

Wyrok z dnia 6 czerwca 2007 r., III CSK 464/06

Prawo do żądania wykupu gruntu ze względu na ustanowienie strefy ochronnej powstałe na podstawie art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. Nr 3, poz. 6 ze zm.) nie wygasło, mimo likwidacji strefy na podstawie art. 26 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.).

Sędzia SN Iwona Koper (przewodniczący)

Sędzia SN Grzegorz Misiurek

Sędzia SN Zbigniew Strus (sprawozdawca)

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Aleksandra W. przeciwko Gminie Miasta B. o wykup nieruchomości, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 6 czerwca 2007 r. skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 4 maja 2006 r.

oddalił skargę kasacyjną i zasądził od pozwanej na rzecz powoda kwotę 3600 zł tytułem zwrotu kosztów procesu postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Powód domagał się złożenia przez pozwaną Gminę B. oświadczenia woli następującej treści: „Gmina Miasta B. kupuje od powoda Aleksandra W. nieruchomość położoną w K., składającą się z działek ewidencyjnych nr 145 i 143/2, objętą księgą wieczystą nr (...), prowadzoną przez Sąd Rejonowy w Bochni, za cenę 590 000 zł”.

Wyrokiem z dnia 24 marca 2004 r. Sąd Okręgowy w Tarnowie zobowiązał pozwaną do złożenia takiego oświadczenia, ustalając, że decyzją Wojewody T. z dnia 11 sierpnia 1980 r. utworzono w odległości około 180 m od nieruchomości powoda składowisko ziemi i stałych odpadów komunalnych oraz utworzono 500-metrową strefę ochrony sanitarnej wysypiska, a decyzją z dnia 26 maja 1993 r.

zmodyfikowana została jej szerokość. Decyzją z dnia 28 stycznia 1994 r. Minister Gospodarki Przestrzennej stwierdził, że pierwsza z wymienionych decyzji wydana została z rażącym naruszeniem prawa lecz odmówił stwierdzenia jej nieważności ze względu na wywołanie nieodwracalnych skutków prawnych.

W latach 1999-2000 r. pozwana przeprowadziła rekultywację składowiska i obecnie jest ono nieczynne, pozostały jednak skutki jego istnienia. Składowisko spowodowało trwałe skażenie wód podziemnych w jego rejonie, także na nieruchomości powoda. Powoduje to niemożliwość wykorzystania wody na cele spożywcze i gospodarcze. Powód ma trudności ze zbyciem wyprodukowanych warzyw i nie może znaleźć nabywcy nieruchomości. Odmówiono mu zezwolenia na prowadzenie innej działalności (piekarni).

Jako podstawę prawną wyroku Sąd Okręgowy wskazał art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. Nr 3, poz. 6 ze zm., jedn. tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm. – dalej: „u.o.k.ś.”).

Sąd Apelacyjny w Krakowie wyrokiem z dnia 30 listopada 2004 r. zmienił wyrok Sądu pierwszej instancji i powództwo oddalił. Uznał, że przedstawioną w postępowaniu apelacyjnym decyzją Wojewody M. z dnia 26 kwietnia 2004 r., orzekającą wygaśnięcie decyzji Wojewody T. z dnia 26 maja 1993 r., strefa ochronna wokół składowiska uległa likwidacji. Według oceny tego Sądu, strefa ochrony sanitarnej utworzona decyzją Wojewody T. z dnia 11 sierpnia 1980 r. nie jest strefą ochronną w rozumieniu art. 71 u.o.k.ś., a gdyby nawet uznać, że decyzje z 1980 i 1993 r. dotyczyły takiej strefy, to późniejsza decyzja z 1993 r. spowodowała utratę mocy prawnej decyzji z 1980 r. w części dotyczącej ustanowienia strefy ochronnej. Z tego względu podstawą istnienia strefy ochronnej była decyzja z 1993 r., której wygaśnięcie nie konwalidowało wcześniej uchylonej decyzji, lecz spowodowało likwidację strefy. Odpadła zatem przesłanka – położenie nieruchomości w strefie ochronnej – konieczna do uwzględnienia powództwa na podstawie art. 84 ust. 1 u.o.k.ś.

Sąd Najwyższy po rozpoznaniu kasacji powoda, wyrokiem z dnia 29 listopada 2005 r., III CK 250/05, uchylił wyrok Sądu drugiej instancji i przekazał sprawę temu Sądowi do ponownego rozpoznania. Wyraził pogląd, że art. 84 ust. 1 u.o.k.ś. wiąże zasadność roszczenia powoda z ustanowieniem i istnieniem strefy ochronnej w rozumieniu art. 71 ust. 1 u.o.k.ś., obejmującej jego nieruchomość. Stosownie do art. 71 ust. 2 i 3 u.o.k.ś., takie strefy mogły być tworzone na podstawie m.in. przepisów

szczególnych. Wobec powzięcia wątpliwości przez Sąd drugiej instancji co do charakteru strefy ustanowionej decyzją Wojewody T. z dnia 11 sierpnia 1980 r., Sąd Najwyższy nakazał wyjaśnienie jej charakteru przez ustalenie podstawy prawnej utworzenia z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm.). (...)

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 4 maja 2006 r. oddalił apelacje obu stron, przyjmując okoliczności faktyczne ustalone w pierwszej instancji, uzupełnione o zdarzenia, które nastąpiły po ogłoszeniu wyroku Sądu Okręgowego. Od dnia 29 listopada 2004 r. toczyło się postępowanie o wygaśnięcie strefy ochronnej ustanowionej w 1980 r. na podstawie przepisów Prawa budowlanego z 1974 r. Po ustaleniu w tym postępowaniu przez Naczelny Sąd Administracyjny kompetencji Wojewody M., organ ten decyzją z dnia 24 marca 2006 r. z urzędu stwierdził na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 100, poz. 1085) wygaśnięcie decyzji z dnia 11 sierpnia 1980 r. w części dotyczącej ustanowienia strefy ochrony sanitarnej (500 m) dla przedmiotowego zwałowiska ziemi i odpadów komunalnych w K. Władający wysypiskiem w terminie określonym w art. 26 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. nie przedstawił dowodów potwierdzających ograniczenie szkodliwego wpływu oddziaływania na środowisko umożliwiających dokonanie korekty istniejącej strefy bądź wygaśnięcia mocy decyzji o jej utworzeniu.

Sąd Apelacyjny dokonał również oceny charakteru strefy ochronnej, o którą chodzi w sprawie, i wyraził zapatrywanie, że została utworzona na podstawie Prawa budowlanego, co nie wyklucza uznania jej za równoważną ze strefą ustanowioną na podstawie przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, ze względu na art. 111 ust. 1 i art. 112 ust. 2 tej ustawy, pozwalające uzupełniać decyzje wydawane na podstawie Prawa budowlanego, tak aby odpowiadały one „warunkom i wymaganiom wynikającym z ustawy”.

Rozstrzygając o skutkach decyzji Wojewody T. z dnia 26 maja 1993 r., której nieważność stwierdził Minister Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych w decyzji z dnia 4 sierpnia 1995 r., Sąd drugiej instancji uznał brak jej wpływu na decyzję z dnia 11 sierpnia 1980 r. Ponieważ decyzja ta nie była ostateczna w chwili orzekania przez Sąd Apelacyjny, nie można było uwzględnić zarzutu pozwanej, że strefa ochronna utworzona decyzją z dnia 11 sierpnia 1980 r. przestała istnieć.

Wartość nieruchomości ustalono na podstawie opinii biegłego Jerzego C.; biegły wskazał, że według metody odtworzeniowej wartość wynosi kwotę 590 000 zł, a według metody dochodowej – kwotę 618 700 zł.

Skargę kasacyjną wniosła pozwana Gmina opierając ją na zarzucie naruszenia art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. Skarżąca domagała się uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania. Podniosła, że w piśmie procesowym z dnia 19 kwietnia 2006 r. żądała zawieszenia postępowania do chwili, gdy decyzja stanie się ostateczna. Stwierdziła, że Wojewoda M. nadał decyzji z dnia 24 marca 2006 r. charakter deklaratoryjny, dlatego można było się na nią powoływać, gdy stała się ostateczna. Skarżąca przyznała, że dnia 28 maja 2006 r. została wydana decyzja Ministra Środowiska utrzymująca w mocy decyzję Wojewody. Z tej decyzji wynika, że od dnia 31 grudnia 2005 r. nie istnieje już żadna strefa ochronna i roszczenie jest bezpodstawne.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje: (...)

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 29 listopada 2005 r., III CK 250/05 nakazał wyjaśnienie, czy strefa ochronna została utworzona na podstawie przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska albo innych przepisów (np. Prawa budowlanego) i w jakim stosunku do siebie pozostają decyzje Wojewody T. z dnia 11 sierpnia 1980 r. i z dnia 26 maja 1993 r., ponieważ w wypadku całkowitego uchylenia pierwszej z wymienionych decyzji przez drugą i „wyeliminowania jej z obrotu”, nie byłoby podstawy do istnienia strefy ochronnej jako przesłanki roszczenia o wykup nieruchomości. Strefa ta nie istniałaby również, gdyby podstawą jej utworzenia była decyzja z dnia 26 maja 1993 r. uznana za nieważną. Wskazania te i ocena prawna wiązały Sąd Apelacyjny oraz Sąd Najwyższy ponownie rozpoznający skargę kasacyjną (art. 398²⁰ k.p.c.).

Rozpoznając ponownie sprawę na skutek apelacji strony pozwanej Sąd Apelacyjny uznał, że utworzenie strefy ochronnej było skutkiem decyzji z dnia 11 sierpnia 1980 r., a podstawę materialnoprawną stanowił art. 20 ust. 2 Prawa budowlanego. Użycie nazwy „strefa ochrony sanitarnej” nie miało znaczenia dla treści decyzji wynikającej z jej osnowy, a utworzony w tym trybie obszar chroniony był równoważny ze strefami ustanawianymi na podstawie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

Sąd Apelacyjny orzekający po raz drugi odmówił znaczenia toczącemu się postępowaniu i wydaniu przez Wojewodę z urzędu decyzji w przedmiocie

wygaśnięcia strefy ochronnej ustanowionej w 1980 r., zajmując stanowisko podzielane przez Sąd Najwyższy rozpoznający skargę kasacyjną, że skutki tej decyzji mogą nastąpić w przyszłości, jeżeli stanie się ona ostateczna.

Pozwana Gmina, podważając decyzję procesową Sądu drugiej instancji kontynuującego postępowanie, zamiast – jak utrzymuje skarżąca – zawieszenia postępowania, wskazał prejudycjalny charakter postępowania administracyjnego oraz działanie wsteczne decyzji deklaratoryjnych stwierdzających istnienie, zakres i skutki stosunku prawnego powstałego wcześniej z mocy przepisów prawa. Nie kwestionując deklaratoryjnego charakteru decyzji Wojewody M. z dnia 24 marca 2006 r., skarżąca wyprowadziła wniosek o wygaśnięciu strefy z dniem 31 grudnia 2005 r. i wygaśnięciu roszczenia powoda o wykup nieruchomości.

Wobec niekwestionowanego przez Sąd Apelacyjny ustalenia, że strefa ochronna została utworzona i nie wygasła na podstawie decyzji Wojewody z dnia 26 maja 1993 r., nie budzi wątpliwości powstanie prawa podmiotowego po stronie powoda, uzasadniającego – co do zasady – roszczenia odszkodowawcze.

Zgodnie z powszechnym zapatrywaniem, prawo podmiotowe może być zniweczone tylko na szczególnej podstawie. W ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, ani w innej, nie ma przepisu stanowiącego o wygaśnięciu nabytych praw podmiotowych. Przeciwnie, art. 26 ust. 5 stanowi, że właściciel nieruchomości położonej w strefie ochronnej może do dnia 31 grudnia 2005 r. żądać wykupu nieruchomości lub jej zamiany na inną, na zasadach określonych w art. 129-134 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (jedn. tekst: Dz.U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902 ze zm.), jeżeli korzystanie z niej w sposób dotychczasowy byłoby związane z istotnymi ograniczeniami lub utrudnieniami. Ze względu na określony w art. 62 tej ustawy dzień wejścia w życie m.in. art. 26 ust. 5 oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska uzasadniony jest wniosek, że ustawodawca przedłużył poza okres obowiązywania ustawy dotychczasowej termin dochodzenia zasadniczego roszczenia z niej wynikającego dla właścicieli dotkniętych skutkami ustanowienia strefy ochronnej (ograniczenia wykorzystywania terenu). Oznacza to poszanowanie powstałych wcześniej praw podmiotowych i wynikających z nich roszczeń.

Związki między utrzymaniem stref ochronnych a roszczeniami właścicieli nieruchomości widoczne są w świetle postanowień art. 26 ust. 1, 2, 4 i 6 ustawy z

dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska. Nałożono w nich przede wszystkim obowiązek ograniczenia szkodliwego oddziaływania na środowisko do terenu, do którego mają tytuł prawny. Orzeczenie o wygaśnięciu wydanych na podstawie dotychczasowych przepisów, decyzji w sprawie stref ochronnych (art. 26 ust. 2) było wydawane w razie zadośćuczynienia obowiązkowi ustawowemu oraz w razie niewykonania obowiązku (art. 26 ust. 2 i ust. 4), jednakże w pierwszym wypadku wojewódzki inspektor ochrony środowiska nakazywał wstrzymanie działalności szkodliwej dla środowiska (art. 26 ust. 6), czego nie mógł orzec w razie ograniczenia oddziaływania szkodliwego (art. 26 ust. 4). Zróznicowanie sankcji oraz jednakowy termin do wykonania czynności naprawczych i zgłoszenia roszczenia o wykup nieruchomości (art. 26 ust. 5) pozwala stwierdzić niezasadność zarzutu skargi kasacyjnej opartego na błędnej wykładni art. 84 ust. 1 u.o.k.ś., zrównującej wszelkie przypadki wygaśnięcia decyzji o ustanowieniu strefy ochronnej wydanych przed dniem 1 października 2001 r. Wykładnia taka podważałaby racjonalność ustawodawcy (...). Ustanowienie prawa wykupu również w nowym Prawie ochrony środowiska i poddanie regułom tego Prawa roszczeń wynikających ze zdarzeń podlegających ustawie z 1980 r. wskazuje na ciągłość ochrony osób trzecich niemających istotnego wpływu na szkodliwe oddziaływanie urządzeń szkodliwych dla środowiska. Bezwzględna utrata wcześniej zgłoszonego roszczenia, ze względu na wygaśnięcie decyzji ustanawiającej strefę ochronną, niezależna od przyczyny takiej decyzji wojewody, byłaby nieusprawiedliwionym i nieznajdującym oparcia w przepisach ustawy przywilejem dla podmiotu szkodzącego środowisku, który wskutek zwłoki byłby zwolniony z obowiązku wykupienia nieruchomości, nieprzydatnej dla właściciela.

W rozpoznawanej sprawie pozwana Gmina nie wykazała, że w terminie zakreślonym w art. 26 ust. 1 ograniczyła szkodliwe oddziaływanie wysypiska, dlatego nie może skutecznie powoływać się na odmowę zawieszenia postępowania jako uchybienie procesowe mające wpływ na treść wyroku, jeżeli podstawę decyzji Wojewody M. z dnia 24 marca 2006 r. stanowiło właśnie nieprzedstawienie dowodów ograniczenia szkodliwego oddziaływania na środowisko.

Skarżąca wsparła podnoszony zarzut wywodem zmierzającym do wykazania skutku wstecznego decyzji Wojewody M. z dnia 26 marca 2006 r. Z zapatrywaniem takim nie można się zgodzić. Powoływany w skardze kasacyjnej wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lutego 1998 r., IV SA 889/96 (nie publ.) nie jest

adekwatny do rozpatrywanego zagadnienia, ponieważ wyjaśniono w nim skutek wsteczny decyzji o podleganiu nieruchomości ziemskiej dekretowi o przeprowadzeniu reformy rolnej, mimo deklaratoryjnego jej charakteru.

Sformułowania art. 26 ust. 1 nie dają natomiast podstawy do określania skutków decyzji w kategorii wstecznego działania, a oznaczony w nim termin dotyczy spełnienia się wszystkich warunków prawnych umożliwiających wydanie z urzędu orzeczenia o wygaśnięciu decyzji ustanawiającej strefę ochronną.

Nie znajdując usprawiedliwionych podstaw skargi kasacyjnej, Sąd Najwyższy oddalił ją na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c.