

Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego

z dnia 31 maja 2000 r.

III ZP 8/00

Przewodniczący: Prezes SN Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Józef Iwulski, Kazimierz Jaśkowski (sprawozdawca), Jerzy Kwaśniewski, Walerian Sanetra (współ-sprawozdawca), Andrzej Wasilewski, Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 31 maja 2000 r. wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich skierowanego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź na następujące pytanie prawne:

Czy do rozpatrzenia żądania właściciela nieruchomości o jej wykup lub zmianę, zgłoszonego na podstawie artykułu 84 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 z późn. zm.) właściwy jest organ administracji publicznej czy sąd powszechny ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Do rozpoznania sprawy o wykup lub zmianę nieruchomości na podstawie art. 84 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.) powołane są sądy powszechne (art. 2 § 1 KPC).

U z a s a d n i e

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Sądu Najwyższego o wyjaśnienie zagadnienia prawnego wskazanego w sentencji uchwały.

W uzasadnieniu wniosku wskazano, iż w orzecznictwie dotyczącym artykułu 84 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (jednolity

tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.) prezentowany jest zarówno pogląd, że organem właściwym do rozpatrzenia żądania właściciela nieruchomości położonej na obszarze objętym ochroną, o której mowa w art. 72, albo na terenach zieleni miejskiej lub w obrębie parku wiejskiego o wykup lub zamianę nieruchomości na inną, jeżeli korzystanie z niej w sposób dotychczasowy byłoby związane z istotnymi ograniczeniami lub utrudnieniami jest organ administracji publicznej, jak i pogląd, że do rozpatrywania takich roszczeń właściwy jest sąd powszechny.

Pogląd o właściwości drogi sądowej był wyrażony, między innymi, w postanowieniu Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym z dnia 29 marca 1995 r., III PO 10/94 (OSNAPiUS 1995 nr 16, poz. 210) oraz w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 1998 r., OPS 14/98 (ONSA 1999 nr 2, poz.47).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, bezsporne jest, że wykup lub zamiana nieruchomości, prowadzące w swej istocie do przeniesienia jej własności, mają charakter cywilnoprawny, o czym przede wszystkim świadczy ich regulacja prawnomaterialna zawarta w przepisach art. 155 § 1 i art. 603-604 Kodeksu cywilnego. Naczelny Sąd Administracyjny podniósł także, że przepisy art. 84 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie środowiska, w przeciwieństwie do innych przepisów działu IV tej ustawy (art. 82 ust. 2 i art. 83), w wyraźny sposób nie przewidują, że organ administracji tam wymieniony został umocowany do rozstrzygania o żądaniu właściciela nieruchomości o wykup lub zamianę nieruchomości przez wydanie decyzji administracyjnej. Jeśli się zatem zważy, że art. 2 KPC statuuje zasadę nadrzędności oraz domniemania drogi sądowej w sprawach cywilnych, to brak w art. 84 ust. 2 ustawy wyraźnego przekazania określonych w ust. 1 tego artykułu roszczeń na drogę administracyjną (art. 2 § 3 KPC) powinien przemawiać za przyjęciem stanowiska, iż do rozpatrywania spraw, o których mowa w art. 84 ust. 1 ustawy, właściwa jest droga postępowania sądowego przed sądem powszechnym. Podobne stanowisko prezentuje również wcześniejsze postanowienie Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym z dnia 29 marca 1995 r., III PO 10/94.

Odmienne poglądy zaprezentowany został w postanowieniu Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym z dnia 8 stycznia 1998 r., III PO 10/97 (OSNAPiUS 1998 nr 23, poz. 698). Kolegium, rozpatrując negatywny spór kompetencyjny uznało, że sprawa zamiany lub wykupu nieruchomości, o której mowa w art. 84 ust. 2 tej ustawy, należy do drogi postępowania administracyjnego. W uzasadnieniu

Kolegium podniosło, że sprawy o roszczenia wymienione w art. 84 ustawy są sprawami cywilnymi, a ich wyłączenie z drogi postępowania cywilnego wymaga, stosownie do przepisu art. 2 § 3 KPC, istnienia wyraźnego przepisu przekazującego rozpoznawanie takich spraw do właściwości innych organów. Odmienne niż przyjęto to w uzasadnieniu postanowienia Kolegium z dnia 29 marca 1995 r., III PO 10/94, Kolegium w tej sprawie uznało, że za taki przepis należy uznać art. 84 ust. 2 ustawy o ochronie środowiska. Przepis ten nie wyznacza bowiem zadań wymienionym w nim organom, lecz upoważnia je do rozstrzygnięcia sprawy zamiany lub wykupu nieruchomości w trybie postępowania administracyjnego w drodze decyzji. W doktrynie i orzecznictwie przyjęty jest pogląd, że dopuszczalność załatwienia sprawy przekazanej do właściwości organów administracji publicznej w formie decyzji nie jest wprost uzależniona od wskazania tej formy rozstrzygnięcia w przepisach prawa materialnego. W przypadku, gdy uprawnienie strony nie powstaje bezpośrednio z mocy prawa, lecz w drodze konkretyzacji normy prawnej, organ administracji – o ile nie jest przewidziana inna forma jego działania – obowiązany jest dokonać tej konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej. Mimo zatem braku wyraźnego określenia w przepisie art. 84 ust. 2 ustawy, formy załatwienia sprawy wykupu lub zamiany nieruchomości, należy przyjąć, że w rozpoznawanym przypadku to organ administracji publicznej, a nie sąd, jest obowiązany rozstrzygnąć ją w formie decyzji administracyjnej.

Rzecznika Praw Obywatelskich bardziej przekonuje argumentacja Kolegium Kompetencyjnego zawarta w uzasadnieniu postanowienia z dnia 8 stycznia 1998 r., III PO 10/97, co do właściwości organów administracji publicznej. W świetle art. 104 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego brak jest przesłanek do sformułowania wobec ustawodawcy wymogu, aby werbalnie określał, że załatwienie sprawy musi odbywać się w formie decyzji. W obowiązującym stanie prawnym jest wiele przepisów, które stanowią podstawę do wydania decyzji administracyjnej, mimo tego, że w ich treści brak jest dosłownego zapisu dotyczącego konieczności rozstrzygnięcia sprawy w tej formie. Przykładowo Rzecznik powołał art. 27 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz.U. Nr 10, poz. 48 ze zm.), art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. z 1984 r. Nr 32, poz. 174 ze zm.) oraz art. 29 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60 ze zm.). Ustawodawca posługuje się w tych przypadkach stwierdzeniami takimi jak: „bez zezwolenia właściwego organu nie wolno”, „właściwy organ nakaże właścicielowi”, „po uzyskaniu zgody właściwego organu”.

Przepisy te wraz z ogólnymi zasadami sformułowanymi w Kodeksie postępowania administracyjnego stanowią podstawę do wydania odpowiedniej decyzji administracyjnej. Brak jest zatem podstaw do odmiennego traktowania art. 84 ust. 2 ustawy o ochronie środowiska. Sformułowanie tego przepisu wyraźnie określa zamiar ustawodawcy przekazania spraw związanych z żądaniem wykupu nieruchomości do kompetencji organów administracji publicznej, przez analogię do spraw związanych z wywłaszczeniem nieruchomości. Rzecznik akceptuje pogląd, że sprawy związane z własnością nieruchomości, jako sprawy o charakterze cywilnym, należą z zasady do kompetencji sądów powszechnych. Skoro jednak zagadnienia związane z wywłaszczeniem nieruchomości zostały przekazane do kompetencji organów administracji publicznej, to i sprawy z art. 84 ust. 1 ustawy o ochronie środowiska, także powinny być rozstrzygane przez organy administracji publicznej.

Podniesiono również w uzasadnieniu wniosku, że wykładnia, w myśl której część zagadnień związanych z żądaniem wykupu nieruchomości na podstawie ustawy o ochronie środowiska byłaby rozstrzygana przez organ administracji publicznej (to jest określenie podmiotu zobowiązanego do wykupu lub zamiany), a część przez sąd powszechny, nie tylko kłóci się z zasadą ekonomii postępowania, ale może również godzić w zasadę niezawisłości sądu, który byłby związany decyzją organu administracji, co do jednego z istotnych elementów stosunku, o którym miałyby rozstrzygać.

Zdaniem Rzecznika, uprawnienie zawarte w przepisie art. 84 ustawy o ochronie środowiska jest istotnym elementem ochrony prawa własności. Stan niepewności co do właściwej drogi realizacji tego uprawnienia i wynikające stąd konsekwencje w postaci negatywnych sporów kompetencyjnych oraz uchylania wydanych, na wniosek właścicieli nieruchomości, prawomocnych decyzji administracyjnych nie sprzyja skutecznej realizacji takiej ochrony.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Wątpliwości Rzecznika dotyczące wykładni art. 84 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska zostały przedstawione Sądowi Najwyższemu w styczniu 2000 r. Ich rozstrzygnięcie musi zatem uwzględniać stan prawny obowiązujący w tej dacie (tym bardziej, że innej nie wskazano we wniosku). Przepis art. 84 tej ustawy, w brzmieniu tekstu jednolitego zawartego w Dz.U. z 1994

r. Nr 49, poz. 196 ze zmianami – ostatnia, obowiązująca od dnia 1 stycznia 1999 r., zamieszczona w Dz.U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668 (art. 36 pkt 18) stanowi, że:

1. Właściciel nieruchomości położonej na obszarze objętym ochroną, o której mowa w art. 72, albo na terenach zieleni miejskiej lub w obrębie parku wiejskiego może żądać wykupu lub zamiany nieruchomości na inną, jeżeli korzystanie z niej w sposób dotychczasowy byłoby związane z istotnymi ograniczeniami lub utrudnieniami.

2. W sprawach wykupu lub zamiany nieruchomości, o której mowa w ust. 1, właściwy jest organ określony w przepisach o gospodarce nieruchomościami. Cenę wykupu ustala się i wypłaca według zasad określonych w przepisach o gospodarce nieruchomościami. Koszty nabycia lub zamiany nieruchomości ponosi jednostka organizacyjna nabywająca lub zamieniająca nieruchomość.

3. Przepisy ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio w wypadku oddalenia przez sąd powództwa o zaniechanie naruszenia środowiska (art. 81 ust. 1) oraz do użytkownika wieczystego nieruchomości.

Istotną rozbieżność poglądów co do drogi dochodzenia roszczeń z ust. 1 jest jedynie odmienne rozumienie przepisu ust. 2 zdanie pierwsze. Przedstawiciele obu poglądów przyjmują bowiem zgodnie, iż wykup lub zamiana nieruchomości są czynnościami cywilnoprawnymi, uregulowanymi w Kodeksie cywilnym. Są one zatem sprawami cywilnymi w rozumieniu art. 1 KPC, które rozpoznawane są – w zasadzie – przez sądy powszechne (art. 2 § 1 KPC). Jednakże, zgodnie z art. 2 § 3 KPC, nie są rozpoznawane w postępowaniu sądowym sprawy cywilne, jeżeli przepisy szczególnie przekazują je do właściwości innych organów. Przedstawiciele obu poglądów nadal zgodnie twierdzą, że przepis art. 2 § 3 KPC, jako wyjątek od zasady z art. 2 § 1 KPC, powinien być interpretowany ściśle. Inaczej mówiąc, że przekazanie sprawy cywilnej do właściwości innych organów musi być wyraźne. W tym miejscu następuje rozbieżność poglądów, co do tego, czy art. 84 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o ochronie środowiska, stanowi wyraźne przekazanie spraw z art. 84 ust. 1 tej ustawy do właściwości innych organów (organów administracji publicznej).

Według postanowienia Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym z dnia 29 marca 1995 r., III PO 10/94 oraz uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 1998 r., OPS 14/98, przepis art. 84 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o ochronie środowiska nie jest wystarczającą podstawą do wyłączenia drogi sądowej w tym zakresie. Nie zawiera on bowiem upoważnie-

nia do władczego rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy, a jedynie wyznaczają zadania organowi administracji publicznej. Organ ten ma wyłącznie kompetencje do czynności materialnotecznych. Pogląd ten należy podzielić, także z uwagi na podniesione w obu orzeczeniach argumenty wynikające z wykładni systemowej. Inne przepisy działu IV ustawy o ochronie środowiska, w których przekazano sprawy cywilne na drogę postępowania administracyjnego, wyraźnie używają pojęcia decyzji (art. 82 ust. 2 oraz art. 83 ust. 1). Nadal aktualne są argumenty wynikające z analizy przepisów regulujących gospodarkę gruntami podniesione na podstawie nieobowiązującej już ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.). Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.), także odróżnia kwestię wyznaczenia organu właściwego od kwestii nadania mu prawa do władczego rozstrzygnięcia indywidualnych spraw z zakresu jego właściwości. Zagadnieniem najbliższym sprawom z art. 84 ustawy o ochronie przyrody jest kwestia wywłaszczania nieruchomości. W tym zakresie ustawa o gospodarce nieruchomościami stanowi, iż organem właściwym w sprawach o wywłaszczenie jest starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej (art. 112 ust. 4), natomiast w dalszych przepisach przyznaje mu prawo do podjęcia decyzji co do wywłaszczenia i zwrotu nieruchomości (art. 118 a ust. 1, art. 119 ust. 1 oraz art. 142).

Zasadniczą przyczyną niepodzielenia poglądu wyrażonego przez Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym w postanowieniu z dnia 8 stycznia 1998 r., III PO 10/97, oraz we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich jest uznanie, że przepis przyznający organowi administracji publicznej tylko właściwość w sprawach wykupu lub zamiany nieruchomości nie jest wystarczającą podstawą do władczego rozstrzygnięcia indywidualnych spraw z tego zakresu. Czym innym jest bowiem wyznaczenie organu właściwego, a czym innym wskazanie formy działania, którą organ ten może posługiwać się w danej sprawie. Organy administracji publicznej mogą swoje zadania realizować zarówno w formach cywilnoprawnych (umowy), jak i w formach administracyjnoprawnych (decyzje, postanowienia).

Przyznanie organowi administracyjnemu uprawnień do rozstrzygnięcia spraw indywidualnych w drodze decyzji może wynikać z różnych sformułowań. Nie jest konieczne, aby przepis używał określenia „decyzja”. Przykładami takich innych określeń są powołane przez Rzecznika w uzasadnieniu wniosku zwroty: „bez zezwolenia

właściwego organu nie wolno”, „właściwy organ nakaże właścicielowi” oraz „po uzyskaniu zgody właściwego organu”. Wskazują one jednoznacznie na władczy charakter uprawnień organu, który na podstawie art. 104 § 1 KPA wydaje wówczas decyzję (chyba że przepisy tego Kodeksu stanowią inaczej). Charakter tych określeń, wbrew twierdzeniom Rzecznika, jest zasadniczo odmienny od art. 84 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o ochronie środowiska, który w ogóle nie wspomina o uprawnieniu organu do władczego rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy. Wynika stąd, że przepis ten ma dwojakie znaczenie. Po pierwsze, określa on starostę jako organ właściwy do reprezentowania Skarbu Państwa, wówczas, gdy jednostką organizacyjną ponoszącą koszty nabycia lub zamiany nieruchomości jest Skarb Państwa. Jest to więc podstawa do podjęcia przez starostę czynności cywilnoprawnych. Po wtóre, przepis ten nakazuje podjęcie przez starostę, na wniosek właściciela, odpowiednich działań (materialnotechnicznych) o charakterze niewładczym. W szczególności polegają one na przekazaniu właścicielowi informacji o nadających się do zamiany nieruchomościach jednostki zobowiązanej do dokonania tej czynności i o sposobie obliczania ceny wykupu lub na prowadzeniu czynności mediacyjnych, mających na celu dojście przez strony do porozumienia, co do spornych elementów sprawy.

Nie jest także uzasadniony argument Rzecznika, że skoro sprawy o wywłaszczenie nieruchomości są rozstrzygane przez organy administracji, to w tym samym trybie należy rozstrzygać sprawy z art. 84 ustawy o ochronie środowiska. Jego niesłuszność wynika stąd, że to wnioskowanie nie może być traktowane jako wyraźne wyłączenie drogi sądu powszechnego w sprawie cywilnej (art. 2 § 3 KPC). Nadto, podobieństwo tych sytuacji polega jedynie na tym, iż w obu następują zmiany własnościowe bez zgody jednej ze stron. Jednakże w każdej z nich chodzi o inną stronę, a także inne są cele tych działań (przy wywłaszczeniu – cel publiczny, a w sytuacji z art. 84 ustawy o ochronie środowiska celem tym jest ochrona prawa własności). Jest bliskie podobieństwo uprawnień właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości, określonych w art. 84 tej ustawy, do uprawnień przewidzianych w art. 151 i art. 231 KC.

W odniesieniu do twierdzeń Rzecznika, dotyczących naruszenia zasad ekonomii postępowania i zagrożenia dla niezawisłości sądu, należy zauważyć, iż odnoszą się one do stanu prawnego obowiązującego do końca grudnia 1998 r. W tym okresie art. 84 ust. 2 zdanie trzecie stanowił, iż „Koszty wykupu lub zamiany nieruchomości ponosi jednostka organizacyjna określona przez organ właściwy do spraw

gospodarki gruntami i wywłaszczania nieruchomości”. Według tego brzmienia ustawy o ochronie środowiska, najpierw organ administracji ustalał decyzją podmiot zobowiązany do poniesienia kosztów wykupu lub zamiany nieruchomości, a następnie – w razie sporu – sąd powszechny orzekał o rozmiarze kosztów wykupu lub określał warunki zamiany nieruchomości. Od dnia 1 stycznia 1999 r. organ administracji został pozbawiony uprawnienia do wskazywania podmiotu zobowiązanego do wykupu lub zamiany nieruchomości (art. 36 pkt 18 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa, Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.). Wskazuje to wyraźnie na ograniczenie roli organów administracji publicznej w zakresie stosowania przepisów art. 84 ustawy o ochronie środowiska. Nie tylko bowiem zostały one pozbawione uprawnień z art. 84 ust. 2 zdanie trzecie, ale także – mimo znanych rozbieżności w orzecznictwie – nie przyznano im prawa władczego orzekania w indywidualnych sprawach z art. 84 ust. 1 ustawy o ochronie środowiska.

W uzasadnieniu wniosku podniesiono, iż uprawnienie z art. 84 tej ustawy jest elementem ochrony prawa własności, a niepewność dotycząca drogi postępowania w tej sprawie nie sprzyja realizacji tego uprawnienia. Co do zasady jest to pogląd trafny, jednakże przyjęcie sugerowanego przez Rzecznika poglądu o właściwości organów administracji publicznej pogłębiłoby jedynie stan wątpliwości w odniesieniu do właściwej drogi dochodzenia roszczeń z art. 84 ustawy o ochronie środowiska. Istniałyby bowiem dwie sprzeczne uchwały składu siedmiu sędziów – jedna Naczelnego Sądu Administracyjnego, druga – Sądu Najwyższego.

Z tych względów orzeczono jak w sentencji uchwały.

=====