



Zdarzyło się w Wilanowie

Kontynuując po trosze wątek z majowego GEODETY, opowiem o kolejnym przypadku, w którym pojawiły się wątpliwości na tle wydzielenia działek pod drogi publiczne.

W toku prowadzonego na wniosek dewelopera postępowania podziałowego do sprawy w charakterze strony przystąpiła gmina. Deweloper był użytkownikiem wieczystym dużej nieruchomości Skarbu Państwa, planował wybudowanie na niej regularnego wielokondygnacyjnego osiedla mieszkaniowego (w planie zabudowa ekstensywna). Wcześniej deweloper zawarł z gminą przedwstępną notarialną umowę darowizny prawa użytkowania wieczystego działek mających być potencjalnie wydzielonymi pod drogi gminne. W decyzji zatwierdzającej podział prezydent miasta wymienił wiele działek, ale bez jakiegokolwiek wskazania w jej sentencji, że którakolwiek zostaje wydzielona pod drogę prywatną bądź pod drogę publiczną.

Ani w podstawie decyzji podziałowej, ani w jej uzasadnieniu nie przywołano art. 98 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami [tekst jednolity DzU 2014 r. poz. 518 – dalej jako *uogn*], znalazł się tam natomiast przepis dotyczący postępowania prowadzonego z urzędu, tj. art. 97 ust. 1, 3 *uogn* oraz art. 93 ust. 1, 2, 3 i art. 96 ust. 1 *uogn*. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że postępowanie toczyło się z wniosku dewelopera, ale też, że wcześniej do sprawy przystąpił „urząd miasta” w celu wykonania postanowień przedwstępnej umowy darowizny użytkownika wieczystego. Dalej punkt po punkcie opisano, która działka na co jest przeznaczona w planie miejscowym, gros z tych działek miało poszerzać istniejące ulice (drogi gminne) bądź tworzyć nowe, w tym autostradę lub drogę ekspresową.

Decyzja w tym kształcie stała się ostateczna, nikt jej nie skarżył. Kiedy przyszło do rozmów o odszkodowaniu za działki wydzielone pod drogi gminne, gmina oświadczyła, że postępowanie toczyło się i na wniosek dewelopera, i z urzędu (na

wniosek gminy), a zatem decyzja nie wywołała skutku z art. 98 ust. 1 *uogn*. Deweloper złożył oficjalny wniosek o przyznanie odszkodowania za odjęcie użytkownika wieczystego, a prezydent miasta (działający jako starosta) wydał decyzję odmowną, którą wojewoda utrzymał w mocy. Wobec tego deweloper złożył skargę do WSA, a w międzyczasie wystąpił do sądu wieczystoksięgowego o wykreślenie go (w części) z KW jako użytkownika wieczystego i wpisanie gminy jako właściciela, wskazując, że przejście prawa własności ze Skarbu Państwa na gminę nastąpiło tu na mocy art. 98 ust. 1 *uogn*.

W skardze do WSA deweloper zarzucił, że to on był inicjatorem postępowania oraz że poniósł całość kosztów podziału, a zwłaszcza opracowania mapy. WSA uwzględnił skargę dewelopera do tego stopnia, że stwierdził nieważność decyzji odmawiających ustalenia odszkodowania za drogi. Sąd administracyjny wskazał, że co prawda w sprawie dotyczącej odszkodowania nie jest uprawniony do rozstrzygnięcia o poprawności decyzji podziałowej, ale podniósł, że zaistnienie skutku z art. 98 ust. 1 *uogn* następuje z mocy prawa; że nie jest to element rozstrzygnięcia decyzji podziałowej, a zatem niepowołanie tego przepisu w decyzji nie ma znaczenia dla zaistnienia skutku z art. 98 ust. 1 ustawy. Według sądu, jeżeli podział został dokonany na wniosek użytkownika wieczystego, to okoliczność, czy był to również podział z urzędu, nie ma żadnego znaczenia dla oceny, czy może znaleźć zastosowanie art. 98, a fakt powołania w decyzji podziałowej art. 97 ust. 1 oznacza konieczność rozważenia, czy wystąpiły skutki określone w art. 98 lub art. 129 ust. 5 *uogn*. WSA uznał, że równoczesne powołanie w podstawie prawnej decyzji podziałowej art. 97 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 *uogn*

nie wyłącza prawa do odszkodowania, bo byłoby to oczywiście sprzeczne zarówno z literalną oraz celowościową wykładnią art. 98 ust. 3, jak i z fundamentalną zasadą publicznego prawa nieruchomości gwarantującego słuszne odszkodowanie za pozbawienie lub ograniczenie prawa do nieruchomości (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP i art. 1 pierwszego Protokołu do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności).

S kargę do NSA złożył prezydent miasta. W tzw. międzyczasie okazało się jeszcze, że deweloper przeniósł swoje roszczenie o odszkodowanie na kredytujący go bank, w związku z czym prezydent zarzucał, że deweloper nie ma interesu prawnego w sprawie. Z kolei deweloper zarzucał, że organ pierwszej instancji (nawet w przypadku uchylecia i jego decyzji, a nie tylko decyzji drugoinstancyjnej) nie ma prawa do występowania ze skargą kasacyjną, bo uprawnienie takie ma wyłącznie organ drugiej instancji, czyli wojewoda. Prezydent miasta bronił się, twierdząc, że kasację wnosi nie jako starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej i organ I instancji, lecz w imieniu gminy jako strony postępowania zobowiązanej do ewentualnej wypłaty odszkodowania za grunty wydzielone pod drogi publiczne. W tej sprawie NSA uznał, że prawo gminy (miasta na prawach powiatu) do wniesienia skargi nie może być wyłączone tylko dlatego, że tam, gdzie nie wyodrębniono struktur powiatowych, prezydent miasta jako organ gminy ją reprezentujący wykonuje jednocześnie zadania starosty. Zwracam jednak uwagę, że kwestia ta – choć tak doniosła (!) – jest sporna w orzecznictwie (to temat na osobny artykuł).

Natomiast co do interesu dewelopera, NSA zauważył, że cesja wierzytelności była tylko częściowa, gdyż nie obejmowa-

ła wiarytelności wynikających z roszczenia o naprawienie szkody z tytułu odpowiedzialności deliktowej (art. 417 kc). Ponieważ roszczenie o ustalenie i wypłatę odszkodowania jest niepodlegającą ograniczeniom w obrocie wiarytelnością, bank został dopuszczony do udziału w sprawie, a następnie NSA skargę gminy oddalił. NSA wskazał, że dokumenty z akt administracyjnych nie budzą wątpliwości co do tego, że postępowanie podziałowe zainicjowane zostało wnioskiem użytkownika wieczystego, a nie z urzędu, a to skutkowało przejściem z mocy prawa wydzielonych pod budowę drogi działek na własność gminy i obowiązkiem zapłaty odszkodowania wywłaszczonemu użytkownikowi.

Równoległe toczyło się postępowanie w sądzie powszechnym. Rozpoznając wniosek o wykreślenie dewelopera z KW, pierwotnie sąd wieczystoksięgowy uwzględnił wniosek, ale na skutek apelacji Skarbu Państwa, który wkroczył do sprawy, sąd II instancji uchylił ww. wpis o wykreśleniu użytkownika wieczystego i wpisaniu gminy jako właściciela i wniosek oddalił. O tej sprawie pisałam już przy okazji wykonalności decyzji podziałowej. SP jako właściciel nieruchomości nie tylko wkroczył do sprawy związanej z wpisem do KW, ale zażądał też wznowienia postępowania podziałowego, zarzucając, że bez własnej winy nie brał w nim udziału [por. GEODETA 2/2015]. SP na szczęście reprezentowała tu Agencja Nieruchomości Rolnych, a nie starosta, którym byłby tu ten sam prezydent miasta, który wydał decyzję I instancji i który reprezentuje gminę jako stronę.

Wróćmy do orzeczenia sądu wieczystoksięgowego. Po zapoznaniu się z decyzją podziałową sąd II instancji uznał, że nie wynika z niej, na czyj wniosek w istocie toczyło się to postępowanie, i podał, że przy przywołanych tam podstawach prawnych istnieje wątpliwość, czy nastąpił skutek opisywany przez wnioskodawcę (dewelopera). Orzeczenie sądu w tym zakresie zapadło miesiąc przed wyrokiem NSA. Wobec tego deweloper ponownie złożył wniosek o wykreślenie użytkownika wieczystego z KW i wpisanie tam gminy, która miałaby zapłacić odszkodowanie. Sąd I instancji uwzględnił wniosek, ale na skutek apelacji sąd II instancji, jak poprzednio, uchylił wpis o wykreśleniu użytkownika wieczystego i oddalił wniosek. W uzasadnieniu wskazał, że sprawa mogła być ponownie rozpoznana z uwagi na nowe dowody, ale uznał jednocześnie, że nie przesądzą one sprawy. Podkreślił, że sąd administracyjny nie orzekał w przedmiocie prawidłowości decyzji podziałowej, lecz o decyzji dotyczącej od-

szkodowania, a związanie wyrokiem i powaga rzeczy osądzonej dotyczy tylko tego, co w związku ze skargą było przedmiotem rozstrzygnięcia. Poza tym sąd powszechny uwzględnił, że w wyniku wznowienia postępowania podziałowego z wniosku Skarbu Państwa – osobnym postanowieniem wstrzymano wykonalność decyzji zatwierdzającej podział.

Zrobiło się z tego ogromne zamieszanie, bo: działek było dużo, gruntów przeznaczonych pod drogi publiczne też było dużo, deweloper był duży, bank, któremu deweloper zapłacił za długi, przenosząc na niego roszczenie o odszkodowanie za drogi publiczne, też nie był mały, a wartość potencjalnego odszkodowania przy dzisiejszych cenach warszawskich – niebotyczna. Ponieważ „Przypadki z praktyki...” są rodzajem geofelietonów, pozwolę sobie na pewien żart. Mianowicie moja uroczą przyjaciółka (adwokat) zwykła do mnie mawiać w takich przypadkach: „Nie martw się, jak tak dalej pójdzie, to i ja będę miała robotę i twoja »firma« nie upadnie...”.

Moim zdaniem

Zawsze mówiłam, że gdy chodzi o wydzielanie działek pod drogi publiczne, lepiej napisać więcej niż mniej. Nie może być wątpliwości co do tego, jaka jest treść decyzji i czy działki oraz konkretnie które działki przechodzą pod jaką drogę i na jaki podmiot. Zawsze też pisałam, że obok użytkownika wieczystego stroną podziału musi być właściciel, jak również podmiot, na którego własność przechodzi grunt pod drogę publiczną. W swojej książce „Podział nieruchomości” pozwoliłam sobie nawet na komentarz, że kwestia formy rozstrzygnięcia w decyzji podziałowej o wydzieleniu działek pod drogi publiczne urosła do rangi problemu warunkującego ważność decyzji w tym zakresie, a w istocie problem ten jest sztuczny. Chodzi o to, że *de lege lata* organ administracji nie ma prawa zamieścić w treści decyzji stwierdzenia, że działki gruntu wydzielone pod określoną drogę publiczną przechodzą z mocy prawa np. na własność Skarbu Państwa. Stanowisko to było tak propagowane, że niektóre organy, bojąc się zarzutu nieważności, w ogóle przestały orzekać o drogach – ze wskazaniem, że to sądy powszechne decydują potem, czy rzeczywiście działka przeszła na własność gminy bądź SP. Ponieważ skutek w postaci przejścia prawa własności na określony podmiot publicznoprawny następuje z mocy przepisu rangi ustawowej, w doktrynie podnoszone były głosy, że zamieszczanie w decyzji podziało-

wej klauzuli o przejściu prawa własności działki przeznaczonej pod drogę publiczną na podmiot w decyzji tej wskazany jest niedopuszczalne; a jeżeli klauzula ta zostanie zawarta – jest nieważna jako wydana bez podstawy prawnej (art. 156 § 1 pkt 2 kpa). To zbyt daleko idący pogląd, a jego sztuczność (i w konsekwencji nieczytelność) polega na tym, że miałyby zostać wyeliminowana z obrotu prawnego ta część decyzji, która mówi o przejściu prawa własności na określony podmiot (np. gminę), choć ten skutek i tak następuje z mocy samego prawa.

W tej opisywanej sprawie sentencja decyzji podziałowej nie zawiera jakiegokolwiek wzmianki o tym, że działki wydzielone są pod drogi, nie ma też wskazanej podstawy prawnej w postaci art. 98 ust. 1 *uogn* (ani w sentencji, ani w uzasadnieniu), jak również uzasadnienie decyzji nie zawiera jakiegokolwiek wskazania, że działki wydzielane są pod drogi. Uzasadnienie decyzji podaje tylko, na jaki cel wydzielone działki przeznaczone są w planie miejscowym. Sąd wieczystoksięgowy orzekał na samej decyzji (bez akt administracyjnych), powziął zatem wątpliwości co do jej treści (zwłaszcza że w uzasadnieniu decyzji wpisano, że pismo urzędu miasta jako przystępującego do sprawy było wcześniejsze niż wniosek dewelopera). Z akt administracyjnych wynika co innego, ale też czym innym są akta sprawy i to, co z nich wynika, a czym innym jest wydana na podstawie tych akt ostateczna decyzja administracyjna. Oczywiście oczywistością jest też to, że „urząd miasta”, czyli prezydent miasta, powołując się na przedwstępną umowę darowizny z deweloperem, nie działał jako ustrojowy organ samorządu terytorialnego, lecz jako przedstawiciel osoby prawnej (gminy), która miała nabyć określone prawa, nie było to zatem działanie „z urzędu”, tylko ewentualnie na wniosek.

W tej sprawie jest jeszcze inny wątek, dlatego na samym początku nawiązałam do tekstu z poprzedniego numeru. Napisałam tam, że sąd powszechny nie orzeka o tym, czy działki przeznaczone na drogi przechodzą z mocy prawa na własność podmiotu publicznoprawnego. Podtrzymuję to stanowisko, choć orzeczenie sądu wieczystoksięgowego w opisywanej sprawie jest przesądające. Ale tylko dlatego, że chodzi o użytkowanie wieczyste. Użytkowanie wieczyste powstaje i wygasa z chwilą dokonania wpisu, który ma charakter konstytutywny (wykreślenie też jest wpisem). Wyjątek będzie przy użytkowaniu wieczystym powstającym z mocy prawa i deklaratoryjnej decyzji to potwierdzającej

(np. przy uwłaszczeniu przedsiębiorstw na 5 grudnia 1990 r.). To samo jest przy wygaśnięciu prawa użytkowania wieczystego przy podziale. Niby skutek następuje z mocy samego prawa z datą ostateczności decyzji, a jednocześnie dopóki użytkowanie wieczyste nie zostanie wykreślone z KW, to ono jest (pomijam rękomię wiary publicznej KW). Z tym skutkiem to nie jest zresztą takie oczywiste. W każdym razie sąd wieczystoksięgowy nie dlatego oddalił wniosek o wykreślenie użytkowania wieczystego, bo uznał, że w stanie faktycznym (podziału) nie istnieje ku temu podstawa, lecz dlatego, że decyzja była źle napisana (w uproszczeniu). Nie ma jednak wątpliwości, że dopóki w KW mamy wpis użytkowania wieczystego na rzecz dewelopera, dopóty nie ma podstaw, aby orzekać o odszkodowaniu za odjęcie tego prawa. Powyższe nie oznacza jednak, że sądy wieczystoksięgowe w postępowaniu dotyczącym wpisu czy w postępowaniu o uzgodnienie treści KW z rzeczywistym stanem prawnym albo sądy cywilne w postępowaniu o ustalenie orzekają o skutku wynikającym z art. 98 ust. 1 *uogn*. O tym musi przesądzać decyzja administracyjna, na co wskazywałam ostatnio w GEO-DECIE. Sądy w tych trybach oczywiście orzekają, ale tylko w sprawach spornych, a nie przy każdej decyzji podziałowej i nie zamiast niej. Nie można też zapominać, że sąd – tak jak inne organy – jest związany decyzją administracyjną.

W sprawie mamy dwa orzeczenia, jedno NSA, które wskazuje, że odmowa ustalenia odszkodowania jest nieważna, gdyż przejęcie prawa własności na gminę nastąpiło z mocy samego prawa i na tej samej podstawie wygasło użytkowanie wieczyste (przy czym przy drodze krajowej doszło do konfuzji). I drugie orzeczenie sądu powszechnego: odmawiające wykreślenia wpisu tego prawa z KW. Z uzasadnienia wyroku NSA nie wynika, aby w dacie orzekania znał on treść orzeczenia II instancji sądu wieczystoksięgowego. Ten ostatni sąd, orzekając drugi raz w sprawie, niewątpliwie znał wyrok sądu administracyjnego, bo do niego bezpośrednio nawiązał. I to wcale nie koniec tej historii.

Należy rozumieć, że strony nie doprowadziły do realizacji przywołanej wcześniej umowy przedwstępnej (jeżeli umowa przedwstępna jest w formie aktu notarialnego, każda ze stron może żądać jej realizacji, choćby przez sąd, ale termin przedawnienia to 1 rok).

Magdalena Durzyńska

sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (I Wydz.),
doktor nauk prawnych,
pracowała w Departamencie Katastru
GUGiK

Analiza ryzyka a ubezpieczenia

Przypadki chodzą po ludziach



Każdego roku firmy geodezyjne dotykają nieprzewidziane zdarzenia skutkujące wydatkami na poziomie od kilku do nawet kilkuset tysięcy złotych. Czy w dobie kryzysu w branży stać je na pokrycie z własnej kieszeni takich kosztów? A może przenieść ryzyko na firmy ubezpieczeniowe i po prostu się ubezpieczyć?

Maria Rokoszewska

Analiza ryzyka to jedno z narzędzi procesu zarządzania, które pozwala m.in. na obniżenie negatywnego wpływu nieprzewidzianych zdarzeń przez podejmowanie kroków w celu zmniejszenia ryzyka. Proces taki przeprowadzamy na co dzień, podejmując chociażby decyzję o ostrożnej jeździe samochodem, odkładaniu części zarobionych pieniędzy na tzw. czarną godzinę lub wzięciu parasola, gdy zbiera się na deszcz. Podobnie sytuacja powinna wyglądać, gdy planowane są działania związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Tutaj również należy się zastanowić nad możliwością zaistnienia nieprzewidzianego zdarzenia i odpowiedzieć sobie na dwa podstawowe pytania: czy przedsiębiorcę stać na pokrycie z własnych funduszy nieprzewidzianej straty finansowej oraz czy istnieją inne możliwości przeniesienia części lub całości ryzyka na inne podmioty.

• Sprzęt narażony na upadek

Dawno minęły czasy, w których do wykonywania usług geodezyjnych wystarczyło zaopatrzyć się w węgielnice i taś-

mę mierniczą. Współczesne urządzenia pomiarowe są kosztowne i dodatkowo – biorąc pod uwagę warunki, w których są używane – w dużym stopniu narażone na niebezpieczeństwo uszkodzenia. Wykonana na podstawie konkretnych danych analiza przyczyn zdarzeń powodujących awarie sprzętu geodezyjnego wskazuje, że głównym ich powodem jest upadek. W znanych mi przypadkach nastąpiło to na skutek:

- potknięcia lub poślizgnięcia się osoby przenoszącej sprzęt,
- osunięcia się na beton tyczki z odbiornikiem GPS opartej o samochód (choćby skutek oparcia tyczki o samochód powinien być przewidziany, znam dwa takie przypadki),
- przewrócenia się tyczki z odbiornikiem GPS wbitej w ziemię i pozostawionej bez opieki,
- potrącenia statywu ze sprzętem,
- nagłego podmuchu powietrza spowodowanego przez przejeżdżającą obok ciężarówkę,
- wypadnięcia sprzętu z niezamkniętej skrzynki (poprzedniego dnia podczas pomiarów padał deszcz i po powrocie do biura pracownik w celu wysuszenia sprzętu nie zamknął szczelnie skrzynki, następnie podmuch powietrza zrzucił pozostawioną na wierzchu skrzyn-