

Uchwała z dnia 19 grudnia 2003 r., III CZP 97/03

Sędzia SN Jacek Gudowski (przewodniczący)

Sędzia SN Hubert Wrzeszcz (sprawozdawca)

Sędzia SN Kazimierz Zawada

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Bogusława G. przeciwko Gminie J.Ś. o zwolnienie z obowiązku nałożonego decyzją administracyjną, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 19 grudnia 2003 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Piotra Wiśniewskiego, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Świdnicy postanowieniem z dnia 16 października 2003 r.:

"Czy pozew wniesiony po upływie terminu z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zm.) podlega odrzuceniu z powodu niedopuszczalności drogi sądowej?"

podjął uchwałę:

Termin do dochodzenia roszczeń w sprawie przywrócenia stosunków wodnych na gruncie do stanu poprzedniego (art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne, Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zm.) jest terminem zawitym.

Uzasadnienie

Burmistrz Miasta J.Ś. – po rozpoznaniu sporu o przywrócenie stosunków wodnych na gruncie do stanu pierwotnego – decyzją z dnia 22 września 2000 r. nakazał Bronisławowi G., aby odbudował zniszczony rurociąg drenarski i przeprowadził konserwację rowu.

Decyzja, doręczona Bronisławowi G. dnia 26 września 2000 r., zawierała pouczenie, że „strona, w terminie 30 dni od otrzymania decyzji, może dochodzić swoich roszczeń przed sądem”. Dnia 5 października 2000 r. Bronisław G. zwrócił

się pisemnie do burmistrza, aby wyjaśnił mu, czy swoich praw może dochodzić przed sądem powszechnym, czy przed Naczelny Sąd Administracyjny.

Bronisław G., po otrzymaniu w dniu 18 października 2000 r. stosownego uzupełnienia pouczenia, dnia 13 listopada 2000 r. wniósł powództwo przeciwko Gminie J.Ś., w którym domagał się zwolnienia z obowiązków nałożonych nań decyzją z dnia 22 września 2000 r. Pozwana Gmina wniosła o oddalenie powództwa, zarzucając „przedawnienie roszczenia wobec przekroczenia terminu do złożenia odwołania od decyzji administracyjnej”.

Sąd Rejonowy w Świdnicy wyrokiem z dnia 10 lipca 2003 r. zwolnił powoda z obowiązku przeprowadzenia konserwacji rowu, a w pozostałym zakresie powództwo oddalił. Uznał, że powództwo zostało wniesione z zachowaniem terminu, przyjmując, iż początek biegu terminu należy liczyć od dnia, w którym „powód otrzymał pełne pouczenie”.

Sąd Okręgowy w Świdnicy, rozpoznając apelację obu stron, przedstawił Sądowi Najwyższemu – na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. – przytoczone na wstępie zagadnienie prawne.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wątpliwości Sądu Okręgowego, które stały się podstawą przedstawionego zagadnienia prawnego, dotyczą charakteru prawnego terminu określonego w art. 38 ust.1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zm. – dalej: "Prawo wodne"). Przytoczony przepis stanowi, że decyzja terenowego organu administracji rządowej o odszkodowaniu oraz o rozgraniczeniu gruntów pokrytych wodami powierzchniowymi z gruntami przyległymi do tych wód, a także decyzja w sprawie przywrócenia stosunków wodnych na gruncie do stanu poprzedniego, jest ostateczna. Strona w terminie trzydziestu dni od otrzymania tej decyzji może dochodzić swoich roszczeń przed sądem i w razie wydania przez sąd orzeczenia rozstrzygającego o roszczeniu, traci ona moc w części objętej orzeczeniem. Decyzja o odszkodowaniu podlega wykonaniu na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Z tego przepisu wynika więc, że strona niezadowolona z decyzji w nim wymienionych może dochodzić swych roszczeń w drodze powództwa, wytoczonego w ściśle określonym terminie.

Takie samo – co do zasady – rozwiązanie prawne ustawodawca zastosował w art. 160 § 5 k.p.a., który stanowi, że strona niezadowolona z przyznanego jej odszkodowania przez organ administracji publicznej wymieniony w § 4, w terminie

trzydziestu dni od dnia doręczenia jej decyzji w tej sprawie, może wnieść powództwo do sądu powszechnego.

Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że termin przewidziany w art. 160 § 5 k.p.a. jest terminem materialnoprawnym, jego niezachowanie wiąże się bowiem z utratą roszczenia o odszkodowanie, a tym samym nie jest możliwa przymusowa realizacja tego roszczenia w drodze powództwa. W razie przekroczenia terminu powództwo podlega oddaleniu z powodu braku jednej z przesłanek materialnoprawnych jego zasadności. Podkreśla się, że wytoczenie powództwa w sprawie o odszkodowanie na podstawie art. 160 k.p.a. poprzedza postępowanie administracyjne, w którym – po przedstawieniu przez strony stanowiska w sporze – zapada decyzja co do istoty sprawy, dlatego termin do wniesienia powództwa przez stronę niezadowoloną z tej decyzji nie podlega ogólnym regułom przedawniania, lecz został określony przez ustawodawcę w art. 160 § 5 k.p.a. Celowo jest to termin krótki, ma on bowiem wymusić na stronie, czy pomimo zakończenia postępowania administracyjnego, w którym rozstrzygnięto o jej roszczeniu, chce ona wdać się w spór cywilny. Omawiany termin nie jest więc terminem przedawnienia, lecz ma charakter terminu zawitego (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 czerwca 1987 r., II CR 127/87, wyroki Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2002 r., I CKN 1385/00 i z dnia 20 lutego 2003 r., I CK 282/02, nie publ.).

Charakter unormowania przewidzianego w art. 38 ust. 1 Prawa wodnego pozwala zastosować dorobek doktryny i judykatury dotyczący terminu z art. 160 § 5 k.p.a. do określenia charakteru prawnego terminu zawartego w pierwszym z przytoczonych przepisów. Decyduje o tym tożsamość funkcji obu unormowań – umożliwienie stronie niezadowolonej z decyzji administracyjnej dochodzenia swoich roszczeń przed sądem. Postępowanie przed sądem powszechnym w sprawie przywrócenia stosunków wodnych na gruncie do stanu pierwotnego nie jest kontynuacją postępowania administracyjnego zakończonego ostateczną decyzją, rozstrzygnięcie sporu decyzją administracyjną co do istoty sprawy stanowi bowiem – z woli ustawodawcy – niezbędną przesłankę (warunek) otwarcia drogi sądowej do dochodzenia przed sądem powszechnym roszczeń w sprawie przywrócenia stosunków wodnych na gruncie do stanu pierwotnego (por. uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 sierpnia 2001 r., II SA/Kr 515/01,

ONSA 2002, nr 4, poz. 150). Wniesienie sprawy do sądu nie jest więc odwołaniem od niesatysfakcjonującej stronę decyzji administracyjnej.

To stanowisko także wskazuje jednoznacznie, że omawiany termin ma charakter materialnoprawny, a nie procesowy. Przewidziany w art. 38 ust. 1 Prawa wodnego trzydziestodniowy termin można by uznać za termin procesowy wówczas, gdyby wniesienie powództwa do sądu było jednocześnie zaskarżeniem ostatecznej decyzji administracyjnej, jednakże dochodzenie roszczeń przed sądem na podstawie art. 38 ust. 1 Prawa wodnego (podobnie jak powództwo oparte na art. 160 § 5 k.p.a.) nie jest – co potwierdzają wypowiedzi zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze – „odwołaniem się” od decyzji administracyjnej.

Zaprezentowane argumenty uzasadniają tezę, że termin do dochodzenia roszczeń w sprawie o przywrócenie stosunków wodnych na gruncie do stanu pierwotnego – przewidziany w art. 38 ust. 1 Prawa wodnego – jest terminem zawitym.

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy orzekł, jak w uchwale.