

Piotr Drogosz¹

ORCID ID: 0000-0002-8984-0166

KWESTIONOWANIE UZGODNIENÍ WYSOKOŚCI ODSZKODOWANIA ZA DZIAŁKI WYDZIELONE POD DROGI PUBLICZNE NA PODSTAWIE ART. 98 UST. 1 USTAWY O GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI NA ETAPIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO W PRZEDMIOCIE USTALENIA ODSZKODOWANIA

ABSTRACT

Questioning the arrangements regarding the amount of compensation for land plots allocated for public roads under Article 98(1) of the Real Property Management Act at the stage of administrative proceedings to determine compensation

The article presents the view in favor of the possibility (obligation) for investigation and questioning by the public authorities in the process of determining the compensation for land plots allocated for public roads, which have become the property of a local government unit or the Treasury on the basis of Article 98(1) of the Real Property Management Act, the results of

¹ Radca prawny praktykujący w dziedzinie prawa administracyjnego i nieruchomości. W obszarze jego szczególnych zainteresowań są kwestie związane z wywłaszczeniem nieruchomości, daniny publiczne w obszarze nieruchomości (opłata planistyczna, opłata adiacencka, opłaty i należności za wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej) oraz proces inwestycyjny.

arrangements regarding the amount of compensation reached through negotiations (civil law action) between the owner of the land plot allocated for a public road and the competent authority. The purpose is to demonstrate the situations in which such an investigation is necessary, and that it falls within the cognition of public authorities and administrative court rulings on compensation.

Keywords: expropriation, compensation for expropriation of real property, administrative proceedings to determine compensation for real property, negotiations to agree on the amount of compensation, division of real property

Słowa kluczowe: wywłaszczenie, odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia odszkodowania za nieruchomość, rokowania w sprawie uzgodnienia wysokości odszkodowania, podział nieruchomości

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym wykształcił się pogląd, że nie jest możliwe kwestionowanie wyników uzgodnień wysokości odszkodowania za działki, które na mocy art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.) przeszły na własność jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa. Źródłem tego poglądu jest okoliczność, że uzgodnienia (rokowania) są dokonywane w trybie czynności cywilnoprawnej, która nie podlega kognicji sądów administracyjnych. Pogląd taki w ocenie autora nie zawsze zasługuje na aprobatę.

Uzgodnienia wysokości odszkodowania są dokonywane na podstawie art. 98 ust. 3 u.g.n. Zgodnie z normą tego przepisu za działki gruntu, o których mowa w ust. 1 [wydzielone pod drogi publiczne – dop. autor], przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem lub użytkownikiem wieczystym a właściwym organem. W dalszej części przepis stanowi, że jeżeli do takiego uzgodnienia nie dojdzie, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości.

Tło niniejszego artykułu stanowi wyrok WSA w Warszawie (dalej: WSA) z 23 września 2021 r. (I SA/Wa 2620/20). Wyrok został wydany w wyniku wniesienia skargi przez byłego właściciela działki wydzielonej pod drogę (dalej: właściciel) na decyzję wojewody utrzymującą w mocy decyzję starosty o umorzeniu postępowania administracyjnego w przedmiocie ustalenia odszkodowania.

W ocenie WSA organy zasadnie przyjęły, że do ustalenia odszkodowania za działkę, która przeszła na własność gminy, doszło **w drodze cywilnoprawnej przez zrzeczenie się odszkodowania**.

W tym miejscu organy administracji publicznej oraz WSA powołały się na porozumienie, które zostało zawarte pomiędzy właścicielem a gminą (sic!). Na mocy tego porozumienia właściciel miał się zrzec odszkodowania w zamian za odstąpienie przez gminę (sic!) od naliczenia opłat adiacenckich i planistycznych.

Właściciel, w ramach postępowania administracyjnych poprzedzających wydanie wyroku oraz w samej skardze, kwestionował istnienie i skuteczność tego porozumienia. Zarzucał bowiem, że dokumentowana porozumieniem czynność nie istnieje. Wskazano między innymi na kwalifikowane wady tej czynności – między innymi na fakt,

że stroną porozumienia była gmina, która nie posiada kompetencji do naliczania opłat adiacenckich i planistycznych, gdyż opłaty te ustalić może wyłącznie wójt (burmistrz/prezydent). Ponadto podniesiono w skardze przedwczesność dokonanych uzgodnień, gdyż zostały one dokonane, zanim decyzja podziałowa stała się ostateczna. Zarzucono również, że odszkodowanie nie posiada waloru słusznego, co stanowi warunek *sine qua non* dla uznania wyłączenia za zgodne z Konstytucją RP.

Z przepisu art. 98 ust. 3 u.g.n. wynika, że w przypadku, w którym nie dojdzie do uzgodnienia wysokości odszkodowania, odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości. Oznacza to, że jedynym sposobem na uniknięcie administracyjnoprawnej drogi ustalenia odszkodowania jest ustalenie jego wysokości w drodze rokowań. Do tego jednak w ocenie właściciela nie doszło.

W doktrynie często można spotkać pogląd, zgodnie z którym obowiązkiem organu administracyjnego w postępowaniu dotyczącym ustalenia odszkodowania w drodze decyzji jest ustalenie, czy nie występuje negatywna przesłanka do ustalenia odszkodowania, która aktualizuje się w przypadku uzgodnienia jego wysokości w drodze rokowań. Z tych też przyczyn organy zobowiązane są nie tylko do oceny, czy miała miejsce jakakolwiek czynność prawna. Obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest ustalenie, co tak naprawdę w ramach tej czynności strony ustaliły.

Skoro treść protokołu może dokumentować fiasko rokowań, to równie dobrze można przyjąć, że w ramach zawartej umowy (rokowań) w rzeczywistości doszło do czynności, która obejmuje zupełnie inną czynność prawną niż ustalenie odszkodowania. Z tych przyczyn w ocenie autora organy administracji mają obowiązek ustalenia nie tylko, kto był stroną czynności, ale również, czy uzgodniono wysokość odszkodowania, a ponadto, czy odszkodowanie posiada walor słusznego (art. 21 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji RP).

Norma art. 98 ust. 3 u.g.n. przewiduje, że ustalenie odszkodowania może nastąpić w drodze decyzji administracyjnej, jeżeli nie dojdzie do uzgodnienia wysokości odszkodowania. Przepis ten, adresowany do organów administracji, nakłada na te organy obowiązek dokonania ustaleń, czy doszło do uzgodnienia wysokości odszkodowania. A nie wyłącznie, czy miała miejsce jakakolwiek czynność prawna.

Powyższe doprowadziło do wniosku, że w omawianym przypadku nie mamy do czynienia z nieważną czynnością prawną, lecz z **nieistnieniem tej czynności w ogóle**. W każdym razie czynność dokumentowana porozumieniem nie polegała na zrzeczeniu się odszkodowania, gdyż stanowiła umowę zamiany (wzajemnego umorzenia) wiarytelności.

W uzasadnieniu wyroku WSA wyraził pogląd, że warunkiem skuteczności czynności prawnej jest **odpowiednie skonkretyzowanie sytuacji prawnej**. W świetle tych zaopatrywań WSA poczynił ustalenie, że owa konkretyzacja wynika z porozumienia, gdyż *byli właściciele wiedzieli, jaka działka będzie podlegać podziałowi, jakie działki w konsekwencji tego powstaną i o jakim przeznaczeniu*. Z poglądem tym jedynie częściowo można się zgodzić.

WSA nie wypowiedział się bowiem w kwestii, czy wzajemne świadczenie, do którego zobowiązała się gmina – zwolnienie z opłaty planistycznej i adiacenckiej – zostało

wystarczająco skonkretyzowane. A to właśnie ta okoliczność wydaje się mieć kluczowe znaczenie na gruncie niniejszej sprawy. Porozumienie miało charakter umowy dwustronnie zobowiązującej. Zatem dla jej skuteczności powinny zostać skonkretyzowane zobowiązania każdej ze stron. Każda ze stron umowy, w szczególności wyłączonej podmiot, powinna posiadać wystarczającą wiedzę na temat wysokości świadczenia, jakie jej będzie przysługiwało na skutek zawarcia umowy. W tym wypadku wysokości kompensowanych wierzytelności.

Na dzień zawarcia umowy nie było możliwe określenie wysokości świadczenia, do którego zobowiązała się gmina.

Po pierwsze bowiem wysokość opłaty planistycznej i adiacenckiej ustala się na podstawie opinii rzeczoznawcy majątkowego. Nie było możliwe na dzień zawarcia umowy ustalenie wysokości ww. opłat.

Po drugie nie było również przesądzone, czy obowiązek uiszczenia jednej lub drugiej opłaty powstanie (czy wystąpi wzrost wartości nieruchomości).

Po trzecie nie było też wiadomo, czy w ogóle wystąpi możliwość ustalenia danej opłaty. Należy bowiem zauważyć, że w odniesieniu do opłaty planistycznej została wprowadzona cezura czasowa, po której obowiązek jej zapłaty (możliwość ustalenia) odpada (art. 37 ust. 3 w zw. z art. 37 ust. 4 u.p.z.p.).

Po czwarte wreszcie powstanie obowiązku zapłaty opłaty planistycznej jest uzależnione od faktu zbycia nieruchomości przez osobę, która w dniu uchwalenia planu była jej właścicielem (art. 36 ust. 4 u.p.z.p.). Należy w tym miejscu zauważyć, że na dzień zawarcia porozumienia nie występowała przesłanka do naliczenia opłaty polegająca na zbyciu nieruchomości. Zatem należy uznać, że w tym wypadku zobowiązanie gminy wobec wyłączonych, które miało stanowić ekwiwalent odszkodowania, na dzień zawarcia porozumienia nie istniało.

Nie można tracić z pola widzenia, że mamy do czynienia z uprawnieniem (roszczeniem), które powstaje na gruncie prawa administracyjnego, a cywilnoprawny charakter uzgodnień odnosi się wyłącznie do formy, która, jak się wydaje, ma zapewnić możliwość podmiotowi wyłączonemu oraz zobowiązanemu do wypłaty odszkodowania organowi na koncyliacyjne (czyt. sprawniejsze) ustalenie konstytucyjnie gwarantowanego prawa do słusznego odszkodowania. W żadnym razie nie powinno się z tego instrumentu czynić oręża w rękach administracji do zaniżania czy unikania wypłaty słusznego odszkodowania.

Z tych względów z cywilnoprawnego charakteru rokowań nie można wywodzić, że przy ustalaniu w ten sposób odszkodowania zastosowanie będzie miała znana prawu cywilnemu zasada *ignorantia iuris nocet*. Przeciwnie, w prawie wyłączeniowym [...] **cywilnego rozumienia instytucji prawnej nie można stosować, jeżeli ustawa wprost i wyraźnie tego nie dopuszcza. W przypadku Konstytucji RP w odniesieniu do art. 21 ust. 2 tym bardziej jest to niemożliwe, bo brak jest w ogóle prawa tej samej rangi i mocy, które mogłyby dopuścić stosowanie rozwiązania cywilnego**².

Dlatego za nieuprawnione należy uznać przyjęcie, że na gruncie zawartego porozumienia właściciel powinien mieć świadomość (domyślać się), że opłata planistyczna lub

² Z. Czarnik, *Słuszne odszkodowanie za wyłączenie nieruchomości*, Warszawa 2019, s. 20.

adiacencka może go w ogóle nie dotyczyć. A tym samym że wiedział, jakie świadczenia ulegają kompensacji. Należy krańcowo podkreślić, że opłata planistyczna i adiacencka są domeną stricte prawa administracyjnego.

Abstrahując od powyższego, z zawartego porozumienia nie wynikało, żeby wolą właściciela było zwolnienie gminy z jakiegokolwiek wierzytelności albo że jego zamiarem było ograniczenie wysokości należnego mu odszkodowania.

Z tych przyczyn nie wydaje się trafna teza, że sama świadomość co do przedmiotu wyłączenia stanowi o skonkretyzowaniu wzajemnych zobowiązań, a w szczególności wysokości odszkodowania. W szeroko przywoływanym przez WSA wyroku Sądu Najwyższego (dalej: SN)³ wskazano za innym orzeczeniem SN, że *podobnie jak w wypadku wierzytelności przyszłej również zwolnienie z długu przyszłego wymaga dostatecznego sprecyzowania obowiązku świadczenia, od którego dłużnik ma być zwolniony. Przewidywania dotyczące możliwości powstania długu powinny być oparte na określonej, dostatecznie ukształtowanej sytuacji prawnej [...]. Zostały wskazane osoby wierzyciela i dłużnika, treść świadczenia (zwłaszcza bezsporna kwota, od której liczone są odsetki i wysokość odsetek)*⁴.

U podstaw orzeczenia WSA stał również pogląd, że normę art. 98 ust. 3 u.g.n. należy rozumieć w ten sposób, że uzgodnienie wysokości odszkodowania za działkę wydzieloną pod drogę publiczną, która przeszła z mocy prawa na własność gminy, może być dokonywane wyłącznie przez aktualnego właściciela nieruchomości, tj. jeszcze przed uzyskaniem przez decyzję podziałową waloru ostateczności. Źródłem tego wywodu miało być najnowsze orzecznictwo Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych, w szczególności powołany wyżej wyrok SN z 18 stycznia 2018 r., V CSK 261/17.

Po pierwsze należy poczynić uwagę, że trudno zgodzić się z poglądem, zgodnie z którym wydanie dwóch odmiennych od utrwalonej linii orzeczniczej rozstrzygnięć powoduje, że owe rozstrzygnięcia kreują nową, obowiązującą linię orzeczniczą. Tym bardziej że główne rozstrzygnięcie (wyrok SN V CSK 261/17) zostało wydane przez Sąd Najwyższy, który ze swojej natury nie jest powołany do rozpoznawania spraw na gruncie prawa administracyjnego. Wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, należy do wyłącznej kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego⁵.

Niezależnie od tego należy wskazać, że nawet wydanie większej liczby orzeczeń, przeciwnych do dotychczasowej linii orzeczniczej, nie może *per se* usprawiedliwiać przyjęcia poglądu zaprezentowanego przez SN.

Należy podkreślić, że stanowisko SN, na które powołał się WSA (a wcześniej organy), **dotyczy zupełnie innego stanu faktycznego**. Przede wszystkim należy zauważyć, że fundamentem ustaleń poczynionych między stronami rozpatrywanego przez SN stanu faktycznego było uprzednie ustalenie wartości wyłączonej nieruchomości zgodnie z zasadami u.g.n., tj. na podstawie operatu szacunkowego.

³ Wyrok SN z 18 stycznia 2018 r., V CSK 261/17.

⁴ Wyrok SN z 3 października 2008 r., I CSK 125/08.

⁵ Art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a.

Jak wynika z treści uzasadnienia wyroku SN, w rozpatrywanej przez ten sąd sprawie, na podstawie umowy pomiędzy gminą a wywłaszczonej podmiotem, *gmina zobowiązała się do przejęcia działek wydzielonych w ramach inwestycji drogowej pod drogę publiczną, za odszkodowaniem odpowiadającym wartości tych nieruchomości, ustalonej przez uprawnionego rzeczoznawcę na zasadach określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, przy czym wskazano, że kwota odszkodowania nie będzie wynosić więcej niż 41,66 zł/mkw., tj. łącznie 100 000 zł za przewidywaną powierzchnię 2630 mkw.*⁶ Zatem wymaga odnotowania, że inaczej niż w przedmiotowej sprawie obowiązki stron na gruncie sprawy rozpoznawanej przez SN zostały wyraźnie skonkretyzowane. Tak samo wyraźnie zostało wyrażone zrzeczenie się odszkodowania ponad kwotę 100 tys. zł.

Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego niemal jednolicie wyraża pogląd, że właściciel nieruchomości poddanej podziałowi mógł się skutecznie zrzec, ale tylko samego odszkodowania, a nie roszczenia o jego przyznanie. Najpierw zatem należało ustalić odszkodowanie za przejęte działki gruntu na własność gminy, a dopiero potem właściciel nieruchomości mógłby skutecznie zrzec się ustalonej kwoty odszkodowania. Wszystko to było jednak możliwe dopiero po ostatecznym zatwierdzeniu podziału nieruchomości⁷.

Zgodnie z poglądem WSA w Gdańsku, zaaprobowanym przez NSA na gruncie podobnej sprawy, wszelkie uzgodnienia co do wysokości odszkodowania mogły być skutecznie prowadzone dopiero po powstaniu roszczenia, czyli po przejściu na własność gminy wydzielonych działek [...]. Z art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika jednoznacznie, że przedmiotowe działki gruntu przechodzą z mocy prawa na własność danej jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja o zatwierdzeniu podziału stała się ostateczna. Zatem dopiero z tą chwilą po stronie byłego właściciela gruntów powstaje prawo do odszkodowania, po stronie zaś właściwego organu obowiązek jego wypłacenia. **Oznacza to, że dopiero po uprawomocnieniu się decyzji zatwierdzającej podział strony mogą poczynić wiążące ich uzgodnienia w kwestii odszkodowania** [podkr. autor]⁸.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ukształtowały się dwa poglądy. Pierwszy z nich dopuszcza możliwość zrzeczenia się odszkodowania dopiero po jego ustaleniu. Drugi pogląd, bardziej radykalny dla podmiotów administrowanych, dopuszcza zrzeczenie się odszkodowania już po uzyskaniu przez decyzję waloru ostateczności – bez konieczności ustalania wysokości odszkodowania.

Nawet przyjęcie radykalnego stanowiska nie oznacza, że właściciel może się zrzec odszkodowania, zanim decyzja o podziale stanie się ostateczna. Na gruncie przedmiotowej sprawy porozumienie zostało podpisane na jeden dzień przed uzyskaniem decyzji

⁶ Zob. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2018 r., V CSK 261/17 – drugi akapit uzasadnienia.

⁷ Por. wyrok NSA z 13 października 2016 r., I OSK 3246/14, powołując się na wyroki NSA z 18 marca 1996 r., IV SA 1329/94 i z 22 stycznia 1996 r., IV SA 731/94.

⁸ Wyrok WSA w Gdańsku z 8 lutego 2017 r., II SA/Gd 744/16). Zapatrywania te potwierdził, w wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej od tego wyroku, Naczelny Sąd Administracyjny (wyrok NSA z 15 grudnia 2017 r., I OSK 1518/17).

waloru ostateczności. Porozumienie zostało zatem podpisane przed wystąpieniem skutku przejścia prawa własności na rzecz gminy.

Nie tylko w orzecznictwie, lecz także w doktrynie przyjmuje się, że uzgodnienia mogą być skutecznie prowadzone dopiero po dniu, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu podziału stała się ostateczna, gdyż dopiero wtedy zaczyna istnieć przedmiot uzgodnień, tj. przysługiwanie uprawnienia do odszkodowania. Wtedy powstaje też ustawowy obowiązek wypłaty odszkodowania⁹.

Wracając do wyroku SN, który legł u podstaw zapatrywań WSA, **nie da się podzielić poglądu wyrażonego przez Sąd Najwyższy, zgodnie z którym można zrzec się odszkodowania, jeszcze zanim decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna.**

Jak wynika z treści uzasadnienia wyroku, u podstaw stanowiska SN legła językowa wykładnia normy art. 98 ust. 3 u.g.n. W tym miejscu należy przytoczyć samodzielną część uzasadnienia, w której SN wskazał: ***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 jest dokonywane z właściwym organem nie przez właściciela nieruchomości, ale przez jej byłego właściciela. Tymczasem w art. 98 ust. 3 u.g.n. wspomniano o „właścicielu”, a nie o „byłym właścicielu”*** [podkr. autor].

Przyjęcie powyższego poglądu SN za prawidłowy praktycznie unicestwiłoby możliwość ustalenia odszkodowania w drodze uzgodnień na zasadzie art. 98 ust. 3 u.g.n. Skoro bowiem tylko właściciel (aktualny) nieruchomości miałby uprawnienia do dokonywania uzgodnień (w rozumieniu przyjętym przez SN przed uzyskaniem przez decyzję podziałową waloru ostateczności), to po uzyskaniu przez decyzję podziałową waloru ostateczności dokonywanie uzgodnienia wysokości odszkodowania w drodze rokowań byłoby już niemożliwe z uwagi na utratę statusu właściciela.

W konsekwencji akceptacja stanowiska Sądu Najwyższego prowadziłyby do konkluzji, że strony uzgodnień (wywłaszczony podmiot oraz odpowiednia jednostka) miałyby w najlepszym razie maksymalnie 14 dni na ewentualne rokowania. Dokonanie w takim terminie uzgodnień należy uznać za niemożliwe z racji choćby wymiany korespondencji, która co do zasady stanowi wstęp do właściwych rokowań.

Z kolei skorzystanie z instytucji zrzeczenia się prawa do odwołania (art. 127a k.p.a.) powodowałoby, że czasu na przeprowadzenie rokowań nie byłoby w ogóle. Tym samym przepis stałby się przepisem „martwym”, gdyż unicestwiającym możliwość ustalenia odszkodowania w formie decyzji, skoro warunkiem koniecznym dla złożenia wniosku o odszkodowanie jest fiasko rokowań. Wykładnię dokonaną przez SN, a zaaprobowaną przez WSA należy w takich warunkach uznać za wykładnię dokonaną wbrew regule *per non est*.

Norma artykułu 98 ust. 3 odnosi się do działek, o których mowa w ust. 1 tego artykułu. Ustęp 1 natomiast odnosi się do działek *wydzielonych na skutek podziału*, tj. podziału już dokonanego. Nie może ulegać wątpliwości, że za podział dokonany można

⁹ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. 5, Wolters Kluwer 2018, s. 745; powołując się na wyrok NSA z 31 stycznia 2002 r., I SA 1658/00.

uznać wyłącznie taki podział, który został zatwierdzony ostateczną decyzją. Gdyby ustawodawcy chodziło o działki, co do których podział nie nastąpił, w przepisie byłaby mowa o działkach objętych decyzją o zatwierdzeniu projektu podziału.

Dla potwierdzenia powyższych zapatrywań zasadne wydaje się odniesienie do wykładni systemowej. Przepisy u.g.n. dotyczące wywłaszczenia, konsekwentnie używając sformułowania „właściciel”, mają na myśli podmiot, który utracił prawo własności na skutek wywłaszczenia. Tytułem przykładu należy wskazać na:

1. art. 129 ust. 5 pkt 2 u.g.n., który wskazuje, że starosta wydaje odrębną decyzję o odszkodowaniu na wniosek właściciela wywłaszczonej nieruchomości;
2. art. 131 ust. 1 u.g.n., który odnosi się do możliwości przyznania nieruchomości zamiennej właścicielowi wywłaszczonej nieruchomości.

Należy zatem przyjąć, że ustawodawca również w tym miejscu nie miał na myśli aktualnego właściciela nieruchomości (podmiotu publicznego), lecz byłego (wywłaszczonego) właściciela – co jednoznacznie wynika z konstrukcji wywłaszczenia i procedury ustalania odszkodowania. Zawężająca wykładnia przywołanych przepisów [dotyczących ustalenia odszkodowania – dop. autor] pozostawałaby w sprzeczności z wykładnią systemową uwzględniającą art. 64 i art. 21 ust. 2 Konstytucji RP¹⁰.

Podobnie, odnosząc się do zasad ustalania odszkodowania za wywłaszczenie, w niedawnej uchwale NSA wskazano na konieczność uwzględniania konstytucyjnej zasady ochrony własności i prawa dziedziczenia oraz dopuszczalność wywłaszczenia za słusznym odszkodowaniem (art. 21 Konstytucji RP)¹¹.

Wspomagająco można w tym miejscu powołać się na nakaz interpretacji przepisów w zgodzie z Konstytucją RP, która dopuszcza wywłaszczenie jedynie za słusznym odszkodowaniem. Przyjęcie poglądu, że ustalenie odszkodowania może nastąpić przed uzyskaniem przez decyzję podziałową waloru ostateczności, dawałoby organom administracji narzędzie do wywierania wpływu na podmioty, które mają być pozbawione własności, „uzależniając” (oczywiście wbrew prawu) wydanie decyzji podziałowej od uzgodnienia wysokości odszkodowania w oczekiwanej przez ten organ wysokości.

W ocenie autora WSA dokonał błędnej wykładni normy art. 98 ust. 3 u.g.n. w zw. z art. 58 § 1 i art. 387 § 1 k.c. w zw. z art. 2 i art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. W tym zakresie WSA wskazał, że ocena skuteczności porozumienia co do zrzeczenia się odszkodowania [...] i ustalenie stosunku prawnego powstałego wskutek tego porozumienia stanowi sprawę ze stosunków z zakresu prawa cywilnego.

Tymczasem, jak wynika z normy art. 98 ust. 3 u.g.n., jeżeli nie dojdzie do uzgodnienia wysokości odszkodowania, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczeniu nieruchomości. Norma tego przepisu jest adresowana do organów administracji stosujących prawo. Wynika z niej, że organ administracji rozpatrujący wniosek o ustalenie odszkodowania w trybie przepisów u.g.n. powinien dokonać oceny, czy doszło do uzgodnienia wysokości odszkodowania pomiędzy wywłączonym a podmiotem zobowiązanym do jego wypłacenia.

¹⁰ Wyrok NSA z 27 października 2017 r., I OSK 3158/15.

¹¹ Uchwała NSA z 22 lutego 2021 r., I OPS 1/20.

Dokonanie tej oceny nie może sprowadzać się wyłącznie do ustalenia, czy miały miejsce jakiegokolwiek rozstrzygnięcia. Jak wynika z normy art. 7 k.p.a., w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Dyrektywa (zasada) zawarta w tym przepisie jednoznacznie przesądza, jaką postawę powinny wykazywać organy administracji przy załatwianiu sprawy administracyjnej.

Sprawa administracyjna w przedmiocie ustalenia odszkodowania nie dotyczy przecież stwierdzenia nieważności czynności prawnej czy też ustalenia istnienia bądź treści stosunku prawnego. **Do organu należy jednak ocena, czy dokonana czynność, na którą powołuje się jedna strona (organ gminy), wypełnia dyspozycję art. 98 ust. 3 u.g.n. zd. 1.** To jest, czy doszło w ogóle do ustalenia wysokości odszkodowania.

Językowa wykładnia normy art. 98 ust. 3 zd. 1 u.g.n. nie pozostawia wątpliwości, że przez wypełnienie jej dyspozycji należy rozumieć uzgodnienie wysokości odszkodowania. Dlatego należy podzielić pogląd wyrażony w podobnym stanie faktycznym przez NSA, który wskazał, że nie doszło w sprawie do uzgodnienia, o którym mowa w art. 98 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyż nie została jednoznacznie ustalona wysokość odszkodowania [podkr. autor] – będącego wierzytelnością – która dopiero po jej ustaleniu mogłaby zostać potrącona z wierzytelnościami gminy wynikającymi z innych postępowań¹².

Zapatrywanie to jest o tyle istotne, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowniczym administracyjnym oraz TK ustalone odszkodowanie powinno posiadać walor słusznego, przez co uznaje się sytuację, w której wysokość odszkodowania odpowiada wartości wyłączonego prawa. Podobnie w doktrynie przyjmuje się, że odszkodowanie z natury ma odpowiadać szkodzie, zatem uszczerbkowi w majątku podmiotu, a nie prowadzić do rozliczeń między państwem w wyłączonej z innych tytułów niż wartość wyłączonego prawa¹³. Na gruncie niniejszej sprawy ani organy, ani też WSA nie mogły przeprowadzić w tym zakresie testu, gdyż z porozumienia, nawet gdyby przyjąć, że dotyczyło ono ustalenia odszkodowania na zasadzie art. 98 ust. 3 u.g.n., nie wynika, jaka wysokość odszkodowania została uzgodniona.

Ustalenie słusznego odszkodowania powinno następować w sprawiedliwej procedurze [...] zarówno na etapie stanowienia, jak i stosowania prawa¹⁴. Stosowanie prawa przy ustalaniu odszkodowania należy przede wszystkim do domeny organów administracji. W szczególności kiedy sądy administracyjne (co do zasady) sprawują jedynie kontrolę działalności administracji publicznej (art. 1 p.p.s.a.).

Poza oceną, czy doszło do ustalenia odszkodowania oraz czy miało ono walor słusznego, organy, a w sytuacji zaskarżenia decyzji organu II instancji sądy administracyjne, nie tylko mają prawo, ale i obowiązek ocenić skuteczność dokonanej czynności. W szczególności sprawdzić, czy czynność została dokonana przez właściwe podmioty,

¹² Wyrok NSA z 22 marca 2016 r., I OSK 1427/14.

¹³ Z. Czarnik, *Słuszne odszkodowanie...*, s. 46.

¹⁴ *Ibidem*, s. 108, powołując się na wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., SK 26/01.

tj. podmioty, które są uprawnione do podjęcia czynności, zarówno pod względem prawa administracyjnego, jak i przepisów prawa cywilnego. Przyjęcie innego poglądu prowadziłoby do absurdalnych wniosków, że dyspozycja normy art. 98 ust. 3 zd. 1 zostałaaby wypełniona również wówczas, gdyby czynność (uzgodnienie wysokości odszkodowania) została dokonana pomiędzy osobą nieuprawnioną do odszkodowania albo z organem, który nie ma właściwości w danej sprawie. Nie może uchować się taka wykładnia normy art. 98 ust. 3, gdyż również wówczas, dla urzeczywistnienia prawa do odszkodowania, niezbędne byłoby uprzednie stwierdzenie nieważności tak wadliwej czynności przed sądem cywilnym.

Jak już wskazywano na gruncie omawianej sprawy, stroną porozumienia była gmina, a nie organ uprawniony do ustalania opłat adiacenckiej i planistycznej.

Nie może budzić wątpliwości, że wyłącznie wójt/burmistrz/prezydent jest organem, który może naliczyć opłaty planistyczną i adiacencką. Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego nie posiada kompetencji do naliczania jakichkolwiek opłat publiczno-prawnych. Jest wyłącznie beneficjentem tej opłaty. Żaden przepis prawa nie daje jednostce samorządu terytorialnego (gminie) uprawnień do naliczania, czy też odstępowania od naliczenia, opłat planistycznej i adiacenckiej. Nadto należy zauważyć, że porozumienie dotyczące ustalenia wysokości odszkodowania jest zawierane w ramach sfery *dominium* gminy. Ustalanie opłat planistycznej i adiacenckiej należy natomiast do sfery *imperium*, wykonywanej wyłącznie przez wójta/burmistrza/prezydenta.

Wobec braku występowania przy tej czynności prawnej podmiotu, który posiada kompetencje do kreowania obowiązku ustalenia opłaty planistycznej lub adiacenckiej, należy stwierdzić, że w takiej sytuacji można mówić o kwalifikowanej formie nieważności czynności prawnej, która w doktrynie prawa cywilnego nazywana jest **czynnością nieistniejącą**. Terminem tym nazywa się w doktrynie czynności, które „w mniejszym jeszcze stopniu niż bezwzględnie nieważne czynności prawne spełniają wymagania ustawowe dla danego rodzaju czynności prawnych”. Wskazuje się, że czynność taka stanowi jedynie „pozór” czynności prawnej, a tak naprawdę czynnością prawną nie jest. [...] Chodziłoby o brak takiego przejawu aktywności podmiotu prawa, z którym prawo przedmiotowe wiąże jakiegokolwiek – możliwe do kreowania uzewnętrznioną wolą tego podmiotu – skutki prawne w płaszczyźnie prawa cywilnego¹⁵.

Ponadto należy zauważyć, że organ nie może skutecznie zobowiązać się do odstąpienia od naliczenia opłaty planistycznej, gdyż nie pozwalają na to przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Należy również zauważyć, że zgodnie z art. 387 § 1 k.c. umowa o świadczenie niemożliwe jest nieważna. W doktrynie prawa cywilnego wskazuje się, że w przepisie tym chodzi o obiektywną niemożliwość świadczenia, tak faktyczną, jak i prawną. Prawna niemożliwość świadczenia zachodzi wtedy, gdy zachowanie prowadzące do wykonania zobowiązania zgodnie z jego treścią jest sprzeczne z prawem. Niemożliwe w sensie prawnym może być zarówno świadczenie polegające na działaniu, jak i zaniechaniu¹⁶.

¹⁵ M. Gutowski, *Nieważność czynności prawnej*. Instytucje Prawa Prywatnego, C.H.Beck, wyd. 4, [b.r.].

¹⁶ B. Lackoroński [w:] *Kodeks cywilny*, red. K. Osajda, komentarz do art. 387 k.c., wyd. 25, Warszawa 2020, Legalis.

Prawna niemożliwość świadczenia polegającego na zaniechaniu może jednak mieć miejsce tylko wtedy, gdy obowiązek określonego działania przewiduje prawo¹⁷.

Nie ulega wątpliwości, że wójt/burmistrz/prezydent nie ma możliwości, na podstawie zobowiązania będącego treścią czynności prawnej, odstąpienia od ustalenia opłaty adiacenckiej lub planistycznej. Takiej możliwości nie daje żaden przepis prawa administracyjnego. Z tych względów w sytuacji wystąpienia przesłanek do naliczenia opłaty planistycznej i adiacenckiej po stronie organu występował obowiązek naliczenia tych opłat.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym zgodnie przyjmuje się, że właściwy organ administracji publicznej jest zobowiązany, w drodze decyzji administracyjnej, do ustalenia opłaty jednorazowej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, gdy spełnione zostaną łącznie dwa warunki: w następstwie uchwalenia bądź zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wzrosła wartość nieruchomości, a zbycie nieruchomości przez jej właściciela nastąpi przed upływem pięciu lat od dnia, w którym plan zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiana stały się obowiązujące¹⁸. Podobnie w przypadku opłaty adiacenckiej¹⁹. Choć w odniesieniu do opłaty adiacenckiej można spotkać w doktrynie przeciwną pogląd.

Skutkiem pierwotnej niemożliwości świadczenia jest nieważność umowy, z której wynika obowiązek jego spełnienia. W art. 387 k.c. jest mowa o nieważności bezwzględnej²⁰. Taka konstatacja przesądza o tym, że umowa o świadczenie niemożliwe nie skutkuje *ex lege* powstaniem zobowiązania objętego jej treścią. Ustalenie, że umowa o świadczenie niemożliwe jest nieważna bezwzględnie, może być przedmiotem powództwa o ustalenie nieistnienia stosunku prawnego wytaczanego na podstawie art. 189 k.p.c. Wyrok w takiej sprawie ma charakter deklaracyjny. Wadliwość umowy o świadczenie niemożliwe nie może być konwalidowana, a organy stosujące prawo powinny brać ją pod uwagę z urzędu²¹. W ocenie autora do takich wniosków prowadzi również norma art. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego organy administracyjne, wykonując swoje obowiązki, obowiązane są badać, czy nie podejmują ich w sytuacji, w której czynność prawna, z której organ wywodzi skutki prawne, nie była dotknięta nieważnością (art. 58 § 1 k.c.) bądź była bezskuteczna²².

Podobnie w doktrynie prawa cywilnego panuje utrwalony pogląd, zgodnie z którym skutek nieważności zachodzi *ipso iure* – z mocy samego prawa. W celu jego wywołania nie jest potrzebne wykonanie jakichkolwiek czynności przez strony nieważnej czynności ani przez inne osoby. Nie jest wymagane składanie żadnych dodatkowych oświadczeń, wykonywanie praw kształtujących ani wytaczanie powództw zmierzających do uzyskania konstytucyjnego orzeczenia sądu – wręcz przeciwnie²³.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Wyrok WSA w Olsztynie z 17 lipca 2018 r., II SA/Ol 469/18.

¹⁹ Por. wyrok NSA z 8 maja 2018 r., I OSK 1595/16.

²⁰ Tak: Z. Radwański [w:] *System prawa cywilnego*, t. III, cz. 1, s. 384.

²¹ B. Lackoroński, *Kodeks cywilny*...

²² Wyroki NSA: I OSK 3043/13, I OSK 44/14, I OSK 1984/14.

²³ M. Gutowski, *Nieważność czynności prawnej. Instytucje Prawa Prywatnego*, C.H.Beck, wyd. 4, s. 395, [b.r.] – powołując się na zgodne zapatrywania innych przedstawicieli doktryny B. Lewaszkiewicz-Petrykowskiej, Z. Radwańskiego, M. Safjana.

Z powyższych względów należy uznać za błędną taką wykładnię normy art. 98 ust. 3 u.g.n., zgodnie z którą organy administracji publicznej nie mają obowiązku oceny treści porozumienia w przedmiocie uzgodnienia wysokości odszkodowania. Tak jak wykazano na przykładzie przedmiotowej sprawy, ocena powinna być dokonana wieloaspektowo i dotyczyć: 1) czy doszło do ustalenia wysokości odszkodowania; 2) czy odszkodowanie posiada walor słusznego i 3) czy czynność prawna polegająca na uzgodnieniu wysokości odszkodowania mogła wywołać określone w niej skutki. Jedynie odpowiedź twierdząca na każde z powyższych pytań otwiera drogę do uznania, że brak jest przesłanek do ustalenia odszkodowania w formie decyzji administracyjnej.

Dokonując oceny niniejszej sprawy, nie można tracić z pola widzenia reguły *in dubio pro libertate*, która w pełni obowiązuje w prawie administracyjnym, a zwłaszcza tam, gdzie administracja wkracza w prawa i wolności obywateli²⁴.

Źródłem prawa do słusznego odszkodowania, poza sprawiedliwością i dobrem, które należy traktować jako konstytucyjne metazasady, jest godność człowieka, na którą wskazuje treść art. 30 Konstytucji RP, zgodnie z którą przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela²⁵.

²⁴ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, wyd. III, TNOiK, Toruń 2014, s. 187.

²⁵ Z. Czarnik, *Słuszne odszkodowanie...*, s. 30.

Bibliografia

Literatura

- Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. 5, Wolters Kluwer 2018.
- Czarnik Z., *Słuszne odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości*, Warszawa 2019.
- Gutowski M., *Nieważność czynności prawnej. Instytucje Prawa Prywatnego*, C.H.Beck, wyd. 4, [b.r.].
- Lackoroński B. [w:] *Kodeks cywilny*, red. K. Osajda, komentarz do art. 387 k.c., wyd. 25, Warszawa 2020, Legalis.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, wyd. III, TNOiK, Toruń 2014.

Orzeczenia

- Uchwała NSA z 22 lutego 2021 r., I OPS 1/20.
- Wyrok SN z 18 stycznia 2018 r., V CSK 261/17.
- Wyrok SN z 3 października 2008 r., I CSK 125/08.
- Wyrok NSA z 13 października 2016 r., I OSK 3246/14.
- Wyrok NSA z 15 grudnia 2017 r., I OSK 1518/17.
- Wyrok NSA z 27 października 2017 r., I OSK 3158/15.
- Wyrok NSA z 22 marca 2016 r., I OSK 1427/14.
- Wyrok NSA z 27 marca 2014 r., I OSK 3043/13.
- Wyrok NSA z 27 marca 2014 r., I OSK 44/14.
- Wyrok NSA z 27 stycznia 2015 r., I OSK 1984/14.
- Wyrok NSA z 8 maja 2018 r., I OSK 1595/16.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 17 lipca 2018 r., II SA/Ol 469/18.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 8 lutego 2017 r., II SA/Gd 744/16.