



Warszawa, dnia 19 stycznia 2022 r.

Sygn. akt KR II R 9/21

## POSTANOWIENIE

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w składzie:

**Przewodniczący Komisji:**

Sebastian Kaleta

**Członkowie Komisji:**

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

po rozpoznaniu w dniu 19 stycznia 2022 r. na posiedzeniu niejawnym

wniosku Miasta Stołecznego Warszawy reprezentowanego przez Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy o uzupełnienie decyzji Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich nr KR II R 9/21 z dnia 10 listopada 2021 r.,

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy reprezentowanego przez Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy, M. K., Prokuratora Regionalnego we Wrocławiu,

na podstawie art. 10 i 38 ust. 1 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 9 marca 2017 r.) w związku z art. 111 § 1 i § 1b ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735; dalej: k.p.a.)

**postanawia:**

1. odmówić uzupełnienia decyzji Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich nr KR II R 9/21 z 10 listopada 2021 r.;
2. na podstawie art. 16 ust. 3 i ust. 4 ustawy z 9 marca 2017 r., zawiadomić o wydaniu niniejszego postanowienia poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości.

## UZASADNIENIE

Strona Miasto Stołeczne Warszawa reprezentowane przez Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy pismem z dnia 24 listopada 2021 r. wniosło o uzupełnienie rozstrzygnięcia decyzji Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich nr KR II R 9/21 z dnia 10 listopada 2021 r. o obowiązku zwrotu przez beneficjenta decyzji

reprywatyzacyjnej równowartości nienależnego świadczenia w kwocie 279 226, 00 zł na rzecz Miasta stołecznego Warszawy.

W uzasadnieniu wniosku podniesiono, że w ocenie wnioskodawcy w niniejszej sprawie zachodziły podstawy do orzeczenia o obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia, którego jednak organ rozpoznający sprawę nie orzekł.

W tym zakresie wskazano w uzasadnieniu wniosku, że w ocenie strony wydana w niniejszej sprawie decyzja podpada pod przepis art. 31 ust. 1 Ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa z dnia 9 marca 2017 r.

W ocenie Komisji niniejszy wniosek jest bezpodstawny, dlatego też odmówiono uzupełnienia przedmiotowej decyzji zgodnie z treścią ww. wniosku.

Zgodnie bowiem z treścią art. 31 ust. 1 ustawy „w decyzji, o której mowa w art. 29 ust. 1, Komisja **może** nałożyć obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia na osobę: 1) na rzecz której wydano decyzję reprywatyzacyjną; 2) działającą w postępowaniu o wydanie decyzji reprywatyzacyjnej 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.”

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

Zgodnie zaś z art. 31 ust. 2 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, według wartości** przyjętej w stosunkach miejscowych lub w stosunkach danego rodzaju z dnia wydania decyzji przez Komisję, a w razie trudności albo niemożności ustalenia tej wartości - średnią wartość korzyści tego rodzaju w kwartale kalendarzowym poprzedzającym wydanie decyzji według stawek ustalanych dla celów podatkowych, jednakże nie niżej wartości uzyskanych korzyści.

Jak wynika z brzmienia ww. regulacji zakresu zwrotu równowartości nienależnego świadczenia określa (miarkuje) Komisja. Przy czym co nader istotne równowartość ta 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, według wartości przyjętej w stosunkach miejscowych.

Ww. regulacje wprost wskazuje, że instytucja zwrotu równowartości nienależnego świadczenia odnosi się wyłącznie do równowartości korzyści uzyskanych w zamian nieruchomości warszawskiej lub jej części.

W przypadku zaś decyzji odszkodowawczej wydanej w trybie art. 215 ust. 2 u.g.n. Komisja nie ustala „równowartości” zwrotu nienależnego świadczenia, bowiem w takim przypadku obowiązkowi zwrotu na zasadach ogólnych podlega skonkretyzowana suma środków pieniężnych wypłaconych na mocy uchylonej decyzji.

Zgodnie zaś z regulacją art. 410 § 2 kodeksu cywilnego świadczenie jest nienależne, jeżeli ten, kto je spełnił, nie był w ogóle zobowiązany lub nie był zobowiązany względem osoby, której świadczył, albo jeżeli podstawa świadczenia odpadła lub zamierzony cel świadczenia nie został osiągnięty, albo jeżeli czynność prawna zobowiązująca do świadczenia była nieważna i nie stała się ważna po spełnieniu świadczenia.

Jak wskazuje się trafnie w literaturze przedmiotu; „(...) *Condictio causa finita*. Postać kondykcji, związanej z odpadnięciem podstawy prawnej świadczenia – *condictio causa finita*, zachodzi we wszystkich tych sytuacjach, kiedy podstawa ta istniała w chwili dokonania świadczenia, lecz po jego spełnieniu w sposób definitywny upadła. (...) Konieczność zwrotu świadczenia, które stało się nienależne ze względu na odpadnięcie jego podstawy prawnej, związana być może także z konsekwencjami niektórych orzeczeń sądu, organów administracyjnych czy Trybunału Konstytucyjnego. Po pierwsze, *condictio causa finita* powstanie we wszystkich tych przypadkach, kiedy określone świadczenie spełnione zostało na podstawie orzeczenia sądu (w tym też i sądu polubownego) mającego walor prawomocności lub natychmiastowej wykonalności, które następnie zostało uchylone lub zmienione i doszło do oddalenia powództwa, odrzucenia pozwu czy umorzenia postępowania (zob. m.in. wyr. SA w Białymstoku z 7.11.2018 r., I ACa 687/18, Legalis; wyr. SA w Gdańsku z 10.7.2019 r., V ACa 537/18, Legalis). **Po drugie, podstawa prawna świadczenia odpadnie ze względu na uchyloną bądź uznaną za nieważną decyzję administracyjną, na podstawie której spełniono określone świadczenie, co może mieć miejsce zarówno na skutek decyzji organu administracyjnego wyższego szczebla, jak i orzeczenia sądu administracyjnego** (tak SN w uchw. z 27.4.1995 r., III CZP 46/95, OSN 1995, Nr 7–8, poz. 114). Po trzecie, świadczenie stanie się nienależne w sytuacji, kiedy jego podstawę określały wprost przepisy prawne, które następnie zostały orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego uznane za niezgodne z Konstytucją, przepisem rangi ustawowej lub ratyfikowaną umową międzynarodową (tak SN w uchw. z

4.12.1987 r., III CZP 70/87, OSN 1988, Nr 6, poz. 82).” (E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Wyd. 10, Warszawa 2021).

W ocenie Komisji w niniejszej sprawie znajdują zastosowanie regulacje ogólne określone w kodeksie cywilnym. W tym przypadku nie znajduje zastosowania regulacja art. 31 ust. 2 ustawy, bowiem instytucja zwrotu nienależnego świadczenia odnosi się wyłącznie do kwestii „w zamian nieruchomości warszawskiej lub jej części”

Natomiast z treści art. 2 ust. 4 ww. ustawy wynika, że przez nieodwracalne skutki prawne należy przez to 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 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 oraz z 2021 r. poz. 11 i 234).

Podkreślenia również wymaga, że sposób redakcji ww. przepisu także wyklucza możliwość uznania wypłaconego odszkodowania w trybie art. 215 ust. 2 u.g.n. za nienależne świadczenie, gdyż wobec wypłaconych środków pieniężnych nie mogą zaistnieć nieodwracalne skutki prawne zdefiniowane w art. 2 ust. 4 ustawy. Także i w tym przepisie wprost wskazano, że nieodwracalne skutki prawne to stan powstały wskutek przeniesienia prawa własności albo użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej na osobę trzecią.

Także i ww. regulacji ustawodawca skonkretyzował się wyłącznie na kwestii prawa własności konkretnej nieruchomości warszawskiej lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej.

W tejże regulacji nie przewidziano zapisu dot. uznania określonej kwoty pieniężnej za nienależne świadczenie w zamian za nieruchomość warszawską. W tym bowiem przypadku zastosowanie znajdują reguły ogólne określone w kodeksie cywilny.

W ocenie Komisji dyrektywy wykładni funkcjonalnej oraz systemowej również wykluczają możliwość uznania, że możliwym jest uznanie wypłaconego odszkodowania w trybie art. 215 ust. 2 u.g.n. za nienależne świadczenie w rozumieniu art. 31 ustawy. Ustawodawca przewidział bowiem szczególny tryb uznawania za nienależne świadczenie przez Komisję korzyści uzyskiwanych przez określone osoby, który w sposób naruszający obowiązujące przepisy prawa uzyskały korzyści w zamian za uzyskaną w ten sposób nieruchomość warszawską. Konieczność takiego szczególnego uregulowania nie zachodziła natomiast w kwestii wypłaconych odszkodowań w trybie art. 215 ust. 2 u.g.n., bowiem zastosowanie w takim przypadku znajdują regulacje ogólne. Taki zaś sposób uregulowania przedmiotowej kwestii uzasadnia również dyrektywa rozsądnego ustawodawcy, bowiem

uwzględniono przy tym istniejące już w tym zakresie regulacje. W tym miejscu raz jeszcze podkreślenia wymaga okoliczność, że wszelkie użyte sformułowania dot. zwrotu nienależnego świadczenia uregulowanego w art. 31 ustawy wiążano wyłącznie z kwestią konkretnej nieruchomości warszawskiej lub prawa użytkowania wieczystego.

W tym miejscu Komisja pragnie wyrazić zapatrywanie, że redakcja ww. przepisów wskazuje na uprawnienie organu do nałożenia obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia w przypadku jeżeli rozstrzygnięcie Prezydenta m.st. Warszawy dot. konkretnej nieruchomości warszawskiej.

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

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

W aktualnym stadium postępowania to na Prezydencie m.st. Warszawy spoczywa obowiązek ponownego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w niniejszej sprawie w zakresie dot. kluczowych przesłanek określonych w art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami warunkujących wypłatę przedmiotowego odszkodowania.

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

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

orzeczone przez Prezydenta m.st. Warszawy świadczenie jest nienależne, tj. że zostało bezpodstawnie wypłacone - co pozostawałoby w oczywistej sprzeczności z obowiązkiem ponownego rozpoznania sprawy przez Prezydenta m.st. Warszawy. W tym zaś zakresie w przypadku ewentualnego uwzględnienia wniosku o uzupełnienie rozstrzygnięcia zgodnie z jego treścią Komisja przesądziłaby rozstrzygnięcie, które wszak ma być wydane przez organ I instancji po ponownym rozpoznaniu sprawy. W przypadku zaś ewentualnego dokonania przez organ I instancji ustalenia, że po ponownym rozpoznaniu niniejszego wniosku zasadnym jest wypłacenie odszkodowania w określonej kwocie – w takim przypadku mógłby wystąpić konflikt podjętych rozstrzygnięć jak i sprzeczność z ostateczną decyzją Komisji.

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

Nadto należy nadmienić, że z uwagi na okoliczność uchylecia przedmiotowej decyzji i przekazania sprawy do jej ponownego rozpatrzenia to na Prezydencie m.st. Warszawy aktualnie spoczywa obowiązek wyegzekwowania od strony kwoty wypłaconej na mocy wzruszonej decyzji na zasadach ogólnych. Niezależnie zauważyć przy tym należy, że ewentualne umieszczenie w decyzji rozstrzygnięcia sformułowań dot. stwierdzenia, iż wypłacone na mocy przedmiotowej decyzji świadczenie jest nienależne, w istocie rzeczy stanowiłoby przy tym swoiste „zdublowanie” obowiązku zwrotu wypłaconych kwot odszkodowań na beneficjentów decyzji.

W ocenie Komisji to na Prezydencie m.st. Warszawy spoczywa obowiązek zmierzania się ze skutkami wydanego w niniejszej sprawie rozstrzygnięcia. Uwzględnienie zaś niniejszego wniosku mogłoby skutkować stwierdzeniem nieważności decyzji Komisji, a zatem utrzymaniem w obrocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy wydanej z naruszeniem przepisów prawa, które miały wpływ na treść wydanego rozstrzygnięcia.

Dlatego też orzeczono jak w osnowie postanowienia.

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



**Pouczenie:**

Zgodnie z art. 10 ust. 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) od niniejszego postanowienia **nie przysługuje środek zaskarżenia**. Zgodnie z art. 16 ust. 3 i 4 tej ustawy zawiadomienie o wydaniu postanowienia uważa się za dokonane po upływie 7 dni od dnia publicznego ogłoszenia.

Zgodnie z art. 111 § 1 b k.p.a. uzupełnienie lub odmowa uzupełnienia decyzji następuje w formie postanowienia; natomiast art. 111 § 2 k.p.a. stanowi, że w przypadku wydania postanowienia, o którym mowa w § 1b, termin dla strony do wniesienia odwołania, powództwa lub skargi biegnie od dnia jego doręczenia lub ogłoszenia.

