



O wykonalności decyzji podziałowej

Strony postępowania nie zawsze oczywiste

Czy samo badanie księgi wieczystej jest wystarczające do ustalenia podmiotów, którym przysługują lub przysługiwały prawa do danej nieruchomości? Kiedy możemy mówić o wykonalności, a kiedy o ostateczności decyzji administracyjnej i na czym polega wyjątkowość podziałów nieruchomości w tym zakresie?

Na wniosek dużej spółki deweloperskiej – będącej użytkownikiem wieczystym wielohektarowych nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa – organ gminy (prezydent miasta) ostatecznymi decyzjami zatwierdził ich podział na szereg działek pod budownictwo wielomieszkanowe, drogi wewnętrzne i drogi gminne. Adresatami decyzji były spółka i gmina, na rzecz której w wyniku podziału z mocy art. 98 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (*uogn*, tekst jednolity: DzU 2014 r. poz. 518) przeszła własność gruntów przeznaczonych pod drogi publiczne.

Pięć lat później działająca w imieniu Skarbu Państwa Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR) wystąpiła o wznowienie ww. postępowań podziałowych, zarzucając, że bez swojej winy nie brała w nich udziału (art. 145 § 1 pkt 4 kodeksu postępowania administracyjnego, *kpa*). ANR podniosła, że Skarb Państwa jako właściciel nieruchomości winien być stroną postępowania dotyczącego jej podziału.

W wyniku tego wniosku prezydent miasta wznowił postępowania w sprawie podziału, a następnie w toku tych postępowań osobnymi postanowienia-

● Materiałem o odszkodowaniu za działki wydzielone pod drogi publiczne „Roszczenie po latach” zainicjowaliśmy w styczniu cykl artykułów, w którym dr Magdalena Durzyńska, sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, omawia przypadki z praktyki sądowej związane z zagadnieniami geodezyjno-prawnymi. Są to rzeczywiste przypadki z konkretnych spraw, których sygnatury podajemy na końcu tekstu. Zaznaczamy, że autorka prezentuje własny punkt widzenia, a wyroki w omawianych sprawach nie są jeszcze prawomocne. W marcowym wydaniu GEODETY sędzia Magdalena Durzyńska będzie kontynuowała wątek podziałów nieruchomości.

Redakcja

mi wstrzymał z urzędu wykonanie decyzji zatwierdzających podział. Zażalenie na te ostatnie postanowienia złożyła spółka, zarzucając brak wskazania w ich uzasadnieniu, z powodu jakich dokładnie przesłanek organ wstrzymał wykonanie decyzji zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości, a w szcze-

gólności, na jakiej podstawie uznał, że wykonanie decyzji spowoduje nieodwracalne skutki prawne. Postanowienia o wznowieniu postępowań podziałowych zostały doręczone spółce na ogólnych zasadach.

Organ II instancji (samorządowe kolegium odwoławcze, SKO) umorzył postępowania zażaleniowe, przyjmując, że spółka – niewystępująca aktualnie jako podmiot wpisany w księgę wieczystej – nie ma interesu prawnego w sprawie. W jednym z przypadków chodziło o sytuację, w której aktualnym właścicielem na mocy art. 98 ust. 1 *uogn* jest gmina, na wniosek której do księgi wieczystej dokonano wpisu prawa własności (drogi gminne). Wskutek tego (a dokładnie wskutek samej decyzji) Skarb Państwa przestał być właścicielem, a użytkowanie wieczyste wygasło.

W drugim przypadku po podziale spółka darowała gminie użytkowanie wieczyste działek wydzielonych pod drogi wewnętrzne, a w jeszcze innym jako użytkownik wieczysty była wpisana inna spółka. Nawiasem mówiąc, przejęcie w całości tej innej spółki przez spółkę wnioskującą o podział (a więc przejęcie wszystkich praw i obowiąz-

ków użytkownika wieczystego) nastąpiło, zanim spółka wystąpiła o podział, i w dacie podziału (też jako użytkownik wieczysty) była wpisana owa inna spółka.

Postanowienie SKO zaskarżyła spółka, zarzucając, iż samo badanie księgi wieczystej nie jest wystarczające dla ustalenia podmiotów, którym przysługują lub przysługiwały prawa do danej nieruchomości. Podniosła, że w tych sprawach występuje tożsamość przedmiotowo-podmiotowa w zakresie wznowionego postępowania głównego i kwestionowanego postępowania incydentalnego w przedmiocie wstrzymania wykonalności skierowanych do niej uprzednio decyzji administracyjnych.

Moim zdaniem...

W opisywanym przypadku spółka miała rację. Podmiot, na wniosek którego prowadzono postępowanie administracyjne i który był stroną tego postępowania zakończono wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej, niewątpliwie ma interes prawny w incydentalnym postępowaniu dotyczącym jej wykonalności.

Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Stwierdzenie interesu prawnego sprowadza się do ustalenia związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa materialnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa polegającą na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na jego sytuację prawną. Nie ma natomiast przymiotu strony i nie jest legitymowany do żądania wszczęcia postępowania czy też kwestionowania zapadłych w tym postępowaniu rozstrzygnięć podmiot, dla którego z przepisów prawa nie wynikają żadne uprawnienia ani obowiązki.

W przypadku wznowienia postępowania (z powodu którego organ z urzędu wstrzymał wykonalność decyzji podziałowej) granice postępowania wznowieniowego wyznacza zakres orzekania objęty postępowaniem zakończonym wydaną w sprawie głównej decyzją ostateczną. Mamy wówczas do czynienia z tożsamością sprawy zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym.

Wobec powyższego, zarówno gdy chodzi o postępowanie prowadzone w wyniku wznowienia postępowania, jak i będące jego następstwem postępowanie wpadkowe dotyczące wstrzy-

mania wykonalności ostatecznej decyzji „głównej”, stronami postępowania są podmioty, które na prawach strony brały uprzednio udział w postępowaniu aktualnie wznowionym. Ewentualne uchylene decyzji podziałowej i odmowa zatwierdzenia projektu podziału (w wyniku wznowionego postępowania) mają przecież wpływ na prawa spółki, która o ten podział jako użytkownik wieczysty wnioskowała (co jako oczywiste nie wymaga artykułowania).

W innej sprawie...

Pani X wystąpiła o ustalenie na jej rzecz odszkodowania za działkę gruntu przejętą pod drogę publiczną, a organ wydał decyzję odmowną, podając, że w dacie podziału nie była właścicielką nieruchomości. Istotnie właścicielem był wówczas Pan Y, który o podział wnioskował i który nazajutrz po wydaniu decyzji zatwierdzającej podział udał się do urzędu i oświadczył, że zrzeka się doręczenia mu decyzji. Wskutek tego oświadczenia organ gminy na jego egzemplarzu decyzji poczynił adnotację, że jest ona ostateczna. Z decyzją tą dwa dni później Pan Y i Pani X udali się do notariusza, u którego, posługując się nowymi numerami, Pan Y sprzedał Pani X kilka objętych jedną księgą wieczystą działek, w tym ową działkę wydzieloną pod drogę publiczną.

Pani X oczywiście zaskarżyła decyzję odmowną, a organ II instancji przyznał jej rację, przyjmując, że mimo adnotacji na decyzji zatwierdzającej podział – w dacie sprzedaży nie była ona jeszcze ostateczna. To z kolei zaskarżył do sądu organ I instancji.

Ponownie mamy tu do czynienia z problematyką dotyczącą wykonalności decyzji administracyjnej zatwierdzającej podział nieruchomości. Czym innym jest wykonalność, a czym innym jest ostateczność decyzji administracyjnej. Co do zasady, jak wynika z art. 130 § 4 kpa, decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, gdy jest zgodna z żądaniem wszystkich stron. Niektórzy „skracają” termin oczekiwania na wykonalność decyzji w ten sposób, że przed upływem terminu ostateczności decyzji składają oświadczenie, że nie będą składać odwołania, bo decyzja jest zgodna z ich żądaniem. Ma to ten skutek, że decyzja staje się wykonalna. Nie można natomiast skrócić 14-dniowego terminu, z upływem którego decyzja staje się ostateczna. Jest to termin ustawowy, a ewentualne oświadczenie strony wskazujące na to, że nie będzie składała odwołania, jest

bezskuteczne, jeżeli takie odwołanie jednak w ustawowym terminie złoży.

W omawianym przypadku Pan Y złożył oświadczenie, że nie będzie składał odwołań, ale decyzja podziałowa nie stała się przez to ostateczna. Klauzula zamieszczona na decyzji nie była zatem prawidłowa, a notariusz niezasadnie przyjął, że formułując umowę kupna-sprzedaży, może posługiwać się nowymi numerami działek. Co więcej, mimo złożonego przez wnioskodawcę oświadczenia decyzja nie była także wykonalna. W sprawach dotyczących podziałów ustawa o gospodarce nieruchomościami zawiera bowiem przepis szczególny, który wyłącza stosowanie art. 130 § 4 kpa. Stanowi on, że w sprawach, o których mowa w przepisach działu III, z wyłączeniem art. 97 ust. 3 pkt 1, art. 122, art. 124 ust. 1a, art. 124b ust. 1, art. 126 i art. 132 ust. 1a, wykonanie decyzji następuje po upływie 14 dni od dnia, w którym upłynął bezskutecznie trzydziestodniowy termin do wniesienia skargi na decyzję do sądu administracyjnego. Wstrzymanie wykonalności decyzji podziałowej ma tu miejsce z mocy samego prawa.

Natomiast w przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego organ, który wydał decyzję, ma obowiązek wstrzymać z urzędu w drodze postanowienia wykonalność decyzji, a na postanowienie w tym przedmiocie nie przysługuje zażalenie (art. 9 uogn). A zatem wprowadzenie po podziale zmian do ewidencji winno mieć miejsce dopiero po upływie 14 dni od dnia, w którym upłynął bezskutecznie trzydziestodniowy termin do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, czyli półtora miesiąca od daty ostateczności decyzji.

Niemniej jednak umowa kupna-sprzedaży została zawarta, a Pani X nabyła pewien ściśle oznaczony przedmiotowo areal gruntu, zanim decyzja podziałowa stała się ostateczna i zanim, rzecz jasna, stała się ona wykonalna. Skoro nikt skutecznie nie podważył teże umowy w trybie cywilistycznym – to w dacie ostateczności decyzji podziałowej to ona była właścicielką gruntu, który z mocy prawa przeszedł na gminę pod drogę gminną. Jej zatem należało ustalić i wypłacić odszkodowanie.

Magdalena Durzyńska

sędzia Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Warszawie (I Wydz.),

doktor nauk prawnych,

pracowała w Departamencie Katastru

GUGiK

Sygnatury spraw: I SA/Wa 2549/14,
I SA/Wa 2550/14, I SA/Wa 842/14