



Warszawa, 14 grudnia 2022 r.

Sygn. akt KR III R 65/19

DECYZJA nr KR III R 65/19

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w składzie:

Przewodniczący Komisji:

Sebastian Kaleta

Członkowie Komisji:

Paweł Lisiecki, Bartłomiej Opaliński, Wiktor Klimiuk, Robert Kropiwnicki, Jan Mosiński,
Adam Zieliński

po rozpoznaniu w dniu 14 grudnia 2022 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 9 kwietnia 2009 r. nr 134/GK/DW/2009, dotyczącej nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Nowy Świat 23/25 (ozn. hip.), stanowiącej działkę ewidencyjną nr (poprzedni adres Nowy Świat 21, obecny adres Nowy Świat 21C), obręb , dla której S. R dla W . - M w W:

Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą

z udziałem stron: Miasta Stołecznego Warszawy i F z siedzibą w W

na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a 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 zw. z art. 156 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, dalej: k.p.a.) w zw. z art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279, dalej: dekret warszawski) w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. oraz 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. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z 9 marca 2017 r.

orzeka:

stwierdzić nieważność decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 9 kwietnia 2009 r., nr 134/GK/DW/2009 w całości.

UZASADNIENIE

I.

Postanowieniem z dnia 17 grudnia 2019 r. Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja), działając na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2018 r. poz. 2267) wszczęła z urzędu postępowanie rozpoznawcze w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 9 kwietnia 2009 r. nr 134/GK/DW/2009, dotyczącej nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Nowy Świat 23/25 (ozn. hip. _____), stanowiącej działkę ewidencyjną nr _____ (poprzedni adres Nowy Świat 21, obecny adres Nowy Świat 21C), obręb _____, dla której S _____ R _____ dla W _____ - M _____ w W _____ Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą _____.

Postanowieniem Komisji z dnia 17 grudnia 2019 r., na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2018 r. poz. 2267), zawiadomiono organy administracji i sądy o wszczęciu postępowania rozpoznawczego.

Postanowieniem z dnia 17 grudnia 2019 r. Komisja zwróciła się do Społecznej Rady z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiocie w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 9 kwietnia 2009 r. nr 134/GK/DW/2009, dotyczącej nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Nowy Świat 23/25 (ozn. hip. _____), stanowiącej działkę ewidencyjną nr _____ (poprzedni adres Nowy Świat 21, obecny adres Nowy Świat 21C), obręb _____, dla której S _____ R _____ dla W _____ - M _____ w W _____ Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą _____.

W dniu 17 grudnia 2019 r. dokonano zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania rozpoznawczego w sprawie o sygn. akt KR III R 65/19.

Powyższe postanowienia i zawiadomienie zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 23 grudnia 2019 r.

Pismami z dnia 19 grudnia 2019 r. zawiadomiono: Prezydenta m. st. Warszawy, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, Sąd Okręgowy w Warszawie, Sąd

Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie o wszczęciu przez Komisję postępowania rozpoznawczego w sprawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 9 kwietnia 2009 r. nr 134/GK/DW/2009, dotyczącej nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Nowy Świat 23/25 (ozn. hip. _____), stanowiącej działkę ewidencyjną nr _____ (poprzedni adres Nowy Świat 21, obecny adres Nowy Świat 21C), obręb _____, dla której S. _____ R. _____ dla W. _____ - M. _____ w W. _____ Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą

Postanowieniem z dnia 11 lutego 2020 roku Komisja dopuściła dowód z opinii biegłego z zakresu budownictwa na okoliczność ustalenia, czy obiekt budowlany położony w Warszawie przy ul. Nowy Świat 21C (dawniej ul. Nowy Świat 23/25), stanowiący część zabudowy położonej przy ul. Nowy Świat 21C, ul. Nowy Świat 21B, ul. Nowy Świat 23/25, ul. Nowy Świat 27A, ul. Chmielnej 5/7 oraz ul. Chmielnej 7/9), posadowiony na działce ewidencyjnej nr _____ z obrębu _____ jest budynkiem w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1186) – według stanu prawnego na dzień 9 kwietnia 2009 r., tj. na dzień wydania decyzji reprivatyzacyjnej oraz na dzień wydania opinii. W przypadku odpowiedzi negatywnej, czy istnieje możliwość wydzielenia ze wskazanej powyżej zabudowy budynku lub budynków w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1186) w granicach działki ewidencyjnej nr _____ z obrębu _____. Postanowienie to zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 13 lutego 2020 r.

Postanowieniem z dnia 11 lutego 2020 r. Komisja dopuściła dowód biegłego geodety na okoliczność ustalenia, czy obiekt budowlany położony w Warszawie przy ul. Nowy Świat 21C (dawniej ul. Nowy Świat 23/25) posadowiony na działce ewidencyjnej nr _____ z obrębu _____ (stanowiący część zabudowy położonej przy ul. Nowy Świat 21C, ul. Nowy Świat 21B, ul. Nowy Świat 23/25, ul. Nowy Świat 27A, ul. Chmielnej 5/7 oraz ul. Chmielnej 7/9) wykracza poza granice tej działki. Postanowienie to zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 13 lutego 2020 r.

Zawiadomieniem z dnia 12 października 2022 r. poinformowano strony o przedłużeniu do 17 grudnia 2022 r. postępowania rozpoznawczego w przedmiocie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 9 kwietnia 2009 r. nr 134/GK/DW/2009, dotyczącej nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Nowy Świat 21C (poprzedni adres Nowy Świat 23/25), stanowiącej działkę ewidencyjną nr _____ z obrębu _____, z uwagi na szczególnie skomplikowany stan sprawy, obszerny materiał dowodowy oraz konieczność zapewnienia stronie czynnego udziału

w sprawie. Zawiadomienie zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 14 października 2022 r.

Zawiadomieniem z dnia 14 listopada 2022 r. poinformowano strony o zakończeniu postępowania rozpoznawczego oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Jednocześnie pouczone strony, że przedmiotowe zawiadomienie uznaje się za doręczone po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej. Zawiadomienie to zostało ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 14 listopada 2022 r.

W dniu 8 grudnia 2022 r. Społeczna Rada przy Komisji przedstawiła opinię dotyczącą decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 9 kwietnia 2009 r. nr 134/GK/DW/2009. Wniosła o stwierdzenie nieważności przedmiotowej decyzji, gdyż została ona wydana na rzecz osoby prawnej, której nie przysługiwał przymiot strony postępowania. Ponadto decyzja była niewykonalna w chwili jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały. Z uwagi na powyższe, zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 i pkt 5 k.p.a., w ocenie Społecznej Rady należy stwierdzić nieważność decyzji i wyeliminować z ją z obrotu prawnego. Podkreślono, że F w W, którą organ bezpodstawnie uznał za stronę postępowania administracyjnego była jedyną stroną i beneficjentem decyzji, co dodatkowo uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności w trybie m.in. 156 § 1 pkt 2, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa. Społeczna Rada podniosła także, że wydanie Decyzji doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym.

II.

Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja ustaliła, co następuje:

1. Opis nieruchomości

Zgodnie z powojennym opisem nieruchomości, sporządzonym 8 września 1948 r. przez Resort Techniczno-Budowlany Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy na terenie posesji przy ul. Nowy Świat 23/25, Nr hip. znajdowały się następujące budynki: budynek frontowy – murowany, całkowicie zburzony, o pow. m²; oficyna lewa – murowana, parterowa, podpiwniczona, odbudowana częściowo w 1946 r., użytkowana przez R N i przedsiębiorstwa handlowe o pow. m²; oficyna poprzeczna – murowana, trzykondygnacyjna, podpiwniczona, odbudowana częściowo w 1946 r., użytkowana na sale posiedzeń R N i kino o pow. m²; oficyna poprzeczna – murowana, siedmiokondygnacyjna, podpiwniczona, obudowana częściowo w 1946 r., użytkowana na

mieszkania o pow. n², oficyna prawa – murowana, siedmiokondygnacyjna, podpiwniczona, obudowana częściowo w 1945 r., użytkowana na mieszkania o pow. m².

Obecnie przedmiotowa nieruchomość zlokalizowana jest w Dzielnicy Śródmieście, przy ulicy Nowy Świat 21C. Ulica Nowy Świat usytuowana jest w centralnej części dzielnicy, w bliskim sąsiedztwie skrzyżowania ulicy Chmielnej i ulicy Foksał, jest ulicą główną. W otoczeniu przedmiotowej nieruchomości jest zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna, średnio wysoka, powstała w latach przedwojennych i powojennych.

Obecnie na nieruchomości stanowiącej działkę ewidencyjną nr z obrębu znajduje się budynek mieszkalny o konstrukcji murowanej, posiadający 2 kondygnacje, budynek ten znajduje się w zwartej zabudowie z budynkami o trwałej konstrukcji na sąsiednich nieruchomościach, tj. budynkiem murowanym posiadającym 7 kondygnacji, posadowionym na działce ewidencyjnej nr z obrębu przy ul. Nowy Świat 23/25, budynkiem murowanym posiadającym 4 kondygnacje, posadowionym na działce ewidencyjnej nr z obrębu przy ul. Chmielnej 7/9, budynkiem murowanym, posiadającym 4 kondygnacje posadowionym na działce ewidencyjnej nr z obrębu przy ul. Chmielnej 5 (obecnie nieposiadającym punktu adresowego), budynkiem murowanym posiadającym 4 kondygnacje, posadowionym na działce ewidencyjnej nr z obrębu przy ul. Chmielnej 5/7, budynkiem murowanym posiadającym 4 kondygnacje, posadowionym na działce ewidencyjnej nr z obrębu przy ul. Nowy Świat 27 (obecnie 27A), budynkiem murowanym, posiadającym 2 kondygnacje posadowionym na działce ewidencyjnej nr z obrębu przy ul. Nowy Świat 21 (obecnie 21B). Budynek przy ul. Nowy Świat 21 (obecnie 21C) posadowiony jest na działce ewidencyjnej nr z obrębu , w którego podpiwniczeniu znajduje się lokal usługowy, znajdujący się także pod budynkiem posadowionym na działce ewidencyjnej z obrębu .

Biegły sądowy w zakresie geodezji i kartografii mgr inż. R K w opinii sporządzonej w dniu 8 maja 2020 r. określił, że przedmiotowy obiekt budowlany ul. Nowy Świat 21C posadowiony na działce ewidencyjnej nr z obrębu (stanowiący część zabudowy położonej przy ul. Nowy Świat 21C, ul. Nowy Świat 21B, ul. Nowy Świat 23/25, ul. Nowy Świat 27A, ul. Chmielnej 5/7 oraz ul. Chmielnej 7/9) wykracza poza granice tej działki i wykraczał poza granice tej działki w dniu 9 kwietnia 2009 r., tj. w dniu wydania decyzji nr 134/GK/DW/2009. Część obiektu budowlanego ul. Nowy Świat 21C znajduje się na dz. ew. – m² zabudowy. Ponadto na dz. ew. posadowiona jest części zabudowy: ul. Nowy Świat 23/25 – m² piwnicy.

Jak wynika z opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego inż. R. W. z dnia 2 lipca 1998 r., sporządzonej na zamówienie Prezydenta m.st. Warszawy w przedmiocie możliwości oddzielenia dawnej nieruchomości hip. nr – budynki nieruchomości usytuowane w sąsiedztwie dawnej nieruchomości hip. nr nie są budynkami samodzielnymi, mają bowiem powiązania funkcjonalne z budynkami posadowionymi na tej nieruchomości. Ponadto, nie jest zachowana wymagana odległość ze względu na bezpieczeństwo pożarowe między dolnym pokryciem dachów budynków posadowionych na działkach nr i a oknami okien w elewacji budynku mieszkalnego oficyny, co stanowi przeszkodę do wykonania podziału (wydzielenia) dawnej nieruchomości zgodnie z przepisami. Nadto w wewnętrznych ścianach konstrukcyjnych budynku oficyny oraz budynków sąsiednich, które muszą spełniać funkcje oddzielenia przeciwpożarowych, występują różnej wielkości otwory okienne i komunikacyjne, w tym otwory powiązań funkcjonalnych lokali użytkowych, rozmieszczonych na sąsiednich nieruchomościach i na różnych kondygnacjach. Biegły po rozpoznaniu szczegółowym sposobu zabudowy i użytkowania przylegających do budynku oficyny budynków sąsiednich zróżnicowanych pod względem wysokości zabudowy i powiązań funkcjonalnych stwierdził, że nie ma warunków do przeprowadzenia podziału.

Według opinii sporządzonych przez biegłego z zakresu budownictwa inż. A. K. z dnia 24 marca 2020 r. oraz z dnia 14 lipca 2020 r. obiekt budowlany położony w Warszawie przy ul. Nowy Świat 21C (stanowiący część zabudowy położonej przy ul. Nowy Świat 21C, ul. Nowy Świat 21B, ul. Nowy Świat 23/25, ul. Nowy Świat 27A, ul. Chmielnej 5/7 oraz ul. Chmielnej 7/9) posadowiony na działce ewidencyjnej nr z obrębu, według stanu prawnego na dzień 9 kwietnia 2009 r. (dzień wydania decyzji reprivatyzacyjnej) oraz na dzień wydania opinii, jest budynkiem w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tj. Dz. U. z 2006 nr 156 poz. 1118 i Dz. U. z 2019 r. poz. 1186). Na podstawie oględzin biegły stwierdził, iż dostęp do budynku możliwy jest bezpośrednio z działki nr z poziomu terenu od strony południowej i do podziemia od strony zachodniej. Dodatkowo od strony pasażu budynku ul. Nowy Świat 23/25 zlokalizowane są dwa wyjścia ewakuacyjne. Nadto wskazał, że poszczególne budynki stanowiące zabudowę ul. Nowy Świat 21C, ul. Nowy Świat 21B, ul. Nowy Świat 23/25, ul. Nowy Świat 27A przyłączone są do sieci miejskich w punktach wzajemnie od siebie zależnych. Biegły wyjaśnił także, że z uwagi na historyczną zabudowę obiektu budowlanego składającego się z budynków ul. Nowy Świat 23/25 (działka) i po podziale ul. Chmielna – (oficyna - działka), ul. Nowy Świat 21B (działka), ul. Nowy Świat 21C (działka), ul. Nowy Świat 27A (działka), ul. Chmielna 5/7 (działka), ul. Chmielna 7/9 (działka), po dokonaniu podziału nieruchomości należy dążyć zgodnie

z przepisami budowlanymi do oddzielenia poszczególnych budynków pełnymi przegrodami budowlanymi od poziomu piwnic po dach. Pomieszczenia lokali w różnych budynkach nie powinny być ze sobą połączone. Zgodnie z udostępnioną dokumentacją występuje przenikanie pomieszczeń lokali budynków ul. Nowy Świat 21C i ul. Nowy Świat 23/25 na poziomie piwnicy. Przejścia, otwory w piwnicy oraz przejścia i wyjścia ewakuacyjne na parterze z budynku ul. Nowy Świat 21C (działka) do budynków ul. Nowy Świat 23/25 (działka), ul. Nowy Świat 21B (działka) powinny zostać zlikwidowane w celu zapewnienia samodzielności użytkowej.

Opinię z zakresu budownictwa sporządził także w dniu 14 maja 2021 r. biegły dr inż. M L . Biegły wskazał, iż przedmiotowy obiekt budowlany bez wątpienia jest związany trwale z gruntem, albowiem swoim stanem technicznym od około 100 lat świadczy, że posadowienie opiera się czynnikom mogącym zniszczyć ustawioną na nim konstrukcję. Poprzez obecność piwnic, znajdujących się około 3 metrów poniżej poziomu terenu, przyjęto, iż warunek obecności obiektów konstrukcji w ziemi jest spełniony. Obiekt bezspornie posiada też dach ochraniający wewnątrz przed działaniem warunków atmosferycznych. Biegły zaznaczył także, że w kubaturze rozpatrywanego obiektu zlokalizowane są przestrzenie funkcjonalnie dostępne jedynie z sąsiednich obiektów budowlanych. Nie mniej jednak biegły ustalił, że przedmiotowy obiekt budowlany jest wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych. W opinii biegły podkreślił także, że w Polsce przed wojną ani w okresie wielu lat po wojnie nie było przepisów regulujących obowiązki związane z legalnością wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych. Zwrócił jednak uwagę na definicję wyrobu budowlanego — ma być to wyrób, którego celem ma być trwałe wbudowanie. Przedmiotowy obiekt, licząc nawet od momentu odbudowy powojennej, funkcjonuje już około 70 lat. Nawet jeśli obecnie jakieś elementy budynku są już w zaawansowanym stanie zużycia technicznego, nie umniejsza to faktu, że przetrwały one o wiele dłużej niż przyjmuje się dla obecnie nowo budowanych obiektów projektowany okres użytkowania — 50 lat. Tak więc, zastosowane materiały w przedmiotowym obiekcie, w zasadzie same potwierdziły posiadanie statusu wyrobu budowlanego (tzn. m. in. materiału umożliwiającego trwałe wbudowanie). Obiekt wypełnił także ustawowe obowiązki co do wyposażenia go w instalacje i urządzenia techniczne (art. 1 ust. 4 pkt. 4 ustawy Prawo budowlane z 1961 roku kontekście wymogów art. 70 ust. 2 pkt. 4 tejże ustawy). Ostatecznie, biegły sformułował wniosek, że obiekt budowlany położony w Warszawie przy ul. Nowy Świat 21C, posadowiony na działce ewidencyjnej nr z obrębem , jest budynkiem w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane

— według stanu prawnego na dzień 9 kwietnia 2009 r., tj. na dzień wydania decyzji reprivatyzacyjnej, oraz na dzień wydania opinii.

2. Postępowanie dekretowe przed Prezydentem m.st. Warszawy oraz pierwotni właściciele nieruchomości i ich następcy prawni

Zgodnie z Konsensem wydanym przez Dyrektora Lasów Państwowych w Warszawie z dnia 11 lipca 1938 r. L G nabyła prawo emfiteutycznego posiadania gruntu należącego do Skarbu Państwa, położonego w Warszawie przy ul. Nowy Świat o pow. m² na okres dwudziestu lat od dnia 28 kwietnia 1933 r. do dnia 28 kwietnia 1953 r.

Z dniem 21 listopada 1945 r., tj. z dniem wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. z 1945 r. nr 50, poz. 279 ze zm.; dalej: dekret), nieruchomości warszawskie, w tym przedmiotowa nieruchomość przy ul. Nowy Świat, na podstawie art. 1 dekretu, przeszły na własność Gminy m. st. Warszawy, a następnie na własność Skarbu Państwa.

Objęcie gruntu w posiadanie przez Gminę nastąpiło w dniu 2 maja 1947 r. tj. z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym nr 7 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy, w związku z czym termin do składania wniosków mijał 2 listopada 1947 r.

Zgodnie z zaświadczeniem Sądu Okręgowego w Warszawie wydanego w dniu 31 sierpnia 1945 r. nr , tytuł własności nieruchomości warszawskiej oznaczonej d. nr hip. położonej przy ul. Nowy Świat na gruncie częściowo dziedzicznym, częściowo emfiteutycznym, zapisany był wpisem na imię L G; z d. F

W dniu 1 lutego 1946 r. na podstawie tytułu wykonawczego Sądu Grodzkiego w Warszawie z dnia 24 września 1945 r. Nr oraz na mocy art. 31 ustawy z dnia 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych /Dz. U. R. P. Nr. 17, poz. 97/ Wojewódzki Oddział Tymczasowego Zarządu Państwowego wprowadził L G w posiadanie całej nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Nowy Świat 23/25 Nr hip. z zastrzeżeniem praw gminy m. s.t Warszawy, wynikających z art. 1 i 2 dekretu.

Adwokat W C złożył w dniu 18 marca 1947 r. w imieniu I G; z d. F wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu ww. nieruchomości.

W wyniku przeprowadzonych oględzin gruntu i znajdujących się na nim budynków, instalacji i urządzeń w dniu 22 kwietnia 1947 r., sporządzano protokół w obecności pełnomocnika właściciela - adwokata W C . W protokole wskazano, że dotychczasowym właścicielem gruntu, budynków, instalacji i urządzeń, znajdujących się na

działce zapisanej w księdze hipotecznej pod Nr _____, położonej przy ul. Nowy Świat 23 była L _____ G_____.

Zgodnie z zaświadczeniem z dnia 24 maja 1948 r., Zarząd Miejski w m.st. Warszawie stwierdził, że dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości przy ul. Nowy Świat Nr 23/25 nr hip. _____ wydano w dniu 25 lipca 1947 r. promesę na przyznanie prawa własności czasowej do wymienionej nieruchomości, przy czym dotychczasowy właściciel złożył pisemne oświadczenie, iż na wypadek przyznania prawa własności czasowej godzi się, aby część tej nieruchomości – dokładnie dawne kino S_____ – odbudowane przez Gminę, użytkowana była przez Zarząd Miejski w okresie który zapewni Gminie amortyzację wyłożonych kosztów.

Po rozpatrzeniu wniosku dekretoowego, orzeczeniem administracyjnym z dnia 31 grudnia 1949 r. nr _____ Zarząd Miejski w m.st. Warszawie odmówił L _____ G_____ przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. Nowy Świat 23/25, oznaczonej nr hip. _____ i jednocześnie stwierdził, że wszystkie budynki znajdujące się na powyższym gruncie, przeszły na własność Gminy m.st. Warszawy.

Powyżej wskazane orzeczenie zostało utrzymane w mocy decyzją Ministerstwa Budownictwa z dnia 21 sierpnia 1950 r. nr _____, wydaną na skutek wniesienia odwołania przez pełnomocnika właścicielki nieruchomości tj. L _____ G_____.

Podaniem z dnia 4 grudnia 1950 r. pełnomocnik L _____ G_____ , powołując się na okoliczność przejścia przez Skarb Państwa nieruchomości przy ul. Nowy Świat 23/25, na art. 9 ust. 2 dekretu wniósł o przyznanie i wypłacenia odszkodowania. Zgodnie z zaświadczeniem L. Dz. _____ . wydanym w dniu 22 stycznia 1951 r. przez Prezydium Rady Narodowej, odszkodowanie w papierach wartościowych nie zostało przyznane, gdyż nie ukazało się rozporządzenie wykonawcze, ustalające zasady i sposób wypłacania odszkodowania.

Decyzją z dnia 22 lipca 1993 r., nr _____ Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa stwierdził nieważność decyzji Zarządu Miejskiego w m.st. Warszawie z dnia 31 grudnia 1949 r. oraz decyzji Ministerstwa Budownictwa z dnia 21 sierpnia 1950 r. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że ze zgromadzonych dokumentów wynika jednoznacznie, że brak było podstaw do odmowy dotychczasowej właścicielce przyznania prawa własności czasowej do gruntu, bowiem przeznaczenie gruntu na cele budownictwa mieszkaniowego, handlowego i usługowego, nie oznaczało, że korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela nie można było pogodzić z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Na podstawie decyzji Wojewody Mazowieckiego z dnia 15 lipca 1997 r. nr [redacted], zmienionej decyzją z dnia 15 lutego 1999 r. nr [redacted] prawo własności gruntu przeszło na Gminę Warszawa - Śródmieście, następnie z mocy prawa - kolejno na - Gminę Warszawa Centrum i Miasto Stołeczne Warszawa.

W dniu 22 listopada 2005 r. na mocy aktu notarialnego Rep. nr [redacted] sporządzonego przed notariuszem F [redacted] S [redacted] - C: [redacted] Ś [redacted] działając na rzecz L [redacted] z d. F [redacted] na podstawie dalszego pełnomocnictwa udzielonego przez W [redacted] J: [redacted] G: [redacted] (umocowanie której wynikało z dalszego pełnomocnictwa udzielonego jej przez A [redacted] G [redacted] i G [redacted] G: [redacted], którzy z kolei byli pełnomocnikami bezpośrednio ustanowionymi przez L [redacted] G [redacted] z d. F [redacted], darował F [redacted] w W [redacted] nieruchomość położoną przy ul. Nowy Świat, a leżącą m. in. na działkach ewidencyjnych [redacted] i [redacted] oraz wszelkie niezaspokojone roszczenia do nieruchomości położonej przy ul. Nowy Świat nr hip. [redacted]. W dniu 22 maja 2008 r. na mocy aktu notarialnego Rep. nr [redacted], sporządzonego przed notariuszem P [redacted] S [redacted] - W: [redacted] J: [redacted] G: [redacted] i A: [redacted] P [redacted] O: [redacted] działający w imieniu F [redacted] w W [redacted], złożyli oświadczenie o przyjęciu darowizny.

W dniu 10 lipca 2007 r. podpisany został „Protokół przekazania-przejęcia”, dokumentujący przekazanie przez Zakład Gospodarowania Nieruchomościami Dzielnicy Śródmieście administrowania budynku położonego przy ul. Nowy Świat 23/25 C Ś [redacted], ówczesnemu pełnomocnikowi L [redacted] G: [redacted]. W protokole przyjmujący oświadczył, że znany jest mu fakt przenikania lokali i innych pomieszczeń, znajdujących się w budynku położonym na działce ewidencyjnej nr [redacted], na przyległe nieruchomości, tj. działki ewidencyjne nr [redacted] nr [redacted] i nr [redacted] z obrębu [redacted] i przejmuje nieruchomość zgodnie ze stanem faktycznym.

3. Decyzja reprivatyzacyjna

Prezydent m.st. Warszawy decyzją z dnia 9 kwietnia 2009 r., nr 134/GK/DW/2009 w pkt 1 ustanowił na [redacted] lat prawo użytkowania wieczystego gruntu o powierzchni [redacted] m² oznaczonego jako działka ewidencyjna nr [redacted] w obrębie [redacted], położonego w Warszawie przy ul. Nowy Świat 21 - na rzecz F [redacted] z siedzibą w W [redacted]

W pkt 2 decyzji ustalił czynsz symboliczny z tytułu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu opisanego w pkt 1 decyzji w wysokości [redacted] zł netto płatny na konto Dzielnicy Śródmieście Urzędu m.st. Warszawy – przez osobę wymienioną w pkt 1 - z góry w

terminie do dnia 31 marca każdego roku. Czynnemu tego nie pobiera się za rok, w którym zostanie ustanowione prawo użytkowania wieczystego.

W uzasadnieniu decyzji wskazano, że w stadium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy, przedmiotowy grunt znajdował się w strefie centralnej w obszarze ścisłego centrum. Natomiast zgodnie z Uchwałą Nr [redacted] Rady m.st. Warszawy z 10 października 2006 r. w sprawie studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy – nieruchomość ta jest położona w obszarze oznaczonym jako UA.20. Dla strefy centralnej ustala się rozwój funkcji usługowych o znaczeniu międzynarodowym, krajowym, regionalnym i ogólnomiejskim. Jak wynika z odpisu Krajowego Rejestru Sądowego oraz statutu Fi [redacted] w W [redacted] – zakres działalności Fundacji nie koliduje z założeniami planu zagospodarowania przestrzennego, a przewiduje m.in. ukazywanie i krzewienie przykłady życia P G Fi [redacted] utrwalenie pamięci i miejsc oraz archiwaliów związanych z osobą P G F [redacted].

4. Stan faktyczny i prawny nieruchomości po wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej

F [redacted] w W [redacted] pismem z dnia 12 stycznia 2018 r. skierowała do Prezydenta m.st. Warszawy ostateczne przedsądowe wezwanie do wyznaczenia daty ustanowienia użytkowania wieczystego w formie aktu notarialnego w wykonaniu ostatecznej decyzji z dnia 9 kwietnia 2009 r., nr 134/GK/DW/2009. Następnie pozwem z dnia 18 maja 2018 r. Fi [redacted] w W [redacted] wniosła przeciwko Miastu Stołecznemu Warszawie pozew o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli w postaci zawarcia z powodem umowy zgodnie z postanowieniami zawartymi w pkt 1 i 2 ostatecznej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 9 kwietnia 2009 r.

W dniu 3 stycznia 2019 r. Biuro Spraw Dekretowych Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy jako organ I instancji reprezentujący Prezydenta m.st. Warszawy, złożyło do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnych, w tym decyzji 134/GK/DW/2009 z dnia 9 kwietnia 2009 r., dotyczącej ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na lat [redacted] do gruntu o powierzchni [redacted] m² opisanego w ewidencji gruntów jako działki [redacted] z obrębu [redacted] pochodzącego z dawnej nieruchomości hipotecznej nr [redacted] na rzecz F [redacted] z siedzibą w W [redacted]. W uzasadnieniu wniosku wskazano, że decyzja ustanawiająca prawo użytkowania

wieczystego na przedmiotowej nieruchomości wydaje się niewykonalna, a jednocześnie obciążona jest wadą nieważności, wymienioną w art. 156 § 1 pkt 5, ponieważ nie jest możliwe przeniesienie własności poszczególnych obiektów z powodu przechodzenia lokali poza granice obecnych działek ewidencyjnych, a także ze względu na to, że obiekty te nie spełniają przesłanek, które pozwalałyby je uznać za odrębne budynki.

W dniu 27 maja 2020 roku Prokuratura Regionalna w Warszawie skierowała do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie sprzeciw od ostatecznej decyzji Prezydenta m. st. Warszawy nr 134/GK/DW/2009 z dnia 9 kwietnia 2009 r., którą po rozpatrzeniu wniosku złożonego w dniu 15 marca 1947 r. przez adwokata W: C – pełnomocnika L G, o przyznanie prawa własności czasowej (obecnie prawa użytkowania wieczystego) do gruntu położonego w Warszawie ul. Nowy Świat 23/25, w granicach dawnej nieruchomości hip. nr – ustanowiono na lat prawo użytkowania wieczystego do działki gruntu po powierzchni m² oznaczonego jako działka ewidencyjna nr w obrębie, położonego w Warszawie przy ul. Nowy Świat 21 – na rzecz F z siedzibą w W Zaskarżonej decyzji zarzucono naruszenie art. 7 k.p.a., 77 § 1 k.p.a., art. 107 § 3 k.p.a. oraz art. 80 k.p.a. w związku z art. 93 ust. 3b ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2020 poz. 65) w zw. z § 210 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2015 poz. 1422) poprzez brak wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego w sprawie, co skutkowało dowolną a nie swobodną oceną materiału dowodowego poprzez ustalenie, iż znajdujący się na przedmiotowej działce budynek może być zwrócony spadkobiercom przedwojennych właścicieli mimo, iż nie posiada on cechy „samodzielności”, a użytkowanie go zgodnie z przeznaczeniem możliwe jest jedynie poprzez ustanowienie służebności na budynku sąsiadującym, co stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności decyzji, przewidzianą w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

5. Zgromadzony materiał dowodowy

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie akt Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy dotyczących reprivatyzacji nieruchomości położonej przy ul. Nowy Świat 21C zakończonej wydaniem decyzji z dnia 9 kwietnia 2009 r. nr 134/GK/DW/2009, kopii dawnej księgi hipotecznej nr akt postępowania prowadzonego przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie o sygnaturze, opinii biegłego z zakresu budownictwa inż. A K z dnia 24 marca 2020 r., opinii biegłego geodety mgr inż.

R K z dnia 8 maja 2020 r., opinii biegłego z zakresu budownictwa inż.
A K z dnia 14 lipca 2020 r. oraz opinii biegłego z zakresu budownictwa dr inż.
M L z dnia 14 maja 2021 r.

III.

Po rozpatrzeniu zebranego materiału dowodowego Komisja zważyła, co następuje:

1. Podstawa nieważności decyzji reprivatyzacyjnej

Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 9 marca 2017 r., Komisja stwierdza nieważność decyzji reprivatyzacyjnej lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego lub w przepisach szczególnych. Natomiast na podstawie art. 30 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. Komisja wydaje decyzję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2-4, jeżeli decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Niewykonalność decyzji w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a. zachodzi wówczas, gdy nie ma możliwości technicznych jej wykonania, bądź istnieją prawne nakazy lub zakazy, które stwarzają nieusuwalną przeszkodę w wykonaniu praw lub obowiązków ustanowionych w decyzji. Inaczej rzecz ujmując, niewykonalność prawna oznacza niemożność zastosowania się do decyzji z uwagi na istniejący w obowiązującym porządku prawnym zakaz lub nakaz określonego zachowania pozostający w sprzeczności z wydaną decyzją. Niewykonalność faktyczna decyzji to natomiast trwała niemożność jej wykonania z pozaprawnych przyczyn obiektywnych o charakterze nieusuwalnym (por. wyrok NSA z 22 czerwca 2021 r., sygn. akt II OSK 2626/18). Zatem przez niewykonalność rozumie się niewykonalność faktyczną (brak możliwości technicznych wykonania postanowienia) lub prawną (z obowiązujących przepisów wynika nieusuwalna przeszkoda w wykonaniu postanowienia).

Postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji jest nadzwyczajnym trybem postępowania, umożliwiającym wzruszenie ostatecznej decyzji administracyjnej. Możliwość podważenia zapadłego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej jest dopuszczalne jedynie w przypadku zaistnienia jednej z kwalifikowanych wad określonych w art. 156 § 1 k.p.a. Usunięcie kwalifikowanych nieprawidłowości, które mogły wystąpić w trakcie trwania procesu administracyjnego, stanowi nadrzędny cel postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji i usprawiedliwia podważenie ogólnej zasady trwałości decyzji administracyjnych zawartej w art. 16 k.p.a.

Zgodnie z jednolitym i utrwalonym orzecnictwem sądowym, postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji jest odrębnym postępowaniem, którego przedmiotem jest wyłącznie badanie zaistnienia przesłanek określonych w art. 156 § 1 k.p.a. Organ orzekający nie jest natomiast władny rozstrzygnąć sprawy zakończonej kontrolowaną decyzją co do jej istoty, gdyż postępowanie dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji nie może zastępować postępowania odwoławczego lub go powtarzać (tak NSA w wyroku z dnia 13 czerwca 2003 r. sygn. akt I OSK 1706/10). Celem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności nie jest bowiem merytoryczne, ponowne rozstrzygnięcie sprawy w jej całokształcie, lecz przeprowadzenie weryfikacji ostatecznej decyzji z jednego tylko punktu widzenia, mianowicie, czy decyzja jest dotknięta jedną z wad kwalifikowanych wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1-7 k.p.a. Jak wskazuje T. Kielkowski (Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz pod. red. naukową H. Knysiak-Molczyk, wyd. Wolters Kluwer, W-wa 2015, kom. do art. 156 ustawy), „decyzja przewidziana w art. 158 § 1 k.p.a. jest decyzją wydaną w sprawie administracyjnej, chociaż sprawy tej nie rozstrzyga. Dla oceny przyczyn stwierdzenia nieważności decyzji punktem odniesienia jest stan faktyczny i prawny z chwili jej podjęcia”.

W toku postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji, organy badają czy w sprawie istnieją przesłanki do jej wzruszenia, enumeratywnie wymienione w przepisie art. 156 § 1 pkt 1 -7 k.p.a., przy czym pozytywne przesłanki stwierdzenia nieważności nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej, a powinny być interpretowane dosłownie lub nawet ścieśniająco, ponieważ przepis ten ma charakter wyjątkowy. Postępowanie jest więc ograniczone do weryfikacji samej decyzji administracyjnej, a ewentualne wady stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji muszą tkwić w samej decyzji (por. wyrok NSA z 16 stycznia 2014 r. sygn. akt II GSK 1617/12).

Rozstrzygając wniosek złożony na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, organ administracji jest obowiązany wydać decyzję o odmowie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu nieruchomości warszawskiej także wówczas, gdy w stanie faktycznym i prawnym nieruchomości zaszły takie zmiany, że nie jest możliwy podział wzniesionego później budynku w celu wydzielenia takiej jego samodzielnej części, która odpowiadałaby granicom gruntu dawnej nieruchomości warszawskiej.

W niniejszej sprawie Komisja stwierdziła brak możliwości wydzielenia z obiektu budowlanego zabudowy położonej przy ul. Nowy Świat 23/25, ul. Nowy Świat 21B, ul. Nowy Świat 23/25, ul. Nowy Świat 27A obiektu budowlanego oznaczonego jako ul. Nowy Świat 21C, położonego na działce ewidencyjnej nr tak, aby stanowił on samodzielny budynek. Wobec

powyższego kontrolowana decyzja była niewykonalna w dniu jej wydania przez Prezydenta m.st. Warszawy i jej niewykonalność ma charakter trwały.

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

Stosownie do treści art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego z dnia 26 października 1945 r. 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.

Gmina uwzględni wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, a jeżeli chodzi o osoby prawne - ponadto, gdy użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w myśl planu zabudowania nie pozostaje w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej (art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego).

Podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. W razie braku tego planu stosuje się przepisy art. 94 (art. 93 ust. 1 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 (art. 93 ust. 3b u.g.n.).

Niezależnie od ustaleń planu miejscowego, a w przypadku braku planu niezależnie od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, podział nieruchomości może nastąpić m.in. w celu realizacji roszczeń do części nieruchomości, wynikających z przepisów niniejszej ustawy lub z odrębnych ustaw (art. 95 pkt 4 u.g.n.).

Stosownie do treści § 210 rozporządzenia z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie 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 dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości - 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 (9 kwietnia 2009 r.), jak i w dniu wydania rozstrzygnięcia przez Komisję (14 grudnia 2022 r.).

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 (por. wyrok NSA z dnia 11 września 2018 r., sygn. I OSK 2382/16).

Zaznaczyć należy, iż podział budynku musi odpowiadać warunkom określonym w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Nie można ustanowić użytkownika wieczystego, jeśli budynek nie może zostać wyodrębniony, gdyż nie ma w nim ścian oddzielenia przeciwpożarowego, zaś granice projektowanych do wydzielenia działek gruntu nie przebiegają wzdłuż pionowych płaszczyzn tworzonych przez ściany usytuowane na całej wysokości budynku. Ściany takie powinny wyraźnie dzielić budynek na dwie odrębne

części, wyposażone w odrębne instalacje i z własnymi wejściami (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 czerwca 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 476/09).

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 (por. wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2016 r. sygn. I OSK 2508/15).

Stanowisko wskazujące na niemożność dokonania podziału w przypadku braku możliwości wydzielenia budynku poparte jest licznym orzecznictwem. Przykładowo, w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2007 r. (III CZP 136/06 OSNC 2007 nr 11 poz. 163) wskazano, 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.

W toku postępowania rozpoznawczego, operując na podstawie zebranego materiału dowodowego, w szczególności opinii biegłych z zakresu budownictwa oraz biegłego geodety Komisja ustaliła, że obecny budynek przy ul. Nowy Świat 21C stanowi część obiektu budowlanego zabudowy położonej przy ul. Nowy Świat 21C, ul. Nowy Świat 21B, ul. Nowy Świat 23/25, ul. Nowy Świat 27A. Poszczególne budynki stanowiące zabudowę przy ul. Nowy Świat 21C, ul. Nowy Świat 21B, ul. Nowy Świat 23/25, ul. Nowy Świat 27A przyłączone są

do sieci miejskich (woda, kanalizacja bytowa, kanalizacja deszczowa, energia elektryczna, energia cieplna, telekomunikacja) w punktach wzajemnie od siebie zależnych. Zgodnie z udostępnioną biegłym dokumentacją występuje przenikanie pomieszczeń lokali budynków ul. Nowy Świat 21C i ul. Nowy Świat 23/25 na poziomie piwnicy. W kubaturze rozpatrywanego obiektu zlokalizowane są przestrzenie funkcjonalnie dostępne jedynie z sąsiednich obiektów budowlanych. Nadto, dostęp do budynku możliwy jest bezpośrednio z działki nr [redacted] z poziomu terenu od strony południowej i do podziemia od strony zachodniej. Ponadto, nie jest zachowana wymagana odległość ze względu na bezpieczeństwo pożarowe między dolnym pokryciem dachów budynków posadowionych na działkach nr [redacted], [redacted] a oknami okien w elewacji budynku mieszkalnego oficyny, co stanowi przeszkodę do wykonania podziału (wydzielenia) dawnej nieruchomości zgodnie z przepisami. W wewnętrznych ścianach konstrukcyjnych budynku oficyny oraz budynków sąsiednich, które muszą spełniać funkcje oddzielenia przeciwpożarowych, występują różnej wielkości otwory okienne i komunikacyjne, w tym otwory powiązań funkcjonalnych lokali użytkowych, rozmieszczonych na sąsiednich nieruchomościach i na różnych kondygnacjach. Dodatkowo, przedmiotowy obiekt budowlany ul. Nowy Świat 21C posadowiony na działce ewidencyjnej nr [redacted] z obrębem [redacted] (stanowiący część zabudowy położonej przy ul. Nowy Świat 21C, ul. Nowy Świat 21B, ul. Nowy Świat 23/25, ul. Nowy Świat 27A, ul. Chmielnej 5/7 oraz ul. Chmielnej 7/9) wykracza poza granice tej działki i wykraczał poza granice tej działki w dniu 9 kwietnia 2009 r., tj. w dniu wydania decyzji nr 134/GK/DW/2009. Część obiektu budowlanego ul. Nowy Świat 21C znajduje się na dz. ew. [redacted] – m² zabudowy. Ponadto na dz. ew. [redacted] posadowiona jest części zabudowy: ul. Nowy Świat 23/25 – m² piwnicy.

Komisja miała także na uwadze znajdującą się w aktach Prezydenta m. st. Warszawy opinię biegłego inż. R [redacted] W [redacted], gdzie biegły wskazał, że dla zaistnienia możliwości podziału i zwrotu nieruchomości oznaczonej dawnym nr hip. [redacted] w zakresie objętym własnością Miasta Stołecznego Warszawy niezbędne jest uprzednie zrealizowanie przedsięwzięć zapewniających powstanie w istniejącym naturalnie układzie zewnętrznych ścian konstrukcyjnych budynków przylegających do granic tej nieruchomości oddzielenia przeciwpożarowych. Bez przeprowadzenia realizacji tychże przedsięwzięć, budynki nieruchomości usytuowane w sąsiedztwie dawnej nieruchomości hip. nr [redacted] nie są budynkami samodzielnymi, mają bowiem powiązania funkcjonalne z budynkami posadowionymi na przedmiotowej nieruchomości. Powiązania te powodują, że ich zewnętrzne ściany konstrukcyjne nie mogą być uznane jako ściany oddzielenia przeciwpożarowych. Należy w tym miejscu wskazać, że w momencie wydania decyzji Prezydenta m.st. Warszawy oraz decyzji

Komisji budynki nie zostały podzielone w sposób spełniający normy określone w przepisach art. 93 ust. 1 i 3b u.g.n - nie zostały wykonane dodatkowe prace umożliwiające podział.

Według stanu nieruchomości na dzień wydania decyzji Prezydenta m. st. Warszawy, tj. 9 kwietnia 2009 r. nie istniała taka możliwość podziału pionowego nieruchomości przy ul. Nowy Świat 21C, żeby linia podziału nie przebiegała przez znajdujące się w budynku pomieszczenia albo też na taki podział, w którym linia podziału budynku pokrywała się z granicą działki nr [redacted] tak, by sfery własności właścicieli działek i budynków nie nachodziły na siebie. Warto przytoczyć w tym miejscu słuszne stanowisko Sądu Najwyższego, wyrażone w postanowieniu z dnia 28 września 1978 r. III CRN 173/78, że niedopuszczalny jest pionowy podział budynku w taki sposób, by linia podziału przebiegała przez znajdujące się w budynku pomieszczenia lub dzieliła go na części nieregularne, jak również taki podział, w którym linia podziału budynku nie pokrywa się z granicą nowo utworzonych działek, w związku z czym sfery własności właścicieli działek i budynków nachodzą na siebie.

Okoliczność swoistego „przenikania” lokali w sąsiadujących budynkach i tym samym brak samodzielności budynku przy ul. Nowy Świat 21C wynika także z protokołu przekazania-przejęcia z dnia 10 lipca 2007 r., który to dokumentował przekazanie przez Zakład Gospodarowania Nieruchomościami Dzielnicy Śródmieście administrowania budynku położonego przy ul. Nowy Świat 23/25 C [redacted] i Ś [redacted], ówczesnemu pełnomocnikowi L [redacted] G [redacted]. W protokole przyjmujący oświadczył, że znany jest mu fakt przenikania lokali i innych pomieszczeń, znajdujących się w budynku położonym na działce ewidencyjnej nr [redacted], na przyległe nieruchomości, tj. działki ewidencyjne nr [redacted], nr [redacted] i nr [redacted] z obrębu [redacted] i przejmuje nieruchomość zgodnie ze stanem faktycznym.

Nie bez znaczenia jest także fakt, że sam Prezydent m.st. Warszawy we wniosku z dnia 3 stycznia 2019 r. do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie, wniósł o stwierdzenie nieważności decyzji nr 134/GK/DW/2009 z dnia 9 kwietnia 2009 r., wskazując, że decyzja wydaje się niewykonalna, a jednocześnie obarczona jest wadą nieważności, wymienioną w art. 156 § 1 pkt 5, ponieważ nie jest możliwe przeniesienie własności poszczególnych obiektów z powodu przechodzenia lokali poza granice obecnych działek ewidencyjnych, a także ze względu na to, że obiekty te nie spełniają przesłanek, które pozwalałyby je uznać za odrębne budynki.

W odniesieniu do przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji, o których stanowi przepis art. 156 § 1 k.p.a., właściwy organ bada ich wystąpienie uwzględniając stan prawny na dzień wydania takiej decyzji ostatecznej (zob. wyrok NSA z 14.02.2017 r., II OSK 1377/15 LEX nr 2268847). W przypadku stwierdzenia, że zachodzą przesłanki do stwierdzenia

nieważności kontrolowanej decyzji reprivatyzacyjnej, Komisja orzekając eliminuje taką decyzję z obrotu prawnego, od momentu wydania decyzji dotkniętej wadliwością (skutek *ex tunc*).

Stwierdzenie nieważności jest aktem deklaratoryjnym, który działa z mocą wsteczną (*ex tunc*) od daty wydania decyzji stwierdzającej nieważność decyzji administracyjnej dotkniętej wadą. Uchyla wszelkie skutki prawne, jakie powstały od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji nieważnej, obala domniemanie legalności i prawidłowości decyzji, której nieważność została stwierdzona, skutkuje możliwością dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, które przysługują od dnia, w którym stanie się ostateczna decyzja o stwierdzeniu nieważności (por. m.in. Z. Banaszczyk [w:] A. Olejniczak (red.), System Prawa Prywatnego, t. 6, Prawo zobowiązań – część ogólna, Warszawa 2009, s. 833; Z. Banaszczyk, Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem prawomocnym orzeczeniem lub ostateczną decyzją, Pal. 2006/5–6, s. 118–135).

Z przepisu art. 156 § 1 pkt 5 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. w tym zakresie wyroku WSA w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 1281/16 - CBOSA). 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.

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

obecnym stanie faktycznym nie istnieje możliwość wydzielenia nieruchomości przy ul. Nowy Świat 21C, a tym samym niemożliwe jest ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do gruntu pod przedmiotowym obiektem budowlanym, albowiem brak w nim jest 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.

3. Wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa ze względu na jej skierowanie do osoby niebędącej stroną w sprawie – naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w związku z art. 28 k.p.a.

W ocenie Komisji decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 9 kwietnia 2009 r. nr 134/GK/DW/2009 została wydana także z rażącym naruszeniem prawa, albowiem w skutek darowizny praw i roszczeń wynikających z dekretu warszawskiego ustanowiono prawo użytkowania wieczystego na rzecz podmiotu, który nie legitymował się przymiotem strony postępowania administracyjnego.

Pojęcie strony postępowania administracyjnego, w tym również strony postępowania o przyznanie prawa użytkowania wieczystego na podstawie przepisów dekretu warszawskiego, zdefiniowane zostało w art. 28 k.p.a., według treści którego stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Przepis ten zawiera dwie odrębne normy prawne, z której pierwsza przewiduje, że stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, druga zaś stanowi, iż stroną jest każdy, kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Zaznaczyć należy, iż w postępowaniach wszczynanych z urzędu (tak, jak w niniejszym przypadku), zastosowanie znajduje jedynie pierwsza ze wskazanych norm. Tym samym status strony postępowania administracyjnego jest uzależniony m.in. od możliwości przypisania konkretnemu podmiotowi interesu prawnego. Pojawia się on wówczas, gdy istnieje związek między obowiązującą normą prawa materialnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu, a polegają na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na jego sytuację w zakresie prawa materialnego.

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 19 stycznia 1995 r., I SA 1326/93). Samo pojęcie interesu prawnego ma charakter nieostry, zatem szczegółowe ustalenie jego treści zależy od konkretnych okoliczności danej sprawy i ograniczone jest cechami interesu

prawnego, który musi być: osobisty (immanentnie i nierozdzielnie związany z danym podmiotem, który nie może zrzec się tego interesu ani przenieść, w tym zbyć go na rzecz innych osób, które nie mogą także odziedziczyć omawianego interesu), własny (czyli zawsze jest wykonywany w imieniu własnym i na własny rachunek danego podmiotu, nie zaś w imieniu lub na rzecz innych osób), indywidualny (korzystanie z tego interesu odbywa się bez udziału osób trzecich i bez związku z takimi osobami, czyli jest on realizowany samodzielnie przez dany podmiot), konkretny (dotyczy konkretnej, nie zaś abstrakcyjnej sytuacji faktycznej danego podmiotu), aktualny (związany z obowiązującą normą prawną i bieżącą sytuacją faktyczną danego podmiotu; interes ten nie ma wobec tego charakteru przyszłego, ewentualnego lub hipotetycznego) oraz bezpośredni (wypływa dla danego podmiotu wprost z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, nie zaś stanowić pochodną interesów lub sytuacji prawnych innych osób – źródłem tego interesu są zatem powszechnie obowiązujące normy prawne, a nie zdarzenia ze sfery stosowania prawa)(por. P. Gołaszewski, w: R. Stankiewicz (red.), M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2022, nb. 70).

Kwestia możliwości przypisania różnym podmiotom statutu strony postępowania administracyjnego, w szczególności w aspekcie skutków różnego rodzaju zdarzeń o charakterze cywilnoprawnym, w tym umów, była przedmiotem licznych rozbieżności zarówno doktrynalnych, jak i orzeczniczych. Zasadnicza oś sporu opierała się o to, czy na uzyskanie lub utratę statusu strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. wpływ mają zmiany w sferze stosunków prywatnoprawnych, a jeśli tak, to w jakim zakresie. W ocenie Komisji opisane niejasności zostały dostatecznie rozstrzygnięte przez Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale wydanej w dniu 30 czerwca 2022 r. za sygnaturą akt I OPS 1/22. W ujęciu NSA zauważyć należy, iż 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 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. 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 (por. uchwała NSA z 30 czerwca 2022 r., I OPS 1/22).

W konsekwencji wyraźnego stanowiska NSA, popierając je z całą doniosłością, Komisja doszła do przekonania, iż z tytułu zawarcia umowy darowizny obdarowanemu nie przysługuje przymiot strony postępowania reprivatyzacyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. oraz art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Dla uzyskania przymiotu strony konieczne jest istnienie normy prawa materialnego, która łączyłaby z faktem zawarcia umowy darowizny skutek w postaci przypisania obdarowanemu interesu prawnego.

Warto zauważyć, iż ocena wyrażona we wspomnianej uchwale NSA z 30 czerwca 2022 r. nie ma charakteru odosobnionego. W orzecznictwie wskazywano bowiem, 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., sygn. akt IV SA 345/97), umowy najmu lokalu mieszkalnego (por. wyrok NSA z dnia 20 września 2006 r., sygn. akt II OSK 837/05) lub innego tytułu obligacyjnego do nieruchomości (por. wyrok NSA z dnia 25 lutego 1999 r., sygn. akt IV SA 345/97). 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).

W odniesieniu do spraw dekretowych regulacją, która stanowi materialnoprawną podstawę uznania danego podmiotu za stronę postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a., jest art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego. Zgodnie z jego treścią, 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. Wykładnia tego przepisu także wzbudzała wątpliwości, m. in. w zakresie tego, jakie skutki na gruncie prawa administracyjnego wywołują

różnego rodzaju czynności cywilnoprawne, na podstawie których właściciele hipoteczni, bądź ich spadkodawcy, zbywali na rzecz osób trzecich różne określone prawa i roszczenia wynikające z dekretu warszawskiego. Jako właściwy w ocenie Komisji jawi się pogląd wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniach wyroków zapadłych w dniu 29 sierpnia 2022 r. w sprawach o sygnaturach akt I OSK 2034/20 oraz I OSK 2875/20. Dokonując wykładni zarówno przepisów k.p.a., jak i Dekretu NSA wyjaśnił, iż „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 warszawskiego). 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.”. NSA zaznaczył, że czynności cywilnoprawne powodują powstanie praw podmiotowych w sferze prawa administracyjnego tylko wtedy, gdy wynika to wprost z powszechnie obowiązującej normy prawa. Jednostronność stosunków administracyjnych i ścisłe powiązanie z władczymi kompetencjami organów administracji wykluczają swobodę dokonywania czynności prawnych, właściwą dla stosunków w prawie cywilnym. Tym samym wyłączona zostaje możliwość dokonywania przez strony modyfikacji, czy wręcz wyłączenia obowiązywania norm kształtujących stosunek administracyjny. Prawo administracyjne nie jest tak „elastyczne” i podatne na kształtowanie wedle wolnej woli stron jak prawo cywilne. Zaznaczono także, że źródłem interesu prawnego w prawie administracyjnym nie mogą być różnego rodzaju zdarzenia prawne mieszczące się w sferze stosowania prawa, w konsekwencji czego nie można go wywieść ze skutków czynności prawnych prawa cywilnego. Koncepcja dowolnego kształtowania i stosowania norm prawa administracyjnego jest nie do pogodzenia z ich charakterem – „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” (zob. uzasadnienie wyroku NSA z 29 sierpnia 2022 r., I OSK 2034/20 oraz uzasadnienie wyroku NSA z 29 sierpnia 2022 r., I OSK 2875/20; por. także uzasadnienie

wyroku NSA z 29 sierpnia 2022 r. sygn. akt I OSK 707/20 i uzasadnienie wyroku NSA z 29 sierpnia 2022 r. I OSK 1717/20).

Komisja stoi na stanowisku, popartym wprost aktualnym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, że brak jest podstaw prawnych do przyjęcia, iż ujawniony w wyniku zaistnienia stosunku cywilnoprawnego nabywca roszczenia, wynikającego z art. 7 dekretu warszawskiego, posiada interes prawny, uzasadniający uznanie go za stronę w postępowaniu administracyjnym, a tym samym do bycia beneficjentem decyzji reprivatyzacyjnej. Pogląd ten koresponduje 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. Znajduje swe potwierdzenie także w literalnej wykładni art. 7 dekretu warszawskiego, który wprost wskazuje, że osobą, na rzecz której można ustanowić prawo użytkowania wieczystego, jest wyłącznie uprzedni właściciel gruntu. Celem tej regulacji było bowiem wynagrodzenie uprawnionemu, nie zaś osobie trzeciej, negatywnych skutków nacjonalizacji należącej do niego nieruchomości warszawskiej. Nadto, w doktrynie i w orzecznictwie powszechnie się bowiem wskazuje, że jest on aktem prawnym z zakresu prawa publicznego. Logicznym jest więc przyjęcie, że art. 7 dekretu warszawskiego kreuje prawo podmiotowe o charakterze administracyjnoprawnym, nie zaś roszczenie cywilnoprawne typowe dla aktu prawnego z zakresu prawa prywatnego.

Przekładając powyższe na realia niniejszej sprawy, wskazać należy, że w drodze umowy darowizny zawartej w formie aktu notarialnego z dnia 22 listopada 2005 r., Rep. . nr . przed notariuszem P . S . – C . Ś . działając na rzecz L . G . z d. F . (dawnej właścicielki przedmiotowej nieruchomości) na podstawie dalszego pełnomocnictwa udzielonego przez W . J . G . darował F . w W . nieruchomość położoną przy ul. Nowy Świat, a leżącą m. in. na działkach ewidencyjnych . i . oraz wszelkie niezaspokojone roszczenia do nieruchomości położonej przy ul. Nowy Świat nr hip. . Na tej podstawie 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 tego decyzją z dnia 9 kwietnia 2009 r., nr 134/GK/DW/2009 ustanowiono na rzecz F . z siedzibą w W . użytkowanie wieczyste nieruchomości oznaczonej jako działka ewidencyjna nr . w obrębie . o powierzchni . m², położonej w Warszawie przy ul. Nowy Świat 21. Uznanie przywołanej umowy darowizny za skuteczną podstawę do przyznania prawa użytkowania wieczystego na rzecz podmiotu wskazanego w umowie cywilnoprawnej jako nabywca roszczenia stanowi rażące

naruszenie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w związku z art. 28 k.p.a. To wyczerpuje przesłankę nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z 9 marca 2017 r.

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

4. Skutki prawne wywołane przez decyzję reprivatyzacyjną

Kontrolowana decyzja Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 9 kwietnia 2009 r. nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

W myśl wskazanego 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 dnia 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.

Przenosząc powyższą definicję na grunt przedmiotowej sprawy, należy wskazać, że prawo użytkowania wieczystego nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Nowy Świat 21C, ustanowione na rzecz F [imię] w W [adres] nie zostało zbyte na rzecz osób trzecich. Jak wynika z działu II księgi wieczystej nr [nr], prowadzonej dla przedmiotowej nieruchomości, właścicielem nieruchomości nadal pozostaje m.st. Warszawa.

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

5. Strony postępowania rozpoznawczego

Na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Jako strony postępowania rozpoznawczego przyjęto beneficjenta decyzji reprivatyzacyjnej, tj. F w W z siedzibą w W

Zgodnie z treścią art. 16 ust. 2 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.

6. Stanowisko strony postępowania

W toku postępowania rozpoznawczego F w W kilkakrotnie wyrażała swoje stanowisko w sprawie. W piśmie z dnia 13 lutego 2020 r. wskazywano, że wobec decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 9 kwietnia 2009 r. nr 134/GK/DW/2009 r. nie zachodzi żadna z wymienionych w art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. przesłanek uchylecia lub zmiany decyzji, albowiem decyzja ta jest w pełni zgodna z prawem. Podniesiono, że Prezydent m. st. Warszawy przy wydawaniu decyzji wziął pod uwagę fakt nabycia przez F w W pod tytułem darmym wynikające z dekretu warszawskiego prawa i roszczenia do nieruchomości, więc niewątpliwie F w W była uprawniona do nabycia prawa użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości. Pomimo niepoczynienia w uzasadnieniu decyzji wywodów na temat przesłanki posiadania z akt administracyjnych wynikało, że została ona spełniona, na skutek wprowadzenia przedwojennej właścicielki w posiadanie nieruchomości postanowieniem Sądu Grodzkiego z dnia 24 września 1945 r., sygn. oraz na podstawie protokołu Wojewódzkiego Oddziału Tymczasowego Zarządu Państwa z 1 lutego 1946 r. Położenie nieruchomości na obszarze UA.20 wg. Studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego m. st. Warszawy (uchwałą nr Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 10 października 2006 r.) w ocenie Strony także nie stanowiło przeszkody do wydania decyzji reprivatyzacyjnej. Wskazano również, że posadowiony na przedmiotowej nieruchomości budynek niewątpliwie spełniał określone w art. 5 dekretu warszawskiego warunki, co znalazło

potwierdzenie w zaświadczeniu Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 19 maja 2008 r. nr [redacted]. Przedmiotowa decyzja nie została nigdy wykonana, wobec czego nie wywołała jakichkolwiek skutków w sferze faktycznej, w szczególności skutków rażąco sprzecznych z celem, dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste. Nie przyznano także żadnego świadczenia w związku z przejściem własności nieruchomości.

Ostatecznie, w piśmie z 28 listopada 2022 r. F [redacted] w W [redacted] podtrzymała wszelkie twierdzenia przedstawione w niniejszej sprawie w toku postępowania i wniosła o utrzymanie decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 9 kwietnia 2009 r. nr 134/GK/DW/2009 r. w mocy. W uzasadnieniu wskazała, że jako nabywca praw i roszczeń wynikających z dekretu warszawskiego była uprawniona do nabycia prawa użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości. Podniosła, iż posiadała status strony postępowania reprivatyzacyjnego, albowiem jej interes prawny wynikał z faktu bycia właścicielem budynku posadowionego na przedmiotowej nieruchomości i tylko na jej rzecz mogło zostać ustanowione prawo użytkowania wieczystego. Wskazano nadto, że w świetle zebranego materiału dowodowego kwestia uznania budynku posadowionego na działce [redacted] jako budynek w rozumieniu prawa budowlanego jest bezdyskusyjna, albowiem biegli stwierdzili, że obiekt stanowi budynek. Dodatkowo, zarówno teraz, jak i w dacie sporządzenia opinii przez biegłego geodetę, jak i w dacie wydania przedmiotowej decyzji reprivatyzacyjnej wykraczanie budynku poza granice działki ewidencyjnej nr [redacted] i wkraczanie na obszar działki [redacted] nie ma znaczenia, albowiem działka ewidencyjna nr [redacted] także ma zostać oddana F [redacted] w W [redacted] v użytkowanie wieczyste.

W ocenie Komisji, zgodnej z kwestionowanym przez Stronę aktualnym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, brak jest podstaw prawnych do przyjęcia, iż ujawniony w wyniku zaistnienia stosunku cywilnoprawnego nabywca roszczenia, wynikającego z art. 7 dekretu warszawskiego, posiada interes prawny, uzasadniający uznanie go za stronę w postępowaniu administracyjnym, a tym samym do bycia beneficjentem decyzji reprivatyzacyjnej. Pogląd ten koresponduje z dotychczasowym ogólnym dorobkiem doktryny i orzecznictwa, jak również znajduje potwierdzenie w literalnej wykładni art. 7 dekretu warszawskiego, który wprost wskazuje, że osobą, na rzecz której można ustanowić prawo użytkowania wieczystego, jest wyłącznie uprzedni właściciel gruntu. Celem tej regulacji było bowiem wynagrodzenie uprawnionemu, nie zaś osobie trzeciej, negatywnych skutków nacjonalizacji należącej do niego nieruchomości warszawskiej. Bez znaczenia pozostają też okoliczności uznania przez biegłych statusu budynku posadowionego na działce ewidencyjnej nr [redacted] za budynek w rozumieniu Prawa budowlanego. Istotą niewykonalności przedmiotowej

decyzji Prezydenta m. st. Warszawy jest fakt, iż pomimo powyższego przedmiotowy budynek jest wewnętrznie funkcjonalnie powiązany z sąsiednimi nieruchomościami, przez co nie ma samodzielnego charakteru, a dodatkowo wykracza poza granice działki, na której został posadowiony. Kwestie przesłanki posiadania, położenia nieruchomości wg. Studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego m. st. Warszawy nie budziły wątpliwości Komisji.

IV.

Konkluzja

Mając na względzie ustalenia faktyczne i prawną analizę sprawy, Komisja orzekła jak w sentencji na podstawie na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 9 marca 2017 r. w zw. z art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. oraz 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. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z 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. z 2021 r. poz. 535).
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 dnia 9 marca 2017 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 2267 oraz z 2020 r. poz. 1709). 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 dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2018 r. poz. 2267 oraz z 2020 r. poz. 1709) 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.