

UCHWAŁA

Dnia 11 października 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Jan Górowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Krzysztof Pietrzykowski

SSN Maria Szulc

w sprawie z powództwa Gminy B.

przeciwko A. B.

o ustalenie,

po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym

w dniu 11 października 2012 r.,

zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy

postanowieniem z dnia 20 kwietnia 2012 r.,

"Czy dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie z powództwa podmiotu zobowiązanego do świadczenia przeciwko poszkodowanemu o ustalenie nieistnienia obowiązku zapłaty odszkodowania, wynikającego z prawomocnej i ostatecznej decyzji administracyjnej, wydanej przez właściwego starostę na podstawie art. 131 ust. 1 ustawy Prawo o ochronie środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 roku (Dz.U. 2008.25.150 tekst jednolity z późniejszymi zmianami) w związku z art. 17 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z dnia 23 lipca 2003 roku (Dz.U. 2003.162.1568 z późniejszymi zmianami)?"

podjął uchwałę:

Dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie o ustalenie nieistnienia obowiązku zapłaty odszkodowania wynikającego z ostatecznej decyzji administracyjnej, wydanej przez właściwego starostę na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.) w związku z art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku - Prawo o ochronie środowiska (jedn. tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.).

Uzasadnienie

Przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne powstało przy rozpoznawaniu przez Sąd Okręgowy apelacji od wyroku Sądu pierwszej instancji, którym ustalił, że po stronie powódki Gminy B. nie istnieje obowiązek zapłaty pozwanemu odszkodowania, wynikający z decyzji starosty M. BOŚ. MSz. 4030/1/09 z dnia 9 września 2010 r., wydanej na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm., dalej: „u.o.z.”) w zw. z art. 131 ust. 1 ustawy Prawo o ochronie środowiska z dnia 27 kwietnia 2001r. (jedn. tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm., dalej: „p.o.ś.”).

W sprawie było niesporne, że uchwałą Nr XXXIV/147/2005 z dnia 25 sierpnia 2005 r. Rady Gminy B. utworzono Park Kulturowy C. Z tytułu ograniczenia sposobu korzystania przez pozwanego z jego nieruchomości położonych na tym terenie wskazaną decyzją z dnia 9 września 2010 r. ustalono na jego rzecz odszkodowanie w kwocie 16 667 zł. Wojewódzki Sąd Administracyjny prawomocnym wyrokiem z dnia 5 sierpnia 2010 r. II SA/Sz 166/10, stwierdził nieważność wymienionej uchwały w związku z czym Gmina nie wykonała obowiązku zapłaty odszkodowania i w dniu 8 października 2010 r. wytoczyła powództwo o ustalenie, że jej obowiązek w tym zakresie nie istnieje.

Sąd Okręgowy wskazał, że w sprawie można przyjąć dopuszczalność drogi sądowej, powód bowiem oparł żądanie na zdarzeniach stanowiących źródło stosunków cywilnych, domagając się ustalenia nieistnienia zobowiązania odszkodowawczego o charakterze pieniężnym, przy czym sprawa toczy się pomiędzy równorzędnymi podmiotami, gdyż strona powodowa występuje wyłącznie jako podmiot zobowiązany do zapłaty odszkodowania, nie zaś jako organ władzy.

Niewykluczone jest jednak, zdaniem Sądu, opowiedzenie się za poglądem przeciwnym, zgodnie z którym droga sądowa w sprawie z powództwa podmiotu zobowiązanego do świadczenia przeciwko poszkodowanemu o ustalenie nieistnienia obowiązku zapłaty odszkodowania wynikającego z prawomocnej i ostatecznej decyzji administracyjnej jest niedopuszczalna. Można przyjąć, że art.

17 ust. 2 u.o.z. w zw. art. 131 ust. 1 p.o.ś., przewiduje możliwość wniesienia powództwa do sądu powszechnego we wskazanym terminie trzydziestodniowym, jednakże uprawnienie to przyznano wyłącznie poszkodowanemu, nie zaś organowi zobowiązanemu do wypłaty odszkodowania. Skoro więc wydana przez właściwego starostę decyzja administracyjna jest ostateczna (art. 16 § 1 k.p.a), a ustawodawca nie przewidział możliwości wystąpienia przez właściwą jednostkę samorządu terytorialnego z powództwem do sądu powszechnego, to tym samym brak dopuszczalności drogi sądowej w rozumieniu art. 2 § 3 k.p.c., co skutkuje koniecznością odrzucenia pozwu na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Na gruncie art. 1 k.p.c. można rozróżnić sprawy cywilne w znaczeniu materialnym, czyli wynikające ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, a także w rozumieniu formalnym, zaliczone do tej kategorii dlatego, że ich rozpoznawanie odbywa się według przepisów kodeksu postępowania cywilnego np. sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz niektóre sprawy administracyjne. O dopuszczalności drogi sądowej nie decyduje obiektywne istnienie prawa podmiotowego, lecz jedynie stanowisko strony o jego istnieniu, tj. zgłoszone żądanie i okoliczności faktyczne je uzasadniające, czyli tzw. roszczenie procesowe (por. np. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 1998 r., I CKN 1000/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 6 i z dnia 10 marca 1999 r., II CKN 340/98, OSNC 1999, nr 9, poz. 161).

Niedopuszczalność drogi sądowej zachodzi wtedy, gdy sprawa nie może być przez sąd rozpoznana, tj. gdy ze względu na osobę lub przedmiot nie podlega orzecznictwu sądów powszechnych, albo gdy przepis szczególny wyłącza daną sprawę cywilną w rozumieniu materialnym z kompetencji sądów powszechnych (art. 2 § 3 k.p.c.). Dopuszczalność drogi sądowej ma charakter przesłanki procesowej branej pod rozwagę przez sąd z urzędu w każdym stanie sprawy (art. 202 zd. drugie k.p.c.) W literaturze wyróżnia się tzw. bezwzględną niedopuszczalność drogi sądowej, która występuje wtedy gdy sprawa na skutek jej „niecywilnego” charakteru lub w związku z obowiązującym przepisem prawa nie może być załatwiona przez sąd powszechny, natomiast niedopuszczalność

drogi sądowej jest uznawana za czasową (przejściową) wtedy, gdy skierowanie sprawy do sądu zostało na podstawie przepisu szczególnego uzależnione od wyczerpania postępowania przed innym organem, np. od wystąpienia z żądaniem na drodze administracyjnej. Przy rozpatrywaniu przedstawionego zagadnienia prawnego, znaczenie podstawowe ma właśnie kwestia dopuszczalności drogi sądowej w aspekcie konstrukcyjnym i podmiotowym tzw. postępowań przedsądowych.

Ustawodawca nie ustanowił generalnego nakazu skorzystania z postępowania administracyjnego przed skierowaniem sprawy o odszkodowanie za szkody wyrządzone funkcjonowaniem administracji na drogę sądową. Administracyjno-sądowa droga postępowania odszkodowawczego była jednak przewidziana zarówno w poprzednio obowiązującym stanie prawnym (por. np. art. 160 k.p.a. uchylony przez art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692), jak i w obowiązującym (por. np. art. 131 u.o.ś. i art. 186 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, jedn. tekst: Dz.U. z 2012 r., poz. 145). Na szczególną uwagę zasługuje unormowanie zawarte w Prawie wodnym, gdyż konstrukcyjnie w kwestii drogi sądowej jest ono zbliżone do regulacji będącej przedmiotem zagadnienia prawnego.

Do spraw o odszkodowanie z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia na terenie parku kulturowego zakazów i ograniczeń, dotyczących prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej, zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomych, umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, z wyjątkiem w zasadzie znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, oraz składowania lub magazynowania odpadów na podstawie w art. 17 ust. 2 u.o.z., stosuje się odpowiednio art. 131 – 134 p.o.ś.

Roszczenie odszkodowawcze powstaje, gdy związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości na skutek utworzenia parku kulturowego jej

właściciel poniósł szkodę. Ustawodawca uregulował w sposób nieco odmienny zasady tej odpowiedzialności, opierając się na założeniu, że ryzyko szkód związanych z działalnością uciążliwą dla otoczenia powinien ponosić podmiot, który tę działalność podejmuje dla własnej korzyści (*cuius damnum eius periculum*). Przesłankami tej odpowiedzialności są: wejście w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, szkoda poniesiona przez właściciela nieruchomości, jej użytkownika wieczystego lub osobę, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości i związek przyczynowy między wprowadzonym ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości a szkodą.

Sprawa o odszkodowanie to typowa sprawa cywilna w znaczeniu materialnoprawnym, tj. sprawa w której stosunki prawne stron układają się na zasadzie równorzędności podmiotów, a jednak przedmiotowe roszczenie odszkodowawcze, choć mieści się wprawdzie w hipotezie art. 1 k.p.c., w zakresie określonym w art. 131 u.o.ś. zostało przekazane do rozpoznania organowi administracyjnemu (art. 2 § 3 k.p.c.). Innymi słowy, droga sądowa w odniesieniu do tego roszczenia może się zaktualizować wyłącznie po uprzednim wystąpieniu przez poszkodowanego do właściwego starosty z żądaniem ustalenia w drodze decyzji wysokości odszkodowania (art. 131 ust. 1 u.o.ś.). W ramach pierwszego etapu dochodzenia tych cywilnoprawnych roszczeń odszkodowawczych, wydawana jest decyzja przez organ administracji w postępowaniu administracyjnym, którą wydaje starosta wykonujący zadania z administracji rządowej. Do chwili jej wydania, lub bezskutecznego upływu trzech miesięcy od zgłoszenia żądania przez poszkodowanego strona nie może wystąpić z powództwem do sądu powszechnego. Tym samym art. 131 ust. 2 u.o.ś. przewiduje czasową (przejściową) niedopuszczalność drogi sądowej.

Wyrażona w art. 15 k.p.a. zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego nie ma zastosowania do decyzji wydanych w trybie określonym w art. 131 ust. 1 p.o.ś w zw. z art. 17 ust. 1 u.o.z. Decyzja starosty w przedmiocie odszkodowania jest ostateczna, tj. kończy postępowanie administracyjne, co oznacza, że żadnej ze stron nie przysługuje od niej odwołanie do organu wyższej instancji, a sąd administracyjny nie jest organem właściwym do

rozpoznawania skargi. (por np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 1997 r, IV S.A. 1170/95, ONSA 1997, nr 4, poz. 188 i z dnia 7 stycznia 2000, III SAB 58/98, LEX nr 46230; a także odnoszący się do rozgraniczenia wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 1999 r., III RN 15/99 OSNP 2000, nr 10, poz. 378). Przy przyjęciu koncepcji postępowań przedsądowych treścią roszczenia procesowego nie jest kontrola ostatecznej decyzji (jej uchylenie czy zmiana), gdyż ustawa nie przyznaje sądom powszechnym takiego uprawnienia; decyzja taka w tym wypadku traci bowiem swoją moc *ex lege* w zakresie objętym prawomocnym orzeczeniem sądu powszechnego, np. ustalającym, że obowiązek odszkodowania nie istnieje.

Nie pozostaje w sprzeczności z „niezaskarżalnością” tej decyzji stanowisko, że strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji wnieść powództwo do sądu powszechnego (art. 131 ust. 2 zd. 1. u.o.ś.), postępowanie sądowe nie jest bowiem kontynuacją postępowania administracyjnego, w którym zapadła decyzja o odszkodowaniu (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2002 r., I CKN 1385/00, LEX nr 78317) Toczy się *ex novo* i dlatego wydany w takiej sprawie wyrok nie podważa decyzji administracyjnej i tym samym nie dochodzi w tym wypadku do ingerencji sądownictwa powszechnego w sferę zastrzeżoną dla administracji (por uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 23 września 1959 r., OSNCP 1960, nr 2, poz. 32).

Wykładnia językowa zawartego w części wstępnej art. 131 ust 2 p.o.ś. zwrotu „strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania” może sugerować że poszkodowanemu przysługuje prawo do wytoczenia powództwa do sądu tylko wtedy, gdy organ administracyjny takie odszkodowanie przyznał, a możliwość taka nie występuje jeżeli odmówił naprawienia szkody. Takie rozumienie tego fragmentu przepisu jest jednak niewątpliwie nietrafne, gdyż stronie której starosta nie przyznał odszkodowania tym bardziej przysługuje uprawnienie do skierowania sprawy na drogę sądową (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 1986 r., II CR 292/86, OSP 1989, nr 2, poz. 34). Za tym poglądem przemawia także treść art. 131 ust. 2 zd. 2. p.o.ś, zgodnie z którym droga sądowa przysługuje stronie także wtedy, gdy organ administracji nie wydał decyzji w terminie trzech miesięcy od zgłoszenia żądania przez poszkodowanego.

Strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania, to strona niezadowolona z decyzji administracyjnej, a więc zarówno poszkodowany, jak i podmiot zobowiązany do jego wypłaty. Należy podkreślić, że gdyby ustawodawca chciał ograniczyć zakres podmiotowy omawianego unormowania, to w analizowanej regulacji uczyniłby to w sposób wyraźny tj. użyłby sformułowania takiego jakie zawierał art. 160 k.p.a., czyli „strona niezadowolona z przyznanego jej odszkodowania”. Tymczasem w art. 131 ust. 2 u.o.ś. zostało użyte określenie ogólne, zbliżone do pojęcia zawartego w 186 Prawa wodnego, w którym jest mowa o „stronie niezadowolonej z ustalonego odszkodowania”. Sąd Najwyższy już wyjaśnił, że w tym wypadku chodzi o obydwie strony (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 18 października 1967 r., II CZ 83/67, LEX nr 6232 z dnia 25 listopada 1981 r., IV CZ 178/81 niepubl. i z dnia 27 marca 1968 r., II CZ 23/68, OSPiKA 1969, nr 4, poz.93). Poza tym wydanie decyzji administracyjnej w sprawie odszkodowania, która nie zadawała strony, wskazuje na to, że pomiędzy nią, a podmiotem odpowiedzialnym za szkodę istnieje spór, który można rozstrzygnąć tylko w drodze orzeczenia sądu (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2003 r., I CK 282/02, LEX nr 78861).

Za przyjęciem wskazanego kierunku wykładni przemawiają także dyrektywy celowościowe. Niewątpliwie obu stronom dotychczasowego postępowania administracyjnego powinna zostać zapewniona możliwość kontynuacji postępowania w aspekcie zagwarantowania obrony ich praw, z istoty bowiem postępowania przedsądowego wynika, jak podkreślono w doktrynie, że w razie niekorzystnej dla podmiotu uprawnionego decyzji administracyjnej przysługuje mu powództwo o świadczenie lub o ustalenie, w przypadku zaś niekorzystnej decyzji dla podmiotu zobowiązanego, przysługuje mu „ujemne” powództwo o ustalenie. Należy podkreślić, że pozew o świadczenie zawiera w sobie żądanie ustalenia stosunku prawnego lub prawa stanowiącego podstawę obowiązku świadczenia, więc różnica pomiędzy roszczeniem o świadczenie, a ustalenie jest tylko ilościowa a nie jakościowa. Należy zatem przyjąć, że jeżeli dopuszczalna jest droga sądowa w stosunku do powództwa o świadczenie, to jest także dopuszczalna dla roszczenia o ustalenie (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 1951 r., OSN 1951, nr 1, poz. 8, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 1971 r.,

I PR 344/71, OSNCP 1972, nr 5, poz.89 oraz uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 5 lipca 1995 r., I PZP 56/94, OSNAPIUS 1995, nr 24, poz. 299).

W rozpoznawanej sprawie zobowiązana gmina występuje w charakterze podmiotu prawa prywatnego, zaś podmiotem wydającym decyzję jest starosta działający jako organ administracji publicznej. W takiej sytuacji organ administracyjny (starosta) nie może być utożsamiany z prywatnoprawnym podmiotem zobowiązanym do zapłaty odszkodowania (gminą); systemowo są to dwa odrębne organy, występujące w tej sytuacji w innych rolach.

Należy także zauważyć, że odmienna wykładnia art. 131 ust. 2 p.o.ś., tj. że z powództwem może wystąpić tylko strona poszkodowana, pozostawałaby w sprzeczności z konstytucyjnym domniemaniem prawa do sądu (art. 45 i 177 Konstytucji; por. także art. 14 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 38, poz. 168 i art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności - ustawa o ratyfikacji z dnia 2 października 1992 r., Dz.U. Nr 85, poz. 427). W tym stanie rzeczy uzasadniony jest wniosek, że dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie z powództwa podmiotu zobowiązanego do świadczenia przeciwko poszkodowanemu o ustalenie nieistnienia obowiązku zapłaty odszkodowania wynikającego z prawomocnej i ostatecznej decyzji administracyjnej, wydanej przez starostę na podstawie art. 131 ust. 1 p.o.ś. w zw. z art. 17 ust. 2 u.o.z.