przesądzić w sposób zupełny, czy przesłanka druga została spełniona na gruncie niniejszej sprawy, czy też nie została spełniona.

Przede wszystkim należy zauważyć, iż z przedłożonego opracowania fotogrametrycznego zdjęć i na bazie zgromadzonego materiału dowodowego w niniejszej sprawie nie można wysnuć pozbawionych wątpliwości wniosków.

Jak wskazano powyżej na zdjęciu z 1955 roku wyszczególniono na przedmiotowej nieruchomości trzy obszary: ogrodzone ruiny dawnej zabudowy, dojazd do sąsiednich budynków i fragment budynku.

W tej kolejności, należy zauważyć, iż na przedstawionej kopii opisywanego zdjęcia z 1955 roku zaznaczono zieloną przerywaną linią przebieg widocznego ogrodzenia wokół ruin. Ogrodzenie to jest przedstawione z trzech stron, natomiast z czwartej strony znajduje się przylegający budynek. W tym stanie rzeczy nie można dojść do przekonującego wniosku, że teren został zupełnie ogrodzony i w tym względzie właściciele zostali pozbawieni faktycznego władztwa nad tą częścią nieruchomości. Sytuacja zgoła jest odmienna od sytuacji, gdy ogrodzenie jest samoistne i otacza teren z czterech stron. Należy zatem poczynić w tym względzie dalsze ustalenia czy ogrodzenie przylegało ściśle do tego budynku i czy z tego budynku można było wejść na tę część nieruchomości, a jeśli tak, to kto miał dostęp do tego budynku i czy właściciele przedmiotowej nieruchomości mogli przez ten budynek dostać się do tej części nieruchomości.

W dalszej kolejności należy zwrócić uwagę na tę część nieruchomości, która stanowiła dojazd do sąsiednich budynków. Należy ustalić jaki ten dojazd miał charakter, czy była to droga publiczna czy droga wewnętrzna i przez to stwierdzić kategorycznie, czy mogli nią władać dawni właściciele. Trzeba wyraźnie podkreślić, że teren ten w przeciwieństwie do dwóch przylegających do niego obszarów nie był ani zabudowany ani też ogrodzony, czyli dostęp do niego był swobodny, co też wprost stwierdzono w przedłożonym opracowaniu fotogrametrycznym: *Na terenie opisywanej nieruchomości, pomiędzy ogrodzeniem ruin, a budynkiem widoczna jest otwarta przestrzeń oznaczona na kopii zdjęcia literą C. Z układu dróg można wywnioskować, że znajduje się tutaj dojazd od ul. Piekarskiej na podwórko budynków położonych przy ulicy Piwnej oraz do budynku, którego fragment znajduje się na opisywanej nieruchomości.*

W ostatniej kolejności należy zwrócić jeszcze raz uwagę na fragment budynku, który znajduje się na części przedmiotowej nieruchomości i ustalić, czy bez cienia wątpliwości faktycznie wypełnia zupełnie granice nieruchomości.

Druga przesłanka została zbadana przez organ z naruszeniem przepisów art. 7, 77 i 80 k.p.a.

Zgodnie z powyższym Prezydent m. st. Warszawy w sposób błędny ocenił w niniejszej sprawie okoliczność spełnienia przez przedmiotową nieruchomość przesłanki, iż utrata faktycznego władztwa przez jej dawnego właściciela nastąpiła po dniu 5 kwietnia 1958 roku. Przedmiotowe zaś naruszenie w tym zakresie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

#### **4. 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 17 lipca 2019 roku, sygn. akt II SA/Sz 420/19 wskazał: *Brak, ogólność lub pozorność argumentacji świadczy o naruszeniu formalnym art. 107 § 1 i 3 k.p.a. wymagającym uchylecia decyzji, której zarzuty takie dotyczą.*

Tytułem przykładu, organ w uzasadnieniu decyzji nr 402/GK/DW/2013 z dnia 22 października 2013 roku w zakresie spełnienia pierwszej przesłanki wskazał: *W kwestii pierwszej przesłanki dot. przeznaczenia działki pod budownictwo jednorodzinne należy zauważyć, że zgodnie z linią orzeczniczą sądów administracyjnych, art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami odwołuje się do kryteriów obowiązujących przed wejściem w życie dekretu z dnia 26.10.1945 roku. Pojęcie „dom jednorodzinny” należy rozumieć w znaczeniu, jakie mu wówczas nadawano - był to budynek zaspokajający potrzeby mieszkaniowe jednej rodziny, bez ograniczeń powierzchni czy liczby pomieszczeń, które to kryteria wprowadzono w późniejszym okresie. Brak wymienienia w ogólnym planie zabudowania m.st. Warszawy z dn. 11.08.1931 roku, budownictwa jednorodzinnego nie wyklucza samo przez się możliwości zabudowy danego obszaru budownictwem jednorodzinny, a tym samym i przeznaczenia przedmiotowej nieruchomości pod takie budownictwo.*

*Grunt przy ul. Piekarskiej 5 ozn. hip. znajduje się w granicach Starego Miasta, które jako zabytkowe nie zostało objęte ustaleniami Planu Ogólnego Zabudowania m. st. Warszawy zatwierdzonego przez Ministerstwo Robót Publicznych w dniu 11.08.1931 roku. Przedmiotowa nieruchomość i nieruchomości sąsiednie zabudowane były budynkami mieszkalnymi zniszczonymi w latach 1944-1945. W świetle przepisów dotyczących planowania przestrzennego i prawa budowlanego na dzień 26.11.1945 roku, przedmiotowa nieruchomość mogła być zabudowana budynkiem jednorodzinny.*

Następnie organ przytoczył w uzasadnieniu decyzji orzeczenia sądów administracyjnych, po czym skonstatował: *Biorąc powyższe pod uwagę uznać należy, że nieruchomość położona przy ul. Piekarskiej 5 mogła być przed dniem wejścia w życie dekretu z dnia 26.10.1945 roku przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, a zatem spełnia pierwszą przesłankę umożliwiającą przyznanie odszkodowania za działkę budowlaną.*

Nie można uznać, aby w odpowiedni sposób uzasadniono spełnienia pierwszej przesłanki, albowiem uczyniono to w sposób zbyt lakoniczny, bez głębszego opisu nieruchomości na przestrzeni lat i cech tej nieruchomości. Wyjaśnienia szersze w tym względzie zawarto w punkcie III. 2 niniejszej decyzji zatytułowanym przesłanką planistyczna.

Podobnie rzecz się ma w zakresie uzasadnienia drugiej przesłanki. Uzasadnienie również jest lakoniczne. Sprowadza się w głównej mierze do przytoczenia stanowiska judykatury, omówienia następstwa prawnego po dawnych właścicielach hipotecznych i wymienienia dokumentów z ich opisem, bez poddania ich w większości jakiegokolwiek głębszej analizie: *W kwestii drugiej przesłanki tj. pozbawienia byłych właścicieli faktycznej*



możliwości władania działką po dniu 5.04.1958 roku, wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 01.04.1999 roku, sygnatura akt: IV.SA.614/97. W myśl powołanego orzeczenia „przez faktyczne władanie rozumie się nie tylko efektywne korzystanie z nieruchomości, ale także możliwość takiego korzystania, choćby władający nieruchomością nie czynił z niej użytku”. Sąd podkreślił, że "negatywna przesłanka w postaci pozbawienia faktycznej możliwości władania działką po dniu 5 kwietnia 1958 r, może być dostatecznie zobiektywizowana w zasadzie wyłącznie poprzez ustalenie o objęciu faktycznego, rzeczywistego władztwa przez Państwo. Chodzi tu o faktyczne przejęcie władztwa, a nie o objęcie w posiadanie w rozumieniu dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy”.

Następcami prawnymi poprzednich współwłaścicieli są: A, C, -Cł do części nieruchomości, B, Z do części, A, Z, do i części, A, R, do części, W, R do części, A, R, - B, do części oraz Skarb Państwa - Prezydent m. st. Warszawy, który nabył udział wynoszący części po Z, G, zmarłej dnia 12 sierpnia 1989 roku. Udział Skarbu Państwa wynosi (czyli ).

Z przesłanych przez Archiwum Państwowego m. st. Warszawy przy piśmie z dnia 05.04.2004 roku dokumentów wynika, że budynek przy ul. Piekarskiej 5 został całkowicie zniszczony.

Obecnie przedmiotowa nieruchomość hip. nr o powierzchni . m<sup>2</sup> stanowi część działek ewidencyjnych nr . ( m<sup>2</sup>) której właścicielem jest Miasto Stołeczne Warszawa i . ( m<sup>2</sup>) której właścicielem jest Skarb Państwa, z obrębu .

Na działce ew. nr z obr. posadowiony jest budynek mieszkalny o adresie ul. Piekarska 3, który wybudowany został po dn. 05.04.1958 roku.

Archiwum Urzędu m.st. Warszawy przy piśmie z dn. 08.08.2011 roku przesłało wstępny projekt budynku mieszkalnego przy ul. Piekarskiej 3 zaakceptowany w dn. 06.12.1958 roku przez Naczelnego Architekta Warszawy.

Na podstawie przekazanej przez Zakład Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Śródmieście przy piśmie z dn. 25.07.2011 roku, karty inwentaryzacji budynku o adresie Piekarska 3 ustalono, że budynek powstał w 1960 roku.

Z mapy sytuacyjnej wykonanej przez geodetę A. M, w dn. 13.02.2012 roku wynika, że nieruchomość hip. nr miała pow. . m<sup>2</sup> ( m<sup>2</sup> w działce ew. nr i ( m<sup>2</sup> w działce ew. nr ).

*Wnioskiem z dnia 03.10.2013 roku A R mając na uwadze trudną sytuację finansową Miasta st. Warszawy wystąpił o wypłacenie odszkodowania za część nieruchomości przy ul. Piekarskiej 5, hip. nr . - 25 %.*

*Przedmiotową decyzją ustalono odszkodowanie za część nieruchomości stanowiącej działkę ew. nr . z obr. ' w udziale wynoszącym część (25 %) z m<sup>2</sup>. Za pozostały udział wynoszący 3/4 (75 %) części wydana zostanie odrębna decyzja ustalająca odszkodowanie w późniejszym terminie. Odrębna decyzją rozstrzygnięta zostanie również kwestia odszkodowania w odniesieniu do pozostałej części nieruchomości hip. nr i o powierzchni m<sup>2</sup> wchodzącej w skład działki ew. nr z obr. l.*

*Z powyższego wynika, że byli właściciele utracili faktyczną możliwość władania częścią nieruchomości stanowiącej działkę ew. nr z obr. po dniu 5.04.1958 roku, a zatem spełnione zostały obie przesłanki kwalifikujące nieruchomość do przyznania odszkodowania*

Można wręcz dojść do stanowiska, że argumentacja organu była pozorna, albowiem z powyższego fragmentu nie można wysnuć żadnych wniosków, jakie były zniszczenia budynku, czy ocalały mury, fundamenty, czy jakakolwiek jego część, jakie poczyniono czynności, aby uporządkować tę nieruchomość i ile trwał ten proces. Co najważniejsze jednak jest ogromna luka czasowa w uzasadnieniu organu dotyczącym tej nieruchomości pomiędzy rokiem zniszczeniem budynku a wybudowaniem nowego budynku, czyli w okresie od 1944-1958 roku.

Organ dopiero przy składaniu wniosku o wyeliminowanie badanej przez Komisję decyzji dołączył np. protokół oględzin nieruchomości zlokalizowanych przy ul. Piekarskiej dokonanych w dniu 12 września 1949 roku. W protokole tym wskazano, że korzystanie z nieruchomości położonych przy ulicy Piekarskiej w tym czasie było niebezpieczne: *Tymczasem zachowane budynki frontowe, względnie na niektórych nieruchomościach zachowane, tylko części budynków, mają zniszczone fragmenty, a nawet osłe partie murów, które zagrażają bezpieczeństwu publicznemu przez możliwość zwalenia się na ulicę.*

Organ w sposób niepełny uzasadnił także wydanie decyzji częściowej: *Wnioskiem z dnia 03.10.2013 roku A R mając na uwadze trudną sytuację finansową Miasta st. Warszawy wystąpił o wypłacenie odszkodowania za część nieruchomości przy ul. Piekarskiej 5, hip. nr . - 25 %.*

*Przedmiotową decyzją ustalono odszkodowanie za część nieruchomości stanowiącej działkę ew. nr . z obr. ' w udziale wynoszącym 1/4 część (25 %) z . m<sup>2</sup>. Za pozostały udział wynoszący 3/4 (75 %) części wydana zostanie odrębna decyzja ustalająca odszkodowanie w późniejszym terminie. Odrębna decyzją rozstrzygnięta zostanie również*

*kwestia odszkodowania w odniesieniu do pozostałej części nieruchomości hip. nr o powierchn. m2 wchodzącej w skład działki ew. nr . z obr. .*

Po pierwsze, poczynione ustalenia są niezgodne z zasadą prawdy materialnej, albowiem tylko połowiczną prawdą jest, że za motywem wydania decyzji częściowej stała trudna sytuacja materialna Miasta Stołecznego Warszawy, albowiem 17 września 2013 roku A F zwrócił się do organu z prośbą o przyspieszenie sprawy, zwracając uwagę również na swoją trudną sytuację materialną: *Choćbym chciał, nie mogę dłużej czekać na wypłatę odszkodowania z powodu grożącej mi eksmisji. Trudna sytuacja materialna spowodowała w okresie ostatnich 2 lat zaległość czynszową w wysokości ok. zł. Właściciel budynku zagroził wypowiedzeniem umowy najmu. Z trudem splacam inne zobowiązania i też nie wszystkie. Teraz, z uwagi na Państwa opieszałość, cała rodzina może stracić mieszkanie.* To był też motyw, dlaczego w niecały miesiąc później tj. 3 października 2013 roku zwrócił się o wypłatę odszkodowania w wysokości 25%.

Organ nie wskazał przyczyn wydania decyzji częściowej, natomiast strona wprost nawiązywała do zasady wywodzącej się z art. 7 k.p.a. – zasady uwzględniania słusznego interesu obywateli, a w interesie strony ze względu na również swoją trudną sytuację materialną było wydanie decyzji rozstrzygającej o części odszkodowania za przedmiotową nieruchomość.

Organ powinien też poczynić ustalenia i w tym względzie argumentację, czy może w przedstawionym stanie faktycznym wydać decyzję częściową, czyli czy przedmiot postępowania nadaje się do podziału. Przedmiotem sprawy w tym przypadku było przyznanie odszkodowania w postaci wypłaty środków pieniężnych, które są świadczeniem podzielnym.

W tym względzie należy przytoczyć stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z dnia 28 stycznia 2015 roku, sygn. akt I OSK 1976/13: *organ wydaje decyzję częściową w sytuacji, gdy sprawa jest podzielna i można z niej wyodrębnić część nadającą się do samodzielnego rozstrzygnięcia. Wydanie decyzji częściowej jest dopuszczalne, gdy przedmiot postępowania może być podzielony w tym znaczeniu, że możliwe jest rozstrzygnięcie kolejno co do istoty o kilku elementach składających się na całe uprawnienie lub obowiązek.*

Natomiast takiej analizy zupełnie zabrakło w weryfikowanej przez Komisję decyzji Prezydenta m. st. Warszawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 stycznia 2008 roku, sygn. akt I SA/Wa 1446/07 wskazał: *Skoro celem postępowania administracyjnego i kończącej je decyzji ma być załatwienie sprawy, winna ona co do zasady być kompletna i rozstrzygać w przedmiocie całego żądania strony. Zasadą w postępowaniu administracyjnym*

*winno być rozpatrzenie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej co do jej istoty jedną decyzją administracyjną, a częściowe decyzje stanowić powinny wyjątek związany z charakterem przedmiotu postępowania, przy czym w przypadku konieczności wydania decyzji częściowej organ administracji w uzasadnieniu decyzji winien wskazać przyczyny takiego częściowego rozstrzygnięcia oraz poinformować o trybie i terminie rozpatrzenia pozostałej części sprawy.*

Jak wyżej przytoczono, wskazano tylko połowicznie prawdziwe przyczyny wydania decyzji w części, a w zakresie terminu ograniczono się do pozornego jego wskazania: *Za pozostały udział wynoszący 3/4 (75 %) części wydana zostanie odrębna decyzja ustalająca odszkodowanie w późniejszym terminie.* Organ, jakby zignorował zupełnie dyspozycję przepisu art. 35 i 36 k.p.a. Kolejną decyzję Prezydent m. st. Warszawy wydał w dniu 8 kwietnia 2014 roku, nr 114/GK/DW/2014 w zakresie ustalenia odszkodowania w pozostałym zakresie za przedmiotową nieruchomość. Należy przy tym zauważyć, iż organ już nie gromadził materiału dowodowego w niniejszej sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 20 marca 2020 roku, sygn. akt II SAB/Wa 74/20 wskazał: *Znaczne ogólne przekroczenie terminu załatwienia danej sprawy, w powiązaniu z brakiem rzetelnej informacji dla wnioskodawcy, kiedy zostanie ona ostatecznie załatwiona, uzasadnia ocenę, że beczynność organu ma charakter rażący.*

Wydanie decyzji częściowej powinno obligować Prezydenta m. st. Warszawy do precyzyjnego wskazania terminu załatwienia decyzji w pozostałej części, inaczej w sposób istotny naruszał przepisy art. 35 i 36 w zw. z art. 12 § 1 k.p.a. oraz art. 8 k.p.a. Kodeks postępowania administracyjnego nie posługuje się zwrotem w postaci terminu późniejszego dla oznaczenia upływu czasu, tylko posługuje się terminami sprecyzowanymi wyrażonymi w dniach, tygodniach, miesiącach czy latach (por. art. 57).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku wskazał w wyroku z dnia 18 lutego 2020 roku, sygn. akt I SA/Gd 1955/19: *Nienależyte uzasadnienie decyzji, w tym brak wyczerpującego wyjaśnienia jej podstawy prawnej, jest dowodem na nieprawidłowy proces stosowania prawa, poprzedzający samo wydanie decyzji i stanowi naruszenie, które może mieć istotny wpływ na wynik sprawy.*

Na gruncie niniejszej sprawy nie można wskazać, aby w sposób odpowiedni organ wyjaśnił przyczyny wydania decyzji pozytywnej względem stron i wydania decyzji częściowej, wobec czego nie dokonano wnikliwych wyjaśnień w zakresie spełnienia dyspozycji przepisu art. 215 ust. 2 u.g.n. i art. 104 § 2 k.p.a.

Reasumując, uzasadnienie wydanej decyzji 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 całości**

Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 3) ustawy z dnia 9 marca 2017 roku w wyniku postępowania rozpoznawczego Komisja wydaje decyzję, w której 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.

Natomiast zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt. 4a) ww. ustawy Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2)-4), jeżeli stwierdzono inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy, w szczególności jeżeli stroną postępowania o wydanie decyzji reprivatyzacyjnej była osoba, która nie była osobą uprawnioną w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu, osobę uprawnioną reprezentował kurator ustanowiony dla osoby nieznanej z miejsca pobytu, a nie było podstaw do jego ustanowienia, ustanowiono kuratora spadku działającego w imieniu osoby nieżyjącej lub z naruszeniem przepisów o dziedziczeniu, w tym przepisów dotyczących dziedziczenia spadków wakujących lub nieobjętych, lub stwierdzono naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy.

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

Decyzja o ustaleniu i wypłacie odszkodowania została wydana w oparciu o niepełne ustalenia w zakresie stanu faktycznego, w tym również organ nie zebrał pełnego materiału dowodowego w niniejszej sprawie, a także naruszył przy tym liczne reguły i zasady prowadzenia postępowania dowodowego jak również zaniechał jego prawidłowej oceny, naruszając dyrektywy wpływające z art. 7, 77 i 80 k.p.a.

Brak 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 nie pozwala na stwierdzenie, że organ zbadał przesłanki wpływające z art. 215 ust. 2 u.g.n. w sposób prawidłowy i pełny.

Tymczasem ustalenie powyższych okoliczności jest warunkiem niezbędnym by móc stwierdzić, że w sprawie wystąpiły kumulatywnie wszystkie przesłanki kwalifikujące omawianą nieruchomości do ustalenia i przyznania odszkodowania. Ponadto w niniejszej sprawie w ocenie Komisji doszło do naruszeń normy proceduralnej która stanowi o obowiązku wyczerpującego uzasadnienia wydanej decyzji. Natomiast uzasadnienie decyzji jest lakoniczne, ogólnikowe i zawiera w wielu miejscach pozorną argumentację, czym narusza dyspozycję przepisu art. 107 § 1 pkt 6) k.p.a.

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

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 roku 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.

Wskazany w art. 29 ust. 1 pkt 3) ustawy z dnia 9 marca 2017 roku 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.

Komisja zaznacza, że w sprawie o wysoce zbliżonym stanie faktycznym, i co nader istotne - orzeczeniu zapadłym na gruncie sprawy Komisji - Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w pełni podzielił kluczowe ustalenia niniejszego organu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 sierpnia 2020 roku 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 roku, 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 m. st. Warszawy: *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 k.p.a.), 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 k.p.a).*

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.

Stosownie do treści art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku, 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.

1. W odniesieniu do przesłanki „planistycznej” w ocenie Komisji ustalenia Prezydenta m.st. Warszawy zawarte w uzasadnieniu kontrolowanej decyzji nie zostały poparte odpowiednim materiałem dowodowym. Organ powinien uzyskać materiał dowodowy pozwalający na charakterystykę zniszczonego budynku, czyli wskazać powierzchnię, liczbę kondygnacji, a także ilu rodzinom budynek ten mógł służyć i wprost wskazać czy można było go zakwalifikować jako budynek jednorodzinny czy też nie było takiej możliwości. Jeśli można było go zakwalifikować jako budynek jednorodzinny, to będzie można uzyskać faktyczne potwierdzenie, że działka ta mogła być przeznaczona pod zabudowę budynkiem jednorodzinny.

Natomiast przy negatywnej kwalifikacji zniszczonego budynku, trzeba będzie zbadać, czy obok tego budynku można było postawić przed wojną kolejny budynek, tym razem jednorodzinny. Natomiast po wojnie do czasu wprowadzenia dekretu warszawskiego należało rozważyć, również czy na bazie zniszczonego budynku, choćby fundamentów można było wybudować budynek jednorodzinny, czy stan zniszczeń był tak daleki, że w żaden sposób nie można było tego budynku wykorzystać i w tym względzie jaki był czas potrzebny na uporządkowanie działki i czy była możliwość postawienia budynku jednorodzinnego w tym czasie.

Dodatkowo, posiłkując się przedłożonym protokołem oględzin z dnia 12 września 1949 roku nieruchomości zlokalizowanych przy ulicy Piekarskiej powinien uzyskać inne dokumenty, które by wskazywały, czy zniszczony budynek zagrażał bezpieczeństwu publicznemu i w jakiej skali, a także przez jaki okres, albowiem jeśli budynek groził zawaleniem, to *de facto* może się okazać, że wykorzystanie tej nieruchomości do czasu wejścia dekretu warszawskiego na zabudowę przedmiotowej działki budynkiem jednorodziennym mogło być niemożliwe.

2. W odniesieniu do *przesłanki pozbawienie dawnego właściciela nieruchomości możliwości władania działką po dniu 5 kwietnia 1958 roku* w ocenie Komisji ustalenia Prezydenta m.st. Warszawy zawarte w uzasadnieniu kontrolowanej decyzji nie zostały poparte odpowiednim materiałem dowodowym.

Przedłożone przez Prezydenta m. st. Warszawy nowe dowody do wniosku z dnia 20 września 2022 roku o wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji z dnia 22 października 2013 roku, nr 402/GK/DW/2013 oraz decyzji z dnia 8 kwietnia 2014 roku, nr 114/GK/DW/2014 mogą tylko stanowić punkt wyjścia i wymagają one poszerzenia, aby ustalić szczegółowy stan faktyczny zgodny z zasadą prawdy materialnej. Organ powinien zbadać okres między 1944 rokiem a 5 kwietnia 1958 roku w sposób wnikliwy i ustalić precyzyjnie, czy w którymkolwiek momencie w tym okresie doszło do takiego zdarzenia, które pozbawiało właściciela lub jego następców prawnych faktycznego władania nad przedmiotową działką.

Należy skrupulatnie też przebadac wyszczególnione na zdjęciu z 1955 roku na przedmiotowej nieruchomości trzy obszary: ogrodzone ruiny dawnej zabudowy, dojazd do sąsiednich budynków i fragment budynku.

W tej kolejności, należy zauważyć, iż na przedstawionej kopii opisywanego zdjęcia z 1955 roku zaznaczono zieloną przerywaną linią przebieg widocznego ogrodzenia wokół ruin. Ogrodzenie to jest przedstawione z trzech stron, natomiast z czwartej strony znajduje się przylegający budynek. Należy ustalić, czy budynek też przylegał ściśle do ogrodzenia, stanowiąc niejako zamkniętą całość z ogrodzeniem. Następnie należy ustalić, czy z budynku można było wejść na tę część nieruchomości, a jeśli tak, to kto miał dostęp do tego budynku i czy właściciele przedmiotowej nieruchomości mogli przez ten budynek dostać się do tej części nieruchomości.

W dalszej kolejności należy zwrócić baczną uwagę na tę część nieruchomości, która stanowiła dojazd do sąsiednich budynków. Należy ustalić jaki ten dojazd miał charakter, czy była to droga publiczna czy droga wewnętrzna i przez to stwierdzić kategorycznie, czy mogli nią władać dawni właściciele. Trzeba wyraźnie podkreślić, że teren ten w przeciwieństwie do



dwóch przylegających do niego obszarów nie był ani zabudowany ani też ogrodzony, czyli dostęp do niego był swobodny.

W ostatniej kolejności należy zwrócić jeszcze raz uwagę na fragment budynku, który znajduje się na części przedmiotowej nieruchomości i ustalić, czy bez cienia wątpliwości faktycznie wypełnia zupełnie granice nieruchomości.

Nadto, w odniesieniu do tego budynku należy pozyskać stosowne dokumenty odnoszące się do pozwolenia na jego budowę oraz pozwalające na stwierdzenie, w którym okresie podjęto prace budowlane i w którym okresie zakończono te prace.

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

## VI.

### Strony postępowania

#### 1. Ustalony krąg stron postępowania

Na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku 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 roku, sygn. akt I OSK 329/08).

Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku 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.

Za strony przedmiotowego postępowania Komisja uznała także:

- A. i C. - v C. - beneficjenta decyzji,

- B... Ż... – beneficjenta decyzji,
- A... Ż... – beneficjenta decyzji,
- A... R... – beneficjenta decyzji oraz współspadkobiercę po zmarłym innym beneficjenci tj. W... J... R... ,
- A... R... B... – beneficjentkę decyzji oraz współspadkobiercę po zmarłym innym beneficjenci tj. W... J... R... ,
- T... R... – współspadkobierczynię po zmarłym beneficjencie decyzji W... J... R...

## 2. Stanowisko strony

A... R... przedstawił swoje stanowisko w przedmiotowej sprawie.

Na wstępie należy zaznaczyć, że do przedłożonego stanowiska strona przedstawiła prywatną opinię geodezyjną w sprawie zagospodarowania nieruchomości przy ul. Piekarskiej 5.

Strona, reprezentując swoje stanowisko zaznaczyła, że wnosi o uznanie wniosku Prezydenta m. st. Warszawy w przedmiocie wyeliminowania z obrotu prawnego jego decyzji z dnia 22 października 2013 roku, nr 402/GK/DW/2013 za oczywiście bezzasadny.

W uzasadnieniu strona wskazała, powołując się na sporządzoną na swoje zlecenie opinie biegłego, iż do kwietnia 1958 roku nie istniał żaden budynek w rozumieniu przepisów budowlanych poza budynkiem mieszkalnym o adresie ul. Piekarska 3, odbudowanym niezgodnie z granicami hipotecznymi w latach 1959-1960.

W ocenie strony przedłożona przez Prezydenta m. st. Warszawy opinia fotogrametry, co do tego, co jest faktycznie widoczne na zdjęciach lotniczych w części dotyczącej „budynku”, zawiera spekulacje i nie może stanowić dowodu. Element widoczny na zdjęciach może być wiatą, rodzajem zadaszenia, strona tego nie przesądza. Przedstawia jednak dowody, że zgodnie z przepisami budowlanymi nie jest to budynek.

Strona zakwestionowała także okoliczność wynikającą ze zdjęć lotniczych z 1955 roku o ogrodzeniu części przedmiotowej nieruchomości wskazując, że według zleconej przez siebie opinii geodezyjnej na mapie zasadniczej w skali 1:1000 z lat 1950-74 w granicach hip. nie istniało żadne inne naniesienie poza budynkiem o adresie ul. Piekarska 3. Stałe ogrodzenie wzdłuż ulicy Piekarskiej pojawia się dopiero na mapie zasadniczej w skali 1:500 z lat 1965-2008.

Strona odwołała się do zasady trwałości decyzji ostatecznych dla obrony swoich praw, a także do zasady uwzględnienia interesu społecznego i słusznego interesu obywatela.

Odnosząc się do powyższego, Komisja wskazuje, że stanowisko strony utwierdza Komisję w przekonaniu, że Prezydent m. st. Warszawy w weryfikowanej sprawie nie podjął wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. Materiał dowodowy został zebrany w sposób szczątkowy i na tym etapie postępowania nie można przesądzić w żaden sposób o zasadności przyznania odszkodowania beneficjentom za przedmiotowy grunt.

Komisja zawarła wytyczne dla organu weryfikowanego, które powinny pozwolić na dokładne ustalenie stanu faktycznego. Komisja podkreśla, że w nawiązaniu do stanowiska strony wśród swoich wytycznych zawarła obowiązek po stronie Prezydenta m. st. Warszawy do pozyskania stosownych dokumentów odnoszących się do budynku, który został we fragmencie zaznaczony na przedmiotowym gruncie, w tym zwłaszcza pozwolenia na jego budowę oraz dokumentów pozwalających na stwierdzenie, w którym okresie podjęto prace budowlane i w którym okresie zakończono te prace.

Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku Komisja jest organem administracji publicznej stojącym na straży interesu publicznego, w zakresie postępowań w przedmiocie wydania decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 1 kwietnia 2021 roku, sygn. akt VII SA/Wa 2088/20 wskazał: *W państwie prawa nie można automatycznie stosować zasady nadrzędności interesu społecznego nad interesem indywidualnym, co oznacza, że w każdym indywidualnym przypadku organ winien rzetelnie, a nie ogólnie określić interes publiczny przemawiający za wybranym rozstrzygnięciem i uzasadnić, że jest on tak ważki, że wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych strony. W konsekwencji, jeżeli zatem interes społeczny nie stoi temu na przeszkodzie i leży to w możliwości organu administracji, to ma on obowiązek załatwić sprawę w sposób korzystny dla strony.*

Należy podkreślić, że Prezydent m. st. Warszawy na podstawie wyżej wskazanej decyzji za 25% gruntu stanowiącego własność Miasta st. Warszawy o pow. :      m<sup>2</sup> w udziale 7/8 części wypłacił beneficjentom odszkodowanie w wysokości:                      zł, co stanowiło niewątpliwie wypłatę na ich rzecz kwoty znacznej wartości.

Zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 roku poz. 40) za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt.

W doktrynie przyjmuje się, że: *Ustawa o samorządzie gminnym nie wskazuje kryteriów prawidłowej gospodarki finansami komunalnymi. Ogólnie można przyjąć, iż prawidłowa jest taka gospodarka, która jest zgodna z prawem i zasadami ekonomii, celowa i rzetelna. Biorąc*

pod uwagę, że o celach komunalnej gospodarki finansowej w decydującym stopniu przesądza rada gminy w uchwale budżetowej, należy uznać, iż wójt gminy odpowiada głównie za zgodne z prawem (legalne), oszczędne (ekonomiczne), celowe i rzetelne gospodarowanie "groszem komunalnym" (tak: A. Szewc [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. IV, art. 60, teza 3).

Niewątpliwie w interesie publicznym leży odpowiednie dysponowanie środkami przez Prezydenta m. st. Warszawy jako strażnika wykonywana prawidłowej gospodarki finansowej gminy, w tym wypadku m. st. Warszawy – gminy na prawach powiatu, jednocześnie pełniącej funkcję stolicy państwa. Sam Prezydent m. st. Warszawy wnosząc o wyeliminowanie z obrotu prawnego przedmiotowej decyzji wskazał niejako, iż mogło dojść do naruszenia prawidłowej gospodarki finansowej gminy, albowiem mógł w sposób niecelowy rozdysponować środkami o znaczącej wartości. Prawidłowe rozdysponowywanie środkami przez Prezydenta m. st. Warszawy, zgodne z zasadami prawidłowej gospodarki finansowej gminy leży bezsprzecznie w interesie publicznym i jest on tak ważki, że wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych strony.

Reasumując, w interesie publicznym leży uchylenie w całości decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 402/GK/DW/2013 z dnia 22 października 2013 roku i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia Prezydentowi m.st. Warszawy, albowiem zebrany materiał dowodowy, na podstawie którego wydano decyzję jest szczątkowy i wzbudza wątpliwości, przez co stawia pod znakiem zapytania zasadność przyznania beneficjentom odszkodowania za przedmiotowy grunt.

W słusznym interesie również strony leży takie rozstrzygnięcie, albowiem dogłębne wyjaśnienie sprawy doprowadzi do wydania decyzji zgodnej z zasadą prawdy obiektywnej (por. art. 7 *in principio* k.p.a.) i doprowadzi w większym stopniu do urzeczywistnienia zasady trwałości decyzji administracyjnej niż w przypadku decyzji, która została podjęta na podstawie niedokładnie ustalonego stanu faktycznego (por. art. 16 § 1 k.p.a.). Należy podkreślić, że sama strona sygnalizowała potencjalnie ujemne dla siebie konsekwencje wydania decyzji w oparciu o wadliwie przeprowadzone postępowanie dowodowe. Rozstrzygnięcie Komisji zmierza do tego, aby stan faktyczny został ustalony w sposób prawidłowy tj. w sposób wyczerpujący powinien zostać zebrany i rozpatrzony cały materiał dowodowy (por. art. 77 § 1 k.p.a.).


Na koniec należy zaznaczyć, że zasada trwałości decyzji ostatecznych nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego (por. wyrok NSA z dnia 27 lipca 2021 roku, sygn. akt II GSK 184/21).

## **Konkluzja**

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3) w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4a) ustawy z dnia 9 marca 2017 roku, orzeczono jak na wstępie.

**Przewodniczący Komisji**

**Sebastian Kaleta**



#### **Pouczenie:**

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 16 kpa). 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 ppsa, art. 53§1 ppsa oraz art. 54§1 ppsa). Skarga powinna czynić zadość wymogom określonym w art. 57 ppsa. 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 ppsa)
2. 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 16.12.2003 roku w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 221 poz. 2193, z późn. zm.).
3. W myśl zaś art. 243 §1 ppsa 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 ppsa). Zgodnie zaś z art. 244 § 1 ppsa prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.
4. Z uwagi na to, że doręczenie decyzji następuje w formie publicznego ogłoszenia na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9.03.2017 roku w zw. z art. 49 §1 kpa, Komisja informuje, że z treścią decyzji strony mogą zapoznać się w urzędzie zapewniającym obsługę administracyjno – biurową Komisji w dniach i godzinach pracy tego urzędu.
5. W myśl zaś art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9.03.2017 roku 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.