



# Przypadki z praktyki, cz. 35



przedstawia sędzia Magdalena Durzyńska

## Kiedy ustalać wysokość odszkodowania

Czy uzgodnienie wysokości odszkodowania za działki wydzielone pod drogi publiczne lub zrzeczenie się odszkodowania w całości jest możliwe przed zatwierdzeniem projektu podziału w drodze decyzji?

W połowie 2009 r. w trakcie planowania nowej inwestycji gmina X zawarła ze spółką Y będącą deweloperem umowę dotyczącą współfinansowania budowy sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej oraz budowy drogi gminnej z odwodnieniem i oświetleniem. Przedmiotem tej umowy były wzajemne uzgodnienia związane z realizowaną przez dewelopera Y inwestycją polegającą na budowie 29 budynków jednorodzinnych w zabudowie szeregowej i budynku wielorodzinnego. Gmina zobowiązała się do przejęcia działek wydzielonych w ramach tej inwestycji pod drogę publiczną za odszkodowaniem odpowiadającym ich wartości ustalonej przez rzeczoznawcę na zasadach określonych w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: DzU z 2018 r. poz. 121, dalej: *ugn*). Zastrzeżono jednak, że kwota odszkodowania nie będzie wynosić więcej niż 41,66 zł/m kw., tj. łącznie 100 tys. zł, za przewidywaną wstępnie powierzchnię 0,2630 ha. Podstawę prawną uzgodnień w tym zakresie stanowił m.in. art. 98 *ugn*.

Rok później (w połowie 2010 r.) wójt gminy X wydał decyzję, w której zatwierdził projekt podziału nieruchomości stanowiących własność Y. W wy-

niku podziału zostały wydzielone m.in. dwie działki pod drogi gminne o łącznej powierzchni 0,2004 ha, które zgodnie z art. 98 ust. 1 *ugn* z dniem, w którym decyzja podziałowa stała się ostateczna, przeszły z mocy prawa na własność gminy. Rzeczoznawca majątkowy ustalił, że wartość działek wydzielonych z nieruchomości Y pod drogi publiczne wynosi 167 715 zł. W połowie lipca 2011 r. wójt gminy wypłacił spółce Y odszkodowanie w wysokości 77 170 zł. Pomiędzy stronami powstał wtedy spór co do interpretacji postanowień umowy z lipca 2009 r.

Na wniosek dewelopera Y w osobnym postępowaniu (na skutek nowej opinii rzeczoznawcy) starosta decyzją z końca 2014 r. orzekł o ustaleniu odszkodowania na rzecz Y za dwie ww. działki w wysokości 760 195 zł. Gmina wniosła odwołanie od tej decyzji, podnosząc ponownie, że w 2009 r. strony zawarły przewidziane w art. 98 ust. 3 *ugn* porozumienie regulujące kwestię odszkodowania za działki drogowe. W międzyczasie gmina wystąpiła do sądu powszechnego z powództwem przeciwko deweloperowi o ustalenie odszkodowania w trybie art. 189 kodeksu postępowania cywilnego (kpc).

Starosta pierwotnie zawiesił postępowanie administracyjne w sprawie o odszkodowanie do czasu rozstrzygnięcia sporu cywilnego, ale wojewoda je uchylił, a wojewódzki sąd administracyjny oddalił skargę gminy na to postanowienie wojewody, uznając, że w sprawie nie zaistniała przesłanka z art. 97 § 1 pkt 4 kodeksu postępowania administracyjnego (kpa).

Jeśli chodzi o proces cywilny, gmina wniosła przeciwko deweloperowi powództwo o ustalenie, że jest związana z nim postanowieniami umowy z 2009 r. w zakresie należnego odszkodowania za wydzielone działki pod drogi gminne. W połowie czerwca 2016 r. sąd okręgowy oddalił to powództwo, uznając, iż gmina nie ma interesu prawnego w rozumieniu art. 189 kpc, gdyż może dochodzić ochrony swoich praw w postępowaniu administracyjnym (o ustalenie odszkodowania). Stwierdził, że powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie również z uwagi na nieistnienie stosunku prawnego, którego ustalenia gmina X się domagała. Wskazał na art. 98 ust. 1 i 3 *ugn* i uznał, że roszczenie o odszkodowanie powstało dopiero w dniu, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna, a zatem

że dopiero wówczas powinny być przeprowadzone stosowne uzgodnienia co do jego wysokości. Tymczasem sporna umowa między stronami została zawarta w 2009 r., a więc zanim decyzja podziałowa z 2010 r. stała się ostateczna.

Według sądu w tej sytuacji nie nastąpiło uzgodnienie odszkodowania przewidziane w art. 98 ust. 3 *ugn*, a więc umowa nie zawierała wiążących uzgodnień co do rekompensaty za utratę prawa własności. Sąd okręgowy nie podzielił też zarzutu gminy X odnośnie do zrzeczenia się przez dewelopera Y prawa do części odszkodowania. Uznał bowiem, że nie jest skuteczne zrzeczenie się roszczenia o odszkodowanie przed jego powstaniem.

Sąd apelacyjny oddalił apelację gminy wyrokiem z 4 stycznia 2017 r. Podzielił stanowisko sądu okręgowego o braku po jej stronie interesu prawnego w wytoczeniu powództwa o ustalenie. Stwierdził ponadto, że wytoczone powództwo w istocie zmierza do obejścia procedury określonej w art. 98 ust. 3 *ugn*, która ma charakter publicznoprawny i jest pozbawiona cech cywilnoprawnych. Uznał, że okoliczność, czy postanowienia umowy z 2009 r. mają wpływ na wysokość należnego spółce Y odszkodowania, winno być przedmiotem oceny w postępowaniu administracyjnym. Powołał się na stanowisko Sądu Najwyższego (SN), według którego, jeżeli powód może żądać świadczenia na drodze sądowej bądź w postępowaniu administracyjnym, nie ma interesu prawnego w rozumieniu art. 189 kpc [por. wyrok z 21 stycznia 1998 r., II CKN 572/97, niepublikowany; wyrok z 9 maja 2000 r., IV CKN 686/00, niepubl.]. Sąd apelacyjny uznał ponadto, że za posiadaniem przez gminę interesu prawnego w wytoczeniu powództwa o ustalenie nie przemawiała również argumentacja, iż wyrok ustalający miałby uchronić ją przed koniecznością wytaczania kolejnego powództwa o zapłatę na podstawie przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu.

**N**a skutek skargi kasacyjnej gminy Sąd Najwyższy wyrokiem z 18 stycznia 2018 r. w sprawie V CSK 261/17 uchylił wyrok sądu apelacyjnego w całości. W uzasadnieniu wskazał, że przesłankami powództwa przewidzianego w art. 189 kpc są: interes prawny powoda oraz istnienie lub nieistnienie wskazanego w pozwie stosunku prawnego lub prawa [przywołał wyrok SN z 4 kwietnia 2014 r., II CSK 403/13, OSNC-ZD 2015, nr C, poz. 34; wyrok SN z 6 października 2017 r., V CSK 52/17, „Gazeta Prawna” 2017, nr 202, s. 6].

Wyjaśnił, że interes prawny do wytoczenia powództwa o ustalenie istnienia lub nieistnienia prawa lub stosunku prawnego w zasadzie nie zachodzi, jeżeli zainteresowany może na innej drodze osiągnąć w pełni ochronę swoich praw [postanowienie SN z 29 października 2009 r., III CZP 79/09, niepubl.], a w szczególności wtedy, gdy jest możliwe powództwo o świadczenie [np. wyrok SN z 2 lipca 2015 r., V CSK 640/14, niepubl.; wyrok SN z 2 października 2015 r., II CSK 610/14, niepubl.]. Dalej SN podał też, że jakkolwiek brak interesu prawnego w rozumieniu art. 189 kpc występuje zarówno w sytuacji, gdy powód może żądać świadczenia bądź na drodze sądowej, bądź w postępowaniu administracyjnym (wyrok SN z 21 stycznia 1998 r., II CKN 572/97), to jednak w tej sprawie taka sytuacja nie wystąpiła, bo to pozwana Y mogła dochodzić odszkodowania na podstawie art. 98 *ugn*. Natomiast powodowa gmina, według której wysokość tego odszkodowania została uzgodniona ze spółką Y w wiążącej je umowie z 2009 r., miała tylko jedną drogę zmierzającą do ochrony swoich praw, mianowicie wytoczenie powództwa o ustalenie, którego przedmiotem był stosunek prawny wynikający ze wspomnianej umowy.

wania przez organ administracji w drodze decyzji administracyjnej. Wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie odszkodowania jest możliwe, gdy wysokość odszkodowania nie została ustalona w wyniku uzgodnień.

Za kluczowe SN uznał wobec tego pytanie, czy wysokość odszkodowania za nieruchomości wydzieloną pod drogę publiczną może być uzgodniona między właścicielem a właściwym organem przed dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Zwrócił uwagę, że w orzecznictwie sądów administracyjnych na to pytanie udziela się odpowiedzi przeczącej [np. wyrok WSA w Olsztynie z 22 stycznia 2013 r., II SA/Ol 1223/12, niepubl.; wyrok WSA w Szczecinie z 5 czerwca 2013 r., II SA/Sz 319/13, niepubl.; wyrok WSA w Gdańsku z 22 listopada 2017 r., II SA/Gd 501/17, niepubl.], ale nie podzielił tego stanowiska.

**S**ąd Najwyższy wskazał po pierwsze, że z art. 98 ust. 1 *ugn* wynika, iż własność nieruchomości wydzielonej pod drogę publiczną przechodzi – z mocy prawa – odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub

**Według SN jeżeli wniosek właściciela nieruchomości o dokonanie jej podziału jest składany w związku ze wspólnym przedsięwzięciem takiego właściciela i właściwej JST, jest wręcz wskazane, aby m.in. uzgodnienie wysokości odszkodowania nastąpiło w umowie stron zawartej przed wydaniem decyzji zatwierdzającej podział.**

Sąd Najwyższy nie zgodził się z sądem apelacyjnym, że wytoczone tak powództwo o ustalenie zmierzało do obejścia mającej charakter publicznoprawny i pozbawionej cech cywilnoprawnych procedury określonej w art. 98 ust. 3 *ugn*. Wskazał tu na postanowienie NSA z 12 kwietnia 2013 r. [I OSK 596/13, niepubl.], w którym przyjęto, że art. 98 ust. 3 *ugn* przewiduje dwa odrębne tryby ustalenia odszkodowania za przejęte grunty. Pierwszy z nich polega na uzgodnieniu przez właściciela lub użytkownika wieczystego z właściwym organem wysokości odszkodowania i ma charakter cywilnoprawny, podczas gdy drugi tryb polega na ustaleniu odszkodo-

Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Natomiast według art. 98 ust. 3 *ugn* wysokość odszkodowania jest uzgadniana między właścicielem a właściwym organem. Gdyby zatem przyjęć, że takie uzgodnienie może nastąpić dopiero po dniu, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne, oznaczałoby to, że uzgodnienie byłoby dokonywane z właściwym organem nie przez właściciela nieruchomości, ale przez jej byłego właściciela. Tymczasem w art. 98 ust. 3 *ugn* wspomniano o „właścicielu”, a nie o „byłym właścicielu”.



Po drugie, w sytuacji, gdy wniosek właściciela nieruchomości o dokonanie jej podziału jest składany w związku ze wspólnym przedsięwzięciem takiego właściciela i właściwej gminy (jak miało to miejsce w tej sprawie), jest wręcz wskazane, aby m.in. uzgodnienie wysokości odszkodowania nastąpiło w umowie stron zawartej przed wydaniem decyzji zatwierdzającej podział. W konkluzji SN przyjął, że wysokość odszkodowania za nieruchomość wydzieloną pod drogę publiczną może być uzgodniona między właścicielem a właściwym organem przed dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne.

Dalej Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że w orzecznictwie sądów administracyjnych dostrzega się też możliwość zrzeczenia się przez właściciela nieruchomości odszkodowania za nieruchomość wydzieloną pod drogę publiczną.

nia zresztą dochowała), a kilkanaście lat później były właściciel wystąpił o odszkodowanie.

Jak wiadomo, ustawodawca przewidział dwa odrębne tryby ustalenia odszkodowania za działki wydzielane pod drogi, przy czym pierwszy z nich, niewątpliwie preferowany, polega na uzgodnieniu jego wysokości przez właściciela i podmiot publicznoprawny. Dopiero wobec bezskuteczności rokowań odszkodowanie ustala się w decyzji administracyjnej na zasadach obowiązujących przy wywłaszczeniu nieruchomości.

Problem i w tej, i w tamtej sprawie polega na tym, że w sytuacji, gdy strony zawarły umowę co do odszkodowania, która nie jest respektowana przez którąkolwiek ze stron, można zainicjować postępowanie administracyjne o ustalenie odszkodowania w drodze decyzji. Tymczasem moim zdaniem w sytuacji, gdy dojdzie do umowy cywilistycznej

co do wysokości, ani co do zrzeczenia się go w całości bądź w części). Już choćby na tym przykładzie widać, że skoro zaistniała rozbieżność między sądem apelacyjnym a Sądem Najwyższym w kwestii, czy możliwe jest zrzeczenie się odszkodowania, zanim decyzja podziałowa stanie się ostateczna, to tym bardziej starosta orzekający o odszkodowaniu nie będzie władny takiego sporu rozstrzygnąć. I nie chodzi oczywiście o zdolności percepcyjne starostów, tylko o ich kompetencje ustawowe. To samo dotyczy zresztą sądów administracyjnych, które w mojej ocenie co do zasady nie są legitymowane do rozstrzygania o roszczeniach stron umów cywilnych.

Podtrzymuję zatem swój pogląd, że w sytuacji, gdy 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 drogę publiczną. Podstawą podjęcia przez organ administracji czynności zmierzających do ustalenia odszkodowania w drodze decyzji może być tylko stwierdzenie, że umowa łącząca strony nie rozstrzyga o wszystkich działkach przejętych pod drogę. Innymi słowy ustalanie odszkodowania przez starostę może dotyczyć wyłącznie tych działek, których porozumienie nie obejmuje. Nie jest zatem dopuszczalne mieszanie obu trybów (cywilnego i administracyjnego) bądź też przyjęcie, że cywilnoprawny tryb umowy podlega kontroli i weryfikacji w trybie administracyjnym.

Forsowaną przez sąd okręgowy i apelacyjny koncepcję, w ramach której gmina X mogła powoływać się na umowę z 2009 r. w toku procesu administracyjnego, można przyjąć jedynie przy założeniu, że chodzi o ochronę interesu gminy polegającą w tym przypadku na umorzeniu postępowania administracyjnego w tym zakresie jako bezprzedmiotowego – wskutek ustalenia, że strony określiły już wysokość odszkodowania w drodze umowy. Prowadzenie odszkodowawczego postępowania administracyjnego pomimo zawartej uprzednio umowy (nazywanej zwykle „porozumieniem”) byłoby możliwe dopiero po stwierdzeniu – w stosownym dla umów prawa cywilnego trybie – nieważności takiej umowy.

**Magdalena Durzyńska**

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

Sygn. akt V CSK 261/17

## Moim zdaniem w sytuacji, gdy dojdzie do umowy cywilistycznej, droga administracyjna jest wykluczona, a zainicjowane w takim trybie postępowanie powinno spotkać się z odmową wszczęcia lub ewentualnie z umorzeniem na podstawie art. 105 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego.

Tu z kolei – powołując się na art. 508 kc – wskazał, że zarówno w orzecznictwie SN, jak i w piśmiennictwie dopuszcza się możliwość zwolnienia z długu przyszłego [przywołał przykładowo wyrok z 3 października 2008 r., I CSK 125/08, niepubl.].

### Moim zdaniem

**P**odobną sprawę omawiałam już w ramach GEODETY (1/2015). Wszystkie argumenty, które tutaj podniósł Sąd Najwyższy, tam przywoływała gmina w prowadzonym przez starostę postępowaniu administracyjnym o odszkodowanie, a następnie w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Gmina zarzucała, że zawarła z wnioskodawcą podziału porozumienie, w ramach którego w zamian za zrzeczenie się odszkodowania za działki drogowe zobowiązała się odstąpić od ustalenia opłaty adiacencje (którego to warunku z porozumie-

nej, droga administracyjna jest wykluczona, a zainicjowane w takim trybie postępowanie powinno spotkać się z odmową wszczęcia lub ewentualnie z umorzeniem na podstawie art. 105 § 1 kpa.

**W** sądownictwie administracyjnym często mamy do czynienia z dokonywaniem oceny przez wojewódzkie sądy administracyjne bądź Naczelny Sąd Administracyjny skuteczności czy nawet ważności umów zawieranych (jak w tej sprawie) przez gminę X i spółkę Y, zresztą najczęściej na niekorzyść gmin. Pomija się jednak fakt, że sądownictwo administracyjne ma za zadanie kontrolować działalność administracji publicznej, a nie rozstrzygać spory objęte umowami z zakresu prawa cywilnego. Równocześnie niewątpliwie organy administracji nie mają żadnych kompetencji do badania zgodności z prawem umów dotyczących odszkodowania (ani