



Sygn. akt KR III R 4/21

Warszawa, 5 października 2022 r.

## **DECYZJA nr KR III R 4/21**

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w składzie:

**Przewodniczący Komisji:**

Sebastian Kaleta

**Członkowie Komisji:**

Łukasz Kondratko, Robert Kropiwnicki, Paweł Lisiecki, Jan Mosiński, Bartłomiej Opaliński,  
Sławomir Potapowicz,

po rozpoznaniu w dniu 5 października 2022 r.

na posiedzeniu niejawnym sprawy w przedmiocie: decyzji Prezydenta miasta stołecznego  
Warszawy z 9 października 2014 r. nr 477/GK/DW/2014,

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

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 r. poz. 795),

**orzeka:**

**uchylić w całości decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z 9 października 2014 r. nr  
477/GK/DW/2014 i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia Prezydentowi m.st.  
Warszawy.**

## UZASADNIENIE

### I.

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz.U. z 2018 r. poz. 2267 oraz 2020 r. poz. 1790 ; dalej: ustawa z dnia 9 marca 2017 r.) postanowieniem z dnia 13 kwietnia 2021 r. wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie o sygn. akt KR III R 4/21 w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 9 października 2014 r. nr 477/GK/DW/2014 ustalającej na rzecz M. P. odszkodowanie w wysokości 1 242 109 (jeden milion dwieście czterdzieści dwa tysiące sto dziewięć złotych) za przejętą dekretem z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. z 1945 r. nr 50 poz. 279) nieruchomość położoną w Warszawie przy ul. Al. Niepodległości, pochodzącą z nieruchomości hipotecznej „Dobra Henryków” rej. hip. W-2752, dz. nr 99, o pow. 838,13 m<sup>2</sup>, która obecnie stanowi część działek ewidencyjnych nr 7/2 i 14/39 z obrębu 1-02-06, z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, Prokuratora Regionalnego we Wrocławiu i M.

Postanowieniem Komisji z 13 kwietnia 2021 r. sygn. akt KR III R 4/21 działając na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. zawiadomiono właściwe organy administracji oraz sądy o wszczęciu z urzędu postępowania rozpoznawczego.

Zawiadomieniem z dnia 13 kwietnia 2021 r. poinformowano strony o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 9 października 2014 r. nr 477/GK/DW/2014.

Postanowieniem z dnia 13 kwietnia 2021 r. Komisja zwróciła się do Społecznej Rady z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 9 października 2014 r. nr 477/GK/DW/2014.

Ww. postanowienia i zawiadomienia zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 20 kwietnia 2021 r.

Pismem z dnia 15 września 2022 r. zawiadomiono o zakończeniu postępowania rozpoznawczego w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 9 października 2014 r. nr 477/GK/DW/2014. Zawiadomienie opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 16 września 2022 r.

Spółeczna Rada w opinii z 30 września.2022 r. nr 41/2022 w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 9 października 2014 r. nr 477/GK/DW/2014 wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji, ponieważ w opinii Społecznej Rady, organ rażąco naruszył prawo wydając Decyzję na rzecz osoby, której nie przysługiwał przymiot strony postępowania, jak również bezpodstawnie rozpatrując wniosek o odszkodowanie. Społeczna Rada dodała, że wydanie decyzji doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym.

## II.

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

### 1. Opis nieruchomości

Nieruchomość położona w Warszawie przy Al. Niepodległości o pow. 838,13 m<sup>2</sup> pochodząca z nieruchomości hipotecznej „Dobra Henryków” rej. hip. W-2752, dz. nr 99 znajduje się na terenie objętym działaniem dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. z 1945 r. Nr 50, poz.279).

### 2. Dawny właściciel nieruchomości i jego następcy prawni oraz umowa sprzedaży spadku

Zgodnie z zaświadczeniem Wydziału Administracji Nieruchomości Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy z 8 października 1947 r. nr 4-42-VIII (4059) 47, według świadectwa Wydziału Hipotecznego Sądu Okręgowego w Warszawie z 10 grudnia 1946 r. nr 15925/46, tytuł własności nieruchomości warszawskiej ozn. hip. „Dobra Henryków” rej. hip. W-2752, dz. nr 99 zapisany był na imię Z. M.

Jak wynika z treści postanowienia Sądu Rejonowego dla Warszawy Pragi Wydział II Cywilny z 9 stycznia 1991 r. sygn. akt II Ns 2140/90 spadek po Z. N. nabyły córki A. M. i W. M. M. w 1/2 części.

Aktem notarialnym z 27 października 1998 r. Repertorium A nr 3562/98 J. I. działający w imieniu A. M. i W. M. i M. sprzedał M. I. cały spadek po Z. i J. małżonkach M. za cenę 50 000 (pięćdziesiąt tysięcy) złotych.

### 3. Postępowanie dekretowe

Przedmiotowa nieruchomość została objęta działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279, dalej: dekret).

Z M pismem z 8 maja 1948 r. wniosła do Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy o przyznanie własności czasowej działki nr 143, 155, 157, 99 i 98 położonych pomiędzy Al. Niepodległości, Odyńca i Kitowicza (Mokotów) zapisanych w rej. hipotecznym „Dobra Henryków” nr W 2752

Powyższy wniosek nie został rozpoznany.

Wnioskiem z 15 stycznia 2004 r. K działając jako pełnomocnik M P wystąpił o oddanie w użytkowanie wieczyste gruntu pochodzącego z nieruchomości hipotecznej „Dobra Ziemskie Henryków” dz. 98, 99, 143, 157, 155. We wniosku wyjaśniono m.in., że „(...) Z M działając w myśl rt. 7 dekretu złożyła w Zarządzie Miejskim w Warszawie 8 maja 1948 r. wniosek o przyznanie prawa własności czasowej przedmiotowych nieruchomości. Pismem z 7 czerwca 1948 r. Zarząd Miejski w m.st. Warszawie wezwał Z M do wpłacenia 1500 zł tytułem opłat manipulacyjnych od złożonego wniosku oraz złożenia świadectwa hipotecznego. Wskazano, że mimo uzupełnienia braków wniosku Z M nie otrzymała odpowiedzi na złożony wniosek i pozostał on bez rozpoznania.,,

Decyzją z 24 lutego 2006 r. nr 80/GK/DW/2006 Prezydent m.st. Warszawy po rozpatrzeniu wniosku z 14 maja 1948 r., złożonego przez dawną właścicielkę hipoteczną Z M o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do gruntu ozn. nr hip „Dobra Henryków” rej. hip. 2752 działki nr 143, 155, 157, 99, 98 położonych w Warszawie przy Al. Niepodległości oznaczonych nr hip „Dobra Henryków” położonego w Warszawie Al. Niepodległości – co do gruntu stanowiącego obecnie część działki ewidencyjnej nr 5 położonej w obrębie 1-02-06. odmówił przyznania prawa użytkowania wieczystego we wnioskowanym zakresie.

Na powyższą decyzję zostało złożone odwołanie. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z 16 października 2006 r. sygn. akt KOC/1768/Go/06 uchyliło ww. decyzję Prezydenta m.st. Warszawy i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Pismem z 6 lipca 2012 r. pełnomocnik strony adw. R N cofnął wniosek o przyznanie prawa własności czasowej złożony 14 maja 1948 r.

Decyzją z 30 stycznia 2013 r. nr 29/GK/DW/2012 Prezydent m.st. Warszawy umorzył postępowanie wszczęte wnioskiem Z M z 14 maja 1948 r. o przyznaniu prawa własności do gruntów nieruchomości położonych w Warszawie ozn. hip. „Dobra Henryków” nr rej. hip. W – 2752 działki nr 98 i 99.

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

Pismem z 10 czerwca 2011 r. (data wpływu do urzędu 10 czerwca 2011 r.) pełnomocnik M. P. adw. R. N. wniósł o odszkodowanie na zasadzie art. 215 ust. 2 u.g.n. za pozbawienie faktycznej możliwości władania działką położoną w Warszawie oznaczoną w księdze hipotecznej nieruchomości pod nazwą „Dobra Henryków” W-2752, działka o powierzchni 838,13 m<sup>2</sup>, która na podstawie dekretu z 26 października 1945 r. przeszła na własność Gminy m.st. Warszawy, a następnie na Skarb Państwa.

Pełnomocnik wnioskodawcy pismem 4 lutego 2013 r. wniósł zażalenie na niezłatwienie sprawy w terminie (7 lutego 2013 r.).

Urząd M.st. Warszawy Biuro Gospodarki Nieruchomościami Wydział Spraw Dekretowych i Związków Wyznaniowych pismem z 2 marca 2013 r. zwrócił się Urzędowi M.st. Warszawy Biuro Gospodarki Nieruchomościami Delegatura w Dzielnicy Mokotów o przesłanie akt lokalizacyjnych nieruchomości położonej w Warszawie ozn. „Dobra Ziemskie Henryków” W-2752 dz. 99.

Urząd M.st. Warszawy Biuro Gospodarki Nieruchomościami pismem z 2 kwietnia 2013 r. zwróciło się do Urzędu M.st. Warszawy Biura Geodezji i Katastru Delegatura w Dzielnicy Mokotów o informacje z ewidencji gruntów do celów służbowych oraz o mapę z granicami aktualnych działek ewidencyjnych i granicami nieruchomości hipotecznej „Dobra Henryków” rej. W-2752 nr 99. Odpowiedź na wniosek organ uzyskał 13 maja 2013 r., tj. kopię mapy ewidencyjnej z przybliżonymi granicami nieruchomości hipotecznej wraz z informacjami z ewidencji gruntów dla działek ewidencyjnych nr 14/39 i 7/2 z obrębu 1-02-06 obecnie obejmujące przedmiotowy teren.

Urząd M.st. Warszawy Biuro Gospodarki Nieruchomościami Wydział Spraw Dekretowych i Związków Wyznaniowych pismem z 2 kwietnia 2013 r. zwróciło się do Archiwum Państwowego m.st. Warszawy o nadesłanie kopii fragmentu Ogólnego planu zabudowania m.st. Warszawy zatwierdzonego przez Ministerstwo Robót Publicznych z 11 sierpnia 1931 r. wraz z odpowiednim opisem dot. nieruchomości „Dobra Henryków” rej. W-2752, nr 99. Odpowiedź Archiwum zgodnie z treścią wniosku organ otrzymał 11 grudnia 2013 r., uzupełnioną pismem z 30 lipca 2014 r.

Postanowieniem z 7 maja 2013 r. nr 483/2013 Wojewoda Mazowiecki uznał wniesione w sprawie zażalenie za uzasadnione i wyznaczył Prezydentowi m.st. Warszawy

termin do podjęcia stosownego rozstrzygnięcia do 31 lipca 2013 r. Zarządzono przy tym wyjaśnienie przyczyn niezakończania sprawy w terminie.

Wyrokiem z 27 stycznia 2014 r. w sprawie sygn. I SAB/Wa 609/13 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zobowiązał Prezydenta m.st. Warszawy do rozpoznania wniosku stron niniejszego postępowania – w terminie dwóch miesięcy od daty doręczenia odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy. Stwierdzono przy tym, że bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Ww. wyrok doręczono Prezydentowi m.st. Warszawy w dniu 27 lutego 2014 r.

Pismem z 26 maja 2014 r. pełnomocnik strony wezwał organ do wykonania ww. wyroku (data wpływu do organu 28 maja 2014 r.).

Decyzją z 9 października 2014 r. nr 477/GK/DW/2014 Prezydent m.st. Warszawy działając m.in. na podstawie art. 215 ust. 2 u.g.n. po rozpatrzeniu wniosku z dnia 10 czerwca 2011 r. w sprawie odszkodowania za nieruchomość położoną przy Al. Niepodległości, o pow. 838,13 m<sup>2</sup> pochodzącą z nieruchomości hipotecznej „Dobra Henryków” rej. hip. W-2752, dz. nr 99 orzekł: ustalić odszkodowanie w wysokości 1 242 109 zł (słownie złotych: jeden milion dwieście czterdzieści dwa tysiące sto dziewięć złotych), za przejętą dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279) nieruchomość położoną w Warszawie przy Al. Niepodległości, pochodzącą z nieruchomości hipotecznej „Dobra Henryków” rej. hip. W-2752, dz. nr 99, o pow. 838,13 m<sup>2</sup> która obecnie stanowi część działek ewidencyjnych nr 7/2 i 14/39 z obrębu 1-02-06 stanowiących własność Miasta Stołecznego Warszawy (pkt. 1 decyzji). Powyższe odszkodowanie przyznał na rzecz M. ... w wysokości 1 242 109 (słownie złotych: jeden milion dwieście czterdzieści dwa tysiące sto dziewięć złotych) w całości (pkt. 2 decyzji); wskazano przy tym, że odszkodowanie zostanie wypłacone w całości przez Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy działającego jako organ wykonawczy Miasta Stołecznego Warszawy (pkt. 3 decyzji); podniesiono przy tym, iż wypłata odszkodowania nastąpi jednorazowo, w terminie 14 dni od dnia, w którym niniejsza decyzja stanie się ostateczna, w formie przelewu na podane przez stronę konto bankowe (pkt. 4 decyzji); następnie pouczone, że do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu Cywilnego (pkt. 5 decyzji).

W uzasadnieniu decyzji podniesiono, że nieruchomość położona w Warszawie przy Al. Niepodległości, o pow. 838,13 m<sup>2</sup> pochodząca z nieruchomości hipotecznej „Dobra Henryków” rej. hip. W-2752, dz. nr 99, znajduje się na terenie objętym działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy

(Dz. U. z 1945 r Nr 50, poz. 279).

W kolejnym wątku uzasadnienia wskazano, że zgodnie z zaświadczeniem Wydziału Administracji Nieruchomości Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy z dnia 08.10.1947 r. Nr 4-42-VIII (4059) 47, według świadectwa Wydziału Hipotecznego Sądu Okręgowego w Warszawie z dn. 10 grudnia 1946 r. nr 15925/46, tytuł własności nieruchomości warszawskiej ozn. hip. „Dobra Henryków” rej. hip. W-2752, dz. nr 99 zapisany był na imię Z. M.

Następnie organ ustalił, iż następstwo prawne wnioskodawczynie udowodniła przedkładając postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy Pragi Wydział II Cywilny z dnia 09 stycznia 1991 r., sygn. akt II Ns. 2140/90, zgodnie z którym spadek po Z. J.

M. nabyły córki A. i M. i W. i M. M. w 1/2 części oraz umowę sprzedaży zawartą w formie aktu notarialnego Rep. A 3562/98 w dniu 20 października 1998 r. przed notariuszem B. i W., na mocy której A. i M. i W. i M. r. sprzedały M. P. cały spadek po Z. i J. małżonkach M.

W kolejnym wątku wskazano, że wnioskiem z dnia 10 czerwca 2011 r. M. F. wystąpiła o odszkodowanie za nieruchomość położoną w Warszawie przy Al. Niepodległości, o pow. 838,13 m<sup>2</sup> pochodzącej z nieruchomości hipotecznej ozn. hip. „Dobra Henryków” rej. hip. W-2752, dz. 99.

W kwestii pierwszej przesłanki dot. przeznaczenia działki pod budownictwo jednorodzinne organ ustalił, że zgodnie z ogólnym planem zabudowania m.st. Warszawy zatwierdzonym przez Ministerstwo Robót Publicznych w dniu 11 sierpnia 1931 r., obowiązującym w dacie wejścia w życie ww. dekretu z dn. 26 października 1945 r., nieruchomość położona przy Al. Niepodległości, ozn. „Dobra Henryków” rej. hip. W-2752, dz. nr 99 znajdowała się w strefie III, w której obowiązywała zabudowa grupowa o 3 kondygnacjach oraz 30% powierzchni zabudowania.

Organ stwierdził przy tym, że nieruchomość położona przy Al. Niepodległości, mogła być przed dniem wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r., przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, a zatem spełnia pierwszą przesłankę umożliwiającą przyznanie odszkodowania za działkę budowlaną.

Natomiast w zakresie kolejnej przesłanki art. 215 ust. u.g.n. Prezydent m.st. Warszawy ustalił, że grunt nieruchomości hip. „Dobra Henryków” rej. hip. W-2752, dz. nr 99, stanowi obecnie część działek ewidencyjnych nr 14/39 i nr 7/2, w obrębie 1-02-06, będących własnością m.st. Warszawy.

Następnie w uzasadnieniu decyzji wskazano, że analizując przesłankę utraty faktycznej możliwości władania ustalono, że grunt przedmiotowej nieruchomości (wchodzący

w skład działek ew. nr 7/2 i 14/39 z obrębem 1-02-06), stanowi niezabudowaną - przestrzeń międzyblokową, z trawnikami i elementami zieleni wysokiej. Na powyższym terenie, stanowiącym przestrzeń międzyblokową, w latach 60-tych budowano boksy garażowe.

Kolejno wskazano w uzasadnieniu, iż zgodnie z decyzją o lokalizacji szczegółowej nr 572 z dn. 31 lipca 1963 r. wybudowano zespół czterech boksów garażowych.

W kolejnym wątku uzasadnienia podniesiono, że analiza mapy nr L.Dz. AB-u-1113/63 stanowiącej załącznik do decyzji o lokalizacji szczegółowej ww. boksów garażowych, wskazuje, że teren przedmiotowej nieruchomości hipotecznej był nie zagospodarowany w 1963 r. a zatem dawni właściciele mieli możliwość faktycznego władania po 5 kwietnia 1958 r.

Teren obejmujący zarówno przestrzenie międzyblokowe jak i zabudowania garażowe został objęty decyzją nr 12731 z dn. 28 października 1991 r., którą Wojewoda Warszawski stwierdził nabycie przez gminę dzielnicę Warszawa Mokotów, działki nr 14 z obrębem 1-02-06, natomiast decyzją nr 32453 z dn. 16 listopada 1992 r., Wojewoda Warszawski stwierdził nabycie przez gminę dzielnicę Warszawa-Mokotów, działki nr 7/2 z obrębem 1-02-06.

W decyzji ustalno, że nieruchomość ozn. hip. „Dobra Henryków” rej. hip. W-2752, dz. nr 99, wchodzi w skład dz. ew. nr 7/2 i 14/39 z obrębem 1-02-06 i stanowi obecnie własność m.st. Warszawy.

#### **4. Sprzeciw prokuratora.**

Pismem z 11 stycznia 2019 r. prokurator delegowany do Prokuratury Regionalnej we Wrocławiu wniósł do Wojewody Mazowieckiego sprzeciw od decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 9 października 2014 roku nr 477/GK/DW/2014.

W piśmie zarzucono rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a., to jest art. 215 ust 2 u.g.n. ocenianego w kontekście normatywnym kształtowanym od momentu wejścia w życie przepisów dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, w szczególności zaś regulacji art. 7 ust. 5 i art. 8 tegoż dekretu, mocą których przyznanie odszkodowania z tytułu nacjonalizacji nieruchomości gruntowej warunkuje, bądź to niezłożenie przez uprawnionego wniosku o przyznanie prawa własności czasowej w trybie przepisu art. 7 ust. 1 wspomnianego dekretu, bądź też nieprzyznanie z jakichkolwiek innych przyczyn dotychczasowemu właścicielowi wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy, wyrażające się w wydaniu zaskarżonej decyzji pomimo niespełnienia kryterium braku faktycznej możliwości zaspokojenia roszczeń dotychczasowego właściciela nieruchomości, wobec uprzedniej rezygnacji – skutek cofnięcia przez uprawnionego wniosku z 14 maja 1948 r. – z dochodzenia roszczeń



przewidzianych dekretem i w konsekwencji umorzenia postępowania w przedmiocie żądania opartego na art. 7 ust. 1 wskazanego dekretu.

Wojewoda Mazowiecki postanowieniem z 27 kwietnia 2021 r. SPN-III.7534.2.13.2019.KG zawiesił prowadzone postępowanie z ww. sprzeciwu z uwagi na wszczęcie postępowania rozpoznawczego przez Komisję w niniejszej sprawie.

#### **5. Zgromadzony materiał dowodowy**

Komisja ustaliła stan faktyczny w sprawie na podstawie następującego materiału dowodowego: akt dotyczących decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 9 października 2014 r. nr 477/GK/DW/2014, dokumentacji nadesłanej przez Archiwum Państwowe w Warszawie, dokumentacji ze zbioru Archiwum Biura Organizacji Urzędu m.st. Warszawy, dokumentacji fotograficznej nadesłanej przez Wojskowe Biuro Historyczne oraz pozostałej dokumentacji zgromadzonej przez Komisję w toku prowadzonego postępowania rozpoznawczego w aktach KR III R 4/21.

### **III**

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

##### **1.1. Decyzja Prezydenta m.st. Warszawy o ustaleniu i wypłacie odszkodowania na rzecz beneficjentki została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, które miały istotny wpływ na wynik sprawy.**

Postępowanie administracyjne oparte jest na zasadzie prawdy materialnej, co oznacza, że jego celem jest ustalenie tej prawdy w oparciu o fakty i okoliczności udowodnione. Dotarcie do prawdy materialnej następuje dzięki zgromadzeniu odpowiedniego materiału dowodowego, a następnie jego ocenie. Organ administracji powinien podjąć wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy (art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 j.t dalej k.p.a.). Jest przy tym obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć 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 r. w sprawie sygn. akt I SA/Wa 1275/19 co nader istotne, zapadłym w podobnym stanie faktycznym (sprawa o odszkodowanie w trybie art. 215 ust. 2 u.g.n. oraz dot. orzeczenia niniejszej Komisji) trafnie wskazano, że organ miał utrudnione możliwości prawidłowego ustalenia stanu faktycznego sprawy, choćby z powodu upływu znacznego okresu czasu (54 lata) i 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, 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 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 nie uzasadnienie decyzji w sposób właściwy narusza podstawowe

zasady postępowania administracyjnego. Dlatego też zbadanie podniesionych przez Komisję zagadnień było elementem niezbędnym do dokonania oceny prawidłowości wszczęcia i przeprowadzenia kwestionowanego postępowania.

Tym wymaganiom Prezydent m.st. Warszawy nie sprostał w niniejszym postępowaniu odszkodowawczym. Organ nie podjął koniecznych poszukiwań dowodowych, które pozwoliłyby na wykazanie, że poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania sporną nieruchomością po dniu 5 kwietnia 1958 r. Nie wyjaśnił nadto, czemu tak uczynił, czyli nie wyjaśnił, dlaczego w swoich rozważaniach nie uwzględnił innych materiałów dowodowych, nie wyjaśnił powodów dla których innym dowodom odmówił ewentualnie wiarygodności i mocy dowodowej. Choć organ pozostaje zgodnie z treścią art. 80 k.p.a. swobodny w ocenie zebranych dowodów, to jednakże podkreślić należy, że musi on wpieryw wykazać, że podjął próby zdobycia niezbędnych do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy materiałów, jak również że zwracał się on do właściwych jednostek lub instytucji celem ustalenia, czy są w posiadaniu potrzebnej dokumentacji, która pozwoliłaby w przypadku kontrolowanego postępowania na określenie spełnienia (lub niespełnienia) ustawowej przesłanki „pozbawienia możliwości władania po 5 kwietnia 1958 r.” Taki obowiązek organu wynika wprost z art. 7 k.p.a. Brak prawidłowego ustalenia rzeczywistego stanu faktycznego sprawy uniemożliwia organowi jego prawidłowe skonfrontowanie z odpowiednią normą prawną.

W ocenie Komisji z analizy akt sprawy wynika, że jej stan faktyczny nie został przez organ orzekający o przyznaniu odszkodowania wyjaśniony dostatecznie do podjęcia przez organ odszkodowawczy prawidłowej i znajdującej oparcie w zebranych i w całości przeanalizowanym materiale dowodowym decyzji. Warunkiem prawidłowego zastosowania przepisu prawa jest bowiem pokrywanie się hipotetycznego, wynikającego z normy prawnej stanu faktycznego ustalonego w danej sprawie przez organ.

W ocenie Komisji, Prezydent m.st. Warszawy nie przedstawił w sposób zgodny z zasadami postępowania administracyjnego motywów swojego rozstrzygnięcia, a ustalenia faktyczne wskazanego organu administracji nie spełniają wymogów art. 7, art. 77 § 1, art. 80 k.p.a. W licznych wątkach badanego rozstrzygnięcia organ pierwszej instancji naruszył także zasady prowadzenia postępowania dowodowego.

Ponadto badane rozstrzygnięcie narusza normę określoną w treści 107 § 3 k.p.a.

Przedmiotem kontroli Komisji jest decyzja Prezydenta m.st. Warszawy o ustaleniu i wypłacie odszkodowania za nieruchomość położoną w Warszawie przy Al. Niepodległości o pow. 838,13 m<sup>2</sup> pochodząca z nieruchomości hipotecznej „Dobra Henryków” rej. hip. W-

2752, dz. nr 99 na rzecz N P j. Materialnoprawną postawę ww. decyzji stanowi art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518).

Zgodnie z powołanym artykułem, w brzmieniu obowiązującym w dacie orzekania przez Prezydenta m.st. Warszawy przepisy ustawy dotyczące odszkodowania za wyłączone nieruchomości stosuje się odpowiednio do domu jednorodzinnego, jeżeli przeszedł on na własność państwa po dniu 5 kwietnia 1958 r., oraz do działki, która przed dniem wejścia w życie dekretu wymienionego w ust. 1 mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r. W ramach przyznanego odszkodowania poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni mogą otrzymać w użytkowanie wieczyste działkę pod budowę domu jednorodzinnego.

Cytowany przepis ma charakter szczególny w stosunku do ogólnych zasad przyznawania odszkodowania przewidzianych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Oznacza to m.in., iż jest on wyłączną podstawą ustalenia przesłanek do przyznania odszkodowania bez potrzeby sięgania do innych przepisów tej ustawy. Szczególny charakter tego przepisu nakazuje ścisłą jego wykładnię (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2010 r. sygn. akt I SA/Wa 71/10, [www://orzeczenia.nsa.gov.pl/](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl/)). Gramatyczna wykładnia art. 215 ust. 2 u.g.n. prowadzi do wniosku, że odszkodowanie przysługuje wówczas, gdy działka była objęta działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na terenie M. st. Warszawy, przed datą wejścia w życie dekretu mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne oraz jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r. (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2015 r. sygn. akt I SA/Wa 721/15, [www://orzeczenia.nsa.gov.pl/](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl/)). Wskazane warunki muszą być spełnione kumulatywnie.

## **1.2. Kwestia osoby uprawnionej do otrzymania odszkodowania na mocy art. 215 ust. 2 u.g.n.**

W niniejszej sprawie z uwagi na jej stan faktyczny koniecznym jest uwzględnienie treści Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 czerwca 2022 r. w sprawie sygn. akt I OPS 1/22 w której trafnie stwierdzono, "(...) że z samej umowy przelewu, ujętej w art. 509 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740, z późn. zm.), której przedmiotem jest wierzytelność odszkodowawcza za odjęcie prawa własności nieruchomości w wyniku zdarzenia lub aktu ze sfery prawa publicznego, nabywcy tej

wierzytelności w sprawie o ustalenie odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899, z późn. zm.), nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.). Stwierdzono przy tym również, że źródłem interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego, jest norma prawa powszechnie obowiązującego, a nie skutki czynności prawnej dokonanej przez podmiot prawa cywilnego.”

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

Trafnie w uchwale podkreślono, „(...) że to materialna norma prawa powszechnie obowiązującego, a nie skutek czynności prawnej dokonanej przez podmiot prawa cywilnego, jest źródłem interesu prawnego leżącym u podstaw legitymacji procesowej w sprawach będących przedmiotem postępowań przed organami administracji i sądami administracyjnymi, w tym legitymacji ukształtowanej treścią art. 28 k.p.a. W związku z tym, rozstrzygając przedstawione zagadnienie prawne, należy stwierdzić, że z samej umowy przelewu, ujętej w art. 509 k.c., której przedmiotem jest wierzytelność odszkodowawcza za odjęcie prawa własności nieruchomości w wyniku zdarzenia lub aktu ze sfery prawa publicznego, nabywcy tej wierzytelności w sprawie o ustalenie odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 u.g.n., nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. Dla uzyskania przymiotu strony, w rozumieniu art. 28 k.p.a., konieczne jest istnienie normy prawa materialnego, która łączyłaby z faktem zawarcia umowy przelewu wierzytelności skutek w postaci przypisania nabywcy wierzytelności interesu prawnego, rozumianego w sposób wyżej przedstawiony w ramach analizy tej kategorii w przestrzeni prawa administracyjnego. W obszarze, którego dotyczy przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne norma taka nie istnieje. W szczególności nie wynika z treści art. 128 ust. 1 u.g.n., który stanowi, że "Wywłaszczenie własności nieruchomości, użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej odpowiadającym wartości tych praw". Odczytanie tego przepisu systemowo wspólnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP prowadzi bowiem do wniosku, że z powyższych regulacji prawnych wynikają normy stanowiące źródło interesu prawnego osoby wywłaszczonej i podmiotów korzystających z prawa dziedziczenia po osobie wywłaszczonej. Ochronę interesu prawnego tych osób w

postępowaniu administracyjnym zapewnia norma zawarta w art. 28 k.p.a., którego treść w omawianym zakresie koresponduje z treścią art. 64 ust. 2 i art. 21 ust. 1 Konstytucji RP (por. uzasadnienie uchwały 7 sędziów NSA z dnia 22 lutego 2021 r., sygn. akt I OPS 1/20).”

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

W przedmiotowym rozstrzygnięciu Sąd uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 4 grudnia 2019 r. sygn. akt I SA/Wa 1792/18 i oddalił wniesione w sprawie skargi. Decyzja Komisji zawierała rozstrzygnięcie o uchyleniu decyzji Prezydenta m.st. Warszawy i odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego.

W uzasadnieniu wyroku m.in. wskazano, „ (...) że zgodnie z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie - użytkownicy gruntu mogą w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną.”

Następnie wyjaśniono w uzasadnieniu wyroku, iż „(...) w cytowanym przepisie ustawodawca określił podmioty uprawnione do wnioskowania o przyznanie, wymienionych w tym przepisie, praw do gruntu nieruchomości warszawskiej objętej skutkami prawnymi dekretu warszawskiego z jednoczesnym wskazaniem, że przyznanie tych praw następuje na rzecz dotychczasowego właściciela gruntu nieruchomości warszawskiej. Ustawodawca uprawniał zatem dotychczasowego właściciela gruntu, prawnych jego następców będących w posiadaniu gruntu i osoby reprezentujące prawa właściciela, a także w wymienionych w przepisie sytuacjach użytkowników gruntu, do wnioskowania o przyznanie prawa wieczystej

dzierżawy lub prawa zabudowy, ale przyznanie tych praw następowało na rzecz dotychczasowego właściciela gruntu.”

W kolejnym wątku uzasadnienia wskazano, że „(...) w rozpatrywanej sprawie przyznanie prawa użytkowania wieczystego nastąpiło w drodze decyzji administracyjnej wydanej w 2011 r., co oznacza zastosowanie do tej decyzji przepisów kodeksu postępowania administracyjnego – z mocy art. 1 pkt 1 kpa, który stanowi, że kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco. Z powyższego wynika w konsekwencji zastosowanie do powołanej decyzji art. 28 k.p.a. stanowiącego, że stroną (postępowania administracyjnego) jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Cytowany przepis - w niniejszej sprawie - należy jednak odczytywać przede wszystkim w związku z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego określającego podmiotowy zakres przyznania prawa użytkowania wieczystego, tj. przyznania tego prawa dotychczasowemu właścicielowi. (...) Za uprawnionych do uzyskania praw określonych w dekrete warszawskim należałoby zatem uznać nie tylko byłych właścicieli gruntów warszawskich, ale także ich następców prawnych, identyfikowanych w pierwszej kolejności przez pryzmat przepisów procedury administracyjnej normujących przymiot strony postępowania administracyjnego, skoro przyznanie praw w dekrete warszawskim następowało i nadal następuje w procedurze administracyjnej.”

Następnie nadmieniono w orzeczeniu, „(...) że przepisy dekretu warszawskiego nie normują jednak skutków prawnych nabycia praw określonych w tym dekrete przez osoby, które zawarły takie umowy, jak wyżej wskazane. Przedmiotem tych umów nie jest bowiem prawo własności gruntu nieruchomości warszawskiej, skoro według art.1 powołanego dekretu, wszelkie grunty na obszarze m. st. Warszawy przeszły na własność gminy m.st. Warszawy z dniem wejścia w życie tego dekretu, tj. z dniem 21 listopada 1945 r. Skutki prawne wspomnianych wyżej umów w sferze podmiotowej dla wydania decyzji na podstawie dekretu warszawskiego o przyznaniu praw określonych w tym dekrete należy zatem ocenić przez pryzmat przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, tj. przez pryzmat .art. 28, w którym przymiot strony postępowania administracyjnego został oparty przez ustawodawcę na przysługiwaniu interesu prawnego lub obowiązku, którego dotyczy to postępowanie. Należy przy tym odróżnić skutki prawne czynności cywilnoprawnej od podmiotowości w prawie administracyjnym. Nie zawsze bowiem skutki czynności cywilnoprawnej powodują

powstanie praw podmiotowych w sferze prawa administracyjnego. Dzieje się tak tylko wtedy, gdy ustawodawca wyraźnie to unormował."

W analizowanym uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego trafnie również podkreślono, że „(...) Sięgając natomiast do dotychczasowego dorobku judykatury, pojęcie interesu prawnego w rozumieniu art. 28 kpa od początku kształtowania się orzecznictwa chociażby współczesnych sądów administracyjnych, tj. od 1980 r., było utożsamiane z istnieniem powszechnie obowiązującej normy administracyjnego prawa materialnego, z której taki interes powinien wynikać. W wyroku z 22 lutego 1984 r., sygn. akt I SA 1748/83, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził m.in., że: Pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 kpa, a następnie pozostałe przepisy tego kodeksu, może być wyprowadzone tylko z administracyjnego prawa materialnego, to jest z konkretnej normy prawnej, która może stanowić podstawę do sformułowania interesu lub obowiązku obywateli.”

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego „(...)przedstawiona praktyka orzecznicza jest wynikiem także wieloletniej doktryny prawa publicznego, w której zwraca się szczególną uwagę na charakter i zarazem odrębności aksjologiczne wobec prawa cywilnego. W sferze prawa administracyjnego, będącego znaczącym filarem prawa publicznego, normy prawne uznaje się za bezwzględnie wiążące. Stosunki administracyjnoprawne mają przy tym charakter jednostronny ściśle związany z władczymi kompetencjami organów sprawujących administrację, co w konsekwencji wyklucza swobodę dokonywania czynności prawnych na wzór swobody właściwej prawu cywilnemu. Wyklucza to także możliwość modyfikowania przez strony stosunku administracyjnoprawnego norm kształtujących treść tego stosunku, która to treść jest pochodną norm prawa administracyjnego w kontekście zaistniałego stanu faktycznego. W stosunku administracyjnoprawnym żadna z jego stron nie może więc nie tylko modyfikować norm prawnych kształtujących ten stosunek, ale tym bardziej nie może ich wyłączać lub uzależniać ich stosowania od własnej woli. Kształt i skutki prawne stosowania norm prawa administracyjnego nie zależą także od zgodnej woli stron i adresatów tych norm. Istotą norm ze sfery prawa administracyjnego jest podporządkowanie się ich treści w zakresie podmiotowym zarówno w odniesieniu do uprawnień, jak i obowiązków. Z tego względu, strony umowy cywilnoprawnej nie mogą oczekiwać, że swoboda zawierania umów i wyrażania w nich swojej woli w sferze prawa cywilnego wywoła takie same skutki prawne w sferze prawa administracyjnego. Prawo administracyjne nie poddaje się bowiem takiej samej modyfikacji w zakresie norm materialnoprawnych, jakim może być poddawane prawo



cywilne przez zgodne oświadczenia woli stron umowy. O ile bowiem prawo cywilne - co do zasady - bazuje na wolnej, zgodnej i równo chronionej woli stron (równorzędność stron w sferze prawa cywilnego), to prawo administracyjne charakteryzuje się z samej natury nie równorzędnością, polegającą na nadrzędności organu wykonującego normy prawa administracyjnego wobec adresata tych norm.”

W uzasadnieniu analizowanego wyroku zauważono również, że „(...) o ile zatem w sferze prawa cywilnego nie można wykluczyć wynikania interesu prawnego ze skutków samej tylko czynności prawnej działanej na podstawie obowiązującego prawa w ramach zgodnej woli stron, to w sferze prawa administracyjnego na pierwszy plan, jako źródło interesu prawnego, wysuwa się powszechnie obowiązująca norma prawna reglamentująca zakres i treść tego interesu. Skonkretyzowana norma prawa powszechnie obowiązującego wyznacza przy tym treść tego interesu, jako relacji między oczekiwaniami danego podmiotu wobec organów wykonujących prawo administracyjne, a kompetencjami tych organów i możliwościami władczymi, jakimi organy te dysponują wobec danego podmiotu. Źródłem interesu prawnego mogą być zatem takie normy, które określają treść praw lub obowiązków, tj. sposób zachowania się swoich adresatów, którymi w sferze prawa administracyjnego są przede wszystkim podmioty znajdujące się na zewnątrz wobec organów administracji wyposażonych we władcze kompetencje. Są to normy materialne określające interes prawny lub obowiązek danego podmiotu, który to interes prawny i obowiązek - w wyniku przeprowadzenia postępowania służącego zastosowaniu tych norm - przekształca się w prawo lub obowiązek w sensie podmiotowym i materialnym. Z tego właśnie względu źródłem interesu prawnego w prawie administracyjnym są normy prawa materialnego. Materialna norma prawna powinna również aktualnie i bezpośrednio dotyczyć sytuacji danego podmiotu - interes prawny nie może być bowiem wyprowadzany z samego tylko faktu istnienia jakiegoś aktu prawnego czy istnienia jakiejś instytucji prawnej. Nie może też wynikać tylko z interesów lub uprawnień innych podmiotów, nie może również mieć charakteru hipotetycznego. Źródłem interesu prawnego w prawie administracyjnym nie mogą być zatem różnego rodzaju zdarzenia prawne mieszczące się w sferze stosowania prawa, w konsekwencji czego nie można go wywieść w szczególności ze skutków czynności prawnych prawa cywilnego, w tym z faktu istnienia powiązania określonych podmiotów stosunkiem cywilnoprawnym, szczególnie w postaci umowy zobowiązaniowej. W przeciwnym razie, bezwzględnie wiążąca norma materialna prawa administracyjnego i jej stosowanie byłoby kształtowane wolą stron umowy cywilnoprawnej, co jest nie do pogodzenia z charakterem

stosunku administracyjnoprawnego wykluczającego wolę stron w kształtowaniu treści tego stosunku.”

W tym zaś zakresie w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego umowy cywilnoprawne nie kreują norm prawnych powszechnie obowiązujących, są jedynie efektem stosowania prawa w wyniku zgodnej woli stron. Treść czynności prawnej nie czyni bowiem z tej czynności normy prawnej. Natomiast normy materialne prawa administracyjnego kreują opisane w nich uprawnienia i obowiązki niezależnie od woli adresatów tych norm. Od woli adresatów norm materialnych prawa administracyjnego może co najwyżej zależeć skorzystanie z uprawnień określonych w tych normach, ale już poddanie się obowiązkom wynikającym z tych norm jest niezależne od woli ich adresatów i następuje w sposób także wymuszony. Źródłem sytuacji prawnych w prawie administracyjnym mogą być zatem wyłącznie normy prawne i jedynie bezpośredni związek interesu indywidualnego z tymi normami pozwala kwalifikować go jako interes prawny. Skutki czynności prawnej dokonanej przez podmioty prawa cywilnego samoistnie nie stanowią więc źródła interesu prawnego w sferze prawa administracyjnego.

Stwierdzono również w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego, że „(...) Zarówno przy uprawnieniu, jak i obowiązku, to norma prawna powinna definiować podmioty uprawnione i zobowiązane w celu wykluczenia uznaniowości organów stosujących prawo administracyjne, która nie znajdowałaby podstawy w obowiązującym prawie. Taki wymóg wynika przede wszystkim z art. 2 Konstytucji RP, w którym ustrojodawca deklaruje prawny charakter Rzeczypospolitej Polskiej, oznaczający m.in. oparcie działań organów państwa na obowiązującym prawie. Jeżeli więc organy stosujące prawo nie mogą swobodnie kreować podmiotowego zakresu norm prawa administracyjnego, to tym bardziej zakres ten nie może być w żaden sposób kreowany czy modyfikowany przez adresatów norm prawa administracyjnego, nawet wtedy, gdy modyfikacja ta miałaby wynikać ze zgodnej woli stron wyrażonej w umowie pomiędzy tymi stronami. Nie mogą bowiem strony umówić się o podmiotowość stosowania norm prawa administracyjnego, zwłaszcza dlatego, że nie są wykonawcami tych norm, a jedynie ich adresatami. Wola stron nie może więc zastępować woli prawodawcy w określeniu podmiotowego zakresu uprawnienia i obowiązku realizowanego w prawie administracyjnym.”

W uzasadnieniu przedmiotowego wyroku trafnie wskazał Sąd, że „(...) przepisy dekretu warszawskiego nie kreują normy materialnoprawnej przypisującej stronom umowy nabycia praw i roszczeń interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie tego dekretu w celu przyznania praw określonych w tym dekrete. Takiej normy

materialnoprawnej, mającej zastosowanie do dekretu warszawskiego, nie kreują także inne akty prawne. Norma taka nie wynika również z przepisów prawa cywilnego. Sama bowiem podstawa cywilnoprawna zawarcia takiej umowy - w kontekście przedstawionej powyżej analizy - nie tworzy interesu prawnego w procedurze administracyjnej prowadzonej na podstawie dekretu warszawskiego. Umowa taka nie może bowiem modyfikować ustawowo określonego podmiotowego zakresu uprawnień unormowanych w dekrecie warszawskim, skoro zakres tych uprawnień nie może być wynikiem zgodnych oświadczeń woli stron tej umowy. Przedmiot omawianej umowy nie mieści się również w wartościach chronionych dekretem warszawskim i w celu, któremu ten dekret służył. Skoro bowiem ustawodawca zadeklarował w dekrecie zrekompensowanie właścicielom gruntów warszawskich pozbawienie ich prawa własności przyznaniem praw określonych w powołanym dekrecie, to podmioty tego uprawnienia nie mogą w wyniku własnej woli zmienić woli prawodawcy i wskazać innego adresata tego uprawnienia. Należy bowiem odróżnić dopuszczalność wyrażania swojej woli w umowach cywilnoprawnych (co w sferze prawa cywilnego może być poddane ochronie prawnej) od niedopuszczalności przypisywania takim umowom skutków modyfikujących normatywną podmiotowość uprawnienia określonego w dekrecie warszawskim. Czym innym jest bowiem swoboda zawierania umów w prawie cywilnym, a czym innym jest skonkretyzowanie uprawnień w sferze prawa administracyjnego i przypisanie tych uprawnień przez prawodawcę konkretnie określonym podmiotom.”

W konkluzji orzeczenia Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „(...)strony umowy cywilnoprawnej nie mogą zatem oczekiwać, bez istnienia ku temu normy prawa materialnego, że skutkiem tej umowy nastąpi podmiotowa zmiana uprawnienia przyznanego w dekrecie warszawskim. W związku z powyższym, umowy zawarte w dniu [...] września 2005 r., rep. A nr [...] oraz rep. A nr [...], nie legitymowały - w rozumieniu prawa administracyjnego (w tym art. 28 kpa) - osób wskazanych w tych umowach, jako nabywcy praw i roszczeń - w rozumieniu prawa cywilnego - do skutecznego ubiegania się o przyznanie prawa użytkowania wieczystego na podstawie dekretu warszawskiego do gruntu nieruchomości warszawskiej określonej w decyzji Prezydenta [...] z [...] czerwca 2011 r. Uznanie tych umów za skuteczną podstawę, w rozumieniu prawa administracyjnego, do przyznania praw powołaną decyzją osobom wskazanym w tych umowach, jako nabywcom praw i roszczeń, stanowiło zatem rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, określającego podmiotowy zakres przyznania prawa do gruntu nieruchomości warszawskiej, co wyczerpuje przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 kpa także w powiązaniu z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków

prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa „

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, należy zauważyć, że aktem notarialnym z 27 października 1998 r. Repertorium A nr 3562/98 J. L. działający w imieniu Ł. M. i W. / M. M. sprzedał M. P. j cały spadek po Z. i J. małżonkach M. za cenę 50 000 (pięćdziesiąt tysięcy) złotych.

Przedmiotowa umowa miała charakter umowy zobowiązującej uregulowanej w kodeksie cywilny. Do zakresu uprawnień jakie na mocy przedmiotowej umowy zostały sprzedane przez spadkobierczynię dawnej właścicielki wchodziły również prawa i roszczenia z art. 7 dekretu oraz po umorzeniu postępowania o przyznanie prawa własności czasowej – uprawnienia adresowane do poprzedniego właściciela na mocy art. 215 ust. 2 u.g.n. do uzyskania odszkodowania w tym zakresie.

Na skutek zaś wyżej opisanej umowy sprzedaży Prezydent m.st. Warszawy uznał Marzenę Pacanowską jako stronę niniejszego postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a.

W ocenie Komisji w niniejszej sprawie zasadnym jest jej ponowne zbadanie przez organ pierwszej instancji z uwzględnieniem przywołanych rozważań zawartych w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego sygn. akt I OPS 1/22 oraz w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 sierpnia 2022 r. w sprawie sygn. akt I OSK 2034/20.

W tym zaś zakresie przede wszystkim koniecznym jest ponowne zweryfikowanie sprawy pod kątem podmiotowym, tj, czy beneficjentce decyzji przysługiwał interes prawny w uzyskaniu odszkodowania w rozumieniu art. 28 k.p.a.

Koniecznym przy tym jest uwzględnienie okoliczności, iż podstawą materialnoprawną niniejszej decyzji jest art. 215 ust. 2 u.g.n. zgodnie z którego treścią przepisy ustawy dotyczące odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości stosuje się odpowiednio do domu jednorodzinnego, jeżeli przeszedł on na własność państwa po dniu 5 kwietnia 1958 r., oraz do działki, która przed dniem wejścia w życie dekretu wymienionego w ust. 1 mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r. W ramach przyznanego odszkodowania poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni mogą otrzymać w użytkowanie wieczyste działkę pod budowę domu jednorodzinnego.

Podstawą prawną wobec której Naczelnny Sąd Administracyjny prowadził rozważania w Uchwale jest art. 128 ust. 1 u.g.n. Przytoczona norma prawa materialnego jest ułożona w rozdziale 5. Odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości. W istocie zaś rzeczy przepis

art. 215 ust. 1 u.g.n. w swej dyspozycji bezpośrednio odsyła do odpowiedniego stosowania „przepisów dotyczących odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości”. Koniecznym jest przy tym również uwzględnienie okoliczności, iż w art. 128 ust. 1 u.g.n. o „odszkodowaniu na rzecz osoby wywłaszczonej” zaś w art. 215 ust. 2 u.g.n. wskazuje się „poprzedniego właściciela nieruchomości, bądź jego następcę prawnego pozbawionego faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r”. Natomiast zgodnie z treścią art. 4 pkt. 4 u.g.n. jako poprzedniego właściciela należy przez to rozumieć osobę, która została pozbawiona prawa własności nieruchomości wskutek jej wywłaszczenia albo przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz jednostki samorządu terytorialnego na podstawie innych tytułów. W literaturze przedmiotu wskazano, że „(...) definicja pojęcia poprzedniego właściciela także powinna być odczytywana w kontekście funkcjonalnej wykładni przepisów, na potrzeby których zostało ono zdefiniowane. (...) Ratio legis powołanych przepisów jest zrekompensowanie poprzednim właścicielom odebrania im w przeszłości własności. Już samo użycie w ustawowej definicji sformułowania "pozbawiona prawa własności wskutek jej wywłaszczenia albo przejęcia na podstawie innych tytułów" wskazuje na odnoszenie pojęcia poprzedniego właściciela do takiej sytuacji prawnej w przeszłości, w której właściciel nieruchomości pozbawiony został prawa własności bez własnej woli lub nawet wbrew jego woli. Chodzi więc o pozbawienie prawa własności, nie zaś o jego przeniesienie w drodze czynności prawnej zależnej od woli tego właściciela. Pojęcie poprzedniego właściciela dotyczy oczywiście tylko takiej osoby, która utraciła swoje prawo własności na skutek przejęcia go na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz jednostki samorządu terytorialnego. Nie dotyczy to zatem takich osób, którym prawo własności do nieruchomości przysługiwało jeszcze przed osobami pozbawionymi tego prawa. Pojęcie to nie obejmuje także i tych osób, które w chwili przejęcia były jedynie posiadaczami nieruchomości, bądź też po przejęciu prawa do nieruchomości okazało się w wyniku przeprowadzenia stosownych procedur prawnych (np. w drodze zasiedzenia), iż prawo własności przysługiwało faktycznie innej osobie niż osoba wskazana w akcie pozbawienia tego prawa. W takim przypadku poprzednim właścicielem nieruchomości jest ten, kto w obecnej chwili udokumentuje, że przysługiwało mu prawo własności nieruchomości w chwili przejęcia tego prawa na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz jednostki samorządu terytorialnego” (V. J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz. Wyd. 6, Warszawa 2020).

Raz jeszcze podkreślenia przy tym wymaga, że w analizowanym wyroku z 29 sierpnia 2022 r. w sprawie sygn: akt I OSK 2034/20 Naczelny Sąd Administracyjny wyraźnie wskazał,

że źródłem interesu prawnego w prawie administracyjnym nie mogą być różnego rodzaju zdarzenia prawne mieszczące się w sferze stosowania prawa, w konsekwencji czego nie można go wywieść w szczególności ze skutków czynności prawnych prawa cywilnego, w tym z faktu istnienia powiązania określonych podmiotów stosunkiem cywilnoprawnym, szczególnie w postaci umowy zobowiązaniowej. W przeciwnym razie, bezwzględnie wiążąca norma materialna prawa administracyjnego i jej stosowanie byłoby kształtowane wolą stron umowy cywilnoprawnej, co jest nie do pogodzenia z charakterem stosunku administracyjnoprawnego wykluczającego wolę stron w kształtowaniu treści tego stosunku.

Mając powyższe na uwadze, koniecznym jest ponowne zbadanie sprawy pod kątem tego czy umowa zawarta w dniu 27 października 1998 r. Repertorium A nr 3562/98 legitymowała - w rozumieniu prawa administracyjnego (w tym art. 28 kpa) – M. P. , jako nabywcę spadku po dawnej właścicielce, w tym również praw i roszczeń - w rozumieniu prawa cywilnego - do skutecznego ubiegania się o przyznania jej odszkodowania na mocy art. 215 ust. 2 u.g.n. Niezbędne będzie przy tym uwzględnienie przez Prezydenta m.st. Warszawy wytycznych wpływających z uchwały sygn. akt I OPS 1/22 oraz w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 sierpnia 2022 r. w sprawie sygn. akt I OSK 2034/20 i I OSK 2875/20.

### **1.3. Przesłanka planistyczna**

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

Należy bowiem podkreślić, że organ w uzasadnieniu decyzji wskazał, że na podstawie zgromadzonej dokumentacji ustalono, że zgodnie z ogólnym planem zabudowania m.st. Warszawy zatwierdzonym przez Ministerstwo Robót Publicznych w dniu 11 sierpnia 1931 r., obowiązującym w dacie wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. nieruchomość położona przy Al. Niepodległości ozn. „Dobra Henryków” rej. hip. W-2752, dz. nr 99 znajdowała się w strefie III, w której obowiązywała zabudowa luźna lub grupowa o 3 kondygnacjach oraz 30 % powierzchni zabudowania.

Komisja stwierdziła przy tym, że analiza materiału dowodowego zgromadzonego przez Prezydenta m.st. Warszawy w toku prowadzonego postępowania nie pozwalała na jednoznaczne i precyzyjne wyjaśnienie w jakiej określonej strefie planu rzeczywiście przedmiotowa działka się znajdowała. Na poczynienie takich kategorycznych ustaleń nie pozwala bowiem materiał dowodowy zawarty w aktach sprawy Prezydenta m.st. Warszawy. W istocie zaś rzeczy poczynione przez organ ustalenia w tym zakresie stanowią wyłącznie

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

Podkreślenia bowiem wymaga, że sam fakt dołączenia do materiału dowodowego sprawy fragmentu reprodukcji planu (k. 48 – 47 akt Prezydenta m.st. Warszawy Al. Niepodległości Dobra Henryków dz. 99) należy uznać za niewystarczające do wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy, bowiem taki fragment planu winien być przedmiotem dalszego opracowania przez biegłego geodetę, powołanego przez organ, który to winien w sporządzonym opracowaniu odwzorować przebieg dawnej działki hipotecznej na właściwym miejscu przedmiotowego planu.

W sprawie koniecznym było uzyskanie specjalistycznego opracowania planu ogólnego zabudowy.

Mając zaś na uwadze ogólnikowość i niejasności przedmiotowego planu zabudowy z 1931 r., tj. brak możliwości precyzyjnego odniesienia go do przebiegu dawnych działek hipotecznych przez osobę nieposiadającą odpowiedniej wiedzy specjalistycznej - zasadnym było powołanie biegłego specjalistę geodetę na okoliczność sporządzenia precyzyjnego wykreślenia zawierającego wykreślenie granic dawnych działek hipotecznych na tymże planie.

W kontekście analizowanego wątku należy ponadto wskazać, że w sprawie o zbliżonym stanie faktycznym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 3 sierpnia 2006 r. sygn. akt I SA/Wa 2116/05 także stwierdził po przeanalizowaniu materiału dowodowego zgromadzonego na tę okoliczność, iż nie pozwala on na poczynienie kategoriycznych ustaleń w tym przedmiocie. Stwierdzone zaś naruszenie skutkowało przy tym uchYLENIE rozstrzygnięć wydanych w sprawie przez organ I i II instancji. Sąd wskazał w orzeczeniu, że „(...) analiza akt sprawy nie pozwala na ocenę, na jakiej podstawie organ ustalił, że przedmiotowa nieruchomość znajduje się w tej właśnie strefie. Z nadesłanych przez Archiwum Państwowe m.st. Warszawy załączników do pisma z dnia 10 lipca 2003 r. (...) nie sposób ustalić, w jakiej strefie położona jest działka nr (...). Na wydruku z planu z 1931 r. (...) nie zostało oznaczone położenie tej działki. Naniesione pod wydrukiem planu odręczne dopiski ołówkiem o treści: "III a zwarty, 3 kond. 50% pow. zab." oraz dopisek "Trocka", nie mogą stanowić dowodu na okoliczność strefy i obowiązującego w niej sposobu zabudowy. Wobec braku oznaczenia położenia działki na planie nie można ustalić, która ze stref opisanych i oznaczonych kolorami w opisie na karcie (...), ma zastosowanie do spornej nieruchomości. Ogólne stwierdzenie w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, a także decyzji organu I instancji, że określenie strefy oraz sposobu i powierzchni zabudowy wynika z planu

zabudowania W. z dnia 11 sierpnia 1931 r., w świetle wyżej wskazanych zastrzeżeń jest nieuprawnione.”

Tożsame rozważania potwierdzono także w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2008 r. w sprawie I SA/Wa 2008 w którym wskazano, że dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy koniecznym jest bezsporne i nie nasuwające żadnych wątpliwości ustalenie miejsca położenia nieruchomości i oznaczenie jej na planie. Możliwość przeznaczenia nieruchomości pod budownictwo jednorodzinne ocenia się na podstawie istniejącego w dniu wejścia w życie dekretu planu zabudowania, a jako materiał dowodowy winny służyć wyrys i wypis z planu, na którym powinna być oznaczone dokładne położenie przedwojennej nieruchomości.

W toku zaś prowadzonego przed Prezydentem m.st. Warszawy nie uzyskano dowodu w postaci wyrysu i wypisu z planu, na którym zostałby oznaczony dokładnie przebieg przedwojennej nieruchomości, o którym mowa w ww. orzeczeniu, sporządzonego przez biegłego geodetę.

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

Podkreślenia przy tym wymaga, że żadne z powołanych w uzasadnieniu decyzji organu pierwszej instancji orzeczeń nie zwalnia organ orzekający w sprawie od dokonania w tym zakresie precyzyjnych i wolnych od wad ustaleń co do rzeczywistego przeznaczenia badanej nieruchomości zgodnie z postanowieniami planu zabudowy.

Takim zaś sposobem redakcji uzasadnienia decyzji Prezydent m.st. Warszawy jedynie pozorował przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w tym zakresie.

Zlecenia zaś wykonania takiego opracowania organ rozpoznający sprawę w pierwszej instancji również zaniechał.

W sprawie zaniechano również zbadania okoliczności, czy dla przedmiotowego terenu nie był opracowywany w latach 30 – tych ubiegłego wieku plan zabudowy szczegółowej. Analiza akt sprawy potwierdza okoliczność, iż Prezydent m.st. Warszawy nie podejmował działań wyjaśniających w tym zakresie. W ocenie Komisji uzyskanie ewentualnych informacji nawet w zakresie dot. opracowywania planu szczegółowej zabudowy mogą również mieć istotny walor dowodowy przy interpretacji zapisów planu ogólnego. Niemniej takich czynności w niniejszej sprawie nie wykonano.

Mając na uwadze skalę jak i mnogość omówionych wyżej naruszeń należy stwierdzić, że miały one wpływ na treść wydanego w sprawie rozstrzygnięcia, bowiem dot. istotnej



przesłanki warunkującej wypłatę odszkodowania określonej w treści art. 215 ust. 2 u.g.n., jak również poczynione w taki sposób ustalenia posiadają wątpliwy charakter, nie zaś precyzyjny i przy tym wolny od wad.

#### **1.4. Pozbawienie dawnego właściciela nieruchomości możliwości władania działką po dniu 5 kwietnia 1958 r.**

W odniesieniu do drugiej z przesłanek wskazanych w art. 215 ust. 2 u.g.n., tj. pozbawienie byłych właścicieli faktycznej możliwości władania działką po dniu 5 kwietnia 1958 r., wskazać należy na prezentowany w orzecznictwie sądowym pogląd, że przez faktyczne władanie rozumie się nie tylko efektywne korzystanie z nieruchomości, ale także możliwość takiego korzystania, choćby władający nieruchomością nie czynił z niej użytku (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 czerwca 2006 r. sygn. I SA/Wa 2138/05, [www://orzeczenia.nsa.gov.pl/](http://orzeczenia.nsa.gov.pl/), wyrok NSA z dnia 23 marca 1998 r. sygn. IV SA 311/96, [www://orzeczenia.nsa.gov.pl/](http://orzeczenia.nsa.gov.pl/)).

W orzecznictwie podkreśla się także, że negatywna przesłanka w postaci pozbawienia faktycznej możliwości władania działką po dniu 5 kwietnia 1958 r. może być dostatecznie zobiektywowana w zasadzie wyłącznie poprzez ustalenie o objęciu faktycznego, rzeczywistego władztwa przez państwo. Chodzi tu o faktyczne przejęcie władztwa, a nie o objęcie w posiadanie w rozumieniu dekretu z dnia 26 października 1945 r. (por. NSA w wyroku z dnia 1 kwietnia 1999 r. sygn. akt IV SA 614/97, niepubl.).

Przepis art. 215 ust. 2 u.g.n. operuje konkretną datą 5 kwietnia 1958 r., wobec czego Komisja kontrolując postępowanie zakończone decyzjami o ustaleniu i wypłacie odszkodowania zobligowana była zbadać, czy organ prawidłowo uznał, że była właścicielką nieruchomości lub jej 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 r.

W odniesieniu zaś do przesłanki utraty przez dawnego właściciela nieruchomości lub jego następców prawnych pozbawienia faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r. wskazano, że analizując przesłankę utraty faktycznej możliwości władania ustalono, że grunt przedmiotowej nieruchomości (wchodzący w skład działek ew. nr 7/2 i 14/39 z obrębu 1-02-06), stanowi niezabudowaną - przestrzeń międzyblokową, z trawnikami i elementami zieleni wysokiej. Na powyższym terenie, stanowiącym przestrzeń międzyblokową, w latach 60-tych budowano boksy garażowe.

Następnie wskazano w uzasadnieniu, iż zgodnie z decyzją o lokalizacji szczegółowej nr 572 z dn. 31 lipca 1963 r. wybudowano zespół czterech boksów garażowych.

W kolejnym wątku uzasadnienia podniesiono, że analiza mapy nr L.Dz. AB-u-1113/63 stanowiącej załącznik do decyzji o lokalizacji szczegółowej ww. boksów garażowych, wskazuje, że teren przedmiotowej nieruchomości hipotecznej był nie zagospodarowany w 1963 r. a zatem dawni właściciele mieli możliwość faktycznego władania po 5 kwietnia 1958 r.

Stwierdzono przy tym również w uzasadnieniu decyzji, że teren obejmujący zarówno przestrzenie międzyblokowe jak i zabudowania garażowe został objęty decyzją nr 12731 z dn. 28 października 1991 r., którą Wojewoda Warszawski stwierdził nabycie przez gminę dzielnicę Warszawa-Mokotów, działki 14 z obrębu 1-02-06, natomiast decyzją nr 32453 z dn. 16 listopada 1992 r., Wojewoda Warszawski stwierdził nabycie przez gminę dzielnicę Warszawa-Mokotów, działki 7/2 z obrębu 1-02-06.

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

W uzasadnieniu decyzji zawarto lakoniczne stwierdzenie, że grunt przedmiotowej nieruchomości (wchodzący w skład działek ew. nr 7/2 i 14/39 z obrębu 1-02-06), stanowi niezabudowaną - przestrzeń międzyblokową, z trawnikami i elementami zieleni wysokiej. Na powyższym terenie, stanowiącym przestrzeń międzyblokową, w latach 60-tych budowano boksy garażowe.

W tym zakresie Prezydent m.st. Warszawy odniósł się do materiału źródłowego sprawy, tj. do decyzji o lokalizacji szczegółowej nr 572 z dn. 31 lipca 1963 r. dot. budowy zespół czterech boksów garażowych oraz załącznika do niej w postaci wykreślenia L.Dz. AB-u-1113/63.

Komisja zauważa, że w decyzji Prezydenta m.st. Warszawy ustalono i przyznano odszkodowanie za nieruchomość o pow. 838,13 m<sup>2</sup>, natomiast powierzchnia terenu objęta przywoływaną lokalizacją wynosiła zaledwie 170 m<sup>2</sup>.

Powołane w decyzji zdarzenie o charakterze prawnym, które to zgodnie z obowiązującą linią orzecniczą sądów administracyjnych nie mogło stanowić podstawy ustalenia przesłanki utraty faktycznej możliwości władania przez dawnego właściciela nieruchomości na pierwszy już rzut oka, nie odpowiadało powierzchni za którą organ przyznał odszkodowanie.

Organ nie wskazał również w uzasadnieniu podstawy dowodowej do dokonania ustalenia, iż przedmiotowy teren stanowi „niezabudowaną – przestrzeń międzyblokową (...)”.

Komisja podkreśla, iż w powoływanym wykreśleniu oprócz lokalizowanej inwestycji oznaczonej literami ABCDEGHA zawarto inne istotne informacje, które to w istocie rzeczy sugerowały potrzebę głębszej analizy przedmiotowego dowodu. Przedmiotowy szkic wskazuje bowiem oprócz lokalizowanej inwestycji również istniejącą zabudowę, oznaczoną m.in. nr V i VI. Na przedmiotowy terenie istniała więc określona już zabudowa w dacie 31 lipca 1963 r. znajdująca się w obszarze wyznaczonym m.in. Al. Niepodległości i ul. Odyńca. Wskazywane zaś oznaczenia budynków opatrzone są opisem „Odyńca 59A, 57 i 111”.

Nadto, co nader istotne – zgodnie z informacjami zawartymi na wykreśleniu – inwestorem przedmiotowych boksów garażowych był zarząd budynków mieszkaniowych Warszawa Mokotów, a więc inny podmiot, aniżeli dawny właściciel nieruchomości - Zofia Meyer.

W toku prowadzonego postępowania rozpoznawczego Komisja uzyskała z Wojskowego Biura Historycznego skany 12 zdjęć lotniczych nieruchomości hipotecznej „Dobra Henryków” w Warszawie z lat 1945 – 1960.

Na podstawie tych fotografii możliwym jest stwierdzenie, że w 1945 r. przedmiotowy teren nie był zabudowany. Tożsame ustalenia w tym zakresie zawarł m.in. Prezydent m.st. Warszawy w uzasadnieniu decyzji z 24 lutego 2006 r. nr 80/GK/DW/2006 dot. odmowy przyznania prawa użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości.

Szczególną uwagę należy zwrócić na fotografię z 1955 r. na której utrwalony jest obraz przedmiotowego terenu już w pełni zagospodarowanego, z liczną istniejącą już zabudową. (k. 177 akt Komisji).

Komisja zwraca również uwagę, iż ze zdjęć uzyskanych ze strony internetowej Urzędu M.st. Warszawy (<https://mapa.um.warszawa.pl/>) obszaru objętego niniejszą decyzją, tj. działek 7/2 i 14/39 z obrębu 1-02-06 z lat 2021, 1982 i 1945 w zestawieniu z omówioną już fotografią z 1955 r. oraz opracowaną mapką zawartą na k. 164 oraz wykreśleniu Urzędu Miasta st. Warszawy Biura Geodezji i Katastru na k. 120 akt Prezydenta m.st. Warszawy „Niepodległości T-8” należy stwierdzić, iż przedmiotowy kompleks budynków utrwalony na zdjęciu z 1955 r. przedstawia zabudowę istniejącą do dnia dzisiejszego przy ul. Odyńca i Al. Niepodległości. Przedmiotowe działki rzeczywiście znajdują się w terenie międzyblokowym, otaczającym je budynkami przy ul. Al. Niepodległości 111, ul. Odyńca 57, Odyńca 59, Odyńca 61, ul. Joliot – Curie 31 i 30, ul. M. Gandhiego 8 i 6, oraz znajdujące się w pobliżu (sąsiadujące wewnątrz przedmiotowego terenu) budynki Odyńca 59 a i 61 a.

Podkreślenia przy tym wymaga, że zestawienie akcentowanej fotografii z 1955 r. z ww. dokumentami uprawnia do przyjęcia wniosku, że cały teren nieruchomości objętej niniejszym postępowaniem już w 1955 r. (a więc przed 5 kwietnia 1958 r.) był już w pełni zagospodarowany i wykorzystywany przez mieszkańców powstałego osiedla. Na zdjęciu oprócz wymienionych wyżej budynków zostały również utrwalone mniejsze budynki które służyły mieszkańcom osiedla, w tym m.in. bezpośrednio przy budynku 59 na ul. Odyńca. Niezależnie akcentowana w uzasadnieniu decyzji Prezydent m.st. Warszawy przestrzeń „międzyblokowa” służyła w naturalny sposób do przemieszczania się po terenie osiedla jak i korzystania z niego w każdy dozwolony z prawem sposób, z wyłączeniem już osoby jego dawnego właściciela.

Zestawiając zaś przywoływany szkic przywołany w uzasadnieniu decyzji Prezydenta m.st. Warszawy L.DZ. AB- U-1113/63 z fotografią z 1955 r. oraz opracowaną mapką zawartą na k. 164 oraz wykreśleniu Urzędu Miasta st. Warszawy na k. 120 akt Prezydenta m.st. Warszawy „Niepodległości T-8” należy stwierdzić, że wbrew sugestii zawartym w uzasadnieniu organu I instancji inwestycja w postaci boksów garażowych nie była pierwszą inwestycją na przedmiotowym terenie od daty wejścia w życie dekretu. W istocie rzeczy przedmiotowe boksy garażowe stanowiły uzupełnienie już istniejącego osiedla zabudowy mieszkaniowej. Na przedmiotowym wykreśleniu jak już wspomiano utrwalony jest budynek przy ul. Odyńca 57, Odyńca 59 A oraz z jego lewej strony Odyńca 59.

W uzasadnieniu decyzji Prezydenta m.st. Warszawy identyfikowano obszar oznaczony literami ABCDEGHA jako inwestycję świadczącą o utracie możliwości władania przedmiotową nieruchomością po dniu 5 kwietnia 1958 r. Niemniej jednak po zestawieniu tegoż szkicu m.in. z zawartą w aktach „Niepodległości T-8” wykreśleniu Urzędu Miasta st. Warszawy Biura Geodezji i Katastru k. 120 należy stwierdzić, iż bardziej trafnym jest identyfikowanie momentu utraty przez dawnego właściciela możliwości władania dawną nieruchomością w związku z ustaleniem daty rozpoczęcia budowy i zagospodarowania terenu mieszczącego się przy budynku przy ul. Odyńca 59, bowiem jak wynika z przywoływanego wykreślenia działki nr 7/2 i 14/39 najbliższej przylegają właśnie do tego budynku.

Dodatkowo należy nadmienić, iż w treści pisma Urzędu m.st. Warszawy Urząd Dzielnicy Mokotów Wydział Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Mokotów z 29 listopada 2013 r. wskazano, że budynek przy ul. Odyńca 59 ujęty jest w gminnej ewidencji zabytków pod ID – 00024477. W piśmie podkreślono również, że budynek został wybudowany w latach 1954-1955 (akta Prezydenta m.st. Warszawy „Dobra Ziemskie Henryków dz. 155” k. 44). W piśmie zaś Urzędu m.st. Warszawy Urząd Dzielnicy Mokotów

Wydział Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Mokotów z 29 listopada 2013 r. nadmieniono, że budynek przy Al. Niepodległości 111 ujęty jest w gminnej ewidencji zabytków pod ID – 0004464. Wspomniano również w piśmie, że budynek został wybudowany w latach 1954-1955 (akta Prezydenta m.st. Warszawy „Dobra Ziemskie Henryków dz. 155” k. 42). Karta adresowa zabytku nieruchomego potwierdza okoliczność, iż budynek przy al. Niepodległości 111 powstał w latach 1954-1955. W zakresie zaś budynku przy ul. Gandhiego 8 z treści pisma Urzędu m.st. Warszawy Urząd Dzielnicy Mokotów Wydział Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Mokotów z 29 listopada 2013 r. wynika, że budynek ten został wybudowany po 1945 r., w ramach osiedla, którego budowa rozpoczęła się w 1954 r.

Na podstawie powyższego należy ustalić, że Prezydent m.st. Warszawy dysponował dokumentacją, która wskazywała na okoliczność, iż utrata faktycznego władztwa nad przedmiotową nieruchomością mogła nastąpić przed dniem 5 kwietnia 1958 r. W wyszczególnionym zaś zakresie Prezydent m.st. Warszawy w sposób błędny ocenił zgromadzony przez niego materiał dowodowy, bowiem w istocie rzeczy m.in. powoływane informacje z ewidencji zabytków wskazywały na zgoła odmienną ocenę spełnienia przesłanki określonej w treści art. 215 ust. 2 u.g.n. oraz na potrzebę dalszych poszukiwań niezbędnego materiału dowodowego w sprawie. W tym zaś przypadku organ naruszył treści norm art. 7, 77 i 80 k.p.a., jak również mógł naruszyć normę art. 215 ust. 2 u.g.n. Przedmiotowe zaś naruszenia miały istotny wpływ na treść wydanego w sprawie rozstrzygnięcia, gdyż w istocie rzeczy zgromadzono i oceniono dowody pod z góry przyjętą tezę.

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 r.

Przedmiotowe zaś naruszenie w tym zakresie miało istotny wpływ na wynik sprawy.

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

Elementem koniecznym prawidłowo wydanej decyzji administracyjnej jest precyzyjne określenie podstawy prawnej rozstrzygnięcia, sformułowanie precyzyjnej osnowy rozstrzygnięcia oraz jej uzasadnienie faktyczne i prawne. Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a. uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

Uzasadnienie stanowi integralną część decyzji i jego zadaniem jest wyjaśnienie rozstrzygnięcia, stanowiącego dyspozytywną część decyzji. Obowiązek jego sporządzenia wiąże się także z wyrażoną w art. 11 k.p.a. zasadą przekonywania, która zobowiązuje organy administracji publicznej do dołożenia szczególnej staranności w uzasadnieniu swoich rozstrzygnięć. Motywy decyzji winny odzwierciedlać rację decyzyjną i wyjaśnić tok rozumowań prowadzących do zastosowania konkretnego przepisu prawa materialnego do rzeczywistej sytuacji faktycznej. Zadaniem uzasadnienia faktycznego jest przekonanie strony o prawidłowości decyzji. Jednocześnie też powinno ono stwarzać organom nadzoru możliwość sprawdzenia, czy w sprawie dokonano wszystkich koniecznych ustaleń, co do stanu faktycznego, czy dokonano prawidłowej subsumpcji, jaki był tok rozumowania organu wydającego decyzję oraz motywy rozstrzygnięcia.

W ocenie Komisji, w rozpatrywanej sprawie kontrolowana decyzja nie spełnia wskazanych wymogów. Przedstawiony w uzasadnieniu decyzji stan faktyczny sprawy jest w ocenie Komisji niepełny, a przez to podjęte rozstrzygnięcie nieprzekonujące. Wnioski Prezydenta m.st. Warszawy wynikające ze zgromadzonego materiału dowodowego nie mogą być w obecnym stanie sprawy zaakceptowane, ponieważ nie zostały wszechstronnie rozważone, z uwzględnieniem okoliczności wynikających z innych dowodów. Część ustaleń faktycznych poczynionych przez organ budzi uzasadnione wątpliwości, co świadczy przy tym o braku ich wszechstronnego wyjaśnienia ze strony Prezydenta m. st. Warszawy. Uzasadnienie wydanej decyzji przy tym nie wyjaśnia wszystkich występujących w sprawie wątpliwości, dlatego też nie spełnia kryteriów określonych w treści art. 107 § 3 k.p.

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

Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. 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 z art. 30 ust. 1 pkt. 4 a 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 r.

Decyzja o ustaleniu i wypłacie odszkodowania została wydana w oparciu o niezupełne ustalenia w zakresie stanu faktycznego, w tym również organ nie zebrał pełnego materiału dowodowego w niniejszej sprawie, zaniechano również jego prawidłowej oceny – zgodnie z dyrektywami wpływającymi z art. 80 k.p.a. Ponadto brak ustalenia czy stroną postępowania o wydanie decyzji reprivatyzacyjnej była osoba, uprawniona w rozumieniu art. 215 ust. 2 u.g.n. 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. Nadto organ rozpoznający niniejszą sprawę w pierwszej instancji naruszył przy tym liczne reguły i zasady prowadzenia postępowania dowodowego. Organ w toku procedowania nie uzyskał również wyczerpującego materiału dowodowego.

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

Ponadto w niniejszej sprawie w ocenie Komisji doszło do naruszeń normy proceduralnej które stanowi o obowiązku wyczerpującego uzasadnienia wydanej decyzji.

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

W konsekwencji Komisja uznała, że decyzja Prezydenta m.st. Warszawy podlega uchyleniu w całości i przekazaniu do jej ponownego rozpoznania.

W tym miejscu podkreślenia wymaga, że Naczelny Sąd Administracyjny we wspomnianym już orzeczeniu z 29 sierpnia 2022 r. I OSK 2034/20 podkreślił, że stwierdzenie przez Komisję wydania decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa to uprawnia to ten organ do wydania decyzji określonej w art. 29 ust. 2-4 ustawy o Komisji. Z powołanego art. 30 ust. 1 pkt. 4 wynika bowiem, że Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt. 2 – 4, jeżeli decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Jak wynika z powyższego orzeczenia, w przypadku stwierdzenia przez Komisję, że decyzja została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa niniejszy organ jest uprawniony do wydania rozstrzygnięcia w postaci uchylenia decyzji

reprzywatywacyjnej w całości albo w części i w tym zakresie orzeczenia, co do istoty sprawy albo; uchylając tę decyzję, umarza postępowanie w całości lub w części; uchyla decyzję reprzywatywacyjną w całości albo w części i zawiesza postępowanie w przypadku przeszkody uniemożliwiającej dalsze prowadzenie postępowania i wydanie decyzji; albo uchyla decyzję reprzywatywacyjną w całości i przekazuje sprawę do jej ponownego rozpatrzenia organowi, który wydał ostateczną decyzję reprzywatywacyjną, jeżeli decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie; albo stwierdza nieważność decyzji reprzywatywacyjnej lub postanowienia w całości lub części, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a.; albo jeżeli decyzja reprzywatywacyjna wywołała skutki prawne, o których mowa w art. 2 pkt. 4 stwierdza jej wydanie z naruszeniem prawa i wskazuje okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić albo stwierdzić nieważności, albo umarza postępowanie.

Zgodnie zaś z treścią art. 30 ust. 4 a ustawy Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt. 2 – 4 m.in. jeżeli stwierdzono inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy, w szczególności jeżeli stroną postępowania o wydanie decyzji reprzywatywacyjnej była osoba, która nie była osobą uprawnioną w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu (...) lub stwierdzono naruszenie prawa materialnego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy.

Wskazać należy, że w przywołanej regulacji art. 40 ust. 4 a wskazano m.in., w przypadku ustalenia, iż stroną postępowania o wydanie decyzji reprzywatywacyjnej była osoba, która nie była osobą uprawnioną w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu Komisja jest uprawniona do wydania rozstrzygnięcia o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt. 2 – 4. W tym zaś zakresie przedmiotowy fragment przepisu należy odczytywać w sposób szerszy, tj. również w przypadku ustalenia, że stroną postępowania o wydanie decyzji reprzywatywacyjnej była osoba, która nie była osobą uprawnioną w rozumieniu art. 215 ust. 2 u.g.n. Zgodnie bowiem z treścią art. 2 ust. 3 pkt. c jako decyzję reprzywatywacyjną należy rozumieć decyzję właściwego organu stanowiącą podstawę wypłaty odszkodowania lub przyznania odszkodowania w związku z nieruchomością warszawską.

W prowadzonym przed Komisją postępowaniu wykazano, że strona postępowania, tj. M P mogła nie być osobą, która była uprawniona w rozumieniu art. 215 ust. 2 u.g.n. do uzyskania odszkodowania na mocy przedmiotowego przepisu. Wykazano również, że w prowadzonym postępowaniu Prezydent m.st. Warszawy naruszył art. 7, art. 28, art. 77 § 1, art. 80 k.p.a., a także 107 § 3 k.p.a. Ponadto na skutek wyżej wymienionych



naruszeń prawa procedury administracyjnej organ mógł naruszyć normy wynikające z treści art. 215 ust. 2 u.g.n.

#### **V. Przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia Prezydentowi m.st. Warszawy**

Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja uchyla decyzję reprzywatyzyjną w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi, który wydał ostateczną decyzję reprzywatyzyjną, jeżeli decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Stosownie do treści art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., wydając decyzję, o której mowa w ust. 1 pkt 3, Komisja wskazuje okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Zapatrywania prawne i wskazania Komisji co do dalszego postępowania są wiążące dla organu, któremu przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Wskazany w art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. zwrot „konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie”, jest zwrotem ocennym i stwierdzenie tej okoliczności oznacza konieczność przeprowadzenia przez organ (Prezydenta m.st. Warszawy) postępowania wyjaśniającego w całości lub znacznej części.

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.

Wspominanym zaś wyżej orzeczeniem jest wyroku WSA w Warszawie z 12 sierpnia 2020 r. w sprawie sygn. akt I SA/Wa 1275/19 w którym trafnie uznał, że w rozpatrywanej sprawie spełnione zostały przesłanki, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 4a ustawy z dnia 9 marca 2017 r., co z kolei uzasadniało zastosowanie przez Komisję art. 29 ust. 1 pkt 3 powołanej ustawy, a w konsekwencji uchylenie decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Prezydentowi. Podkreślić należy, co było już wyjaśniane powyżej, że przekazanie przez Komisję sprawy do rozpoznania organowi, który ją wydał, uzasadnione jest zakresem postępowania dowodowego, który ma zostać ponownie przeprowadzone. Wyjaśnieniu podlegać ma bowiem zaistnienie jednego z dwóch warunków, od spełnienia których uzależnione jest przyznanie wnioskowanego odszkodowania. Oceniając tę kwestię, Sąd miał również na uwadze, że wobec obszerności materiału dowodowego, zarówno już istniejącego, jak i pozostałego do uzupełnienia, niezwykle istotne jest zapewnienie stronom postępowania możliwości udziału w tym postępowaniu (art. 10 § 1 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.

Analiza kontrolowanej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy prowadzi do wniosku, że postępowanie nie zostało przeprowadzone prawidłowo, a dokonane przez organ ustalenia są w tym zakresie wadliwe. W konsekwencji ocena dokonana na podstawie przyjętych ustaleń nie znajduje umocowania w zgromadzonym materiale dowodowym i jest co najmniej przedwczesna. W sprawie przede wszystkim koniecznym jej ponowne rozpoznanie pod kątem kwestii podmiotowej, czy nabywca spadku na skutek umowy cywilno-prawnej sprzedaży spadku jest osobą legitymującą się interesem prawnym w rozumieniu art. 28 k.p.a. do przyznania odszkodowania na mocy art. 215 ust. 2 u.g.n.

Z uwagi zaś na niejasności zebranego materiału dowodowego za wadliwe należy uznać ustalenia dot. przeznaczenia nieruchomości pod budownictwo jednorodzinne jak i kwestii utraty przez dawnego jej właściciela nieruchomości możliwości faktycznego władztwa nad przedmiotową nieruchomością przed dniem 5 kwietnia 1958 r.

Z uwagi na skalę jak i mnogość występujących w sprawie naruszeń koniecznym jest w ocenie Komisji jej ponowne rozpoznanie przez Prezydenta m.st. Warszawy. W tym zakresie należy podkreślić, że w sprawie koniecznym jest przeprowadzenie kluczowych czynności dowodowych jak i wyjaśniających, celem rozpoznania niniejszego wniosku o odszkodowanie w sposób wolny od wad. Nader istotna jest przy tym okoliczność, że z uwagi na skalę stwierdzonych przez Komisję naruszeń w niniejszej sprawie w istocie rzeczy należy przeprowadzić postępowanie wyjaśniające w całości, tj. w zakresie wszystkich kluczowych przesłanek przewidzianych w treści art. 215 ust. 2 u.g.n. Dlatego też w ocenie Komisji zasadnym jest ponowne rozpoznanie niniejszej sprawy przez organ pierwszej instancji, bowiem w istocie rzeczy Prezydent m.st. Warszawy w niniejszym postępowaniu w znikomym stopniu przeprowadził postępowanie wyjaśniające.

Przede wszystkim w toku ponownego rozpoznania sprawy koniecznym będzie zbadanie przedmiotowej sprawy w kwestii podmiotowej, tj. ustalenia osoby uprawnionej do uzyskania odszkodowania przy uwzględnieniu w tym zakresie wytycznych uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego sygn. akt I OPS 1/22 oraz w wyroku Naczelnego Sądu

Administracyjnego z 29 sierpnia 2022 r. w sprawie sygn. akt I OSK 2034/20. Jak już bowiem wskazywano, w niniejszej sprawie miała miejsce sprzedaż w ramach umowy określonej w kodeksie cywilny przez spadkobierców dawnej właścicielki także praw i roszczeń do przedmiotowej nieruchomości. W świetle zaś najnowszego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego koniecznym jest zbadanie przez organ I instancji, czy na podstawie takiej umowy beneficjentka decyzji mogła być stroną niniejszego postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a.

W odniesieniu do przesłanki „planistycznej” w ocenie Komisji ustalenia Prezydenta m.st. Warszawy zawarte w uzasadnieniu kontrolowanej decyzji nie zostały poparte odpowiednim materiałem dowodowym. W tym zaś zakresie organ pierwszej instancji winien zlecić uzupełnienie fragmentu uzyskanego planu o precyzyjne i czytelne wykreślenie biegłego specjalisty, uwzględniające przy tym granice dawnych działek hipotecznych, powołanego zgodnie z regulacji określonymi w kodeksie postępowania administracyjnego. I tak na podstawie kompletnego materiału dowodowego organ winien dokonać stosownych ustaleń w sprawie, które następnie w sposób kompleksowy powinny zostać opisane (ocenione) w treści wydanego w sprawie rozstrzygnięcia. Koniecznym będzie przy tym również podjęcia wyjaśnień w zakresie, czy dla przedmiotowego terenu opracowano lub przystąpiono do opracowania szczegółowej jego zabudowy w latach 30 – tych ubiegłego wieku.

W odniesieniu zaś do przesłanki utraty przez dawnego właściciela nieruchomości możliwości faktycznego władania nią przed dniem 5 kwietnia 1958 r., okoliczności zasygnalizowane przez Komisję w pkt. 1.4. decyzji dokumenty i informacje tam wskazane mogą świadczyć o możliwości utraty faktycznego władztwa nad przedmiotową nieruchomością przed dniem 5 kwietnia 1958 r., niemniej wymagają one uzupełnienia o kolejne dowody, w tym również wszechstronnej analizy.

Dlatego też w ocenie Komisji koniecznym jest uzupełnienie zebranego materiału dowodowego oraz wyjaśnienia w jakich latach i na czyją rzecz rozpoczęto budowę budynków mieszkalnych na przedmiotowym terenie, tj. przy Al. Niepodległości 111, ul. Odyńca 57, Odyńca 59, Odyńca 61, ul. Joliot – Curie 31 i 30, ul. M. Gandhiego 8 i 6. Istotnym również przy tym będzie podjęcie próby poszukiwań protokołów przejęcia ww. terenu, jak i dokumentacji wskazującej na rozpoczęciu inwestycji w postaci budowy ww. budynków.

Po zebraniu zaś odpowiedniego materiału dowodowego w tym zakresie, koniecznym może okazać się również przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego geodety na okoliczność precyzyjnego ustalenia obszaru w jakim ustalone zdarzenia faktyczne odpowiadają granicom i obszarom przedmiotowej działki hipotecznej, powołanego zgodnie z regulacjami

określonymi w kodeksie postępowania administracyjnego. Dopiero zaś kompleksowo uzupełniony materiał dowodowy, oceniony przy tym zgodnie z zasadami logiki może pozwolić na wyjaśnienie w tym zakresie istniejących wątpliwości.

Przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego jest o tyle uzasadnione w niniejszej sprawie, gdyż jak już wykazano w uzasadnieniu decyzji Komisji, prawidłowa identyfikacja zdarzenia historycznego z jego równoczesnym prawidłowym odwzorowaniem na przedmiotowym terenie bez opinii biegłego specjalisty może sprawić trudności.

Na podstawie analizy akt sprawy stwierdzono, że Prezydent m.st. Warszawy nie przeprowadzał pod tym kątem czynności dowodowych w niniejszej sprawie, w ocenie zaś Komisji poszerzenie zgromadzonego materiału dowodowego o takie dowody pozwoli na precyzyjne wyjaśnienie daty utraty faktycznej możliwości władania nieruchomością przez poprzedniego właściciela.

Poczynione zaś w tym zakresie ustalenia organu obarczone są istotnymi wadami, które w tym zakresie dyskwalifikują przedmiotowe rozstrzygnięcie.

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

#### **VI Strony postępowania rozpoznawczego**

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

Zasadą jest, że ustalenie interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym następuje w toku postępowania, przy zachowaniu reguł prawa obrony przyznanej przepisami prawa procesowego. Wprawdzie postępowanie przed Komisją jest odrębnym postępowaniem, to nie do przyjęcia jest, że obowiązują inne reguły ochrony interesu prawnego. Interes prawny ma strona (strony) postępowania reprivatyzacyjnego, jednostki, których pozbawiono prawa do udziału w postępowaniu zwykłym oraz jednostki, których interes prawny wynika z następstwa prawnego, zarówno co do stron uczestniczących w postępowaniu, jak i pozbawionych tego udziału (por. wyrok NSA z dnia 10 lutego 2009 r., sygn. akt I OSK 329/08).

Za strony przedmiotowego postępowania Komisja uznała M: Pa będącą beneficjentką kontrolowanej decyzji oraz Prokuratora Regionalnego we Wrocławiu oraz Miasto st. Warszawę.

Stosownie zaś do treści art. 16a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych

dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, Komisja może wszcząć postępowanie rozpoznawcze w razie wniesienia przez prokuratora sprzeciwu od ostatecznej decyzji reprivatyzacyjnej do organu właściwego do wznowienia postępowania albo uchylenia lub zmiany tej decyzji. W razie wszczęcia postępowania rozpoznawczego, w sprawie o której mowa w ust. 1, prokuratorowi służą prawa strony. Z kolei zgodnie z treścią art. 16b powołanej ustawy prokurator niezwłocznie zawiadamia Komisję o wniesieniu sprzeciwu, o którym mowa w art. 16a ust. 1 ustawy.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o wszczęciu postępowania rozpoznawczego Komisja zawiadamia m.st. Warszawę oraz pozostałe strony postępowania. Jeżeli decyzja została wydana przez inny organ, stroną postępowania przed Komisją jest ten organ albo inny organ właściwy do rozpoznania sprawy. Z treści cytowanego przepisu wynika, że stroną postępowania rozpoznawczego przed Komisją jest m.st. Warszawa reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy.

## **VII Kwestia braku podstaw do nałożenia obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia**

Zgodnie z treścią art. 31 ust. 1 ustawy „w decyzji, o której mowa w art. 29 ust. 1, Komisja może nałożyć obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia na osobę: 1) na rzecz której wydano decyzję reprivatyzacyjną; 2) działającą w postępowaniu o wydanie decyzji reprivatyzacyjnej w imieniu lub na rzecz osoby, o której mowa w pkt 1, jeśli przeniesiono na nią prawo wynikające z tej decyzji lub faktycznie władała nieruchomością, której dotyczyła decyzja.”

W ocenie Komisji nałożenie obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia na beneficjentki decyzji jest wykluczone z uwagi na charakter podjętego rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie.

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

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

Natomiast z treści art. 2 ust. 4 ww. ustawy wynika, że przez nieodwracalne skutki

prawne należy rozumieć stan prawny powstały wskutek przeniesienia prawa własności albo prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej na osobę trzecią, o ile nie nastąpiło ono nieodpłatnie lub na rzecz nabywcy działającego w złej wierze, lub zagospodarowania nieruchomości warszawskiej na cele publiczne (...).

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

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

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

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

W tym kontekście podkreślenia wymaga okoliczność, że w niniejszej sprawie, z uwagi na stwierdzone przez Komisję w badanej decyzji naruszenia prawa - rozstrzygnięto o uchyleniu przedmiotowej decyzji w całości i przekazaniu sprawy Prezydentowi m.st. Warszawy do ponownego rozpoznania. Należy mieć przy tym również na uwadze, że wytyczne co do ponownego rozpoznania sprawy nie mogą przy tym narzucać organowi pierwszej 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.

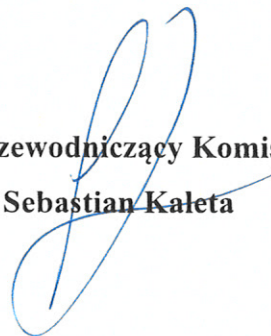
Przedmiotowe zaś rozważania uzyskały akceptację Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w dotychczas wydawanych wyrokach w sprawach zapadłych na gruncie decyzji Komisji (por. min. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29 listopada 2021 r. w sprawie sygn. akt I SA/Wa 984/20.)

W związku zaś z powyższym na skutek uchylenia niniejszej decyzji i przekazania sprawy do jej ponownego rozpoznania to na organie, tj. Prezydencie m.st. Warszawy będzie spoczywał obowiązek zmierzenia się ze skutkami wydanej decyzji, w tym uzyskania zwrotu wypłaconych w tym zakresie środków finansowych.

### **VIII. Konkluzja**

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4a Komisja uchyliła w całości decyzje Prezydenta m.st. Warszawy z 9 października 2014 r. nr 477/GK/DW/2014 i przekazała sprawę Prezydentowi m.st. Warszawy do ponownego rozpatrzenia.

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



### **Pouczenie:**

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.). Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa, za pośrednictwem Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 52 § 1, art. 53 § 1 oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z 2020 r. poz. 2299 i 2320 oraz z 2021 r. poz. 54 i 159, dalej: p.p.s.a.). Skarga powinna czynić zadość wymogom określonym w art. 57 p.p.s.a. Do skargi należy dołączyć jej odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom (w tym dla tut. organu), a ponadto jeżeli w Sądzie nie złożono załączników w oryginale po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych (art. 47 § 1 p.p.s.a.).
2. Zgodnie z art. 57 § 5 k.p.a. termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało:
  - 1) wysłane w formie dokumentu elektronicznego do organu administracji publicznej, a nadawca otrzymał urzędowe poświadczenie odbioru;
  - 2) nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym;
  - 3) złożone w polskim urzędzie konsularnym;
  - 4) złożone przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej;
  - 5) złożone przez członka załogi statku morskiego kapitanowi statku;
  - 6) złożone przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego.

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

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

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

5. Z uwagi na to, że doręczenie decyzji następuje w formie publicznego ogłoszenia na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 49 § 1 k.p.a. Komisja informuje, że z treścią decyzji strony mogą zapoznać się w urzędzie zapewniającym obsługę administracyjno-biurową Komisji w dniach i godzinach pracy tego urzędu.

6. W myśl zaś art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. strony mogą być zawiadamiane o wszczęciu postępowania, decyzjach i innych czynnościach Komisji poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Zawiadomienie albo doręczenie uważa się za dokonane po upływie 7 dni od dnia publicznego ogłoszenia.