

ZAGADNIENIE PRAWNE

W sprawie z powództwa Gminy B. przeciwko Arturowi B. o ustalenie na skutek apelacji wniesionej przez powódkę od wyroku Sądu Rejonowego w M. z dnia 4 października 2011 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)?

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 20 stycznia 2011 r. Sąd Rejonowy w M. Wydział I Cywilny w sprawie o sygn. I C 262/10 oddalił powództwo o ustalenie nieistnienia obowiązku zapłaty przez powódkę odszkodowania w związku z utworzeniem Parku Kulturowego. Sąd Rejonowy w M. ustalił, że uchwałą Nr [...] Rady Gminy B. utworzono Park Kulturowy C., a następnie w dniu 01 czerwca 2009 r. do Starostwa Powiatowego w M. wpłynął wniosek pozwanego w sprawie ustalenia odszkodowania w wyniku utworzenia przedmiotowego Parku Kulturowego. Wyrokiem z dnia 05 sierpnia 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł o nieważności uchwały z dnia 25 sierpnia 2005 r. o utworzeniu Parku Kulturowego, natomiast w dniu 09 września 2010 r. Starosta M. wydał decyzję uwzględniającą żądanie pozwanego i nakładającą na powódkę obowiązek wypłaty odszkodowania. Sąd Rejonowy wskazał, że brak legitymacji czynnej po stronie powódki do zaskarżenia uchwały z uwagi na to, iż nie była stroną

postępowania o ustalenie odszkodowania, nie przesądza o przyjęciu, że taką legitymację posiada w postępowaniu przed sądem cywilnym, a ustalenie czy wypłata odszkodowania jest zasadna czy też nie, powinna nastąpić na drodze postępowania administracyjnego.

W wyniku rozpoznania apelacji wniesionej przez powódkę Sąd Okręgowy w S. uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania ustalając, że orzeczenie nie nadaje się do kontroli wobec naruszenia przez Sąd Rejonowy przepisu art. 328 § 2 k.p.c. Sąd Okręgowy wskazał, iż Sąd Rejonowy procedując ponownie winien szczegółowo rozważyć kwestię dopuszczalności drogi sądowej.

Wyrokiem z dnia 04 października 2011 r. Sąd Rejonowy w M. I Wydział Cywilny w sprawie o sygn. [...] ustalił, że po stronie powódki nie istnieje obowiązek zapłaty odszkodowania na rzecz pozwanego, wynikającego z decyzji Starosty M. [...] z dnia 09 września 2010 r., a w pozostałym zakresie powództwo oddalił.

Powyższe orzeczenie Sąd Rejonowy oparł na następujących ustaleniach faktycznych i rozważaniach prawnych:

Uchwałą Rady Gminy B. nr [...] z dnia 25 sierpnia 2005 r. utworzono „Park Kulturowy C.". W uchwale określono przedmioty objęte ochroną w ramach parku kulturowego, oraz sposób i plan tej ochrony. Wykonanie uchwały powierzono Wójtowi Gminy B.

W dniu 01.06.2009 r. do Starostwa Powiatowego w M. wpłynęło żądanie pozwanego Artura B. w sprawie ustalenia odszkodowania w wyniku utworzenia przedmiotowego Parku Kulturowego.

Dnia 05 sierpnia 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w S. prawomocnym wyrokiem w sprawie [...] stwierdził nieważność uchwały Rady Gminy B. nr [...] z dnia 25 sierpnia 2005 r. o utworzeniu Parku Kulturowego C. jednocześnie stwierdzając, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się tego wyroku. Podstawą stwierdzenia nieważności uchwały był brak jednoznacznie określonych granic parku kulturowego, co stanowiło istotną wadę prawną uchwały. Dodatkowo wskazano, iż regulacja sposobu ochrony parku kulturowego dokonana została w sposób nieprawidłowy, w istocie sprowadzając tę kwestię do narzucenia na terenie parku zakazów i ograniczeń, nie ustalając na czym w istocie powinna ta ochrona polegać. Dalej wskazano, iż przepis § 2 uchwały nie odpowiada przyjętym zasadom techniki prawodawczej, a unormowania § 3 dotyczące ochrony parku

wykraczają poza ustawowy zakres przedmiotu uchwały w sprawie powołania parku kulturowego.

W dniu 09 września 2010 r. Starosta M. po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w przedmiocie odszkodowania w związku z utworzeniem uchwałą Rady Gminy B. nr [...] z dnia 25 sierpnia 2005 r. Parku Kulturowego C., wydał niezaskarżalną decyzję nr [...] uwzględniającą żądanie pozwanego i ustalającą na podstawie art. 131 ust.1 P.O.Ś. wysokość odszkodowania ma kwotę 16.677 zł. Obowiązek wypłaty tego odszkodowania zgodnie z treścią art. 134 P.O.Ś. obciążał powódkę.

W związku z wymienionym orzeczeniem WSA w S. z 05.08.2010 r. w sprawie [...], Wójt Gminy B. pismem z 11.10.2010 r. zwrócił się do Starosty M. o wstrzymanie wykonania jego decyzji z dnia 09.09.2010 r. w przedmiocie przyznania odszkodowania pozwanemu. Starosta M. pismem z dnia 28.10.2010 r. zwrócił się do pełnomocnika Wójta Gminy B. z informacją, że brak jest podstaw prawnych do wstrzymania przez organ I instancji wykonania przedmiotowej decyzji.

Pismem z dnia 18 października 2010 r. pozwany wniósł do WSA w S. skargę na bezczynność wójta gminy B. w przedmiocie wypłaty odszkodowania orzeczonego decyzją Starosty M. z dnia 09.09.2010 r., w której wniósł o orzeczenie przez ten Sąd terminu wypłaty odszkodowania i zwrot kosztów postępowania. Dnia 27 stycznia 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w S. postanowieniem w sprawie o sygn. akt II SAB/Sz 66/10 odrzucił powyższą skargę.

W dniu 19 listopada 2010 r. Starosta M. po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w przedmiocie odszkodowania w związku z utworzeniem uchwałą Rady Gminy B. nr [...] z dn. 25 sierpnia 2005 r. Parku Kulturowego C. na terenie nieruchomości nr [...], odmówił Romanowi G. ustalenia wysokości odszkodowania. W uzasadnieniu decyzji stwierdzono, iż nieważności ww. uchwały wywołuje skutki „ex tunc”, a zatem materialnoprawna podstawa ubiegania się o odszkodowanie odpadła (art. 17 ust.2 ustawy o ochronie zabytków...).

Zdaniem Sądu Rejonowego powódka wykazała w sposób należyty zasadność swoich żądań. W niniejszej sprawie istotne z punktu widzenia rozstrzygnięcia było wykazanie przez powódkę w toku procesu: interesu prawnego dla ustalenia nieistnienia obowiązku zapłaty przedmiotowego odszkodowania, oraz bezprzedmiotowości decyzji Starosty M. z dnia 09.09.2010 r., tj. wykazanie, iż decyzja Starosty, mimo jej formalnego istnienia w obiegu prawnym, ze względu na wyrok

sądowy stwierdzający nieważność samej uchwały o utworzeniu Parku Kulturowego, a co za tym idzie brak podstawy do ustalania jakichkolwiek odszkodowań związanych z utworzeniem Parku, nie może podlegać obowiązkowi jej realizacji.

Dalej Sąd Rejonowy wskazał, iż stosownie do treści art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z dnia 17 września 2003 r., Nr 162, poz. 1568 ze zmianami) w razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia zakazów i ograniczeń, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy art. 131-134 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz.U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150 z późn. zm.), zwanej dalej „POŚ”. Zgodnie z art. 131 POŚ w razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, o którym mowa w art. 130 ust. 1, na żądanie poszkodowanego właściwy starosta ustala, w drodze decyzji, wysokość odszkodowania, a decyzja jest niezaskarżalna. Strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może w terminie 30 dni od dnia doręczenia jej decyzji, o której mowa w ust. 1, wnieść powództwo do sądu powszechnego. Droga sądowa przysługuje także w razie niewydania decyzji przez właściwy organ w terminie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia żądania przez poszkodowanego. Wystąpienie na drogę sądową nie wstrzymuje wykonania decyzji, o której mowa w ust. 1. Przepis art. 134 pkt. 1 POŚ stanowi, że obowiązkiem do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości jest właściwa jednostka samorządu terytorialnego - jeżeli ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości nastąpiło w wyniku uchwalenia aktu prawa miejscowego przez organ samorządu terytorialnego (w niniejszym przypadku Gmina B.).

Zgodnie z art. 16 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. „Kodeks postępowania administracyjnego” decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, są ostateczne. Do decyzji ostatecznych należy zaliczyć m.in. decyzje, które są ostateczne z mocy wyraźnego przepisu prawa materialnego (jak w przepisie art. 131 ust. 1 POŚ). Zatem w niniejszej sprawie wyczerpany został tok postępowania administracyjnego. Jak wynika z powyższych ustaleń faktycznych Starosta M. na podstawie powyższych przepisów wydał decyzję z dnia 09.09.2010 r. ustalającą wysokość odszkodowania dla pozwanego na kwotę 16.677 zł - w związku z przedmiotową uchwałą Rady Gminy B. o utworzeniu Parku Kulturowego C.

Następnie Sąd Rejonowy wskazał, iż istota sprawy cywilnej wiąże się z równouprawnieniem stron występujących w procesie. Ustalenie, czy sprawa ma cywilnoprawny charakter, a także czy należy do drogi sądowej, wymaga odniesienia

się do dwóch kryteriów, tj. równorzędności stron, jak też do ekwiwalentności świadczeń. Odwołanie się do tych kryteriów pożądane jest wówczas, gdy w danym sporze nakładają się stosunki cywilnoprawne i administracyjne, jak w niniejszej sprawie.

Rozważając pojęcia "sprawa cywilna" i "droga sądowa" Sąd I instancji wskazał, iż zostały zdefiniowane w art. 1 i 2 k.p.c. O dopuszczalności drogi sądowej decyduje zaś charakter sprawy. Powinna to być sprawa o charakterze cywilnym, określanym według stosunku prawnego, z którego wywodzone jest dochodzone roszczenie. Sprawy cywilne z art. 1 k.p.c. obejmują sprawy z powództwa o zasądzenie świadczenia, o ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, o ukształtowanie stosunku prawnego lub prawa. Sprawa ma charakter cywilny wówczas, gdy ze względu na treść stosunków prawnych łączących strony, niezbędne jest udzielenie ochrony prawnej występującym podmiotom. Konieczne jest pozostawanie w sporze co najmniej dwóch podmiotów, występujących w sporze jako równoprawni partnerzy. Ocena charakteru sprawy cywilnej podlegającej rozpoznaniu, uzależniona jest przede wszystkim od przedmiotu procesu, tj. przedstawionego pod osąd roszczenia, oraz wskazanego przez powoda stanu faktycznego. Te dwa elementy konkretyzują stosunek prawny między stronami i określają charakter sprawy. Nie można sprawie odmawiać przymiotu sprawy cywilnej w sytuacji, w której powód w celu uzasadnienia żądania powołuje się na czynności o charakterze cywilnoprawnym. W przedmiotowej sprawie powódka powołała się na decyzję Starosty M. o ustaleniu wysokości odszkodowania dla pozwanego, która jej zdaniem miała charakter cywilnoprawny, gdyż przyznanie odszkodowania zdecydowało o powstaniu stosunku cywilnoprawnego (równorzędnego) pomiędzy obu stronami postępowania.

Nie są rozpoznawane w postępowaniu sądowym sprawy cywilne, jeżeli przepisy szczególne przekazują je do właściwości innych organów. Zatem dopuszczalność drogi sądowej zależy od dwóch elementów. Po pierwsze, musi chodzić o sprawę cywilną (w znaczeniu materialnym lub formalnym), po drugie, nie może istnieć przepis szczególny, który wyłączałby sprawę cywilną spod jurysdykcji sądów i przekazywał ją do właściwości innych organów (art. 2 § 3). Oba te elementy muszą być spełnione kumulatywnie, gdyż brak chociażby jednego z nich prowadzi do niedopuszczalności drogi sądowej. Wąskie ujmowanie pojęcia "sprawy cywilnej" w obecnym porządku konstytucyjnym byłoby anachronizmem. Wobec tego należy przyjąć, że treść normatywna art. 1 k.p.c. może zostać prawidłowo oceniona, jeżeli

uwzględni się cały kontekst normatywny, a zatem nie ma podstaw, ażeby z zakresu przedmiotowego tego przepisu w związku z art. 2 k.p.c. wyłączać sprawy związane z powództwem zmierzającym do ochrony wierzytelności publicznoprawnej przy wykorzystaniu instytucji cywilnoprawnej, zwłaszcza w takim wypadku, w którym ustawodawca nie przewiduje wyraźnie możliwości odpowiedniej ochrony w postępowaniu administracyjnym.

Sąd Rejonowy, uwzględniając powyższe rozważania, stanął na stanowisku, że nawet gdy w danej sprawie występują wątpliwości co do dopuszczalności drogi sądowej muszą one być rozstrzygane - zgodnie z fundamentalnym prawem każdego do rozpatrzenia jego sprawy przez sąd (prawo do sądu) - na korzyść wnoszącego pozew. Reasumując Sąd Rejonowy uznał, że w przedmiocie niniejszej sprawy droga sądowa jest dopuszczalna.

Gminę B. występującą z powództwem o udzielenie ochrony prawnej na podstawie art. 189 k.p.c. obciążał obowiązek wykazania faktów uzasadniających interes prawny, o którym mowa w tym przepisie (art. 6 k.c.). Zgodnie z przyjętymi przez Sąd ustaleniami faktycznymi wójt Gminy B. pismem z dnia 07 lipca 2010 r. poinformował Starostę M. o wystąpieniu Pani Zofii M. z wnioskiem o uchylenie uchwały Rady Gminy B. nr [...] z dnia 25 sierpnia 2005 r. o utworzeniu Parku Kulturowego C., wnosząc jednocześnie o zawieszenie toczących się postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania w związku z utworzeniem Parku Kulturowego, ze względu na przedmiot i wagę wyniku postępowania przed WSA w S. na te postępowania. Następnie w dniu 05 sierpnia 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w S. prawomocnym wyrokiem stwierdził nieważność powyższej uchwały Rady Gminy B., jednocześnie stwierdzając, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku tego Sądu. Pomimo treści wyroku WSA w S. w dniu 09 września 2010 r. Starosta M. wydał niezaskarżalną decyzję uwzględniającą żądanie pozwanego i ustalającą wysokość odszkodowania obowiązkiem wypłaty którego została obciążona powódka. Jednocześnie w analogicznej sprawie decyzją z dnia 19 listopada 2010 r. Starosta M. odmówił innemu wnioskodawcy - Romanowi G. ustalenia wysokości odszkodowania, co uzasadnił stwierdzeniem przez WSA w S. nieważności ww. uchwały, co wywołuje skutki „ex tunc”.

Bezprzedmiotowość decyzji Starosty wynika z ustania prawnego bytu elementu stosunku materialnoprawnego nawiązanego na podstawie decyzji administracyjnej, w

tym wypadku z powodu zmiany w stanie prawnym - stwierdzeniem przez Sąd nieważności uchwały o utworzeniu Parku Kulturowego, czego oczywistym skutkiem był brak potrzeby ustalania wysokości odszkodowania dla pozwanego. Zdaniem Sądu interes strony (pozwanego), o którym mowa w art. 162 § 1 pkt. 1) kpa bezsprzecznie w niniejszej sprawie istniał. Nie oznaczało to jednak zdaniem Sądu, że powódka nie mogła w niniejszej sprawie skorzystać także z drogi sądowej, gdyż jak wykazano powódka posiadała także interes prawny w żądaniu ustalenia przez Sąd nieistnienia stosunku prawnego lub prawa (w tym przypadku nieistnienia obowiązku zapłaty przez nią przedmiotowego odszkodowania) na podstawie art. 189 k.p.c.. Była to równorzędna, alternatywna ścieżka wobec administracyjnoprawnego stwierdzenia bezprzedmiotowości decyzji Starosty z dnia 09.09.2010 r.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, w szczególności zaś prawomocne stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Rady Gminy B. z 25.08.2005 r. czego efektem był brak ograniczenia sposobu korzystania przez pozwanego z należących do niego nieruchomości oraz istnienie interesu prawnego po stronie powodowej w zakresie zgłoszonego żądania, Sąd uznał roszczenie powódki - Gminy B. za uzasadnione.

Apelację od powyższego wyroku wniosła strona pozwana, zaskarżając go w punktach I i III. Strona skarżąca orzeczeniu temu zarzuciła: naruszenie przepisów postępowania tj. art. 1 i 2 § 1 k.p.c. przez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, iż w sprawie przysługuje droga sądowa, art. 189 k.p.c. przez niewłaściwe zastosowanie oraz niezastosowanie art. 162 § 1 pkt. 1 k.p.a. i uznaniu, że powódka posiada interes prawny w wytoczeniu powództwa, w sytuacji gdy dysponuje administracyjno-prawnymi środkami wzruszenia decyzji, a nadto naruszenie podstawowych zasad konstytucyjnego ustroju państwa tj. zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady trójpodziału władzy, zasady ochrony praw nabytych, zasady zaufania obywatela do organów władzy publicznej oraz zasady trwałości decyzji administracyjnych, poza tym także niezastosowanie art. 102 k.p.c.

Wskazując na powyższe zarzuty strona skarżąca wniosła o: uchylenie wyroku w zaskarżonej części oraz odrzucenie pozwu, względnie uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, względnie zmianę wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy przez oddalenie powództwa.

W uzasadnieniu skarżący podniósł, iż droga sądowa w niniejszej sprawie jest niedopuszczalna, gdyż sprawa o odszkodowanie wydana na podstawie art. 131 ust. 3

P.O.Ś. jest sprawą administracyjną i sąd powszechny nie ma kompetencji do pozbawienia mocy obowiązującej ostatecznej decyzji administracyjnej. Nadto rozpatrywana sprawa nie jest sprawą szczególną, do której odpowiednio mają zastosowanie przepisy k.p.c. Z kolei uprawnienie do wystąpienia na drogę sądową przewidziane w art. 131 ust. 2 P.O.Ś. przysługuje wyłącznie poszkodowanemu (czyli pozwanemu). W dalszej części skarżący podkreślił, że powódka w dalszym ciągu dysponuje administracyjno-prawnymi środkami wzruszenia kwestionowanej decyzji starosty, przewidzianymi przez art.162 § 1 pkt. 1 k.p.a., w związku z czym nie ma interesu prawnego wytoczeniu powództwa przed sądem powszechnym.

W odpowiedzi na apelację powódka podniosła, iż droga sądowa dla rozstrzygnięcia zasadności jej żądania jest dopuszczalna, gdyż powódka konstruuje roszczenia cywilnoprawne i opiera żądania na zdarzeniach prawnych, które stanowią źródło stosunków cywilnoprawnych. Nadto przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska wskazują, że sprawa ustalenia wysokości odszkodowania w trybie art. 131, jak i wykonanie tej decyzji, nie jest sprawą administracyjną, mimo iż przedmiotowe odszkodowanie ustalane jest w postępowaniu administracyjnym. W dalszym piśmie powódka podkreśliła, iż nie była i nie może być stroną, a decyzja starosty jest dla niej niezaskarżalna, bowiem organ ten jednoznacznie stwierdził, iż powódka nie posiada w sprawie legitymacji i wykluczył jej udział jako strony.

Przy rozpoznawaniu powyższej sprawy Sąd Okręgowy powziął poważne wątpliwości:

Niewątpliwie w zaistniałym stanie faktycznym i z uwagi na brak jednolitego orzecznictwa Sądu Najwyższego, powstały wątpliwości co do dopuszczalności drogi sądowej w przedmiotowej sprawie.

Dopuszczalność drogi sądowej zależy bowiem od dwóch elementów, po pierwsze musi chodzić o sprawę cywilną, po drugie nie może istnieć przepis szczególny, który wyłączałby sprawę cywilną spod jurysdykcji sądów.

Z dotychczasowego orzecznictwa i poglądów doktryny można wyprowadzić dwa stanowiska.

1/Pierwsze z nich opowiada się za dopuszczalnością drogi sądowej.

Przepis art. 2 § 1 k.p.c. ustanawia domniemanie drogi sądowej w sprawach cywilnych. Zakres pojęcia „sprawa cywilna” zdefiniowany został przez art. 1 k.p.c., w którym to wskazano, iż Kodeks postępowania cywilnego normuje postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i

opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy tego Kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy cywilne).

Ocena sprawy na tej płaszczyźnie zależy przede wszystkim od przedmiotu procesu tj od przedstawionego pod osąd Sądu roszczenia. Ten element konkretyzuje bowiem stosunek prawny, kształtuje charakter sprawy i nadaje mu przymiot sprawy cywilnej.

Istota sprawy cywilnej wiąże się także z równouprawnieniem stron występujących w procesie i ekwiwalentnością świadczeń. Odwołanie do tych kryteriów jest pożądane, gdy w sporze nakładają się stosunki cywilnoprawne i administracyjne. Sprawy cywilne merytorycznie zawsze pozostają sprawami cywilnymi, niezależnie od tego jaki organ, jak i w ramach jakiego postępowania będzie władny do ich rozpoznania. W wyniku przekazania spraw do właściwości innych podmiotów zachowują one swój cywilnoprawny charakter zyskując formalnoprawny charakter administracyjnoprawny czy sądowo-administracyjny. Co istotne, sprawy cywilne obejmują sprawy z powództwa o zasądzenie świadczenia, o ustanie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, a także o ich ukształtowanie. Jak wskazuje się w komentarzu do art. 1 Kodeksu postępowania cywilnego, red. Dolecki Henryk, LEX 2011 sprawa ma charakter cywilny, gdy ze względu na treść stosunków prawnych łączących strony, niezbędne jest udzielenie ochrony prawnej występującym równoprawnym podmiotom

Godnym podkreślenia jest, iż Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, uznał, że art. 1 k.p.c. rozumiany w ten sposób, że w zakresie pojęcia sprawy cywilnej nie mogą się mieścić roszczenia dotyczące zobowiązań pieniężnych, których źródło stanowi decyzja administracyjna, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Niewątpliwie w przedmiotowej sprawie powód konstruuje w pozwie roszczenie cywilnoprawne i opiera swe żądanie na zdarzeniach prawnych, stanowiących źródło stosunków cywilnoprawnych. Przedmiotem niniejszej sprawy jest bowiem ustalenie istnienia, bądź nie istnienia, zobowiązania odszkodowawczego o charakterze pieniężnym między stronami.

Istotnym jest także równorzędność obu podmiotów, albowiem powódka Gmina B. występuje w niniejszym procesie wyłącznie jako podmiot zobowiązany do zapłaty

odszkodowania, mającego bezsprzecznie charakter cywilny, nie zaś jako organ władzy.

2/ Natomiast drugi pogląd, będący w opozycji do pierwszego, stwierdzający iż w omawianej sytuacji mamy do czynienia z brakiem dopuszczalnością drogi sądowej, przedstawia przedmiotową sprawę w innym świetle.

Zgodnie z art. 2 § 3 k.p.c. nie są rozpoznawane w postępowaniu sądowym sprawy cywilne, jeżeli przepisy szczególne przekazują je do właściwości innych organów. Przepis ten wskazuje więc, że niekiedy rozpoznanie sprawy cywilnej może zostać przekazane do kompetencji innych organów, co oznacza niemożność rozpoznania sprawy przez sąd powszechny i tym samym skutkuje niedopuszczalnością drogi sądowej.

Art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z dnia 17 września 2003 r., Nr 162, poz. 1568 ze zmianami), mający zastosowanie w przedmiotowej sprawie, stanowi, iż w razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia zakazów i ograniczeń, o których mowa w ust. 1, stosuje się przepisy art. 131-134 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz.U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150 z późn. zm.). Zgodnie natomiast z dyspozycją przepisu art. 130 ust. 1 Prawo ochrony środowiska na żądanie poszkodowanego właściwy starosta ustala w drodze decyzji, wysokość odszkodowania, która to decyzja jest niezaskarżalna. W takiej sytuacji strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji wnieść powództwo do sądu powszechnego (art. 131 ust. 1 i 2).

Zgodnie zatem z postanowieniami art. 131 ust 1 przywołanej powyżej ustawy ustalenie przez starostę wysokości odszkodowania następuje w drodze decyzji administracyjnej, zaś na etapie postępowania administracyjnego do czynienia mamy pod względem formalnoprawnym ze sprawą administracyjną, bowiem sprawa cywilna w znaczeniu wynikającym z art. 1 k.p.c. pojawia się dopiero wówczas, gdy sprawa może być rozpoznana przez sąd powszechny. Przyjęcie takiego poglądu pozwala na uznanie za podstawę prowadzenia postępowania w omawianej kategorii spraw rozwiązań zawartych w kodeksie postępowania administracyjnego i zakończenie go poprzez wydanie decyzji kończącej postępowanie odpowiadającej wymogom

wynikającym z art. 107 k.p.a. (vide stanowisko zawarte w komentarzu do ustawy Prawo ochrony środowiska, red. K. Gruszecki, LEX 2011).

Co istotne, wprawdzie art. 131 ust. 2 przewiduje możliwość wniesienia powództwa do sądu powszechnego we wskazanym w przepisie terminie, jednakże uprawnienie takie przyznano wyłącznie poszkodowanemu, nie zaś organowi zobowiązanemu do wypłaty odszkodowania, któremu to w tym postępowaniu administracyjnym nie przysługiwał status strony.

Skoro zatem wydana przez właściwego starostę decyzja jest prawomocna i ostateczna zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a, a ustawodawca nie przewidział możliwości wystąpienia przez właściwą jednostkę samorządu terytorialnego z powództwem do sądu powszechnego, tym samym oznacza to brak dopuszczalności drogi sądowej w rozumieniu art. 2 § 3 k.p.c., skutkującej koniecznością odrzucenia pozwu w przedmiotowej sprawie na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.

Dla wyczerpania przedmiotu rozważań wskazać należy, iż opowiedzenie się w tej sytuacji za dopuszczalnością drogi sądowej prowadziłoby do obejścia przepisów ustawy Prawo o ochronie środowiska i możliwości wzruszania prawomocnych i ostatecznych decyzji administracyjnych na drodze sądowej, w sytuacji gdy wielokrotnie Sąd Najwyższy opowiadał się za respektowaniem rozdziału pomiędzy drogą sądową i administracyjną oraz uwzględnianiem przez sąd skutków prawnych decyzji administracyjnych (wyrok SN z dnia 19.11.2004 r. V CK 251/04, wyrok SN z dnia 12.05.2005 r. III CK 565/04 , wyrok SN z dnia 11.02.2010 r. I CSK 312/09 , postanowienie SN z dnia 30.06.2000 r. III CKN 268/00).

Reasumując, z jednej strony roszczenie, którym występuje powód w przedmiotowej sprawie jest ewidentnie roszczeniem cywilnoprawnym, które winno podlegać ochronie przed sądem powszechnym. Z drugiej jednak strony należy mieć na uwadze także przepis art. 2 § 3 k.p.c. przekazujący rozpoznawanie niektórej kategorii spraw cywilnych do właściwości innych organów.

Ponieważ omawiane kwestie nie zostały dostatecznie wyjaśnione zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie, a budzą poważne wątpliwości, prowadzące do rozbieżności orzeczniczych i z tych względów – na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. – należało przedstawić Sądowi Najwyższemu pytanie prawne jak w sentencji postanowienia.