

Gdańsk, dnia 17.09.2021 roku

OPINIA PRAWNA

w związku z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16.09.2021 roku
w sprawie o sygn. akt II OSK 1080/21

Niniejsza opinia prawna została sporządzona w związku z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej „NSA”) z dnia 16.09.2021 roku (sygn. akt II OSK 1080/21 – dalej „wyrok NSA”) oraz pojawiającymi się pytaniami w przedmiocie:

- (1) określenia podmiotu, któremu w związku z wyrokiem NSA przysługuje prawo własności przedmiotowej nieruchomości stanowiącej działkę nr 68 obręb 0062 Gdańsk położonej na Polu Bitwy Westerplatte (dalej „nieruchomość”);
- (2) ustalenia, czy w związku z wydanym wyrokiem NSA, Inwestor – Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku (dalej również „Muzeum”) posiada prawo dalszej realizacji inwestycji budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku (dalej „inwestycja”).

Niniejszą opinię sporządzono w oparciu o następujące akty prawne i dokumenty:

1. Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 - Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku (dalej „ustawa Westerplatte”);
2. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej „ppsa”);
3. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej „kpa”);
4. Ustawa z dnia z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej „ugn”);
5. Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (dalej „uoz”);
6. Wniosku Muzeum o zezwolenie na realizację części inwestycji złożonego do Wojewody Pomorskiego w dniu 10.07.2020 roku;
7. Decyzji Wojewody Pomorskiego nr 1 zrimw/2020/EL z dnia 7.08.2020 roku o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku (dalej „decyzja Wojewody”);
8. Odwołania Gminy Miasta Gdańsk z dnia 19.08.2020 roku od decyzji Wojewody wniesionej do Ministra Rozwoju za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego;

9. Decyzji Ministra Rozwoju z dnia 28.08.2020 roku (DLI-II.7621.44.2020.PMJ.1) uchylającej oraz zmieniającej w części decyzję Wojewody, a w pozostałym zakresie utrzymującej w mocy decyzję Wojewody (dalej „decyzja Ministra”);
10. Skargi Gminy Miasta Gdańsk z dnia 23.09.2020 roku do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie złożonej za pośrednictwem Ministra Rozwoju oraz odpowiedzi Ministra Rozwoju na skargę;
11. Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej „WSA”) z dnia 10.03.2021 roku wydanego w sprawie o sygn. akt VII SA/WA 1794/20 ze skargi, o której mowa w pkt. 10, uchylającego w całości decyzję Ministra (dalej „wyrok WSA”);
12. Skargi kasacyjnej Ministra Rozwoju z dnia 17.05.2021 roku wniesionej do NSA w Warszawie za pośrednictwem WSA;

a także,

13. Wyroku NSA z dnia 16.09.2021 roku oddalającego skargę Ministra Rozwoju i utrzymującego w mocy wyrok WSA – opinia w tym zakresie opiera się o szczegółowe ustne uzasadnienie wyroku, przedstawione przez skład orzekający NSA na rozprawie w dniu 16.09.2021 roku, w której sporządzający niniejszą opinię osobiście brał udział;
14. Wyjaśnień i informacji uzyskanych od pracowników Muzeum realizujących przedmiotową inwestycję.

I. OPIS STANU FAKTYCZNEGO:

1. Wnioskiem złożonym w dniu 10.07.2020 roku Muzeum zwróciło się do Wojewody Pomorskiego, zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy Westerplatte, o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji na nieruchomości w zakresie obejmującym:
 - 1) Oczyszczenie powierzchni około 8,99 ha z materiałów niebezpiecznych i wybuchowych pochodzenia wojskowego;
 - 2) Wykonanie badań geofizycznych całego obszaru dz. ewid. nr 68, obręb ewid. 0062 w Gdańsku;
 - 3) Badania archeologiczne;
 - 4) Badania geologiczne;
 - 5) Budowę postumentu z tablicą informacyjną wraz z oświetleniem i utwardzeniem terenu wokół obiektu na terenie dz. ewid. nr 68, obręb ewid. 0062 w Gdańsku (dalej „postument”);
 - 6) Realizacja działań statutowych Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku w zakresie wystaw czasowych i plenerowych działań edukacyjnych.

Do wniosku, Muzeum dołączyło, między innymi, dokumentację projektową dotyczącą budowy postumentu zgodnie z art. 4 ust. 3 pkt. 1 ustawy Westerplatte, pozwolenie Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Gdańsku (dalej „PWKZ”) wydane na podstawie

- art. 36 ust. 1 pkt. 1) uoz dotyczące budowy postumentu (art. 4 ust. 3 pkt. 3 ustawy Westerplatte), a także szereg map obrazujących zakres przestrzenny poszczególnych wnioskowanych czynności. W treści dokumentu złożono również wniosek o **nadanie decyzji rygору natychmiastowej wykonalności**, wskazując między innymi jako podstawę wniosku w tym zakresie, konieczność jak najszybszego przystąpienia do oczyszczenia terenu z niewybuchów i innych materiałów niebezpiecznych.
2. W dniu 7.08.2020 roku Wojewoda Pomorski wydał decyzję o zezwoleniu na realizację części inwestycji w zakresie realizacji inwestycji na nieruchomości, **nadając jej rygór natychmiastowej wykonalności**. W treści decyzji Wojewody zezwolono Muzeum na:
 - 1) Oczyszczenie działki z materiałów niebezpiecznych i wybuchowych pochodzenia wojskowego;
 - 2) Wykonanie badań geofizycznych całego obszaru działki;
 - 3) Badania archeologiczne;
 - 4) Badania geologiczne;
 - 5) Budowę postumentu z tablicą informacyjną wraz z oświetleniem i utwardzeniem terenu wokół obiektu - realizację działań statutowych Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku w zakresie wystaw czasowych i plenerowych działań edukacyjnych.
 3. W tym samym dniu, tj. 7.08.2020 roku, po wydaniu decyzji Wojewody, Muzeum weszło **w posiadanie** nieruchomości poprzez natychmiastowe rozpoczęcie realizacji inwestycji w zakresie wskazanym w decyzji Wojewody. W pierwszej kolejności zgodnie z nadanym rygorem natychmiastowej wykonalności decyzji Wojewody, przystąpiono do rozpoznania oraz oczyszczania działki z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych. Ogrodzono teren i przystąpiono do działań zgodnych z treścią decyzji Wojewody.
 4. Pismem z dnia 19.08.2020 roku Gmina Miasta Gdańsk (dalej również „Gmina”) wniosła odwołanie do Ministra Rozwoju od treści decyzji Wojewody wskazując na następujące uchybienia i brak kompletności wniosku Muzeum:
 - 1) Brak innych zezwoleń PWKZ na realizację pozostałych, poza budową postumentu, działań wskazanych we wniosku Muzeum (pkt. 1 ppkt. 1-4 powyżej), w tym braku pozwolenia PWKZ na **prowadzenie badań archeologicznych**, które w ocenie Gminy winny były być dołączone do wniosku Muzeum, a o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt. 5 pkt. 11 i pkt. 12 uoz;
 - 2) Skierowanie wniosku o wydanie decyzji uwzględniającej zezwolenie na prowadzenie działań wskazanych w pkt. 1 ppkt. 1, 2 i 4 powyżej do niewłaściwego organu (do Wojewody Pomorskiego zamiast do PWKZ);
 - 3) Skierowanie wniosku o wydanie decyzji uwzględniającej zezwolenie na prowadzenie **badń archeologicznych** wskazanych w pkt. 1 ppkt. 3 powyżej do niewłaściwego organu (do Wojewody Pomorskiego zamiast do PWKZ);
 - 4) dysproporcji pomiędzy powierzchnią planowanej zabudowy postumentu, a powierzchnią całej objętej innymi zadaniami nieruchomości;

- 5) Kwestionowano zasadność uwzględnienia we wniosku działań statutowych Muzeum w zakresie wystaw czasowych i plenerowych działań edukacyjnych;
 - 6) Zarzucono niedostateczne i błędne uzasadnienie wniosku o nadanie decyzji Wojewody rygoru natychmiastowej wykonalności.
5. W zakresie zaś **zarzutów dotyczących decyzji Wojewody**, Gmina w treści odwołania wskazała, na naruszenie przepisów formalnych wynikających z kpa, wskazując w zakresie naruszenia ustawy Westerplatte, że:
- 1) decyzja nie zawiera określenia **warunków technicznych** realizacji inwestycji, co miało stanowić naruszenie art. 8 ust. 1 pkt. 2 ustawy Westerplatte;
 - 2) Wojewoda bezpodstawnie nadał rygor natychmiastowej wykonalności wydawanej decyzji;
6. W dniu 28 sierpnia 2020 roku w wyniku odwołania Gminy Miasta Gdańsk, Minister Rozwoju wydał decyzję jako organ II instancji uchylając w części decyzję Wojewody, w zakresie m.in. oznaczenia nieruchomości, dokonując korekt decyzji Wojewody mających jedynie aspekt korekty pisarskiej, a w pozostałej części utrzymując decyzję Wojewody w mocy. **Minister Rozwoju nie uwzględnił żadnego z zarzutów merytorycznych Gminy wskazanych w pkt. 4 i 5 powyżej.**
7. Wraz z wydaniem decyzji Ministra, zgodnie z art. 16 § 1 kpa **decyzja Wojewody stała się ostateczna.**
8. Pismem z dnia 23.09.2020 roku Gmina wniosła skargę do WSA na decyzję Ministra podtrzymując i powielając zarzuty opisane w pkt. 4 i 5 powyżej, dodatkowo wskazując na uchybienia proceduralne Ministra Rozwoju w rozpoznaniu odwołania.
9. W wyniku ww. skargi Gminy, WSA w dniu 10.03.2021 roku wydał wyrok WSA (sygn. akt VII SA/WA 1794/20), rozstrzygający w przedmiocie decyzji Ministra jednocześnie nie rozstrzygając w przedmiocie **decyzji Wojewody**. Tym samym, decyzja Wojewody nie została uchylona czy zmieniona przez WSA, nadal funkcjonowała w obrocie prawnym i miała nadany rygor natychmiastowej wykonalności, a więc była w całości wykonalna.
10. W wyroku wskazanym w pkt. 9 WSA uchylił decyzję Ministra w całości. Podając w uzasadnieniu motywy takiego rozstrzygnięcia WSA wskazał, że „*podziela stanowisko Ministra co do prawidłowości decyzji Wojewody zarówno jeśli chodzi o procedurę jej wydawania jak i merytoryczną zawartość*” w niżej podanym zakresie:
- 1) WSA wskazał, że prawidłowo przyjął Wojewoda oraz Minister, iż Muzeum nie było zobowiązane do dołączania innych zgód od PWKZ, niż wskazane w ustawie Westerplatte pozwolenie, o którym mowa w art. 36 ust. 1 pkt. 1 uoz, które to pozwolenie Muzeum dołączyło do wniosku. Sąd wskazał: „*rację ma również organ co do tego, że na etapie składania wniosku nie są konieczne decyzje konserwatora zabytków udzielające zgód, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 5, 11 i 12 ustawy o ochronie zabytków.*”;
 - 2) W zakresie zarzutu dotyczącego **wniosku Muzeum i decyzji Wojewody** odnoszącego się do nadania decyzji Wojewody rygoru natychmiastowej wykonalności WSA wskazał, że „*oceniając zasadność wydania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji Sąd uznał, że*

w zasadzie konieczność rozpoznania i usunięcia z terenu przedmiotów niebezpiecznych, w szczególności niewybuchów, które realnie stanowią zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi przemawia za prawidłowością tego rozstrzygnięcia”;

- 3) W zakresie zarzutu, iż wnioskiem objęto całą nieruchomość, podczas gdy roboty budowlane zaplanowane zostały na jej małej części, WSA wskazał, że „W pierwszej kolejności podkreślić należy, że zakres obszarowy działania ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 - Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku został określony w art. 1 ust. 2 pkt 4 specustawy. Przyjąć należy, iż docelowo cały określony w powyższym przepisie obszar zostanie zajęty pod budowę Muzeum. Działka nr 68 w całości na tym terenie się znajduje, więc nie można mówić o wyjściu poza obszar określony ustawą. Jednocześnie trudno mówić o docelowym zagospodarowaniu działki bez przeprowadzenia czynności określonych w decyzji organu I instancji. W szczególności trudno wyobrazić sobie prowadzenie jakichkolwiek prac przy realizacji budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 - Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku na terenie stwarzającym zagrożenie dla przebywających tam ludzi. **Z tego przede wszystkim powodu nie można było podzielić zarzutu strony skarżącej co do braku uzasadnienia dla objęcia wnioskiem całej działki nr ew. 68”;**
 - 4) Sąd nie uznał za zasadny zarzut skierowania przez Muzeum wniosku o wydanie decyzji uwzględniającej zezwolenie na prowadzenie działań wskazanych w pkt. 1 ppkt. 1, 2 i 4 powyżej do niewłaściwego organu (do Wojewody Pomorskiego zamiast do PKWZ);
 - 5) Sąd nie uznał za zasadny zarzut bezpodstawnego uwzględnienia we wniosku działań statutowych Muzeum w zakresie wystaw czasowych i plenerowych działań edukacyjnych;
11. Uchylając decyzję Ministra w całości WSA uznał jednak, że:
- 1) Nieprawidłowym było uwzględnienie przez Muzeum we wniosku o wydanie decyzji Wojewody prowadzenia **badania archeologicznych** wskazanych w pkt. 1 ppkt. 3 powyżej, gdyż zdaniem WSA badania archeologiczne nie stanowią dostaw, usług lub robót budowlanych związanych z przygotowaniem i realizacją budowy Muzeum, więc nie podlegają dyspozycji art. 1 ust. 2 pkt. 2 ustawy Westerplatte, a także, że zezwolenie na takie badania, zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt. 5) wydaje wyłącznie PKWZ.
 - 2) decyzja Ministra i poprzedzająca ją decyzja Wojewody winna zawierać „warunki techniczne realizacji inwestycji”.
12. Następnie pismem z dnia 17.05.2021 roku Minister Rozwoju wniósł do NSA skargę kasacyjną. W skardze wskazał, że:
- 1) Nieprawidłowym jest twierdzenie WSA jakoby w tym konkretnym przypadku decyzja Wojewody musiała zawierać określenie warunków technicznych, gdyż ich komplet jest w projekcie budowlanym, a więc określanie warunków technicznych poprzez ich skopiowanie do decyzji było bezcelowe;

- 2) Nieprawidłowym jest twierdzenie WSA jakoby w treści decyzji Wojewody organ nie mógł uwzględnić wniosku Muzeum o zezwolenie na realizację inwestycji w postaci badań archeologicznych;
 - 3) a także sformułował zarzut formalny do wyroku WSA oparty o art. 28 ust. 5 ustawy Westerplatte, zgodnie z którym „w postępowaniu przed organem wyższego stopnia oraz **przed sądem administracyjnym nie można uchylić decyzji, o której mowa w niniejszej ustawie, w całości ani stwierdzić jej nieważności, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji**”.
13. Na posiedzeniu sądowym przed NSA w dniu 16.09.2021 roku w przedmiotowej sprawie, sporządzający niniejszą opinię, w imieniu Muzeum, poparł w całości skargę Ministra Rozwoju, jednocześnie **uzupełniając argumentację** dotyczącą prawidłowości uwzględnienia we wniosku Muzeum zezwolenia na **realizację badań archeologicznych i uwzględnienia badań archeologicznych w decyzji Wojewody**.
 14. Po rozpoznaniu sprawy, NSA w ogłoszonym wyroku, oddalił skargę Ministra Rozwoju, a w obszernych wyjaśnieniach ustnych motywów podjętego rozstrzygnięcia wskazał, że:
 - 1) **WSA nieprawidłowo przyjął, iż wniosek Muzeum nie mógł zawierać w swoim zakresie badań archeologicznych, jednocześnie wskazując, że Wojewoda miał prawo uwzględnić badania archeologiczne w swojej decyzji;**
 - 2) **WSA prawidłowo przyjął, że rozstrzygnięcia organów administracyjnych należy uzupełnić o warunki techniczne prowadzenia prac (z wyłączeniem budowy postumentu, dla którego warunki techniczne zawarte są w dokumentacji projektowej);**
 - 3) WSA w sposób prawidłowy uchylił decyzję Ministra w całości.
 15. Powyższe rozstrzygnięcie oznacza, że ani w wyroku WSA, ani też w wyroku NSA **nie potwierdzono żadnego z zarzutów** sformułowanych przez Gminę Miasta Gdańsk, skierowanych **do treści wniosku** sporządzonego i złożonego przez Muzeum do Wojewody Pomorskiego. **Każdy z zarzutów Gminy Miasta Gdańsk został przez Sądy oddalony i uznany przez Sądy (WSA i NSA) za nieuzasadniony.**
 16. Należy podkreślić, że również NSA nie podjął rozstrzygnięcia w przedmiocie **decyzji Wojewody**. Tym samym, **decyzja Wojewody nie została uchylona** czy zmieniona przez NSA, **nadal funkcjonuje w obrocie prawnym i ma nadany rygor natychmiastowej wykonalności**, a więc podlega wykonaniu mimo postępowania skargowego inicjowanego przez Gminę. Obecnie Muzeum oczekuje doręczenia szczegółowego, pisemnego uzasadnienia wyroku NSA.
 17. Po otrzymaniu przez Ministra pisemnego uzasadnienia wyroku NSA, oczekiwane jest uzupełnienie decyzji Ministra w zakresie wytycznych wskazanych w uzasadnieniu wyroku NSA o warunki techniczne oraz ponowne wydanie decyzji Ministra.
 18. W związku z wydaniem wyroku NSA i uchyleniem decyzji Ministra, decyzja Wojewody (organu I instancji) utraciła status „ostateczności”, co nie wpływa na możliwość jej wykonywania przez

Muzeum. Decyzja Wojewody uzyska ponownie status decyzji ostatecznej po ponownym wydaniu przez Ministra decyzji jako organu II instancji.

II. OPIS STANU PRAWNEGO – PRAWO WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI:

19. Jak wskazano powyżej w opisie stanu faktycznego decyzja Wojewody wydana dnia 7.08.2020 roku stała się ostateczna w dniu 28.08.2020 roku tj. w dniu, w którym Minister Rozwoju wydał decyzję w postępowaniu odwoławczym jako organ II instancji. Zgodnie bowiem z przywołanym już art. 16 § 1 kpa decyzje, od których nie służy odwołanie w **administracyjnym toku instancji** lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, są **ostateczne**. Bezspornie więc w tym dniu decyzja Wojewody uzyskała status ostateczności.
20. **Nie może podlegać również żadnej wątpliwości**, że w dniu 28.08.2020 roku Skarb Państwa stał się właścicielem nieruchomości na podstawie przepisu art. 18 ust. 3 ustawy Westerplatte, zgodnie z którym „**z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 - Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku stała się ostateczna, nieruchomości znajdujące się na obszarze objętym liniami rozgraniczającymi teren inwestycji w zakresie wskazanym w art. 8 ust. 1 pkt 6 stają się z mocy prawa, za odszkodowaniem, własnością Skarbu Państwa**”. Tak więc w tym dniu nastąpił skutek rzeczowy w postaci **przejścia prawa własności na Skarb Państwa**.
21. Należy zaznaczyć, że ustawa Westerplatte **nie uzależnia** przejścia prawa własności **od prawomocności** decyzji tj. sytuacji, w której od decyzji nie przysługuje już środek zaskarżenia do sądu (z taką sytuacją najpewniej będziemy mieli do czynienia, po ponownym wydaniu decyzji Ministra, w wyniku uchylecia pierwszej decyzji Ministra), a od uzyskania przez nią statusu **ostateczności** tj. rozstrzygnięcia utrzymującego w mocy lub zmieniającego przez organ II instancji – Ministra Rozwoju, co miało miejsce w niniejszej sprawie w sierpniu 2020 roku. Jednocześnie, ustawa Westerplatte nie przewiduje wstrzymania wykonalności decyzji wywłaszczającej, czy też skutku jaki wywołuje w postaci przeniesienia prawa własności, jak ma to miejsce np. w przypadku wywłaszczenia nieruchomości przeprowadzanego **wyłącznie na podstawie przepisów ugn** tj. art. 9 ugn. Zgodnie z tym przepisem w sprawach wywłaszczeniowych, wykonanie decyzji następuje po upływie 14 dni od dnia, w którym upłynął bezskutecznie trzydziestodniowy termin do wniesienia skargi na decyzję do sądu administracyjnego. Należy jednak pamiętać, że ustawa Westerplatte stanowi *lex specialis* w stosunku do ugn, tak więc jej postanowienia mają pierwszeństwo zastosowania przed przepisami ugn. Niemniej jednak, nawet na gruncie ustawy ugn w odniesieniu do art. 121 ugn (o treści analogicznej do art. 18 ust. 3 ustawy Westerplatte) w orzecznictwie sądów administracyjnych zaaprobowane zostało stanowisko, że od dnia, kiedy decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nowy właściciel nieruchomości może swobodnie korzystać z przysługującego mu władztwa dotyczącego wywłaszczanej nieruchomości (wyrok WSA w Łodzi z 19 lipca 2011 r., II SA/Łd 558/11, Lexis.pl nr 3867434; wyrok NSA z 23 września 2009 r., I OSK 1323/08, Lexis.pl nr 2474970).

22. Skoro więc ustawa Westerplatte wskazuje na przejście prawa własności w danym, konkretnym dniu (uzyskania statusu ostateczności przez decyzję Wojewody), bez żadnych warunków zawieszających, to bezspornym jest, że w dniu 28 sierpnia 2020 roku własność nieruchomości przeszła z Gminy Miasta Gdańsk na Skarb Państwa.
23. Należy przy tym wskazać, że Wojewoda Pomorski wszczął postępowanie w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania na rzecz Gminy. Należy również spodziewać się, że po zakończeniu postępowania odszkodowawczego, a także po zapłacie odszkodowania przez Muzeum na rzecz Gminy, Wojewoda na mocy art. 12 ust. 2 ustawy Westerplatte złoży stosowny wniosek o zmianę wpisu nowego właściciela w księdze wieczystej. Wypada jednocześnie w tym miejscu nadmienić, że wpis w księdze wieczystej nie jest wpisem konstytutywnym, tzn. uzyskanie prawa własności przez Skarb Państwa, nie jest uzależnione od dokonania stosownych wpisów w księdze wieczystej.
24. Wobec powyżej opisanego stanu faktycznego zaistniałego w sprawie, w ocenie sporządzającego opinię, **uchylenie przez WSA, a następnie wyrokiem NSA decyzji Ministra nie powoduje zwrotnego przejścia prawa własności nieruchomości na Gminę.** Żaden z przepisów ustawy Westerplatte nie wskazuje, jakoby w przypadku utraty przez decyzję statusu ostateczności, poprzedni właściciel uzyskiwał „z mocy prawa” zwrotnie prawo własności uprzednio wywłaszczonej nieruchomości. Wręcz przeciwnie, ustawa Westerplatte wskazuje w art. 27, że „w sprawach nieuregulowanych w niniejszej ustawie **stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami**, przy czym ilekroć w przepisach tej ustawy mowa jest o decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, rozumie się przez to także decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 - Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku.” Także ww. ustawa winna być stosowana w przedmiocie procedury zwrotu prawa własności nieruchomości ze Skarbu Państwa na rzecz pierwotnego właściciela.
25. Ustawa ugn w art. 136 – 142a zawiera postanowienia określające procedurę zwrotu wywłaszczonych nieruchomości w przypadku, w którym wywłaszczenie to stało się **bezpodstawne lub bezcelowe.** Zgodnie z art. 142 ugn „o **zwrocie wywłaszczonych nieruchomości, zwrocie odszkodowania, w tym także nieruchomości zamiennej, oraz o rozliczeniach z tytułu zwrotu i terminach zwrotu orzeka starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w drodze decyzji**”. Ponadto, jak w rozpatrywanym przypadku, „w sprawach, o których mowa w ust. 1, w których stroną postępowania **jest gmina lub powiat, prezydent miasta na prawach powiatu** sprawujący funkcję starosty **podlega wyłączeniu na zasadach określonych w rozdziale 5 działu I Kodeksu postępowania administracyjnego.**” Co oznacza, że Prezydent Miasta Gdańsk występując jako przedstawiciel Gminy Miasta Gdańsk oraz z mocy ugn reprezentujący Skarb Państwa w stosunku do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, nie mógłby orzekać – *de facto* – we własnej sprawie, a do rozstrzygnięcia o zwrocie nieruchomości zostałby wyznaczony inny organ.
26. Jednak, w obecnym stanie faktycznym i prawnym, wobec faktu, iż postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji Wojewody nie zostało zakończone, a jedynie wyrokiem NSA przekazane Ministrowi Rozwoju do ponownego rozpatrzenia i uzupełnienia

decyzji o warunki techniczne, roszczenie Gminy o zwrot nieruchomości od Skarbu Państwa, w ocenie sporządzającego opinię, w tym stanie rzeczy, nie mogłoby być skutecznie zainicjowane.

27. Reasumując, w ocenie sporządzającego niniejszą opinię, prawo własności nieruchomości przysługuje niezmiennie od dnia 28.08.2020 roku Skarbowi Państwa, a po stronie Gminy Miasta Gdańsk powstało, co najwyżej i ewentualnie, roszczenie o wszczęcie postępowania przed odpowiednim organem, na podstawie przepisów ugn, zmierzającego do zwrotnego przeniesienia prawa własności wywłaszczonej nieruchomości na Gminę Miasta Gdańsk.

III. OPIS STANU PRAWNEGO – REALIZACJA INWESTYCJI PRZEZ MUZEUM:

28. Zupełnie innym aspektem przedmiotowej sprawy jest kwestia **uprawnienia Muzeum, jako Inwestora**, do realizacji inwestycji zgodnie z treścią decyzji Wojewody.
29. Jak wskazano w opisie stanu faktycznego, **ani wyrokiem WSA ani wyrokiem NSA nie uchylono**, w żadnej części **decyzji Wojewody, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności**. Na jej podstawie **Muzeum objęło nieruchomość w posiadanie już w dniu 7.08.2020 roku**, po wydaniu decyzji Wojewody, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Wtedy to Muzeum przystąpiło do realizacji decyzji Wojewody, w zakresie **poszukiwania obiektów wybuchowych i niebezpiecznych na nieruchomości**.
30. Należy przy tym wskazać różnicę pomiędzy **prawem własności nieruchomości**, a formalnoprawnym **pojęciem „posiadania” nieruchomości**. Posiadacz nieruchomości nie musi być właścicielem nieruchomości (jest nim np. użytkownik, najemca, dzierżawca), a właściciel nieruchomości nie musi być jej posiadaczem, jeżeli w danym momencie **nie włada** nieruchomością czyli fizycznie jej nie zajmuje. Posiadanie nieruchomości to bowiem kwestia faktu obejmującego władanie nieruchomością, co jest pojęciem odmiennym o prawa własności nieruchomości. **Muzeum nigdy nie było i nie będzie właścicielem nieruchomości**, gdyż prawo własności wywłaszczonych nieruchomości ustawa Westerplatte **zastrzega wyłącznie na rzecz Skarbu Państwa**, a Muzeum, jako Inwestor uprawniony do działania na nieruchomości **na podstawie decyzji**, może być jedynie **posiadaczem nieruchomości po objęciu jej we władanie**.
31. **Na mocy decyzji Wojewody**, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, zezwalającej na realizację inwestycji na nieruchomości oraz poprzez faktyczne rozpoczęcie realizacji inwestycji i zajęciu jej terenu, Muzeum stało się **posiadaczem** przedmiotowej nieruchomości.
32. Ponieważ decyzja Wojewody nadal obowiązuje w jej pierwotnej treści, Muzeum ma uprawnienie do dalszej realizacji inwestycji w zakresie wskazanym w decyzji Wojewody, a tym samym jest nadal nieprzerwanie **posiadaczem przedmiotowej nieruchomości**.
33. Tym samym, w ocenie sporządzającego opinię, **nieuprawnionym i bezpodstawnym jest twierdzenie jakoby w zaistniałym stanie prawnym, w związku z wyrokiem NSA, nieruchomość miała wrócić pod opiekę czy zarząd Gminy Miasta Gdańsk**.

34. Co więcej, biorąc pod uwagę, że nieruchomość **pozostaje własnością Skarbu Państwa**, a faktycznym **posiadaczem nieruchomości jest Muzeum**, jakakolwiek działalność Gminy na nieruchomości pozbawiona byłaby jakichkolwiek podstaw prawnych i naruszałaby posiadanie nieruchomości przez Muzeum.
35. Reasumując, wydanie wyroku NSA nie ma żadnego wpływu na uprawnienie Muzeum do kontynuacji działań inwestycyjnych na nieruchomości oraz nie pozbawia Muzeum faktycznego posiadania przedmiotowej nieruchomości.


radca prawny
Adam Soszyński