



Sygn. akt IV CSK 152/06

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 5 października 2006 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Zbigniew Strus (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Marian Kocon

SSN Krzysztof Pietrzykowski

Protokolant Bogumiła Gruszka

w sprawie z powództwa R.K. i H.K.  
przeciwko Gminie Miasta G.  
o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli,  
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej  
w dniu 5 października 2006 r.,  
skargi kasacyjnej powodów  
od wyroku Sądu Apelacyjnego  
z dnia 18 listopada 2005 r., sygn. akt [...],

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje temu Sądowi do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach procesu w postępowaniu kasacyjnym.**

## Uzasadnienie

Oddalając apelacje R.K. i H.K., powodów w sprawie p-ko Gminie Miasta G. o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli w przedmiocie wykupienia nieruchomości położonej w G. przy ul. R. 43, Sąd Apelacyjny oparł się na bezspornym stanie faktycznym ustalonym przez Sąd Okręgowy w wyroku oddalającym powództwo.

Do istotnych okoliczności sprawy należy podjęcie przez Radę Miasta G. 29 kwietnia 1999 r. uchwały nr [...] w sprawie utworzenia zespołu przyrodniczo-krajobrazowego „[...]”. Na obszarze zespołu, obejmującego nieruchomość powodów, wprowadzono szczególny reżim prawny, skutkujący zakazami w zakresie zagospodarowania i korzystania z terenu oraz pogarszania warunków krajobrazowych, w tym wznoszenia nowych obiektów budowlanych. W tym czasie plan zagospodarowania przestrzennego tej dzielnicy przewidywał możliwość zabudowy, a powodowie uzyskawszy w 1995 r. decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przygotowywali się do sprzedaży działek budowlanych wchodzących w skład nieruchomości. Sprzedaż stała się faktycznie niemożliwa ze względu na zakazy wprowadzone wymienioną uchwałą.

Poczynając od stycznia 2001 r. powodowie zwracali się do Prezydenta Miasta o wykup lub zamianę nieruchomości, jednakże mimo ponawiania wniosku i przychylnego stanowiska wojewody decyzja prezydenta miasta nie została w tej sprawie wydana. W tym stanie rzeczy, powodowie w 2004 r. wystąpili z powództwem o zobowiązanie Gminy Miasta G. do złożenia oświadczenia woli.

Pozwana wносиła o oddalenie powództwa.

Sąd Okręgowy oddalił powództwo, uznając że roszczenie powodów podlegało rozpoznaniu na podstawie art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, stosowanych – według treści art. 8 ustawy z dnia 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 100, poz. 1085 z późn.

zmianami) - do roszczeń związanych z ograniczeniami sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska, powstałych przed 1.X. 2001 r. Sąd wyraził zapatrywanie, że organem właściwym do realizacji uprawnień powodów jest właściwy statio fisci Skarbu Państwa, tj. Prezydent Miasta G. Powództwo wytoczone przeciw Gminie tego Miasta podlegało zatem oddaleniu.

Sąd Apelacyjny po rozpoznaniu sprawy na skutek apelacji powodów aprobował ten pogląd prawny wykazując w uzasadnieniu, że „organem właściwym” w rozumieniu art. 84 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska jest starosta (Prezydent Miasta) wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, któremu należało przedstawić żądanie wykupu lub zamiany nieruchomości, w celu wydania decyzji wskazującej warunki (m. in. cenę) wykupu oraz jednostkę zobowiązaną do zawarcia umowy. Decyzja taka otwierałaby drogę sądową w razie konieczności dochodzenia roszczenia o złożenie oświadczenia woli i wskazywałaby podmiot biernie legitymowany. Brak takiej decyzji według oceny Sądu Apelacyjnego stanowił negatywną przesłankę uwzględnienia roszczenia.

Skargę kasacyjną od wyroku sądu drugiej instancji wnieśli powodowie zarzucając naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 84 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska polegające na uznaniu, że – w okolicznościach sprawy – legitymację bierną na podstawie art. 84 ust. 1 i 2 powołanej ustawy, w brzmieniu ustalonym na podstawie ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa, wyznacza decyzja prezydenta miasta.

Na tej podstawie skarżący domagali uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania właściwemu sądowi.

Pozwana wносиła m.in. o zawieszenie postępowania do czasu zakończenia postępowania przed sądem administracyjnym w przedmiocie uchwały zmieniającej obszar zespołu krajobrazowo-przyrodniczego, obejmującej również nieruchomość powodów.

Nie dopatrując się przesłanek zawieszenia postępowania kasacyjnego

Sąd Najwyższy nie uwzględnił tego wniosku i po rozpoznaniu skargi kasacyjnej, zważył co następuje:

Skarga kasacyjna oparta została na usprawiedliwionej podstawie .

Sąd Apelacyjny przyjmował za podstawę prawną rozstrzygnięcia art. 84 ust. 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska w następującym brzmieniu - obowiązującym przed dniem 1 stycznia 1999 r: *w sprawach wykupu lub zamiany nieruchomości, o której mowa w ust. 1, właściwy jest organ właściwy do spraw gospodarki gruntami i wywłaszczania nieruchomości. Cenę wykupu ustala się i wypłaca według zasad określonych w przepisach o wywłaszczaniu nieruchomości. Koszty nabycia lub zamiany nieruchomości ponosi jednostka organizacyjna określona przez organ właściwy do spraw gospodarki gruntami i wywłaszczania nieruchomości.*

Po zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska na podstawie 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.98.106.668), z dniem 1 stycznia 1999 r. omawiany przepis uzyskał odmienne brzmienie: ***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.***

Dokonana zmiana nie pozostawia wątpliwości odnośnie do kwestii wymagania wstępnej decyzji starosty. Usunięcie tego zdania nie może być inaczej interpretowane niż rezygnacja z etapu pośredniego (decyzji administracyjnej) przed wystąpieniem uprawnionego właściciela na drogę sądową o wydanie orzeczenia zastępującego oświadczenie woli, składające się na umowę sprzedaży lub zamiany nieruchomości. Przeciwny wniosek przeczyłby regułom wykładni logicznej i domniemaniu racjonalności ustawodawcy. Powyższe stwierdzenie nie usuwa dalszych wątpliwości związanych z pozostawieniem w mocy pierwszego zdania art. 84 ust. 2 określającego właściwość organu administracji rządowej w sprawach

wykupu lub zamiany przez odesłanie do przepisów o wywłaszczeniu nieruchomości. Co do tego kontrowersyjnego zagadnienia wypowiadał się Sąd Najwyższy w uchwale z 31 maja 2000 r., sygn. III ZP 8/00, OSNP 2000/22/802, stwierdzając, 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 § 1 k.p.c.). Uzasadnienie uchwały wskazuje, że rola organu administracji publicznej (starosty) według nowego brzmienia przepisu ogranicza się do czynności niewładczych: materialnotechnicznych. Wskazana uchwała, jak też wyrok składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie III ZP 34/00, OSNP 2003/5/110 oraz powołane w ich uzasadnieniach uchwały i wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego potwierdzają właściwość drogi sądowej, niekwestionowaną w rozpoznawanej sprawie, nie rozstrzygają natomiast legitymacji bierniej w sprawie o wykup lub zamianę. Wykładnia językowa nie prowadzi do utożsamiania organu właściwego (art. 84 ust. 2 zdanie 1.) z podmiotem legitymowanym biernie w procesie, poza tym sformułowanie przepisu (zdania 1) jest zbyt ogólne, aby przez ten podstawowy sposób wykładni ustalać najpierw **organ określony w przepisach o gospodarce nieruchomościami, a następnie** podmiot mający zdolność prawną i sądową wg przepisów prawa i postępowania cywilnego. W takiej sytuacji należy sięgać do pozostałych reguł, nie wykluczając wykładni systemowej i funkcjonalnej.

Przyjmując za punkt wyjścia cywilnoprawny charakter roszczeń właściciela wynikających z art. 84 ust. 1 i dopuszczalność drogi sądowej, należy wskazać na integralność ochrony własności i prawa do sądu potwierdzonych w Konstytucji (art. 21 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1) obejmującej zarówno postępowanie rozpoznawcze jak i wykonawcze. Rzeczywista ochrona polega bowiem na uzyskaniu orzeczenia w rozsądnym terminie oraz na jego wykonaniu. Nie można zatem akceptować zapatrywania dzielącego postępowanie sądowe na fazę rozpoznawczą z udziałem jednego podmiotu (Skarbu Państwa reprezentowanego przez starostę (prezydenta miasta) oraz wykonawczą z udziałem innego podmiotu (gminy nabywającej nieruchomość) odpowiedzialnej za „koszty”. Zasady postępowania egzekucyjnego nie dopuszczają też wydania wyroku

zobowiązującego gminę do złożenia oświadczenia woli w procesie z udziałem Skarbu Państwa, skoro przepis dotyczący kosztów nabycia lub zamiany odnosi się do podmiotu nabywającego nieruchomości. Konstytucyjna zasada ochrony samodzielności oraz praw majątkowych jednostek samorządu terytorialnego (art. 165) wyklucza wykładnię dopuszczającą obciążanie gminy kosztami nieruchomości nabywanej przez Skarb Państwa. Przytoczone wyżej okoliczności nakazują dokonywać wykładni art. 84 ust. 2 zdanie 1 z uwzględnieniem art. 4 pkt 9 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami różnicującego organy „właściwe” wg kryterium własności nieruchomości przysługującej w razie zamiany lub nabywanej w razie wykupu. Podjęcie przez Gminę uchwały wprowadzającej ograniczenia własności uzasadnia obciążenie ją obowiązkiem ponoszenia konsekwencji tego aktu prawa miejscowego. Odmienne stanowisko prowadzące do odpowiedzialności Skarbu Państwa za nabycie lub zamianę wymagałoby normy ustawowej. Prowadzi to do wniosku, że powód prawidłowo wskazał jako pozwaną Gminę Miasta G., reprezentowaną przez swój organ wykonawczy, tj. Prezydenta Miasta.

Uznając skargę kasacyjną za usprawiedliwioną Sąd Najwyższy na podstawie art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c. orzekł, jak w sentencji wyroku.