



Komisja do spraw reprivatyzacji
nieruchomości warszawskich

Warszawa, 27 sierpnia 2025 r.

Sygn. akt KR II R 29/25

DECYZJA nr KR II R 29/25

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Arkadiusz Myrcha

Członkowie Komisji:

Robert Kropiwnicki, Paweł Lisiecki, Christian Młynarek, Mirosław Józef Pampuch, Sławomir Potapowicz, Adrian Wasielewski,

po rozpoznaniu w dniu 27 sierpnia 2025 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia z dnia 23 marca 2010 r. nr 112/GK/DW/2010, z udziałem: K. J. , Prokuratora Regionalnego we Wrocławiu oraz Miasta Stołecznego Warszawy,

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2021 r. poz. 795, dalej: ustawa z 9 marca 2017 r.) w związku z art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 572, z 2025 r. poz. 769, dalej: k.p.a.) w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

orzeka:

umorzyć postępowanie rozpoznawcze w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 23 marca 2010 r. nr 112/GK/DW/2010 w całości.

UZASADNIENIE

I.

Przebieg postępowania administracyjnego

Postanowieniem z dnia 16 kwietnia 2019 r. Komisja wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie o sygn. KR II R 16/19 dotyczące decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 23 marca 2010 r. nr 112/GK/DW/2010, ustalającej na rzecz K... F... odszkodowanie w wysokości ... zł za część przejętych dekretem z 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U z 1945 r. nr 50 poz. 279, dalej dekret warszawski) nieruchomości położonej w Warszawie przy ulicy Borzymowskiej, pochodzącej z nieruchomości hipotecznej „Kolonja Adolfówka”, w części dotyczącej hip. nr 5368-Praga, która obecnie stanowi część działki ewidencyjnej nr 48 z obrębu 4-10-02.

Na posiedzeniu niejawnym w dniu 3 grudnia 2019 r. Komisja wydała decyzję nr KR II R 16/19, w której uchyłono w całości decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 23 marca 2010 r. nr 112/GK/DW/2010 i przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia Prezydentowi Miasta Stołecznego Warszawy.

Komisja stwierdziła, że w toku prowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawie Prezydent m.st. Warszawy uchybił przepisom postępowania dowodowego które miały wpływ na ustalenie kluczowych okoliczności warunkujących przyznanie odszkodowania.

Komisja nie podzieliła stanowiska zawartego w uzasadnieniu kontrolowanej decyzji restrykcyjnej.

Skargi na powyższą decyzję złożyli Miasto Stołeczne Warszawa i K... R...

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu w dniu 29 czerwca 2021 r. sprawy o sygn. akt I SA/Wa 270/20 wydał wyrok, w którym uchylił decyzję Komisji z 3 grudnia 2019 r. nr KR II R 16/19.

Od powyższego wyroku Komisja wniosła skargę kasacyjną.

Wyrokiem z dnia 16 stycznia 2025 r. sygn. I OSK 1041/22, Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Komisji.

Mając na uwadze powyższe orzeczenia sądów administracyjnych sprawa prowadzona pod sygn. akt KR II R 16/19 w przedmiocie decyzji restrykcyjnej, dotyczącej ustalenia i przyznania odszkodowania za nieruchomość przy ul. Borzymowskiej, została przekazana Komisji celem ponownego rozpatrzenia. Sprawa została zarejestrowana i jest prowadzona pod nową sygnaturą akt KR II R 29/25.

Zawiadomieniem z dnia 8 sierpnia 2025 r. poinformowano strony o zakończeniu

postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, na podstawie art. 10 § 1 k.p.a. Zawiadomienie zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 8 sierpnia 2025 r.

Spółeczna Rada w opinii z dnia 19 sierpnia 2025 r. nr 18/2025 w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 23 marca 2010 r. nr 112/GK/DW/2010 wniosła o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie, w świetle uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 stycznia 2025 r. I OSK 1041/22.

Pismem z 18 sierpnia 2025 r. pełnomocnik K R wniósł o wydanie przez Komisję decyzji, w której organ utrzymuje w mocy decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 23 marca 2010 r. nr 112/GK/DW/2010, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt. 1 ustawy z Komisji.

II.

Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje:

1. Dawny właściciel nieruchomości.

Z treści zaświadczenia Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa X Wydziału Ksiąg Wieczystych z 16 czerwca 2005 r. L.dz. 1036 /05 dotyczącego hip. 1750 „Kolonja Adolfówka” wynika, że dawnym właścicielem nieruchomości była F R

2. Następcy prawni dawnego właściciela nieruchomości i sprzedaż roszczeń

Zgodnie z postanowieniem Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy, Wydział II Cywilny z 19 listopada 1992 roku, sygn. akt II Ns 1 ... wydanego w sprawie o stwierdzenie nabycia spadku po F K R i F ..., spadek po F K R zmarłym 9 października 1956 roku, nabyli: żona H R i zd. B i wnuk F R po 1/2 części spadku każde z nich, natomiast spadek po H F zmarłej 1 listopada 1980 r. nabył wnuk K R (V. akta sprawy II Ns 1 ... ?).

Aktem notarialnym z 10 września 2010 r., nr Rep. A 9720/2010 K R udzielił J F pełnomocnictwa do szeroko pojętych czynności faktycznych i prawnych, których celem i skutkiem będzie zrealizowanie wszelkich wymogów niezbędnych i potrzebnych do otrzymania odszkodowania za nieruchomość opisaną w § 1 aktu jako „Kolonja Adolfówka”.

W treści aktu wskazano równocześnie, iż pełnomocnik może być drugą stroną czynności prawnej, dokonywanej w imieniu mocodawcy, może reprezentować wszystkie strony czynności, które dokonywać będzie w imieniu mocodawcy.

Aktem notarialnym z 19 stycznia 2011 r. nr rep. A 972/2011 r., J. P. powołując się na udzielone wcześniej pełnomocnictwo, działający w imieniu własnym jako kupujący oraz w imieniu i na rzecz K. F., a także K. S., K. S. M. K. zawarli umowę sprzedaży spadku i umowę o dział przedmiotowego spadku.

Na mocy ww. aktu notarialnego J. P. działając w imieniu własnym oraz na rzecz K. R. sprzedał spadek po H. F. : K. S. (udział w 1/4 części), K. S. (udział w 1/4 części), M. F. (udział w 1/4 części) oraz samemu sobie tj. J. F. (udział w 1/4 części).

W związku z nabyciem spadku K. S., K. S., M. K. raz J. P. dokonali działu spadku po H. R. w ten sposób, że :

K. S. nabyła część nieruchomości w postaci działek, oznaczonych numerami hipotecznymi : 5321, 5322, 5323, 5324, 5326, 5328, 5329, 5330, 5331, 5332, 5333, 5334-Praga.

K. S. nabyła część nieruchomości w postaci działek, oznaczonych numerami hipotecznymi: 5336, 5337, 5339, 5341, 5343, 5344, 5345, 5348, 5349, 5350, 5351, 5352, 5355-Praga.

M. K. nabyła część nieruchomości w postaci działek, oznaczonych numerami hipotecznymi: 5365, 5366, 5367, 5369, 5370, 5371, 5372, 5373, 5374, 5375, 5376, 5377, 5378-Praga.

J. P. nabył część nieruchomości w postaci działek, oznaczonych numerami hipotecznymi: 5353, 5354, 5355, 5356, 5357, 5358, 5359, 5360, 5361, 5362, 5363, 5364, 5379-Praga.

3. Postępowania w przedmiocie rozpoznania wniosków o przyznanie w trybie art. 215 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej u.g.n.)

Wnioskiem z 25 sierpnia 2008 roku (27 sierpnia 2008 r. data wpływu do urzędu) skierowanym do Urzędu m.st. Warszawy – Wydziału Spraw Dekretowych i Związków, K. R. reprezentowany przez pełnomocnika adwokata R. F. (na mocy pełnomocnictwa udzielonego w dniu 11 lutego 2005 roku) zwrócił się o „przyznanie odszkodowania za pozbawienie faktycznej możliwości władania działką położoną w Warszawie w obrębie ulic Borzymowska i Projektowana o powierzchni całkowitej 5 ha 4142,75 m², oznaczonej w księdze hipotecznej nieruchomości pod nazwą „Kolonja Adolfówka” inw. Nr 1750, która na podstawie dekretu z 26 października 1945 roku przeszła na własność państwa”. Jako podstawę wniosku wskazał art. 215 § 2 u.g.n.

Prezydent m.st. Warszawy decyzją z 23 marca 2010 r. nr 112/GK/DW/2010 działając m.in. na podstawie art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami po rozpatrzeniu wniosku złożonego w dniu 27 sierpnia 2008 r. przez K [imię] [nazwisko] reprezentowanego przez adwokata R [imię] [nazwisko] w sprawie odszkodowania za nieruchomości położone przy ul. Borzymowskiej i Projektowanej pochodzące z nieruchomości hipotecznej „Kolonía Adolfówka”, w części dotyczącej projektowanego hip: nr 5368-Praga ustalił odszkodowanie w wysokości [kwota] zł, za przejętą dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279) nieruchomość o powierzchni 993 m² położone w Warszawie przy ul. Borzymowskiej ozn. hip. jako „Kolonía Adolfówka” hip nr 5368-Praga, która obecnie stanowi część działki ewidencyjnej nr 48 z obr. 4-10-02 i przyznał powyższe odszkodowanie na rzecz K [imię] [nazwisko] R [imię] [nazwisko].

W uzasadnieniu decyzji ustalono, że w sprawie zostały spełnione wszystkie przesłanki warunkujące ustalenie i przyznanie odszkodowania na gruncie art. 215 ust. 2 u.g.n.

Prezydent m.st. Warszawy rozpoznając pierwotnie złożony wniosek przez K: [imię] [nazwisko] R [imię] [nazwisko] wydał 23 decyzję przyznającą odszkodowanie za nieruchomość przy ul. Borzymowskiej tj. decyzje z : 23 marca 2010 r. nr 112/GK/DW/2010, 18 października 2010 r. nr 374/GK/DW/2010, 27 maja 2011 r. nr 229/GK/DW/2011, 24 listopada 2011 r. nr 526/GK/DW/2011, 24 listopada 2011 r. nr 527/GK/DW/2011, 24 listopada 2011 r. nr 528/GK/DW/2011, 24 listopada 2011 r. nr 529/GK/DW/2011, 24 listopada 2011 r. nr 530/GK/DW/2011, 24 listopada 2011 r. nr 531/GK/DW/2011, 24 listopada 2011 r. nr 535/GK/DW/2011, 24 listopada 2011 r. nr 518/GK/DW/2011, 24 listopada 2011 r. nr 519/GK/DW/2011, 24 listopada 2011 r. nr 523/GK/DW/2011, 15 marca 2012 r. nr 170/GK/DW/2012, 24 listopada 2011 r. nr 520/GK/DW/2011, 24 listopada 2011 r. nr 521/GK/DW/2011, 24 listopada 2011 roku nr 522/GK/DW/2011, 24 listopada 2011 r. nr 524/GK/DW/2011, 24 listopada 2011 r. nr 525/GK/DW/2011, 15 marca 2012 r. nr 169/GK/DW/2012 i 10 lipca 2012 r. nr 328/GK/DW/2012.

Pierwszą chronologicznie decyzją przyznającą odszkodowanie w trybie art. 215 ust. 2 u.g.n. w przedmiotowej sprawie była decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z 23 marca 2010 r. nr 112/GK/DW/2010 ustalająca i przyznająca odszkodowanie K [imię] [nazwisko] R [imię] [nazwisko] za dawną działkę hipoteczną ozn. nr 5368-Praga pochodzącą z nieruchomości hipotecznej „Kolonía Adolfówka” w kwocie 813 576 zł.

4. Zgromadzony materiał dowodowy.

Komisja ustaliła stan faktyczny w sprawie na podstawie następującego materiału dowodowego: akt Prezydenta m.st. Warszawy dotyczących decyzji nr 112/GK/DW/2010 oraz dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy KR II R 29/25.

Dokumenty zgromadzone w postępowaniu przed Komisją nie zostały podważone żadnymi innymi dowodami, ani nie były kwestionowane przez strony.

III. Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja zważyła, co następuje:

W ocenie Komisji w sprawie wystąpiła przesłanka uzasadniająca umorzenie postępowania rozpoznawczego toczącego się przed niniejszą Komisją w zakresie dot. decyzji 23 marca 2010 r. nr 112/GK/DW/2010.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w wyniku postępowania rozpoznawczego Komisja wydaje decyzję, w której umarza postępowanie rozpoznawcze.

Jak stanowi natomiast art. 38 ust. 1 *in principio* ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego.

Podkreślenia wymaga, że Naczelny Sąd Administracyjny w prawomocnym wyroku z dnia 16 stycznia 2025 r. sygn. akt I OSK 1041/22 stwierdził m.in., że dekret warszawski mając na uwadze dotychczasowych właścicieli gruntu, regulował dwa istotne zagadnienia: pierwsze to możliwość przyznania na wniosek dotychczasowych właścicieli gruntu lub ich następców prawnych prawa użytkowania wieczystego (wcześniej prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy) zgodnie z art. 7 dekretu, a drugie zagadnienie to przyjęta w dekreście zasada, że przejęcie zarówno gruntów jak i budynków następuje za odszkodowaniem. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 1 dekretu, odszkodowanie za grunty, należne w myśl art. 7 ust. 5 oraz odszkodowanie za budynki, należne w myśl art. 8, ustala miejska komisja szacunkowa. Natomiast art. 9 ust. 3 dekretu stanowił, że Minister Odbudowy w porozumieniu z Ministrami Administracji Publicznej i Skarbu określi w rozporządzeniu skład i tryb postępowania miejskiej komisji szacunkowej, zasady i sposób ustalania odszkodowania oraz przepisy o emisji papierów wartościowych, przeznaczonych na ten cel. Jednak stosowne rozporządzenie nie zostało wydane, a w konsekwencji przejęcie na podstawie dekretu warszawskiego gruntów i budynków następowało bez odszkodowania.

W kolejnym wątku uzasadnienia Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że powyższy stan prawny uległ częściowej zmianie wraz z wejściem w życie w dniu 5 kwietnia 1958 r. ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości. Mianowicie art. 53 tej ustawy (w tekście pierwotnym był to art. 50) w ust. 1 stanowił, że przepisy niniejszej

ustawy dotyczące odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości stosuje się odpowiednio do odszkodowania za gospodarstwa rolne, sadownicze i warzywnicze na gruntach, które na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy przeszły na własność Państwa, jeżeli ich poprzedni właściciele lub następcy prawni tych osób, prowadzący wymienione gospodarstwa, pozbawieni zostaną użytkowania wspomnianych gruntów po wejściu w życie niniejszej ustawy. Z kolei zgodnie z ust. 2 przepisy niniejszej ustawy dotyczące odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości stosuje się odpowiednio do domów jednorodzinnych i jednej działki budowlanej pod budowę domu jednorodzinnego, które przejdą po wejściu w życie niniejszej ustawy na własność Państwa na podstawie dekretu powołanego w ust. 1. Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. nie uchylała przepisów dotyczących odszkodowań za nieruchomości warszawskie zawartych w dekrete warszawskim, aczkolwiek możliwość dochodzenia odszkodowania od chwili wejścia w życie dekretu warszawskiego była ograniczona terminami, zgodnie z art. 9 ust. 2 dekretu prawo do żądania odszkodowania powstaje po upływie 6 miesięcy od dnia objęcia gruntu w posiadanie przez gminę m.st. Warszawy i wygasa po upływie lat 3 od tego terminu. Sens regulacji zawartej w art. 53 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. polegał na tym, że - w odniesieniu do wskazanego kręgu podmiotów i rodzajów nieruchomości - dochodzenie roszczeń odszkodowawczych miało stać się realne, gdyż ustawa zawierała przepisy umożliwiające ich wykonanie. Ustawodawca, kierując się przyjętą aksjologią, dokonał wyboru podmiotów chronionych.

Następnie Sąd w analizowanym orzeczeniu wskazał również, że ustawa z dnia 12 marca 1958 r. została uchylona z dniem 1 sierpnia 1985 r. przez ustawę z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości. Zgodnie z art. 83 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. (w pierwotnym brzmieniu ustawy był to art. 90) ust. 1 przepisy ustawy dotyczące odszkodowania za wywłaszczona nieruchomość stosuje się odpowiednio do odszkodowania za gospodarstwo rolne na gruntach, które na podstawie przepisów dekretu warszawskiego przeszły na własność Państwa, jeżeli ich poprzedni właściciele lub następcy prawni tych właścicieli prowadzący gospodarstwo, zostali pozbawieni faktycznego władania wspomnianym gospodarstwem po dniu 5 kwietnia 1958 r. Zgodnie zaś z art. 83 ust. 2 przepisy ustawy dotyczące odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości stosuje się odpowiednio do domu jednorodzinnego, jeżeli przeszedł on na własność Państwa po dniu 5 kwietnia 1958 r., oraz do działki, która przed dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r. W

wyniku nowelizacji ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r., dokonanej ustawą z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464) dodano jedynie, że w ramach przyznanego odszkodowania poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni mogą otrzymać w użytkowanie wieczyste działkę pod budowę domu jednorodzinnego. Nowelizacja ta była wynikiem uwzględnienia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 maja 1989 r. sygn. akt K 2/88 (OTK 1989, poz. 1), który orzekł, że art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. jest niezgodny z art. 18 obowiązującej wówczas Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Jak wspomniano wcześniej ustawa z dnia 12 marca 1958 r. nie uchylała ale i nie odnosiła się do wcześniejszych przepisów dotyczących odszkodowań za nieruchomości warszawskie, które wynikały z dekretu warszawskiego. Przepisy te faktycznie zostały uchylone przez art. 82 ust. 1 (w tekście pierwotnym był to art. 89 ust. 1) ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. w którym to przepisie ustawodawca zawarł stwierdzenie, że z dniem wejścia w życie ustawy wygasają prawa do odszkodowania za przejęte przez Państwo grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 i art. 8 dekretu warszawskiego. W ten sposób z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. poprzedni właściciele nieruchomości skomunalizowanych na mocy dekretu, a następnie upaństwowionych, którzy utracili ich władanie przed 5 kwietnia 1958 r., zostali całkowicie pozbawieni praw do odszkodowania, natomiast poprzedni właściciele, którzy zachowali posiadanie nieruchomości co najmniej do tej daty, mieli prawo do uzyskania odszkodowania, jednak wyłącznie na zasadach określonych w art. 83 ustawy. Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości została uchylona z dniem 1 stycznia 1998 r. na podstawie art. 241 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r., lub u.g.n.). Równocześnie w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. w rozdziale 1 działu VII Przepisy przejściowe został zamieszczony art. 215, który reguluje problematykę odszkodowawczą dotyczącą gruntów warszawskich w sposób analogiczny jak w art. 83 uchylonej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Powołany art. 215 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. został umieszczony w dziale dotyczącym przepisów przejściowych, lecz jego zakres nie obejmuje spraw oddzielonych taką cezurą, która wymagałaby zastosowania przepisu przejściowego, na co zasadnie zwraca uwagę A. Błaszczak ([w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz red. P. Czechowski, opublikowano: WP 2015). Regulacja zawarta w art. 215 u.g.n. dotyczy zarówno spraw odszkodowawczych będących w toku w dniu wejścia w życie ustawy jak i spraw, które mogą być wszczęte w przyszłości, czy to dlatego, że wcześniej wniosek o odszkodowanie nie był złożony, czy też w wyniku wydania decyzji o

odmowie przyznania prawa użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 nadal obowiązującego i stosowanego dekretu warszawskiego. Dlatego też problematyka dotycząca odszkodowania za gospodarstwo rolne, dom jednorodzinny, działkę przeznaczoną pod budownictwo jednorodzinne, która uregulowana jest w art. 215 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r., a która pozostaje w związku z dekretem warszawskim ma ciągle aktualne znaczenie, albowiem powołany art. 215 stanowi podstawę prawną orzekania w przedmiocie odszkodowania. Omawiany art. 215 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. stanowi samodzielną podstawę prawną przyznania odszkodowania, niewątpliwie ma charakter *lex specialis* co powoduje, że jego stosowanie nie powinno być oparte o rozszerzającą wykładnię. Równocześnie w praktyce dotyczącej stosowania tego przepisu powstało szereg wątpliwości, dotyczących znaczenia takich pojęć jak: gospodarstwo rolne, dom jednorodzinny, działka przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, w tym podstawowa wątpliwość, czy pojęciom tym należy nadawać znaczenie aktualne, czy też znaczenie historyczne. Stanowiska w tej kwestii na przestrzeni lat ulegały zmianie, by ostatecznie przyjąć, że oceniając czy przedmiot postępowania odszkodowawczego spełnia kryteria określone w art. 215 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. należy stosować kryteria istniejące w dniu wejścia życie dekretu warszawskiego. (...) Zgodnie z art. 215 ust. 2 u.g.n. przepisy ustawy dotyczące odszkodowania za wyłączone nieruchomości stosuje się odpowiednio do domu jednorodzinnego, jeżeli przeszedł on na własność Państwa po dniu 5 kwietnia 1958 r. oraz do działki, która przed dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r. (...) Natomiast przesłanki przyznania odszkodowania za działkę zostały określone w art. 215 ust. 2 u.g.n. odrębnie i są następujące: po pierwsze działka przed dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, po drugie jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r. Oba te warunki muszą być spełnione łącznie. W wyroku NSA z dnia 15 listopada 2023 r. sygn. akt I OSK 1388/22 wskazano, że art. 215 ust. 2 u.g.n. nie zawiera żadnych dodatkowych kryteriów, jak np. działka zabudowana czy działka niezabudowana. Posługuje się jedynie określeniem „działka, która mogła być przed dniem wejścia w życie dekretu przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne”. Chodzi zatem o konieczność ustalenia, czy w świetle obowiązującego wówczas Ogólnego Planu Zabudowy Miasta Warszawy zatwierdzonego przez Ministerstwo Robót Publicznych z dnia 11 sierpnia 1931 r. istniała prawna możliwość wybudowania na niej domu jednorodzinnego, a nie ustalenie, czy działka ta była faktycznie

zabudowana domem jednorodzinnym. W konsekwencji można uznać, że przepis art. 215 ust. 2 u.g.n. stanowi *lex specialis* i powinien być interpretowany dosłownie, bez czynienia dodatkowych warunków np. działka zabudowana bądź niezabudowana. Odszkodowanie przysługuje zatem za działkę wchodzącą w skład nieruchomości warszawskiej, niezależnie, czy była ona zabudowana; przesłanką ustawową jest bowiem warunek, aby działka mogła być przeznaczona pod zabudowę przed dniem wejścia dekretu. Zasadnie zwrócił uwagę M. Gdesz ([w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, pod red. S. Kalus, LexisNexis 2012), że odmiennie należy natomiast traktować sytuację, gdy nieruchomość była objęta szczegółowym planem zabudowy. Zgodnie z art. 11 lit. d rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz. U. z 1939 r. Nr 34, poz. 216 ze zm.), w planie takim określano sposób zabudowania terenów budowlanych w ogóle, a w tym między innymi: stosunek powierzchni przeznaczonej pod zabudowę do całkowitej powierzchni poszczególnych działek; wewnętrzne linie zabudowania określające położenie wznoszonych budynków. Należy zwrócić uwagę, że regulacja z art. 215 ust. 2 u.g.n. (podobnie jak art. 83 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r.) ograniczyła uprawnienia byłych właścicieli do odszkodowania ze względu na wprowadzenie dodatkowej przesłanki, niewystępującej w art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r., uzależniającej odszkodowanie od dokonania oceny, czy działka budowlana mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne przed wejściem w życie dekretu warszawskiego (art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. wymagał, aby działka była przeznaczona pod budowę domu jednorodzinnego bez ustanawiania cezury czasowej). Okolicznością istotną jest, że przedmiotem odszkodowania z art. 215 ust. 2 u.g.n. jest działka, która przed dniem wejścia w życie dekretu warszawskiego mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, ustawodawca nie posługuje się zatem pojęciem nieruchomości, a pojęciem działki, czyli pojęciem o charakterze planistycznym, można powiedzieć ewidencyjnym. Natomiast w dacie wejścia w życie dekretu warszawskiego problematyka dotycząca podziału terenów (parcelacji) powstawania działek budowlanych uregulowana była w powoływanym już wcześniej rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli. Zgodnie z art. 54 rozporządzenia, plan parcelacji powinien ustalić ilość, rozmiary, kształt i położenie działek budowlanych. Można zatem stwierdzić, że gdy mowa o odszkodowaniu z art. 215 ust. 2 u.g.n. to jego przedmiotem jest działka wchodząca w skład nieruchomości warszawskiej, a która to działka przed wejściem w życie dekretu przeznaczona była pod budownictwo jednorodzinne. Zaznaczyć jeszcze należy, że w ramach przyznanego odszkodowania poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni mogą otrzymać w użytkowanie wieczyste działkę pod budowę domu

jednorodzinne. Natomiast byli właściciele nieruchomości warszawskich, którzy nie są objęci zakresem podmiotowym regulacji w art. 215 u.g.n., nie mają możliwości ubiegania się o odszkodowanie za utracone grunty. Rozważając problematykę dotyczącą odszkodowania uregulowaną w art. 215 ust. 2 u.g.n., a więc odszkodowania za dom jednorodzinny oraz działkę, która przed wejściem w życie dekretu warszawskiego mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, nasuwa się kolejne istotne zagadnienie. Mianowicie, czy na podstawie powołanego art. 215 ust. 2 u.g.n. roszczenie o odszkodowanie może przysługiwać za kilka domów jednorodzinnych bądź kilka działek które mogły być przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne, czy też za jeden dom jednorodzinny, jedną działkę. Postawiony problemem niewątpliwie ma fundamentalne znaczenie, a odpowiedzi należy poszukiwać w drodze wykładni. Jak wskazano na wstępie obowiązujący art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami stanowi dosłowne powtórzenie treści art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości. Stąd też dla dokonania prawidłowej wykładni należy jeszcze sięgnąć do art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości. Mianowicie powołany art. 53 ust. 2 stanowił, że przepisy dotyczące odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości stosuje się odpowiednio do domów jednorodzinnych i jednej działki budowlanej pod budowę domu. Należy zauważyć, że ówczesny ustawodawca w sposób wyraźny i jednoznaczny zakresem roszczenia odszkodowawczego objął domy jednorodzinne (sformułowanie w liczbie mnogiej) i jedną działkę budowlaną. Tym samym zakres roszczenia odszkodowawczego z art. 53 ust. 2 ustawy był różnie ukształtowany, szerszy w przypadku domów jednorodzinnych i węższy w przypadku działek budowlanych. Natomiast art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. stanowił, że przepisy dotyczące odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości stosuje się odpowiednio do domu jednorodzinnego oraz do działki, która mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne. Z powołanego art. 83 ust. 2 jednoznacznie wynika, że zakresem roszczenia odszkodowawczego został objęty dom jednorodzinny (sformułowanie w liczbie pojedynczej) oraz działka (sformułowanie w liczbie pojedynczej). Czyli zakres roszczenia odszkodowawczego z art. 83 ust. 2 ustawy został ukształtowany w ten sam sposób w stosunku do domu jednorodzinnego jak i działki i obejmuje jeden dom jednorodzinny i jedną działkę. Dlatego też porównując sposób w jaki został sformułowany zakres roszczenia odszkodowawczego w art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. i w art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. nie można się ograniczać tylko do zmiany stanu prawnego dotyczącego działki, ale należy mieć również na uwadze wprowadzoną równocześnie zmianę stanu prawnego dotyczącą domu jednorodzinne. Takie spojrzenie na

zmianę stanu prawnego dokonanej ustawą z dnia 29 kwietnia 1985 r. może prowadzić do wniosku, że zakresem roszczenia odszkodowawczego objęty został jeden dom jednorodzinny i jedna działka, oczywiście przy spełnieniu określonych w art. 83 ust. 2 przesłanek. Dla uzyskania pełniejszego obrazu należy jeszcze dodać, że nowelizacja ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. dokonana ustawą z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464) przyznała poprzednim właścicielom gruntów warszawskich bądź ich następcom prawnym dodatkowe uprawnienie w postaci możliwości otrzymania w użytkowanie wieczyste działki pod budowę domu jednorodzinnego. Zgodnie z art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r., w ramach przyznanego odszkodowania poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni mogą otrzymać w użytkowanie wieczyste działkę pod budowę domu jednorodzinnego. Zmiana ta pozwala poprzedniemu właścicielowi bądź jego następcom prawnym, więc podmiotom uprawnionym do roszczenia odszkodowawczego na podstawie art. 83 ust. 2 ustawy do wyboru formy odszkodowania. Należy zwrócić uwagę, że osoby te mogły otrzymać w użytkowanie wieczyste działkę pod budowę domu jednorodzinnego, a więc jedną działkę, a nie działki, co dodatkowo potwierdza, że zakres roszczenia odszkodowawczego z art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. obejmował jeden dom jednorodzinny lub jedną działkę pod budowę domu jednorodzinnego. Obowiązujący aktualnie art. 215 u.g.n. stanowiący podstawę prawną roszczeń poprzedniego właściciela bądź jego następców prawnych stanowi pełne powtórzenie rozwiązania zawartego w art. 83 poprzedniej ustawy. Przepis art. 215 ust. 2 u.g.n. nie przewiduje żadnego ograniczenia w czasie wystąpienia o odszkodowanie przez poprzedniego właściciela lub jego następcę prawnego, stąd też takie postępowania nadal są prowadzone jak również wpływają wnioski o podjęcie nowych postępowań. Pomimo, iż regulacja zawarta w art. 215 ust. 2 u.g.n., a wcześniej poprzedzająca ją w art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r., jest od kilkadziesiąt lat obowiązującym stanem prawnym, zasygnalizowane wyżej zagadnienie dotyczące wykładni art. 215 ust. 2 u.g.n. z punktu widzenia zakresu roszczenia odszkodowawczego tzn. czy odszkodowanie może dotyczyć jednego domu jednorodzinnego, jednej działki pod budowę domu jednorodzinnego, czy też takiego ograniczenia nie zawiera, jak dotychczas nie było przedmiotem szerszej analizy zarówno w orzecznictwie jak i w literaturze. W orzecznictwie sądów administracyjnych problematyka ta pojawiła się tylko w kilku orzeczeniach i to sprzed wielu lat. Mianowicie w wyroku NSA w Warszawie z dnia 15 stycznia 1993 r. sygn. akt IV SA 1015/92, LEX nr 1698933 wskazano, że roszczenie przysługuje tylko za jedną działkę, zwrócono uwagę, że skoro w przepisie jest mowa o działce, a nie o nieruchomości, to nawet gdy nieruchomość składa się z kilku działek, roszczenie dotyczy tylko jednej działki. Z kolei

WSA w Warszawie w wyroku z dnia 20 października 2005 r. sygn. akt I SA/Wa 1493/04, LEX nr 191271 wyraził odmienne stanowisko, podobnie orzekł WSA w Warszawie w wyrokach z dnia 28 czerwca 2006 r. sygn. akt I SA/Wa 624/06, LEX nr 220125, oraz z 26 stycznia 2007 r. sygn. akt I SA/Wa 1524/06, LEX nr 339909. Jednak dotychczasowe orzecznictwo nie jest w tej kwestii jednolite. Należy odnotować, że w niepublikowanych wyrokach WSA w Warszawie z dnia 14 września 2006 r. sygn. akt I SA/Wa 2137/05, oraz z dnia 30 października 2006 r. sygn. akt I SA/Wa 740/06, zaprezentowano stanowisko przeciwne. W kwestii tej jak dotychczas, z uwagi na niewniesienie skargi kasacyjnej, nie wypowiadał się Naczelny Sąd Administracyjny.”

Naczelny Sąd Administracyjny w ww. wyroku opowiedział się za stanowiskiem, zgodnie z którym „ (...) zakres roszczenia odszkodowawczego obejmuje jeden dom jednorodzinny oraz jedną działkę przeznaczoną pod budownictwo jednorodzinne. Za takim stanowiskiem przemawia przedstawiona wcześniej wykładnia historyczna oparta o porównanie sposobu w jaki został sformułowany zakres roszczenia odszkodowawczego w art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. i w art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r., który następnie został przeniesiony do art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. Powołany art. 53 ust. 2 stanowił, że przepisy dotyczące odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości stosuje się odpowiednio do domów jednorodzinnych i jednej działki budowlanej pod budowę domu, natomiast art. 83 ust. 2 stanowił, że przepisy dotyczące odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości stosuje się odpowiednio do domu jednorodzinnego oraz do działki, która mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne. Tym samym z wprowadzonej zmiany ustawą z dnia 29 kwietnia 1985 r. wynika, że zakres roszczenia odszkodowawczego zarówno w przypadku domu jednorodzinnego jak i działki został określony w ten sam sposób, tj. w liczbie pojedynczej, a więc inaczej niż w dotychczasowej ustawie z 1958 r. w której zakresem roszczenia odszkodowawczego objęte były domy jednorodzinne i jedna działka budowlana. Dlatego też analizując zmianę stanu prawnego jaka dokonana została ustawą z dnia 29 kwietnia 1985 r. odnośnie zakresu roszczenia odszkodowawczego nie można ograniczać się tylko do wprowadzonej zmiany dotyczącej działki, a nie dostrzegać wprowadzonej równocześnie zmiany dotyczącej domu jednorodzinnego. Takie spojrzenie na zmianę stanu prawnego, a nie tylko dotyczące samej działki, które dokonane zostało w 1985 r. prowadzi do wniosku, że zakresem roszczenia odszkodowawczego został objęty jeden dom jednorodzinny oraz jedna działka przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne. Równocześnie zaznaczyć należy, że ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce nieruchomościami w art. 82 spowodowała wygaśnięcie prawa do odszkodowania za nieruchomości, budynki i inne części składowe nieruchomości przejęte przez państwo na podstawie art. 7 ust. 4 i 5 oraz art. 8 dekretu

warszawskiego. Ustawodawca, wygaszając roszczenia odszkodowawcze właścicieli gruntów warszawskich, jako wyjątek od przyjętej zasady przewidział w art. 83 rekompensatę dla właścicieli domów jednorodzinnych i działek, które według przedwojennych planów zagospodarowania były przeznaczone pod budowę takich domów. Tym samym wyłączną podstawę prawną uzyskania odszkodowania przez poprzednich właścicieli gruntów warszawskich bądź ich następców prawnych stanowił art. 83 ustawy, jeżeli spełnione zostały przesłanki w nim określone. Rozwiązanie zawarte w art. 83 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. zostało w niezmienionym kształcie przeniesione do art. 215 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Art. 215 u.g.n. ma charakter szczególny w stosunku do ogólnych zasad przyznawania odszkodowania przewidzianych w tej ustawie. Jest on zatem wyłączną podstawą ustalenia przesłanek przyznania odszkodowania, a jego szczególny charakter nakazuje ścisłą wykładnię. Przepis ten przesądza zatem, że chodzi o zaspokojenie roszczeń tylko tych byłych właścicieli gruntów warszawskich lub ich następców prawnych, którzy spełniają wszystkie wymienione w nim przesłanki. Niespełnienie którejkolwiek z nich powoduje brak podstawy prawnej do otrzymania odszkodowania. Należy zwrócić uwagę, że możliwość uzyskania odszkodowania została ograniczona do szczególnego rodzaju nieruchomości: gospodarstwa rolnego, domu jednorodzinnego, działki, która przed wejściem w życie dekretu warszawskiego była przeznaczona pod zabudowę jednorodziną, a więc nieruchomości które zabezpieczały podstawowe potrzeby byłych właścicieli gruntów warszawskich. Jednak nie wszyscy byli właściciele wskazanych w art. 215 u.g.n. nieruchomości warszawskich mogą uzyskać odszkodowanie, albowiem spełnienie wymaganych przesłanek określonych w tym przepisie zostało powiązane z datą 5 kwietnia 1958 r., spełnienie przesłanek przed tą datą powoduje, że roszczenie o odszkodowanie nie powstaje. Powyższe rozwiązanie dodatkowo wskazuje, że krąg byłych właścicieli nieruchomości warszawskich potencjalnie uprawnionych do otrzymania odszkodowania został bardzo wąsko określony. Ustawodawca - czy to ze względów społeczno-politycznych, czy budżetowych - nie zdecydował bowiem o zaspokojeniu roszczeń wszystkich właścicieli dotkniętych działaniem dekretu warszawskiego. Wprowadzone zmiany stanu prawnego umożliwiły uzyskanie odszkodowania ale tylko za określone rodzaje nieruchomości objętych działaniem dekretu warszawskiego jeżeli ich poprzedni właściciele bądź następcy prawni spełnili w określonym czasie przesłanki określone w art. 215 u.g.n. Dokonując zatem wykładni art. 215 u.g.n., który ma charakter przepisu szczególnego nie można proponować takiej wykładni której rezultatem będzie rozszerzenie zakresu jego stosowania w stosunku do poprzednich właścicieli którzy spełniają przesłanki do nabycia odszkodowania. Należy bowiem mieć na uwadze, że to

ustawodawca zdecydował o niezaspokojeniu roszczeń odszkodowawczych wszystkich byłych właścicieli nieruchomości objętych działaniem dekretu warszawskiego, czy też nie wszystkich roszczeń byłego właściciela, stanowiąc w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości o wygaśnięciu w art. 82 prawa do odszkodowania za nieruchomości, budynki i inne części składowe nieruchomości przejęte przez państwo na podstawie dekretu warszawskiego (art. 82) a wyjątki dopuszczone zostały w art. 83. Mając powyższe na uwadze, tym bardziej zasadne jest stanowisko, że art. 215 ust. 2 u.g.n. który stanowi podstawę prawną uzyskania odszkodowania przez poprzedniego właściciela lub następcę prawnego z tytułu utraty prawa własności domu jednorodzinnego po dniu 5 kwietnia 1958 r. oraz działki przeznaczonej pod budownictwo jednorodzinne jeżeli pozbawienie ich faktycznej możliwości władania nastąpiło po 5 kwietnia 1958 r. obejmuje swym zakresem odszkodowanie za jeden dom jednorodzinny oraz jedną działkę. O ile można się zgodzić z tym wyjątkowym potraktowaniem w zakresie podstawy prawnej odszkodowania właścicieli domów jednorodzinnych i działek przeznaczonych pod budownictwo jednorodzinne, o tyle brak racjonalnego i aksjologicznego uzasadniania, aby zakresem tego odszkodowania mogło być objętych kilka domów jednorodzinnych, czy też kilkanaście a nawet kilkadziesiąt działek przeznaczonych pod budownictwo jednorodzinne. Rozważając regulację zawartą w art. 215 ust. 2 u.g.n. który stanowi podstawę prawną do nabycia roszczenia odszkodowawczego przez poprzednich właścicieli lub ich następców prawnych jeżeli spełnione zostały przesłanki określone w tym przepisie nie można przyjętego rozwiązania postrzegać tylko jako ograniczenia zakresu roszczenia odszkodowawczego, ale należy przede wszystkim mieć na uwadze wyjątkowy charakter tego rozwiązania zważywszy, na przyjętą przez ustawodawcę w art. 82 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami generalną zasadę o wygaśnięciu prawa do odszkodowania za grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości przejęte przez państwo na podstawie art. 7 ust. 4 i 5 oraz art. 8 dekretu warszawskiego. To rozwiązanie zawarte w art. 82 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o wygaśnięciu prawa do odszkodowania za grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości przejętych na podstawie dekretu warszawskiego stanowi podstawę prawną pozbawienia byłych właścicieli nieruchomości warszawskich prawa do odszkodowania, natomiast przyjęty przez ustawodawcę wyjątek od powyższej zasady dotyczącej wygaśnięcia prawa do odszkodowania ma charakter szczególny stąd też został ograniczony szeregiem kryteriów. Pierwsze zasadnicze kryterium dotyczy przedmiotu odszkodowania, którym zgodnie z art. 215 ust. 2 u.g.n. jest dom jednorodzinny oraz działka przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, a kolejne kryterium to spełnienie jeszcze przesłanek z art. 215 ust. 2 u.g.n., w

konsekwencji nie każdy był właściciel domu jednorodzinnego lub działki przeznaczonej pod budownictwo jednorodzinne może żądać odszkodowania.”

W konkluzji wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażono zapatrywanie zgodnie z którym przedmiotem roszczenia odszkodowawczego z art. 215 ust. 2 u.g.n. może być jeden dom jednorodzinny oraz jedna działka, która przed wejściem w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli oczywiście spełnione są pozostałe przesłanki. Tym samym wystąpienie przez osobę uprawnioną na podstawie art. 215 ust. 2 u.g.n. z roszczeniem odszkodowawczym za wskazaną działkę, która mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne i przyznanie tego odszkodowania powoduje, że roszczenie odszkodowawcze wygasa. Skutkiem wygaśnięcia roszczenia odszkodowawczego z art. 215 ust. 2 u.g.n. jest brak podstawy prawnej do dochodzenia odszkodowania za kolejne działki, które powstały z parcelacji nieruchomości hipotecznej „Kolonja Adolfówka”, a które również mogły być przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne przed wejściem w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. To wygaśnięcie roszczenia odszkodowawczego z art. 215 ust. 2 u.g.n. w związku z jego zrealizowaniem, powoduje zarówno brak podstawy prawnej do żądania odszkodowania przez K

R za kolejne działki powstałe z parcelacji „Kolonja Adolfówka” jak również roszczenie, które wygasło nie wchodzi już w skład spadku jaki nabył K F jako spadkobierca II R

Naczelny Sąd Administracyjny finalnie podkreślił, iż w rozpoznawanej obecnie sprawie Prezydent m.st. Warszawy decyzją z dnia 23 marca 2010 r. nr 112/GK/DW/2010 wydaną na podstawie art. 215 ust. 2 u.g.n. ustalił na rzecz K R odszkodowanie w wysokości zł za nieruchomość oznaczoną nr hip. 5368 - Praga o pow. 933 m² (obecnie stanowi część dz. ew. nr 48 z obrębu 4-10-02) która powstała w wyniku parcelacji nieruchomości hipotecznej „Kolonja Adolfówka”. Wskazana decyzja przyznająca odszkodowanie na rzecz K R , spadkobiercy H R była pierwszą decyzją jaka została wydana w sprawie odszkodowania za działkę, powstałą z parcelacji nieruchomości hipotecznej „Kolonja Adolfówka”, która przed wejściem w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, tym samym w niniejszej sprawie istniała podstawa prawna do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym za działkę, natomiast przedmiotowa działka nr hip. 5368 - Praga o pow. 933 m² została wskazana przez K F w uzupełnionym wniosku z dnia 20 maja 2009 r. W takich okolicznościach pozostało ustalić pozostałe przesłanki z art. 215 ust. 2 u.g.n. tzn. czy działka nr hip. 5368 o pow. 933 m² przed wejściem w życie dekretu

mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, a także czy poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu analizowanego orzeczenia dokonał oceny, że podnoszone w skargach kasacyjnych niniejszej Komisji i Miasta st. Warszawy okoliczności dot. przesłanek określonych w art. 215 ust. u.g.n., od spełnienia których uzależnione jest przyznanie odszkodowania są niezasadne.

W powołanym wyżej wyroku NSA, sąd stwierdził że dawny właściciel nieruchomości warszawskiej lub jego następcy prawni są uprawnieni do uzyskania odszkodowania wyłącznie za jedną utraconą działkę nieruchomości. W analizowanym orzeczeniu podkreślono, iż w rozpoznawanej obecnie sprawie Prezydent m.st. Warszawy decyzją z dnia 23 marca 2010 r. nr 112/GK/DW/2010 wydaną na podstawie art. 215 ust. 2 u.g.n. ustalił na rzecz K

R , odszkodowanie w wysokości , zł za nieruchomość oznaczoną nr hip. 5368 - Praga o pow. 933 m² (obecnie stanowi część dz. ew. nr 48 z obrębu 4-10-02) która powstała w wyniku parcelacji nieruchomości hipotecznej „Kolonía Adolfówka”. Wskazana decyzja przyznająca odszkodowanie na rzecz K R , spadkobiercy F y K , była pierwszą decyzją jaka została wydana w sprawie odszkodowania za działkę, powstałą z parcelacji nieruchomości hipotecznej „Kolonía Adolfówka”, która przed wejściem w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, tym samym w niniejszej sprawie istniała podstawa prawna do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym za działkę.

W wytycznych w zakresie ponownego rozpoznania sprawy Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązał Komisję do uwzględnienia oceny prawnej przedstawionej w uzasadnieniu Sądu. Wskazano, że prowadząc ponownie postępowanie Komisja jeszcze raz powinna ustalić, czy w rozpoznawanej sprawie przedmiotem której jest odszkodowanie na podstawie art. 215 ust. 2 u.g.n. za działkę hip. 5334-Praga o pow. 933 m² powstałą w wyniku parcelacji nieruchomości hipotecznej „Kolonía Adolfówka” spełnione zostały przesłanki określone w powołanym art. 215 ust. 2 u.g.n. W szczególności rozważy pozyskanie dowodów i ustalenie okoliczności, które mogą rozstrzygnąć wątpliwości Komisji co do prawidłowości ustalenia stanu faktycznego sprawy przez Prezydenta m.st. Warszawy i dokonanej przez niego oceny prawnej a następnie wyda rozstrzygnięcie odpowiadające prawu.

W myśl art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935; dalej: p.p.s.a.) ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których

działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie.

Należy stwierdzić, że przepis art. 153 p.p.s.a. ma charakter bezwzględnie obowiązujący, co oznacza, że ani organ administracji publicznej, ani sądy, orzekając ponownie w tej samej sprawie, nie mogą nie uwzględnić oceny prawnej i wskazań wyrażonych wcześniej w orzeczeniu sądu, gdyż są nimi związane. Związanie sądu administracyjnego oceną prawną oznacza, że nie może on formułować nowych ocen prawnych, które byłyby sprzeczne z wyrażonym wcześniej poglądem (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2025 r., II OSK 1248/22, wyrok NSA z 1 września 2010 r., sygn. akt II OSK 518/09, LEX nr 746901). Pojęcie "ocena prawna" w rozumieniu przepisu art. 153 p.p.s.a. oznacza wyjaśnienie istotnej treści przepisów prawnych i sposobu ich zastosowania w konkretnym wypadku w związku z rozpoznawaną sprawą. Wskazania co do dalszego postępowania stanowią z reguły konsekwencje oceny prawnej. Dotyczą one sposobu działania w toku ponownego rozpoznania sprawy i mają na celu uniknięcie błędów już popełnionych oraz wskazanie kierunku, w którym powinno zmierzać przyszłe postępowanie. Podporządkowanie się wytycznym sądu i wyrażonej przezeń ocenie prawnej jest bowiem głównym kryterium poprawności nowowydanej decyzji (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 2025 r., III OSK 1969/23, wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2009 r., sygn. akt II GSK 614/08, LEX nr 528074).

Zgodnie z art. 105 § 1 k.p.a. gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części.

Bezprzedmiotowość, o której mowa w art. 105 § 1 k.p.a. oznacza brak podstaw prawnych do merytorycznego rozpoznania danej sprawy. Wiąże się to z brakiem któregoś z elementów stosunku materialnoprawnego, co skutkuje tym, że nie można załatwić sprawy przez jej rozstrzygnięcie co do istoty. Zachodzi ona zatem w sytuacjach, gdy w świetle prawa materialnego i ustalonego stanu faktycznego nie mamy do czynienia ze sprawą administracyjną mogącą być przedmiotem postępowania. Bezprzedmiotowość może mieć charakter podmiotowy, jak i przedmiotowy. Zawsze jednak oznacza brak przedmiotu postępowania. Tym przedmiotem jest zaś konkretna sprawa, w której organ administracji państwowej jest władny i jednocześnie zobowiązany rozstrzygnąć na podstawie przepisów prawa materialnego o uprawnieniach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu. Organ umarza więc postępowanie w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych lub faktycznych do prowadzenia postępowania administracyjnego i do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Na aprobatę zasługuje

przyjmowany w orzecznictwie pogląd, wedle którego istota bezprzedmiotowości postępowania polega na nastąpieniu takiego zdarzenia prawnego lub faktycznego, które spowodowało, że przestała istnieć ta szczególna relacja między faktem (sytuacją faktyczną danego podmiotu) a prawem (sytuacją prawną danego podmiotu), z którą prawo łączy obowiązek konkretyzacji normy w postaci wydania decyzji administracyjnej (por. wyrok NSA z dnia 10 maja 2012 r., sygn. akt II GSK 467/11 i wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 48/13). Decyzja o umorzeniu postępowania nie rozstrzyga zatem o materialnoprawnych uprawnieniach i obowiązkach stron i jest równoznaczna z brakiem przesłanek do merytorycznego orzekania co do istoty sprawy. Jej wydanie jest obligatoryjne w przypadku bezprzedmiotowości (por. WSA w Opolu z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Op 307/14).

W świetle powyższych ustaleń, Komisja ponownie rozpoznając sprawę, związana jest stanowiskiem sformułowanym w uzasadnieniu wyroku Sądu pierwszej instancji z dnia 29 czerwca 2021 r. sygn. akt I SA/Wa 270/20 oraz wyroku NSA z dnia 16 stycznia 2025 r. sygn. I OSK 1041/22, zarówno w zakresie oceny prawnej w nim zawartej, jak i wskazań co do dalszego postępowania, gdyż nie zaistniały przesłanki uzasadniające odstępianie od oceny prawnej wyrażonej w wyżej przywołanych wyrokach. Podporządkowanie się wytycznym sądu i wyrażonej przezeń ocenie prawnej jest bowiem głównym kryterium poprawności nowowydanej decyzji. Powyższe skutkuje wydaniem przez Komisję decyzji o umorzeniu postępowania rozpoznawczego w oparciu o treść art. 105 § 1 k.p.a. jako bezprzedmiotowego. W niniejszej sprawie, sądy obu instancji przesądziły, iż nie zachodzi wadliwość decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 23 marca 2010 r. nr 112/GK/DW/2010 z powodów wskazanych w pierwotnej decyzji Komisji. Jednocześnie, Komisja prowadząc niniejsze ponowne postępowanie nie dostrzegła by na skutek wydania decyzji reparywacyjnej doszło do innych naruszeń, które uzasadniałyby wzruszenie kontrolowanej decyzji. Jednocześnie należy podkreślić, że po ponownym rozpatrzeniu sprawy, w przedmiotowej sprawie nie zostały wykazane inne przesłanki wskazane w art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. wskazujące na wadliwość decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 23 marca 2010 r. nr 112/GK/DW/2010.

Podkreślenia wymaga, że dotychczas zgromadzony materiał dowodowy sprawy wskazuje, że w przedmiotowej sprawie zostały spełnione wszystkie przesłanki zawarte w art. 215 ust. 2 u.g.n. warunkujące ustalenie i wypłatę odszkodowania.

W ocenie Komisji w przedmiotowej sprawie zgromadzono obszerny i wyczerpujący materiał dowodowy zarówno w toku postępowania przed Komisją jak i w toku postępowania sądownoadministracyjnego (kwestia dowodów dołączanych m.in. przez M.st. Warszawę jako

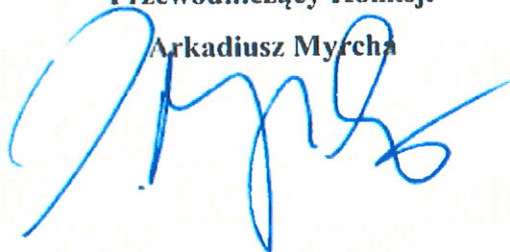
załącznik do skargi kasacyjnej) dlatego też odstąpiono od poszukiwań nowych dowodów sprawie.

Komisja pragnie wskazać tytułem podsumowania, że w toku prowadzonego postępowania stwierdzono, że kontrolowana decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 23 marca 2010 r. nr 112/GK/DW/2010 odpowiada prawu.

Mając na uwadze powyżej wskazane okoliczności, Komisja orzekła jak na wstępie, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 5 ustawy z 9 marca 2017 r. w związku z art. 105 § 1 k.p.a. w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r.

Przewodniczący Komisji

Arkadiusz Myrcha



Pouczenie

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 10 ust. 4 ustawy z 9 marca 2017 r.). Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jana Kazimierza 10, 01-248 Warszawa, za pośrednictwem Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 52 § 1, art. 53 § 1 oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2024 r. poz. 935; dalej: p.p.s.a.). Skarga powinna czynić zadość wymogom określonym w art. 57 p.p.s.a. Do skargi należy dołączyć jej odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom (w tym dla tut. organu), a ponadto jeżeli w Sądzie nie złożono załączników w oryginale po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych (art. 47§1 p.p.s.a.).

2. Zgodnie z art. 57 §5 k.p.a. termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało: 1) wysłane w formie dokumentu elektronicznego do organu administracji publicznej, a nadawca otrzymał urzędowe poświadczenie odbioru; 2) nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym; 3) złożone w polskim urzędzie konsularnym; 4) złożone przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej; 5) złożone przez członka załogi statku morskiego kapitanowi statku; 6) złożone przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego.

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

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

4. W myśl zaś art. 243 § 1 p.p.s.a. stronie może być przyznane - na jej wniosek -prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych. Wniosek o przyznanie prawa pomocy powinien zawierać oświadczenie strony obejmujące dokładne dane o stanie majątkowym i dochodach, a jeżeli wniosek składa osoba fizyczna, ponadto dokładne dane o stanie rodzinnym oraz oświadczenie strony o niezatrudnieniu lub niepozostawianiu 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. Zgodnie z treścią art. 87 §1 p.p.s.a. strona może złożyć wniosek o przywrócenie terminu do złożenia skargi na decyzję Komisji. Wniosek ten należy złożyć do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie za pośrednictwem Komisji, w terminie siedmiu dni od czasu ustania przyczyny uchybienia terminu. W piśmie tym należy uprawdopodobnić okoliczności wskazujące na brak winy w uchybieniu terminu. Równocześnie z wnioskiem strona powinna dokonać czynności, której nie dokonała w terminie. Po upływie roku od uchybionego terminu, jego przywrócenie jest dopuszczalne tylko w przypadkach wyjątkowych.

6. W myśl zaś art. 16 ust. 3 ustawy z 9 marca 2017 r. w zw. z art. 49 §1 k.p.a., strony mogą być zawiadamiane o wszczęciu postępowania, decyzjach i innych czynnościach Komisji poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości. Zawiadomienie albo doręczenie uważa się za dokonane po upływie 7 dni od dnia publicznego ogłoszenia. Z uwagi na to, że doręczenie decyzji następuje w formie publicznego ogłoszenia Komisja informuje, że z treścią decyzji strony mogą zapoznać się w urzędzie zapewniającym obsługę administracyjno - biurową Komisji w dniach i godzinach pracy tego urzędu.

7. Zgodnie z treścią art. 49b. §1 k.p.a., w przypadku zawiadomienia strony zgodnie z art. 49 § 1 lub art. 49a o decyzji lub postanowieniu, które podlega zaskarżeniu, na wniosek strony, organ, który wydał decyzję lub postanowienie, niezwłocznie, nie później niż w terminie trzech dni od dnia otrzymania wniosku, udostępnia stronie odpis decyzji lub postanowienia w sposób i formie określonych we wniosku, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje organ, nie umożliwiają udostępnienia w taki sposób lub takiej formie.

8. Stosownie do treści art. 39 a ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r. od decyzji Komisji stronie nie przysługują przewidziane w odrębnych przepisach środki prawne wzruszenia decyzji dotyczące wznowienia postępowania, uchylenia, zmiany lub stwierdzenia nieważności decyzji.

