

Wyrok z dnia 16 stycznia 2002 r.

III ZP 34/00

Zmiana od dnia 1 stycznia 1998 r. art. 84 ust. 1 i 2 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.), dokonana ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 133, poz. 885) nie spowodowała utraty roszczeń o wykup lub zamianę nieruchomości położonych w strefie ochronnej.

Przewodniczący: Prezes SN Walerian Sanetra, Sędziowie SN: Józef Iwulski, Jerzy Kwaśniewski, Zbigniew Myszkowski, Jadwiga Skibińska-Adamowicz (współsprawozdawca i autor uzasadnienia), Andrzej Wasilewski (sprawozdawca), Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Iwony Kaszczy-szyn po rozpoznaniu w dniu 16 stycznia 2002 r. sprawy ze skargi Huty „K.” SA w D.G. na decyzję Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w W. z dnia 15 lipca 1997 r. [...] w przedmiocie wykupu nieruchomości gruntowych na obszarze strefy ochronnej, na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 1999 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

U z a s a d n i e n i e

Postanowieniem z dnia 17 listopada 2000 r. w sprawie III RN 4/00, wydanym na podstawie art. 393¹⁴ § 1 KPC, Sąd Najwyższy przedstawił do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi tego Sądu następujące zagadnienie prawne: „Czy do rozpatrzenia żądania właściciela nieruchomości o jej wykup lub zamianę właściwy jest organ określony w przepisach o gospodarce nieruchomościami (art. 84 ust. 2 zdanie pierwsze 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.), czy sąd powszechny ?”

Zagadnienie to powstało podczas rozpoznawania rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 1999 r. [...]. W sprawie tej Kierownik Urzędu Rejonowego w O. wydał dnia 5 września 1996 r. decyzję, w której zobowiązał Hutę „K.” SA do wykupu nieruchomości o powierzchni 0,3455 ha, stanowiącej własność Zenony Z., Zenona Z. i Barbary U., znajdującej się obecnie w strefie ochronnej Huty „K.”, ustalił cenę wykupu nieruchomości oraz określił sześciomiesięczny termin jej wykupu liczony od dnia, w którym decyzja stanie się ostateczna. Decyzją z dnia 12 marca 1997 r. Wojewoda K. odmówił stwierdzenia nieważności decyzji kierownika Urzędu Rejonowego w O., zaś Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast swoją decyzją z dnia 15 lipca 1997 r. utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy. W skardze złożonej na tę decyzję do Naczelnego Sądu Administracyjnego Huta „K.” SA żądała stwierdzenia jej nieważności, a także nieważności poprzedzających ją decyzji Wojewody K. i kierownika Urzędu Rejonowego w O. albo uchylecia zaskarżonej decyzji.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 9 czerwca 1999 r. uwzględnił skargę Huty „K.”. Sąd ten podniósł, że według art. 84 ust. 1 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.), w jego brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 1997 r., właściciel nieruchomości położonej w strefie ochronnej (art. 71 ust. 1) lub na obszarze objętym ochroną (art. 72) albo na terenach zieleni miejskiej lub w obszarze parku wiejskiego mógł żądać wykupu lub zamiany takiej nieruchomości na inną, jeżeli korzystanie z niej w sposób dotychczasowy byłoby związane z istotnymi ograniczeniami lub utrudnieniami. Wprawdzie w myśl art. 84 ust. 2 tej ustawy, w sprawach wykupu lub zamiany nieruchomości był właściwy organ administracji państwowej o właściwości ogólnej do spraw gospodarki gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości stopnia podstawowego, zaś koszty wykupu lub zamiany nieruchomości ponosiła jednostka organizacyjna określona przez wymieniony wyżej terenowy organ administracji państwowej, to jednak - zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego - do merytorycznego rozstrzygnięcia o roszczeniu właściciela o wykup lub zamianę nieruchomości właściwa jest droga postępowania przed sądami powszechnymi. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że wątpliwości w tej kwestii rozstrzygnął już skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w uchwale z dnia 21 grudnia 1998 r., OPS 14/99, formułując następujący pogląd: „Dochodzenie przez

właściciela nieruchomości, położonej na obszarze określonym w art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (...), roszczenia o wykup takiej nieruchomości, z której korzystanie w sposób dotychczasowy byłoby związane z istotnymi ograniczeniami lub utrudnieniami, należy do postępowania przed sądem powszechnym z tym, że określenie jednostki organizacyjnej ponoszącej koszty wykupu następowało w drodze decyzji administracyjnej na podstawie art. 84 ust. 2 tej ustawy”. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznający skargę Huty „K.” powołał się również na argumenty przyjęte w uzasadnieniu uchwały z dnia 21 grudnia 1998 r., a zwłaszcza te, które akcentowały, że wykup lub zamiana nieruchomości, prowadzące w swej istocie do przeniesienia własności nieruchomości, mają charakter cywilnoprawny, na co przede wszystkim wskazuje ich regulacja prawno-materialna zawarta w przepisach art. 155 § 1 oraz art. 603-604 KC. Poza tym art. 84 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska - w przeciwieństwie np. do art. 82 ust. 2 i art. 83 ustawy - nie wskazuje w wyraźny sposób, że organ administracji został umocowany do rozstrzygania o żądaniu o wykup lub zamianę nieruchomości przez wydanie decyzji administracyjnej. Skoro zaś art. 2 KPC statuuje zasadę nadrzędności i domniemania drogi sądowej w sprawach cywilnych, to brak w art. 84 ust. 2 ustawy wyraźnego przekazania roszczeń określonych w art. 84 ust. 1 na drogę administracyjną przemawia za przyjęciem drogi postępowania przed sądami powszechnymi w tych sprawach.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego w rewizji nadzwyczajnej opartej na zarzucie rażącego naruszenia art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) w związku z art. 156 § 1 pkt 2 KPA oraz rażącego naruszenia art. 2 § 3 KPC w związku z art. 84 ust. 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska podniósł przede wszystkim, że od dnia 1 stycznia 1998 r. nie ma przepisu prawa materialnego administracyjnego, który by upoważniał do uwzględnienia roszczenia o wykup nieruchomości z tego powodu, że właściciel nie może z niej korzystać wskutek ustanowienia strefy ochronnej. O ile bowiem art. 84 ust. 1 wymienionej ustawy, w wersji obowiązującej do dnia 31 grudnia 1997 r. przewidywał, że właściciel nieruchomości położonej w strefie ochronnej (art. 71 ust. 1) lub na obszarze objętym ochroną, o której mowa w art. 72, albo na terenach zieleni miejskich lub w obrębie parku wiejskiego mógł żądać wykupu lub zamiany nieruchomości na inną, o tyle art. 84 ust. 1 ustawy w nowej redakcji obowiązującej od dnia 1 stycznia 1998 r., stanowi, że wykupu lub zamiany nieruchomości na inną może żą-

dać tylko właściciel nieruchomości położonej na obszarze objętym ochroną, o której mowa w art. 72, albo na terenach zieleni miejskich lub w obrębie parku wiejskiego. Zatem - w ocenie wnoszącego rewizję nadzwyczajną - gdyby nie doszło do uchylecia zaskarżonego wyroku, właściwy miejscowo starosta umorzyłby postępowanie administracyjne, a to przede wszystkim dlatego, że nie ma obecnie przepisu prawa materialnego administracyjnego upoważniającego do uwzględniania roszczeń o wykup nieruchomości położonych w strefie ochronnej. Natomiast sąd cywilny w postępowaniu wszczętym po 1 stycznia 1998 r. również z tej samej przyczyny nie mógłby uwzględnić pozwu. Nie mógłby go uwzględnić również z uwagi na brak decyzji lub umowy uzasadniających roszczenie o wykup.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wyraził ponadto pogląd, że art. 84 ust. 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska należy traktować jako przepis szczególny w rozumieniu art. 2 § 3 KPC, który „kreuje po stronie organu administracji publicznej prawo orzekania o wykupie lub zamianie nieruchomości w przypadku, gdy taki właściciel lub użytkownik będzie uzasadniał swoje żądanie zaistnieniem okoliczności, o których mowa w art. 84 ust. 1 ustawy”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

I

Przedstawienie składowi powiększonemu Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego nastąpiło na podstawie art. 393¹⁴ § 1 KPC w sprawie, w której Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wniósł rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jest to okoliczność ważna ze względu na odmienne ujęcie podstaw do wniesienia rewizji nadzwyczajnej (rażące naruszenie prawa zarówno materialnego, jak i procesowego) i podstaw do wniesienia kasacji (naruszenie prawa materialnego oraz naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy), a tym samym okoliczność mająca wpływ na losy zagadnienia prawnego. Jeżeli bowiem w sprawie wywołanej rewizją nadzwyczajną nie występuje rażące naruszenie prawa, rewizja ta podlega oddaleniu, choćby występowały w sprawie istotne kwestie prawne. Rewizja nadzwyczajna ma bowiem służyć wyeliminowaniu prawomocnych orzeczeń rażąco wadliwych. Przedstawienie zatem zagadnienia prawnego byłoby uzasadnione wtedy, gdyby w związku z istniejącym rażącym naruszeniem prawa albo w związku z wątpliwościami, czy takie kwalifikowane naru-

szenie prawa nastąpiło, powstało zagadnienie prawne, od którego rozstrzygnięcia zależałby wynik rewizji nadzwyczajnej.

Przepis art. 393¹⁴ § 1 KPC stanowi, że „jeżeli przy rozpoznawaniu kasacji wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości”, Sąd Najwyższy w składzie zwykłym może przekazać to zagadnienie do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi tego Sądu. Jak z powyższego wynika, możliwość skorzystania z rozwiązania przyjętego w tym przepisie istnieje wówczas, gdy poważne wątpliwości pojawiły się przy rozpoznawaniu kasacji, a więc w konkretnej sprawie, i gdy zarazem ich rozstrzygnięcie przez skład powiększony Sądu Najwyższego ma doprowadzić do wydania przez skład zwykły właściwego orzeczenia. Powyższą funkcję Sądu Najwyższego przewiduje także art. 13 pkt 4 w związku z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 13, poz. 48 ze zm.), który stanowi, że Sąd Najwyższy podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcia zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości „w konkretnej sprawie”. Z treści obydwu wymienionych przepisów (tj. art. 393¹⁴ § 1 KPC oraz art. 13 pkt 4 ustawy o Sądzie Najwyższym) wypływa zatem wniosek, że odpowiedź na zagadnienie prawne musi dotyczyć rozpoznania kasacji i być niezbędna do jej rozstrzygnięcia.

Przedstawione uwagi odnoszą się również do spraw rozpoznawanych przez Sąd Najwyższy w wyniku rewizji nadzwyczajnych wniesionych od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego. W myśl bowiem art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - prawo upadłościowe i prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.), przy rozpoznawaniu rewizji nadzwyczajnych Sąd Najwyższy stosuje odpowiednio przepisy o postępowaniu kasacyjnym.

II

Zgodnie z przepisem art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), podstawę rewizji nadzwyczajnej od prawomocnego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowi rażąco naruszenie prawa lub naruszenie interesu Rzeczypospolitej Polskiej. Stosownie zaś do art. 10 wskazanej ustawy, rewizje nadzwyczajne od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego rozpoznaje Sąd Najwyższy, stosując odpowiednio przepisy o postępowaniu kasacyjnym. Z wymienionych przepisów wynika zatem, że podstawy

rewizji nadzwyczajnej zostały określone w przepisach szczególnych, tj. w ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, natomiast do rozpoznania rewizji nadzwyczajnej mają odpowiednie zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o kasacji.

Rewizja nadzwyczajna od zaskarżonego wyroku została oparta na zarzucie rażącego naruszenia prawa, które w ocenie wnoszącego tę rewizję polega na stwierdzeniu przez Naczelnny Sąd Administracyjny nieważności decyzji kierownika Urzędu Rejonowego w O. z dnia 5 września 1996 r., zobowiązującej Hutę „K.” SA do wykupu oznaczonej w tej decyzji nieruchomości, a także ustalającej cenę wykupu i jego termin. Zdaniem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, w wyniku powyższego wyroku doszło do obrazy przede wszystkim art. 156 § 1 pkt 2 KPA oraz art. 2 § 3 KPC w związku z art. 84 ust. 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, a ujmując zarzut prościej, rażące naruszenie prawa polegało na przyjęciu przez Naczelnny Sąd Administracyjny, że dochodzenie przez właściciela nieruchomości roszczenia o wykup lub zamianę nieruchomości położonej na obszarze określonym w art. 84 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, należy do drogi postępowania przed sądem powszechnym, a nie do drogi postępowania administracyjnego. Istotę problemu oddaje ponadto pytanie składu zwykłego Sądu Najwyższego, mianowicie, czy do rozpatrzenia żądania właściciela nieruchomości jest właściwy organ określony w przepisach o gospodarce nieruchomościami czy też sąd powszechny.

Powyższe zagadnienie nie jest w orzecznictwie sądowym nowe i chociaż nie było ujmowane jednolicie (por. postanowienie Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym z dnia 8 stycznia 1998 r., III PO 10/97, OSNAPiUS 1998 nr 23, poz. 698), dominuje pogląd, w myśl którego sprawa o wykup lub zamianę nieruchomości w trybie art. 84 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska należy do drogi postępowania sądowego przed sądem powszechnym. Ilustracją tego poglądu są następujące orzeczenia; postanowienie Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym z dnia 29 marca 1995 r., III PO 10/94 (OSNAPiUS 1995 nr 16, poz. 210), przyjmujące, że: „Sprawa dotycząca zamiany nieruchomości w trybie art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r., Nr 49, poz. 196) należy do drogi postępowania sądowego przed sądem powszechnym”; uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 grudnia 1998 r., OPS 14/98 (ONSA 1999 nr 2, poz. 47), według której: „Dochodzenie przez właściciela nieruchomości położo-

nej na obszarze określonym w art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.) roszczenia o wykup takiej nieruchomości, z której korzystanie w sposób dotychczasowy byłoby związane z istotnymi ograniczeniami lub utrudnieniami, należy do postępowania przed sądem powszechnym, przy czym określenie jednostki organizacyjnej ponoszącej koszty wykupu następowało w drodze decyzji administracyjnej na podstawie art. 84 ust. 2 tej ustawy”; uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 maja 2000 r., III ZP 8/00 (OSNAPiUS 2000 nr 22, poz. 802), stwierdzająca, że: „Do rozpoznania sprawy o wykup lub zamianę 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 § 3 KPC)”.

W motywach podjętych uchwał zarówno Naczelny Sąd Administracyjny, jak i Sąd Najwyższy przytoczył argumenty prawne przemawiające na rzecz poglądu, w myśl którego sprawy o roszczenia wynikające z art. 84 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, będące sprawami cywilnymi w rozumieniu art. 1 KPC, nie zostały przekazane z mocy przepisów szczególnych do właściwości innych organów stosownie do art. 2 § 3 KPC, lecz zgodnie z art. 2 § 1 KPC podlegają rozpoznaniu przez sądy powszechne. Wykup lub zamiana nieruchomości są bowiem przede wszystkim instytucjami prawa cywilnego uregulowanymi w Kodeksie cywilnym. Zatem sprawy, których przedmiotem są czynności prawne polegające na zamianie lub wykupie nieruchomości, są również z natury rzeczy sprawami cywilnymi w rozumieniu art. 1 KPC, wobec czego stosownie do art. 2 § 1 KPC podlegają - w zasadzie - rozpoznaniu przez sądy powszechne. Według zaś art. 2 § 3 KPC, ich rozpoznanie przez inne organy (np. administracyjne) mogłoby nastąpić tylko na mocy przepisów szczególnych przewidujących wyraźnie taką dopuszczalność. Wskazany (ostatni) przepis wprowadza bowiem odstępstwo od zasady, w myśl której sprawy cywilne są rozpoznawane przez sądy powszechne. Tymczasem art. 84 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska nie stanowi takiego wyjątku, gdyż nie zawiera upoważnienia do władczego rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy przez organ administracyjny, lecz wyznacza mu jedynie określone zadania. Nie może więc być uznany za wystarczającą podstawę do wyłączenia drogi sądowej. Powyższy wniosek znajduje dodatkowe oparcie w wynikach wykładni systemowej. Otóż przepisy ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, umieszczone tak jak art. 84 w

Dziale IV pod nazwą „Odpowiedzialność za skutki naruszenia stanu środowiska”, wyraźnie przewidują, że odpowiedni organ administracji państwowej jest uprawniony do ustalenia w drodze decyzji zakresu i sposobu wykonania obowiązku usunięcia przyczyn szkodliwego oddziaływania na środowisko oraz przywrócenia go do stanu właściwego przez osobę fizyczną lub jednostkę organizacyjną wykonującą działalność gospodarczą wpływającą szkodliwie na to środowisko (art. 82 ust. 1 i 2). Również w drodze decyzji inspektor ochrony środowiska jest uprawniony do wstrzymania do odpowiedniego czasu działalności zagrażającej życiu lub zdrowiu ludzi (art. 83 ust. 1 i 2). W przepisach art. 84 ustawy brak jest natomiast stwierdzenia, że terenowy organ administracji państwowej rozstrzyga sprawę wykupu i zamiany nieruchomości w drodze decyzji.

III

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym przekazane zagadnienie prawne podziela poglądy prawne, argumenty i wnioski zawarte we wskazanych wyżej orzeczeniach Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, uznając zarazem za zbędne ich powtarzanie. Konieczna natomiast stała się ocena zaskarżonego wyroku z punktu widzenia dopuszczalności rewizji nadzwyczajnej z uwagi na istnienie (lub brak) rażącego naruszenia prawa. Ta bowiem przesłanka decyduje o jej zasadności.

W tej kwestii należy przede wszystkim zwrócić uwagę na to, że celem rewizji nadzwyczajnej jako środka zaskarżenia jest korektura prawomocnego orzeczenia, a zadaniem - ujednoczenie stosowania prawa i jego wykładni. Nie można jednak pomijać okoliczności, że porządek prawny wymaga respektowania prawomocnych orzeczeń sądowych i ograniczenia do niezbędnych przypadków możliwości ich wzruszenia. Dyktuje to potrzeba stabilizacji stosunków prawnych oraz pewności prawa. Dlatego właśnie wniesienie rewizji nadzwyczajnej jest możliwe jedynie na dwóch podstawach: jedną z nich stanowi rażące naruszenie prawa, drugą natomiast - naruszenie interesu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 57 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym). Zwrot „rażące naruszenie prawa” oznacza, że zakres kontroli orzeczenia wskutek rewizji nadzwyczajnej został ograniczony do wypadków szczególnie uzasadnionych. Mogą one dotyczyć naruszenia zarówno prawa materialnego, jak i procesowego, niemniej wyrażenie „rażące naruszenie prawa” wskazuje na kwalifikowaną postać tego naruszenia, co wynika także z istoty samej rewizji nadzwyczajnej jako środka wzruszenia prawomocnych orzeczeń, a więc środka „nadzwyczajnej

czajnego”.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego i w piśmiennictwie jest utrwalony pogląd, że owo kwalifikowane naruszenie prawa ma się odnosić nie do naruszonego prawa, lecz do skutków tego naruszenia. Z tego względu dla oceny, czy wystąpiła którakolwiek z podstaw rewizji nadzwyczajnej, decydująca jest chwila, w której od konkretnego orzeczenia wnosi się rewizję nadzwyczajną. Istniejąca w owej chwili wadliwość orzeczenia, stanowiąca przesłankę dopuszczalności rewizji nadzwyczajnej (podobnie jak każdego środka zaskarżenia), nie przesądza jednak o dopuszczalności tej rewizji. Po wydaniu orzeczenia mogła bowiem nastąpić zmiana okoliczności faktycznych lub zmiana prawa, która sprawiła, że wniesienie rewizji nadzwyczajnej okazało się już niecelowe. W wyroku z dnia 11 marca 1965 r., III CR 22/65 (OSNCP 1966 r. z. 6, poz. 94) Sąd Najwyższy przyjął, że dla oceny, że naruszenie prawa miało charakter rażący w rozumieniu art. 417 § 1 KPC, nie mogą być obojętne społeczno-gospodarcze skutki, jakie orzeczenie za sobą pociąga. Jeżeli istnieją podstawy do wniosku, że przyjęte w zaskarżonym orzeczeniu rozwiązanie nie wytworzy sytuacji pod względem społeczno-gospodarczym gorszej niż ta, do której zmierzał ustawodawca, wydając przepis w danym wypadku naruszony, należy dać pierwszeństwo ochronie praworządności.

IV

Zdaniem wnoszącego rewizję nadzwyczajną, zmiany w przepisach art. 84 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska dokonane przez ustawodawcę w 1997 r. doprowadziły do tego, że od dnia 1 stycznia 1998 r. wygasła możliwość występowania z roszczeniami o wykup lub zamianę nieruchomości ze względu na brak dotychczasowego pojęcia „strefa ochronna”, a także dlatego, że nie ma obecnie przepisów prawa materialnego, a ponadto ani decyzji, ani umowy, które mogłyby uzasadniać roszczenie o wykup.

Powyższego zapatrywania nie można podzielić. Wprawdzie na mocy art. 1 pkt 50 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. zmieniającej ustawę o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. Nr 133, poz. 885), obowiązującej od dnia 1 stycznia 1998 r., w przepisie art. 84 ust. 1 nastąpiło skreślenie wyrazów „w strefie ochronnej (art. 71) i”, a także nadanie innego brzmienia art. 71 regulującemu kwestie związane z tą strefą, to jednak należy zauważyć, że na miejsce pojęcia „strefa ochronna” ustawodawca wprowadził pojęcie „obszaru ograniczonego użytkowania” (art. 71 ust. 2 w nowym brzmieniu), zaś po art. 71 dodał art. 71a, w którym unormował sprawę odpowiedzial-

ności za szkody powstałe w wyniku wprowadzenia ograniczeń określonych w art. 72 ust. 2. Stwierdził mianowicie, że do naprawienia szkód stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego oraz że w sprawach naprawienia szkód orzekają sądy powszechne. W tym kontekście nie jest więc trafna teza wnoszącego rewizję nadzwyczajną, jakoby nieuchylenie w wyniku rewizji nadzwyczajnej zaskarżonego wyroku było „swoistym odesłaniem >do nikąd< właścicieli nieruchomości”, a to dlatego, że „nie ma obecnie przepisu prawa materialnego (...), który mógłby uzasadniać roszczenie o wykup”.

Przede wszystkim jednak należy podkreślić, że ustawa zmieniająca z dnia 29 sierpnia 1997 r. uregulowała sprawę roszczeń właścicieli nieruchomości położonych w strefie ochronnej. Przepis art. 8 ust. 1 tej ustawy stanowi bowiem, że: „Właściciel nieruchomości położonej w strefie ochronnej może do 2005 r. żądać wykupu lub zamiany nieruchomości na inną, na zasadach określonych w art. 84 ust. 2 ustawy, o której mowa w art. 1, jeżeli korzystanie z niej w sposób dotychczasowy byłoby związane z istotnymi ograniczeniami lub utrudnieniami”. Nie można więc przyznać trafności pogładowi zawartemu w rewizji nadzwyczajnej, że zmiana ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska spowodowała utratę przez właścicieli roszczeń o wykup lub zamianę nieruchomości położonych w strefie ochronnej dlatego, że brak jest przepisu prawa materialnego administracyjnego, który uzasadniałby ich roszczenia o wykup lub zamianę nieruchomości.

V

Wreszcie, brak jest wystarczających podstaw do podzielenia zarzutu Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, jakoby zaskarżony rewizją nadzwyczajną wyrok rażąco naruszał wskazane w tej rewizji przepisy prawa. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął bowiem w zaskarżonym wyroku wykładnię art. 2 § 3 KPC w związku z art. 84 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska wyrażoną w przytoczonych wcześniej orzeczeniach Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Opowiedzenie się zaś za jednym z poglądów i przedstawienie argumentów przeciwko innemu pogładowi nie uzasadnia jeszcze zarzutu rażącego naruszenia prawa. Rażące naruszenie prawa jest bowiem z reguły wyrazem ewidentnego i łatwo uchwytnego błędu w interpretowaniu prawa. Jeżeli natomiast przepis dopuszcza rozbieżną interpretację, to wybór jednego z możliwych wariantów interpretacyjnych, nawet gdyby został później uznany za nieprawidłowy, nie może być oceniony jako rażące naruszenie prawa.

W tej kwestii Sąd Najwyższy kilkakrotnie zajmował już stanowisko, zatem po-

głądy orzecznictwa na ten temat należy uznać za jednolite i utrwalone. Tytułem przykładu można wskazać wyrok z dnia 6 stycznia 1993 r., I PRN 71/92, według którego „w ocenie stopnia, w jakim dane orzeczenie narusza prawo, i przy kwalifikowaniu go jako rażące lub nie, nie można pominąć tego, jakiego rodzaju uchybień dopuścił się sąd przy jego wydawaniu oraz czy dokonanej przez niego wykładni prawa oraz poczynionym kwalifikacjom prawnym można postawić zarzut, iż nastąpiły one z naruszeniem wymagań staranności i wbrew uznanym regułom rozumowań prawniczych”. W wyroku z dnia 11 października 1994 r., I PO 11/94, Sąd Najwyższy przyjął natomiast, że: „nie zachodzi rażące naruszenie prawa wówczas, gdy istnieje możliwość przyjęcia rozwiązania alternatywnego, co oznacza, że sama tylko odmienność interpretacyjna w odniesieniu do pewnego przepisu nie może być kwalifikowana jako „rażące naruszenie prawa”. Wreszcie w wyroku z dnia 20 czerwca 1995 r., III ARN 22/95 (OSNAPiUS 1995 r. nr 2, poz. 297), Sąd Najwyższy uznał, że „dla uchylenia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyniku rewizji nadzwyczajnej konieczne jest stwierdzenie przez Sąd Najwyższy, iż wyrok ten został wydany z rażącym naruszeniem prawa. Takie naruszenie prawa nie występuje jednak, gdy na tle tych samych przepisów możliwe jest wyrażenie rozbieżnych poglądów”. Również w wyroku z dnia 17 kwietnia 1997 r., III RN 10/97, Sąd Najwyższy stwierdził, że wyrażenie przez Naczelną Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku poglądu prawnego sprzecznego ze stanowiskiem Sądu Najwyższego nie stanowi wystarczającej podstawy do uchylenia takiego wyroku. Konieczne jest bowiem wykazanie, że wyrok taki rażąco narusza prawo, gdyż powoduje skutki niemożliwe do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym.

Jak z przedstawionych rozważań wynika, w rozpoznawanej sprawie nie ma podstaw do przyjęcia, że wskutek wydania zaskarżonego wyroku doszło do rażącego naruszenia prawa. Przekazanie zatem składowi powiększonemu Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego, w sytuacji gdy nie została spełniona przesłanka zasadności rewizji nadzwyczajnej, o której stanowi art. 57 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, należało uznać za niecelowe i nieodpowiadające przepisowi art. 393¹⁴ § 1 KPC.

Powyższy stan rzeczy usprawiedliwia zarazem ocenę, że stało się dopuszczalne przejęcie przez Sąd Najwyższy (w powiększonym składzie) sprawy do rozpoznania we własnym zakresie. Możliwość tę przewiduje art. 393¹⁴ § 3 KPC, a odnosi się ona zwłaszcza do takich sytuacji, gdy stan faktyczny sprawy został należycie wy-

jaśniony, natomiast stan prawny nie wzbudza wątpliwości.

Z tych względów Sąd Najwyższy przejął sprawę do rozpoznania i stosownie do art. 393¹² KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego... (Dz.U. Nr 43, poz. 189) oddalił rewizję nadzwyczajną.

=====