



Głosa

do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 26 czerwca 2001 r. III CZP 30/01¹

Droga sądowa nie przysługuje w sprawie o zasądzenie opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, ustalonej w decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 36 ust. 3 i 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. – Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.).

Sąd Najwyższy po raz kolejny zajął się problematyką dopuszczalności drogi sądowej w sporze, który dotyczy wykonania zobowiązań powstałych na podstawie decyzji administracyjnej. Stanowisko to zostało oparte na rozważaniach dotyczących tak ważnych dla istoty postępowania cywilnego pojęć, jak „dopuszczalność drogi sądowej” i „sprawa cywilna”. Zarówno sama sentencja, jak i niektóre uzasadniające ją twierdzenia budzą wątpliwości, zwłaszcza w aspekcie prawa do sądu.

Prawo do sądu zostało określone przede wszystkim w art. 45 ust. 1 i 77 ust. 2 Konstytucji RP, w myśl których każdy w postępowaniu cywilnym ma prawo do sądu, a ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw. Co więcej, miejsce art. 45 w systematyce Konstytucji RP wskazuje na autonomiczny charakter prawa do sądu. Należy

¹ OSNIC 2002, z. 2, poz. 16.

się zgodzić z poglądem, że nie jest ono jedynie instrumentem umożliwiającym wykonywanie innych praw i wolności konstytucyjnych, lecz ma być samoistny i podlega ochronie niezależnie od naruszenia innych praw podmiotowych². Nie sposób w tym miejscu pominąć również postanowień art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) oraz art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), zgodnie z którymi każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy, w rozsądnym terminie, przez niezawisły i bezstronny sąd, ustanowiony ustawą, przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Teza ta znalazła swoje rozwinięcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który uznał, że jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem. Prawo jednostki do rzetelnego i publicznego procesu, w którym są rozstrzygane jej prawa o charakterze administracyjnym, cywilnym, a także do postępowania, w którym przedstawione są przeciwko niej zarzuty karne, wynika z zasady zawartej w art. 1 Konstytucji, iż Polska jest państwem prawnym³. Co więcej, nie można zapominać, że zgodnie z art. 8 Konstytucji RP, jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Podobnie wskazane wyżej umowy międzynarodowe, ratyfikowane przez Polskę, stanowią część krajowego porządku prawnego i są stosowane bezpośrednio z uwzględnieniem zasady prymatu umowy międzynarodowej nad ustawą.

Kontynuując analizę istoty prawa do sądu, należy wskazać trzy zasadnicze elementy składające się na to prawo:

1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym);

² A. Wróbel, *Glosa do trzech wyroków Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Sejmowy 2000, nr 1, poz. 208.

³ Uzasadnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7.01.1992 r., K 8/9, OTK 1992, cz. I, s. 81-82.

2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;

3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd⁴.

Z punktu widzenia niniejszych rozważań najistotniejszy jest pierwszy ze wskazanych elementów – dostęp do sądu.

Moim zdaniem, Sąd Najwyższy w przedmiotowej sprawie ograniczył zakres dostępu do sądu, powołując się na przepisy kodeksu postępowania cywilnego dotyczące dopuszczalności drogi sądowej w sprawach cywilnych. Zgodnie z art. 2 § 1 k.p.c. do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, o ile sprawy nie należą do sądów szczególnych, oraz Sąd Najwyższy. Jednym słowem, należy sprawę zakwalifikować jako cywilną i ustalić, że nie należy ona do kognicji sądów szczególnych, aby rozstrzygnąć, czy w konkretnym przypadku istnieje droga sądowa. Należy przy tym mieć na uwadze przede wszystkim zagwarantowanie jednostce prawa do sądu bez nadmiernych ograniczeń.

W zakresie terminu „sprawa cywilna” Sąd Najwyższy w analizowanym orzeczeniu ograniczył swoje wywody do przepisów kodeksowych, co – moim zdaniem – należy uznać za zbyt wąskie podejście, zważywszy, że coraz większą rolę w polskim obrocie prawnym odgrywają normy prawa międzynarodowego. Polska judykatura i doktryna ma fundamentalne znaczenie dla rozstrzygania wszelkich wątpliwości interpretacyjnych, jednocześnie jednak, funkcjonując w europejskich strukturach, które wypracowały przez szereg lat powszechnie akceptowane standardy ochrony praw człowieka (w tym prawa do sądu), warto spojrzeć na owe zagadnienia z szerszej perspektywy.

Pierwszą kwestią wymagającą sprecyzowania w sprawie będącej przedmiotem rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego jest określenie, czy akt administracyjny może być źródłem praw i obowiązków z zakresu prawa prywatnego. Wprawdzie wskazuje się, że jeżeli choćby jedna ze stron stosunku występuje w roli organu władzy, to nie ma wówczas mowy o stosunku cywilnoprawnym, jednak nie oznacza to, że stosunek administracyjnoprawny nie może wywołać określonych skutków w sferze prawa cywilnego.

⁴ Uzasadnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16.03.1999 r. SK 19/98, OTK 1999, nr 3, poz. 36.

Przedstawiciele doktryny zaliczają do zdarzeń cywilnoprawnych m.in. te akty administracyjne, które stanowią przesłankę dokonania czynności prawnej lub które w połączeniu z innymi zdarzeniami wywołują skutki cywilnoprawne⁵. Pogląd ten znajdował również poparcie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, wskazującym na to, że decyzja administracyjna może być źródłem zobowiązań prywatnoprawnych⁶. Dalszym krokiem, aczkolwiek jeszcze niejednoznacznym, było stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który uznał, że art. 1 k.p.c. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, jeżeli jest rozumiany w ten sposób, iż w zakresie pojęcia sprawy cywilnej nie mogą się mieścić roszczenia dotyczące zobowiązań pieniężnych, których źródło stanowi decyzja administracyjna (akt administracyjny)⁷. Moim zdaniem, jednak nie ma w tym orzeczeniu sprecyzowanych przesłanek, pozwalających oznaczyć zakres pojęcia „sprawa cywilna” i tym samym wskazać granice dopuszczalności drogi sądowej. W rezultacie – pozostajemy w punkcie wyjścia, bowiem określenie „zobowiązanie pieniężne” ma zbyt szeroki zakres, aby stosować je jako jedyne kryterium podziału spraw na cywilne i pozostałe.

Warto więc sięgnąć do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który na gruncie art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności dokonał wielokrotnej interpretacji pojęcia praw i obowiązków o charakterze cywilnym. Istotne jest to, że nie jest ważna natura prawa, zgodnie z którym spór powinien być rozstrzygnięty (prawo cywilne, handlowe, administracyjne), ani rodzaj uprawnionych do tego organów (sądy powszechne, organy administracyjne itp.)⁸. W razie sporu między jednostką i władzą publiczną nie ma znaczenia, czy dany organ działa jako podmiot cywilny, czy jako dysponent władzy publicznej, istotny jest wyłącznie charakter prawa wchodzącego w grę⁹. Co prawda,

⁵ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 119.

⁶ Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 7.05.1960 r. 3 CR 812/59, OSN 1961, nr 2, poz. 53.

⁷ Uzasadnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10.07.2000 r. SK 12/99, Dz.U. Nr 55, poz. 665.

⁸ Orzeczenie Ringeisen v. Austria, 16.07.1971 r., A. 13, § 94; Georgiadis v. Grecja, § 28, *Europejski Trybunał Sprawiedliwości – orzecznictwo*, oprac. M. Nowicki, t. 1, s. 24-25.

⁹ Orzeczenie König v. Niemcy, 28.06.1978 r., A. 27, § 90, *Europejski Trybunał Sprawiedliwości – orzecznictwo*, jw., s. 25.

należy przychylić się do zdania, że niektóre obowiązki finansowe wobec państwa należy traktować jako należące wyłącznie do sfery prawa publicznego i nie wywołujące skutków w sferze praw i obowiązków cywilnych. Z tego powodu spod działania art. 6 wyłączone są np. grzywny karne oraz sprawy, w których zobowiązanie wynika z przepisów podatkowych lub w inny sposób należy do normalnych obowiązków obywatelskich w demokratycznym społeczeństwie¹⁰. Jednak nie ulega wątpliwości, że opłata uregulowana w art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. – Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.) z pewnością nie jest obowiązkiem obywatelskim, bowiem przede wszystkim nie ma charakteru podatku, daniny lub innego obciążenia powszechnego. Wystarczy wskazać, że w myśl stanowiska Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, prawa o charakterze cywilnym są związane z przyznawaniem przez państwo subwencji, gdyż organy je przyznające nie korzystają z uprawnień wyłącznie dyskrejonalnych¹¹. Trybunał uznał też, że stosuje się art. 6 Konwencji, gdy spór toczy się wokół kwestii finansowych, a jego podstawą jest zarzut naruszenia praw, które albo mają charakter cywilny, albo wynik sporu rzutuje na takie prawa – np. udzielenie zezwolenia na budowę, mające charakter publicznoprawny, rzutuje na prawo o charakterze cywilnym sąsiada (Ortenberg v. Austria, 1994 r.). Dla uznania, że występują prawa i obowiązki o charakterze cywilnym, wystarczy, że wynik postępowania jest dla nich rozstrzygający (Stran Greek Refineries i Stratis Andreadis v. Grecja, 1994 r.). Przykładowo Komisja przyjmowała, że tak przedstawia się kwestia, gdy na właścicieli obszarów leśnych nakłada się obowiązek nasadzeń pociągających znaczne koszty i zagrożonych sankcjami (Denew v. Szwecja, 1989 r.) albo gdy władze odmawiają wydania licencji transportowej (Axelsson i inni v. Szwecja, 1989 r.)¹². W każdym razie przyjęto, że związek pomiędzy decyzją władz publicznych a prawami cywilnymi jednostki musi być bezpośredni i znaczący. W różnych orzeczeniach zajęto się poszczególnymi aspektami jednego prawa, np. prawa własności w związku

¹⁰ Orzeczenie Schouten i Meldrum v. Holandia, 9.12.1994 r., A. 304, § 50, *Europejski Trybunał Sprawiedliwości – orzecznictwo*, jw., t. 1, s. 25.

¹¹ Orzeczenie S.A. Sortiris i Nikos Atee v. Grecja, 1999 r., A. R e d e l b a c h, *Prawa naturalne – prawa człowieka – wymiar sprawiedliwości*, Toruń 2000, s. 298.

¹² A. R e d e l b a c h, *op. cit.*, s. 300.

z konfiskatą ziemi (Raimondo v. Włochy, 1994 rok), komasacją ziemi (Poiss v. Austria, 1987 r.), prawem planowania (Skärby v. Szwecja, 1990 r.), zakazem życia we własnym domu (Gillow v. Wielka Brytania, 1986 r.). Z tych samych względów Komisja uznała, że w obrębie praw i obowiązków cywilnych mieszczą się sprawy będące konsekwencją konfliktu na tle decyzji administracyjnych dotyczących podziału nieruchomości rolnych (X v. Belgia, 1975 r.)¹³.

Odnosząc te wszystkie sprawy do stanu faktycznego, który był przedmiotem rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego w omawianej sprawie, uważam, że należy uznać, iż w tym przypadku można mówić o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym. Decyzja w sprawie tzw. renty planistycznej ma nie tylko charakter zobowiązania pieniężnego, ale przede wszystkim wywołuje określone skutki w sferze praw i obowiązków cywilnych podmiotu, którego dotyczy. Przytoczone orzeczenia zarówno polskiego Trybunału Konstytucyjnego, jak i orzecznictwo europejskie wskazują na tendencje, których Sąd Najwyższy nie może pomijać. Moim zdaniem, nie należy opierać klasyfikacji spraw jako cywilnych na sztywnym, tak naprawdę w wielu sytuacjach dyskusyjnym, podziale na sprawy z dziedziny prawa publicznego i prywatnego jako zasadniczym kryterium ustalenia skutków w sferze praw i obowiązków cywilnych lub ich braku. Tak jak już wspomniano, istnieją prawa o charakterze publicznym, które nie wywołują omawianych skutków, ale równocześnie wskazano powyżej sprawy z zakresu prawa publicznego, które mają bezpośrednie znaczenie cywilnoprawne. W konsekwencji – nie można uznać, że unormowania art. 36 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nie mogą rodzić skutków o charakterze cywilnym tylko z tego powodu, że ze względu na swój charakter stanowią element prawa administracyjnego, będącego częścią składową prawa publicznego. W omawianej sprawie takim skutkiem jest zobowiązanie pieniężne zbywcy nieruchomości.

Argumentem przeciwko tej tezie nie może być również wskazany przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu brak formalnej równości (równorzędności) stron. Jak już wspomniano, nie można na tej podstawie wykluczyć, że rozszczenie o zapłatę powstałe na tle stosunku administracyjnoprawnego ma charakter cywilnoprawny, a spór dotyczący tego rozszczenia można zakwa-

¹³ *Ibidem*, s. 300-301.

lifikować jako sprawę cywilną. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, konieczne jest szczególne podkreślenie, że w systemie prawa polskiego ocena należytego wykonania zobowiązania i określenie skutków jego niewykonania bądź nienależytego wykonania stanowi domenę prawa cywilnego. Zagadnienia te są uregulowane w art. 471 i nast. k.c. Choć odpowiedzialność dłużnika, o której traktują te przepisy, nawiązując do tradycji, potocznie określa się mianem „kontraktowej”, nie ulega wątpliwości, że polski ustawodawca nie ograniczył stosowania przepisów o odpowiedzialności za niewykonanie i nienależyte wykonanie zobowiązań do zobowiązań wynikających z umów¹⁴. Nie ma wątpliwości, że odpowiedzialność ta obejmuje zobowiązania wynikające z czynności prawnych jedno- i dwustronnych, aktów administracyjnych, z czynów niedozwolonych, z bezpodstawnego wzbogacenia, z *negotiorum gestio* oraz z innych zdarzeń, z którymi ustawa łączy powstanie zobowiązania¹⁵. Moim zdaniem, w przypadku sporu dotyczącego tzw. renty planistycznej na pewno z odpowiedzialnością takiej natury mamy do czynienia, a tym samym podmiot, który poniósł szkodę z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania (w tej sprawie – organ administracji publicznej), może dochodzić swoich roszczeń.

Następną kwestią, do której należy się odnieść, jest uregulowanie art. 36 ust. 13 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego spory w sprawach, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 2, rozstrzygają sądy powszechne. Tym samym ustawodawca nie zaliczył wyraźnie do spraw rozstrzyganych przez sądy powszechnego rozważanych sporów, opartych na art. 36 ust. 3 ustawy. Na wstępie warto wyraźnie podkreślić, że nie można postrzegać dopuszczalności drogi sądowej jako konsekwencji prawa do sądu jedynie w sensie formalnym, ale należy zapewnić obywatelowi możliwość sądowej ochrony jego praw w sensie materialnym, nawet jeśli przepisy prawa w konkretnym przypadku tej ochrony nie gwarantują, np. poprzez brak stosownej regulacji. Zasadnicze znaczenie ma w tym względzie art. 177 Konstytucji RP, w myśl którego sądy powszechne sprawują

¹⁴ Uzasadnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10.07.2000 r. SK 12/99, OTK 2000, nr 5, poz. 143.

¹⁵ T. Pajor, *Odpowiedzialność dłużnika za niewykonanie zobowiązania*, Warszawa 1982, s. 43.

wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Przepis ten określa się jako „swoiste domniemanie drogi sądowej”¹⁶. Ustawodawcy, przy tak sformułowanej normie konstytucyjnej, pozostaje jedynie wybór pomiędzy sądem powszechnym a sądem administracyjnym jako drogą sądową w określonej sprawie. Jeśli nie ma wyraźnego wskazania, że sądem właściwym jest sąd administracyjny, należy przyjąć, że podmiot domagający się ochrony swych praw może zwrócić się do sądu powszechnego. Ponadto Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że w przypadku wykluczenia drogi do ich dochodzenia między sądami powszechnymi, osoba uprawniona do dochodzenia tych roszczeń nie dysponuje żadną możliwością realizacji prawa. Przyjęty w Polsce model sądownictwa administracyjnego nie dopuszcza bowiem badania przez Naczelną Sąd Administracyjny cywilnoprawnych skutków niewykonania lub nienależytego wykonania legalnej i niewadliwej decyzji administracyjnej. Wskazuje na to zestawienie przepisów art. 16, 20 ust. 3 i art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368). Wyłączenie analizowanych spraw z kategorii „spraw cywilnych”, a tym samym – wyłączenie ochrony przed sądem powszechnym, jest więc równoznaczne z całkowitym zamknięciem drogi sądowego dochodzenia ewentualnych roszczeń związanych ze świadczeniami pieniężnymi mającymi swe źródło w decyzji administracyjnej¹⁷. Taka sytuacja, występująca również w omawianej sprawie, moim zdaniem, w znacznym stopniu ogranicza konstytucyjnie zagwarantowane prawo do sądu.

Nie ma wątpliwości, że ustawodawca powinien dążyć do konstruowania takich regulacji, które są zgodne z zasadami rangi konstytucyjnej. Warto przy tym zaznaczyć, że niezgodność ustawy z konstytucją może przybierać różne formy. Niekiedy rzeczywiste znaczenie norm zapisanych w ustawie ujawnia się dopiero w procesie ich stosowania, „niezależnie od intencji twórców ustawy, organy ją stosujące mogą wydobyć z niej treści nie do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami, których poszanowania

¹⁶ Uzasadnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9.06.1998 r. K. 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50

¹⁷ Uzasadnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10.07.2000 r. SK 12/99, OTK 2000, nr 5, poz. 143.

wymaga konstytucja”¹⁸. Myślę, że w tym wypadku mamy do czynienia z sytuacją, w której należy dokonać wykładni zgodnej z konstytucją, aby zapobiec wyłączeniu sporów dotyczących tzw. renty planistycznej (art. 36 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym) spod kognicji sądów powszechnych, a w konsekwencji – niedopuszczalnego ograniczenia prawa do sądu zarówno zbywcy nieruchomości, jak i organu administracji publicznej, określającego wysokość opłaty.

W świetle powyższych argumentów nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem Sądu Najwyższego w tej sprawie, bowiem jak twierdził Lord Devlin: „Niesprawiedliwość tkwi nie tyle w tych sprawach, które trafiają do sądu, ale w tych, które nigdy nie są tam wnoszone. Główną domeną niesprawiedliwości jest nie proces, lecz jego brak”¹⁹.

Kinga Flaga-Gieruszyńska

¹⁸ Uzasadnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12.01.2000 r. P. 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.

¹⁹ Za M. S t o r m e, *Ujednoczenie zasad cywilnego prawa sądowego w Europie*, [w:] *Jednolitość prawa sądowego cywilnego a jego odrębności krajowe*, red. M. Sawczuk, Lublin 1997, s. 357.