



Odszkodowanie za działki wydzielone pod drogi publiczne

Roszczenia po latach

Właściciele dzielonej nieruchomości najpierw zrzekli się odszkodowania za grunty wydzielone pod drogi gminne (w zamian gmina odstąpiła od naliczenia opłaty adiacenckiej), a po kilkunastu latach zmienili zdanie. Czy gmina powinna im teraz wypłacić odszkodowanie?

W 1998 r. na wniosek właścicieli w trybie administracyjnym dokonano podziału dość sporej nieruchomości (art. 92 i następne ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – tekst jednolity DzU z 2014 r., poz. 518, dalej jako *uogn*). Wydzielono z niej około 30 regularnych działek budowlanych i kilka działek pod drogi publiczne. Łączna powierzchnia tych ostatnich przekraczała 0,6 ha. Po wydaniu decyzji zatwierdzającej podział, ale jeszcze zanim stała się ona ostateczna, gmina (na rzecz której przeszły działki pod drogi) i właściciele dzielonej nieruchomości podpisali „porozumienie”, w którym gmina zobowiązała się odstąpić od naliczenia opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego podziałem, a właściciele zrzekli się odszkodowania za grunty wydzielone pod drogi gminne. Następnie kilkanaście lat później, tj. w 2012 r., właściciele tak podzielonej nieruchomości wystąpili do organu (starosta) z wnioskiem o przyznanie i wypłatę odszkodowania za ww. drogi – wskazując, że podczas podpisywania porozumienia w 1998 r. działali pod wpływem nacisku pracowników organu administracji.

W I instancji – powołując się na zawarte porozumienie – organ administracji odmówił przyznania odszkodowania, a organ II instancji (wojewoda) – na skutek odwołania właścicieli – uchylił tę decyzję i nakazał rozpoznać wniosek pozytywnie. Uzasadniając decyzję kasacyjną, organ II instancji wskazał, że prawo do odszkodowania, na mocy art. 98 ust. 3 *uogn* powstaje do-

● Materiałem o odszkodowaniu za działki wydzielone pod drogi publiczne inicjujemy 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 lutym wydaniu *GEODETY* – o wykonalności decyzji podziałowej.

Redakcja

piero wówczas, gdy decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stanie się ostateczna, bo dopiero z tą datą działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne przechodzą z mocy prawa na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządowych (art. 98 ust. 1 *uogn*). Stąd, zdaniem organu, skoro roszczenie o odszkodowanie powstaje dopiero po nabyciu cech ostateczności przez decyzję podziałową, to nie jest możliwe ustalenie bądź też zrzeczenie się odszkodowania przed powstaniem roszczenia o to odszkodowanie [wyrok NSA z 4 października 2006 r., I OSK 417/06 oraz wyrok WSA z 3 kwietnia 2008r., I SA/Wa 2055/07].

Decyzję kasacyjną zakwestionowała następnie gmina. Zarzuciła naruszenie art. 508 kc w zw. z art. 98 ust. 3 *uogn*, podnosząc, że przez zawar-

cie porozumienia doszło do skutecznego zwolnienia jej z długu; zarzuciła też naruszenie art. 129 ust. 1 w zw. z art. 98 ust. 3 *uogn* i zanegowała konieczność ustalenia odszkodowania za nieruchomość w sytuacji, gdy jej właściciele skutecznie się go zrzekli. Gmina podniosła, że kwestia odszkodowania za grunt przejęty pod drogę w pierwszej kolejności rozstrzygana jest w trybie cywilnym, tj. na podstawie uzgodnień pomiędzy stronami. Wskazała, że sporne porozumienie z 1998 r. zawiera zapis, w myśl którego „porozumienie obowiązuje od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział stanie się ostateczna”, a zatem zawarto w nim termin, do którego należy stosować odpowiednio przepisy o warunku zawieszającym (art. 116 § 1 kc).

Gmina podkreśliła też, że w dniu wydania decyzji podziałowej właściciele złożyli oświadczenie, że nie będą się od niej odwoływać, co oznacza, że z tym dniem stała się ona ostateczna. Pełnomocnik gminy argumentował dalej, że skuteczne byłoby również zrzeczenie się odszkodowania za grunt przejęty pod budowę ulicy złożone przed dniem ostateczności decyzji podziałowej, i to nawet bez wskazania terminu określającego termin obowiązywania porozumienia. Powołał się przy tym na wyrok SN z 3 października 2008 r., I CSK 125/08, w którym uznano, że zrzeczenie się odszkodowania stanowi zwolnienie z długu przyszłego, co jest czynnością prawnie dopuszczalną, gdyż warunkiem skutecznej cesji wierzytelności jest istnienie tego prawa – a przelew wierzytelności przyszłej pełny skutek wywiera dopiero z chwilą powstania wierzytelności.

Moim zdaniem...

Nie budzi wątpliwości, że zgodnie z art. 98 ust. 3 *uogn* za działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne (gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe) z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między nim a właściwym organem. Właścicielowi, za jego zgodą, może być też przyznana nieruchomości zamienna (art. 131 *uogn*). Jeżeli do uzgodnienia nie dojdzie, na wniosek właściciela odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości. Z powyższego wynika, że określenie formy i wysokości ekwiwalentu za odjęcie prawa własności działek przejętych pod drogi publiczne ustawodawca w pierwszej kolejności powierzył woli stron, tj. właściciela nieruchomości i podmiotu, na który własność takiej działki gruntu przechodzi.

Ustalenie i wypłacenie odszkodowania według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości jest dopuszczalne dopiero wówczas, gdy nie dojdzie do skutecznych uzgodnień między właścicielem a właściwym podmiotem, którym tu była gmina. Oznacza to, że zadaniem organu, do którego wpłynęły wnioski o ustalenie w drodze decyzji administracyjnej odszkodowania za działki wydzielone w trybie art. 98 ust. 1 *uogn* pod drogi publiczne, w pierwszej kolejności jest zbadanie, czy właściciel nieruchomości i podmiot zobowiązany do wypłaty odszkodowania podjęli działania zmierzające do określenia odszkodowania w formie porozumienia.

Brak jakichkolwiek dowodów wskazujących na prowadzone negocjacje bądź negatywny ich skutek stanowi o przedwczesności wniosku o ustalenie odszkodowania w drodze decyzji administracyjnej, w konsekwencji czego postępowanie uznaje się za bezprzedmiotowe [por. wyrok WSA z 29 listopada 2005 r., SA/Wa 2128/2004; wyrok WSA z 15 stycznia 2009 r., I SA/Wa 451/2008 lub wyrok WSA z 2 lutego 2011 r., II SA/Gd 788/2010; wyrok WSA z 14 kwietnia 2011 r., IV SA/Po 65/2011, LexPolonica nr 2576495; wyrok WSA z 7 września 2011 r., II SA/Gd 338/2011].

Z treści przywołanych wyżej przepisów *uogn* wynika, iż ustawodawca przewidział dwa odrębne tryby ustalenia odszkodowania. Pierwszy z nich, wyraźnie preferowany przez ustawodawcę, polega na możliwości samodzielnego uzgodnienia przez właści-

ciela i gminę wysokości odszkodowania. Drugi z kolei polega na ustaleniu odszkodowania przez starostę w drodze zastosowania władczego aktu w postaci decyzji administracyjnej.

Obydwa tryby ustalenia odszkodowania są odmienne, a zależność pomiędzy nimi sprowadza się jedynie do następstwa czasowego. Zatem wszczęcie drugiego z nich jest możliwe jedynie wtedy, gdy wysokość odszkodowania nie zostanie ustalona w wyniku uzgodnień. Do czasu finalnego uzgodnienia wysokości odszkodowania, tj. zawarcia umowy cywilnoprawnej, strony negocjacji mogą zmieniać stanowiska. Niedopuszczalne jest natomiast mieszanie obu trybów bądź też przyjęcie, że cywilnoprawny tryb umowy podlega kontroli i weryfikacji w trybie administracyjnym. Prowadzenie odszkodowawczego postępowania administracyjnego pomimo zawartej uprzednio umowy (nazywanej „porozumieniem”) byłoby możliwe dopiero po stwierdzeniu nieważności tej umowy w trybie stosownym dla umów prawa cywilnego.

Problem w tej sprawie nie sprowadza się do merytorycznej oceny argumentów gminy (a więc omawiania przywołanych przez nią przepisów kc). Moim zdaniem istota problemu leży w tym, czy organy administracji mają jakiegokolwiek kompetencje, by badać i oceniać ważność czy też skuteczność cywilistycznej umowy. Owo „porozumienie” z 1998 r. to bowiem nic innego, jak zawarta w ramach zasady swobody umów (art. 353¹ kc) cywilnoprawna umowa łącząca strony. Umowa taka, zarówno gdy chodzi o jej ważność, jak i skuteczność, nie podlega ocenie organów administracji. W szczególności nie jest dopuszczalne badanie w procesie administracyjnym, czy jedna ze stron (właściciele), jak to było podnoszone, podczas jej podpisywania działała pod wpływem presji. Ocena ważności złożonego oświadczenia woli w kontekście określonych w przepisach kodeksu cywilnego wad oświadczenia woli (art. 82 i następne kc) została zastrzeżona dla sądów powszechnych. Ta sama uwaga dotyczy oceny ważności ww. czynności prawnej dokonywanej na podstawie art. 58 czy 65 kc.

Skoro zatem strony zawarły porozumienie, to w razie złożenia po nim wniosku o ustalenie odszkodowania podstawowym zadaniem organu jest ustalenie zakresu przedmiotowego owego porozumienia, tj. zbadanie, czy obejmuje ono wszystkie działki przejęte pod drogi publiczne w wyniku stwierdzenia

ostateczności konkretnej decyzji zatwierdzającej podział. Podstawą podjęcia merytorycznych działań zmierzających do ustalenia odszkodowania może być tylko stwierdzenie, że umowa łącząca strony nie rozstrzyga o wszystkich działkach przejętych pod drogi, a ustalenie odszkodowania w drodze decyzji administracyjnej może dotyczyć wyłącznie tych działek, których porozumienie nie obejmuje. **Tak bowiem jak nie jest dopuszczalne (jako przedwczesne) ustalenie w trybie administracyjnym odszkodowania za działki gruntu przejęte w wyniku podziału pod drogi publiczne, zanim strony wykażą nieskuteczność przeprowadzonych negocjacji, tak też niedopuszczalne jest ustalenie przez organ administracji wysokości odszkodowania po tym, jak strony zawarły w tym zakresie stosowne porozumienie.**

Oczywiście istnieje też koncepcja, wg której organ administracji może z urzędu brać pod uwagę nieważność czynności prawnej, ale – jak się wydaje – wyłącznie w sprawach oczywistych [por. wyrok SN z 13 czerwca 2002 r., III RN 108/2001, LexisNexis nr 357049]. Chodzi np. o takie sytuacje, jak w sprawie I OSK 417/06, gdzie sąd administracyjny uznał, że złożone przez właściciela oświadczenie woli o przeniesieniu prawa własności działek gruntu wydzielanych pod drogi publiczne bez zachowania formy aktu notarialnego oznacza, że do owego przeniesienia własności nie doszło. To znany przypadek, w którym właściciel jeszcze przed decyzją podziałową w zamian za oświadczenie o odstąpieniu od opłaty adiacenckiej złożył pisemne oświadczenie, że zrzeka się działek pod drogi na rzecz gminy. W ocenie NSA owo oświadczenie woli było nieważne i nawet pomimo braku osobnego orzeczenia sądu powszechnego w tym zakresie organ administracji winien okoliczność tę uwzględnić z urzędu. Powyższe może mieć jednak miejsce jedynie w sprawach oczywistych i przy zaistnieniu bezwzględnie nieważnej czynności prawnej, a nie, jak w tym przypadku, przy ocenie skutków złożonego na piśmie oświadczenia woli o zrzeczeniu się odszkodowania. Zatem w tym stanie faktycznym decyzja wojewody była wadliwa.

Magdalena Durzyńska

sędzia Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Warszawie (I Wydz.),

doktor nauk prawnych,

pracowała w Departamencie Katastru

GUGiK

Sygnatura sprawy I SA/Wa 416/14