



Warszawa, dnia 29 września 2020r.

**Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego  
w Warszawie**  
za pośrednictwem:  
**Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego  
dla m. st. Warszawy**  
ul. Bitwy Warszawskiej 1920r. nr 11, 02-366 Warszawa

**Skarżący:**  
**Robotnicza Spółdzielnia Mieszkaniowa „PRAGA”  
w Warszawie**  
ul. Białostocka 11, 03-748 Warszawa  
NIP:5250006466, KRS 0000093107  
reprezentowana przez:  
**adw. Grzegorza Parchimowicza**  
Indywidualna Kancelaria Adwokacka  
ul. Jaracza 10/5, 00-378 Warszawa  
przy substytucji: r. pr. Huberta Pochylskiego

**PINB.IIIOT.5141.200.2020.APL**

**Zażalenie**

Działając w imieniu Robotniczej Spółdzielni Mieszkaniowej „PRAGA” w Warszawie (pełnomocnictwo główne i substytucyjne w aktach sprawy) w oparciu o art. 141 Kpa, wnoszę zażalenie na postanowienia Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla m. st. Warszawy (dalej: Organ) nr IIIOT/276/2020 oraz IIIOT/277/2020 z dnia 21.09.2020 r. doręczone na adres Kancelarii adw. Grzegorza Parchimowicza oraz Skarżącej w dniu 24.09.2020 r.

Zaskarżonym postanowieniom zarzucam:

1. Naruszenie art. 28 Kpa w zw. z art. 61a § 1 Kpa poprzez odmowę wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie dotyczącej samowoli budowlanej w postaci ogrodzenia oraz zakazania użytkowania obiektu budowlanego tj. drogi dojazdowej przez działki nr 42/2 i 42/3 do inwestycji Inwestora na działce ewidencyjnej nr 60 z obrębu 4-14-04, pomimo tego, że Skarżący posiada interes prawny we wszczęciu w/w postępowania oraz jest zarządcą obiektu budowlanego (nieruchomości).

2. Naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 7.07.1994 r. Prawo budowlane poprzez odmowę wszczęcia postępowania administracyjnego w w/w sprawie pomimo tego, że droga dojazdowa do inwestycji przy ul. Łochowskiej 36 w Warszawie i ogrodzenie na środku ciągu pieszo – jezdni przy budynku mieszkalnym wielorodzinnym przy ul. Łochowskiej 34 w Warszawie, nie zapewniają poszanowania, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym Skarżącej i mieszkańców budynku mieszkalnego wielorodzinnego przy ul. Łochowskiej 34 w Warszawie.

W świetle powyższego, wnoszę o uchylenie zaskarżonych postanowień i przekazanie Organowi sprawy do ponownego rozpatrzenia.

### Uzasadnienie

W dniu 16.09.2020 r. pełnomocnik Skarżącego złożył u Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla m. st. Warszawy zawiadomienie o:

- samowoli budowlanej, tj. wybudowaniu przez Inwestora na działce nr 42/3 ogrodzenia z zabetonowanych słupów stalowych i płyt pilśniowych bez zgłoszenia budowlanego, pomimo tego, że niektóre słupy stalowe w ogrodzeniu przekraczają wysokość 2,20 m, a samo ogrodzenie zagraża drogę pożarową do budynku mieszkalnego wielorodzinnego przy ul. Łochowskiej 34 w Warszawie i uniemożliwia dojazd Straży Pożarnej i Pogotowia Ratunkowego do w/w budynku,
- prowadzeniu przez inwestora Wilczyński Invest S. A. Wilczyński Invest S.A. z siedzibą w Warszawie (ul. Syta 68, 02-993 Warszawa, nr KRS: 0000491808 – dalej: Inwestor) prac na działkach ewidencyjnych z obrębu 4-14-04, m. in. nr 42/3 (dalej: działka nr 42/3) i nr 42/2 (dalej: działka nr 42/2) przy ul. Łochowskiej w Warszawie, pomimo natychmiast wykonanego sądowego zakazu prowadzenia wszelkich prac na w/w działkach (postanowienie Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy z dnia 8.09.2020 r. w sprawie sygn.. XV GC 1640/20 z klauzulą natychmiastowej wykonalności).

W zawiadomieniu pełnomocnik Skarżącego wniósł o podjęcie stosownych działań w związku z samowolą budowlaną oraz o zakazanie użytkowania obiektu budowlanego tj. drogi dojazdowej przez działki nr 42/2 i 42/3 do inwestycji Inwestora na działce ewidencyjnej nr 60 z obrębu 4-14-04 (dalej: działka nr 60).

Podobne zawiadomienie wniósł w dniu 15.09.2020 r. sam Skarżący.

Do zawiadomień został załączony bogaty materiał dowodowy wykazujący wystąpienie samowoli budowlanej oraz przesłanki zakazania użytkowania w/w drogi dojazdowej.

Pomimo istnienia przesłanek do wszczęcia żądanego przez Skarżącą i jej pełnomocnika postępowania administracyjnego, Organ w dniu 21.09.2020 r. wydał w sprawie PINB.IIIOT.5141.200.2020.APL dwa postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego z wniosku pełnomocnika Skarżącej oraz samej Skarżącej w sprawie dotyczącej robót budowlanych związanych z budową budynku mieszkalnego wielorodzinnego z garażem podziemnym przy ul. Łochowskiej 36 w Warszawie (dalej: Inwestycja), ze szczególnym uwzględnieniem realizacji drogi dojazdowej do Inwestycji oraz w sprawie ogrodzenia Inwestycji. Przyczyną odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego było

ustalenie przez Organ, że Skarżącej nie przysługuje przymiot strony w postępowaniu administracyjnym

Wbrew twierdzeniu Organu, Skarżąca posiada przymiot strony, co zostanie wykazane poniżej.

#### Ad. zarzut 1

W uzasadnieniu zaskarżonych postanowień Organ stwierdził, że stroną postępowania w świetle przepisów Prawa budowlanego jest – inwestor, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego.

Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że w przypadku wykonywania robót budowlanych w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia (art. 50 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7.07.1994 r. Prawo budowlane – dalej: PB) albo w przypadku samowoli budowlanej (art. 50 ust. 1 pkt 2 PB), krąg stron postępowania ustala się w oparciu o art. 28 Kpa:

- *W postępowaniach dotyczących np. stanu technicznego budynków, samowoli budowlanej czy tzw. postępowań naprawczych, przymiot stron tego postępowania powinien być ustalany na zasadach ogólnych tj. przez pryzmat interesu prawnego podmiotów, których to postępowanie dotyczy<sup>1</sup>,*
- *Przepis art. 28 ust. 2 p.b. stanowi lex specialis i może mieć zastosowanie wyłącznie w postępowaniu w sprawie o pozwolenie na budowę. Nie ma zastosowania w sprawach samowoli budowlanej, nawet jeżeli istnieją przesłanki do jej zalegalizowania (art. 48-49 p.b.) oraz w postępowaniu naprawczym (art. 50-51 p.b.)<sup>2</sup>.*

Zgodnie z tym przepisem art. 28 Kpa stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Skarżący ma interes prawny we wszczęciu i prowadzeniu postępowania przez Organ, gdyż samowola budowlana w postaci ogrodzenia na środku ciągu pieszo – jezdnego przy budynku mieszkalnym wielorodzinnym przy ul. Łochowskiej 34 w Warszawie (dalej: Budynek) zagraża drogę pożarową do Budynku i uniemożliwia dojazd Straży Pożarnej i Pogotowia Ratunkowego do Budynku. Budynek znajduje się w zasobach Skarżącego jako spółdzielni mieszkaniowej. Co więcej, nawet gdyby Straży Pożarnej czy Pogotowiu Ratunkowemu udało się dojechać do Budynku, to niemożliwe jest dojechanie do wyjścia z Budynku. Postępowanie, którego wszczęcia odmówił Organ dotyczy interesu prawnego Skarżącego.

Skarżący ma interes prawny we wszczęciu i prowadzeniu postępowania przez Organ, gdyż Inwestor prowadzi prace na Działce pomimo natychmiast wykonalnego sądowego zakazu prowadzenia wszelkich prac na Działce (postanowienie Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy z dnia 8.09.2020 r. w sprawie sygn.. XV GC 1640/20 z klauzulą natychmiastowej wykonalności – w aktach sprawy).

<sup>1</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17.12.2019 r., II OSK 3140/18, LEX nr 2825856,

<sup>2</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13.12.2019 r., II OSK 314/18, LEX nr 2763175

Inwestor cały czas ciągu dowozi materiały do Inwestycji na działce nr 60 za pomocą ciężarówek, po Działce poruszają się maszyny budowlane oraz jest wywożona ziemia. To wszystko dzieje się pomimo sądowego natychmiast wykonalnego zakazu prowadzenia wszelkich prac na Działce. Na zdjęciach nr 57 – 63 widać transport koparki na lawecie ciężarówki przez Działkę w dniu 16.09.2020 r., pomimo zakazu sądowego.

Skarżący ma interes prawny we wszczęciu i prowadzeniu postępowania przez Organ, gdyż przejeżdżanie poprzez drogę dojazdową na Działce ciężarówek i ciężkiego sprzętu budowlanego może spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia (art. 50 ust. 1 pkt 2 PB).

Ruch ciężarówek i ciężkiego sprzętu budowlanego odbywa się poprzez ciąg pieszo – jezdny przy Budynku, przy wyjściu z Budynku oraz poprzez boisko sportowe. Oznacza to, że ruch w/w pojazdów zagraża bezpośrednio bezpieczeństwu mieszkańców Budynku, pieszych oraz użytkowników boiska sportowego.

Skarżący ma interes prawny we wszczęciu i prowadzeniu postępowania przez Organ, gdyż ruch ciężarówek i ciężkiego sprzętu budowlanego odbywa się blisko Budynku i może naruszyć stabilność fundamentów Budynku, który ma ponad 40 lat. Oznacza to, że ruch w/w pojazdów zagraża bezpośrednio bezpieczeństwu mienia, tj. Budynku znajdującego się w zasobach Skarżącego jako spółdzielni mieszkaniowej oraz w którym znajdują się spółdzielcze własnościowe prawa do lokali mieszkalnych członków Skarżącego.

**Dowód:**

1. *Wydruk z systemu Unisoft zawierający wykaz spółdzielczych własnościowych praw do lokali w budynku mieszkaniowy wielorodzinnym przy ul. Łochowskiej 34w Warszawie,*
2. *Wydruk z księgi wieczystej o nr WA3M/00476957/8,*
3. *Wydruk z księgi wieczystej o nr WA3M/00439132/8,*
4. *Wydruk z księgi wieczystej o nr WA3M/00473830/1,*
5. *Wydruk z księgi wieczystej o nr WA3M/00474386/0,*
6. *Wydruk z księgi wieczystej o nr WA3M/00459759/5,*
7. *Wydruk z księgi wieczystej o nr WA3M/00403244/5*

Skarżący ma interes prawny we wszczęciu i prowadzeniu postępowania przez Organ, gdyż ruch ciężarówek i ciężkiego sprzętu budowlanego odbywa się poprzez znajdujące się w ziemi sieci, w tym gazowe DN 100 i 150, wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłownicze. Nawierzchnia na Działce, która służy za drogę dojazdową nie jest przeznaczona do ruchu 20 tonowych ciężarówek i ciężkiego sprzętu budowlanego. Istnieje zatem zagrożenie, że ruchy gruntu spowodowane ruchem kilku dziesięciotonowych pojazdów spowoduje uszkodzenie sieci oraz doprowadzi do katastrofy budowlanej, szczególnie w przypadku sieci gazowych DN 100 i 150. Oznacza to, że ruch w/w pojazdów zagraża bezpośrednio bezpieczeństwu mienia, tj. sieciom przebiegającym przez Działce oraz bezpieczeństwu mieszkańców Budynku i samego Budynku.

**Dowód:** *Wydruk z portalu [geoportal.gov.pl](http://geoportal.gov.pl) (ozn. nr 34)*

Z powyższego wynika, że Skarżący ma przymiot strony postępowania, którego wszczęcia odmówił Organ w oparciu o art. 28 Kpa.

Jak zostało wskazane wcześniej, w uzasadnieniu zaskarżonych postanowień Organ stwierdził, że stroną postępowania w świetle przepisów Prawa budowlanego jest – inwestor, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego.

Organ całkowicie pominął fakt, iż Skarżący jest zarządcą obiektu budowlanego, tj. Działki i Budynku.

Skarżący w latach 70-tych XX w. zbudował z własnych środków na Działce m. in. Budynek. Skarżący dokonał ponadto zagospodarowania Działki.

Zagospodarowanie Działki i Budynków odbyło się w oparciu o decyzję Kierownika Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy z dnia 21.12.1971 r., nr GKM-V-Rej.IV/47/71, o ustanowieniu na rzecz Zgłaszającej użytkowania wieczystego na lat 99 terenu o pow. ca. 9 ha położonego w Warszawie przy ul. Radzymińskiej, Krótkiej, Łomżyńskiej, Kawęczyńskiej i Wołomińskiej.

Budynek oraz Działka należą do zasobów Skarżącego jako spółdzielni mieszkaniowej. W związku z tym, Skarżący posiada roszczenie o ustanowienie na jej rzecz prawa użytkowania wieczystego do powyższych działek w oparciu o art. 208 ust. 2 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 65). Roszczenie to jest dochodzone przed Sądem Okręgowym Warszawa – Praga w sprawie sygn. akt I C 724/11, co oznacza, że toczy się już 9 lat. Nie jest to winą Skarżącego, lecz wynika z obstrukcyjnej postawy Miasta Stołecznego Warszawy, a polegającej na zaniechaniu jakiegokolwiek aktywności w zakresie ustanowienia użytkowania wieczystego do Działki. W posadowionym na Działce Budynku znajduje się spółdzielcze własnościowe prawa do lokali mieszkalnych, zarządzane przez Skarżącego jako spółdzielnię mieszkaniową.

Dowód:

1. Wypis z rejestru gruntów dot. działki nr 42/3,
2. Wypis z kartoteki budynków,
3. Deklaracja na podatek od nieruchomości na rok 2020,
4. Załącznik do deklaracji na podatek od nieruchomości – Dane o przedmiotach opodatkowania podlegających opodatkowaniu,
5. Potwierdzenie wysłania polecenia płatności,
6. Spis nieruchomości Osiedla „Kijowska” ze strony rsmpraga.pl,
7. Decyzja Kierownika Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy z dnia 21.12.1971 r., nr GKM-V-Rej.IV/47/71,
8. Pismo Skarżącego z dnia 29.12.1995 r. (znak: ER/54/48/95),
9. Fragment mapy do celów sądowych – Teren objęty decyzją wstępną nr GKM-V-Rej.IV/47/71 z dn. 21.12.1971r., skala 1: 2 000

W orzecznictwie oraz w doktrynie wskazuje się, że aby dany podmiot mógł być uznany za stronę postępowania jako *zarządcą nieruchomości*, nie może co do zasady wywodzić swojego uprawnienia z umowy cywilnoprawnej o zarządzanie (administrowanie) ani z faktycznego zarządzania. Zarządzanie nieruchomością musi być oparte na przepisach prawa materialnego<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17.10.2019 r., II SA/Bk 531/19, LEX nr 2738281; Z. Niewiadomski (red.), Prawo budowlane. Komentarz. Wyd. 9, Warszawa 2020, art. 28 ustawy Prawo budowlane, teza 6, nb. 19

W przypadku Skarżącego przepisami prawa materialnego, które przyznają mu status zarządcy nieruchomości są przepisy art. 1 ust. 3 i art. 17<sup>2</sup> ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (dalej: USM), art. 44 Kc i art. 213 ust. 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (w brzmieniu obowiązującym przed dniem 24.04.2001 r.).

Zgodnie z art. 1 ust. 3 USM 3 Skarżący jako *spółdzielnia ma obowiązek zarządzania nieruchomościami stanowiącymi jej mienie lub nabyte na podstawie ustawy mienie jej członków*. Mieniem w rozumieniu art. 44 Kc jest własność i inne prawa majątkowe. Wśród praw majątkowych znajdują się ograniczone prawa rzeczowe, czyli m. in. spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu<sup>4</sup>.

W Budynku znajduje się 15 spółdzielczych własnościowych praw do lokali mieszkalnych, z których dla 6 zostały założone księgi wieczyste. W dziale I-SP (Spis praw związanych z własnością) tych ksiąg wieczystych jest wpisana Skarżąca jako zarządca nieruchomości. Spółdzielcze własnościowe prawa do lokali mieszkalnych w Budynku to mienie członków Skarżącego jako spółdzielni mieszkaniowej, nabyte przez nich na podstawie ustawy, tj. art. 213 ust. 3 ustawy z dnia 16.09.1982 r. Prawo spółdzielcze (w brzmieniu obowiązującym przed dniem 24.04.2001 r.). Skarżący na mocy art. 1 ust. 3 USM jest zarządcą nieruchomości w rozumieniu art. 28 ust. 2 PB w zakresie mienia swoich członków w postaci spółdzielczych własnościowych praw do lokali mieszkalnych w Budynku. Zarządzanie mieniem swoich członków w postaci spółdzielczych własnościowych praw do lokalu przez Skarżącego ma charakter ustawowy i obligatoryjny<sup>5</sup>.

#### **Dowód:**

1. Wydruk z systemu Unisoft zawierający wykaz spółdzielczych własnościowych praw do lokali w budynku mieszkaniowy wielorodzinnym przy ul. Łochowskiej 34 w Warszawie,
2. Wydruk z księgi wieczystej o nr WA3M/00476957/8,
3. Wydruk z księgi wieczystej o nr WA3M/00439132/8,
4. Wydruk z księgi wieczystej o nr WA3M/00473830/1,
5. Wydruk z księgi wieczystej o nr WA3M/00474386/0,
6. Wydruk z księgi wieczystej o nr WA3M/00459759/5,
7. Wydruk z księgi wieczystej o nr WA3M/00403244/5

Treść art. 1 ust. 3 USM przesądza o tym, że spółdzielnia mieszkaniowa jest obowiązkowym zarządcą zasobów własnych oraz mienia członków nabytego na podstawie ustawy (R. Dzięciek, Zarządzanie nieruchomościami lokalowymi przez spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe i właścicieli lokali, LexisNexis 2014, cz. I., r.I.3.A). *Spółdzielnia mieszkaniowa prowadząca najbardziej dla niej podstawową działalność w zakresie zarządzania własnym mieniem oraz mieniem swoich członków stanowi instytucjonalnego i przymusowego zarządcę nieruchomości*<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> J. Gudowski Jacek (red.), Kodeks cywilny. Część ogólna., LEX 2018, art. 44 KC . teza 1 ; art. 172 ust. 1 USM

<sup>5</sup> A. Stefaniak, Komentarz do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, [w:] Prawo spółdzielcze. ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz, wyd. XIV, WKP 2018, art. 1 USM; R. Dzięciek, Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów i wniosków sądowych, wyd. VIII, WKP 2018, art. 1 USM. teza 10

<sup>6</sup> K. Osajda. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz, Rok: 2019. Wydanie:4, art. 1 USM. teza 29; Wyrok NSA z dnia 15.01.2013 r., II FSK 933/11. Legalis nr 551647

Jeżeli Skarżący jako spółdzielnia mieszkaniowa jest ustawowym (*ex lege*) i wyłącznym zarządcą spółdzielczych własnościowych praw do lokali mieszkalnych w Budynku, to jest także zarządcą obiektu budowlanego (nieruchomości) i powinien być stroną postępowania, którego wszczęcia odmówił Organ.

W związku z zobowiązaniem Miasta Stołecznego Warszawy do ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do przedmiotowych działek oraz nieodpłatnego przeniesienia na Skarżącego własności budynków mieszkalnych oraz budynków stanowiących infrastrukturę towarzyszącą, (sprawa przed Sądem Okręgowym Warszawa – Praga, sygn. akt I C 724/11) – należy rozważyć znaczenie i skutki prawne wniosku Skarżącego o ustanowienie na jej rzecz prawa użytkowania wieczystego wraz z przeniesieniem własności budynków, położonych na przedmiotowych działkach.

W tym kontekście przytoczyć warto fragment rozważań zaprezentowanych przez Trybunału Konstytucyjny w wyroku z dnia 10.04.2006 r.<sup>7</sup> (przedmiotem postępowania wszczętego na skutek skargi konstytucyjnej była weryfikacja konstytucyjności nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami, która wprowadzała dodatkowy, nieznan wcześniej, a obligatoryjny do spełnienia warunek dla podmiotów starających się o zawarcie umowy użytkowania wieczystego i przeniesienie własności budynku; źródłem wątpliwości było pytanie o dopuszczalność takiej interwencji legislacyjnej, która faktycznie utrudnia lub uniemożliwia uzyskanie takiego prawa przez osoby, które już w przeszłości wystąpiły z wnioskiem), a sytuacja skarżącego innego niż Skarżący (skarżący nie zabudował bowiem nieruchomości) – Trybunał uznał racje skarżącego podmiotu.

Trybunał Konstytucyjny:

*„W niniejszej sprawie jest poza sporem, że spełniający określone w cytowanym przepisie warunki skarżący nie nabył prawa użytkowania wieczystego. Prawo to powstaje dopiero z chwilą wpisu do księgi wieczystej, co musi być poprzedzone zawarciem stosownej umowy pomiędzy właścicielem nieruchomości gruntowej a jej posiadaczem. (...) Chociaż PTTK wystąpiło do odpowiedniego organu (Urząd Rejonowy w Sanoku) o ustanowienie na jego rzecz użytkowania wieczystego, to jednak wniosek ten nie został uwzględniony. Skarżący skierował wówczas sprawę na drogę postępowania sądowego, domagając się złożenia przez pozwaną Skarb Państwa oświadczenia woli w formie aktu notarialnego, którego treścią miało być oddanie w użytkowanie wieczyste posiadanego gruntu i nieodpłatne przeniesienie własności znajdującego się na nim budynku.*

*Przed wydaniem wyroku nastąpiła jednak kilkakrotna zmiana stanu prawnego, w wyniku czego najpierw uchylona została ustawa z 29 kwietnia 1995 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (stanowiąca pierwotną podstawę roszczeń PTTK), a następnie nowelizacja objęła także zawierający normy prawa przejściowego art. 207 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. (...) Tym samym ustawodawca wprowadził dodatkową (w stosunku do uprzednio sformułowanych) przesłankę, od spełnienia której uzależnił nabycie użytkowania wieczystego w trybie i na warunkach określonych w tym przepisie. Ponieważ PTTK nie zabudowało posiadanego gruntu, lecz jedynie modernizowało i rozbudowywało usytuowane na nim schronisko, roszczenie – którego zasadność, ze względu na normę wynikającą z art. 1 pkt 81*

<sup>7</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04.

lit. a w związku z art. 9 ustawy nowelizującej, oceniana była przez sąd z punktu widzenia nowej treści art. 207 ust. 1 u.g.n. – zostało oddalone. Pełnomocnik skarżącego wywodzi, iż w ten sposób zmiana ustawy o gospodarce nieruchomościami, pozbawiając pewną grupę podmiotów, w tym PTTK, ekspektatywy użytkowania wieczystego, naruszyła konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych. (...)

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału, zasada ochrony praw nabytych znajduje zastosowanie jedynie wobec takich ekspektatyw praw podmiotowych, które mają charakter maksymalnie ukształtowany. Wymaga to spełnienia przez podmiot domagający się ochrony ekspektatywy wszystkich ustawowych przesłanek nabycia danego prawa. Stąd główną kwestią w niniejszej sprawie jest ustalenie, czy art. 207 ust. 1 u.g.n. przed nowelizacją określał warunki, których ziszczenie przesądzało o prawie posiadacza do przekształcenia jego dotychczasowych uprawnień do nieruchomości w użytkowanie wieczyste (tzw. roszczenie o uwłaszczenie), czy jedynie umożliwiało posiadaczowi ubieganie się o zawarcie umowy użytkowania wieczystego, przy czym jej dojście do skutku zależało od stanowiska właściciela nieruchomości.

Rozstrzygnięcie tej kwestii jest zadaniem trudnym zwłaszcza wobec istotnych rozbieżności w ocenie znaczenia art. 207 ust. 1 u.g.n. w pierwotnym brzmieniu (obecna treść tego przepisu rzuca budzi sporów interpretacyjnych) występujących tak w piśmiennictwie naukowym, jak i – co ważniejsze – orzecznictwie sądowym. (...)

Wobec wszystkich przytoczonych wyżej argumentów, a jednocześnie wobec braku ustabilizowanej i jednolitej praktyki orzeczniczej sądów w tym zakresie, Trybunał Konstytucyjny przyjmuje na potrzeby niniejszego postępowania, że osobom spełniającym warunki określone w art. 207 ust. 1 u.g.n. przed nowelizacją przysługiwało roszczenie o użytkowanie wieczyste zajmowanych gruntów (i – oczywiście – związane z tym prawem nabycie własności znajdujących się na nich budynków). Tym samym w odniesieniu do tych osób można mówić o nabyciu ekspektatywy prawa majątkowego. Ostateczne (maksymalne) ukształtowanie tej ekspektatywy nastąpiło w stosunku do tych posiadaczy, którzy złożyli wniosek o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste. Wprawdzie czynność ta nie była ograniczona ustawowym terminem (...), jednak trzeba uznać, że jedynie jej podjęcie pozwalało posiadaczom pozostawać w usprawiedliwionym przekonaniu, że zobowiązane do tego organy zawrą z nimi, w sposób prawem przewidziany, umowę użytkowania wieczystego. Nadto należy przyjąć, że przez wystąpienie posiadaczy w tej sprawie do sądu (tj. złożenie pozwu o przekazanie im w drodze stosownej umowy pozostających w ich władaniu nieruchomości) – jak miało to miejsce w przypadku PTTK – nastąpiło wzmocnienie ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej."

Nie jest to jedyne stanowisko Trybunału Konstytucyjnego na ten temat. W wyroku z dnia 8.12.2011 r. stwierdzono:

„Trybunał Konstytucyjny uznaje, że (...) użytkownikom wieczystym, którzy (...) prawidłowo złożyli wnioski o przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności, przysługiwała maksymalnie ukształtowana ekspektatywa nabycia własności podlegająca ochronie z punktu widzenia konstytucyjnych zasad ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji) oraz gwarancji ochrony praw majątkowych, w tym prawa własności (art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji). Dotyczyło to wszystkich użytkowników wieczystych bez względu na przedmiotowe cechy nieruchomości objętej wnioskiem. (...) Trybunał Konstytucyjny dostrzegł potrzebę ochrony tej ekspektatywy nabycia prawa własności w świetle art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Wprawdzie przepisy te, a zwłaszcza art. 64 ust. 2 Konstytucji, nie są źródłem formułowania na gruncie Konstytucji żądania uwłaszczenia, tj. nabycia posiadanej



nieruchomości publicznej na własność, ani też nie można z nich wywodzić priorytetu ochrony własności państwowej i komunalnej przed przekształceniami.

Po złożeniu wniosku o przekształcenie ostatnim etapem zmierzającym do nabycia przez użytkownika wieczystego własności nieruchomości było wydanie konstytucyjnej decyzji przez właściwy organ administracji. Decyzja nie miała charakteru uznaniowego, tzn. organ administracji mógł wydać jedynie decyzję o przekształceniu prawa do nieruchomości i nie mógł w sprawie wydać decyzji odmownej.”<sup>8</sup>

Jak interpretować tezy orzecznicze Trybunału w kontekście zagadnienia analizowanego w niniejszym Zgłoszeniu?

Niezależnie od podstawy prawnej (przepisy art. 88a ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, przepisy art. 207 lub 208 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych), czy momentu, w którym wniosek został złożony – wystąpienie z wnioskiem o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste oznacza nabycie ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej, czyli prawa chronionego konstytucyjnie (gwarantowanego w ramach i w związku z zasadami ustrojowymi, w tym m.in. zasadą ochrony praw słusznie nabytych oraz interesów w toku, ochrony własności oraz innych praw majątkowych). Co równie istotne: zainicjowanie sprawy sądowej, zdaniem Trybunału, nie stanowi okoliczności przerywającej bieg przedawnienia, ale „wzmocnienie ekspektatywy ostatecznie ukształtowanej”. Ponadto Trybunał nie tylko nie dopuszcza możliwości przedawnienia się owej ekspektatywy, ale neguje możliwość ingerencji w nią legislatora, akcentując jednocześnie „związanie” organów władzy publicznej żądaniem wnioskodawcy.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz nauka prawa eksponuje stanowisko, zgodnie z którym źródłem ekspektatywy maksymalnie (ostatecznie) ukształtowanej jest złożenie wniosku o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste. Szereg publikacji naukowych, zarówno przywołanych przez Trybunał w cytowanych orzeczeniach, jak i niewymienionych w treści uzasadnienia<sup>9</sup> wspiera to stanowisko. Analogiczną perspektywę (potwierdzenie uzyskania ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej na skutek złożenia wniosku) przyjmowany był w przeszłości również przez Sąd Najwyższy<sup>10</sup> oraz Naczelny Sąd Administracyjny<sup>11</sup>.

Reasumując powyższe rozważania, należy wskazać, że: **po pierwsze** ekspektatywa (zwłaszcza ekspektatywa maksymalnie ukształtowana) to „coś więcej” niż nadzieja na powstanie prawa (zaczątek prawa)<sup>12</sup>. **Po drugie** ekspektatywa maksymalnie ukształtowana to „coś innego” niż tzw. prawa nabyte *in abstracto*. Różnica polega na tym, że te drugie wynikają z obowiązujących przepisów prawa i do ich realizacji nie jest konieczne angażowanie organów władzy publicznej

<sup>8</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2011 r., sygn. P 31/10. OTK-A 2011/10/114.

<sup>9</sup> Tytułem przykładu: „ostateczne (maksymalne) ukształtowanie tej ekspektatywy nastąpiło w stosunku do tych posiadaczy, którzy złożyli wniosek o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste. Do zawarcia stosownej umowy mogło dojść wyłącznie na wniosek osoby uprawnionej. (...) jedynie więc złożenie wniosku pozwalało posiadaczom pozostawać w usprawiedliwionym przekonaniu, że zobowiązane do tego organy zawrą z nimi, w sposób prawnym przewidzianym, umowę użytkowania wieczystego”. A. Prusaczyk [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Warszawa 2015, art. 207.

<sup>10</sup> Tak na przykład: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 września 2008, sygn. I CSK 117/08, Lex nr 465904.

<sup>11</sup> Na przykład: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia, sygn. I OSK 1040/14, Lex nr 2032669.

<sup>12</sup> Tytułem przykładu: A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne - zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 135; K. Gandor, *Prawa podmiotowe tymczasowe (ekspektawy)*, Wrocław 1968; B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Zdanie odrębne sędziego TK B. Lewaszkiewicz-Petrykowskiej do wyroku TK z 24 X 2000, SK 7/00*, OTK nr 7/2000, poz. 256.

w drodze określonych procedur, podczas gdy ekspektatywa maksymalnie ukształtowana oznacza stan podmiotu, który spełnił wszystkie przesłanki do skonsumowania prawa podmiotowego, lecz „czeka” na jego realizację, tj. na formalne zakończenie postępowania/działanie po stronie podmiotów władzy publicznej. „Ostateczne (maksymalne) ukształtowanie” oznacza po prostu, że adresat prawa-beneficjent nie musi już podejmować żadnych dodatkowych aktywności, on zadośćuczynił już wszystkim warunkom niezbędnym do skonsumowania swego prawa podmiotowego<sup>13</sup>. Pamiętać trzeba, że – zarówno w świetle orzecznictwa, jak i literatury prawniczej – maksymalnie ukształtowana ekspektatywa nabycia prawa majątkowego objęta jest gwarancjami z art. 21 ust. 1 Konstytucji<sup>14</sup>.

*„Zgodnie z utrwaloną już linią orzeczniczą, ochroną konstytucyjną zostały objęte wyłącznie ekspektatywy maksymalnie ukształtowane. Jest to pojęcie charakterystyczne dla prawa konstytucyjnego, niespotykane w innych gałęziach prawa. Pojawia się tylko w orzeczeniach TK, a w orzecznictwie innych sądów i doktrynie - w zakresie, w jakim odwołują się one do konstytucyjnej normy nakazującej ochronę praw nabytych. (...) ochrona konstytucyjna ekspektatyw jest znacznie węższa niż ochrona udzielana im na gruncie Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Na podstawie art. 1 tego aktu, ochronie podlegają "mienie" (ang. possessions, fr. biens). W jego zakres wchodzi w szczególności: rzeczy, prawa i korzyści majątkowe, jak również "uprawnione oczekiwania" (ang. legitimate expectations) ich realizacji. (...) Trybunał uznał, że "uprawnione oczekiwanie" wiąże się z wystąpieniem interesu majątkowego, chronionego roszczeniem, opartego na wystarczającej podstawie prawnej (w tym pojęciu Trybunał mieści również sytuacje, w których interes prawny podmiotu znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów). Ochronie na gruncie Konwencji podlegają zatem wszelkie ekspektatywy, rozumiane bardzo szeroko, także te, których nie można uznać za "maksymalnie ukształtowane".”<sup>15</sup>*

Prawna ochrona ekspektatyw ostatecznie ukształtowanych nie jest zatem wyłącznie odosobnionym poglądem, czy lokalnym standardem konstytucyjnym, ale zobowiązaniem organów władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej, ugruntowanym w regulacjach na szczeblu ponadnarodowym.

Podsumowując powyższe: skoro wystąpienie z wnioskiem o ustanowienie prawa użytkownika wieczystego przez podmiot uprawniony (Skarżącego jako spółdzielnię mieszkaniową) kreuje po stronie wnioskodawcy ekspektatywę maksymalnie (ostatecznie) ukształtowaną, chronioną konstytucyjnie, respektowanie jej jest nie tylko ogólną dyrektywą (deklaracją) ustrojową, ale powoduje stan związania po stronie adresata wniosku, a także wszystkich innych podmiotów władzy publicznej. Obowiązane są one respektować i realizować ekspektatywę zarówno ze względu na generalne zasady legalizmu i praworządności proceduralnej (m.in. art. 2, 7 Konstytucji), lecz także dlatego, że uprawnienie wnioskodawcy korzysta z gwarancji konstytucyjnych (m.in. art. 64, art. 31

<sup>13</sup> Na temat ekspektatyw m.in.: K. Wojtyczek: *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 230 i n.; Z. Truskiewicz Zygmunt, *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Kraków 2006; J. Kuropatwiński, *Ekspektatywa powstania wierzytelności w polskim prawie cywilnym*, Bydgoszcz 2006; S. Rudnicki, *Ekspektatywa nabycia własności nieruchomości w świetle orzecznictwa sądowego*. „Rejent” 10/03, s. 183; G. Bieniek, S. Rudnicki, *Ekspektatywa nabycia własności. W: Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2013.

<sup>14</sup> Tytułem przykładu: M. Kaliński, A. Krzywoń, „Własność” jako przedmiot ochrony na podstawie art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, „Przegląd Sądowy”, styczeń 2015, s. 17-32 oraz przywoływane tam bogate orzecznictwo sądowe.

<sup>15</sup> M. Jackowski, *Ekspektatywa jako przedmiot ochrony konstytucyjnej*, „Państwo i Prawo”, 11/2007, s. 97.

**ust. 3 Konstytucji).** Rolą jednostek samorządu terytorialnego nie jest swobodne lub arbitralne decydowanie w tej materii, a restrykcyjne stosowanie przepisów o uwłaszczeniach.

Z powyższego wynika, że Skarżący jako ustawowy i przymusowy zarządca nieruchomości, tj. Działki i Budynku, spółdzielczych własnościowych praw do lokali mieszkalnych w Budynku oraz uprawniony z ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej prawa użytkowania wieczystego do przedmiotowych działek, jest zarządcą obiektu budowlanego (nieruchomości), powinien być stroną postępowania, którego wszczęcia odmówił Organ.

W związku z powyższym, Organ naruszył art. 28 Kpa w zw. z art. 61a § 1 Kpa, co przemawia za uchyleniem zaskarżonych postanowień.

#### Ad. zarzut 2

*Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 9 PB obiekty budowlane jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich.*

Droga dojazdowa do inwestycji przy ul. Łochowskiej 36 w Warszawie i ogrodzenie na środku drogi pożarowej - ciągu pieszo – jezdni przy budynku mieszkalnym wielorodzinnym przy ul. Łochowskiej 34 w Warszawie, nie zapewniają poszanowania, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym Skarżącego i mieszkańców Budynku, posiadających spółdzielcze własnościowe prawa do lokali w Budynku.

Uzasadnionymi interesami Skarżącego i mieszkańców Budynku są:

- Interes w dostępie do drogi pożarowej i zachowaniu możliwości dojazdu do wyjścia z Budynku Straży Pożarnej i Pogotowia Ratunkowego,
- Interes w postaci wstrzymania prowadzenia prac na Działce, zgodnie z postanowieniem Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy z dnia 8.09.2020 r. w sprawie sygn.. XV GC 1640/20 z klauzulą natychmiastowej wykonalności,
- Interes w ochronie życia i zdrowia mieszkańców Budynku przed ruchem ciężarówek i ciężkiego sprzętu budowlanego po ciągu pieszo – jezdni przy Budynku, przy wyjściu z Budynku i po boisku sportowym,
- Interes w ochronie mienia Skarżącego i mieszkańców Budynku przed uszkodzeniem fundamentów Budynku i możliwą katastrofą budowlaną,
- Interes w ochronie życia i zdrowia mieszkańców Budynku przed możliwą katastrofą budowlaną wskutek uszkodzenia znajdujących się w ziemi na Działce sieci gazowych DN 100 i 150, wodociągowych, kanalizacyjnych i ciepłowniczych.

W świetle powyższego, Organ ze względu na ochronę uzasadnionych interesów Skarżącego i mieszkańców Budynku, posiadających spółdzielcze własnościowe prawa do lokali w Budynku, był zobowiązany do wszczęcia postępowania. Odmowa wszczęcia postępowania przez Organ narusza art. 5 ust. 1 pkt 9 PB i przemawia za uchyleniem zaskarżonych postanowień.

Załączniki:

1. Wydruk z systemu Unisoft zawierający wykaz spółdzielczych własnościowych praw do lokali w budynku mieszkaniowy wielorodzinnym przy ul. Łochowskiej 34 w Warszawie,
2. Wydruk z księgi wieczystej o nr WA3M/00476957/8,
3. Wydruk z księgi wieczystej o nr WA3M/00439132/8,
4. Wydruk z księgi wieczystej o nr WA3M/00473830/1,
5. Wydruk z księgi wieczystej o nr WA3M/00474386/0,
6. Wydruk z księgi wieczystej o nr WA3M/00459759/5,
7. Wydruk z księgi wieczystej o nr WA3M/00403244/5,
8. Wydruk z portalu [geoportal.gov.pl](http://geoportal.gov.pl) (ozn. nr 34),
9. Wypis i wyrys z rejestru gruntów dot. działki nr 42/3,
10. Wypis z kartoteki budynków,
11. Deklaracja na podatek od nieruchomości na rok 2020,
12. Załącznik do deklaracji na podatek od nieruchomości – Dane o przedmiotach opodatkowania podlegających opodatkowaniu,
13. Potwierdzenie wysłania polecenia płatności,
14. Spis nieruchomości Osiedla „Kijowska” ze strony [rsmpraga.pl](http://rsmpraga.pl),
15. Decyzja Kierownika Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy z dnia 21.12.1971 r., nr GKM-V-Rej.IV/47/71,
16. Pismo Skarżącego z dnia 29.12.1995 r. (znak: ER/54/48/95),
17. Fragment mapy do celów sądowych – Teren objęty decyzją wstępną nr GKM-V-Rej.IV/47/71 z dn. 21.12.1971r., skala 1: 2 000

  
r. pr. Hubert Pochylski