



Warszawa, 14 listopada 2017 r.

Sygn. akt R 8/17

## **DECYZJA nr R8/1odw/17**

Komisja do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, w składzie:

**Przewodniczący Komisji:**

Patryk Jaki

**Członkowie Komisji:**

Sebastian Kaleta, Łukasz Kondratko, Robert Kropiwnicki, Paweł Lisiecki, Jan Mosiński, Bartłomiej Opaliński, Paweł Rabiej, Adam Zieliński

na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 listopada 2017 r.

po rozpoznaniu w dniu 5 października 2017 r. na rozprawie sprawy w przedmiocie wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy dotyczących

decyzji Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa z dnia 27 lipca 2017 r. uchylającej w całości decyzję Prezydenta m. st. Warszawy z dnia

..., nr ... i odmawiającej ustanowienia prawa użytkowania wieczystego (pkt 1) oraz nadającej swojej decyzji rygor natychmiastowej wykonalności (pkt 2)

na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257) w zw. z art. 36 i art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 718)

**orzeka:**

**utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję**

# UZASADNIENIE

## I

### 1. Przebieg postępowania rozpoznawczego

**1.1.** Postanowieniem z dnia 22 czerwca 2017 r. Komisja do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (dalej: Komisja), wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie o sygn. akt R 8/17 dotyczącej decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia [redacted] r. znak: [redacted], oraz decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia [redacted] r. znak: [redacted].

**1.2.** Po przeprowadzeniu w dniu 13 lipca 2017 jawnej rozprawy, w dniu 27 lipca 2017 r. na posiedzeniu jawnym Komisja, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4, 5 i 7 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 2017 r. poz. 718, dalej: ustawa z dnia 9 marca 2017 r.), art. 7 ust. 1 i ust. 5 w zw. z art. 5 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. poz. 279 oraz z 1985 r. poz. 99) oraz art. 214a pkt 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2016 r. poz. 2147, z późn. zm., dalej: u.g.n.) oraz na podstawie art. 108 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, z późn. zm., dalej: k.p.a.) **uchyliła w całości decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia**

**r. znak: [redacted] i odmówiła ustanowienia prawa użytkowania wieczystego (pkt 1) nadała tej decyzji rygor natychmiastowej wykonalności (pkt 2).** Decyzja Komisji z dnia 27 lipca 2017 r. została ogłoszona w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 31 lipca 2017 r.

**1.3.** Komisja ustaliła, że w dniu z 19 lipca 1948 r. wniosek dekretowy dotyczący gruntu oznaczonego nr hip. [redacted] położonego w Warszawie przy ul. [redacted] (obecnie [redacted]) złożył [redacted] H [redacted] k H [redacted] M [redacted] będący właścicielem udziału wynoszącego 2/3 części, działający również w drodze upoważnienia w imieniu M [redacted] M [redacted] R [redacted] z K [redacted] v Cl [redacted], będącej właścicielem [redacted] części. Orzeczeniem z dnia [redacted]

r. Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy odmówiło przyznania prawa własności czasowej. Następnie na wniosek spadkobierców byłych właścicieli nieruchomości, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w dniu ..... r. stwierdziło nieważność orzeczenia Prezydium z uwagi na naruszenie art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu wieczystym gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. poz. 279 oraz z 1985 r. poz. 99, dalej: dekret). Na mocy aktów notarialnych z 2012 r. udziały w roszczeniach o ustanowienie użytkowania wieczystego nieruchomości przy ul.

w Warszawie nabyli G ..... M ..... , J: ..... Pi ..... i M ..... K .....

Decyzją z dnia ..... r. nr ..... Prezydent m. st. Warszawy orzekł o ustanowieniu na 99 lat prawa użytkowania wieczystego do niezabudowanego gruntu o pow. .... m<sup>2</sup> położonego w Warszawie przy ..... opisanego jako działka nr ..... , obręb ..... (objęta księgą wieczystą ..... ) na rzecz następców prawnych dawnych właścicieli: G: ..... M ..... w części, M: ..... K ..... w części oraz J: ..... P ..... w części oraz o ustaleniu czynszu symbolicznego z tytułu ustanowienia użytkowania wieczystego do gruntu w wysokości ..... zł.

Postanowieniem ..... r. – czyli po wszczęciu postępowania przez Komisję – Prezydent m. st. Warszawy z urzędu wznowił postępowanie administracyjne w ww. sprawie z uwagi na pojawienie się istotnych dla sprawy nowych okoliczności faktycznych i nowych dowodów istniejących w dniu wydania decyzji, a nieznanymi organowi dotyczących m.in. beneficjentów objętych polsko-duńskim układem indemnizacyjnym. Prezydent m. st. Warszawy wystąpił również do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie o stwierdzenie nieważności decyzji Kolegium z dnia ..... r., a następnie o stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia .....

Decyzją z dnia ..... r. Minister Rozwoju i Finansów stwierdził przejście na rzecz Skarbu Państwa ..... części prawa własności nieruchomości położonych w Warszawie przy ..... : działki nr ..... z obrębu ..... dla której prowadzona jest księga wieczysta ..... (dawna ul. ( ..... nr hip. .... ) oraz działki nr ..... z obrębu ..... , dla której prowadzona jest księga wieczysta ..... (dawna ul. .... nr hip. .... ). Minister wskazał, poprzedniemu właścicielowi nieruchomości – ..... i H: ..... H ..... : M ..... przyznano na mocy Protokołu nr 2 w sprawie interesów i mienia duńskiego w Polsce z dnia 26 lutego 1953 r. odszkodowanie za nacjonalizację mienia wskutek dekretu. W wyniku rozpoznania wniosku o ponowne

rozpatrzenie sprawy, decyzją z dnia [redacted] Minister Rozwoju i Finansów utrzymał w mocy swoją poprzednią decyzję. Decyzja ta została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Decyzją z dnia [redacted] r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, po rozpoznaniu sprzeciwu wniesionego przez Prokuratora Regionalnego w Warszawie, odmówiło stwierdzenia nieważności swojej decyzji z dnia [redacted]. Z kolei postanowieniem z dnia [redacted] r. Prezydent m.st. Warszawy zawiesił z urzędu postępowanie w sprawie wznowienia postępowania administracyjnego dotyczącego nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. [redacted] nr hip.

**1.4.** W decyzji z dnia [redacted] roku Komisja stwierdziła, że przy wydawaniu decyzji z dnia [redacted] roku przez Prezydenta m. st. Warszawy doszło do rażącego naruszenia prawa poprzez nieustalenie prawidłowego kręgu osób uprawnionych w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu wieczystym gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. poz. 279 oraz z 1985 r. poz. 99, dalej: dekret). Naruszone zostały przepisy art. 7, art. 77 § 1 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu. Obowiązkiem organu administracyjnego przy rozpoznawaniu wniosku dekretowego było dokładne ustalenie prawidłowego kręgu stron postępowania, co zdaniem Komisji, nie miało miejsca w postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji z dnia [redacted] r. Nie podjęto wszystkich odpowiednich czynności zmierzających do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy.

Po pierwsze, należało zakwestionować skuteczność nabycia przez J. H. [redacted] M. [redacted] udziału wynoszącego [redacted] części we współwłasności nieruchomości położonej przy dawnej ul. [redacted]. W akcie notarialnym nr [redacted] z dnia [redacted] r., na podstawie którego J. H. [redacted] H. [redacted] M. [redacted] nabył [redacted] części ww. nieruchomości od J. K. [redacted] C. [redacted], został on określony jako obywatel duński, a ponadto notariusz pouczył strony o tym, że ważność umowy zależy od zezwolenia władz wydanego w trybie Rozporządzenia Generalnego Gubernatora o obrocie nieruchomości z dnia 27 marca 1940 r. (Dziennik Rozporz. Gen. Gub. Cz. I Nr. 23). Zgodnie z obowiązującymi w tym czasie przepisami prawa nabycie nieruchomości przez cudzoziemca bez uzyskania stosownego zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych było nieważne z mocy prawa. Kwestia obywatelstwa J. H. [redacted] H. [redacted] M. [redacted] oraz kwestia zezwolenia na nabycie przez niego nieruchomości w Rzeczypospolitej Polskiej nie były analizowane przez Prezydenta m. st. Warszawy, mimo zaistnienia przesłanek wskazujących na konieczność ich zbadania. W ocenie

Komisji, naruszono w ten sposób również art. 77 § 1 i 80 k.p.a., gdyż zebrany materiał dowodowy był niezupełny, a jego ocena była niedokładna.

Po drugie, w przypadku M. Ch. właścicielki części nieruchomości położonej przy dawnej ul. organ administracyjny ograniczył się jedynie do ustalenia, że umową darowizny z dnia r. sporządzoną w Londynie darowała swą część córce Z. H. G. (z domu Ch.). Nie badano treści umowy darowizny ani nie zwrócono uwagi na fakt, że upoważnienie dla J. H. do złożenia wniosku dekretowego nastąpiło już po podpisaniu aktu darowizny na rzecz Z. G. Nie została także przeanalizowana przesłanka wynikająca z dekretu, tj. przesłanka posiadania nieruchomości, mimo, że okoliczności wskazywały na pobyt M. Ch. poza granicami kraju.

Po trzecie, Komisja stwierdziła, że Prezydent m.st. Warszawy wydał decyzję reprivatyzacyjną, choć J. H. i H. M. przyznano świadczenia w związku z przejściem własności nieruchomości, na podstawie odrębnych przepisów. W decyzji z dnia r. Minister Rozwoju i Finansów wskazał, że z dokumentów urzędowych zgromadzonych w toku postępowania wynika, że w ocenie organów administracji duńskiej J. H. : H. M. był obywatelem narodowości duńskiej w rozumieniu Protokołu nr 2. Na podstawie tego protokołu przyznano mu odszkodowanie, które obejmowało wszelkie mienie, prawa i interesy duńskie dotknięte przez ustawodawstwo polskie. W ocenie Komisji Prezydent m. st. Warszawy zobowiązany był do kompleksowego wyjaśnienia, czy J. H. H. M. został uznany za beneficjenta polsko-duńskiego układu indemnizacyjnego. W uzasadnieniu decyzji reprivatyzacyjnej w ogóle nie odniósł się do tej kwestii.

Biorąc pod uwagę opisany stan faktyczny i prawny, Komisja orzekła o uchyleniu decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia : nr w całości. Uznała, że w sprawie zostały zrealizowane przesłanki z art. 30 ust. 1 pkt 4, 5 i 7 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

Jednocześnie rozpoznając na nowo wniosek dekretowy Komisja uznała, że nie istnieją podstawy do ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu w odniesieniu do udziału w prawach i roszczeniach do nieruchomości położonej przy dawnej ul. . Podstawą odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego przez Komisję był art. 7 ust. 1 i ust. 5 w zw. z art. 5 dekretu oraz art. 214a pkt 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.



prowadziła do utraty tytułu prawnego oraz wynikających z tego tytułu roszczeń. Powołał się przy tym na orzecznictwo sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego oraz Trybunału Konstytucyjnego. Wskazał również, że w toku postępowania nie zostały wzięte pod uwagę dokumenty wskazujące na nieprzyjęcie przez J. H. M. odszkodowania oraz wyłączenie go przez rząd Polski z układu indemnizacyjnego. Jego zdaniem, data wydania decyzji przez Ministra Finansów świadczy o prawidłowym wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej.

**2.2.** W dniu 14 sierpnia 2017 r. M. K. złożyła również wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Zaskarżonej decyzji zarzuciła naruszenie przepisów postępowania mających wpływ na rozstrzygnięcie tj. art. 7, 77 i 80 k.p.a. oraz art. 107 § 3 k.p.a. w zw. z art. 38 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. poprzez niedokładne wyjaśnienie sprawy oraz dokonanie dowolnej oceny zgromadzonego wybiórczo materiału dowodowego, a w konsekwencji wadliwe uznanie, że: 1) J. H. M. był obywatelem duńskim w sytuacji, gdy z szeregu dokumentów znajdujących się w aktach sprawy wynika, że był obywatelem polskim; 2) M. Ch. nie spełniała przesłanki posiadania gruntu w sytuacji, gdy z przywołanych dokumentów nie wynika fakt stałego pobytu poza granicami kraju i że ta przesłanka dotyczy tylko następców prawnych, a nie dawnych właścicieli nieruchomości i winna podlegać ocenie na datę wejścia w życie dekretu, a nie na datę złożenia wniosku o przyznanie prawa własności czasowej; 3) J. H. M. uzyskał rekompensatę za pozostawione w Polsce mienie na podstawie układu indemnizacyjnego z Danią podczas, gdy nie zgłosił on roszczenia odszkodowawczego, a jego nazwisko zostało wykreślone z listy stanowiącej załącznik do Protokołu nr 2 za zgodą przedstawicieli strony polskiej. Ponadto M. K. zarzuciła Komisji naruszenie przepisów prawa materialnego tj. art. 7 ust. 2 dekretu poprzez jego błędną wykładnię dotyczącą przesłanki posiadania z powodów wskazanych powyżej; naruszenie art. 214a u.g.n. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie w okolicznościach niniejszej sprawy, albowiem nieruchomość stanowi działkę niezabudowaną oraz bezpodstawne zastosowanie art. 29 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4, 5 i 7 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku. Ostatecznie wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i utrzymanie w mocy całości decyzji reprivatyzacyjnej albo umorzenie postępowania.

W uzasadnieniu skarżąca nie zgodziła się ze stanowiskiem Komisji w kwestii obywatelstwa J. H. M. i podniosła, że decyzja Ministra Finansów z dnia 14 sierpnia 2017 r. nie jest wiążąca w zakresie obywatelstwa tej osoby. Wskazała na znajdujące się w aktach dokumenty, z których wynika, że J. H. M. był obywatelem

polskim oraz jednocześnie brak jakiegokolwiek dokumentu tożsamości, poświadczającego wprost, że był obywatelem duńskim. M: i K: nie zgodziła się również ze zdaniem Komisji w zakresie skuteczności objęcia J: H: i H: M: układem indemnizacyjnym zawartym z rządem duńskim. W jej ocenie z dokumentacji duńskich organów administracji wynika jednoznacznie, że J: H: M: nie wystąpił z roszczeniem o odszkodowanie za nieruchomości przy w Warszawie na podstawie układu z Danią, a wręcz odmówił przystąpienia do umowy generalnej dotyczącej odszkodowań i prosił o wykreślenie jego roszczenia z listy. Ponadto nie zrzekł się też praw do ww. nieruchomości. Następnie skarżąca powołała się na orzecznictwo sądów administracyjnych potwierdzające jej stanowisko o tym, że pozytywna przesłanka dekretowa dotycząca posiadania gruntu dotyczy wyłącznie następców prawnych dawnego właściciela nieruchomości, a nie dotychczasowego właściciela oraz osób jego prawa reprezentujących. Na koniec stwierdziła, że art. 214a ust. 4 u.g.n. znajduje zastosowanie jedynie w odniesieniu do nieruchomości zabudowanych budynkami, a wniosek w trybie art. 7 ust. 2 dekretu został złożony skutecznie oraz w ustawowym terminie i jako taki powinien podlegać rozpoznaniu. W jej opinii nawet jeśli by przyjąć, że M: Ch: utraciła swoje uprawnienie, to wystarczające było złożenie wniosku przez jednego ze współwłaścicieli celem zachowania wspólnego prawa wszystkich współwłaścicieli nieruchomości.

**2.3.** W dniu 11 sierpnia 2017 r. J: P: wniósł także o ponowne rozpatrzenie sprawy. Decyzji tej zarzucił naruszenie przepisów postępowania tj. art. 80 k.p.a., art. 7 k.p.a. i art. 77 k.p.a. w zw. z art. 107 § 3 k.p.a. poprzez dowolną i fragmentaryczną ocenę zgromadzonego materiału dowodowego, a w szczególności: 1) całkowity brak rozważenia stanowiska strony w sprawie z ograniczeniem do uzasadnienia oddalenia wniosków dowodowych złożonych w toku postępowania; 2) przyjęcie za udowodnione, że J: H: H: M: posiadał obywatelstwo duńskie oraz, że układ indemnizacyjny zawarty pomiędzy Polską a Danią został względem jego osoby skutecznie wykonany; 3) zaniechanie przeprowadzenia postępowania dowodowego z dokumentów poddających w wątpliwość fakt posiadania przez J: H: M: obywatelstwa duńskiego oraz przeczących wykonaniu wobec niego układu indemnizacyjnego; 3) zaniechanie wyjaśnienia w decyzji powodów pominięcia wskazanych dokumentów; 4) oddalenie wszystkich wniosków dowodowych zgłoszonych przez stronę, w tym wniosków o przesłuchanie świadków; 5) poddanie przez Komisję w wątpliwość faktu, że J: H: M: nabył skutecznie . części nieruchomości przy dawnej ul. ; 6) zaniechanie wyjaśnienia przyczyn obdarzenia świadka



K: [imię] [nazwisko] walorem pełnej wiarygodności podczas, gdy zdaniem skarżącego złożył wewnątrznie sprzeczne zeznania i umniejszał swoją odpowiedzialność za postępowanie dotyczące ww. nieruchomości. Ponadto pełnomocnik J: [imię] [nazwisko] Pi [imię] [nazwisko] zarzucił Komisji naruszenie art. 24 § 3 k.p.a. w zw. z § 3 Zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 maja 2017 roku w sprawie regulaminu działania Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa poprzez m. in. uchybienie rzetelnemu, bezstronnemu i obiektywnemu wykonywaniu obowiązków przez członków Komisji, którzy wypowiadali się w sposób uprzedzający treść przyszłej decyzji jeszcze przed jej wydaniem; niejasne kryterium wyboru świadka; selekcionowanie materiału dowodowego oraz jawną i powszechnie znaną stronniczość organu administracji, w szczególności przewodniczącego Komisji Patryka Jakiego, który przystąpił do procedowania w przedmiocie decyzji reprivatyzacyjnej dot. [imię] [nazwisko] z góry założoną tezą. Jako kolejne zarzuty wymieniono naruszenie art. 29 pkt 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r., gdyż sprawa powinna być przekazana do ponownego rozpatrzenia organowi, który wydał ostateczną decyzję reprivatyzacyjną; art. 43 Konwencji haskiej IV (1907) z uwagi na oparcie uzasadnienia bezskuteczności nabycia nieruchomości przez J: [imię] [nazwisko] M: [imię] [nazwisko] na sprzecznym z prawem i w konsekwencji nielegalnym Rozporządzeniem Generalnego Gubernatora z dnia 27 marca 1940 roku; art. II w zw. z art. I lit. A Protokołu nr 2 w sprawie interesów i mienia duńskiego w Polsce z dnia 26 lutego 1953 r. poprzez niewłaściwe przyjęcie, że brak podjęcia odszkodowania nie miał znaczenia dla skuteczności umowy indemnizacyjnej oraz art. 7, art. 77, art. 80 oraz art. 107 § 3 k.p.a. poprzez niedokładne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy. J: [imię] [nazwisko] P: [imię] [nazwisko] wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i nieuchylenie decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia [imię] [nazwisko] [imię] [nazwisko] 2010 roku nr [imię] [nazwisko], a także zażądał w trybie art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 78 § 1 i 2 k.p.a. zwrócenia się do Ambasady Królestwa Danii z wnioskiem o udzielenie informacji i przekazanie stosownych dokumentów celem ustalenia m.in. na jakiej podstawie uznaje się daną osobę za obywatela Królestwa Danii oraz jak przebiegało wykonanie układu indemnizacyjnego zawartego między Polską a Królestwem Danii w stosunku do J: [imię] [nazwisko] H: [imię] [nazwisko] i M: [imię] [nazwisko]. Oprócz tego wniósł o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z zeznań świadka M: [imię] [nazwisko] P: [imię] [nazwisko] na okoliczność ustalenia czy K: [imię] [nazwisko] Śl: [imię] [nazwisko] rozmawiał ze świadkiem i przekazywał mu informacje na temat objęcia układem indemnizacyjnym nieruchomości położonej przy ul.

celem oceny wiarygodności świadka K Ś złożonych w toku rozprawy w dniu 13 lipca 2017 roku.

W uzasadnieniu wniosku skarżący wskazał, że w postępowaniu reprivatyzacyjnym dotyczącym nieruchomości położonej przy ul. nie miały miejsca sytuacje w postaci przestępstw fałszowania dokumentów, nadużycia praw podmiotowych w obrocie cywilnoprawnym czy też pozbawianie uprawnień osób zamieszkujących nieruchomości objęte postępowaniem reprivatyzacyjnym. Stwierdził, że postępowanie przed Komisją w dużej mierze ma charakter polityczny i wizerunkowy, co jednak nie zwalnia tego organu z sumiennego procedowania. Podkreślił, że Komisja dobrała tylko jednego świadka nie uwzględniając wniosków dowodowych o przesłuchanie innych urzędników zaangażowanych w wydanie kwestionowanej decyzji. Podniósł, że świadek K Ś dostrzegając nieprawidłowości i bezprawne działania urzędników Biura Gospodarki Nieruchomościami m. st. Warszawy powinien był zawiadomić organy ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, a nie podjął w tym kierunku żadnych czynności, w związku z czym jego zeznania są wątpliwe. Wskazał, że przyjęcie jakoby wszyscy urzędnicy BGN mieli świadomość wątpliwości powstałych co do wykonania układu indemnizacyjnego dotyczącego nieruchomości przy ul. jest nieuzasadnione, bo sprawą zajmował się wyłącznie K Ś jako urzędnik działający na samodzielnym stanowisku referenta sprawy. W dalszej części uzasadnienia skarżący zwrócił uwagę na pominięcie przez Komisję dokumentów świadczących o polskim obywatelstwie J: H H M i niewyjaśnienie, czy te dokumenty uznała za wiarygodne lub nieprzydatne dla postępowania oraz pozostawienie poza rozważaniami kwestii odmowy J M i przystąpienia do Protokołu nr 2 i odmowy przyjęcia przez niego odszkodowania, a także nie odniesienie się procesowo do argumentacji w tym zakresie prezentowanej w opinii prof. Kalińskiego. W konkluzji strona podkreśliła, że kwestia duńskiego obywatelstwa J: H H Ma nie wykluczała prawidłowości decyzji zwrotowych. W jego ocenie ustalenia faktyczne poczynione przez Komisję oraz zgromadzone w aktach sprawy dokumenty nie pozwalały na wydanie orzeczenia merytorycznego.

**2.4.** Dwa z powyższych wniosków o tożsamej treści wpłynęły z ostrożności procesowej do Komisji ponownie, tj. w dniu 21 sierpnia 2017 r. wniosek J P wraz z uzupełnieniem z dnia 28 sierpnia 2017 r. oraz w dniu 28 sierpnia 2017 r. wniosek G M:

**2.5.** W uzupełnieniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy z dnia 28 sierpnia 2017 r. P. wniósł o dopuszczenie dowodu z pism Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów Rzeczypospolitej Polskiej do Przewodniczącego Komisji z dnia 7 i 10 lipca 2017 r. oraz dowodu z zeznań tego Dyrektora tj. dr Adama Niedzielskiego, celem ustalenia szczegółów dotyczących opracowania dokumentacji dotyczącej układu indemnizacyjnego Polski z Królestwem Danii.

**2.6.** W dniu 13 września 2017 r. wpłynęła skarga Prezydenta m. st. Warszawy na uzasadnienie decyzji Komisji z dnia 27 lipca 2017 r., sygn. akt R 8/17, uchylającej w całości decyzję Prezydenta m. st. Warszawy z dnia \_\_\_\_\_ roku nr \_\_\_\_\_

Na podstawie art. 54a § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2017 roku, poz. 1369, dalej: p.p.s.a.) Komisja zawiadomiła stronę – Miasto Stołeczne Warszawa, że skarga zostanie rozpoznana jak wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy z uwagi na złożenie wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy przez innych uczestników postępowania.

W skardze strona zarzuciła zaskarżonej decyzji naruszenie przepisów k.p.a., a także ustawy z dnia 9 marca 2017 roku i dekretu z 1945 r. W oparciu o wymienione zarzuty strona domagała się uchylenia zaskarżonej decyzji w części dotyczącej uzasadnienia we wskazanym zakresie. Wskazano, że zarzuty Komisji nie sprowadzały się w istocie do nieprawidłowego ustalenia przez organ dekretowy stanu faktycznego sprawy, istotnego dla jej rozstrzygnięcia, ale skoncentrowały się na „nie podjęciu wszelkich kroków” przez organ dekretowy, których jedynym celem miałyby być podważenie „za wszelką cenę” ważności bądź skuteczności czynności prawnych dotyczących nabycia nieruchomości przy \_\_\_\_\_. Zdaniem skarżącego dla rozpatrzenia wniosku dekretowego nie było istotne obywatelstwo osoby będącej właścicielem nieruchomości, w przeciwieństwie do ustalenia kto był tym właścicielem, a uczyniono to na podstawie stanu ostatnich wpisów w księdze wieczystej. Prezydent m. st. Warszawy, działając w imieniu m.st. Warszawy, zaznaczył, że stanu własności nieruchomości będącej przedmiotem sprawy nie kwestionowało Samorządowe Kolegium Odwoławcze, Minister Rozwoju i Finansów ani też właściwy organ Królestwa Danii. Wskazał na błąd Komisji polegający na nieprawidłowym przytoczeniu treści przepisu art. 6 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz na niezgodne z prawem wymaganie stawiane przez Komisję organowi dekretowemu, aby w toku postępowania zajmował się ustaleniem, czy \_\_\_\_\_ H \_\_\_\_\_ M \_\_\_\_\_ posiadał obywatelstwo polskie i czy dysponował stosownym zezwoleniem na zakup nieruchomości. Gmina zarzuciła

Komisji, że błędnie stwierdziła, iż organ reprivatyzacyjny nie analizował treści umowy darowizny, w której M i Ch darowała swoją część nieruchomości na rzecz córki Z i H i G. Ponadto wskazano, że zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych, nie było podstaw do rozważania przesłanki posiadania przy rozpoznawaniu wniosków dekretowych, a najważniejsze było zbadanie terminowości złożenia wniosku oraz możliwości pogodzenia korzystania z nieruchomości z planem zagospodarowania. Strona zarzuciła także że: 1) Komisja nie przeprowadziła oceny decyzji reprivatyzacyjnej w zakresie zgodności z art. 7 ust. 2 dekretu bez wskazania przyczyn tego zaniechania; 2) uznała za miarodajne zeznania świadka K i Ś podczas gdy pozostaje on w konflikcie na tle służbowym z Prezydentem m. st. Warszawy. W ocenie skarżącego to upoważnieni pracownicy ówczesnego Biura Gospodarki Nieruchomościami byli zobowiązani do podjęcia czynności, tj. wydania postanowienia o zawieszeniu postępowania dekretowego ze względu na konieczność rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez Ministra Finansów, a organ nie jest uprawniony do ingerencji w sposób ich działania. Oprócz tego Komisja błędnie przyjęła, że niepodjęcie odszkodowania przez obcokrajowca nie miało znaczenia prawnego dla stwierdzenia przejścia własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Gmina nie zgodziła się również z tym, że Prezydent m. st. Warszawy rażąco naruszył przepisy prawa poprzez nieustalenie prawidłowego kręgu osób uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem dekretowym, gdyż okoliczność m.in. w postaci wydania decyzji przez Ministra Rozwoju i Finansów nie była znana organowi w chwili wydawania decyzji reprivatyzacyjnej, a materiał dowodowy w sprawie zakończonej decyzją reprivatyzacyjną został zebrany zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego.

## II

1. W dniu 5 października 2017 r. Komisja na jawnej rozprawie ponownie rozpatrzyła sprawę zakończoną decyzją Komisji z dnia 27 lipca 2017 r. Na rozprawie stawił się pełnomocnik J P – adw. M K oraz pełnomocnicy Miasta Stołecznego Warszawy – adw. Z i G oraz adw. B i P. Pozostałe strony, prawidłowo zawiadomione, nie stawiły się.

2. Pełnomocnicy m.st. Warszawy poparli w całości argumentację zawartą w skardze na uzasadnienie decyzji Komisji z dnia 27 lipca 2017 r., przy czym podkreślono, że nie

kwestionują rozstrzygnięcia, które dla nich jest korzystne (vide: protokół rozprawy z dnia 5 października 2017 r.).

3. Pełnomocnik J. P. – adw. M. K. podtrzymał swoje stanowisko oraz wnioski dowodowe wskazane we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Oprócz tego zwrócił uwagę Komisji na to, aby nie wybierała sobie tylko tych dowodów, które pasują do podjętego przez nią rozstrzygnięcia, ale odnosiła się również do wszystkich pozostałych, które są z nim sprzeczne. Zaznaczył, że Komisja nie powinna wypowiadać się w sposób stronniczy oraz ujawniać swe stanowisko przed wydaniem decyzji, a poza tym jest nieobiektywna i opiera się wyłącznie na wątpliwych zeznaniach świadka K.

Ś. , a rezygnuje z przesłuchania innych świadków np. M. P. który składał zeznania, ale w innej sprawie. Jego zdaniem ani kwestia duńskiego obywatelstwa J. H. M. ani kwestia skutecznego wykonania układu indemnizacyjnego z Danią w stosunku do niego nie została przesądzona tj. nie została w sposób wystarczający uzasadniona przez Komisję w decyzji z dnia 27 lipca 2017 r. Na poparcie swoich twierdzeń powołał się na pisma Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów Adama Niedzielskiego z dnia 7 lipca i 10 lipca 2017 r. skierowane w sprawach sygn. akt R 2/17 i R 10/17 do Przewodniczącego Komisji Patryka Jakiego (załączone do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy), z których wynika, że materiały dotyczące wykonania układu indemnizacyjnego z Danią znajdują się obecnie w opracowaniu w związku z pozyskaniem dodatkowej dokumentacji z archiwum w tym kraju.

4. Na rozprawie Komisja postanowiła oddalić wnioski dowodowe J. P. zawarte w pismach z dniami 21 oraz 25 sierpnia 2017 r. (vide protokół rozprawy z dnia 5 października 2017 r.). Po zamknięciu rozprawy Przewodniczący Komisji wyznaczył stronom siedmiodniowy termin do wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego w trybie art. 10 § 1 k.p.a. Zawiadomienie zostało publicznie ogłoszone na stronie Biuletynu Informacji Publicznej w dniu 13 października 2017 r.

5. W związku z argumentacją pełnomocnika J. P. uzupełniając postępowanie dowodowe, Przewodniczący Komisji zwrócił się w piśmie z dnia 6 października 2017 r. się do Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów Andrzeja Niedzielskiego z prośbą o informację, na jakim etapie opracowywane są materiały dotyczące wykonania układów indemnizacyjnych z Danią w związku z pozyskaniem dodatkowej dokumentacji z archiwum znajdującego się w tym kraju i kiedy można spodziewać się zakończenia prac w tym zakresie.

6. W odpowiedzi w piśmie z dnia 23 października 2017 roku, Ministerstwo Finansów poinformowało, że na podstawie części pozyskanej przez nie duńskiej dokumentacji indemnizacyjnej udało się opracować wykaz mienia objętego układami (tj. Protokołem nr 1 podpisanym w dniu 12 maja 1949 roku oraz Protokołem nr 2 i Protokołem poufnym do Protokołu nr 2, podpisanymi w dniu 26 lutego 1953 roku), a pozostała dokumentacja tj. około 14 tys. stron w formie fotografii oryginalnych dokumentów nie została jeszcze przejrzana i opracowana.

7. W piśmie z dnia 12 października 2017 r. Prezydent m. st. Warszawy, działając w imieniu m.st. Warszawy, przedstawił swoje stanowisko końcowe, w którym podtrzymał zarzuty podniesione względem uzasadnienia decyzji Komisji z dnia 27 lipca 2017 roku i wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w części dotyczącej uzasadnienia decyzji w odpowiednim zakresie. Do pisma została załączona opinia sporządzona przez dr hab. K. Z. , adw. H. R. , adw. S. Ż. pt. „Analiza art. 7 dekretu warszawskiego w zakresie przesłanki posiadania” z dnia 30 września 2017 r. oraz opinia sporządzona przez prof. dr hab. M. Ch. pt. „Znaczenie posiadania gruntu w kontekście art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy” z dnia 31 lipca 2017 roku. Zdaniem Prezydenta m. st. Warszawy wskazane opinie potwierdzają, że nie było żadnych uzasadnionych podstaw, aby Prezydent m. st. Warszawy działając w warunkach ustroju demokratycznego państwa, odstąpił od kilkudziesięcioletniej praktyki organów dekretowych, w kierunku zaostrzenia kryteriów rozpatrywania wniosków dekretowych. Dodał, że przesłanka posiadania spełnia się przez sam fakt bycia współwłaścicielem nieruchomości ujawnionej wpisem jawnym w księdze hipotecznej, a w rezultacie, w sprawie nie zachodziły podstawy do kwestionowania przesłanki posiadania nieruchomości przez M. C.

### III

**Po ponownym rozpatrzeniu sprawy i analizie zebranego materiału dowodowego oraz stanowisk stron Komisja nie znalazła przesłanek do uchylenia lub zmiany swojej decyzji z dnia 27 lipca 2017 r. Z tego względu Komisja postanowiła utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję z niżej wskazanych powodów.**

## **1. Zachowanie terminu do złożenia wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy.**

Zaskarżona decyzja administracyjna Komisji z dnia 27 lipca 2017 r. została ogłoszona w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 31 lipca 2017 r. W treści decyzji strony zostały pouczone m.in. o przysługującym im prawie do wystąpienia z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji w trybie art. 49 § 1 k.p.a. w zw. z art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Skuteczne doręczenie decyzji nastąpiło zatem w dniu 14 sierpnia 2017 r.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że wszystkie wskazane wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy zostały złożone przedwcześnie, tj. przed upływem terminu wynoszącego 14 dni od dnia publicznego ogłoszenia. Dwa z wniosków wpłynęły do Komisji ponownie, tj. wniosek J P w dniu 21 sierpnia 2017 roku wraz z uzupełnieniem z dnia 28 sierpnia 2017 r. oraz wniosek G M w dniu 28 sierpnia 2017 r. Komisja potraktowała zatem te wnioski jako złożone w ustawowym terminie.

Natomiast za wniesiony przed terminem z art. 49 § 1 k.p.a. należy uznać wniosek M K. W wyroku z dnia 14 sierpnia 2012 r., II SA/Kr 572/12, CBOSA, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazał, że datą, do której strona zawiadamiana w trybie art. 49 k.p.a. może wnieść środek odwoławczy, jest 14. dzień liczony od upływu 14 dni od publicznego ogłoszenia aktu. W tej sytuacji nie ma zatem znaczenia data faktycznego zapoznania się z obwieszczeniem. Termin do wniesienia odwołania upływa więc po 28 dniach od ogłoszenia i nie może być przedłużony. W ocenie WSA, strona zawiadomiona o decyzji w trybie art. 49 k.p.a. jest jednak uprawniona do skutecznego wniesienia odwołania także w terminie przed upływem 14 dni od wywieszenia ogłoszenia. Zdaniem WSA, trudno byłoby znaleźć racjonalne argumenty na rzecz uznania odwołań wniesionych przed upływem 14 dni od ogłoszenia za przedczesne, gdyż specyficzny charakter doręczeń w trybie art. 49 k.p.a. służy przede wszystkim szybkiemu informowaniu wszystkich zainteresowanych o wydaniu aktu prawnego, a nie uzasadnia w żaden sposób przyjmowania jednolitej daty „doręczenia” decyzji w wyżej wymienionym trybie w zakresie początkowego terminu do złożenia środka odwoławczego (zob. też wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 stycznia 2013 r., II SA/Kr 1536/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2014 r., II OSK 2287/13, CBOSA).

Jak przyjął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 grudnia 2014 r., II OSK 2957/12 Legalis: „W konsekwencji, jeżeli odwołanie od decyzji organu pierwszej instancji wniesione jest przed upływem czternastodniowego terminu, o którym mowa w art. 49 k.p.a., to o ile decyzja ta weszła do obrotu prawnego, nie jest ono niedopuszczalne, jako wniesione przedwcześnie. Wejście decyzji do obrotu prawnego nie jest uzależnione od prawidłowego – zgodnego z prawem – doręczenia, lecz od samego dokonania czynności doręczenia, która polega na uzewnętrznieniu woli organu wobec podmiotu usytuowanego poza organem administracji i to niekoniecznie nawet wobec jej adresata (podobnie Naczelny Sąd Administracyjny np. w wyroku z dnia 20 lutego 2014 r. sygn. II OSK 2259/12, Legalis. (...)) Skoro zatem, jak wyżej wywieziono, tzw. fikcja doręczenia skutkuje tym, że określona jest jedynie końcowa data, w której uznaje się, że dochodzi do doręczenia decyzji, to nie można przyjąć, że złożenie środka zaskarżenia przed tą datą jest przedwczesne”.

Takie też stanowisko zajmuje A. Gąsior, wskazując, że za dopuszczalnością wniesienia odwołania przed terminem określonym w art. 49 k.p.a. jako dzień doręczenia przemawia w tym przypadku wykładnia celowościowa, która nie prowadzi do uszczuplenia uprawnień strony. Zdaniem autora wniesienie środka zaskarżenia przed terminem określonym w tym przepisie stanowi dowód zmierzający do obalenia wyrażonego w nim domniemania prawnego w zakresie daty doręczenia. Za taką interpretacją przemawiają też podstawowe zasady postępowania administracyjnego (A. Gąsior, *Wniesienie środka zaskarżenia od rozstrzygnięcia administracyjnego doręczanego w trybie art. 49 k.p.a., przed upływem terminu wskazanego w tym przepisie*, Casus 2013, nr 69, s. 22 i n.; odmiennie M. Kotulski, *Skutki „zawiadomienia” o wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego*, Casus 2013, nr 67, s. 40).

Komisja w pełni podziela ww. poglądy orzecznictwa i doktryny. Przyjęta w art. 49 § 1 k.p.a. fikcja prawna daty doręczenia ma na celu umożliwienie określenia momentu, w którym zamyka się stronom możliwość kwestionowania decyzji np. w drodze odwołania, a tym samym określenia, w jakim momencie decyzja nabiera waloru ostateczności. W takiej sytuacji należy przyjąć, że strona, której decyzja zostaje doręczona trybie art. 49 § 1 k.p.a. jest uprawniona do skutecznego wniesienia odwołania także w terminie przed upływem 14 dni od publicznego ogłoszenia. W konsekwencji wniosek M K: należało uznać za złożony w terminie i Komisja obowiązana była odnieść się do zarzutów zawartych w nim zawartym.



## 2. Prawdliwość ustalenia stanu faktycznego przez Komisję.

**2.1.** W ocenie Komisji, nie sposób zgodzić się z zarzutami skarżących wskazującymi na naruszenie przy wydawaniu zaskarżonej decyzji przepisów dotyczących zasad ogólnych stosowanych w postępowaniu administracyjnym oraz reguł dotyczących postępowania dowodowego. Zgodnie z treścią przepisu art. 7 k.p.a., w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Natomiast w myśl przepisu art. 77 § 1 k.p.a., organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, a następnie ocenić na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 80 k.p.a.). W orzecznictwie sądowym zgodnie przyjmuje się, że organ prowadzący postępowanie powinien tak ustalić stan faktyczny sprawy, by odpowiadał on rzeczywistości. W szczególności jest obowiązany dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnego przypadku na podstawie analizy całego materiału dowodowego, a stanowisko wyrażone w decyzji uzasadnić w sposób wymagany przez przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (vide wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 maja 1981 r., SA 810/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 45). Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 1994 r., III ARN 55/94, OSNAPiUS 1995, nr 7, poz. 83: „(...) jako dowolne należy traktować ustalenia faktyczne znajdujące wprawdzie potwierdzenie w materiale dowodowym, ale niekompletnym, czy nie w pełni rozpatrzonym. Zarzut dowolności wykluczają dopiero ustalenia dokonane w całokształcie materiału dowodowego (art. 80 k.p.a.), zgromadzonego i zbadanego w sposób wyczerpujący (art. 77 § 1 k.p.a.), a więc przy podjęciu wszystkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku niezbędnego wydania decyzji o przekonującej treści (art. 7 k.p.a.)”.

**2.2.** Jak zauważył natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 listopada 2013 r. (sygn. akt II GSK 926/12, Legalis): „(...) rażące naruszenie przepisów postępowania regulujących kwestię ustaleń faktycznych sprawy można by rozważać w sytuacji, gdyby **organ w sposób oczywisty nie poczynił takich ustaleń**, bądź gdyby całkowicie uchylił się od rozpatrzenia materiału dowodowego sprawy”. Z zasady prawdy obiektywnej określonej w art. 7 k.p.a. wynika obowiązek organów uzyskania w toku postępowania takiego materiału dowodowego i stanu faktycznego, który jest zgodny z

rzeczywistością natomiast zgodnie z regulacjami zawartymi w art. 77 § 1 k.p.a. obowiązek przeprowadzenia pełnego postępowania dowodowego co do wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, spoczywa na organach orzekających, przy czym zasada wynikająca z art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. nie ma charakteru bezwzględnego, a jeżeli organ, na podstawie zebranych w toku postępowania dowodów, może dokonać nie budzącego wątpliwości ustalenia stanu faktycznego, wówczas dalsze prowadzenie postępowania dowodowego nie jest zasadne (vide wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 14 lipca 2005 r., sygn. akt: I FSK 2600/04, z 15 grudnia 2005 r., sygn. akt: I FSK 391/05, [www.orzeczenia-nsa.pl](http://www.orzeczenia-nsa.pl)).

**2.3.** Zdaniem Komisji, twierdzenia stron o naruszeniu zasad procesowych należało uznać za gołosłowne. W toku postępowania strony nie przedstawiły żadnych dowodów, potwierdzających wadliwość ustaleń Komisji. Ograniczyły się jedynie do kwestionowania treści decyzji.

Wnioski dowodowe J. P. Komisja uznała za zbędne. W świetle art. 78 § 2 k.p.a. organ administracji publicznej może nie uwzględnić wniosków dowodowych, jeżeli dotyczą okoliczności już stwierdzonych innymi dowodami, chyba że mają one znaczenie dla sprawy. Zdaniem Komisji wnioskowane w sprawie dowody z dokumentów nie mają istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Komisja jest w posiadaniu dokumentów przekazanych przez Ministerstwo Finansów, z których wynika, jak wyglądało wykonanie układu indemnizacyjnego w stosunku do J. H. M. i nie ma potrzeby zwracania się o dodatkową dokumentację, a tym bardziej o przeprowadzenie dowodu z zeznań świadków zwłaszcza, że w obrocie funkcjonuje ostateczna decyzja Ministra Rozwoju i Finansów o stwierdzeniu przejścia własności udziału części w nieruchomości na Skarb Państwa, w której opisano przebieg wykonania układu indemnizacyjnego z Danią. Jak wskazywała w zaskarżonej decyzji Komisja, decyzja Ministra Finansów ma przymiot ostateczności. Z tego względu korzysta ona także z domniemania prawdziwości. Na ocenę tej decyzji nie ma wpływu fakt zaskarżenia jej do sądu administracyjnego. Dopóki decyzja funkcjonuje w obrocie prawnym i nie zostanie wyeliminowana Komisja musi uwzględniać rozstrzygnięcie Ministra, który ze względu na swoją właściwość, był władny ocenić, czy nieruchomość warszawska przeszła na własność Skarbu Państwa.

**2.4.** Pełnomocnik J. P. adw. M. K. powołał się na również pisma z Ministerstwa Finansów i Rozwoju z 7 i 10 lipca 2017 roku, w których poinformowano przewodniczącego Komisji, że dokumentacja dotycząca wykonania układu

indemnizacyjnego z Danią znajduje się w opracowaniu. Na pytanie Komisji zawarte w piśmie z dnia 6 października 2017 roku, na jakim etapie znajduje się to opracowanie oraz kiedy przewiduje się zakończenie prac w tym zakresie, w piśmie Ministerstwa Finansów z dnia 23 października 2017 roku wskazano, że na podstawie części pozyskanej duńskiej dokumentacji indemnizacyjnej udało się jedynie opracować wykaz mienia objętego układami z Danią, a pozostała dokumentacja nie została jeszcze opracowana z uwagi na inne pilne zadania pracowników Ministerstwa Finansów, dotyczące m. in. udzielania odpowiedzi na zapytania osób fizycznych czy instytucji publicznych w związku z nieruchomościami objętymi układami indemnizacyjnymi.

**2.5.** Zdaniem Komisji, powyższy dokument wskazany przez pełnomocnika nie posiada znaczenia powodującego konieczność wstrzymania się od podjęcia decyzji w niniejszej sprawie albowiem jak wcześniej zaznaczono, nie należy tracić z pola widzenia faktu, że na podstawie dotychczas zgromadzonej obszernej dokumentacji dotyczącej przebiegu wykonania układu indemnizacyjnego z Danią Minister Finansów wydał decyzję o przejściu prawa własności udziału należącego wcześniej do J. H. H. M. wynoszącego część nieruchomości przy ulicy w Warszawie na rzecz Skarbu Państwa.

### **3. Nieprawidłowości w postępowaniu dekretowym w kontekście ustaleń co do obywatelstwa J. H. H. M.**

**3.1.** W treści wniosków strony kwestionują nadal obywatelstwo J. H. H. M. Kwestia ta została natomiast szczegółowo zbadana przez Komisję i ma odzwierciedlenie w zaskarżonej decyzji. W aktach sprawy znajduje się szereg dokumentów, z których wynika, że był on obywatelem duńskim. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na umowę sprzedaży zawartą w formie aktu notarialnego z dnia roku, w której J. H. H. M. został określony jako obywatel duński. Zgodnie z art. 1 obowiązującej w tym czasie ustawy z dnia 20 stycznia 1920 roku o obywatelstwie Państwa Polskiego (Dz.U. nr 7, poz. 44 ze zm.), obywatel polski nie mógł być jednocześnie obywatelem państwa innego. Natomiast utrata obywatelstwa polskiego następowała m. in. przez nabycie obcego obywatelstwa z mocy prawa (art. 11 pkt 1 wskazanej ustawy). Następnie należy wskazać na dokumenty, które znajdowały się w dyspozycji Biura Gospodarki Nieruchomościami Urzędu m. st. Warszawy przed wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej jako dołączone do pisma adw. A. M. z dnia 12

marca 2012 roku skierowanego do Wydziału Spraw Dekretowych i Związków Wyznaniowych urzędu. Należy podkreślić, że gdyby J. H. M. był obywatelem polskim, nie musiałby się starać o przedłużenie wiz pobytowych na terenie państwa polskiego.

**3.2.** Na ustalenie duńskiego obywatelstwa J. H. H. M. miała wpływ także dokumentacja archiwalna zgromadzona w Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej w Warszawie. Wszystkie zebrane przez Komisję dokumenty świadczą o tym, że J. H. H. M. posiadał obywatelstwo duńskie. W tym miejscu należy ponownie zaznaczyć, że w ocenie organów administracji duńskiej J. H. M. został uznany za obywatela duńskiego, gdyż w przeciwnym wypadku nie zostałyby mu zaproponowane odszkodowanie w ramach układu indemnizacyjnego, a okoliczność że mógł też jednocześnie posiadać obywatelstwo polskie nie miało żadnego znaczenia. Układy indemnizacyjne nie rozstrzygały problemu podwójnego obywatelstwa (*vide* wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2014 roku, sygn. akt I OSK 1448/12, Lex nr 1466445).

**3.3.** Komisja podtrzymuje swoje stanowisko, że zaniechanie wyjaśnienia sprawy obywatelstwa J. H. H. M. doprowadziło niewątpliwie do rażącego naruszenia prawa w prowadzonym przez Prezydenta m.st. Warszawy postępowaniu. W ocenie Komisji nie istnieją żadne podstawy, aby odmawiać wiarygodności zeznań K. Ś.

**3.4.** Komisja podtrzymuje swoje stanowisko, że w postępowaniu dekretowym Prezydent m. st. Warszawy rażąco naruszył art. 7, art. 77 § 1 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu. Brak ustaleń istotnych dla sprawy miał w badanej sprawie charakter oczywisty, co – jak ustalono – stanowi rażące naruszenie prawa. Zaniechania w ustaleniu stanu faktycznego skutkowały nieprawidłowym ustaleniem kręgu stron postępowania, co – jak podkreślała Komisja – stanowi jeden z podstawowych obowiązków organu prowadzącego postępowanie administracyjne.

**3.5.** Prezydent m.st. Warszawy rozpoznając wniosek dekretowy powinien był przede wszystkim dokonać analizy dotyczącej tego, czy z wnioskiem wystąpiła osoba uprawniona do jego złożenia zgodnie z treścią art. 7 dekretu, a ponadto ustalić krąg pozostałych osób mogących posiadać przymiot stron postępowania dekretowego. Pomimo istniejących w tym względzie wątpliwości, wydając decyzję reprivatyzacyjną, Prezydent m.st. Warszawy nie poddał badaniu kwestii możliwości złożenia wniosku dekretowego przez M. C]. W ocenie Komisji, okoliczność ta – jako kluczowa dla prawidłowego rozpoznania niniejszej sprawy – podlegała wyjaśnieniu w pierwszej kolejności.

Po pierwsze, jak wynika z przekazanych Komisji akt administracyjnych przedmiotowej sprawy, M. C. (właścicielka części nieruchomości położonej przy dawnej ul. ) aktem notarialnym stanowiącym oświadczenie woli o dokonaniu darowizny, sporządzonym w dniu . r. w kancelarii notarialnej w Londynie przed notariuszem J. N. darowała swoją część nieruchomości na rzecz córki Z. H. / G. (z domu C.

Po drugie, J. H. H. M. występując dnia 19 lipca 1948 r. z wnioskiem o ustanowienie własności czasowej do nieruchomości położonej przy dawnej ul. – uczynił to w imieniu własnym (co do części nieruchomości) oraz w imieniu M. C. (co do części nieruchomości), która w dniu 30 czerwca 1948 r. (a zatem już po podpisaniu aktu darowizny) udzieliła mu upoważnienia do występowania w jej imieniu w powyższym zakresie. W uzasadnieniu kontrolowanej decyzji reprivatyzacyjnej Prezydent m.st. Warszawy ograniczył się jedynie do odnotowania, że w 1947 r. M. C. darowała na rzecz Z. z C. G. część nieruchomości. Z treści decyzji reprivatyzacyjnej nie wynika, by organ w jakimkolwiek zakresie analizował treść umowy darowizny, czy też badał jej ważność, w szczególności w kontekście udzielenia przez M. C. upoważnienia do złożenia wniosku dekretowego już po dokonaniu darowizny. Prezydent m. st. Warszawy ustalił jedynie krąg spadkobierców po M. C.

**3.6.** Treść decyzji reprivatyzacyjnej wskazuje, że Prezydent m.st. Warszawy nie dokonał prawidłowych ustaleń w zakresie kręgu osób uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o ustanowienie własności czasowej również w zakresie części praw i roszczeń do przedmiotowej nieruchomości. W dniu wydania decyzji istniały bowiem podstawy poddające w wątpliwość możliwość ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz G. M. , M. i J. P.

**3.7.** Zauważyć należy ponownie, że w myśl przepisu z art. 1 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, nabycie nieruchomości przez obywateli państw obcych wymagało uzyskania zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie natomiast z art. 7 powołanej ustawy (stan obowiązujący na rok 1942) nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wbrew postanowieniu ustawy było nieważne, a w razie zawarcia transakcji wbrew tej ustawie, o nieważności miały orzekać sądy na żądanie powiatowej władzy administracji ogólnej, właściwej ze względu na miejsce położenia nieruchomości. Nadmienić w tym miejscu należy, że przez cały okres II Wojny Światowej zachowana została ciągłość funkcjonowania polskich

władz państwowych i obowiązywanie przepisów prawa wydanych w II Rzeczypospolitej. Nietrafny jest zarzut pełnomocnika J. P. że uzasadnienie bezskuteczności nabycia nieruchomości przez J. H. M. zostało przez Komisję oparte na „sprzecznym z prawem i w konsekwencji nielegalnym” Rozporządzeniu Generalnego Gubernatora z 1940 roku, jako że ww. ustawa i tak nakładała obowiązek wymagania odpowiedniego zezwolenia przez cudzoziemców.

**3.8.** W postępowaniu reprivatyzacyjnym Prezydent m. st. Warszawy nie podjął czynności celem ustalenia, czy J. H. M. uzyskał wymagane przepisami ww. ustawy zezwolenie na nabycie wskazanej nieruchomości, ani też czy w ogóle wystąpił o takie zezwolenie, pomimo istnienia szeregu przesłanek wskazujących na to, że J. H. M. H. mógł być obywatelem Danii. Zdaniem Komisji tego rodzaju czynności miały istotny wpływ na rozstrzygnięcie kwestii reprivatyzacyjnych, z czym nie zgodził się Prezydent m. st. Warszawy w skardze do WSA w Warszawie. Komisja zauważyła, że w aktach sprawy dekretowej znajdują się cząstkowe informacje odnoszące się do wyjaśnienia tego, czy J. H. M. H. mógł ewentualnie uzyskać zezwolenie Ministra Spraw Wewnętrznych. Komisja jednak wskazuje, że tylko jednoznaczne ustalenie przez Prezydenta m.st. Warszawy, że J. H. M. był Polakiem uzasadniałoby przyjęcie, że skutecznie nabył on udział w nieruchomości, co jednak nie miało miejsca w postępowaniu reprivatyzacyjnym.

**3.9.** W ocenie Komisji zaniechanie organu administracyjnego stanowi oczywiste - rażące naruszenie art. 7 i art. 77 k.p.a. Obowiązek organu dotyczący konieczności ustalenia wskazanych okoliczności jest tym bardziej uzasadniony, że w prawie polskim nie występuje domniemanie posiadania obywatelstwa polskiego. Stąd na Prezydencie m.st. Warszawy spoczywał ciężar udowodnienia posiadania tego obywatelstwa przez J. H. M.

**3.10.** Trzeba jeszcze wskazać, że Prezydent m. st. Warszawy podniósł, że nie był zobowiązany do badania ważności umowy nabycia udziału w nieruchomości albowiem posiadał odpis z księgi wieczystej wskazujący na aktualny stan własności. Jednak z treści uzasadnienia wynika, że mimo dysponowania odpisem z księgi wieczystej, organ badał ważność umowy z J. M. ale nie pod kątem jego obywatelstwa, które ma istotne znaczenie z punktu widzenia prawidłowości badanego rozstrzygnięcia.

**3.11.** Kwestia obywatelstwa J. H. M. została natomiast szczegółowo zbadana przez Komisję. W aktach sprawy znajduje się szereg dokumentów, z których wynika, że był on obywatelem duńskim. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na wyżej już omówioną umowę sprzedaży zawartą w formie aktu notarialnego z dnia

roku, w której J. H. M. został określony jako obywatel duński. Zgodnie z art. 1 obowiązującej w tym czasie ustawy z dnia 20 stycznia 1920 roku o obywatelstwie Państwa Polskiego (Dz.U. nr 7, poz. 44 ze zm.), obywatel polski nie mógł być jednocześnie obywatelem państwa innego. Natomiast utrata obywatelstwa polskiego następowała m. in. przez nabycie obcego obywatelstwa (art. 11 pkt 1 ustawy). Następnie należy wskazać na dokumenty, które znajdowały się w dyspozycji Biura Gospodarki Nieruchomościami Urzędu m. st. Warszawy przed wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej jako dołączone do pisma adw. A. M. z dnia 12 marca 2012 roku skierowanego do Wydziału Spraw Dekretowych i Związków Wyznaniowych urzędu. Należy podkreślić, że gdyby J. H. M. był obywatelem polskim, nie musiałby się starać o przedłużenie wiz pobytowych na terenie państwa polskiego. Na ustalenie duńskiego obywatelstwa J. H. M. miała wpływ także dokumentacja archiwalna zgromadzona w Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej w Warszawie. Wszystkie powyższe dokumenty świadczą o tym, że J. H. M. posiadał obywatelstwo duńskie. W tym miejscu należy ponownie zaznaczyć, że w ocenie organów administracji duńskiej J. H. M. został uznany za obywatela duńskiego, gdyż w przeciwnym wypadku nie zostałoby mu zaproponowane odszkodowanie w ramach układu indemnizacyjnego, a okoliczność że mógł też jednocześnie posiadać obywatelstwo polskie nie miało żadnego znaczenia. Układy indemnizacyjne nie rozstrzygały problemu podwójnego obywatelstwa (vide wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2014 roku, sygn. akt I OSK 1448/12, Lex nr 1466445).

**3.12.** Na brak zbadania kwestii obywatelstwa w postępowaniu reprivatyzacyjnym przez Prezydenta m. st. Warszawy wskazywał w swoich zeznaniach K. Ś. (vide protokół zeznań K. Ś. z dnia 13 lipca 2017 r.). Zaniechanie wyjaśnienia sprawy obywatelstwa J. H. M. doprowadziło niewątpliwie do rażącego naruszenia prawa w prowadzonym przez Prezydenta m.st. Warszawy postępowaniu.

#### **4. Obowiązki wynikające z art. 50 ustawy o samorządzie gminnym**

**4.1.** Miasto Stołeczne Warszawa zarzuca Komisji niezasadne powołanie się w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji na art. 50 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016r., poz. 446 z późn. zm., dalej: u.s.g.). W ocenie gminy, przepis ten jest skierowany do organu wykonawczego gminy – Prezydenta m.st. Warszawy a nie do

Prezydenta m.st. Warszawy jako organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie administracyjne. W ocenie zaś strony, w toku postępowania dekretoowego nie występuje zarządzanie mieniem komunalnym.

**4.2.** Komisja zauważa, że prezydent gminy jako organ wykonawczy, poza obowiązkami związanymi z wykonywaniem uchwał rady gminy, dysponuje własnymi kompetencjami. W świetle ustawy o samorządzie gminnym zadania prezydenta można podzielić na następujące kategorie:

- 1) zadania związane z udziałem w stanowieniu i realizacji uchwał:
  - a) przygotowanie projektów uchwał rady gminy (art. 30 ust. 2 pkt 1 u.s.g.),
  - b) opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 30 ust. 2 pkt 1a u.s.g.),
  - c) określenie sposobu wykonania uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 2 u.s.g.),
  - d) przedkładanie wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia, akty ustanawiające przepisy porządkowe wójt przekazuje w ciągu 2 dni od ich ustanowienia (art. 90 ust. 1 u.s.g.), wykonywanie uchwał rady (art. 30 ust. 1 u.s.g.);
- 2) zadania polegające na wykonywaniu uprawnień właścicielskich i zarządzających w stosunku do mienia komunalnego:
  - a) gospodarowanie mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g.),
  - b) składanie jednoosobowo oświadczeń woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem; oświadczenia woli w tym zakresie mogą być również składane przez działającego na podstawie upoważnienia wójta zastępcę wójta, samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą (art. 46 ust. 1 u.s.g.);
- 3) zadania związane z prowadzeniem gminnej gospodarki finansowej:
  - a) wykonywanie budżetu (art. 30 ust. 2 pkt 4),
  - b) zaciąganie zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowych kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy – wyłączne prawo wójta (art. 60 ust. 2 pkt 1 u.s.g.),
  - c) emisja papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy – wyłączne prawo wójta (art. 60 ust. 2 pkt 2 u.s.g.),
  - d) dokonywanie wydatków budżetowych (art. 60 ust. 2 pkt 3 u.s.g.),



- e) zgłaszanie propozycji zmian w budżecie gminy – wyłączne prawo wójta (art. 60 ust. 2 pkt 4 u.s.g.),
  - f) dysponowanie rezerwami budżetu gminy (art. 60 ust. 2 pkt 5 u.s.g.),
  - g) blokowanie w przypadkach określonych ustawą środków budżetowych (art. 60 ust. 2 pkt 6 u.s.g.),
  - h) niezwłoczne ogłaszanie uchwały budżetowej i sprawozdania z jej wykonania w trybie przewidzianym dla przepisów gminnych (art. 61 ust. 2 u.s.g.),
  - i) informowanie mieszkańców gminy o założeniach projektu budżetu, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej oraz wykorzystywaniu środków budżetowych (art. 61 ust. 3 u.s.g.);
- 4) zadania ustrojowo–organizacyjne:
- a) nadawanie w drodze zarządzenia regulaminu organizacyjnego, określającego organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy (art. 33 ust. 2 u.s.g.),
  - b) powierzanie prowadzenia określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy (art. 33 ust. 4 u.s.g.),
  - c) kierowanie urzędem gminy (art. 33 ust. 3 u.s.g.),
  - d) wykonywanie uprawnień zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5 u.s.g.),
  - e) zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 30 ust. 2 pkt 5),
  - f) obowiązek związany z uprawnieniem organów nadzoru do żądania informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych (art. 88 u.s.g.);
- 5) kierowanie bieżącymi sprawami gminy (art. 31 in principio u.s.g.);
- 6) reprezentowanie gminy na zewnątrz (art. 31 in fine u.s.g.);
- 7) zadania związane z ochroną życia lub zdrowia obywateli oraz zapewnieniem porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego:

- a) opracowywanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią oraz ogłaszanie i odwoływanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego (art. 31a u.s.g.),
  - b) zarządzanie ewakuacji z obszarów bezpośrednio zagrożonych, jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego zagrożenia dla życia ludzi lub dla mienia (art. 31b u.s.g.),
  - c) działanie na zasadach określonych w odrębnych przepisach w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej (art. 31b ust. 2 u.s.g.);
- 8) wydawanie zarządzeń:
- a) w sprawie powołania i odwołania swoich zastępców (art. 26a u.s.g.),
  - b) zawierających przepisy porządkowe – w przypadkach niecierpiących zwłoki (art. 41 ust. 2 u.s.g.);
- 9) wydawanie indywidualnych aktów administracyjnych (art. 39 ust. 1 u.s.g.).

Kompetencje Prezydenta m.st. Warszawy są zatem liczne i zróżnicowane. Kompetencje te związane są jednak z wykonywaną funkcją. Należy jednoznacznie podkreślić, że organ wykonawczy gminy jest jeden. W konsekwencji zadania wynikające z przepisów prawa powszechnie obowiązującego Prezydent m.st. Warszawy powinien wykonywać w każdym przypadku, niezależnie od charakteru sprawy. Niezasadne są zatem twierdzenia strony, że należy rozróżniać Prezydenta m.st. Warszawy – organu administracji publicznej od Prezydenta m.st. Warszawy – organu zarządzającego mieniem.

W myśl natomiast art. 50 u.s.g. obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona. W literaturze wskazuje się, że przepis ten skierowany jest do osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym, w szczególności do organu wykonawczego gminy, w tym do Prezydenta m.st. Warszawy (P. Chmielnicki, *Stosunek pracy pracownika samorządowego a jego funkcja publiczna* [w:] *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Warszawa 2008, s. 83 i n.). W piśmiennictwie podkreśla się, że organy gminy działają jako podmioty publiczne i są one ograniczone w zakresie swojego działania jedynie do działań o charakterze użyteczności publicznej (Ł. Karaś, *Zarząd mieniem komunalnym w orzecznictwie sądów administracyjnych* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, red. B. Dolnicki, J. P. Tarno, Warszawa 2012, s. 124 i n.).

**4.3.** W ocenie Komisji, wbrew stanowisku Prezydenta m. st. Warszawy, art. 50 u.s.g. należało odnieść do postępowania. W sprawie nie dochowano należytej staranności. Jak zeznał G M – beneficjent kontrolowanej decyzji – na rozprawie w dniu 13 lipca 2017 r.: „(...) można się zastanowić, dlaczego Miasto w tamtym czasie nie podjęło bardziej zintensyfikowanej działalności dotyczącej sprawdzenia kwestii indemnizacyjnych, bo ja bym się nie obraził, gdyby ktoś mi wtedy powiedział, że decyzja jest odmowna dotycząca możliwości ustanowienia zwrotu i możliwości ustanowienia użytkowania wieczystego” (vide protokół przesłuchania G M dnia 13 lipca 2017 r.). Z kolei J P – także beneficjent kontrolowanej decyzji – na rozprawie w dniu 13 lipca 2017 r. zeznał: „(...) czuję się oszukany dlatego, że dzisiaj Urząd Miasta Stołecznego nie chce się przyznać ani do tego, że wydał wadliwą decyzję ani do tego, że nie wydał wadliwej decyzji, bo dziś jesteśmy trochę zawieszeni. No, bo jeżeli ta decyzja była wadliwa, no to my uchyliliśmy się od skutków tego i oczekujemy, żeby nam po prostu doprowadzono do stanu wyjściowego. Zwrócono nam pieniądze, które zapłaciliśmy urzędowi za przyłączone działki, bo to oni nas wprowadzili w błąd, no my tych działek nie przełączaliśmy dlatego, że wiedzieliśmy, że J H H M był Duńczykiem czy też nie był Duńczykiem, należało to wtedy wyjaśnić. A dzisiaj naraził nas urząd na wielomilionowe wydatki, przyłączyliśmy działki płaciliśmy przez 3 lata użytkowanie wieczyste i nie mamy dzisiaj ani działki, ani pieniędzy” (vide protokół przesłuchania J P z dnia 13 lipca 2017 r.).

**4.4.** Należy zaznaczyć, że przedmiotem postępowania administracyjnego jest władcze rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach jednostki. Władczość wynika z charakteru stosunku administracyjnoprawnego. Treścią tego stosunku jest wykonywanie zadań publicznych, określonych w normach prawa administracyjnego ustrojowego i materialnego. Z tego względu obowiązkiem organu administracji publicznej jest wnikliwa analiza materiału dowodowego (por. art. 11 § 1 k.p.a.) oraz sprostanie wszystkim rygorom procesowym. Mając zaś na uwadze szczególny przedmiot postępowania – zwrot nieruchomości wchodzącej w skład publicznego zasobu nieruchomości – trzeba przyjąć, że prawidłowe ustalenie rzeczywistego stanu faktycznego oraz prawidłowa wykładnia prawa materialnego była niezwykle istotna. Znajduje to potwierdzenie w treści art. 50 u.s.g., który wprost obligował organ wykonawczy gminy do zachowania szeroko pojętej należytej staranności w sytuacji, gdy wydanie decyzji administracyjnej skutkowało wyzbyciem się nieruchomości budynkowej przez gminę.

4.5. Komisja podtrzymuje swoje stanowisko, że Prezydent m.st. Warszawy nie podjął wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy – zgodnego z rzeczywistością – oraz do prawidłowej oceny istniejących dowodów, do czego obligowały go wspomniane przepisy k.p.a. i w konsekwencji nie wykazał, by w sprawie zaistniały przesłanki zastosowania art. 7 dekretu. Zaniechania w tym względzie noszą znamiona rażącego naruszenia prawa w znaczeniu przedstawionym na wstępie.

## 5. Przesłanka posiadania w świetle art. 7 ust. 1 dekretu

5.1. Komisja stoi na stanowisku, że pozytywnymi przesłankami rozstrzygnięcia wniosku dekretowego dla byłego właściciela lub jego następców prawnych wbrew twierdzeniom skarżącej było posiadanie gruntu. Zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 dekretu: „Dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoba prawna 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.”

Wobec tego, według wskazanych przepisów pozytywnymi przesłankami rozstrzygnięcia wniosku dekretowego (dla byłego właściciela lub jego następców prawnych) mogą być: posiadanie gruntu w dacie złożenia wniosku, zachowanie terminu określonego w dekrecie oraz możliwość pogodzenia korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela z jego przeznaczeniem w planie zabudowy (zagospodarowania przestrzennego), a w przypadku osób prawnych, dodatkowo – użytkowanie gruntu zgodnie z planem zabudowania, które nie pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej (*vide* wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 1942/09, CBOSA).

5.2. Należy wskazać, iż „posiadanie” stanowi instytucję prawa rzeczowego, polegającą na faktycznym władztwie na rzecz. Składają się na nią dwa elementy: fizyczne władanie przez posiadacza rzeczą (*corpus possessionis*) i zmanifestowany przez niego zamiar władania rzeczą dla siebie (*animus rem sibi habendi*). Oba wskazane elementy są konieczne do przyjęcia istnienia stanu faktycznego odpowiadającego treści instytucji „posiadania”. Oznacza

to, że brak któregokolwiek elementu wyklucza możliwość przyjęcia zaistnienia przesłanki, określonej wymienionym art. 7 ust.1 dekretu.

**5.3.** W ocenie Komisji, w rozpoznawanym przypadku dokumenty w postaci: aktu darowizny na rzecz Z. C. sporządzonej w formie aktu notarialnego w dniu . . . roku w kancelarii notarialnej w Londynie przed notariuszem J. N. oraz upoważnienia dla J. H. M. sporządzonego w Londynie w dniu . . . roku, potwierdzonego przez Wicekonsula Konsulatu Generalnego Polski w Londynie P. L. wskazują, że w chwili objęcia w posiadanie nieruchomości przy ul. . . . przez Gminę m.st. Warszawy, nie istniały podstawy do przyjęcia, że nieruchomość ta znajdowała się w posiadaniu M. C. czy też Z. C. Jak wynika z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, M. C. przebywała w dniu wszczęcia postępowania dekretowego w Wielkiej Brytanii, co oznaczało brak jej faktycznego władztwa nad gruntem. **Z akt sprawy nie wynika, by wspomniana przedwojenna współwłaścicielka nieruchomości, ani jej następcą prawnym wykazali fakt posiadania nieruchomości w chwili złożenia wniosku na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu.** Okoliczności tej nie dowiódł również organ administracyjny wydający zakwestionowaną decyzję. Nie została zatem spełniona przesłanka „posiadania nieruchomości”, o której mowa w art. 7 ust. 1 dekretu. Na tej podstawie Komisja stwierdziła, że w badanym przypadku żaden z podmiotów występujących o ustanowienie prawa użytkownika wieczystego nie był uprawniony do złożenia wniosku z art. 7 ust. 1 dekretu.

Należy podkreślić, że obowiązywanie w postępowaniu administracyjnym zasady oficjalności - w świetle której to na organie administracji prowadzącym postępowanie spoczywa, co do zasady, obowiązek wszechstronnego oraz rzetelnego ustalenia stanu faktycznego sprawy - nie oznacza, że organ ma obowiązek poszukiwania dowodów mających wykazać zaistnienie okoliczności, których wykazanie leży w interesie strony, w sytuacji pasywnej postawy strony w tym zakresie. Nałożenie na organy prowadzące postępowanie administracyjne obowiązku wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego nie zwalnia bowiem strony postępowania od współdziałania w realizacji tego obowiązku. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy nieudowodnienie określonej czynności faktycznej może prowadzić do rezultatów niekorzystnych dla strony (*vide* wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2017 roku, sygn. akt II OSK 2045/15, Lex nr 2341127).

**5.4.** Nie można zgodzić się z Prezydentem m.st. Warszawy, że taka wykładnia nie znajduje oparcia w orzecznictwie sądowym. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego,

wyrażonym w wyroku z dnia 10 listopada 2006 r., sygn. akt I OSK 32/06 (Lex nr 292065) z posiadaniem gruntu związane było immamentnie uprawnienie przyznane właścicielowi do złożenia wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu, a tym samym osoba, która przed datą objęcia gruntu przez gminę utraciła jego posiadanie, nie legitymowała się uprawnieniem do złożenia wniosku w trybie dekretu, gdyż w dniu rozpoczęcia biegu terminu do złożenia wniosku nie była chociażby posiadaczem nieruchomości.

**5.5.** W wyroku z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt Kp 3/15, OTK ZU A/2016, poz. 66, Trybunał Konstytucyjny wskazał zaś, że: „Ustawodawca, na żadnym z etapów ewolucji przepisów, nie zdefiniował natury prawnej "świadczenia restytucyjnego", przyznanego wywłaszczonym w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Wniosek inicjujący postępowanie miał dotyczyć "przyznani[a] na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną". Jak wskazano wyżej, o pozycji wnioskodawcy decydowała treść art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, z którego można wyczytać obowiązek gminy uwzględnienia wniosku, jeśli zachodzi wskazana w przepisie przesłanka pozytywna (posiadanie gruntu) i nie zachodzi przesłanka negatywna (sprzeczność z planem zabudowy)”.

Z kolei Trybunał wyjaśnił, że „określając wynikające z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego przesłanki roszczenia o ustanowienie prawa rzeczowego, nie można pominąć żadnego z elementów treści tych przepisów. Art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego jako uprawnionych wskazuje wprawdzie "dotychczasowego właściciela gruntu" i "jego prawnego następcę", jednocześnie jednak możliwość zgłoszenia przez nich wniosku o przyznanie prawa rzeczowego wyraźnie uzależnia od posiadania gruntu; *verba legis*: "Dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu".

Niezależnie od zastrzeżeń dotyczących spójności art. 7 dekretu warszawskiego, nie sposób zaprzeczyć, że z treści tego przepisu wynika pewna koncepcja roszczenia restytucyjnego. Prawodawca przyznał je tylko osobom, które – mimo przejścia własności gruntu na podmiot publiczny i mimo formalnego objęcia przezeń gruntu w posiadanie – zachowały faktyczne władztwo nad gruntem, które mogło przejawiać się w różny sposób (np. (współ)decydowania i (współ)finansowania odbudowy, zachowania lokalu i zamieszkiwania w nim, płacenia danin publicznych). Przyznanie roszczenia o ustanowienie prawa rzeczowego osobie będącej w posiadaniu gruntu służyło utrwaleniu stanu faktycznego przez uzgodnienie z nim – na powrót – stanu prawnego całej nieruchomości. ***A contrario należy uznać, że w założeniu prawodawcy roszczenie nie przysługiwało dotychczasowemu właścicielowi,***

**jeśli – z różnych względów – nie władał gruntem.** Fizyczne przejmowanie gruntu przez służby miejskie (państwowe) służyło przede wszystkim odbudowie i rekonstrukcji miasta. Obejmowanie faktycznego władztwa nad nieruchomościami przez osoby trzecie, nie tylko przez miasto, mogło być też związane z losami konkretnych właścicieli, którzy – ze względu na nieobecność – nie wykonywali tego władztwa i dopiero ich następcy prawni domagają się restytucji”.

Oprócz tego Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku nie zgodził się z tezą, że jedynym warunkiem restytucji naturalnej przewidzianym w art. 7 dekretu warszawskiego była niesprzeczność z planem zabudowy, którą można określić jako przesłankę negatywną. Jak zauważył Trybunał w tym samym wyroku, „Wbrew tej obiegowej interpretacji, jak słusznie ujął to NSA w wyroku z 17 stycznia 2002 r. (sygn. akt I SA 1482/00, Lex nr 81770), "przesłanki wymienione w treści art. 7 ust. 1 i 2 dekretu", czyli "przesłanki ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz dotychczasowego właściciela to:

- posiadanie gruntu w dacie złożenia wniosku w przepisany prawem terminie,
- korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela dające się pogodzić z przeznaczeniem tego gruntu według planu zabudowania (zagospodarowania przestrzennego)".

Zdaniem Trybunału, wyodrębnienie przesłanki pozytywnej – posiadania gruntu w chwili wystąpienia z wnioskiem – rzutuje zasadniczo na określenie kręgu podmiotów, którym może przysługiwać uprawnienie restytucyjne na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego i tym samym – na podstawy odmowy ustanowienia użytkowania wieczystego”.

#### **5.6. Kwestia posiadania była również przedmiotem innych regulacji prawnych.**

W uchwale nr 11 Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 1965 r. w sprawie oddania niektórych terenów na obszarze m.st. Warszawy w wieczyste użytkowanie (M.P. Nr 6, poz. 18; dalej: uchwała nr 11) uprawnienia do złożenia wniosku o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego uzależniano **jedynie od faktycznego posiadania gruntu przez następcę prawnego właściciela.** Komisja zgadza się z poglądami doktryny i orzecznictwem sądowym, że obowiązywanie uchwały nr 11, będącej tzw. samoistnym aktem normatywnym było pozbawione podstawy w ustawie (por. wyrok – o znaczeniu ogólnym – NSA z 20 lipca 1981 r., sygn. akt SA 805/81, ONSA nr 2/1981, poz. 70; D. Kozłowska, E. Mzyk, *Grunty warszawskie w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Zielona Góra 2000, s. 21–23). **Komisja zwraca uwagę,**

**że kwestia posiadania była prawnie relewantna i nie może być całkowicie pomijana w ocenach prawnych.**

**5.7. Warunek posiadania można również odnaleźć w prawie powszechnie obowiązującym wydanym na gruncie Konstytucji RP z 1997 r.** W art. 214a pkt 2 u.g.n. ustawodawca przewiduje odmowę ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz "dotychczasowego właściciela" gruntu ze względu na sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości osobom trzecim. Oceniając konstytucyjność tej regulacji Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że „W stanie faktycznym z art. 214a pkt 2 u.g.n. były właściciel na ogół nie spełniał przesłanki roszczenia restytucyjnego w postaci posiadania gruntu, a co ważniejsze – gmina nie ma prawnej możliwości uczynienia zadość jego roszczeniu, gdyż wcześniej rozporządziła nieruchomością. (...) TK podziela, zawartą w piśmie z 14 września 2015 r., ocenę Prezydenta m.st. Warszawy, zdaniem którego art. 214a pkt 2 u.g.n. "stanowi wyraz poszanowania zasady pewności obrotu prawnego oraz stabilizacji sytuacji prawnej osób fizycznych i prawnych, którym służy obecnie prawo własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości, będących przedmiotem wniosku podlegającego rozpoznaniu w trybie art. 7 dekretu. Należy bowiem dążyć do zadośćuczynienia słusznym roszczeniom byłych właścicieli nieruchomości warszawskich, jednakże nie za cenę wyrządzenia nowych krzywd obecnym właścicielom i użytkownikom wieczystym przedmiotowych nieruchomości, w tym właścicielom lokali mieszkalnych, z którymi są związane udziały w nieruchomości wspólnej obejmującej prawo własności budynku, z którego lokale te zostały wyodrębnione oraz prawo użytkowania wieczystego gruntu, na którym ten budynek został wybudowany" (s. 16 pisma).

Trybunał stwierdza, że skoro – w stanie faktycznym objętym hipotezą art. 214a pkt 2 u.g.n. – *de lege lata* roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu na rzecz byłego właściciela nie może być zaspokojone, na tle tego przepisu nie można mówić o pozbawieniu czy ograniczeniu prawa majątkowego. Oceniany przepis w istocie nie zmienia obowiązującego stanu prawnego, a skutkiem jego wejścia w życie będzie usunięcie wątpliwości, które – wobec rozproszenia materiału normatywnego – pojawiają się w praktyce. W konsekwencji doprowadzi do pełnego jej ujednolicenia” (pkt III pkt 4.2. uzasadnienia prawnego wyroku TK z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt Kp 3/15, OTK ZU A/2016, poz. 66).

**5.8. Podsumowując, przesłanka „posiadania” powinna być zostać rozpoznana w toku postępowania dekretowego przez Prezydenta m.st. Warszawy. Stanowisko Komisji – jak wykazano – ma oparcie zarówno w przepisach regulujących zasady przyznawania**



**prawa użytkowania wieczystego do znacjonalizowanych nieruchomości, a także w orzecznictwie sądowym.**

## **6. Objęcie układem indemnizacyjnym J. H. H. M.**

**6.1.** W rozpoznawanym przypadku co do udziału w wysokości praw i roszczeń do nieruchomości położonej przy dawnej ul. w Warszawie zaistniała sytuacja, w której przyznano – na podstawie przepisów odrębnych – odszkodowanie na rzecz J. H. H. M. w związku z objęciem go układem indemnizacyjnym pomiędzy PRL i Danią, a wskutek tego przejściem na rzecz Skarbu Państwa prawa własności nieruchomości.

**6.2.** Komisja wskazuje ponownie, że celem układów indemnizacyjnych zawieranych przez Polskę po II Wojnie Światowej było zaspokojenie roszczeń odszkodowawczych tych państw i ich obywateli m.in. z tytułu przeprowadzonej nacjonalizacji lub wywłaszczenia. Układy te miały charakter umów międzynarodowych i wchodziły w życie w dniu ich podpisania lub potwierdzenia spełnienia wymogów krajowych związania się nimi. Układy indemnizacyjne zawierane przez PRL nie zostały poddane procedurze ratyfikacyjnej, natomiast każdy z nich zostały wykonane, tj. przekazano w całości uzgodnione sumy ryczałtowe. Polska zawarła 12 takich układów – z Wielką Brytanią, Austrią, Danią, Francją, Szwajcarią, Grecją, Holandią, Norwegią, Belgią i Luksemburgiem, Szwecją, Kanadą oraz USA. Istotą układów indemnizacyjnych było zatem ostateczne uregulowanie przez dane państwo wszelkich roszczeń, jakie ze strony innego państwa – strony układu – mogły być wysuwane ze względu na dokonaną w Polsce nacjonalizację lub wywłaszczenie. Na mocy tych układów Państwo Polskie wypłacało innemu państwu sumę ryczałtową („globalną sumę odszkodowawczą”), państwo zaś, które sumę taką otrzymało w ramach własnej odpowiedzialności, zaspokajało roszczenia odszkodowawcze własnych obywateli. Po przekazaniu całej sumy ryczałtovej roszczenia takie uznano za zaspokojone, a Państwo Polskie zostało zwolnione z odpowiedzialności odszkodowawczej w stosunku do takiego państwa, jego obywateli i osób prawnych. Wszelkie zobowiązania w tej mierze przeszły bowiem na mocy układu na państwo, które otrzymało „globalną sumę odszkodowawczą”.

Skoro strony układów określiły wypłacone odszkodowanie jako sumę globalną, całkowitą i ryczałtową, to trudno wysnuć z tego wniosek, że wypłacony ryczałt miałby być zależny od rzeczywistej wartości roszczeń odszkodowawczych posiadanych przez obywateli

państw będących stronami traktatów. Postanowienia układów przewidywały, że zapłata sumy odszkodowania zwalnia z odpowiedzialności w stosunku do wszystkich roszczeń powstałych przed zawarciem układu i w stosunku do wszystkich instytucji polskich, jak również Skarbu Państwa, a w rezultacie uprawnieni wszelkie roszczenia powinni kierować do „swojego” państwa, które przejęło odpowiedzialność i zobowiązało się, że obywatele nie będą zgłaszać roszczeń bezpośrednio do państwa polskiego; **w ten sposób państwo obce stało się jedynym adresatem roszczeń swoich obywateli** (vide *M. Chmaj, Opinia prawna w przedmiocie określenia zakresu odpowiedzialności m. st. Warszawy z tytułu roszczeń cudzoziemców objętych traktatami indemnizacyjnymi zawartymi przez PRL z państwami, których obywateli wywłaszczono w wyniku nacjonalizacji majątku po drugiej wojnie światowej, przygotowana na zlecenie m. st. Warszawy, sporządzona w dniu 4 listopada 2016 roku w Warszawie*).

Układy indemnizacyjne zapewniały przynajmniej częściowe zadośćuczynienie cudzoziemcom pozbawionym mienia w wyniku nacjonalizacji przeprowadzonej w Polsce w okresie powojennym, a strony tych układów były świadome, iż wypłata pełnych odszkodowań przez państwo wyniszczone w wyniku wojny jest z ekonomicznego widzenia niemożliwa, toteż dążyły do zachowania parytetu pomiędzy jego możliwościami płatniczymi a wartością utraconego mienia (vide *M. Muszyński, Nacjonalizacja mienia cudzoziemców w Polsce; Przegląd Sejmowy 2006, nr 1, s. 65 i 66*).

**6.3.** Jako że umowy międzynarodowe o uregulowaniu wzajemnych roszczeń finansowych nie stanowiły wystarczającej podstawy prawnej do udokumentowania w księgach wieczystych przejścia na rzecz Skarbu Państwa konkretnych praw obywateli państw obcych, niezbędne stało się ustawowe uregulowanie kwestii dotyczących nieruchomości, za których przejście Państwo Polskie na mocy układów międzynarodowych wypłaciło odszkodowanie. Taką regulację stanowi ustawa z dnia 9 kwietnia 1968 roku o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych (Dz. U. z 1968 roku, Nr 12, poz. 65). Celem przywołanej wyżej ustawy było nie tyle unormowanie kwestii dokonywania wpisów w księgach wieczystych, o czym mógłby świadczyć jej tytuł, ale uregulowanie spraw związanych ze stanem prawnym nieruchomości, które zostały faktycznie przejęte przez państwo, a z tytułu tego przejścia – na mocy umów międzynarodowych o uregulowaniu wzajemnych roszczeń finansowych – właścicielom nieruchomości wypłacono odszkodowania (vide wyrok SN z 15 października 2010 roku, sygn. akt V CK 3/10, Lex nr 686384).

**6.4.** W tym miejscu należy wyjaśnić, że Polska zawarła z Danią układ indemnizacyjny, tj. dwa protokoły, podpisane w dniu 12 maja 1949 r. oraz w dniu 26 lutego 1953 r. W artykule 1 Protokołu nr 1 w sprawie interesów i mienia duńskiego w Polsce – Rząd Polski potwierdził swoje zobowiązanie dokonania spłaty rent i wszelkich długów przedwojennych, zaciągniętych przez Państwo Polskie i przedsiębiorstwa państwowe wobec osób fizycznych i prawnych duńskich, jak również odszkodowania zgodnie z ustawodawstwem polskim zainteresowanych obywateli duńskich, których interesy, w obecnych granicach Polski, zostały dotknięte ustawą o nacjonalizacji z 3 stycznia 1946 roku. Osobom fizycznym i prawnym duńskim, będącym właścicielami przedsiębiorstw znacjonalizowanych na mocy art. 3 ww. ustawy lub mających udziały w tych przedsiębiorstwach, zostanie przyznane odszkodowanie (art. 2). Miała zostać utworzona polsko-duńska Komisja Mieszana, złożona z przedstawiciela każdego z Rządów obu krajów, do której zadań należało m.in. rozwiązanie każdego z poszczególnych przypadków dotyczących ustalania odszkodowań należnych zainteresowanym obywatelom duńskim (art. 10). Odszkodowania miały być ustalone tak, aby były odpowiednie i realnie wypłacone (art. 11).

Zgodnie zaś z art. I Protokołu nr 2 w sprawie interesów i mienia duńskiego w Polsce Rząd Polski wypłaci Rządowi Duńskiemu odszkodowanie globalne i ryczałtowe za m.in. wszelkie mienie, prawa i interesy duńskie dotknięte bądź ustawodawstwem polskim i postępowaniem z niego wynikającym, bądź wszelkimi innymi krokami przedsięwziętymi przez Państwo Polskie lub jego organy. W myśl art. II: „(...)po całkowitym zapłaceniu sumy 5.700.000 koron duńskich Rząd duński będzie uważać za ostatecznie uregulowane wszystkie roszczenia duńskie, wyszczególnione w art. I. Wynikiem tej regulacji będzie zwolnienie Rządu polskiego w stosunku do zainteresowanych duńskich i ich następców prawnych.” (...) Ze swej strony, po całkowitym spłaceniu globalnego odszkodowania, Rząd polski uważać będzie za ostatecznie załatwione wszelkie roszczenia Państwa polskiego, które powstały przed podpisaniem niniejszego Układu, do zainteresowanych duńskich, odszkodowanych w myśl artykułu I, a z chwilą wejścia w życie niniejszego protokołu tak zainteresowani duńscy jak i Rząd polski nie będą mogli więcej w żaden sposób dochodzić odnośnych swoich roszczeń w jakimkolwiek trybie.” Z artykułu V z kolei wynika, że uważane są za duńskie mienie, prawa i interesy, należące bezpośrednio lub pośrednio do osób fizycznych narodowości duńskiej (...), a narodowość duńska osób fizycznych winna istnieć w momencie wprowadzenia zarządzeń polskich, które dotknęły ich praw i interesów, jak i w chwili wejścia w życie Protokołu. W art. VIII stwierdzono, że postanowienia Protokołu Nr 1 w sprawie

interesów i mienia duńskiego w Polsce z dnia 12 maja 1949 roku, sprzeczne z postanowieniami Protokołu nr 2 nie są więcej ważne.

6.5. W rozpoznawanym przypadku Komisja bezspornie ustaliła, że Minister Rozwoju i Finansów, działając na podstawie art. 1, art. 2 i art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych (Dz.U. nr 12, poz. 65) w związku z Protokołem nr 2 w sprawie interesów i mienia duńskiego w Polsce z dnia 26 lutego 1953 r. wydał w dniu \_\_\_\_\_ r. wspomnianą wyżej decyzję stwierdzającą:

1) przejście na rzecz Skarbu Państwa \_\_\_\_\_ części prawa własności nieruchomości położonych w Warszawie, \_\_\_\_\_ (pkt 1):

- działka nr \_\_\_\_\_ z obrębu \_\_\_\_\_ dla której prowadzona jest księga wieczysta nr \_\_\_\_\_ (dawna ul. \_\_\_\_\_ nr hip. \_\_\_\_\_);

- działka nr \_\_\_\_\_ z obrębu \_\_\_\_\_ dla której prowadzona jest księga wieczysta nr \_\_\_\_\_ (dawna ul. \_\_\_\_\_ nr hip. \_\_\_\_\_),

stanowiących poprzednio własność J \_\_\_\_\_ H \_\_\_\_\_ H \_\_\_\_\_ M \_\_\_\_\_ któremu przyznano na mocy ww. protokołu nr 2 odszkodowanie za jej utratę;

2) że utrata własności nieruchomości obejmuje również w odpowiednim zakresie uprawnienia do ustanowienia praw rzeczowych na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy.

W uzasadnieniu wydanej decyzji, Minister Rozwoju i Finansów ustalił, że Ministerstwo Spraw Zagranicznych Danii oświadczyło również, że wszelkie roszczenia z tytułu znacjonalizowanych duńskich nieruchomości będą traktowane jako rozliczone, a w przyszłości Ministerstwo Spraw Zagranicznych Danii nie będzie mogło udzielić zainteresowanemu jakiegokolwiek wsparcia. Stwierdzono, że z dowodów tych jednoznacznie wynika, iż w ocenie organów administracji duńskiej \_\_\_\_\_ był obywatelem narodowości duńskiej w rozumieniu Protokołu nr 2. Podobnie jasne wnioski wynikają z dokumentacji administracji polskiej, zawartej w aktach osobowych \_\_\_\_\_ . M \_\_\_\_\_ . Dowody te są dokumentami urzędowymi, a zatem posiadają szczególną moc dowodową, określoną w art. 76 k.p.a. Organ zaznaczył w dalszej kolejności, że decyzja Ministra Finansów w tym zakresie obejmuje wszelkie prawa oraz roszczenia powiązane również z prawem użytkowania wieczystego nieruchomości, w tym roszczenia do ustanowienia takiego prawa. W konsekwencji uznano, że \_\_\_\_\_ . M \_\_\_\_\_ przyznano odszkodowanie na podstawie zawartej z Danią umowy indemnizacyjnej - Protokołu nr 2. W rozumieniu tego układu

indemnizacyjnego odszkodowanie obejmowało zgodnie z art. I lit. A pkt 1 wszelkie mienie, prawa i interesy duńskie dotknięte przez ustawodawstwo polskie. W kwestii określenia momentu przejścia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, Minister Rozwoju i Finansów przyjął, że nastąpiło ono najpóźniej w dacie wejścia w życie ustawy z dnia 6 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych, a zatem w dniu 17 kwietnia 1968 r.

**6.6.** We wnioskach o ponowne rozpatrzenie sprawy skarżący zarzucili Komisji, że kategorycznie i w sposób nieuprawniony przyjęła, że układ indemnizacyjny z Danią został wykonany w stosunku do J. H. H. M., ten zaś skorzystał z odszkodowania przewidzianego przez ów układ – co, ich zdaniem, nie miało miejsca. W ocenie Komisji zarzuty te są pozbawione jakichkolwiek podstaw.

Należy zauważyć, że układ indemnizacyjny z Danią nie zawierał żadnych dodatkowych obowiązków lub obostrzeń, od których zależałoby zwolnienie Polski z wszelkich roszczeń wobec obywateli państw – stron układów, co miało miejsce na przykład w przypadku układu indemnizacyjnego ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, w którym jest mowa m. in. o tym, że dla ułatwienia Rządowi Stanów Zjednoczonych rozdziału pomiędzy wnoszących roszczenia sumy mającej być zapłaconą przez Rząd Polski, ten ostatni dostarczy na życzenie informacji lub dowodów zawierających szczegóły dotyczące własności i wartości mienia (art. V układu z USA sporządzonego dnia 16 lipca 1960 roku). W tych okolicznościach należało uznać za odosobniony pogląd prof. M. Kalińskiego wyrażony w opinii sporządzonej na zlecenie Urzędu M. St. Warszawy, w której wskazał, że uprawnienia dekretowe przedwojennych właścicieli nieruchomości warszawskich wygasły, jeśli uprawnionemu zostało wypłacone ekwiwalentne odszkodowanie za utratę prawa własności gruntu, a ponadto jeśli uprawniony złożył odpowiednie oświadczenie o zrzeczeniu się roszczeń. **Wskazane warunki nie obowiązywały w stosunku do układu indemnizacyjnego z Danią.** Skarżący M. K. i G. M. podnieśli we wnioskach o ponowne rozpatrzenie sprawy, że J. H. M. nie zrzekł się praw do nieruchomości przy ul.

Należy stwierdzić, że ww. nie był zobowiązany do złożenia oświadczenia w tej kwestii, **gdyż nie przewidywał tego układ z Danią.**

Według dominującego stanowiska wyrażonego w orzecznictwie sądowym dotyczącego zasad otrzymania i wypłaty odszkodowania, na które wskazywał skarżący G. M. oraz pełnomocnik J. P. odnosiło się właśnie do układu

indemnizacyjnego ze Stanami Zjednoczonymi, który w swej treści zawierał pewne odrębności przez co różnił się od innych układów indemnizacyjnych – w tym również układu z Danią. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2015 roku, sygn. akt I OSK 80/14 (Lex nr 1985979), Sąd wywiódł, że „w świetle postanowień układu, zasadnicze i rozstrzygające znaczenie ma to, czy obywatel Stanów Zjednoczonych powołując się na układ wystąpił o odszkodowanie do Rządu Stanów Zjednoczonych i czy odszkodowanie otrzymał na tej podstawie, że jego mienie zostało przejęte przez Państwo Polskie. Taka sytuacja stwarza stan przejścia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości lub prawa na podstawie międzynarodowej umowy o uregulowaniu wzajemnych roszczeń finansowych w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 1968 r.” Zdaniem Komisji, powyższe orzeczenie odnosi się wyłącznie do układu indemnizacyjnego z USA. W badanej sprawie zaistniał pozaprawny warunek wygaśnięcia roszczenia, obejmujący całkowite zaspokojenie roszczeń wywłaszczonych. **Brak zapłaty odszkodowania nie powodował powstania ponownej odpowiedzialności państwa polskiego, które zwolniło się od tej odpowiedzialności na podstawie odszkodowania zapłaconego na rzecz państw stron umów indemnizacyjnych, niezależnie od realnie wypłaconych kwot przez te państwa na rzecz swoich obywateli.** Niezależnie od powyższego trzeba przytoczyć pogląd wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 kwietnia 2012 roku, sygn. akt I OSK 595/11 (publ. Lex nr 1264861), w którym stwierdzono – na kanwie układu indemnizacyjnego z USA, że „(...) kwestia wykonania decyzji o przyznaniu odszkodowania przez stronę amerykańską pozostaje bez znaczenia dla decyzji Ministra Finansów stwierdzającej przejście na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości lub prawa na podstawie międzynarodowej umowy o uregulowaniu wzajemnych roszczeń finansowych, a (...) wysokość odszkodowania i wszelkie kwestie z nim związane zostały pozostawione do uznania strony amerykańskiej; brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych do badania przez Ministra Finansów przed wydaniem decyzji stwierdzającej przejście na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości na podstawie układu z dnia 16 lipca 1960 r., czy odszkodowanie faktycznie zostało wypłacone. Sprawa ta pozostaje w wyłącznej gestii strony amerykańskiej.”

**6.7.** Na okoliczność braku warunku wypłaty ekwiwalentnego odszkodowania, a nawet i samego odszkodowania wskazał również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 stycznia 2014 roku, sygn. akt I OSK 1448/12 (publ. Lex nr 1466445), w którym – na gruncie postanowień układu indemnizacyjnego z Wielką Brytanią – wywiódł, że skutek zakładany przez strony tego układu uzależniony został jedynie od przekazania stosownych

kwot Rządowi Wielkiej Brytanii, a nie od wypłaty odszkodowań poszkodowanym. Według Sądu, było to jedno z rozwiązań wypracowanych w okresie powojennym w praktyce międzynarodowej w zakresie kompensacji roszczeń majątkowych związanych z nacjonalizacją przeprowadzoną w Europie Wschodniej, które miały charakter bardzo zróżnicowany (vide Wiesław Dudek, *Międzynarodowe aspekty nacjonalizacji*, Warszawa 1976).

**6.8.** Niezależnie od dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, w niniejszej sprawie Komisja uznała, że dla wyjaśnienia sprawy objęcia układem indemnizacyjnym roszczeń J H H M uzupełniające i istotne znaczenie mają zeznania K Ś złożone przez Komisją na rozprawie w dniu 13 lipca 2017 r. Zeznał on m.in., że: „(...) w lutym bądź marcu 2011 roku do Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy wpływa pismo z Ministerstwa Finansów wraz z załącznikiem. Załącznik stanowi płyta CD zawierająca wykazy beneficjentów trzech układów indemnizacyjnych. Był to układ indemnizacyjny z Francją, Danią i Holandią. To pismo zostało zadekretowane na mnie, po kilku dniach od jego wpływu pani naczelnik G J -F drogą mailową zawartość tej płyty przekazała do, bodajże, kilkudziesięciu pracowników w Biurze Gospodarki Nieruchomościami. To był krótki mail. Zawartość płyty stanowiła załącznik do tego maila. Także wiedza o tym, że coś wpłynęło i takowe listy były, była powszechna” (vide protokół przesłuchania K Ś z dnia 13 lipca 2017 r.).

W rezultacie powyższego należy uznać, iż wiedza o zawartych przez Polskę układach indemnizacyjnych była w powyższym okresie – przed oraz w chwili wydania zaskarżonej decyzji – wiedzą powszechną wśród pracowników Biura Gospodarki Nieruchomościami Urzędu m. st. Warszawy, w związku z czym osoby odpowiedzialne za wydanie przedmiotowej decyzji reprivatyzacyjnej – w tym zwłaszcza Prezydent m. st. Warszawy (nie zaś – jak chce organ – tylko referent sprawy K Ś – nie mogą wskazywać na nieznajomość tych układów. Przeciwnie, jako organ obowiązany do działania w granicach i na podstawie obowiązującego prawa (art. 7 Konstytucji RP, art. 6 k.p.a.), nie może zasłaniać się ich nieznajomością w dniu wydania zakwestionowanej decyzji.

**6.9.** Komisja ponownie podkreśla, że postępowanie administracyjne prowadzi organ administracji publicznej (art. 1 pkt 1 k.p.a.), który finalnie wydaje decyzję administracyjną (art. 104 § 1 k.p.a.). Natomiast pracownik działa wyłącznie w imieniu organu administracji publicznej (art. 268a k.p.a.), stąd całkowicie chybiony jest zarzut Prezydenta m. st. Warszawy sformułowany we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, że organ nie jest uprawniony do

jakiegokolwiek ingerencji w sposób działania osoby upoważnionej do działania przez ten organ. Upoważnienie udzielone w trybie art. 268a k.p.a. nie powoduje utraty przez organ udzielający kompetencji do załatwienia sprawy, w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, ponieważ podmiot upoważniony działa w tym zakresie w imieniu organu i na jego odpowiedzialność (*vide* NSA w wyroku z dnia 10 stycznia 2012 roku, sygn. akt I OSK 1563/11, Lex nr 1107463).

**6.10.** Komisja uznała zeznania K Ś za wiarygodne, pozbawione sprzeczności i zgodne z pozostałym materiałem dowodowym zgromadzonym przez Komisję. Był on pracownikiem Biura Gospodarki Nieruchomościami Urzędu M. St. Warszawy, brał udział przy wydawaniu kontrolowanej decyzji i pamiętał zdarzenia towarzyszące prowadzonemu postępowaniu reprivatyzacyjnemu, w związku z czym jego zeznania były w badanej sprawie istotnym źródłem dowodowym. Pomimo tego, że świadek ten obecnie pozostaje w konflikcie służbowym z Prezydentem m. st. Warszawy – na co powołuje się we wniosku wskazany organ – w ocenie Komisji nie zmienia to faktu, że zeznania złożone przez K Ś były jasne, spójne, logiczne i w sposób znaczący przyczyniły się do ustalenia niewątpliwego obrazu stanu faktycznego sprawy, a w szczególności do ukazania licznych zaniechań, jakich dopuścił się Prezydent m. st. Warszawy przy wydawaniu badanej decyzji. Komisja nie dopatrzyła się przy tym okoliczności „umniejszających odpowiedzialność” świadka za postępowanie reprivatyzacyjne dotyczące nieruchomości przy ul. w Warszawie, na co starał się zwrócić uwagę J. P we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

W tym miejscu Komisja zwraca uwagę, że złożone w sprawie zeznania stron tj. G M i J P miały charakter jedynie uzupełniający i z tego powodu nie można uznać za trafny zarzut skarżących G M N K oraz J P że Komisja potraktowała materiał dowodowy w sposób wybiórczy, a sprawa została niedokładnie wyjaśniona.

**6.11.** W ocenie Komisji, pismo Ministerstwa Finansów z dnia r. (*vide* karta 94 akt przekazanych Komisji przez Ministerstwo Finansów i Rozwoju), skierowanego do Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz załączonej do niego poświadczonej kopii tłumaczenia dokumentacji dotyczącej roszczenia J H H M uzyskanej z Archiwum Państwowego w Kopenhadze (*Rigsarkivet*) potwierdza w sposób niezaprzeczalny, że odszkodowanie za nieruchomość położoną przy dawnej ul. Chmielnej 70 ustalone na kwotę 35.000 koron duńskich zostało J H M przyznane i przekazane



na zablokowane konto bankowe. Nie zmienia tego fakt niepodjęcia przez niego przyznanej kwoty, z uwagi na zbyt niską, w jego ocenie, sumę odszkodowania. Wobec przyznania odszkodowania J H H M przez duńskie organy administracji niewątpliwie należy wyprowadzić wniosek, że został on przez te organy uznany za obywatela duńskiego. Natomiast już okoliczność, że nie podjął on odszkodowania tylko dlatego, że było – jego zdaniem – zbyt niskie, powinno prowadzić do konkluzji, że on sam uważał się za obywatela duńskiego i gdyby odszkodowanie opiewało na stosowną kwotę, podjąłby je.

**6.12.** Poza tym należy również wskazać na dokument stanowiący tłumaczenie uwierzytelnione z języka duńskiego pisma Rządowej Kancelarii Prawnej z dnia 6 września 1952 roku, kierowanego do Ministerstwa Finansów, w którym mowa jest o tym, że dwóch z wierzycieli E A H i H M, którzy nie byli zadowoleni z zaproponowanej im kwoty odszkodowania w ramach umowy generalnej preferowali odczekanie do czasu ewentualnej zmiany warunków politycznych w Polsce; z kolei dwóch (innych) z wymienionych na liście wierzycieli nie spełniało wymogu posiadania obywatelstwa duńskiego, który został postawiony w protokole. W związku z tym strona duńska zaproponowała wprowadzenie zmian w umowie generalnej, na mocy których polscy przedstawiciele wyrazili zgodę na usunięcie z listy i wyłączenie z tej umowy dwóch wierzycieli bez duńskiego obywatelstwa, jak również usunięcie z listy duńskich wierzycieli H i M. Treść wskazanego dokumentu także potwierdza, że według państwa duńskiego, J H M zdecydowanie był obywatelem duńskim – co bezzasadnie kwestionowali skarżący we wnioskach o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Niezależnie od powyższego trzeba także zwrócić uwagę na pismo MSZ z dnia 25 marca 1953 r. (*vide* karta 75 akt Ministerstwa Rozwoju i Finansów), w którym wskazano, że okoliczność, iż J H H M nie podjął przysługującego mu odszkodowania w wysokości koron duńskich z tytułu udziału w nieruchomości położonej przy ul.

i w związku z tym roszczenie zostało wykreślone z listy stanowiącej załącznik do umowy generalnej, nie zmienia postanowienia zawartego w protokole, stanowiącego, że kwestie odszkodowania dotyczące wszelkich duńskich nieruchomości, które zostały objęte polskimi przepisami i działaniami przeprowadzonymi na ich podstawie uważa się za zamknięte na mocy umowy generalnej.

**6.13.** W świetle powyższego, nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem skarżących, prezentowanym we wnioskach o ponowne rozpatrzenie sprawy, że istotne znaczenie miała okoliczność, czy uprawniony wystąpił o przyznanie odszkodowania i czy zostało mu ono

wypłacone, gdyż tylko wypłata odszkodowania prowadziła do utraty tytułu prawnego oraz wynikających z tego tytułu roszczeń.

Jak już wcześniej wskazano, w ocenie Komisji, fakt, że J. H. i H. M. nie złożył wniosku o wypłatę odszkodowania i nie podjął odszkodowania, czy też – że jego roszczenie zostało wykreślone z listy stanowiącej załącznik do umowy generalnej – nie miało znaczenia dla skuteczności umowy indemnizacyjnej. Z uprawnienia do otrzymania odszkodowania przyznanego na mocy umowy indemnizacyjnej mogła skorzystać każda osoba, która spełniała ku temu przesłanki.

Na marginesie warto również wskazać, że z wykazu nieruchomości objętych Protokołem nr 1 w sprawie interesów i mienia duńskiego w Polsce z dnia 16 grudnia 1948 r. oraz Protokołem nr 2 w sprawie interesów i mienia duńskiego w Polsce z dnia 26 lutego 1953 r., za utratę których duńskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych przyznało odszkodowanie, opublikowanego w dniu 28 czerwca 2016 r. na stronie internetowej Ministerstwa Finansów wynika, że w stosunku do nieruchomości położonej przy ul. w Warszawie nastąpiła odmowa przyjęcia odszkodowania przez wnioskodawcę; odszkodowanie zostało zdeponowane na specjalnym koncie **i zostało podjęte przez spadkobierców**. Zaniechanie wyjaśnienia kwestii indemnizacyjnych w postępowaniu reprivatyzacyjnym przed Prezydentem m. st. Warszawy w sposób jednoznaczny podważa poczynione przez ten organ ustalenia, w szczególności w zakresie kręgu stron prowadzonego postępowania oraz w ogóle skuteczności złożonego wniosku.

## **7. Prawidłowość zaskarżonej decyzji w świetle art. 29 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4, 5 i 7 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 214a pkt 4 u.g.n. w zw. z art. 5 i art. 7 ust. 1 dekretu.**

**7.1.** Dostrzeżone przez Komisję nieprawidłowości przy wydawaniu decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia „...”, nr „...”, uprawniały do wzruszenia decyzji reprivatyzacyjnej i orzeczenia co do istoty sprawy.

**7.2.** Zgodnie art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w wyniku postępowania rozpoznawczego Komisja wydaje decyzję, w której:

- 1) utrzymuje w mocy decyzję reprivatyzacyjną albo

- 2) uchyla decyzję reprivatyzacyjną w całości albo części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy, albo
- 3) 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, albo
- 4) w razie, gdy decyzja reprivatyzacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne, stwierdza wydanie tej decyzji z naruszeniem prawa i wskazuje okoliczności, z powodu których nie można jej uchylić, albo
- 5) umarza postępowanie rozpoznawcze.

W myśl zaś art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4, jeżeli:

- 1) dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe;
- 2) decyzja reprivatyzacyjna została wydana w wyniku przestępstwa;
- 3) wyszły na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji reprivatyzacyjnej, nieznanie organowi, który ją wydał;
- 4) decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;
- 5) stroną postępowania o wydanie decyzji reprivatyzacyjnej była osoba, która nie była osobą uprawnioną w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu, lub przeniesienie roszczeń do nieruchomości warszawskiej było rażąco sprzeczne z interesem społecznym, w szczególności jeżeli nastąpiło w zamian za świadczenie wzajemne rażąco niewspółmierne do wartości nieruchomości warszawskiej;
- 6) wydanie decyzji reprivatyzacyjnej doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym lub skutków sprzecznych z celem, dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste, w szczególności do zastosowania uporczywie lub w sposób istotnie utrudniający korzystanie z lokalu w nieruchomości warszawskiej groźby bezprawnej, przemocy wobec osoby lub przemocy innego rodzaju w stosunku do osoby zajmującej ten lokal;
- 7) decyzja reprivatyzacyjna została wydana pomimo przyznania, na podstawie przepisów odrębnych, świadczenia w związku z przejściem własności nieruchomości;

8) decyzja reprivatyzacyjna dotyczy osoby prawnej powstałej przed dniem 1 września 1939 r., której akcje lub udziały objęto w sposób niezgodny z prawem.

7.3. Zdaniem Komisji w niniejszej sprawie zostały zrealizowane przesłanki z art. 30 ust. 1 pkt 4, 5 i 7 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Jak stwierdzono powyżej, Prezydent m. st. Warszawy w sposób rażący naruszył przepisy prawa, tj. art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. w zw. z art. 7 dekretu, poprzez nieustalenie prawidłowego kręgu osób uprawnionych do skutecznego wystąpienia z wnioskiem o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na przedmiotowej nieruchomości. Równocześnie, jak ustalono wyżej, Prezydent m. st. Warszawy wydał decyzję reprivatyzacyjną pomimo przyznania na rzecz J. H. i H. M. na podstawie przepisów odrębnych, świadczenia (odszkodowania) w związku z przejściem na rzecz Skarbu Państwa własności udziału przedmiotowej nieruchomości. Ponadto, w odniesieniu do udziału w prawach i roszczeniach przysługujących w chwili składania wniosku M. C., Prezydent m. st. Warszawy nie zbadał zaistnienia przesłanki posiadania gruntu, o której mowa w art. 7 ust. 1 dekretu.

7.4. Komisja prawidłowo także uznała, że w ustalonym stanie faktycznym nie istnieją podstawy do ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu. Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja stwierdziła, że w odniesieniu do udziału w prawach i roszczeniach do nieruchomości położonej przy dawnej ul. Chmielnej 70 roszczenie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego wygasło na skutek objęcia roszczeń J. H. i H. M. układem indemnizacyjnym, wobec czego beneficjenci zakwestionowanej decyzji nie byli uprawnieni do wystąpienia z wnioskiem o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w stosunku do części nieruchomości. Niezależnie od faktu zawarcia wskazanego układu indemnizacyjnego, Komisja stwierdziła również, że Prezydent m.st. Warszawy nie zajął się w ogóle badaniem kwestii, czy J. H. i H. M. skutecznie nabył swój udział w nieruchomości położonej przy dawnej ul. W odniesieniu do udziału w prawach i roszczeniach przysługujących M. C., Komisja uznała, że w jej przypadku została spełniona przesłanka dekretowa w postaci „posiadania gruntu”. Jak wskazano powyżej, przesłanka ta nie została natomiast w ogóle zbadana w postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia roku, co zresztą zostało przyznane przez ten organ w skardze.

7.5. Podstawą odmowy przyznania prawa użytkowania wieczystego był art. 214a pkt 4 u.g.n. w zw. z art. 7 ust. 1 i ust 5. w zw. z art. 5 dekretu. W myśl przepisu art. 214a u.g.n., można odmówić ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego

właściciela gruntu w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 7 ust. 2 tego dekretu, także ze względu na:

- 1) przeznaczenie lub wykorzystywanie na cele określone w art. 6;
- 2) sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste na rzecz osób trzecich;
- 3) zabudowę przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego dokonaną po dniu wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, której wartość przenosi znacznie wartość zajętego na ten cel gruntu;
- 4) odbudowę lub remont, dokonany ze środków publicznych, budynków, o których mowa w art. 5 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, zniszczonych w latach 1939-1945 więcej niż w 66%;
- 5) brak możliwości dokonania zgodnego z prawem i ładem przestrzennym podziału nieruchomości, której jedynie część jest przedmiotem roszczenia określonego w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy.

**7.6.** Sąd Najwyższy, dokonując wykładni art. 6 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. z dnia 21 listopada 1945 r., dalej: d.w.u.g.) przyjął, że oceny stopnia zniszczenia należy dokonywać na podstawie przepisów dekretu o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny. W art. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny (Dz. U. z 1945 r. Nr 50, poz. 281) ustawodawca zdefiniował pojęcie budynku zniszczonego (ust. 3) oraz budynku uszkodzonego (ust. 4). Z obu tych przepisów, podobnie zresztą jak z art. 6 ust. 2 d.w.u.g., wynika swoista delegacja dla władzy budowlanej, która dokonuje oceny, czy dany budynek nadaje się wyłącznie do rozbiórki (a więc jest budynkiem zniszczonym), czy też może być doprowadzony do stanu używalności – a więc jest budynkiem jedynie uszkodzonym (por. wyrok SN z dnia 29 października 1999 r., I CKN 108/99, LEX nr 142595; H. Ciepła, R. M. Sarbiński, K. Sobczyk–Sarbińska, *Roszczenia przysługujące byłym właścicielom tzw. gruntów warszawskich*, SIP Lex 2013, Rozdział 1.1.6). Natomiast według art. 7 ust. 5 dekretu, w razie niezgłoszenia wniosku, przewidzianego w ust. 1, lub nieprzyznania z jakichkolwiek innych przyczyn dotychczasowemu właścicielowi wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy,

gmina obowiązana jest uiszczyć odszkodowanie w myśl art. 9. Realizacją tej normy jest bez wątpienia obecnie obowiązujący art. 215 u.g.n.

Nie można również pomijać, że w wyroku z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 40, Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność art. 215 ust. 2 u.g.n. w zakresie, w jakim przepis ten pomija stosowanie przepisów tej ustawy dotyczących odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości do przypadków, gdy przedmiotem wywłaszczenia są domy inne niż jednorodzinne oraz działki inne niż przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne. Natomiast w wyroku z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt Kp 3/15, OTK ZU A/2016, poz. 66, Trybunał wskazał, że art. 214a u.g.n. nie zmienia przyjętej w dekrete warszawskim reguły, zgodnie z którą w razie odmowy ustanowienia prawa rzeczowego do gruntu, uprawnionemu przysługuje prawo do odszkodowania. Na skutek wejścia w życie kwestionowanego przepisu osoby objęte jego działaniem znajdują się w takiej sytuacji jak osoby, którym dotąd odmówiono ustanowienia użytkowania wieczystego, tj. znajdują się w grupie uprawnionych do rekompensaty przewidzianej w art. 214 i art. 215 u.g.n.

7.7. Komisja wskazała, że w sytuacji zniszczenia budynku, jego zrujnowania wskutek działań wojennych i konieczności rozbiórki, trudno uznać celowość przyznania prawa na podstawie art. 7 ust. 1, a co najwyżej mogło to uzasadniać przyznanie odszkodowania na podstawie art. 9 dekretu” (zob. E. Łętowska, *Mechanizm dekretu Bieruta. Dlaczego potrzebna była przesłanka posiadania?*, publ.: <http://konstytucyjny.pl>). Wynika to – zdaniem Komisji – z pierwotnego założenia i celów wprowadzenia rozwiązań dekretowych, tj. wsparcia ze źródeł publicznych właścicieli gruntów warszawskich w planowym przywracaniu właściwego stanu nieruchomości i umożliwieniu ich zagospodarowania. Warto nadmienić, że z tymi założeniami pozostawała w bezpośrednim związku przesłanka posiadania nieruchomości wskazana wprost w art. 7 ust. 1 dekretu. **Inna interpretacja doprowadziłaby do sytuacji, że przyznanie prawa użytkowania wieczystego możliwe jest w sytuacji, gdy na gruncie znajdują się jedynie gruzy budynku.** Zbieżne stanowisko wyraził również Trybunał Konstytucyjny w ww. wyroku z dnia 19 lipca 2016 r. Jak wskazał Trybunał, „z treści tego przepisu wynika pewna koncepcja roszczenia restytucyjnego. Prawodawca przyznał je tylko osobom, które – mimo przejścia własności gruntu na podmiot publiczny i mimo formalnego objęcia przezeń gruntu w posiadanie – zachowały faktyczne władztwo nad gruntem, które mogło przejawiać się w różny sposób (np. (współ)decydowania i (współ)finansowania odbudowy, zachowania lokalu i zamieszkiwania w nim, płacenia danin publicznych).

Przyznanie roszczenia o ustanowienie prawa rzeczowego osobie będącej w posiadaniu gruntu służyło utrwaleniu stanu faktycznego przez uzgodnienie z nim – na powrót – stanu prawnego całej nieruchomości. *A contrario* należy uznać, że w założeniu prawodawcy roszczenie nie przysługiwało dotychczasowemu właścicielowi, jeśli – z różnych względów – nie władał gruntem. Fizyczne przejmowanie gruntu przez służby miejskie (państwowe) służyło przede wszystkim odbudowie i rekonstrukcji miasta. Obejmowanie faktycznego władztwa nad nieruchomościami przez osoby trzecie, nie tylko przez miasto, mogło być też związane z losami konkretnych właścicieli, którzy – ze względu na nieobecność – nie wykonywali tego władztwa i dopiero ich następcy prawni domagają się restytucji”.

Należy wskazać, że art. 5 dotyczył **wyłącznie tych budynków, które nie podlegały rozebraniu w myśl art. 2 lub art. 3 dekretu o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny, czy art. 6 ust. 2 dekretu**. Oznacza to, że ówczesni właściciele zabudowanych nieruchomości zachowali prawo własności należących do nich budynków, które podczas wojny nie uległy uszkodzeniom bądź zostały uszkodzone, jednakże ich stan wymagał jedynie prac remontowych. Natomiast w myśl art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa (Dz.U. 1947 Nr 52, poz. 270), naprawę budowli, położonych na Ziemiach Odzyskanych, zniszczonych więcej niż w 33%, a na pozostałym obszarze kraju więcej niż w 66%, uważa się za budowlę nową. Budynek zniszczony, ale istniejący w dniu wejścia w życie dekretu i nadający się do naprawy był budynkiem w rozumieniu art. 5 dekretu oraz – jak stwierdził SN w wyroku z dnia 7 lipca 2004 r., sygn. akt I CK 108/2004 (publ. Lex nr 585666) – budynkiem uszkodzonym w ujęciu dekretu o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny.

**7.8.** Zastosowanie przez Komisję wykładni celowościowej było zasadne. W orzecznictwie sądowym podkreśla się bowiem, że przyjęcie zasady pierwszeństwa wykładni językowej nie oznacza braku obowiązku przeprowadzenia wykładni kompleksowej. Innymi słowy, pogląd sądów brzmi: należy dać przewagę wynikowi wykładni językowej, ale pod warunkiem, że uprzednio przeprowadziliśmy kompleksową wykładnię tekstu, tzn. rozważyliśmy również aspekty systemowe i funkcjonalne. W wyroku z dnia 16 grudnia 2010 r., I OSK 1262/10, CBOSA, Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że: „w kontekście argumentów pełnomocnika co do pierwszeństwa wykładni językowej należy podnieść, że we współczesnej literaturze przedmiotu zdecydowanie dominuje pogląd, że wykładnia zawsze wymaga zastosowania wszystkich trzech typów dyrektyw interpretacyjnych (tj. językowych, systemowych i funkcjonalnych). W związku z tym uzyskanie zgodnych rezultatów

interpretacyjnych wg wszystkich trzech typów dyrektyw interpretacyjnych w istotnym stopniu wzmacnia otrzymany rezultat wykładni (A. Choduń, M. Zieliński, *Aspekty granic wykładni prawa w: Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego. Księga Jubileuszowa Prof. Ryszarda Mastalskiego* (pod red. W. Miemiec), Wrocław 2009, s. 93). Powyższe stanowisko jest także podzielane w nauce prawa administracyjnego i orzecznictwie, gdzie podnosi się, że w prawie administracyjnym należy zastosować wszystkie dyrektywy wykładni (językowe, systemowe, funkcjonalne), niezależnie od tego, czy uzyskano już wcześniej jednoznaczność interpretowanych zwrotów, czy nie. Wszystkie wskazane dyrektywy powinny być użyte, jeżeli chce się ustalić rzeczywiste znaczenie przepisu (W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Zakamycze 2006, s. 551–555, uchw. 7 sędziów NSA z 10 grudnia 2009 r., I OPS 8/09, ONSAiWSA 2010, Nr 2, poz. 21). Podkreśla się, że wykładnia w prawie administracyjnym musi uwzględniać wiele wartości istotnych w demokratycznym państwie prawnym, a zatem nie może być oparta wyłącznie na wykładni językowej (B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, w: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 15)”).

W podobny sposób wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 14 marca 2011 r. (II FPS 8/10, ONSAiWSA 2011, Nr 3, poz. 47). W opinii sądu, „w procesie wykładni prawa interpretatorowi nie wolno całkowicie ignorować wykładni systemowej lub funkcjonalnej poprzez ograniczenie się wyłącznie do wykładni językowej pojedynczego przepisu. Może się bowiem okazać, że sens przepisu, który wydaje się językowo jasny, okaże się wątpliwy, gdy go skonfrontujemy z innymi przepisami lub weźmiemy pod uwagę cel regulacji prawnej. Jednym z najmocniejszych argumentów o poprawności interpretacji jest okoliczność, że wykładnia językowa, systemowa i funkcjonalna dają zgodny wynik (por. post. SN z 26.4.2007 r., I KZP 6/07, OSNKW 2007, Nr 5, poz. 37, Biuletyn SN 2007, Nr 5, poz. 18; post. NSA z 9.4.2009 r., II FSK 1885/07; wyr. NSA: z 19.11.2008 r., II FSK 976/08, z 2.2.2010 r., II FSK 1319/08, z 2.3.2010 r., II FSK 1553/08, Legalis oraz wypowiedzi doktryny: M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2010, s. 291 i n.; L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 74–83. Żaden przepis prawa nie jest oderwaną jednostką, lecz występuje w pewnym kontekście systemowym – jest częścią określonego aktu normatywnego, który z kolei jest częścią określonej gałęzi prawa przynależącej do systemu prawa polskiego. Wykładając więc dany przepis prawa, należy brać pod uwagę jego relacje do innych przepisów danego aktu



normatywnego (wykładnia systemowa wewnętrzna) oraz do przepisów zawartych w innych ustawach (wykładnia systemowa zewnętrzna). Tylko bowiem realizacja tej dyrektywy wykładni prawa, określanej jako *argumentum a rubrica*, gwarantuje zupełne i niesprzeczne odczytanie danej instytucji prawa z przepisów prawa (Por. L. Morawski, op. cit., s. 152 i n.)”.

7.9. Komisja ustaliła, że nieruchomości przy ul. \_\_\_\_\_ została zniszczona w latach 1939-1945 więcej niż w 66%. Z map i fotografii powojennej Warszawy wynika niewątpliwie, że przedwojenne zabudowania (budynki) przy ul. \_\_\_\_\_ zostały całkowicie zniszczone (*vide* ortofotomapy: z 1935 r., z 1945 r. i z 2010 r.). Z ortofotomapy z 1945 r. wynika, że budynki przy ul. Chmielnej 70 w dniu wejścia w życie dekretu nie nadawały się do odbudowy, a J. H. H. M. był informowany o konieczności ich rozbiórki z uwagi na zagrożenie bezpieczeństwa publicznego na posesji (*vide* pismo Zarządu Miejskiego w m. st. Warszawie z dnia 26 lutego 1947 roku, znak: I.dz.034-1304/47; pismo Zarządu Miejskiego – Wydziału Inspekcji Budowlanej z dnia 12 listopada 1947 roku wzywające do rozbiórki). **W dniu 5 lutego 1948 r. sporządzono protokół oględzin dokonany na nieruchomości \_\_\_\_\_, w którym wskazano, że: „budynek uległ całkowitemu wypaleniu i częściowemu wyburzeniu. Obecnie budynek frontowy oraz oficyny zostały rozebrane do poziomu terenu. Pozostały po rozbiórce gruz oraz cegła znajduje się na posesji” (\_\_\_\_\_).**

7.10. Mając na uwadze powyższe ustalenia Komisja stwierdziła, że w przedmiotowej sprawie stopień zniszczenia budynków nie pozwalał – w sposób oczywisty – na ustanowienie użytkowania wieczystego. Nieruchomość zabudowana, znajdująca się pod dawnym adresem ul. \_\_\_\_\_, w czasie wojny uległa całkowitemu zniszczeniu. Uporządkowanie terenu oraz nadanie obecnego kształtu architektonicznego nastąpiło wyłącznie ze środków publicznych (okoliczność bezsporna). Mając zatem na uwadze interes publiczny oraz rację ekonomiczną należało zatem wykluczyć możliwość zwrotu nieruchomości „w naturze”, co stanowiło *ratio legis* art. 214a u.g.n. **Oznacza to, że w sprawie prawidłowo Komisja zastosowała art. 214a pkt 4 u.g.n. oraz art. 7 ust. 1 i ust. 5 dekretu i słusznie odmówiła przyznania prawa użytkowania wieczystego.** Literalne odczytanie art. 214a pkt 4 u.g.n. skutkowałoby, że w przypadku brak odbudowy zniszczonego budynku gmina powinna uwzględnić wnioski dekretowe i ustanowić na nieruchomości prawo użytkowania wieczystego. W tym miejscu należy przypomnieć, że wywłaszczenie będące skutkiem dekretu warszawskiego – generalnie rzecz ujmując – miało służyć realizacji celu publicznego, jakim było „racjonalne przeprowadzenie odbudowy stolicy i dalszej jej rozbudowy zgodnie z

potrzebami Narodu” (art. 1 dekretu warszawskiego). Roszczenia byłych właścicieli o ustanowienie użytkowania wieczystego, oparte na przepisach dekretu warszawskiego, są w pewnym sensie odpowiednikiem roszczenia o zwrot nieruchomości niewykorzystanej na cel publiczny, wskazany w decyzji o wywłaszczeniu. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny, „Prawu cywilnemu znana jest instytucja tzw. przewłaszczenia, regulująca konflikt interesów związany z budową na cudzym gruncie. Stan faktyczny objęty hipotezą art. 214a pkt 3 u.g.n. jest wprawdzie inny niż regulowany w art. 231 k.c., gdyż państwo lub gmina, budując na gruntach, których własność uzyskały na mocy dekretu warszawskiego, inwestowały we własną nieruchomość. Jednak żądanie ustanowienia użytkowania wieczystego przez poprzedniego właściciela jest - w pewnym sensie - roszczeniem z art. 231 k.c. à rebours: podmiot, który nie inwestował, żąda przeniesienia na niego prawa do gruntu (...)” (wyrok TK z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt Kp 3/15, OTK ZU A/2016, poz. 66). Jeśli zatem odmową ustanowienia użytkowania wieczystego jest odbudowa w większości zniszczonego budynku ze środków publicznych, to *ad minori ad maius* zasadna jest odmowa, gdy ze środków publicznych gmina dokonała inwestycji na nieruchomości, na której znajdował się zniszczony budynek. Inna interpretacja przepisów byłaby niezgodna z zasadami logiki oraz naruszałaby zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) oraz ochronę samodzielności jednostki samorządu terytorialnego (art. 16 ust. 1 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji RP).

**7.11.** Wydając zaskarżoną decyzję Komisja miała na względzie również nowe regulacje zawarte w art. 7a § 1 k.p.a. i art. 81a § 1 k.p.a. Oba przepisy zawierają zasadę orzekania w sprawie na korzyść strony (*in dubio pro reo*). W sprawie, zdaniem Komisji, nie istniały ani wątpliwości faktyczne, ani wątpliwości prawne, które upoważniałyby do zastosowania rzeczony zasady.

Należy jednak zauważyć, że omawiana zasada nie ma charakteru bezwzględny. Ustawodawca jednoznacznie wskazał, że niedopuszczalne jest orzekanie na korzyść strony, jeśli sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ (art. 7a § 1 *in fine* k.p.a. oraz art. 81a § 2 pkt 1 k.p.a.). Oprócz tego rzeczona zasada nie może być stosowana przez organ administracji publicznej, jeśli wymaga tego ważny interes publiczny (art. 7a § 2 pkt 1 k.p.a. oraz art. 81a § 2 pkt 2 k.p.a.).

Przy wykładni interesu publicznego należy uwzględniać respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywateli do organów władzy publicznej. "Publiczny" to bowiem dotyczący ogółu ludzi i

służący ogółowi, dostępny dla wszystkich; związany z jakimś urzędem, z jakąś instytucją; ogólny, powszechny, społeczny, nieprywatny (Słownik języka..., red. M. Szymczak, t. 2, s. 1074). Z powyższych uwag wynika, że pojęcia interesu publicznego nie da się wprost zdefiniować. Można się do niego odwoływać przez ustalenie hierarchii celów i wartości, jakie powinny obowiązywać w procesie stosowania praw.

Orzekając o odmowie ustanowienia użytkownika wieczystego Komisja miała na względzie charakter przedmiotowej nieruchomości. Dawna ul. [redacted] stanowi część [redacted]

czyli obszaru znajdującego się w ścisłym centrum Miasta Stołecznego Warszawy. Z uwagi na istotę przedmiotowej nieruchomości Komisja uznała, że w analizowanej sprawie należy dać pierwszeństwo interesowi publicznemu, nie zaś interesowi jednostki.

## **8. Status m.st. Warszawy w postępowaniu**

**8.1.** Jako strony postępowania przyjęto beneficjentów decyzji – G [redacted] M [redacted] M [redacted] [redacted] oraz J [redacted] P [redacted], a także Skarb Państwa oraz Miasto Stołeczne Warszawa – reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy.

**8.2.** W orzecznictwie sądów administracyjnych została sformułowana reguła kolizyjna, która nakazuje dawać pierwszeństwo roli organu administracji załatwiającego sprawę, co oznacza, że przeznaczenie organowi administracji takiej roli w sprawie przez przepisy prawa wyklucza jego udział w tym samym postępowaniu w charakterze strony tego postępowania (vide postanowienie NSA z dnia 22 października 2009 r., I OSK 1406/09; wyrok NSA z dnia 5 listopada 2014 r., I OSK 801/14). W rozpoznawanej sprawie reguła ta nie ma zastosowania. W ocenie Komisji, Prezydent m.st. Warszawy występował w charakterze organu administracyjnego wyłącznie na etapie postępowanie zwyczajnego, wydając decyzję reprivatyzacyjną, natomiast na etapie postępowania przed Komisją uzyskał status strony, jako organu reprezentującego Miasto Stołeczne Warszawa – byłego właściciela nieruchomości gruntowej.

Komisja działa na podstawie przepisu szczególnego, jakim jest ustawa z dnia 9 marca 2017 r. Komisja posiada uprawnienia do inicjowania postępowań i do wydawania rozstrzygnięć dotyczących decyzji ostatecznych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 maja 2015 r., sygn. akt I OSK 2188/13, (publ: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), wyraźnie stwierdził, że jednostka samorządu terytorialnego może być stroną postępowania nadzwyczajnego prowadzonego przez organ wyższego stopnia w przedmiocie decyzji

ostatecznej organu tej jednostki, jeżeli postępowanie to dotyczy jej interesu prawnego. Postępowanie przed Komisją dotyczy decyzji ostatecznych i jest postępowaniem o szczególnym charakterze, nie powiela jednak kompetencji organów nadzoru z uwagi na całkowicie odmienne zasady i podstawy działania Komisji. Uprawnienia właścicielskie, które posiada Miasto Stołeczne Warszawy, decydują zatem o interesie prawnym do udziału w postępowaniu przed Komisją. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. ostateczna decyzja, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2 i 3, stanowi podstawę wykreślenia w księdze wieczystej wpisu dokonanego na podstawie uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej lub na podstawie aktu notarialnego sporządzonego z uwzględnieniem uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej oraz wpisania jako właściciela m.st. Warszawy.

**8.3.** Komisja wyjaśnia również, że status prawny m. st. Warszawy jako strony w postępowaniu administracyjnym wynika również z niektórych rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 9 marca 2017 r. Po pierwsze, oprócz możliwości wydania określonych w art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. rozstrzygnięć wobec decyzji reprivatyzacyjnej, Komisja może przyznawać dodatkowe uprawnienia na rzecz m.st. Warszawy (przewidziany w art. 31 zwrot równowartości nienależnego świadczenia, przysługujący m.st. Warszawa w oparciu o art. 32, oraz określenie wysokości szkody, będącej następnie podstawą do dochodzenia odszkodowania w trybie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa – art. 41 ust. 1 i 2 ustawy; określenie wysokości szkody determinuje później wysokość odszkodowania). O tych „dodatkowych” uprawnieniach m.st. Warszawy orzeka się w decyzji, o jakiej mowa w art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

**8.4. Niewątpliwie zatem Miasto Stołeczne Warszawa w postępowaniu przed Komisją nabywa interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a., gdyż chodzi tu o jego uprawnienia, o których nie rozstrzygała dotychczas kontrolowana przez Komisję decyzja reprivatyzacyjna.**

**8.5.** Przyjęcie interesu prawnego po stronie Miasta Stołecznego Warszawy, realizuje zasadę praworządności działania organów administracji, a zatem dyspozycję art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz art. 6 i 7 k.p.a., gdyż w postępowaniu przed Komisją biorą wówczas udział strony o zasadniczo przeciwstawnych interesach, de facto monitorując działanie Komisji. Miasto stołeczne Warszawa posiada w sprawie indywidualny, konkretny i aktualny interes prawny do przyznanie jej statusu strony w postępowaniu prowadzonym przed Komisją.

Komisja, przyznając status strony gminie, miała także na uwadze treść art. 165 Konstytucji RP, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną i przysługują im prawo własności oraz inne prawa majątkowe. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Ochrona prawa własności jednostki samorządu terytorialnego byłaby niepełna, gdyby jednostka ta nie mogła brać udziału jako strona w postępowaniu administracyjnym, w sytuacji gdy postępowanie to dotyczy nieruchomości, których jest właścicielem. W myśl natomiast 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. Artykuł 29 k.p.a. stanowi zaś, że stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne - również jednostki nieposiadające osobowości prawnej.

**8.6.** Niezależnie od powyższego, Komisja zwraca uwagę na okoliczność, że postanowieniami z dnia 5 października 2017 r. (sygn. akt I OW 191/17 oraz I OW 192/17) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił wnioski Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem a Komisją ds. usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Wnioski dotyczyły nieruchomości położonych w Warszawie m.in. przy ulicy ..... W uzasadnieniu Sąd stwierdził, że kompetencje obu organów są w istocie zbliżone, chociaż nie tożsame, a warunkiem zaistnienia sporu kompetencyjnego jest zarówno materialnoprawna, jak też procesowa tożsamość sprawy. Wskazał, że sytuacja dotyczy dwóch różnych postępowań prowadzonych w ramach odrębnych kompetencji przypisanych przez ustawodawcę dwóm różnym organom, a zatem nie odnosi się do tej samej sprawy w znaczeniu procesowym i stąd też nie ma podstaw do kwalifikowania takiej sytuacji jako sporu kompetencyjnego w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm., dalej: p.p.s.a.).

## **10. Konkluzja**

Stosownie do treści art. 138 § 1 w zw. z art. 127 § 3 k.p.a. w zw. z art. 36 i art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. organ odwoławczy wydaje decyzję, w której:

- 1) utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo

- 2) uchyła zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję - umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, albo
- 3) umarza postępowanie odwoławcze.

W niniejszej sprawie Komisja ustaliła tożsamy stan faktyczny i prawny, jak w przypadku wydawania decyzji z dnia 27 lipca 2017 r. Nie znalazła zatem podstaw do zmiany swojego wcześniejszego stanowiska. W toku postępowania strony nie podważyły poczynionych przez Komisję ustaleń. Postępowanie przeprowadzone przez Komisję w celu wyjaśnienia wszystkich okoliczności istotnych z punktu widzenia przesłanek z art. 29 i art. 30 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. zostało przeprowadzone zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej wyrażoną m.in. w art. 7 k.p.a. Komisja dokonała wszechstronnej oceny okoliczności konkretnego przypadku na podstawie analizy całego materiału dowodowego, a stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji uzasadniła w sposób wymagany przez przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.

Decyzja została wydana w sposób prawidłowy pod względem prawnym i merytorycznym. Dokonana ocena stanu faktycznego sprawy znajduje potwierdzenie w zebranych materiale dowodowym zgodnie z zasadami wyrażonymi w art. 7 i art. 77 k.p.a. Została ona w sposób spójny, logiczny i zgodny z wiedzą wywiedziona w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Dokonana ocena mieści się również w granicach swobodnej oceny dowodów. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji Komisja odniosła się szczegółowo do argumentacji stron w kontekście zebranego w sprawie materiału dowodowego. Ponadto stronom zapewniono czynny udział w każdym stadium postępowania, w tym umożliwiono wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów przed wydaniem zaskarżonej zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a.

Z tego względu Komisja uznała, że zaskarżona decyzja odpowiada przepisom prawa materialnego i procesowego i powinna zostać utrzymana w mocy, o czym orzeczono jak na wstępie.

**Przewodniczący Komisji**

**Patryk Jaki**



### Pouczenie:

1. Zgodnie z art. 52 § 1 p.p.s.a. strona może wnieść **skargę** do sądu administracyjnego na tę decyzję (w dwóch egzemplarzach – art. 47 p.p.s.a.) tj. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 53 § 1 p.p.s.a.).
2. Skargę wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi (art. 54 § 1 p.p.s.a.) na adres: Komisja do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa.
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. Nr 221 poz. 2193, z późn. zm.).
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. Zgodnie z art. 49 § 1 k.p.a., w przypadku zawiadomienia o decyzji przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania, zawiadomienie bądź doręczenie uważa się za dokonane po upływie **czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia**. 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 14 dni od dnia publicznego ogłoszenia.

### Strony:

1. **Gr**            **Mi**            , reprezentowany przez adw.            i &            i ul.            8, (            )  
warszawa,
2. **J**            **Pi**            , reprezentowany przez adw. **Mi**            **K**            , Adwokaci  
i Radcowie prawni, ul.            lok.            , 00-112 Warszawa,

3. **M: K**, reprezentowana przez adw. J: Gt  
Kancelaria Adwokacka, ul. 1 lok. Warszawa,
4. **Miasto Stołeczne Warszawa – Prezydent m.st. Warszawy Hanna Gronkiewicz-Waltz**, reprezentowane przez adw. E B  
Kancelaria Adwokacko-  
Radcowska s.j., ul. 2 Warszawa,
5. **Skarb Państwa**, reprezentowany przez Prezydenta m. st. Warszawy Hannę Gronkiewicz-Waltz.