

Postanowienie z dnia 29 marca 1995 r.
III PO 10/94

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.

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Józef Iwulski (sprawozdawca), Janusz Łętowski, Przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości: Tadeusz Szóstakowski, Przedstawiciel Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa: Henryk Jędrzejewski,

Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym sprawy z wniosku Ryszarda H. o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Sądem Wojewódzkim w W. a Naczelnym Sądem Administracyjnym-Ośrodek Zamiejskowy w W. o ustalenie organu właściwego do rozpoznania sprawy o zamianę działki gruntu.

p o s t a n o w i ł o :

stwierdzić, że właściwy do rozpoznania wniosku Ryszarda H. o zamianę nieruchomości położonej w W. przy ul. K. na inną jest Sąd Wojewódzki w W.

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

Postanowieniem z dnia 8 sierpnia 1994 r., [...], Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejskowy w W. odrzucił skargę Ryszarda H. na bezczynność Prezydenta Miasta W. w przedmiocie zamiany nieruchomości. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że Ryszard H. zwrócił się do Urzędu Miejskiego w W. z wnioskiem o zamianę działki przy ul. Kukułczej we Wrocławiu na inną. Jako podstawę prawną roszczenia wskazał art. 84 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska. Właściwy organ administracyjny nie wydał jednak żadnej decyzji.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, że zgodnie z art. 84 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska właściciel nieruchomości, w warunkach w tym przepisie opisanych, może żądać wykupu lub zamiany nieruchomości na inną, jeżeli korzystanie z niej w sposób dotychczasowy byłoby związane z istotnymi ograniczeniami lub utrudnieniami. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego art. 84 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska jest przepisem uzupełniającym ochronę cywilnoprawną związaną z art. 81 tej ustawy. Wobec tego Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że żądanie zamiany nieruchomości w oparciu o art. 84 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska jest sprawą cywilną. Nie wszczyna się więc postępowania administracyjnego i brak jest podstaw do wydania decyzji administracyjnej. W takiej sytuacji niedopuszczalna jest także skarga na bezczynność organu administracji.

Wobec tego Ryszard H. w dniu 1 września 1994 r. złożył w Sądzie Wojewódzkim

w W. pozew przeciwko Prezydentowi Miasta W., w którym na podstawie art. 84 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska wniósł o zamianę nieruchomości położonej przy ul. K. w W. na inną.

Postanowieniem z dnia 4 listopada 1994 r., [...], Sąd Wojewódzki w W. odrzucił pozew. Sąd Wojewódzki uznał, że zgodnie z art. 84 ust. 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska w sprawach wykupu i zamiany nieruchomości właściwe są organy administracyjne, a zatem wyłączona jest droga sądowa do dochodzenia roszczenia tego rodzaju.

Pismem z dnia 20 listopada 1994 r., adresowanym do Ministra Sprawiedliwości i nazwanym "zażalenie" Ryszard H. wniósł o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, uważając, że do rozpoznania jego roszczenia właściwy jest organ administracji. Minister Sprawiedliwości przekazał to pismo Kolegium Kompetencyjnemu przy Sądzie Najwyższym.

Kolegium Kompetencyjne zważyło, co następuje:

W pierwszej kolejności należało rozważyć, czy w sprawie mamy w rzeczywistości do czynienia ze sporem kompetencyjnym, skoro jako jego strona został wskazany Naczelny Sąd Administracyjny. W postanowieniu z dnia 7 lipca 1994 r., III PO 5/94 (OSNAPiUS 1994 nr 7 poz. 118) Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym stwierdziło bowiem, że niedopuszczalny jest spór kompetencyjny w rozumieniu art. 190-195 k.p.a. pomiędzy Naczelnym Sądem Administracyjnym a organizacją społeczną nie powołaną z mocy prawa do załatwiania spraw indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Pogląd ten należy podzielić. Mimo to należy uznać, że w niniejszej sprawie mamy jednak do czynienia z negatywnym sporem kompetencyjnym w rozumieniu art. 192 § 1 pkt 2 k.p.a., którego stroną nie jest jednak Naczelny Sąd Administracyjny lecz Prezydent Miasta W. jako organ administracji oraz Sąd Wojewódzki w W. Naczelny Sąd Administracyjny w tej sprawie rozpoznawał bowiem jedynie skargę na bezczynność organu administracji, do którego złożony był wniosek o zamianę nieruchomości. Stroną negatywnego sporu kompetencyjnego są więc Prezydent Miasta W. oraz Sąd Wojewódzki w W., które w tej samej sprawie uznały swą niewłaściwość (por. postanowienie Kolegium Kompetencyjnego z dnia 13 czerwca 1991 r., III PO 7/91, OSNCP 1992 z. 6 poz. 113).

Zgodnie z 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) właściciel nieruchomości położonej w strefie ochronnej lub na obszarze objętym ochroną, 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. Według art. 84 ust. 2 tej ustawy w sprawach wykupu lub zamiany takiej nieruchomości właściwy jest terenowy organ administracji państwowej o właściwości szczególnej do spraw gospodarki gruntami i wywłaszczania nieruchomości stopnia podstawowego. Brzmienie przepisu art. 84 ust. 2 omawianej ustawy faktycznie mogłoby sugerować, że sprawy dotyczące zamiany nieruchomości w omawianym trybie zostały przekazane na drogę postępowania administracyjnego. Głębsza analiza problemu prowadzi jednak do odmiennego wniosku.

Zamiana jako umowa nazwana tworzy z istoty stosunek cywilnoprawny (art. 603-604 kodeksu cywilnego). Sprawy o roszczenia dotyczące zamiany, a w szczególności o realizację roszczenia o samo dokonanie zamiany są więc co do zasady sprawami ze stosunków z zakresu prawa cywilnego. Należą więc do drogi postępowania przed sądami powszechnymi (art. 1 kodeksu postępowania cywilnego). Aby sprawy te wyłączyć z tej drogi musiałby istnieć wyraźny przepis przekazujący takie sprawy do właściwości innych organów (art. 2 § 3 k.p.c.). Za taki przepis nie może być uznany wspomniany art. 84 ust. 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Przepis ten bowiem wyznacza jedynie zadania organu administracji państwowej, a nie wskazuje, że organ ten rozstrzyga indywidualną sprawę w drodze wydania decyzji administracyjnej. W tym zakresie ważne jest nie tylko to, że w przepisie tym brak jest wyraźnego wskazania o rozstrzygnięciu sprawy przez wydanie decyzji administracyjnej, ale także należy zwrócić uwagę na brak jakichkolwiek wskazań na władcze, nadrzędne rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy. Inaczej mówiąc przepis ten wskazuje jedynie jednostkę organizacyjną, do której należy zwracać się o zamianę nieruchomości, a nie przekazuje sprawę na drogę postępowania administracyjnego.

W tym zakresie należy zwrócić uwagę na sformułowania innych przepisów działu IV ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, w których znajdują się wyraźne przekazania spraw cywilnych na drogę postępowania administracyjnego. W szczególności zgodnie z art. 82 ust. 2 tej ustawy terenowy organ administracji państwowej stopnia wojewódzkiego może ustalić w drodze decyzji zakres i sposób wykonania działań mających na celu usunięcie przyczyn szkodliwego oddziaływania na środowisko, a zgodnie z art. 83 ust. 1 wojewódzki inspektor ochrony środowiska podejmuje decyzję nakazującą wstrzymanie działalności pogarszającej stan środowiska do czasu wykonania czynności zabezpieczających.

Przeciwno uznaniu, że art. 84 ust. 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska przekazuje roszczenie z istoty o charakterze cywilnoprawnym, na drogę postępowania administracyjnego przemawia także wyznaczenie zadań w zakresie wykupu lub zamiany nieruchomości organom właściwym do spraw gospodarki gruntami i wywłaszczania nieruchomości. Zgodnie z art. 2 ust. 1 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.) gospodarka gruntami stanowiącymi własność Skarbu Państwa należy do właściwości wojewodów i rejonowych organów rządowej administracji ogólnej, a gruntami stanowiącymi własność gminy - do właściwości rad gmin i zarządów gmin, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Natomiast według art. 2 ust. 2 tej ustawy wywłaszczanie nieruchomości należy do właściwości rejonowych organów rządowej administracji ogólnej. Przepisy te są więc zbliżone w treści do analizowanego art. 84 ust. 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Mimo to, na tle ustawy o gospodarce gruntami przyjmuje się, że aby wyłączyć drogę sądową w przypadku czynności o charakterze cywilnoprawnym, niezbędne jest wyraźne przekazanie sprawy na drogę postępowania administracyjnego (por. w szczególności uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 1994 r., III CZP 36/94, OSNCP 1994 z. 11 poz. 209 i cyt. w niej orzecznictwo). Wśród przepisów ustawy o gospodarce gruntami stwierdzających wyraźnie o wydawaniu decyzji w postępowaniu administracyjnym można przykładowo wymienić art. 10 ust. 5 dotyczący wydzielania gruntu pod budowę ulic z nieruchomości objętej na wniosek właściciela podziałem; art. 21 ust. 4 dotyczący

zmiany wielkości udziałów właścicieli poszczególnych lokali we współwłasności domu po dokonaniu przebudowy, nadbudowy lub rozbudowy; art. 33 ust. 2 dotyczący uzyskania zarządu przez państwowe jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej; czy wreszcie art. 47 i 69 dotyczące wywłaszczenia i zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Jak z powyższego wynika samo wyznaczenie w art. 2 ustawy o gospodarce gruntami zadań określonych organów administracji w zakresie wywłaszczenia i gospodarowania gruntami nie oznacza przekazania spraw cywilnych na drogę postępowania administracyjnego. W tym zakresie konieczne są przepisy wyraźnie określające, że konkretna sprawa jest rozstrzygana przez wydanie decyzji administracyjnej.

Skoro więc brak jest przepisu stanowiącego, że sprawa dotycząca zamiany nieruchomości w trybie art. 84 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska załatwiana jest przez wydanie decyzji administracyjnej, to należy uznać, iż realizacja tego roszczenia następuje w drodze postępowania przed sądem powszechnym, zgodnie z ogólną zasadą art. 1 i 2 § 1 k.p.c.

Dodatkowo należy zauważyć, że droga postępowania przed sądem powszechnym lepiej zabezpiecza interesy występującego z żądaniem. W przypadku bowiem drogi administracyjnej, w razie odmowy realizacji roszczenia Naczelny Sąd Administracyjny nie mógłby orzekać merytorycznie, a w konsekwencji realizacja roszczenia mogłaby być, przy negatywnym stosunku organów administracji utrudniona. W przypadku przyjęcia drogi sądowej przed sądami powszechnymi ewentualne uwzględnienie powództwa spowoduje, zgodnie z art. 64 kodeksu cywilnego i art. 1047 kodeksu postępowania cywilnego, że prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające obowiązek złożenia oświadczenia woli (przeniesienia własności nieruchomości w drodze zamiany), zastąpi to oświadczenie woli.

Kierując się tymi przesłankami Kolegium Kompetencyjne orzekło jak w sentencji.

=====