



W nagłówku, po lewej stronie, znajduje się logo Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich zawierające godło państwa polskiego i podkreślenie w formie miniaturki flagi RP.

Warszawa, dnia 26 lipca 2023 r.

**Sygn. akt KR VI R 11/23**

## **DECYZJA nr KR VI R 11/23**

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w składzie:

### **Przewodniczący Komisji:**

Sebastian Kaleta

### **Członkowie Komisji:**

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

po rozpoznaniu w dniu 26 lipca 2023 r. na posiedzeniu niejawnym

sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia lipca 2014 r. nr , ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego do zabudowanego gruntu o powierzchni 1132 m<sup>2</sup>, położonego w Warszawie przy ul. Walecznych 4/6,

stanowiącego działkę ewidencyjną nr z obrębu , dla którego Sąd Rejonowy dla Warszawy

- Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą nr , dawne oznaczenie numerem hipotecznym ;

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy, S P, A d G d L F de V z siedzibą w P w likwidacji (S Z L F w Warszawie z siedzibą w P w I), dawniej: A d G d L F d V z siedzibą w P (S Z L F w W z siedzibą w P) – dalej także: S,

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2021 r. poz. 795, dalej: ustawa z 9 marca 2017 r.) w związku z art. 28, 156 § 1 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775, dalej: k.p.a.) w związku z art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 276, dalej: dekret warszawski), w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

#### **orzeka:**

**stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia lipca 2014 r. nr w całości.**

#### **UZASADNIENIE**

**I.**

Pismem z dnia września 2022 r. Prezydent m.st. Warszawy wniósł do Komisji o wszczęcie z urzędu postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji własnej

z dnia lipca 2014 r., nr , wskazując że w tej sprawie doszło do przeniesienia praw i roszczeń wynikających z dekretu warszawskiego na podstawie umów cywilnoprawnych.

Postanowieniem z dnia 12 kwietnia 2023 r., Komisja działając na podstawie art. 15 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 16 ust. 1 i ust. 2 ustawy z 9 marca 2017 r., wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia lipca 2014 r. nr ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego do zabudowanego gruntu o powierzchni 1132 m<sup>2</sup> położonego w Warszawie przy ul. Walecznych 4/6 stanowiącego działkę ewidencyjną nr z obrębu , dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy - Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą nr , dawne oznaczenie numerem hipotecznym.

Postanowieniem Komisji z dnia 12 kwietnia 2023 r., na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z 9 marca 2017 r., zawiadomiono organy administracji i sądy o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w sprawie nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Walecznych 4/6.

Postanowieniem z dnia 12 kwietnia 2023 r., Komisja zwróciła się do Społecznej Rady z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia lipca 2014 r. nr , dotyczącej nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Walecznych 4/6.

Zawiadomieniem z dnia 12 kwietnia 2023 r. Komisja zawiadomiła strony postępowania, tj. Miasto Stołeczne Warszawa, S P, A de G d L F d V z siedzibą w P w likwidacji (S Z L F w W z siedzibą w P w likwidacji), dawniej: A d G d L F d V z siedzibą w P (S Z L F w W z siedzibą w P) o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia lipca 2014 r. nr .

Powyższe postanowienia i zawiadomienie zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 20 kwietnia 2023 r.

Postanowieniem z dnia 12 kwietnia 2023 r., działając na podstawie art. 23 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 3 ustawy z 9 marca 2017 r., zabezpieczono postępowanie rozpoznawcze przed Komisją w sprawie nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Walecznych 4/6, poprzez nakazanie wpisu w księdze wieczystej nr prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie - zakazu zbywania lub obciążania nieruchomości stanowiącej opisaną wyżej działkę ewidencyjną.

Powyższe postanowienie zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 21 kwietnia 2023 r.

Pismami z dnia 19 kwietnia 2023 r. zawiadomiono Prezydenta m.st. Warszawy oraz Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w sprawie nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Walecznych 4/6.

Zawiadomieniem z dnia 7 czerwca 2023 r. wyznaczono nowy termin załatwienia sprawy do dnia 12 sierpnia 2023 r. Zawiadomienie ogłoszono w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 9 czerwca 2023 r.

Zawiadomieniem z dnia 22 czerwca 2023 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. Jednocześnie pouczone strony, że przedmiotowe zawiadomienie uznaje się za doręczone po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej. Przedmiotowe zawiadomienie zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości w dniu 26 czerwca 2023 r.

Spółeczna Rada w dniu 25 lipca 2023 r. przedstawiła opinię dotyczącą decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia lipca 2014 r. nr .

## **II.**

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

### **1. Opis nieruchomości.**

**1.1.** Przedwojenna nieruchomość warszawska położona przy ul. Wałecznych 4/6, została objęta księgami hipotecznymi oznaczonymi numerami:

- o powierzchni 1443,48 m<sup>2</sup> (działka nr ),

- o powierzchni 1123,50 m<sup>2</sup> (działka nr ).

**1.2.** Obecnie dawna nieruchomość o numerze hipotecznym położona jest w Warszawie w dzielnicy Praga-Południe i składa się z następujących działek ewidencyjnych z obrębu :

- części działki nr o powierzchni 209 m<sup>2</sup> (pozostała część działki o powierzchni 162 m<sup>2</sup> znajduje się w granicach dawnej nieruchomości hip nr ),

- nr o powierzchni 62 m<sup>2</sup>, stanowi własność Miasta Stołecznego Warszawy i wchodzi w skład nieruchomości sąsiedniej położonej przy ul. Wał Miedzeszyński 868,

- nr o powierzchni 40 m<sup>2</sup>, stanowi własność S P i zabudowana jest stacją transformatorową,

- część działki nr o powierzchni 1132 m<sup>2</sup> (pozostała część działki o powierzchni 940 m<sup>2</sup> znajduje się w granicach dawnej nieruchomości hip nr ).

**1.3.** Działka nr powstała w wyniku podziału działki na działki o numerach: . Dla działki nr Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą nr .

**1.4.** Działka nr stanowi teren zabudowany budynkiem dwukondygnacyjnym z użytkowym poddaszem. Większa część budynku posadowiona jest na terenie nieruchomości hipotecznej nr , zaś jego pozostała część na obszarze nieruchomości hipotecznej nr .

Budynek został wybudowany w połowie lat pięćdziesiątych XX wieku, prawdopodobnie ze środków Skarbu Państwa – z przeznaczeniem pod zespół szkolny (świetlice). Nieruchomość została przejęta na rzecz Skarbu Państwa na mocy dekretu. W dniu 27 maja 1990 r. stanowiła własność ogólnonarodową państwową.

Decyzją z dnia sierpnia 2001 r. Miasto Stołeczne Warszawa nabyło nieodpłatnie własność udziału wynoszącego działki ewidencyjnej nr o pow. 5400 m<sup>2</sup> (działka ta następnie została podzielona m.in. na działkę nr ).

Obecnie budynek stanowi razem z gruntem współwłasność Miasta Stołecznego Warszawy w udziale części i Skarbu Państwa w udziale części. Jego podstawowa funkcja została określona symbolem , który dotyczy budynków oświaty, nauki i kultury oraz budynków sportowych. W budynku mieści się oraz .

**1.5.** Zgodnie z opinią geodezyjną sporządzoną w dniu marca 2020 r., na zlecenie m.st. Warszawy, Biura Mienia i Skarbu Państwa (uzupełnioną w dniu kwietnia 2020 r.) projektowana linia podziału działki nr z obrębu w Warszawie przy ul. Walecznych 4/6 oraz posadowionego na niej budynku wzdłuż granicy pomiędzy nieruchomościami

hipotecznymi: i nie pokrywa się z żadną ścianą oddzielenia przeciwpożarowego ani inną istniejącą ścianą.

Według wyżej wymienionej opinii technicznej „wybudowanie w budynku nowych ścian wzdłuż przebiegu linii podziału jest możliwe, ponieważ nie muszą one spełniać wymogów ściany przeciwpożarowej ani nośnej. Utworzone w ten sposób nowo powstałe pomieszczenia stracą jednak dotychczasowe funkcje oraz część z nich nie będzie mogła być użytkowana, ponieważ zostaną zabudowane bez możliwości dostępu. Otwarcie zamurowanych pomieszczeń wiąże się ze zmianą konstrukcji istniejących ścian nośnych, przebudową klatki schodowej co ze względu na konstrukcję budynku jest niemożliwe, ponieważ nowo powstałe pomieszczenia nie będą spełniać wymogów technicznych i przepisów przeciwpożarowych. Nowa ściana podzieliłaby także otwory okienne i drzwiowe. Nowo powstałe, nieregularne pomieszczenia nie mogą być przedmiotem ustanowionych służebności ponieważ nie stanowią one samodzielnych pomieszczeń. Wybudowanie na wszystkich kondygnacjach nowych ścian zgodnie z przebiegiem podziału jest zatem bezzasadne. Podział pionowy wymaga również spełnienia wymagań związanych z osobnym wejściem i samodzielnością instalacji powstałych domów. Projektowana linia podziału powoduje konieczność przebudowy wejść. Tym samym, podział budynku znajdującego się częściowo na gruncie działki nr jest niedopuszczalny, ponieważ projektowa linia podziału stanowiąca granicę pomiędzy nieruchomościami hipotecznymi: i dzieliłaby budynek na nieregularne i niesamodzielne części. Brak możliwości podziału budynku uniemożliwia dokonanie podziału działki z obrębu”.

**1.6.** Działka ewidencyjna nr nie jest obciążona prawami osób trzecich.

## **2. Dawni właściciele przedwojennej nieruchomości.**

**2.1.** Dawna nieruchomość o numerze hipotecznym przed wejściem w życie dekretu warszawskiego stanowiła własność , na mocy wniosku z dnia listopada 1936 r. zatwierdzonego orzeczeniem z dnia stycznia 1937 r.

**2.2.** I C zmarła w dniu stycznia 1974 r. Spadek po niej nabyli: J C i M F (postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy P-P w W z dnia listopada 1996 r. sygn. akt ).

**2.3.** J C zmarł w dniu listopada 1987 r. Spadek po nim nabyła na podstawie ustawy M F (postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy P-P w W z dnia czerwca 1996 r., sygn. akt ).

### **3. Objęcie gruntu na podstawie dekretu warszawskiego.**

**3.1.** Objęcie gruntu położonego obecnie przy ul. Walecznych 4/6 w posiadanie przez gminę nastąpiło w dniu sierpnia 1948 r. tj. z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Nr 20 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy, w związku z czym termin złożenia wniosku upłynął z dniem lutego 1949 r.

### **4. Wniosek dekretowy.**

**4.1.** W dniu stycznia 1949 r. do Zarządu Miejskiego w Mieście Stołecznym Warszawie wpłynął wniosek podpisany przez I C o przyznanie jej za czynszem symbolicznym prawa własności czasowej do terenu nieruchomości warszawskiej przy ulicy Walecznych 4/6, numer hipoteczny .

Do podania dołączono świadectwo Wydziału Hipotecznego Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia października 1946 r. nr , w którym zaświadczone, że tytuł własności co do nieruchomości warszawskiej o numerze hipotecznym , położonej przy ulicy Walecznych 4/6 uregulowany jest jawnym wpisem na imię I C, na mocy wniosku z dnia listopada 1936 r. nr tej księgi.



## **5. Zbycie praw do dawnej nieruchomości hipotecznej.**

**5.1.** Umową przelewu praw i roszczeń sporządzoną w formie aktu notarialnego, w dniu stycznia 2000 r. przed T S, notariuszem w W, Rep. nr , M F wszelkie prawa i roszczenia z tytułu przejęcia przez Państwo w trybie dekretu warszawskiego do nieruchomości Nr , stanowiącej działkę oznaczoną numerem o powierzchni 1443,48 m<sup>2</sup> dla której prowadzona była księga wieczysta pod nazwą „Nieruchomość w m.st. w Warszawie nr i nr ", a w szczególności roszczenia o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste - przelała odpłatnie na rzecz swojego syna, J F, który oświadczył, że przelew tych praw i roszczeń przyjmuje. Wartość przelewu określono na kwotę zł.

**5.2.** Umową przelewu praw i roszczeń sporządzoną w formie aktu notarialnego, w dniu lipca 2014 r. przed J J, notariuszem w Warszawie, Rep. A nr, J F przelał odpłatnie na rzecz S P F pod nazwą A d g d L F d V (S z L F w W) z s w P wszelkie prawa i roszczenia wynikające z dekretu warszawskiego do nieruchomości , stanowiącej działkę oznaczoną numerem o powierzchni 1443,48 m<sup>2</sup>, ówczesnie wchodzącej częściowo w skład działki ewidencyjnej oznaczonej numerem obręb ewidencyjny , położonej przy ulicy Walecznych 4/6, objętej księgą wieczystą nr, jak również częściowo w skład działki ewidencyjnej oznaczonej numerem obręb ewidencyjny oraz częściowo w skład działki ewidencyjnej oznaczonej numerem obręb ewidencyjny oraz w całości w skład działki ewidencyjnej oznaczonej numerem o powierzchni 40 m<sup>2</sup> obręb ewidencyjny, w tym roszczenie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego gruntu objętego nieruchomością oraz o ewentualne odszkodowanie od Skarbu Państwa lub gminy m.st. Warszawy w związku z przejęciem tej nieruchomości za kwotę zł.

## **6. Postępowanie administracyjne w przedmiocie wniosku dekretowego.**

**6.1.** Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy orzeczeniem administracyjnym z dnia listopada 1956 r. nr odmówiło dotychczasowej właścicielce I C przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Walecznych 4 działka nr , hip. nr , uzasadniając odmowę przeznaczeniem terenu nieruchomości pod społeczne budownictwo.

**6.2.** Decyzją z dnia marca 2000 r., sygn. akt , Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie stwierdziło nieważność orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia listopada 1956 r., nr , odmawiającego przyznania właścicielce, I C, prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Walecznych 4 działka nr , hip. nr , w części dotyczącej działek ewidencyjnych nr oraz nr , stanowiących ówczasnie własność Gminy Warszawa Centrum - z powodu rażącego naruszenia prawa.

W uzasadnieniu wskazano, że w aktach sprawy brak jest jakichkolwiek informacji o przeznaczeniu wyżej wymienionego gruntu w planie zagospodarowania przestrzennego, będącym podstawową kwestią wymagającą wyjaśnienia w rozstrzygnięciu wniosku o przyznanie prawa wieczystego użytkowania. Zarzucono, że przedmiotowy teren przeznaczony był w planie zagospodarowania przestrzennego pod społeczne budownictwo, zaś w orzeczeniu nie określono jaki plan zagospodarowania obowiązywał w dacie jego wydania.

**6.3.** Decyzją z dnia marca 2001 r., znak: , Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stwierdził nieważność orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia listopada 1956 r., w części dotyczącej działek ewidencyjnych nr i , stanowiących własność Skarbu Państwa.

W uzasadnieniu decyzji wskazano, że organ pierwszej instancji przed wydaniem orzeczenia nie zbadał przeznaczenia nieruchomości w obowiązujących planach zagospodarowania przestrzennego. Tym samym nie ustalił należycie stanu faktycznego w przedmiotowej sprawie.

**6.4.** Decyzją z dnia lipca 2014 r. nr , Prezydent m.st. Warszawy, po rozpatrzeniu wniosku I K C z dnia 20 stycznia 1949 r. o przyznanie za czynszem symbolicznym prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości oznaczonej nr hipotecznym:

- w pkt. I decyzji, ustanowił na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do zabudowanego gruntu o powierzchni 1132 m<sup>2</sup>, położonego w Warszawie przy ul. Walecznych 4/6, opisanego w ewidencji gruntów i budynków jako działka nr z obrębu, uregulowanego w księdze wieczystej nr., wyznaczonego na mapie sytuacyjnej nieruchomości hip nr i hip. nr sporządzonej przez geodetę uprawnionego A K w dniu stycznia 2014 r. punktami 0001, g,c, 0012,0001, na rzecz: A d g d L F d V (S Z L F w W) z siedzibą w P w udziale części;

- w pkt. II decyzji, ustalił czynsz symboliczny w kwocie zł.

**6.5.** Postanowieniem z dnia sierpnia 2014 r. nr Prezydent m.st. Warszawy sprostował z urzędu oczywiste omyłki pisarskie w decyzji nr poprzez wskazanie poprawnej nazwy S, właściwej daty oraz poprzez poprawny zapis siedziby S (błędy literowe).

**6.6.** W stosunku do pozostałych działek ewidencyjnych: nr -część, nr , nr znajdujących się w granicach dawnej nieruchomości hip nr , nie wydano decyzji reprivatyzacyjnych.

## **7. Wniosek Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy o stwierdzenie nieważności decyzji.**

**7.1.** Pismem z dnia czerwca 2020 r. Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy wystąpił do Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Warszawie o stwierdzenie nieważności decyzji własnej nr z dnia lipca 2014 r. z uwagi na jej trwałą niewykonalność. Prezydent m.st. Warszawy wskazał, że budynek znajdujący się na nieruchomości, posadowiony jest zarówno na części działki ewidencyjnej nr w stosunku do której ustanowiono prawo użytkowania wieczystego jak i pozostałej jej

części

W związku z powyższym wykonanie przedmiotowej decyzji doprowadziłoby do utworzenia nieruchomości budynkowej, do której przysługiwałoby prawo własności, w jakiejś części nie powiązanej z prawem użytkowania wieczystego gruntu pod tym budynkiem. W konsekwencji – zdaniem Prezydenta m.st. Warszawy – przedmiotowa decyzja dotknięta jest w sposób niewątpliwy wadą z art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a.

**7.2.** Sprawa przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym toczy się pod sygnaturą i na dzień wydania decyzji nie została zakończona.

## **8. Zgromadzony materiał dowodowy**

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie: dokumentów z akt postępowania rozpoznawczego KR VI R 11/23, akt Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy dotyczących reprivatyzacji nieruchomości położonej przy ul. Walecznych 4/6, zakończonej wydaniem decyzji z dnia listopada 2014 r. nr (2 pliki), opinii geodezyjnej (w tym uzupełniającej) w sprawie możliwości podziału działki nr , akt dawnej księgi hipotecznej nr, akt księgi wieczystej o nr , akt własnościowych nr hip. , akt własnościowych nr hip , akt Sądu Rejonowego dla Warszawy Pragi-Południe w Warszawie o sygnaturach: (I tom) i (I tom).

Powyższe dokumenty Komisja uznała za wiarygodne w całości, co do okoliczności w nich wskazanych.

### **III.**

**Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja zważyła, co następuje:**

**1. Rażąco naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w zw. z art. 28 k.p.a.**

**1.1.** Przepisem definiującym pojęcie strony postępowania administracyjnego, w tym również strony postępowania o przyznanie prawa użytkowania wieczystego na podstawie przepisów dekretu warszawskiego jest art. 28 k.p.a. Zgodnie z jego treścią stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

**1.2.** Jak przyjęto w orzecznictwie, pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 k.p.a., może być wyprowadzone tylko z przepisów prawa materialnego, czyli z normy prawnej, która stanowi podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku (por. wyrok NSA z dnia 19 stycznia 1995 r., I SA 1326/93). W przypadku spraw dekretowych tego rodzaju regulacją jest art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Stosownie do jego treści: dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie - użytkownicy gruntu mogą w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną.

**1.3.** Art. 28 k.p.a. nie wypowiedział się przy tym wprost na temat skutków różnego rodzaju zdarzeń o charakterze cywilnoprawnym, w tym skutków umów na możliwość przypisania danemu podmiotowi statutu strony postępowania administracyjnego. W kwestii tej wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 30 czerwca 2022 r., I OPS 1/22, w ocenie Komisji ostatecznie rozstrzygając niniejsze zagadnienie. W orzeczeniu wskazano, że „W przestrzeni prawa administracyjnego (...), normy prawne mają charakter bezwzględnie wiążący. Stosunki administracyjnoprawne mają natomiast charakter jednostronny ściśle powiązany z władczymi kompetencjami organów administrujących. W konsekwencji nie może być tu mowy o swobodzie podejmowania czynności prawnych na wzór swobody właściwej prawu prywatnemu. Konsekwencją bezwzględnego wiązania norm prawa administracyjnego jest to, że żadna ze stron stosunku administracyjnoprawnego nie może nigdy modyfikować ani tym bardziej wyłączać normy tego prawa i zachowywać się nawet niesprzecznie z tą normą, ale w

sposób ustalony przez samą tę stronę. Strona, jaką jest podmiot usytuowany na zewnątrz systemu administracji publicznej, nie może sama ustalać treści i sposobu swojego zachowania, a powinna się w całości podporządkować prawu (...). Aksjologia prawa administracyjnego potwierdza (...), że źródłem sytuacji prawnych w prawie administracyjnym mogą być wyłącznie normy prawne i jedynie bezpośredni związek interesu indywidualnego z tymi normami pozwala kwalifikować go jako interes prawny. (...) Skutki czynności prawnej dokonanej przez podmioty prawa cywilnego samoistnie nie stanowią źródła interesu prawnego w przestrzeni prawa administracyjnego. Jeśli ustawodawca widzi potrzebę ścisłego związania w przestrzeni prawa administracyjnego sytuacji prawnej określonego podmiotu z aktami i czynnościami z zakresu prawa cywilnego, to ustanawia odrębną normę prawną, w której treści bezpośrednio nawiązuje do tych aktów lub czynności". W konsekwencji powyższego Naczelny Sąd Administracyjny wywodził, że „z samej umowy przelewu, ujętej

w art. 509 k.c., której przedmiotem jest wierzytelność odszkodowawcza za odjęcie prawa własności nieruchomości w wyniku zdarzenia lub aktu ze sfery prawa publicznego, nabywcy tej wierzytelności w sprawie o ustalenie odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 u.g.n., nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. Dla uzyskania przymiotu strony, w rozumieniu art. 28 k.p.a., konieczne jest istnienie normy prawa materialnego, która łączyłaby z faktem zawarcia umowy przelewu wierzytelności skutek w postaci przypisania nabywcy wierzytelności interesu prawnego”.

**1.4.** W orzecznictwie wskazywano również, że nie można wywieść interesu prawnego ze skutków: umowy o wykonanie robót budowlanych związanych z realizacją decyzji o pozwoleniu na budowę (por. wyrok NSA z dnia 25 lutego 1999 r., IV SA 345/97), umowy najmu lokalu mieszkalnego (por. wyrok NSA z dnia 20 września 2006 r., II OSK 837/05) lub innego tytułu obligacyjnego do nieruchomości (por. wyrok NSA z dnia 25 lutego 1999 r., IV SA 345/97). Podkreślono również, że interes prawny charakteryzuje się bezpośredniością, tzn. że jeżeli sprawa dotyczy dwóch lub więcej podmiotów, to interes prawny mają tylko te z nich, których sytuacja prawna wynika wprost z normy prawa materialnego, a nie powstaje za pośrednictwem drugiego podmiotu (por. wyrok NSA z dnia 19 marca 2002 r., IV SA 1132/00 i z dnia 2 kwietnia 2009 r., I OSK 518/08). Nadto w doktrynie stwierdzono, że podstawę interesu prawnego na gruncie prawa

administracyjnego nie mogą stanowić: roszczenia cywilnoprawne, statuty, regulaminy, przepisy wewnętrzne i korporacyjne (por. P. Gołaszewski, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2017, s. 221).

**1.5.** Wyżej opisane poglądy nie znalazły jednak swego odzwierciedlenia przy rozstrzygnięciu wniosków o przyznanie prawa użytkowania wieczystego w stosunku do gruntów warszawskich. Przyjęto bowiem, że w omawianym zakresie nie występują jakikolwiek ograniczenia, a więc prawa przyznane przez dekret warszawski mogą być zbywane jak typowe roszczenia cywilnoprawne o charakterze majątkowym. W rezultacie tego pojawił się proceder określany kolokwialnie jako „handel roszczeniami”. Polegał on na nabywaniu od osób wskazanych w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego praw do żądania ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, które następnie były realizowane przez Prezydenta m.st. Warszawy w toku tzw. reprivatyzacji warszawskiej. Prezydent uznawał bowiem nabywców tego rodzaju „roszczeń” za strony postępowania dekretowego w rozumieniu art. 28 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, tj. za następców prawnych dotychczasowych właścicieli gruntu. Warto przy tym podkreślić, że zbywanie omawianych praw odbywało się częstokroć w niejasnych okolicznościach, w szczególności za cenę znacznie niższą niż ich wartość rynkowa i przy wykorzystaniu trudnej sytuacji materialnej lub życiowej właścicieli hipotecznych albo ich spadkobierców. W efekcie tego wydawano liczne decyzje zwrotowe na rzecz podmiotów, które nie były bezpośrednio pokrzywdzone nacjonalizacją gruntów warszawskich. Jednocześnie proces ten wiązał się z dodatkowymi negatywnymi konsekwencjami społecznymi i ekonomicznymi. Z jednej bowiem strony doszło do znacznego uszczuplenia mienia publicznego pozostającego w dyspozycji Skarbu Państwa i m.st. Warszawa, w szczególności do zmniejszenia liczby posiadanych lokali socjalnych. Z drugiej zaś strony, omawiany proceder często prowadził do: nadmiernych podwyżek czynszów lokatorskich w reprivatyzowanych nieruchomościach, eksmisji lokatorów, a nawet stosowania w stosunku do nich aktów przemocy. Nie jest więc zaskakującym fakt, iż uznawanie praw wynikających z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego za rodzaj roszczeń cywilnoprawnych spotykał się z surową krytyką, zwłaszcza ze strony organizacji społecznych broniących praw lokatorów.

**1.6.** Respektowanie przez Prezydenta m.st. Warszawy praktyki „handlu” uprawnieniami wynikającymi z dekretu warszawskiego nie spotkało się jednak z aprobatą Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyrokach z dnia 29 sierpnia 2022 r. I OSK 2034/20 i I OSK 2875/20 wskazano bowiem, że „Przepisy dekretu warszawskiego nie normują (...) skutków prawnych nabycia praw określonych w tym dekrete przez osoby, które zawarły takie umowy (*dopisek: umowy nabycia udziałów w prawach i roszczeniach wynikających z art. 7 ust. 1 Dekretu*). Przedmiotem tych umów nie jest bowiem prawo własności gruntu nieruchomości warszawskiej, skoro według art. 1 powołanego dekretu, wszelkie grunty na obszarze m.st. Warszawy przeszły na własność gminy m.st. Warszawy (...). Skutki prawne wspomnianych wyżej umów w sferze podmiotowej dla wydania decyzji na podstawie dekretu warszawskiego o przyznaniu praw określonych w tym dekrete należy zatem ocenić przez pryzmat przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, tj. przez pryzmat art. 28, w którym przymiot strony postępowania administracyjnego został oparty przez ustawodawcę na przysługiwaniu interesu prawnego lub obowiązku, którego dotyczy to postępowanie. Należy przy tym odróżnić skutki prawne czynności cywilnoprawnej od podmiotowości w prawie administracyjnym. Nie zawsze bowiem skutki czynności cywilnoprawnej powodują powstanie praw podmiotowych w sferze prawa administracyjnego. Dzieje się tak tylko wtedy, gdy ustawodawca wyraźnie to unormował. (...). Stosunki administracyjnoprawne mają przy tym charakter jednostronny ściśle związany z władczymi kompetencjami organów sprawujących administrację, co w konsekwencji wyklucza swobodę dokonywania czynności prawnych na wzór swobody właściwej prawu cywilnemu. Wyklucza to także możliwość modyfikowania przez strony stosunku administracyjnoprawnego norm kształtujących treść tego stosunku (...). W stosunku administracyjnoprawnym żadna z jego stron nie może więc nie tylko modyfikować norm prawnych kształtujących ten stosunek, ale tym bardziej nie może ich wyłączać lub uzależniać ich stosowania od własnej woli. Kształt i skutki prawne stosowania norm prawa administracyjnego nie zależą także od zgodnej woli stron i adresatów tych norm (...). Strony umowy cywilnoprawnej nie mogą oczekiwać, że swoboda zawierania umów i wyrażania w nich swojej woli w sferze prawa cywilnego wywoła takie same skutki prawne w sferze prawa administracyjnego. Prawo administracyjne nie poddaje się bowiem takiej samej modyfikacji



w zakresie norm materialnoprawnych, jakim może być poddawane prawo cywilne (...). Źródłem interesu prawnego w prawie administracyjnym nie mogą być zatem różnego rodzaju zdarzenia prawne mieszczące się w sferze stosowania prawa, w konsekwencji czego nie można go wywieść (...) ze skutków czynności prawnych prawa cywilnego, (...) szczególnie w postaci umowy zobowiązaniowej. W przeciwnym razie, bezwzględnie wiążąca norma materialna prawa administracyjnego i jej stosowanie byłoby kształtowane wolą stron (...), co jest nie do pogodzenia z charakterem stosunku administracyjnoprawnego (...). Źródłem sytuacji prawnych w prawie administracyjnym mogą być zatem wyłącznie normy prawne i jedynie bezpośredni związek interesu indywidualnego z tymi normami pozwala kwalifikować go jako interes prawny”.

**1.7.** Przedstawiwszy powyższe, Naczelny Sąd Administracyjny wywodził, że „przepisy dekretu warszawskiego nie kreują normy materialnoprawnej przypisującej stronom umowy nabycia praw i roszczeń interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie tego dekretu w celu przyznania praw określonych w tym dekrete. Takiej normy materialnoprawnej, mającej zastosowanie do dekretu warszawskiego, nie kreują także inne akty prawne. Norma taka nie wynika również z przepisów prawa cywilnego. Sama bowiem podstawa cywilnoprawna zawarcia takiej umowy - w kontekście przedstawionej powyżej analizy - nie tworzy interesu prawnego w procedurze administracyjnej prowadzonej na podstawie dekretu warszawskiego. Umowa taka nie może bowiem modyfikować ustawowo określonego podmiotowego zakresu uprawnień unormowanych w dekrete warszawskim, skoro zakres tych uprawnień nie może być wynikiem zgodnych oświadczeń woli stron tej umowy. Przedmiot omawianej umowy nie mieści się również w wartościach chronionych dekretem warszawskim i w celu, któremu ten dekret służył. Skoro bowiem ustawodawca zadeklarował w dekrete zrekompensowanie właścicielom gruntów warszawskich pozbawienie ich prawa własności przyznaniem praw określonych w powołanym dekrete, to podmioty tego uprawnienia nie mogą w wyniku własnej woli zmienić woli prawodawcy i wskazać innego adresata tego uprawnienia”. W rezultacie Sąd ten stwierdził, że „Uznanie tych umów za skuteczną podstawę, w rozumieniu prawa administracyjnego, do przyznania praw powołaną decyzją osobom wskazanym w tych umowach, jako nabywcom praw i roszczeń, stanowiło zatem rażące naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, określającego podmiotowy zakres przyznania prawa do gruntu nieruchomości warszawskiej, co wyczerpuje przesłankę nieważności

określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. także w powiązaniu z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r.”.

Analogiczne stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny zajął w orzeczeniach z dnia 29 sierpnia 2022 r. sygn. akt I OSK 707/20 i I OSK 1717/20 oraz z dnia 7 lutego 2023 r. sygn. akt I OSK 1180/21 oraz I OSK 1363/21.

**1.8.** W dalszej kolejności Komisja zwraca uwagę na orzeczenie tego Sądu z dnia 6 października 2022 r., sygn. akt I OSK 999/21. Wskazano w nim, że brak spełnienia (...) przesłanek przysługiwania interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 k.p.a., konsekwentnie wyklucza zastosowanie także art. 30 § 4 k.p.a. Przepis ten znajduje bowiem zastosowanie tylko wobec tych osób, którym można przypisać przysługiwanie interesu prawnego lub obowiązku w sposób wynikający z art. 28 k.p.a. Przepis art. 30 § 4 k.p.a. nie stanowi bowiem odrębnej, konkurencyjnej wobec art. 28 k.p.a., podstawy prawnej definiującej przymiot strony w postępowaniu administracyjnym, lecz jest pochodną powołanego art. 28 k.p.a. Omawiany art. 30 § 4 k.p.a. stanowi, że w sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych w razie zbycia prawa lub śmierci strony w toku postępowania na miejsce dotychczasowej strony wstępują jej następcy prawni. W cytowanym przepisie ustawodawca wprost odwołał się do pojęcia strony, którego art. 30 § 4 k.p.a. nie definiuje ze względu na jego zdefiniowane w art. 28 k.p.a. Z tego względu w art. 30 § 4 k.p.a. ustawodawca wskazał na prawo, z którego wynika interes prawny w procedurze administracyjnej. Chodzi więc o takie prawo, z którym ustawodawca związał w istniejącej normie prawa administracyjnego jej oddziaływanie na to prawo. W dekrete warszawskim (...) przyznanie określonych w nim praw nastąpiło na rzecz dotychczasowego właściciela nieruchomości, stąd prawem w rozumieniu art. 30 § 4 k.p.a. jest źródło uprawnienia do uzyskania praw określonych w art. 7 ust. 1 powołanego dekretu warszawskiego, tj. własność gruntu, która byłemu właścicielowi nie przysługuje już od dnia wejścia w życie tego dekretu, dlatego własność ta nie może być przedmiotem zbycia przez byłego właściciela gruntu warszawskiego. Ponadto, w art. 30 § 4 k.p.a. ustawodawca wskazał na następstwo prawne wynikające ze zbycia praw zbywalnych. Tymczasem, w art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego (...) ustawodawca wyraźnie wskazał na przyznanie określonych praw dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości warszawskiej, które ma dopiero

nastąpić stosownym rozstrzygnięciem ze sfery prawa administracyjnego. Przed wydaniem tego rozstrzygnięcia prawa wymienione w dekrete warszawskim (...) jeszcze nie istnieją, dlatego nie są objęte art. 30 § 4 k.p.a. Przed wydaniem wspomnianego rozstrzygnięcia administracyjnego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego (...) istnieje jedynie uprawnienie ukształtowane podmiotowo powołanym przepisem do tego, aby dopiero właściwy organ administracji przyznał uprawnionej osobie określone prawo.

**1.9.** Co wymaga podkreślenia, przepisy dekretu warszawskiego przewidywały dwa rodzaje uprawnień, które miały stanowić kompensację faktu przejęcia na podstawie jego przepisów własności gruntów i budynków warszawskich. Pierwszym z nich było prawo domagania się ustanowienia wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy (art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego). Drugim było uprawnienie do żądania przyznania odszkodowania (art. 7 ust. 5, art. 8, art. 9 dekretu warszawskiego). Jednocześnie miały one względem siebie charakter alternatywny, gdyż odszkodowanie przysługiwało w razie braku możliwości realizacji pierwszego roszczenia. Nadto dekret warszawski wskazywał w tym zakresie wyłącznie jedną osobę uprawnioną, tj. dawnego właściciela nieruchomości. Zatem nie mają one charakteru roszczeń obciążających nieruchomości i są związane przede wszystkim z osobą wywłaszczonego. Tego rodzaju charakter przedmiotowych uprawnień jednoznacznie zaś wskazywał, że również do prawa żądania ustanowienia użytkowania wieczystego znajdowała zastosowanie ww. zasada, iż nie przysługuje ono następcy podmiotu uprawnionego z tytułu sukcesji singularnej.

**1.10.** Analizując wyżej opisane wyroki, Komisja doszła do przekonania, iż przedstawione w nich wywody są stanowcze, logiczne i wewnątrznie niesprzeczne. Korespondują one z dotychczasowym ogólnym dorobkiem doktryny i orzecznictwa, co potwierdza chociażby odwołanie się do przywołanej już uchwały z dnia 30 czerwca 2022 r., I OPS 1/22. Znajdują swe potwierdzenie w literalnej wykładni art. 7 dekretu warszawskiego wprost wskazującej, że osobą, na rzecz której można ustanowić prawo użytkowania wieczystego, jest wyłącznie uprzedni właściciel gruntu. Są również zgodne z celem tej regulacji w postaci potrzeby wynagrodzenia uprawnionemu, nie zaś osobie trzeciej, negatywnych skutków nacjonalizacji należącej do niego

nieruchomości warszawskiej. Nadto zawarte w tych orzeczeniach wywody odpowiadają charakterowi dekretu warszawskiego. W doktrynie i w orzecznictwie powszechnie się bowiem wskazuje, że jest on aktem prawnym z zakresu prawa publicznego. Logicznym, a wręcz dorozumianym jest więc przyjęcie, że jego art. 7 kreuje prawo podmiotowe o charakterze administracyjnoprawnym, nie zaś roszczenie cywilnoprawne typowe dla aktu prawnego z zakresu prawa prywatnego.

**1.11.** Wyrażony w nich tok rozumowania nie pozostaje również w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), ochrony mienia (art. 64 Konstytucji) i praw słuszenie nabytych. Reguły te nie chronią bowiem przypadków, gdy osoba domaga się wobec organów państwowych realizacji korzyści majątkowej, którą uzyskała w sposób sprzeczny z obowiązującym porządkiem prawnym, a często również w sposób sprzeczny z zasadami współżycia społecznego. Co jednak najistotniejsze, wychodzą one naprzeciw oczekiwaniom osób pokrzywdzonych procesem reprivatyzacyjnym oraz tworzą przeszkodę do dalszego „handlu roszczeniami” i uszczuplenia mienia publicznego. Z tych też powodów, Komisja w pełni podziela wyrażone w nich stanowisko.

**1.12.** Przekładając powyższe na realia niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że umową przelewu praw i roszczeń z dnia 18 stycznia 2000 r., M F (spadkobierczyni dawnej właścicielki) wszelkie prawa i roszczenia wynikające z dekretu warszawskiego do nieruchomości nr – a w szczególności roszczenie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste – przełała odpłatnie na rzecz swojego syna, . Następnie, na mocy umowy przelewu praw i roszczeń z dnia lipca 2014 r. J F przełał te prawa i roszczenia odpłatnie na rzecz S P F p n A d g d L F d V (S z L F w W) z siedzibą w P.

Prezydent m.st. Warszawy w decyzji reprivatyzacyjnej (sprostowanej postanowieniem z dnia sierpnia 2014 r.) ustanowił prawo użytkowania wieczystego do części dawnej nieruchomości hipotecznej nr w udziale części, na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego na rzecz A d G d L F d V (S Z L F w W) z siedzibą w P. Organ uznał S za następcę prawnego dawnego właściciela nieruchomości (czyli I C)

na podstawie umowy zawartej w dniu lipca 2014 r. na gruncie prawa cywilnego. A co za tym idzie, uznał, że S posiada status strony w postępowaniu dekretowym na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w związku z art. 28 k.p.a.

W konsekwencji powyższego, w ocenie Komisji skoro w stanie faktycznym sprawą dawnym właścicielem nieruchomości była I C to prawo do bycia stroną w postępowaniu dekretowym przysługiwało wyłącznie jej spadkobiercom, a nie podmiotowi, który w 2004 r. w drodze umowy cywilnoprawnej nabył prawa do tej nieruchomości. Zatem, Prezydent m.st. Warszawy w sposób wadliwy uznał, że beneficjentem decyzji reprivatyzacyjnej jest następca prawny dawnego właściciela nieruchomości na podstawie umowy cywilnoprawnej. Tymczasem, podmiot ten nie mógł skutecznie ubiegać się o przyznanie prawa użytkowania wieczystego określonego w decyzji reprivatyzacyjnej.

Konkludując, Prezydent m.st. Warszawy niesłusznie uznał nabywcę za następcę prawnego właściciela hipotecznego, a więc za stronę postępowania dekretowego, pomimo że nie posiadał on w tym zakresie interesu prawnego. W rezultacie decyzją z dnia lipca 2014 r. ustanowiono na jego rzecz użytkowanie wieczyste przedmiotowej nieruchomości. Tego rodzaju stan rzeczy wskazywał zaś jednoznacznie, że w niniejszej sprawie doszło do rażącego naruszenia art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, co wyczerpuje przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r.

**1.13.** W tym miejscu podkreślenia wymaga, że Komisja w żadnym stopniu nie oceniała ważności i skutków powołanych umów w sferze prawa cywilnego, jako materii pozostającej w tym zakresie poza kognicją Komisji.

**2. Niewykonalność decyzji w dniu jej wydania z uwagi na brak możliwości wydzielenia nieruchomości.**

**2.1.** Z przepisu art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a. wynika, że podstawą stwierdzenia nieważności decyzji jest fakt, iż decyzja jest niewykonalna od dnia jej wydania, a niewykonalność ta ma charakter trwały. Przesłanka wymieniona w tym przepisie zachodzi w przypadku, gdy rozstrzygnięcie z przyczyn prawnych bądź faktycznych nie może zostać wykonane, przy czym niewykonalność ta musi istnieć już w dacie jego wydania, zaś przeszkody powodujące niewykonalność trwają cały czas aż do czasu stwierdzenia jej nieważności. Niewykonalność prawna oznacza niemożność zastosowania się do dyspozycji rozstrzygnięcia z uwagi na istniejący w obowiązującym prawie zakaz lub nakaz określonego zachowania pozostającego w sprzeczności z wydaną decyzją. Natomiast niewykonalność faktyczna decyzji to trwała niemożność jej wykonania z pozaprawnych przyczyn obiektywnych o charakterze nieusuwalnym (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 1281/16). Niewykonalność ta musi istnieć nie tylko w dniu wydania, ale powinna mieć charakter trwały. Decyzja trwale niewykonalna to przy tym taka decyzja, której adresat jest trwale pozbawiony możliwości czynienia użytku z ustanowionych w niej praw lub trwale pozbawiony możliwości wykonania obowiązków. Wada decyzji wymieniona w art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a. ma charakter materialnoprawny, jej wystąpienie spowodowało, że z mocy decyzji stosunek prawny w ogóle się nie nawiązał. Wada tkwi w samej decyzji i godzi w podstawę prawną stosunku prawnego, w wyniku czego doszło do prawnej bezskuteczności decyzji administracyjnej.

**2.2.** Zdaniem Komisji, decyzja ustanawiająca prawo użytkowania wieczystego w niniejszej sprawie była decyzją trwale niewykonalną, z uwagi na brak możliwości wydzielania z zabudowanej działki ewidencyjnej nr części nieruchomości objętej decyzją reprivatyzacyjną (część obejmująca wyłącznie teren dawnej nieruchomości hipotecznej nr ). Podział nieruchomości wzdłuż granic dawnych nieruchomości hipotecznych był niedopuszczalny, gdyż budynek znajdujący na działce ewidencyjnej nr wykracza poza granice części działki objętej decyzją reprivatyzacyjną, zaś jednocześnie nie istnieje możliwość wydzielania z budynku samodzielnego obiektu budowlanego w granicach mającego powstać prawa użytkowania.

**2.3.** W orzecznictwie sądowym ugruntowany jest pogląd, iż podział budynku według płaszczyzn pionowych połączony z odpowiednim podziałem gruntu jest dopuszczalny,

jeżeli linia podziału budynku jest zgodna z linią podziału gruntu i przebiega według płaszczyzny, która stanowi ścianę wyraźnie dzielącą budynek na dwie odrębne, regularne i samodzielne części, stanowiące odrębne budynki (por. uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 15.12.1969 r., III CZP 12/69, uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23.01.2007 r. III CZP 136/06 i z dnia 26.04.2007 r. III CZP 27/07, wyroki Sądu Najwyższego z dnia 5.01.1970 r. I CR 5/71, z dnia 22.12.2004 r. II CK 262/04, postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 13.05.1966 r. III CR 103/66, z dnia 4.12.1973 r. III CRN 290/73, z dnia 12.11.1976 r. III CRN 243/76, z dnia 28.09.1978 r., III CRN 143/79, z dnia 10.09.1979 r. III CRN 143/79, z dnia 9.01.1985 r. III CRN 328/84, z dnia 23.02.1998 r. III CKN 380/97, z dnia 20.01.2000 r. I CKN 355/98, z dnia 12.10.2000 r. IV CKN 1525/00 i z dnia 12.05.2016 r. I CSK 426/15).

**2.3.** Wypracowane w orzecznictwie rozwiązanie zostało przejęte przez ustawodawcę w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344) – dalej u.g.n. oraz Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz. U. Nr 268, poz. 2663, dalej: Rozporządzenie z 7 grudnia 2004 r.). Zatem podział budynku musi odpowiadać warunkom określonym w przepisach u.g.n. i Rozporządzeniu z dnia 7 grudnia 2004 r.

Zgodnie z art. 93 ust. 3b u.g.n. jeżeli przedmiotem podziału jest nieruchomość zabudowana, a proponowany jej podział powoduje także podział budynku, granice projektowanych do wydzielenia działek gruntu powinny przebiegać wzdłuż pionowych płaszczyzn, które tworzone są przez ściany oddzielenia przeciwpożarowego usytuowane na całej wysokości budynku od fundamentu do przekrycia dachu. W budynkach, w których nie ma ścian oddzielenia przeciwpożarowego, granice projektowanych do wydzielenia działek gruntu powinny przebiegać wzdłuż pionowych płaszczyzn, które tworzone są przez ściany usytuowane na całej wysokości budynku od fundamentu do przekrycia dachu, wyraźnie dzielące budynek na dwie odrębnie wykorzystywane części.

Zgodnie z art. 95 pkt 4 u.g.n. podziału nieruchomości dokonuje się niezależnie od ustaleń planu miejscowego, a w przypadku braku planu miejscowego niezależnie od

decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w celu realizacji roszczeń do części nieruchomości, wynikających z przepisów niniejszej ustawy lub z odrębnych ustaw. Z regulacji tej należy wyprowadzić wniosek, iż celem rozpoznania żądania o ustanowienie praw na przedmiotowej nieruchomości w trybie dekretu warszawskiego koniecznym jest także uzyskanie decyzji podziałowej. Ustawa o gospodarce nieruchomościami nie uzależnia jednak dokonania podziału ewidencyjnego nieruchomości od tego czy roszczenie skierowane do jej części jest uzasadnione, czy też nie. O zasadności zgłoszonych do nieruchomości roszczeń rozstrzyga właściwy organ w postępowaniu prowadzącym do jego realizacji (wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2016 r. sygn. I OSK 2508/15).

Stosownie zaś do treści § 210 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, dalej: Rozporządzenie z 12 kwietnia 2002 r.) części budynku wydzielone ścianami oddzielenia przeciwpożarowego w pionie - od fundamentu do przekrycia dachu - mogą być traktowane jako odrębne budynki.

W myśl § 4 ust. 1 Rozporządzenia z 12 kwietnia 2002 r. - jeżeli przedmiotem podziału jest nieruchomość zabudowana, a proponowany jej podział powoduje także podział budynku, granice projektowanych do wydzielenia działek gruntu powinny przebiegać wzdłuż pionowych płaszczyzn, które tworzone są przez ściany oddzielenia przeciwpożarowego usytuowane na całej wysokości budynku od fundamentu do przekrycia dachu. W budynkach, w których nie ma ścian oddzielenia przeciwpożarowego, granice projektowanych do wydzielenia działek gruntu powinny przebiegać wzdłuż pionowych płaszczyzn, które tworzone są przez ściany usytuowane na całej wysokości budynku od fundamentu do przekrycia dachu, wyraźnie dzielące budynek na dwie odrębnie wykorzystywane części, które mają własne wejścia i są wyposażone w odrębne instalacje.

Przywołane powyżej regulacje miały ww. brzmienie zarówno w dniu wydania decyzji reprivatyzacyjnej ( lipca 2014 r.), jak i w dniu wydania przez Komisję niniejszego rozstrzygnięcia.



**2.4.** Stanowisko o dopuszczalności podziału budynku według płaszczyzn pionowych tylko gdy jest to połączone z odpowiednim podziałem gruntu poparte jest także licznym, późniejszym orzecznictwem (wydanym już po wprowadzeniu przywołanych powyżej przepisów).

Przykładowo, w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2007 r. (III CZP 136/06 OSNC 2007 nr 11 poz. 163) ponownie potwierdzono, że podział pionowy budynku na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste (art. 235 k.c.) jest dopuszczalny wraz z podziałem gruntu tylko w taki sposób, że linia podziału budynku odpowiada linii podziału działki i przebiega przez istniejącą w całości lub w znacznej części ścianę budynku, dzieląc go na regularne i samodzielne części, stanowiące odrębne budynki. Podział musi być przeprowadzony w taki sposób, by powstały dwie odrębne działki z dwoma odrębnymi budynkami, z których każda po podziale może stać się prawem użytkowania wieczystego i własności różnych podmiotów, bez naruszania ich interesów. Prawem własności użytkownika wieczystego mogą być objęte tylko te budynki i urządzenia, które znajdują się na gruncie oddanym mu w użytkowanie wieczyste, a zatem częścią składową takiego budynku nie mogą być części budynku usytuowane na sąsiednim gruncie, stanowiącym przedmiot innego użytkownika wieczystego, budynek powinien być w całości umiejscowiony w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej stanowiącej przedmiot użytkowania wieczystego.

**2.5.** Należy także podkreślić, że organ administracji publicznej rozstrzygający o zasadności wniosku dekretowego musi rozważyć, czy stan prawny gruntu oraz znajdującego się na nim budynku (budynków) pozwala na wydanie decyzji o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego oraz umożliwia jej wykonanie, poprzez określenie warunków zawarcia umowy, o której mowa w art. 7 ust. 3 dekretu warszawskiego.

Organ administracji, rozstrzygając wniosek złożony na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego, obowiązany jest wydać decyzję o odmowie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu nieruchomości warszawskiej także wówczas, gdy w stanie faktycznym

i prawnym nieruchomości zaszły takie zmiany, iż nie jest możliwy podział wzniesionego na nim budynku w celu wydzielenia takiej jego samodzielnej części, która odpowiadałaby granicom gruntu dawnej nieruchomości warszawskiej (wyrok NSA z dnia 11 września 2018 r., sygn. I OSK 2382/16).

**2.6.** W toku postępowania rozpoznawczego, Komisja ustaliła - na podstawie zebranego materiału dowodowego, w tym w oparciu o opinię geodezyjną z dnia marca 2020 r. (uzupełnioną w dniu kwietnia 2020 r.) - że budynek znajdujący się na działce ewidencyjnej nr , przy ul. Walecznych 4/6 posadowiony jest na terenie dwóch nieruchomości hipotecznych tj. nr (co do której wydano decyzje) i nr . Budynek ten został wybudowany w latach 50, a wobec tego, po wejściu w życie dekretu warszawskiego. Nie stanowi on zatem odrębnego od gruntu przedmiotu własności na podstawie art. 5 dekretu warszawskiego. Budynek ten jako trwale związany z gruntem jest jego częścią składową i nie może być odrębnym od niego przedmiotem własności i innych praw rzeczowych, chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 47 § 1 i art. 48 k.c.). Jeden z takich wyjątków przewidują przepisy o użytkowaniu wieczystym. Podkreślić jednak należy, że jeden i ten sam budynek nie może być zarazem częścią składową nieruchomości gruntowej i nieruchomością budynkową, której własność związana jest z użytkowaniem wieczystym. Odstępstwo od przytoczonej wyżej zasady może dotyczyć tylko budynków, które wraz z gruntem można podzielić wzdłuż płaszczyzn pionowych. Taki podział jest dopuszczalny, jeżeli w jego wyniku powstają odrębne budynki (wyrok Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 11 stycznia 2013 r., I CSK 282/12) – co w niniejszej sprawie nie miało miejsca.

W ocenie Komisji, w tym stanie rzeczy, niemożliwe jest ustanowienie prawa użytkowania wieczystego wyłącznie do części działki ewidencyjnej nr (hip nr ) pod przedmiotowym obiektem budowlanym, znajdującym się jednocześnie na pozostałej części działki ewidencyjnej nr (hip nr ). Brak w nim jest bowiem pionowych płaszczyzn, które tworzone są przez ściany usytuowane na całej wysokości budynku od fundamentu do przykrycia dachu, wyraźnie dzielących budynek na odrębnie wykorzystywane części, które mają własne wejścia i są wyposażone w odrębne instalacje. Linia podziału stanowiąca granicę pomiędzy znajdującymi się na działce nr nieruchomościami hipotecznymi (objęta decyzją reprivatyzacyjną) i (nie objęta

decyzją reprivatyzacyjną) dzieliłaby budynek na nieregularne i niesamodzielne części. Brak możliwości podziału budynku uniemożliwia dokonanie podziału działki nr zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Komisja dostrzega, że w wyniku wykonania decyzji reprivatyzacyjnej część działki ewidencyjnej nr (hip Nr ) znajdującej się pod budynkiem została oddana w użytkowanie wieczyste, a pozostała jej część (hip Nr ) stanowiłaby współwłasność m.st. Warszawy i Skarbu Państwa bez ustanowionego prawa użytkowania wieczystego. Tym samym wykonanie przedmiotowej decyzji doprowadziłoby do utworzenia nieruchomości budynkowej, do której przysługiwałoby prawo własności w części nie powiązanej z prawem użytkowania wieczystego gruntu pod tym budynkiem.

Podsumowując, decyzja ustanawiająca prawo użytkowania wieczystego była decyzją trwale niewykonalną, a zatem obarzoną wadą wymienioną w art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a., gdyż

w obecnym stanie faktycznym nie istnieje możliwość wydzielenia nieruchomości przy ul. Walecznych 4/6, a tym samym niemożliwe jest ustanowienie prawa użytkowania wieczystego wyłącznie do części gruntu znajdującego się pod przedmiotowym obiektem budowlanym.

**2.7.** Na marginesie należy wskazać, że Prezydent m.st. Warszawy we wniosku z dnia czerwca 2020 r. skierowanym do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie, wniósł o stwierdzenie nieważności decyzji nr z dnia lipca 2014 r., wskazując, że decyzja jest trwale niewykonalna, zatem obarzona jest wadą nieważności, wymienioną w art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a., ponieważ nie jest możliwe dokonanie - koniecznego do wykonania decyzji reprivatyzacyjnej - podziału geodezyjnego działki zgodnie z obowiązującymi przepisami.

### **3. Nieodwracalne skutki prawne**

**3.1.** Kontrolowana decyzja reprivatyzacyjna nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r.

W myśl powołanego przepisu przez nieodwracalne skutki prawne należy rozumieć stan prawny powstały wskutek przeniesienia prawa własności albo prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej na osobę trzecią, o ile nie nastąpiło ono nieodpłatnie lub na rzecz nabywcy działającego w złej wierze, lub zagospodarowania nieruchomości warszawskiej na cele publiczne, o których mowa w art. 6 u.g.n.

Na płaszczyźnie prawa administracyjnego pojęcie „nieodwracalności skutku prawnego” odnosi się do takich następstw decyzji administracyjnej (reprivatyzacyjnej), w których brak jest możliwości odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej jednostki od tej, będącej następstwem decyzji administracyjnej, co wyklucza powrót do stanu poprzedniego (B. Adamiak, Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSP 1993, nr 5, poz. 104, P. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego, Warszawa 2017).

Definicja zawarta w art. 2 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r. zawiera w sobie dwa elementy, z których jeden konstytuuje zasadę, a drugi wyjątek od niej. Pierwszy określa czynność prawną w postaci przeniesienia własności lub użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej, która co do zasady przesądza o nieodwracalności skutków prawnych. Drugi natomiast statuuje wyjątki od wymienionej zasady. Analiza treści wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, że nie można przyjąć istnienia nieodwracalności skutków prawnych, jeśli nabywca nabył rzecz nieodpłatnie albo nabycie nastąpiło w złej wierze.

**3.2.** Przenosząc powyższą definicję na grunt przedmiotowej sprawy, należy wskazać, że prawo użytkowania wieczystego nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Walecznych 4/6, nie zostało zbyte na rzecz osób trzecich. Jak wynika z działu II księgi wieczystej nr prowadzonej dla działki ewidencyjnej nr z obrębu , prawo użytkowania wieczystego w części ustanowionej decyzją reprivatyzacyjną nadal przysługuje Miastu Stołecznemu Warszawa.

W konsekwencji Komisja stwierdziła, że nie zaistniały nieodwracalne skutki prawne, o których mowa w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

#### **4. Strony postępowania.**

**4.1.** Zasadą jest, iż ustalenie interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym następuje w toku postępowania, przy zachowaniu reguł prawa obrony przyznanej przepisami prawa procesowego. Interes prawny ma strona (strony) postępowania reprivatyzacyjnego, ale również jednostki, których pozbawiono prawa do udziału w postępowaniu zwykłym oraz jednostki, których interes prawny wynika z następstwa prawnego, zarówno co do stron uczestniczących w postępowaniu, jak i pozbawionych tego udziału (por. wyrok NSA z 10 lutego 2009 r. sygn. akt I OSK 329/08).

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

**4.3.** Zgodnie z treścią art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja o wszczęciu postępowania rozpoznawczego zawiadamia m.st. Warszawę oraz pozostałe strony postępowania. Z treści cytowanego przepisu wynika, że stroną postępowania rozpoznawczego przed Komisją jest m.st. Warszawa reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy.

**4.4.** Za strony postępowania przyjęto beneficjenta decyzji reprivatyzacyjnej: A d G d L F d V z siedzibą w P w I (S Z L F w W z s w P w I), dawniej: A d G d L F d V z siedzibą w P (S Z L F w W z s w P) oraz S P(współwłaściciel nieruchomości).

## **5. Konkluzja.**

Mając na względzie ustalenia faktyczne i prawną analizę sprawy Komisja orzekła jak w sentencji na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w związku z art. 28 k.p.a. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 i 5 k.p.a. w związku z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

### **Przewodniczący Komisji**

**Sebastian Kaleta**

### **Pouczenie:**

1. Niniejsza decyzja jest ostateczna (art. 16 k.p.a.). Strona może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa, za pośrednictwem Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 52 § 1 p.p.s.a., art. 53 § 1 p.p.s.a oraz art. 54 § 1 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. 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.).

3. 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.

4. Z uwagi na to, że doręczenie decyzji następuje w formie publicznego ogłoszenia na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z 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.

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