



Przypadki z praktyki, cz. 25



.....
przedstawia sędzia Magdalena Durzyńska

Kręta droga do odszkodowań za działki pod drogi

Kwestie związane z ustaleniem wysokości odszkodowań za nieruchomości wydzielone pod drogi publiczne często są trudne, wywołują emocje i trafiają na wokandę NSA lub SN.

Przypadek I

Zwracam uwagę, że jeśli chodzi o odszkodowania za drogi powiatowe przejęte w trybie art. 98 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: DzU z 2016 r., poz. 2147 – dalej jako *ugn*), to w świetle nowego orzecznictwa powiat nie może składać odwołania od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez starostę (co brzmi nawet logicznie). Potwierdził to Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) w wyroku z 18 maja 2016 r. [sygn. akt I OSK 477/16], wskazując, że „powiat nie ma legitymacji procesowej strony w sprawie o ustalenie wysokości odszkodowania od powiatu za nieruchomość wydzieloną na podstawie podziału pod drogę publiczną, która stała się własnością powiatu, jeżeli decyzję wydaje starosta tego powiatu”. Jest to konsekwencja uchwały NSA z 16 lutego 2016 r. [sygn. akt I OPS 2/15], o której była mowa w GEODECIE 5/2016 w artykule pt. „Podwójna rola starosty”.

Wyrok NSA z 18 maja 2016 r. zapadł po tym, kiedy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (WSA) wyro-

kiem z 14 czerwca 2013 r. po rozpoznaniu skargi powiatu stwierdził nieważność decyzji wojewody w przedmiocie ustalenia odszkodowania za nieruchomość, która w wyniku decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości z mocy prawa jako przeznaczona pod drogę publiczną powiatową przeszła na własność powiatu [sygn. akt I SA/Wa 2531/12]. Osobną decyzją starosta ustalił odszkodowanie od zarządu powiatu, wskazując, że rokowania, o których mowa w art. 98 ust. 3 *ugn*, zakończyły się negatywnie. W zakresie wysokości odszkodowania starosta powołał się na operat szacunkowy. Odwołanie od tej decyzji wniósł zarząd powiatu, zarzucając, że operat szacunkowy stanowiący podstawę do ustalenia odszkodowania został sporządzony wadliwie.

Wojewoda utrzymał w mocy decyzję starosty, uznając, że operat odpowiada wymaganiom określonym w § 36 rozporządzenia Rady Ministrów z 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (DzU nr 207, poz. 2109 z późn. zm.) oraz w przepisach *ugn*. Skargę do WSA wniósł powiat. Podniósł w niej m.in., że organ administracji (wojewoda) naruszył prawo

materialne w postaci art. 157 ust. 1 *ugn* – poprzez dokonanie oceny prawidłowości sporządzonego operatu szacunkowego, podczas gdy może to uczynić jedynie organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych, a także w postaci art. 175 ust. 6 *ugn* – poprzez przyjęcie, że w chwili wykonywania operatu szacunkowego obowiązywały standardy zawodowe rzeczoznawców i rzeczoznawca sporządzający operat był zobowiązany do ich stosowania.

W SA stwierdził nieważność decyzji wojewody (art. 145 § 1 pkt 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, DzU nr 153 poz. 1270; dalej: *pps*) i w uzasadnieniu wyjaśnił, że jakkolwiek powiat był stroną postępowania podziałowego i miał tam przymiot strony (art. 28 kpa), to jednak w sprawie o odszkodowanie za działki wydzielone pod drogi powiatowe występuje wyraźny konflikt praw i obowiązków powiatu ze sferą władczych uprawnień przynależnych staroście. WSA wyjaśnił, że starosta, wydając decyzję jako organ pierwszej instancji, nie działał w imieniu powiatu w charak-

terze jego organu, lecz wykonywał niezależną od powiatu kompetencję organu administracji państwowej. WSA wyjaśnił, że w zakresie, w jakim organ jednostki samorządu terytorialnego wykonuje zadania organu administracji publicznej, ani on, ani żadna z jego jednostek organizacyjnych nie ma uprawnienia do reprezentowania interesu tej jednostki samorządu terytorialnego rozumianego jako interes prawny, bowiem organ administracji publicznej, który wydał w sprawie decyzję, nie jest i nie może być w tej samej sprawie stroną postępowania administracyjnego.

W konsekwencji zamiast rozpoznawać odwołanie co do istoty, zdaniem WSA, wojewoda powinien stwierdzić jego niedopuszczalność.

Jak wskazano wyżej, NSA oddalił skargę kasacyjną od ww. wyroku WSA. Uzasadnienie powiela argumentację uchwały w sprawie I OPS 2/15. Podniesiono w nim, że mimo iż starosta nie został wyodrębniony organizacyjnie ani zakwalifikowany jako organ powiatu, to jednak pełni funkcje samorządowe szczebla powiatowego, a to powoduje, że jako podmiot wyodrębniony funkcjonalnie spośród administracji samorządowej szczebla powiatowego staje się jej organem. Zadania powiatu obejmują także zadania publiczne, którymi są indywidualne sprawy z zakresu administracji publicznej należące do właściwości powiatu rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej. W tych sprawach organem administracji publicznej jest starosta (art. 38 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU nr 91 poz. 578; dalej jako *usp*). Według NSA istotne znaczenie ma to, że są to sprawy należące do właściwości powiatu i decyzje ich dotyczące wydaje starosta, a zatem w tych sprawach starosta działa jako organ powiatu, ponieważ załatwia sprawę należącą do właściwości powiatu (dotyczy to wszystkich spraw, które z mocy ustawy należą do właściwości powiatu, w tym także zadań z zakresu administracji rządowej).

Dalej wskazano, że stosownie do art. 98 ust. 3 w związku z art. 131 i art. 129 ust. 1 i ust. 5 *ugn* decyzję ustalającą wysokość odszkodowania za nieruchomości, które stały się własnością powiatu, po decyzji wydanej na podstawie art. 98 ust. 1 *ugn*, wydaje starosta. Jest to zatem sprawa z zakresu administracji publicznej, która należy do właściwości powiatu w rozumieniu art. 38 ust. 1 *usp*. Dlatego ani starosta, ani inny organ powiatu nie mogą występować i powoływać się na to, że realizuje zadania powiatu. Czyli „starosta nie może być przeciwstawi-

ny innym organom powiatu” (zarządowi). Uznano zatem, że w takiej sprawie powiat nie może powoływać się na to, że postępowanie dotyczy jego interesu prawnego, i być stroną postępowania (ponieważ obowiązek wypłaty odszkodowania obciąża powiat).

Zasada ta dotyczy także miasta na prawach powiatu (art. 92 *usp*). Prezydent miasta na prawach powiatu jako pełniący funkcję organu powiatu (wydający decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu, zastrzeżonych jako kompetencja starosty) ani zarząd tego powiatu (miasto na prawach powiatu) nie mogą występować w takich sprawach jako strona reprezentowana przez ten sam organ (prezydenta miasta na prawach powiatu), który wydał decyzję w pierwszej instancji. Konsekwentnie gmina nie może skarżyć orzeczenia SKO w sytuacji, gdy decyzję I instancji wydał prezydent miasta bądź wójt czy burmistrz. I dalej, jeśli prezydent miasta na prawach powiatu, pełniąc funkcję starosty, wydał w I instancji decyzję o zwrocie nieruchomości bądź np. o odszkodowaniu należnym od gminy, będąc jednocześnie organem wykonawczym i reprezentującym gminę na zewnątrz, to gmina taka – jako osoba prawna – na żadnym z późniejszych etapów postępowania administracyjnego nie może być stroną [por. wyrok NSA w sprawie I OSK 820/13].

Moim zdaniem

Wszystkie te zasady są do zaakceptowania, o ile przyjąć, że chodzi o odwołanie strony od decyzji organu I instancji, którym jest funkcjonalnie organ tej strony. Uchwała NSA i inne orzeczenia tego Sądu [np. wyrok I OSK 820/13] wskazują jednak, że powiat nie ma także legitymacji do wniesienia skargi do sądu administracyjnego w sytuacji, gdy organ II instancji (czyli wojewoda) zmieni na niekorzyść powiatu decyzję starosty (gdy odwołanie składa druga strona). Nawiasem mówiąc, odwołanie i skargę składa powiat jako jednostka samorządu terytorialnego, a zarząd działa tylko jako jego organ, a więc i odszkodowanie winno być ustalane od powiatu, a nie od zarządu powiatu. I odwołanie, a także skargę do sądu składa powiat, a nie zarząd powiatu, zarząd tylko reprezentuje powiat (to kwestia formalna).

Trudno mi pogodzić się z poglądem, że w takich sprawach zachodzi brak legitymacji gminy czy powiatu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego w celu obrony swoich praw – jako jednostki sa-

morządu terytorialnego. Moim zdaniem podmiot taki ma interes prawny i może złożyć skargę zarówno wówczas, gdy organ II instancji nie uzna go jako strony postępowania odwoławczego (wówczas sąd będzie badał, czy zasadnie odmówiono np. powiatowi czy gminie prawa do złożenia odwołania czy zażalenia z powodu braku przymiotu strony), jak i w sytuacji, gdy organ II instancji wyda merytoryczną decyzję w danej sprawie.

Sądy administracyjne przyjmują natomiast, że prezydent miasta czy starosta nie mogą wówczas działać w imieniu samorządu terytorialnego (tj. złożyć skargi), bo organ I instancji nie może być stroną postępowania sądowoadministracyjnego. Jakkolwiek co do zasady ta argumentacja na gruncie ustrojowym może być uznana za zasadną, to jednocześnie ogranicza istotnie gwarantowane konstytucyjnie prawo do sądu dla ściśle określonej grupy podmiotów. Nie do zaakceptowania jest dla mnie sytuacja, w której organ II instancji zamiast miliona odszkodowania określonego w decyzji I instancji przyznaje od gminy czy powiatu 5 milionów, a podmiot zobowiązany do zapłaty ww. kwoty nie ma żadnego trybu na weryfikację tego rozstrzygnięcia. Jeżeli reguły wykładni nie dopuszczają takiej możliwości, to trzeba zmienić rozwiązania normatywne i oddzielić kwestie orzekania organów samorządu w sprawach dotyczących jego praw i obowiązków. W przypadku podziału nieruchomości powiatowej czy jakiegokolwiek innego rozstrzygnięcia prezydenta miasta na prawach powiatu w stosunku do majątku powiatu – na tle obecnej linii wykładni – powiat nie ma żadnej możliwości weryfikacji (także w trybie nadzwyczajnym) decyzji wydanej przez organ II instancji [por. wyrok I SA/Wa 863/16].

Przypadek II

Zupełnie innej sytuacji (ale też opartej na podziale nieruchomości i wydzieleniu działek pod drogi publiczne) dotyczy uchwała Sądu Najwyższego z 7 lipca 2016 r., III CZP 33/16. Wskazano w niej, że „zbycie nieruchomości w trybie art. 36 ust. 3 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [tekst jednolity: DzU z 2016 r. poz. 778; dalej jako *upzp* – red.] nie obejmuje utraty prawa własności działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne na podstawie art. 98 ust. 1 *ugn*”. W tej sprawie chodziło o to, że po podziale, w wyniku którego wydzielono działki pod drogi publiczne, pomimo ustalenia za nie na rzecz dotychczasowo-

wej właścicielki (spółki) odszkodowania w wysokości ok. 3 milionów zł, spółka ta wystąpiła do sądu powszechnego z powództwem o zapłatę od gminy 10 milionów zł z tytułu renty planistycznej.

Jak ustalono, spółka nabyła nieruchomości w 2007 r., gdy nie obowiązywał w gminie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (bo poprzedni przeznaczający tę nieruchomość pod zabudowę śródmiejską mieszkalno-usługową i usługową ogólnomiejską w rejonie osiedli mieszkaniowych wielorodzinnych został uchylony z końcem 2003 r.). Nowy plan z 26 października 2009 r. przeznaczył nieruchomość pod tereny: zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, dróg klasy zbiorczej, zieleni urządzonej, dróg klasy dojazdowej i dróg klasy lokalnej. Wcześniej, w październiku 2009 r., na wniosek spółki podzielono nieruchomość na kilka mniejszych. Następnie w 2011 r., również na wniosek spółki, dokonano wtórnego podziału ww. działek, i tu doszło do wydzielania dróg publicznych.

Wiosną 2012 r. spółka wezwała gminę do zapłaty odszkodowania w wysokości 3 mln zł w związku z utratą wartości ww. nieruchomości. Wówczas starosta decyzją z września 2014 r. w trybie art. 98 ust. 3 *ugn* ustalił odszkodowanie za wydzielone drogi w kwocie 3 859 585 zł. Pomimo to spółka wystąpiła z powództwem o zapłatę 10 mln zł w trybie art. 36 ust. 1 pkt 1 *upzp*.

Sąd nie uwzględnił roszczenia, podnosząc, że zgodnie z ww. przepisem, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę. Zwrócił uwagę, że spółka była wprowadzie właścicielem nieruchomości w dacie wejścia w życie planu zagospodarowania przestrzennego, ale nie była już właścicielem nieruchomości w chwili zgłoszenia żądania i w chwili wydawania orzeczenia w sprawie, a roszczenia z art. 36 ust. 1 i 2 *upzp* przysługują właścicielowi nieruchomości w chwili uchwalenia lub zmiany planu zagospodarowania przestrzennego. Jednak tylko tak długo, jak długo jest on właścicielem (lub użytkownikiem wieczystym), czyli do momentu zbycia nieruchomości.

Dalej sąd wskazał, że powództwo nie mogło być także uwzględnione na podstawie art. 36 ust. 3 *upzp* stanowiącego,

że jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w ust. 1 i 2, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Mając na uwadze wykładnię systemową, sąd odwołał się tu do definicji legalnej tego pojęcia zawartej w art. 4 pkt 3b *ugn*. Za „zbywanie albo nabywanie nieruchomości” uznaje on „dokonywanie czynności prawnych, na podstawie których następuje przeniesienie własności nieruchomości lub przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej albo oddanie jej w użytkowanie wieczyste”. W tym zakresie podniósł, że przeniesienie własności nieruchomości, w skład której wchodziły działki wydzielone pod drogi publiczne, nie nastąpiło w drodze czynności prawnej, lecz z mocy samego prawa, z chwilą, gdy ostateczna stała się decyzja podziałowa z 2011 r.

Ponadto Sąd wskazał, że celem art. 36 ust. 3 *upzp* jest ochrona właściciela przed negatywnymi skutkami zmian planistycznych powodujących obniżenie wartości nieruchomości i wyjaśnił, że przepis ten wiąże skutek w nim określony z niemożnością uzyskania przez właściciela (albo użytkownika wieczystego) dodatkowych korzyści w razie zbycia przysługującego mu prawa do nieruchomości, której wartość w wyniku zmian planistycznych uległa obniżeniu. Tu zwrócił uwagę, że z kolei art. 98 ust. 1 *ugn* dotyczy wyłącznie podziałów dokonywanych na wniosek właściciela nieruchomości. A zatem, że mamy do czynienia z sytuacją, w której to powodowa spółka zaproponowała sposób podziału nieruchomości, musiała więc liczyć się z określoną w art. 98 ust. 1 *ugn* konsekwencją wydania decyzji podziałowej w odniesieniu do jej działek przeznaczonych pod drogi publiczne, a przy tym stosownie do art. 98 ust. 3 *ugn* uzyskała za nie odpowiednie odszkodowanie.

Powołując się na orzecznictwo, Sąd wskazał, że pojęcie „zbycia” z art. 36 ust. 3 *upzp* określone według definicji z *ugn* (bo *upzp* go nie definiuje) należy zawężyć, a nie rozszerzać, a nade wszystko należy je wiązać z czynnościami prawnymi przedsięwziętymi przez właściciela nieruchomości, na podstawie których dochodzi do wyzbycia się własności na rzecz innego podmiotu – uczestnika obrotu cywilnoprawnego. Pogląd ten według Sądu wzmacnia treść art. 36 ust. 6 *upzp*, który dopuszcza dochodzenie przez gminę od aktualnego właściciela zwrotu kwoty

stanowiącej równowartość wypłaconego odszkodowania w sytuacji, gdyby uchwała rady gminy w sprawie MPZP okazała w całości lub w części nieważna.

Obok wielu argumentów SN przywołał także argument natury funkcjonalnej. Mianowicie, że podział nieruchomości dokonywany jest na wniosek właściciela, który ma interes prawny w jego przeprowadzeniu (art. 97 ust. 1 *ugn*), oraz że ekonomicznym skutkiem takiego podziału może być nie tylko obniżenie wartości działek wydzielonych pod drogi publiczne, ale także wzrost wartości pozostałej części nieruchomości, z której wydzielono działki pod te drogi, na skutek umożliwienia jej efektywnego wykorzystania zgodnie z przeznaczeniem. Może więc mieć także dodatnią wartość majątkową dla właściciela.

Moim zdaniem

To ciekawa sprawa i wbrew pozorom wcale nie taka oczywista. Mamy do czynienia z sytuacją, w której dochodzi do zmiany bądź wprowadzenia nowego planu miejscowego i część gruntów przeznaczonych w centrum miasta pod budownictwo wielorodzinne i usługi zostaje przeznaczona pod drogi publiczne, za które odszkodowanie jest np. niższe niż wartość nieruchomości przeznaczonych pod nowe osiedla. Roszczenie spółki w świetle natury renty planistycznej wydaje się zatem logiczne. Utraciła ona tereny, które jako np. deweloper mogła wykorzystać pod nowe inwestycje, a ekwiwalent za nie, otrzymany w trybie art. 98 ust. 3 *ugn*, nie rekompensuje jej utraconej wartości.

Zupełnie na marginesie warto byłoby zapytać, ile spółka zyskała przez to, że został uchwalony plan, którego nie było w dacie zakupu przez nią tej nieruchomości. Z jednej strony spółka zyskała, a z drugiej straciła, z tym jednak zastrzeżeniem, że różnicę w stracie winno się oceniać nie w stosunku do aktualnego przeznaczenia otaczających działki drogowe gruntów, a w stosunku do przeznaczenia (użytku) sprzed wejścia w życie ww. planu (a o tym w uzasadnieniu, poza przywołaniem planu, który jak wszystkie inne z mocy ustawy „ekspirował” z końcem 2003 r., nie ma mowy). Niemniej jednak wartość utraconej korzyści winno się rekompensować wartością dodaną wynikającą ze wzrostu wartości gruntów wzbogaconych infrastrukturalnie ze środków publicznych. Jeżeli bowiem spółka na pozostałej części nieruchomości po wprowadzeniu planu może prowadzić działalność deweloperską, to wybudowanie w najbliższym sąsiedztwie dróg publicznych będzie

dla niej korzystne i być może spowoduje nie tylko brak utraty wartości działek przejętych pod te drogi, lecz istotnie spowoduje wzrost wartości działek bezpośrednio z nimi sąsiadujących. Ale to są już kwestie do szacowania, a także kwestie wzajemnych roszczeń pomiędzy gminą a spółką.

Przypadek III

W 2004 r. na wniosek użytkownika wieczystego doszło do podziału nieruchomości, w wyniku którego – na skutek wydzielenia działek pod drogi publiczne – wygasło prawo użytkowania wieczystego tych działek. Następnie zapadały decyzje ustalające odszkodowanie, a ostatecznie w 2011 r. starosta ustalił od gminy na rzecz wnioskodawcy odszkodowanie za działki drogowe w wysokości ponad 26 mln zł. Wojewoda utrzymał w mocy tę decyzję. WSA w Poznaniu oddalił skargę miasta [sygn. akt IV SA/Po 1012/11], po czym NSA w 2014 r. uchylił wyrok WSA i decyzję odszkodowawczą w obu instancjach [sygn. akt I OSK 2594/12].

W toku ponownie prowadzonego postępowania miasto wniosło o zawieszenie postępowania odszkodowawczego prowadzonego w trybie art. 98 ust. 3 *ugn*, podnosząc, że pozostaje w toku postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji orzekającej o zatwierdzeniu projektu podziału ww. nieruchomości oraz poprzedzającego ją postanowienia pozytywnie opiniującego wstępny projekt podziału. Jako podstawę zawieszenia wskazano art. 97 § 1 pkt 4 kpa. Stanowi on, że organ administracji publicznej zawiesza postępowanie, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd.

Po rozpatrzeniu tego wniosku starosta zawiesił postępowanie odszkodowawcze. Zażalenie złożyli byli użytkownik wieczysty, zarzucając naruszenie wymienionego art. 97 § 1 pkt 4 kpa i wskazując, że związek zagadnienia wstępnego z prowadzoną sprawą musi być bezpośredni, a więc tego rodzaju, że brak rozstrzygnięcia tego zagadnienia jest bezwzględnie przeszkodą do wydania decyzji, której organ w sprawie głównej nie może ominąć, wykorzystując własne kompetencje.

Wojewoda uchylił postanowienie starosty. W uzasadnieniu wskazał, że zagadnieniem wstępnym jest tylko taka kwestia, która uniemożliwia wydanie rozstrzygnięcia w danej

sprawie. Natomiast okoliczność, że wynik innego postępowania może mieć wpływ na treść decyzji, nie przesądza o jego istnieniu. Nie było zatem podstaw do zawieszenia postępowania odszkodowawczego, gdyż kwestia ewentualnej ważności bądź nieważności decyzji podziałowej nie jest warunkiem prowadzenia postępowania odszkodowawczego. Zwrócił przy tym uwagę, że w sprawie chodzi o odszkodowanie za wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego, które wygasło z mocy prawa (art. 98 ust. 1 *ugn*). Wyjaśnił, że „nawet gdyby decyzja podziałowa okazała się nieważna i taką nieważność stwierdzono by prawomocnie, to pozostawałoby to bez wpływu na orzekanie w przedmiocie odszkodowania za wygaśnięcie tego prawa, gdyż stwierdzenie nieważności decyzji podziałowej nie spowoduje przywrócenia prawa użytkowania wieczystego”. Wyjaśnił, że aby doszło do jego przywrócenia, musiałoby dojść do zawarcia nowej umowy pomiędzy właścicielem gruntu a dotychczasowym użytkownikiem wieczystym.

Wojewoda argumentował, że organ I instancji błędnie uznał, iż w sprawie występuje prejudykat uzasadniający zawieszenie postępowania, skoro nadal w obrocie prawnym występuje decyzja podziałowa, która wywołuje skutki, za które strona domaga się odszkodowania. Podzielił pogląd, iż „sama możliwość stwierdzenia nieważności decyzji czy też wznowienia postępowania nie stanowi przesłanki zawieszenia postępowania na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 kpa, niezależnie od tego, na jakim etapie znajduje się postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji” [wyrok WSA w Gdańsku z 5 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/Gd 486/13]. Poza tym wojewoda stwierdził, że aktualnie już nie toczy się postępowanie administracyjne o stwierdzenie nieważności decyzji podziałowej, gdyż zostało ono zakończone ostateczną decyzją administracyjną SKO. Jakkolwiek decyzję tę uchylił potem WSA, to jednak zdaniem wojewody wyrok ten nie wiąże po myśli art. 170 *ppsa*, gdyż nie jest prawomocny.

Wreszcie, abstrahując od kwestii prejudycjalnych, wojewoda przyjął, że w sprawie występują okoliczności uzasadniające skorzystanie z art. 100 § 2 kpa, gdyż istnieje niskie prawdopodobieństwo wyeliminowania z obrotu prawnego spornej decyzji podziałowej z uwagi na nieodwracalność skutków, jakie decyzja ta wywołała (art. 156 § 2 kpa). Tu zwrócił uwagę, że aktualnie działki te uległy wtórnym podziałom i użytkownikiem wieczystym jednej z nich jest już spółka X, a organ administracji nie jest władny w ramach

zakresu swojej właściwości i kompetencji do cofnięcia, zniesienia bądź odwrócenia skutków prawnych ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz wspomnianej osoby trzeciej. Ostatecznie podniesiono, że nawet gdyby doszło do wyeliminowania z obrotu decyzji podziałowej, to postępowanie odszkodowawcze będzie podlegało procedurom nadzwyczajnym, tj. instytucji wznowienia postępowania (art. 145 § 1 kpa) i stwierdzenia nieważności (art. 156 § 1 kpa).

Skargę miasta na postanowienie wojewody WSA oddalił. Sąd ten podniósł, że nie ma żadnych przeszkód, by prowadzić postępowanie administracyjne w przedmiocie ustalenia odszkodowania za wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego, które wygasło na mocy art. 98 ust. 1 *ugn*. Wszczęcie postępowania mającego na celu wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji podziałowej nie ma żadnego znaczenia dla sprawy, bo nie niweczy mocy obowiązującej ostatecznej decyzji administracyjnej. Nie jest to również okoliczność pozwalająca uznać, że w sprawie organ powinien zawiesić postępowanie odszkodowawcze. WSA uznał, że skoro orzeczenie o „wywłaszczeniu” jest ostateczne i funkcjonuje w obrocie prawnym, to do czasu jego wyeliminowania z obrotu prawnego organ ustalający odszkodowanie związany jest jego treścią. Nie było więc bezpośredniego uzależnienia rozstrzygnięcia sprawy odszkodowawczej od zakończenia postępowania w przedmiocie zatwierdzenia projektu podziału w sprawie wywłaszczeniowej. Nie zachodził bowiem między tymi aktami ścisły związek.

Moim zdaniem

Od jakiegoś czasu orzecznictwo jednoznacznie do prejudykatów jest jednoznaczne. Wskazuje mianowicie, że zainicjowanie jakiejkolwiek procedury w stosunku do ostatecznej decyzji administracyjnej nie powoduje z natury rzeczy zawieszenia jej skutków. Próba weryfikacji decyzji głównej nie stanowi przesłanki do zawieszania postępowania o odszkodowanie. Oznacza to, że decyzja wydawana na kanwie innej decyzji ostatecznej może zapaść do czasu, gdy dotychczasowa decyzja ostateczna nie zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego bądź też dopóty, dopóki nie zapadnie w odpowiedniej formie postanowienie o wstrzymaniu jej wykonalności.

Magdalena Durzyńska

sędzia WSA w Warszawie (I Wyzd.),
doktor nauk prawnych, pracowała
w Departamencie Katastru GUGiK