

Dorota Lebowa

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

ORCID: 0000-0003-3316-5541

dorota.lebowa@poczta.umcs.lublin.pl

## Naprawienie szkody spowodowanej ograniczeniem korzystania z nieruchomości w związku z ochroną przyrody – wybrane zagadnienia

### STRESZCZENIE

Ustanowienie prawnych form ochrony przyrody wiąże się z ograniczeniem prawa własności i innych praw rzeczowych. Z tej przyczyny ustawodawca wprowadził w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska rozwiązania umożliwiające domaganie się wykupu nieruchomości lub zapłaty odszkodowania. Przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska przewidziały administracyjnosądowy tryb realizacji roszczenia o naprawienie szkody wywołanej legalnym działaniem administracji, związanym z ochroną zasobów środowiska. Tryb ten polega na tym, że roszczenie co do zasady o charakterze cywilnym (roszczenie o naprawienie szkody spowodowanej ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości) jest dochodzone w dwóch etapach: 1) w postępowaniu administracyjnym, w którym organ administracji wydaje decyzję, oraz 2) w postępowaniu, w którym orzeka sąd powszechny. Pierwszy etap jest obowiązkowy w tym sensie, że w razie sporu o odszkodowanie poszkodowany musi wystąpić do organu administracji o ustalenie odszkodowania. Drugi natomiast jest inicjowany na skutek powództwa strony niezadowolonej z przyznanego przez organ administracji odszkodowania.

**Słowa kluczowe:** korzystanie z nieruchomości; odszkodowanie; postępowanie administracyjne; postępowanie sądowe

Ustanowienie prawnych form ochrony przyrody bez wątpienia wiąże się z ograniczeniem prawa własności i innych praw rzeczowych. Z tej przyczyny ustawodawca wprowadził w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>1</sup> rozwiązania umożliwiające domaganie się wykupu nieruchomości lub zapłaty odszkodowania.

Za ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości Prawo ochrony środowiska przewiduje roszczenia dla osób, których prawa majątkowe uległy wskutek tego uszczupleniu; w rachubę wchodzi właściciel nieruchomości, użytkownik wieczysty albo uprawniony z ograniczonego prawa rzeczowego<sup>2</sup>. Według art. 129 ust. 1 p.o.ś. uprawnionemu przysługuje roszczenie o wykup nieruchomości lub jej części, jeżeli w konsekwencji ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska dotychczasowe użytkowanie jej stało się niemożliwe lub zostało istotnie ograniczone. Zgodnie z art. 129 ust. 2 p.o.ś. uprawnionemu przysługuje roszczenie o odszkodowanie za poniesioną szkodę, obejmującą również zmniejszenie wartości nieruchomości, w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości z uwagi na ochronę środowiska.

Zobowiązanymi do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości są: 1) właściwa jednostka samorządu terytorialnego, jeżeli ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości nastąpiło w wyniku uchwalenia aktu prawa miejscowego, 2) reprezentowany przez wojewodę Skarb Państwa, jeżeli powyższe ograniczenie nastąpiło w wyniku wydania rozporządzenia Rady Ministrów, właściwego ministra albo wojewody. W myśl art. 133 p.o.ś. usta-

---

<sup>1</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 799 z późn. zm., dalej jako: p.o.ś.

<sup>2</sup> Zob. szerzej: E. Janeczko, *Niektóre cywilnoprawne problemy ochrony środowiska*, „Rejent” 2002, nr 11, s. 61 i n.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

lenie wysokości odszkodowania oraz ceny wykupu nieruchomości następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego według zasad i trybu przewidzianego w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>3</sup>.

Art. 131 ust. 1 p.o.ś. przewiduje, że w razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, o którym mowa w art. 130 ust. 1 p.o.ś., na żądanie poszkodowanego właściwy starosta ustala w drodze decyzji wysokość odszkodowania. Decyzja jest niezaskarżalna. Strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może w terminie 30 dni od doręczenia decyzji wnieść powództwo do sądu powszechnego (art. 131 ust. 2 p.o.ś.). Droga sądowa przysługuje także w razie niewydania decyzji przez właściwy organ w terminie trzech miesięcy od dnia zgłoszenia żądania przez poszkodowanego (art. 131 ust. 2 p.o.ś.). Wystąpienie na drogę sądową nie wstrzymuje wykonania decyzji, o której mowa w ust. 1 (art. 131 ust. 3 p.o.ś.).

Przewidziana w art. 129 p.o.ś. odpowiedzialność odszkodowawcza została ukształtowana jako ustawowy obowiązek zrekompensowania właścicielowi nieruchomości (użytkownikowi wieczystemu, uprawnionemu z ograniczonego prawa rzeczowego) szkód wynikających z wprowadzenia uregulowań prawnych, które ograniczają korzystanie z nieruchomości. Jest to odpowiedzialność za skutki ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości ze względu na ochronę środowiska, wynikające z aktu prawa miejscowego albo z rozporządzenia. Przesłankami odpowiedzialności są: wejście w życie aktu prawa miejscowego albo rozporządzenia, powodujące ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości; szkoda poniesiona przez właściciela nieruchomości; związek przyczynowy między wprowadzonym ograniczeniem a szkodą. W orzecznictwie przyjmuje się, że odszkodowanie nie sprowadza się jedynie do wyrównania rzeczywistej straty, obowiązuje bowiem zasada pełnej odpowiedzialności za wprowadzone ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości ze względu na ochronę środowiska<sup>4</sup>.

Wprowadzenie przewidzianych w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>5</sup> prawnych form ochrony przyrody skutkować będzie ograniczeniem prawa do korzystania z nieruchomości<sup>6</sup>. Wspomniane prawne formy ochrony przyrody to: parki narodowe, rezerwaty przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, Obszary Natura 2000, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe. Ochrona przyrody jest częścią działań ochrony środowiska. Zgodnie z art. 2 u.o.p. ochrona przyrody polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody. Natomiast jej cele to: utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów; zachowanie różnorodności biologicznej; zachowanie dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego; zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin, zwierząt i grzybów; ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień; utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, a także pozostałych zasobów, tworów i składników przyrody; kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody. Ogólnie rzecz biorąc, ochrona przyrody polega na wyzna-

<sup>3</sup> Dz.U. 2018, poz. 121 z późn. zm.

<sup>4</sup> Wyrok SN z dnia 25 lutego 2009 r., II CSK 546/08, LEX nr 503415.

<sup>5</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 142 z późn. zm., dalej jako: u.o.p.

<sup>6</sup> W. Radecki, *Ograniczenie własności ze względu na potrzeby szczególnej ochrony przyrody*, [w:] *Ochrona środowiska a prawo własności*, red. J. Sommer, Warszawa 2000, s. 29 i n.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

czaniu wartościowych ze względu na występujące gatunki roślin, zwierząt i ich układy bioce-notyczne oraz walory krajobrazowe fragmentów przestrzeni jako poddanych dodatkowym rygorom prawnym, najczęściej w postaci określonych zakazów, mających zabezpieczyć prze-trwanie tak wskazanych przedmiotów ochrony<sup>7</sup>.

Korzystanie z nieruchomości tradycyjnie obejmuje następujące uprawnienia: posiadanie rzeczy, używanie rzeczy, pobieranie pożytków i innych przychodów, dokonywanie dys-pozyycji faktycznych oraz rozporządzanie rzeczą<sup>8</sup>. Przez szkodę rozumie się uszczerbek w dobrach poszkodowanego, który nastąpił wbrew jego woli, polegający na różnicy między stanem tych dóbr powstałym wskutek zdarzenia szkodzącego a stanem, jaki by istniał, gdyby nie zaszło to zdarzenie<sup>9</sup>. Odpowiada to pojęciu straty w rozumieniu art. 361 § 2 Kodeksu cy-wilnego<sup>10</sup>, zgodnie z którym strata to m.in. zmniejszenie aktywów, pogorszenie nieruchomości prowadzi zaś do zmniejszenia jednego z aktywów, jakim jest nieruchomość<sup>11</sup>. W doktry-nie podkreśla się, że szkodę właściciela nieruchomości należy rozumieć szeroko<sup>12</sup>. Ograni-czeniem jest już samo ustanowienie prawnej formy ochrony przyrody, gdyż powoduje ono obniżenie wartości nieruchomości, będące następstwem ograniczeń przewidzianych w treści aktu o jej utworzeniu. Na skutek wejścia tego aktu w życie dochodzi do zawężenia granic prawa własności. Od tej daty właściciel musi bowiem znosić obowiązujące na danym obsza-rze zakazy, co rzecz jasna wpływa również na obniżenie wartości nieruchomości<sup>13</sup>. Ograni-czenie prawa własności, będące konsekwencją wprowadzenia prawnej formy ochrony przyro-dy, stanowi wprawdzie czynnik składający się na szkodę poniesioną przez właścicieli nieru-chomości, lecz szkody tej nie wyczerpuje. Jeszcze bardziej istotnym czynnikiem jest samo utworzenie prawnych form ochrony przyrody. W odbiorze potencjalnych nabywców już sam akt prawa miejscowego o utworzeniu prawnej formy ochrony przyrody wpływa na zmniej-szenie wartości nieruchomości<sup>14</sup>. W świadomości uczestników lokalnego rynku nieru-chomości pojawia się wtedy przeświadczenie o „skażeniu” objętego tym aktem obszaru czynnikiem negatywnym (ustanowionym systemem zakazów), powodującym obniżenie wartości położo-nych na tym terenie nieruchomości<sup>15</sup>.

Jak wyżej wskazano, przepisy p.o.ś. przewidywały administracyjnosądowy tryb realiza-cji roszczenia o naprawienie szkody wywołanej legalnym działaniem administracji związa-nym z ochroną zasobów środowiska. Tryb ten polega na tym, że roszczenie co do zasady o charakterze cywilnym (roszczenie o naprawienie szkody spowodowanej ograniczeniem spo-sobu korzystania z nieruchomości) jest dochodzone w dwóch etapach: 1) w postępowaniu

<sup>7</sup> P. Otawski, *Obszary ochrony przyrody a system planowania przestrzennego w Polsce*, [w:] *Planowanie prze-strzenne – szanse i zagrożenia społeczno-środowiskowe*, red. S. Kozłowski, P. Legutko-Kobus, Lublin 2007, s. 130.

<sup>8</sup> J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2004, s. 62; A. Stelmachowski, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 3: *Prawo rzeczowe*, red. T. Dybowski, Warszawa 2003, s. 221.

<sup>9</sup> M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2008, s. 175.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1025 z późn. zm.).

<sup>11</sup> Uzasadnienie uchwały SN z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, LEX nr 76151.

<sup>12</sup> B. Rakoczy, *Glosa do wyroku SN z 25 lutego 2009 r., II CSK 546/08*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2010, nr 2, s. 165.

<sup>13</sup> Podobnie odnośnie do obszaru ograniczonego użytkowania zob. postanowienie SN z dnia 24 lutego 2010 r., III CZP 129/09, LEX nr 578138.

<sup>14</sup> Por. wyrok SN z dnia 6 maja 2010 r., II CSK 602/10, niepubl.; wyrok SN z dnia 25 maja 2012 r., I CSK 509/11, OSNC 2013, nr 2, poz. 26; wyrok SN z dnia 21 sierpnia 2013 r., II CSK 578/12, OSNC 2014, nr 4, poz. 47.

<sup>15</sup> Wyrok SN z dnia 24 listopada 2016 r., II CSK 113/16, LEX nr 2177083.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

administracyjnym, w którym organ administracji wydaje decyzję, oraz 2) w postępowaniu, w którym orzeka sąd powszechny. Pierwszy etap jest obowiązkowy w tym sensie, że w razie sporu o odszkodowanie poszkodowany musi wystąpić do organu administracji o ustalenie odszkodowania. Drugi natomiast jest inicjowany na skutek powództwa strony niezadowolonej z przyznanego przez organ administracji odszkodowania lub wówczas, gdy właściwy organ w terminie trzech miesięcy od dnia zgłoszenia żądania przez poszkodowanego nie wyda decyzji. Postępowanie przed organem administracji właściwym do wydania decyzji o ustalenie odszkodowania toczy się co do zasady zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>16</sup>, gdyż ten akt – jak wynika z art. 1 pkt 1 k.p.a. – normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych<sup>17</sup>. Przepisy k.p.a. w tym postępowaniu nie są stosowane tylko w takim zakresie, jaki wynika z tego, że według art. 131 ust. 1 i 2 p.o.ś. decyzja jest niezaskarżalna, a strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może w odpowiednim terminie wnieść powództwo do sądu powszechnego. Nie stosuje się więc przepisów o odwołaniach oraz skardze do sądu administracyjnego. Stosuje się natomiast art. 28 k.p.a., który reguluje, kto jest stroną postępowania administracyjnego. Zgodnie z tym przepisem stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Uwzględniając treść art. 28 k.p.a. oraz to, że postępowanie prowadzone na podstawie art. 131 ust. 1 p.o.ś., w którym wydaje się decyzję administracyjną o ustaleniu odszkodowania, jest pierwszym, obowiązkowym etapem dochodzenia roszczenia o naprawienie szkody, nie ulega wątpliwości, że stronami tego postępowania są podmioty pozostające w sporze co do odszkodowania, a więc poszkodowany i podmiot zobowiązany do naprawienia szkody, wskazany w art. 134 p.o.ś.<sup>18</sup> Sąd Najwyższy wskazał również, że jednak nie ma podstaw, aby przyjąć, że nie stosuje się również przepisów dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji<sup>19</sup>.

Z roszczeniem o zapłatę odszkodowania można wystąpić w okresie trzech lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Wskazany termin jest terminem zawitym (prekluzyjnym). Jego bezskuteczny upływ powoduje definitywne wygaśnięcie prawa (uprawnienia), które należało w tym terminie wykonywać. Ponadto, w odróżnieniu od przedawnienia, terminy zawite nie podlegają co do zasady zawieszeniu, wstrzymaniu czy przerwaniu, a ich upływ uwzględniany jest z urzędu, a nie na zarzut. Prekluzyję cechuje zatem znaczny rygoryzm prawny<sup>20</sup>. Do dnia 14 marca 2019 r., tj. do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska<sup>21</sup>, powyższy termin wynosił dwa lata.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1257 z późn. zm.), dalej jako: k.p.a.

<sup>17</sup> Zob. szerzej: K. Gruszecki, *Pojęcie sprawy administracyjnej w polskim postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 11, s. 40 i n.; W. Dawidowicz, *Postępowanie w sprawach administracyjnych a postępowanie przed sądem cywilnym*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 8, s. 42.

<sup>18</sup> Wyrok SN z dnia 3 listopada 2015 r., II OSK 513/14, LEX nr 1990844.

<sup>19</sup> *Ibidem*. Odmienne: J. Kremis, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za decyzje administracyjne według kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1986, nr 884, s. 160–166.

<sup>20</sup> A. Paczkowska, *Charakter prawny terminu dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w związku z ustanowieniem sfery ograniczonego użytkowania*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2015, nr 11, s. 36–38.

<sup>21</sup> Dz.U. 2019, poz. 452.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

W doktrynie podkreślano, że termin dwóch lat jest zbyt krótki, w okresie tym mogą bowiem nie ujawnić się faktyczne niedogodności w korzystaniu z nieruchomości<sup>22</sup>. Według M. Pchałka „określenie terminu na takim poziomie i niezależnienie go od okoliczności powzięcia wiadomości o określonym ograniczeniu jest rozwiązaniem uniemożliwiającym jednostkom w praktyce dochodzenie swoich praw”<sup>23</sup>. W wyroku z dnia 7 marca 2018 r.<sup>24</sup> Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 129 ust. 4 p.o.ś. w poprzednim brzmieniu jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>25</sup>. Otwarte pozostaje pytanie, czy wydłużenie analizowanego terminu jedynie o jeden rok uchyla wskazane wyżej wątpliwości.

Drugi etap to postępowanie sądowe zainicjowane wniesieniem pozwu. W doktrynie powstał spór dotyczący relacji postępowania administracyjnego i sądowego. Z jednej strony postępowania przed sądem stanowią swoisty tryb instancyjny, z drugiej zaś wniesienie pozwu do sądu powszechnego na nowo wszczyna spór w kwestii odszkodowania<sup>26</sup>. Obecnie orzecznictwo rozstrzygnęło ten spór, wskazując, że postępowanie sądowe nie jest kontynuacją postępowania administracyjnego, w którym zapadła decyzja o odszkodowaniu<sup>27</sup>. 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<sup>28</sup>.

Powstaje w tym przypadku istotne pytanie, czy w postępowaniu sądowym obowiązuje zakaz *reformationis in peius*. Dla strony wnoszącej pozew szczególnego znaczenia nabiera to, czy na skutek wyroku sądu może uzyskać rozstrzygnięcie mniej korzystne niż w decyzji administracyjnej.

W doktrynie wskazuje się, że skierowanie sprawy do sądu nie stanowi środka odwoławczego i nie mieści się w pojęciu administracyjnego toku instancji; sąd powszechny nie kontroluje decyzji administracyjnej<sup>29</sup>. Sąd powszechny jest uprawniony do sprawowania kontroli decyzji administracyjnych jedynie w przypadku wyraźnego umocowania przepisem ustawowym.

W konsekwencji w przypadku wniesienia sprawy do sądu decyzja traci swój byt procesowy i nie wywiera merytorycznego wpływu na rozstrzygnięcie sądu, sąd nie jest związany ustaleniami organu administracji. Wynika z tego, że sąd może wydać orzeczenie zarówno korzystniejsze dla strony, jak i mniej korzystne w porównaniu z tym, co wynika z decyzji<sup>30</sup>.

Stanowisko to może budzić wątpliwości w świetle przepisu art. 131 ust. 3 p.o.ś., zgodnie z którym wystąpienie na drogę sądową nie wstrzymuje wykonania decyzji. Strona, która uzyska w decyzji odszkodowanie, a będzie niezadowolona z jego wysokości, nie będzie występowała o przyznanie odszkodowania w ustalonej w decyzji kwocie, lecz przedmiotem

<sup>22</sup> W. Skarżyńska, [w:] *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001, s. 448.

<sup>23</sup> M. Pchałek, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 404.

<sup>24</sup> K 2/17, OTK-A 2018, nr 13.

<sup>25</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>26</sup> Szerzej: J. Parchomiuk, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 12: *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, red. E. Bagińska, J. Parchomiuk, Warszawa 2010, s. 525.

<sup>27</sup> Wyrok SN z dnia 11 grudnia 2002 r., I CKN 1385/00, LEX nr 78317.

<sup>28</sup> Wyrok SN z dnia 11 października 2012 r., III CZP 49/12, LEX nr 1224795.

<sup>29</sup> M. Stahl, *Zbieg drogi postępowania administracyjnego i sądowego*, „Studia Prawniczo-Ekonomiczne” 1979, t. 21, s. 43.

<sup>30</sup> J. Parchomiuk, *op. cit.*, s. 526 oraz cytowana tam literatura.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

żądania pozwu będzie różnica. Skoro strona uzyskała decyzję w części korzystną, która podlega wykonaniu niezależnie od wniesienia sprawy do sądu powszechnego, to zupełnie nieracjonalne byłoby domaganie się ponownie tego samego w toku sprawy cywilnej. Ma to również istotny aspekt fiskalny. Wartością przedmiotu sporu, od której zostanie ustalona opłata sądowa od pozwu, będzie bowiem różnica pomiędzy odszkodowaniem dochodzonym a odszkodowaniem ustalonym w decyzji.

Nie istnieją racjonalne przesłanki nakazujące poszkodowanemu wystąpienie z pozwem o całą wysokość odszkodowania, w tym tę objętą decyzją administracyjną. Przyjęcie tego rozwiązania, poza wskazanym wyżej aspektem fiskalnym, usuwa szereg problemów praktycznych dotyczących wzajemnej relacji decyzji administracyjnej oraz wyroku sądu. Gdyby sąd negatywnie ocenił zasadność odszkodowania jako całości lub gdyby uznał, że stronie należy się odszkodowanie niższe niż w decyzji administracyjnej, to powstaje problem skutków wyroku dla decyzji administracyjnej. Do usunięcia decyzji z obrotu prawnego konieczna jest podstawa prawna w wyraźnym przepisie prawa. W ten sposób dochodzi do sytuacji, w której ostateczna decyzja administracyjna, mimo braku uchylecia, nie obowiązuje; tego rodzaju stan podważa zasadę trwałości decyzji administracyjnych<sup>31</sup>. Zdaniem J. Parchomiuka w przypadku podwyższenia odszkodowania sąd powinien orzec całość odszkodowania, a nie tylko uzupełnić jego wysokość w stosunku do decyzji administracyjnej<sup>32</sup>. W takiej sytuacji doszłoby do tego, że w obrocie prawnym występowałyby dwa tytuły wykonawcze, w tym częściowo obejmowałyby tę samą kwotę odszkodowania. Pogląd ten pomija jednak treść art. 321 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego<sup>33</sup>, zgodnie z którym sąd nie może wyrokować co do przedmiotu, który nie był objęty żądaniem, ani zasądzać ponad żądanie. W obecnym stanie prawnym jeżeli strona niezadowolona z wysokości odszkodowania określonego w decyzji administracyjnej wystąpi do sądu o zasądzenie kwoty wyższej (ale tylko nadwyżki), to sąd w ogóle nie będzie uprawniony do orzekania co do kwoty objętej decyzją administracyjną. Nie powstaje zatem problem występowania w obrocie prawnym dwóch tytułów wykonawczych (sądowego i administracyjnego) dotyczących tej samej kwoty. Dodatkowo należy mieć na względzie treść art. 131 ust. 3 p.o.ś., zgodnie z którym wystąpienie na drogę sądową nie wstrzymuje wykonania decyzji starosty o ustaleniu wysokości odszkodowania. Strona niezadowolona z wysokości odszkodowania będzie już w toku procesu cywilnego dysponowała administracyjnym tytułem wykonawczym. Bez wątplenia skieruje go do egzekucji. Mając na względzie rodzaj podmiotów zobowiązanych do zapłaty (a więc ich wypłacalność), postępowanie egzekucyjne powinno być krótkie i toczyć się sprawnie. Sąd powszechny w momencie zamknięcia rozprawy może więc spotkać się z sytuacją, w której roszczenie będzie wyegzekwowane. W takim przypadku żądanie pozwu w ogóle nie może zostać uwzględnione z uwagi na spełnienie świadczenia w toku sprawy. Proponowane rozwiązanie zwalnia zatem dodatkowo sąd powszechny z każdorazowego ustalania, na jakim etapie znajduje się egzekucja administracyjna, ponieważ częściowe lub całkowite wyegzekwowanie roszczenia miałyby zasadnicze znaczenie dla zasadności żądania pozwu.

<sup>31</sup> J. Boć, *Decyzja administracyjna i droga w dochodzeniu niektórych roszczeń wobec państwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1969, nr 107, s. 28.

<sup>32</sup> J. Parchomiuk, *op. cit.*, s. 532.

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2018, poz. 155 z późn. zm.), dalej jako: k.p.c.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

W analizowanej sytuacji nie jest wykluczone, że sąd, rozpoznając sprawę, dojdzie do wniosku, iż odszkodowanie nie należy się w kwocie wyższej, a nawet że nie należy się w ogóle. Nawet jednak wtedy wyrok oddalający powództwo dotyczyć będzie tylko kwoty objętej żądaniem pozwu i pozostanie bez wpływu na byt prawny (oraz wykonalność) decyzji administracyjnej. Rozwiązanie to wydaje się racjonalne, ponieważ strona występująca do sądu o dodatkowe odszkodowanie nie powinna się obawiać, że na skutek wyroku sądu może zostać pozbawiona odszkodowania w ogóle.

Uchyleniem obowiązku zapłaty odszkodowania wynikającego z decyzji administracyjnej zainteresowany jest podmiot zobowiązany do jego wypłaty. Strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania to strona niezadowolona z decyzji administracyjnej, a więc zarówno poszkodowany, jak i podmiot zobowiązany do jego wypłaty. W orzecznictwie wskazano, że obu stronom dotychczasowego postępowania administracyjnego powinna zostać zapewniona możliwość kontynuowania postępowania w aspekcie zagwarantowania ochrony ich praw. Z istoty postępowania przedsądowego wynika, że w razie niekorzystnej dla podmiotu uprawnionego decyzji administracyjnej przysługuje mu powództwo o świadczenie, w przypadku zaś niekorzystnej decyzji dla podmiotu zobowiązanego – „ujemne” powództwo o ustalenie. Należy podkreślić, że pozew o świadczenie zawiera żądanie ustalenia stosunku prawnego lub prawa stanowiącego podstawę obowiązku świadczenia, więc różnica pomiędzy roszczeniem o świadczenie a roszczeniem o ustalenie jest tylko ilościowa, a nie jakościowa. Jeżeli dopuszczalna jest droga sądowa w stosunku do powództwa o świadczenie, to jest ona także dopuszczalna dla roszczenia o ustalenie<sup>34</sup>. Organ administracji może się zatem domagać ustalenia, że nie istnieje obowiązek zapłaty odszkodowania wynikającego z ostatecznej decyzji administracyjnej lub że obowiązek ten istnieje w mniejszym zakresie, niż wynika to z decyzji.

Nie jest wykluczone wniesienie do sądu pozwu strony niezadowolonej z przyznanego odszkodowania o zapłatę oraz pozwu podmiotu zobowiązanego do jego zapłaty o ustalenie. Obie sprawy mogą się toczyć niezależnie od siebie. Wniesienie jednej z nich nie powoduje stanu sprawy w toku, co stanowi podstawę do odrzucenia pozwu na podstawie art. 199 § 1 pkt 2 k.p.c. Zasadniczo wniesienie sprawy o zapłatę czyni niedopuszczalnym pozew drugiej strony stosunku prawnego o ustalenie, że nie istnieje obowiązek zapłaty (art. 192 pkt 1 k.p.c.). W analizowanym przypadku różny będzie przedmiot żądania pozwu. Pozew strony niezadowolonej z wysokości przyznanego odszkodowania będzie dotyczył zapłaty kwoty wyższej niż przyznane odszkodowanie, a pozew podmiotu zobowiązanego do zapłaty będzie „zwalczał” odszkodowanie ustalone w decyzji. Ustalenie, że należne odszkodowanie powinno być przyznane w wysokości wyższej niż ustalona w decyzji, będzie oznaczać uwzględnienie w całości lub w części żądania zapłaty, czego konsekwencją będzie oddalenie powództwa o ustalenie. Z kolei konsekwencją uwzględnienia powództwa o ustalenie będzie oddalenie żądania zapłaty.

Tego rodzaju merytoryczny związek analizowanych powództw oznacza, że w przypadku wniesienia pierwszej ze spraw druga może mieć formę pozwu wzajemnego. Zgodnie z art. 204 § 1 k.p.c. powództwo wzajemne jest dopuszczalne, jeżeli roszczenie wzajemne jest w związku z roszczeniem powoda lub nadaje się do potrącenia; powództwo wzajemne można wytoczyć bądź w odpowiedzi na pozew, bądź oddzielnie, nie później jednak niż na pierwszej rozprawie, albo w sprzeciwie od wyroku zaocznego. Rozwiązanie to ma charakter raczej teo-

---

<sup>34</sup> Uchwała SN z dnia 11 października 2012 r., III CZP 49/12, LEX nr 1224795.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

retyczny z uwagi na krótki termin przewidziany przez ustawodawcę dla obu stron. W przypadku niezależnego wniesienia obu spraw znajdzie zastosowanie art. 219 k.p.c., wskazujący, że sąd może zarządzić połączenie kilku oddzielnych spraw toczących się przed nim w celu ich łącznego rozpoznania lub także rozstrzygnięcia, jeżeli są one ze sobą w związku lub mogłyby być objęte jednym pozwem. Rozwiązanie to jest jak najbardziej uzasadnione z uwagi na ścisły związek obu powództw. Jak wyżej odnotowano, uwzględnienie jednego z nich oznaczać będzie konieczność oddalenia drugiego.

Powstaje również zagadnienie relacji normy zawartej w art. 131 p.o.ś. do przepisów k.p.c. o postępowaniu zabezpieczającym (art. 730 i n. k.p.c.). Wystąpienie na drogę sądową nie wstrzymuje wykonania decyzji o przyznaniu odszkodowania. Jak się wydaje, celem tego przepisu jest uniemożliwienie zablokowania egzekucji administracyjnej toczącej się na podstawie decyzji administracyjnej o ustaleniu odszkodowania na tej podstawie, że wszczęta została sprawa cywilna o zapłatę, w której ponownie będzie badane zagadnienie zasadności przyznania odszkodowania. Moim zdaniem celem tego przepisu jest też umożliwienie stronie niezadowolonej z odszkodowania ustalonego w decyzji administracyjnej dochodzenia roszczenia obejmującego tylko odszkodowanie w wyższej wysokości (nadwyżka).

Odmienne należy ocenić sytuację, gdy to podmiot zobowiązany do zapłaty występuje z powództwem o ustalenie, że nie istnieje obowiązek zapłaty odszkodowania wynikającego z ostatecznej decyzji administracyjnej lub że obowiązek ten istnieje w mniejszym zakresie, niż wynika to z decyzji. Zgodnie z art. 730<sup>1</sup> k.p.c. udzielenia zabezpieczenia może żądać każda strona lub uczestnik postępowania, jeżeli uprawdopodobni roszczenie oraz interes prawny w udzieleniu zabezpieczenia (§ 1); interes prawny w udzieleniu zabezpieczenia istnieje wtedy, gdy brak zabezpieczenia uniemożliwi lub poważnie utrudni wykonanie zapadłego w sprawie orzeczenia lub w inny sposób uniemożliwi lub poważnie utrudni osiągnięcie celu postępowania w sprawie (§ 2). Bez wątpienia powód będzie miał interes prawny w udzieleniu zabezpieczenia. W przypadku wyegzekwowania roszczenia dojdzie bowiem do szczególnej sytuacji, ponieważ sąd powszechny w momencie zamknięcia rozprawy nie będzie mógł ustalić, że obowiązek nie istnieje z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu pozwu, lecz będzie zmuszony do ustalenia, że obowiązek ten nie istnieje, gdyż zobowiązanie zostało spełnione<sup>35</sup>. Wyegzekwowanie roszczenia w toku sprawy spowoduje więc znaczne skomplikowanie sytuacji procesowej powoda.

#### BIBLIOGRAFIA

- Boć J., *Decyzja administracyjna i droga w dochodzeniu niektórych roszczeń wobec państwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1969, nr 107.  
Dawidowicz W., *Postępowanie w sprawach administracyjnych a postępowanie przed sądem cywilnym*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 8.

---

<sup>35</sup> Jest to sytuacja podobna do żądania pozbawienia wykonalności tytułu wykonawczego w procesie cywilnym. Powództwo przeciwegzekucyjne skierowane na pozbawienie lub ograniczenie wykonalności tytułu wykonawczego może być skutecznie wniesione tylko pod warunkiem, że istnieje potencjalna możliwość wykonania tytułu wykonawczego w całości lub w określonej jego części. Dłużnik traci możliwość wytoczenia powództwa opozycyjnego z chwilą wyegzekwowania świadczenia objętego tytułem wykonawczym w całości lub w określonej części w odniesieniu do już wyegzekwowanego świadczenia. Powództwo to jest więc niedopuszczalne w części, w której wykonalność tytułu wykonawczego wygasła na skutek jego zrealizowania. Por. postanowienie SN z dnia 30 maja 2014 r., II CSK 679/13, LEX nr 1475081.



**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

- Gruszecki K., *Pojęcie sprawy administracyjnej w polskim postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 11.
- Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2004.
- Janeczko E., *Niektóre cywilnoprawne problemy ochrony środowiska*, „Rejent” 2002, nr 11.
- Kaliński M., *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2008.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Kremis J., *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za decyzje administracyjne według kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1986, nr 884.
- Otawski P., *Obszary ochrony przyrody a system planowania przestrzennego w Polsce*, [w:] *Planowanie przestrzenne – szanse i zagrożenia społeczno-środowiskowe*, red. S. Kozłowski, P. Legutko-Kobus, Lublin 2007.
- Paczkowska, *Charakter prawny terminu dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w związku z ustanowieniem sfery ograniczonego użytkowania*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2015, nr 11.
- Parchomiuk J., [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 12: *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, red. E. Bagińska, J. Parchomiuk, Warszawa 2010.
- Pchałek M., [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Postanowienie SN z dnia 24 lutego 2010 r., III CZP 129/09, LEX nr 578138.
- Postanowienie SN z dnia 30 maja 2014 r., II CSK 679/13, LEX nr 1475081.
- Radecki W., *Ograniczenie własności ze względu na potrzeby szczególnej ochrony przyrody*, [w:] *Ochrona środowiska a prawo własności*, red. J. Sommer, Warszawa 2000.
- Rakoczy B., *Glosa do wyroku SN z 25 lutego 2009 r., II CSK 546/08*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2010, nr 2.
- Skarżyńska W., [w:] *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001.
- Stahl M., *Zbieg drogi postępowania administracyjnego i sądowego*, „Studia Prawniczo-Ekonomiczne” 1979, t. 21.
- Stelmachowski A., [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 3: *Prawo rzeczowe*, red. T. Dybowski, Warszawa 2003.
- Uchwała SN z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, LEX nr 76151.
- Uchwała SN z dnia 11 października 2012 r., III CZP 49/12, LEX nr 1224795.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1257 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1025 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2018, poz. 155 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2018, poz. 121 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. 2018, poz. 799 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. 2018, poz. 142 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2019, poz. 452).
- Wyrok SN z dnia 11 grudnia 2002 r., I CKN 1385/00, LEX nr 78317.
- Wyrok SN z dnia 25 lutego 2009 r., II CSK 546/08, LEX nr 503415.
- Wyrok SN z dnia 6 maja 2010 r., II CSK 602/10, niepubl.
- Wyrok SN z dnia 25 maja 2012 r., I CSK 509/11, OSNC 2013, nr 2, poz. 26.
- Wyrok SN z dnia 11 października 2012 r., III CZP 49/12, LEX nr 1224795.
- Wyrok SN z dnia 21 sierpnia 2013 r., II CSK 578/12, OSNC 2014, nr 4, poz. 47.
- Wyrok SN z dnia 3 listopada 2015 r., II OSK 513/14, LEX nr 1990844.
- Wyrok SN z dnia 24 listopada 2016 r., II CSK 113/16, LEX nr 2177083.
- Wyrok TK z dnia 7 marca 2018 r., K 2/17, OTK-A 2018, nr 13.