

## **Uchwała z dnia 21 sierpnia 2003 r., III CZP 51/03**

*Sędzia SN Jacek Gudowski (przewodniczący)*

*Sędzia SN Maria Grzelka*

*Sędzia SN Marek Sychowicz (sprawozdawca)*

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Alicji K. przeciwko Gminie K. o zapłatę, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 21 sierpnia 2003 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Piotra Wiśniewskiego, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Krakowie postanowieniem z dnia 14 marca 2003 r.:

"Czy umorzenie postępowania administracyjnego o odszkodowanie, wszczętego na wniosek o którym mowa w art. 160 § 1 k.p.a., w oparciu o art. 105 § 1 tego kodeksu z uzasadnieniem, że kwestia zasadności roszczenia odszkodowawczego została już negatywnie rozstrzygnięta decyzją administracyjną poprzedzającą wcześniejszy proces sądowy o odszkodowanie otwiera w świetle art. 160 § 5 tej ustawy drogę do dochodzenia przed sądem powszechnym roszczenia o naprawienie szkody powstałej według twierdzeń strony powodowej po upływie okresu objętego poprzednim procesem odszkodowawczym ?"

podjął uchwałę:

**Decyzja o umorzeniu postępowania administracyjnego w sprawie o odszkodowanie przewidziane w art. 160 § 1 k.p.a. nie otwiera drogi sądowej (art. 160 § 5 k.p.a.).**

### **Uzasadnienie**

Decyzją Prezydenta Miasta K. z dnia 1 lipca 1996 r. udzielone zostało pozwolenie na zmianę konstrukcji dachu domu sąsiada powódki, ale decyzją z dnia 12 listopada 1996 r. Wojewoda K. stwierdził nieważność tej decyzji. Powódka, twierdząc, że na skutek wydania nieważnej decyzji utraciła możliwość wynajmowania mieszkania w należącym do niej domu w okresie od lipca 1997 r. do

września 1998 r., wniosła o przyznanie jej odszkodowania odpowiadającego wysokości czynszu najmu za ten okres. Decyzją z dnia 10 marca 1998 r. Wojewoda K. odmówił przyznania tego odszkodowania, jednakże w wyniku powództwa wniesionego na podstawie art. 160 § 5 k.p.a., wyrokiem Sądu Rejonowego dla Krakowa-Podgórze w Krakowie z dnia 9 sierpnia 2000 r., odszkodowanie to zostało zasądzone od Gminy K. Powódka wystąpiła z kolejnym pozwem, w którym domaga się zasądzenia od Gminy K. na jej rzecz dalszego odszkodowania, obejmującego okres od października 1998 r. do kwietnia 2000 r. W toku rozpoznawania sprawy Wojewoda M. decyzją z dnia 30 września 2002 r. umorzył postępowanie administracyjne wszczęte na skutek wniosku powódki o przyznanie jej tego odszkodowania, ponieważ uznał, że roszczenie odszkodowawcze powódki zostało już negatywnie rozstrzygnięte decyzją z dnia 10 marca 1998 r. (art. 105 § 1 k.p.a.) W tych okolicznościach Sąd Rejonowy dla Krakowa-Podgórze w Krakowie postanowieniem z dnia 16 grudnia 2002 r. odrzucił pozew, stwierdzając, że w sprawie zachodzi niedopuszczalność drogi sądowej (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.), która nie uległa otwarciu wobec niewydania merytorycznej decyzji administracyjnej w przedmiocie przyznania powódce żądanego przez nią odszkodowania (art. 160 § 5 k.p.a.). Przy rozpoznawaniu zażalenia powódki na wymienione postanowienie Sąd Okręgowy w Krakowie powziął poważne wątpliwości, które ujął w przytoczonym w sentencji zagadnieniu prawnym, przedstawionym Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia na podstawie art. 390 § 1 w związku z art. 397 § 2 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozstrzygane zagadnienie prawne powstało w sprawie, w której powódka dochodzi odszkodowania przewidzianego w art. 160 § 1 k.p.a. Stosownie do art. 160 § 4 k.p.a., o odszkodowaniu tym orzeka organ administracji publicznej określony w powołanym przepisie, a w myśl art. 160 § 5 k.p.a. strona niezadowolona z odszkodowania przyznanego jej przez organ administracji może w terminie trzydziestu dni od doręczenia jej decyzji w tej sprawie wnieść powództwo do sądu powszechnego. Przesłanka wyczerpania drogi postępowania administracyjnego jest wyczerpana także wtedy, gdy strona poszkodowana zwróci się do organu administracji o odszkodowanie, a organ wyda decyzję odmowną; milczenia organu nie można zaś traktować jako równoznacznego ze spełnieniem powyższej przesłanki (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 sierpnia 1988 r., IV CZ 111/88, OSP 1990, nr 1-3, poz. 187), jakkolwiek reprezentowane było

stanowisko, że w razie niewyczerpania drogi postępowania administracyjnego powództwo było przedwczesne i z tego względu podlegało oddaleniu (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 sierpnia 1981 r., IV CR 260/81, OSPiKA 1982, nr 5-6, poz. 69), należy przyjąć za utrwalony, tak w doktrynie, jak i w orzecznictwie pogląd, że w tej sytuacji zachodzi tzw. czasowa niedopuszczalność drogi sądowej (zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego: powołane wyżej postanowienie z dnia 30 sierpnia 1988 r. i ostatnio – z dnia 11 października 2002 r., V CK 252/02, "Izba Cywilna " 2003, nr 7-8, s. 47).

Drogę sądową o odszkodowanie dochodzone przez powódkę w sprawie, w której powstało przedstawione zagadnienie prawne, otwierałaby decyzja administracyjna odmawiająca jego przyznania lub przyznająca je w wysokości niezadowolającej powódkę. Wbrew stanowisku Wojewody M., wyrażonemu w jego decyzji z dnia 30 września 2002 r., decyzją taką niewątpliwie nie jest decyzja Wojewody K. z dnia 10 marca 1998 r. Wprawdzie decyzja ta dotyczyła odszkodowania, którego powódka dochodziła, tak jak i dochodzi odszkodowania w obecnie rozpoznawanej sprawie, ze względu na szkodę doznaną na skutek wydania przez Prezydenta Miasta K. nieważnej decyzji z dnia 1 lipca 1996 r., ale dotyczyła ona odszkodowania za szkodę poniesioną przez powódkę na skutek utraty możliwości wynajmowania mieszkania w okresie od lipca 1997 r. do września 1988 r. Obecnie powódka dochodzi odszkodowania za inną szkodę, a mianowicie za szkodę obejmującą okres od października 1998 r. do kwietnia 2000 r.

Decyzją, która otwierałaby drogę sądową w sprawie o obecnie dochodzone przez powódkę odszkodowanie, nie jest też decyzja Wojewody K. z dnia 30 września 2002 r. o umorzeniu, na podstawie art. 105 § 1 k.p.a., postępowania administracyjnego wszczętego na skutek wniosku powódki o przyznanie jej tego odszkodowania. Decyzja o umorzeniu postępowania wydana z powołaniem się na art. 105 § 1 k.p.a. oznacza, że organ administracji prowadzący postępowanie uznał, iż ze względu na określoną przyczynę stało się ono bezprzedmiotowe i nie ma podstawy do załatwienia sprawy przez wydanie decyzji rozstrzygającej ją co do jej istoty w całości lub w części (art. 104 k.p.a.). W decyzji o umorzeniu postępowania, wydanej w sprawie o odszkodowanie przewidziane w art. 160 § 1 k.p.a., organ administracji nie zajmuje stanowiska co do zasadności całości lub w części żądania strony domagającej się odszkodowania, ale stwierdza bezprzedmiotowość postępowania w sprawie o przyznanie odszkodowania. W razie wydania takiej

decyzji nie może więc w ogóle wchodzić więc w grę „niezadowolenie strony z przyznanej jej odszkodowania” w rozumieniu art. 160 § 5 k.p.a., gdyż decyzją tą organ administracji nie odmówił przyznania stronie żądanego przez nią odszkodowania, lecz – ze względu na określoną przyczynę – uznał przeprowadzenie postępowania w sprawie o przyznania tego odszkodowania za bezprzedmiotowe.

Literalna wykładnia art. 160 § 5 k.p.a. prowadzi do wniosku, że decyzją administracyjną, która otwiera drogę sądową do dochodzenia odszkodowania przewidzianego w art. 160 § 1 k.p.a., jest tylko decyzja merytoryczna odmawiająca przyznania tego odszkodowania w całości lub w części, a nie jest nią decyzja o umorzeniu postępowania o przyznanie tego odszkodowania (art. 105 § 1 k.p.a.) z powodu – bez względu na przyczynę – bezprzedmiotowości tego postępowania. Rozwiązanie to nie stanowi zamknięcia przez ustawę drogi sądowej dochodzenia naruszonego prawa (art. 77 ust. 2 Konstytucji) ani nie pozbawia strony prawa do rozpoznania jej sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji), jednolicie przyjmuje się bowiem, że decyzja umarzająca na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. postępowanie administracyjne w sprawie przyznania odszkodowania przewidzianego w art. 160 § 1 k.p.a., w przeciwieństwie do decyzji rozstrzygającej o żądaniu strony przyznania jej tego odszkodowania, otwierającej drogę sądową w tej sprawie (art. 160 § 5 k.p.a.), podlega zaskarżeniu w administracyjnym toku instancji, a następnie do Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 1988 r., IV SA 251/88, ONSA 1989, nr 1, poz. 8 oraz uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2000 r., OPS 19/99, ONSA 2000, nr 3, poz. 95 i z dnia 23 października 2000 r., OPS 19/99, ONSA 2001, nr 2, poz. 59).

Jeżeli ustawodawca uznaje decyzję o umorzeniu postępowania administracyjnego za wystarczającą do otwarcia drogi sądowej w sprawie, której rozpoznanie może odbywać się dwuetapowo, tj. w postępowaniu administracyjnym a następnie przed sądem powszechnym, to wyraźnie wskazuje taką możliwość w odpowiednim przepisie. Na przykład art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086 ze zm.) stanowi, że w wypadku wskazanym w art. 34 ust. 1 tej ustawy właściwy organ umarza postępowanie administracyjne o rozgraniczenie nieruchomości i z urzędu przekazuje sprawę do rozpatrzenia sądowi. Na tle art. 38 ust. 1

nieobowiązującej już ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zm.) Naczelny Sad Administracyjny w wyroku z dnia 17 sierpnia 2001 r., II SA/Kr 515/01 (ONSA 2002, nr 4, poz. 150), odwołując się do wykładni systemowej stwierdził, że decyzja administracyjna umarzająca postępowanie w sprawie o przywrócenie stosunków wodnych z powodu jego bezprzedmiotowości (art. 105 § 1 k.p.a.) podlega zaskarżeniu w administracyjnym toku instancji, a następnie do Naczelnego Sadu Administracyjnego, nie otwiera natomiast drogi do dochodzenia roszczeń w postępowaniu sądowym. Także więc wykładnia systemowa art. 160 § 5 k.p.a. przemawia za poglądem, że decyzją, o której mowa w tym przepisie, nie jest decyzja o umorzeniu postępowania administracyjnego w sprawie o odszkodowanie przewidziane w art. 160 § 1 k.p.a.

Przyjęcie, że także decyzja o umorzeniu postępowania administracyjnego w sprawie przyznania odszkodowania przewidzianego w art. 160 § 1 k.p.a. otwiera drogę sądową w tej sprawie oznaczałoby, iż w razie wydania takiej decyzji stronie przysługiwałyby niejako „konkurencyjne” środki prawne – możliwość zaskarżenia decyzji w administracyjnym toku instancji, a następnie do Naczelnego Sądu Administracyjnego, i wytoczenie powództwa. W systemie prawa polskiego sytuacja taka jest w zasadzie niedopuszczalna; jej dopuszczalność musiałaby wynikać z wyraźnego przepisu prawa.

Należy zauważyć, że gdyby decyzja o umorzeniu postępowania administracyjnego w sprawie przyznania odszkodowania przewidzianego w art. 160 § 1 k.p.a. otwierała drogę sądową w tej sprawie, strona mogłaby łatwo „obejść” obowiązek dochowania przewidzianego w art. 160 § 5 k.p.a. terminu zawitego do wniesienia powództwa, wystarczyłoby bowiem, żeby po upływie tego terminu strona ponownie wystąpiła do organu administracji publicznej z żądaniem przyznania odszkodowania i po wydaniu przez ten organ decyzji o umorzeniu postępowania (wobec rozstrzygnięcia sprawy wcześniej wydaną decyzją), wniosła powództwo z zachowaniem terminu, ale liczonego od dnia doręczenia decyzji o umorzeniu postępowania. Oczywiście intencją ustawodawcy nie było tworzenie takiej możliwości.

Z przytoczonych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak wyżej.