



Warszawa, dnia 14-02-2000

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

RPO/315830/99/IV/IK

00-090 Warszawa
Al.Solidarności 77

Tel.cent.8276261
Fax. 8276453

**Sąd Najwyższy
Izba Administracyjna, Pracy i
Ubezpieczeń Społecznych
ul. Ogrodowa 6
Warszawa**

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

o podjęcie uchwały wyjaśniającej przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie.

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 450, z póź. zm.) oraz art. 13 pkt 3 i art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 20 września 1984 roku o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity z 1994 roku Dz. U. Nr 13, poz. 48, z póź. zm.) proszę o podjęcie uchwały wyjaśniającej:

czy do rozpatrzenia żądania właściciela nieruchomości o jej wykup lub zamianę, 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?

Uzasadnienie

I. W orzecznictwie dotyczącym artykułu 84 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska 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 (art. 84 ust. 2 powołanej ustawy).

II. 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 (OSNAP 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).

Naczelnny Sąd Administracyjny stwierdził, że: „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 (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.”

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego bezsporne jest, że wykup lub zamiana nieruchomości, prowadzące w swej istocie do przeniesienia własności nieruchomości, mają charakter cywilnoprawny, o czym przede wszystkim świadczy ich regulacja prawnomaterialna zawarta w przepisach art. 155 § 1 i art. 603-604 kodeksu cywilnego. Naczelnny Sąd Administracyjny podniósł także, że przepisy art. 84 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.), 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 k.p.c. 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 k.p.c.) 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.

Powołując się na tę uchwałę, wyrokiem z dnia 9 czerwca 1999 r. Naczelnny Sąd Administracyjny w Warszawie (sygn. akt IV SA 578/99, niepubl.) stwierdził nieważność decyzji administracyjnej zobowiązującej do wykupu nieruchomości położonych w strefie ochronnej i późniejszych decyzji odmawiających stwierdzenia nieważności tej decyzji.

Podobne stanowisko prezentuje również powołane wyżej postanowienie Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym z dnia 29 marca 1995 r. III PO 10/94 (OSNAP 1995nr16,poz. 210)

III. Odmienny pogląd zaprezentowany został w postanowieniu Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym z dnia 8 stycznia 1998 r. III PO 10/97 (OSNAP 1998 nr 23, poz. 698). Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym rozpatrując negatywny spór kompetencyjny uznało, że sprawa zamiany lub wykupu nieruchomości, o której mowa w art. 84 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196) należy do drogi postępowania administracyjnego. W uzasadnieniu Kolegium Kompetencyjne 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 (zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 1994 r., III CZP 36/94 - OSNCP 1994 nr 11, poz. 209). Odmiennie, niż przyjęto to w uzasadnieniu postanowienia Kolegium Kompetencyjnego z dnia 29 marca 1995 r., III PO 10/94 (OSNAP 1995 nr 16, poz. 210), Kolegium Kompetencyjne 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 te organy 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 szczególności w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 sierpnia 1984 r., SA/Wr 430/84 (OSP i KA 1986 nr 9-10, poz. 176) trafnie stwierdzono, że w przypadku, gdy uprawnienie strony nie powstaje bezpośrednio z mocy prawa, lecz w drodze konkretyzacji normy prawnej, organ administracji państwowej - 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 tę sprawę w formie decyzji administracyjnej.

IV. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich bardziej przekonuje argumentacja Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym zawarta w uzasadnieniu postanowienia z dnia 8 stycznia 1998 r., III PO 10/97 (OSNAP 1998 nr 23, poz. 698) 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 formie decyzji administracyjnej. Przykładowo można by przywołać treść art. 27 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r o ochronie dóbr kultury (Dz.U. nr 10, poz.48, z późn. 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, z późn.zm.) albo art. 29 pkt 2 ustawy z dnia z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. nr 14, poz.60, z późn. zm.). Ustawodawca posługuje się w tych przypadkach stwierdzeniami takimi jak: „bez zezwolenia właściwego organu nie wolno”, „właściwy organ nakaze właścicielowi”, „po uzyskaniu zgody właściwego organu”. Przepisy te wraz z ogólnymi zasadami sformułowanymi w kodeksie postępowania administracyjnego stanowią zgodnie z przyjętym orzecnictwem, podstawę do wydania odpowiedniej decyzji administracyjnej. Brak jest zatem podstaw do odmiennego traktowania art. 84 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska.

Sformułowanie art. 84 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.) wyraźnie określa zamiar ustawodawcy przekazania spraw związanych z żądaniem wykupu nieruchomości do kompetencji organów administracji publicznej, przez analogię do spraw związanych z wywłaszczeniem nieruchomości, uregulowanych przepisami o gospodarowaniu nieruchomościami. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich uchylenie tego zamiaru w drodze wykładni w oparciu jedynie o fakt, że w przepisie nie wspomniano o decyzji administracyjnej, nie znajduje uzasadnienia.

Nie ulega wątpliwości, 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 o których mowa 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 z późn. zm.), także mogą być, zgodnie z wolą ustawodawcy, rozstrzygane przez organy administracji publicznej.

Należy również podkreślić, że wykładnia, w myśl której część zagadnień związanych z żądaniem wykupu nieruchomości, o którym mowa w artykule 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.), byłaby rozstrzygana przez organ administracji publicznej (określenie podmiotu zobowiązanego do wykupu lub zamiany - vide uchwała NSA z dnia 21 grudnia 1998 r.), 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.

V. Uprawnienie zawarte w przepisie art. 84 ustawy o ochronie i kształtowaniu 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. Kolejne nowelizacje przepisów tego artykułu nie usunęły zaś istniejących wątpliwości.

Ponieważ wskazane rozbieżności w orzecznictwie mają istotny wpływ na sferę ochrony praw obywateli i są przedmiotem skarg nadsyłanych do Rzecznika Praw Obywatelskich, skierowanie w tej sprawie wniosku do Sądu Najwyższego o podjęcie stosownej uchwały wyjaśniającej zaistniałe rozbieżności uważam za konieczne.

W tej sytuacji wnoszę jak na wstępie.

prof. dr Adam Zieliński

Załączniki: 6 kopii wniosku
kserokopia wyroku NSA
z dnia 09.06.99 r. (sygn. IV SA 578/99)