



Sygn. akt IV CSK 778/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 października 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bogumiła Ustjanicz (przewodniczący)

SSN Barbara Myszka (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Pietrzykowski

Protokolant Katarzyna Jóskowiak

w sprawie z powództwa M. K.
przeciwko Gminie Miasta T.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej
w dniu 6 października 2016 r.,
skargi kasacyjnej powoda
od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 21 kwietnia 2015 r., sygn. akt V ACa (...),

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu
Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w T. wyrokiem z dnia 27 października 2014 r. oddalił powództwo M. K. o zasądzenie od Gminy Miasta T. kwoty 1 607 700 zł z

ustawowymi odsetkami od dnia 18 listopada 2011 r. tytułem naprawienia szkody poniesionej w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ustalił, że w 2009 r. powód nabył od spółki pod firmą M. sp. z o.o. w S. udział wynoszący $\frac{1}{2}$ w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, położonej w T. przy ul. B., za cenę w kwocie 600 000 zł. Nieruchomość jest zabudowana budynkami technicznym i gospodarczym, wartownią oraz garażem. Zostały one wzniesione w czasie, kiedy nieruchomość pozostawała w dyspozycji jednostki organizacyjnej P.. Z dniem 5 grudnia 1990 r. P. z mocy prawa nabyła prawo użytkowania wieczystego tej nieruchomości, co potwierdził Wojewoda (...) decyzją z dnia 13 lutego 1992 r. Na skutek przekształceń własnościowych, użytkowanie wieczyste nieruchomości przy ul. B. nabyła T. S.A. Zgodnie z decyzją Wojewody (...) z dnia 13 lutego 1992 r., przedmiotowa nieruchomość była przeznaczona pod infrastrukturę telekomunikacyjną i towarzyszącą, wzniesioną w celu realizacji zadań przedsiębiorstwa P.

Powód nabył udział w prawie użytkowania wieczystego w zamiarze wybudowania wspólnie ze spółką M. wielorodzinnego budynku mieszkaniowego. Reprezentował tę spółkę w procesie inwestycyjnym i w jej imieniu wystąpił o wydanie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na adaptacji, przebudowie oraz rozbudowie istniejących obiektów dla celów mieszkaniowych wielorodzinnych. Decyzją z dnia 11 grudnia 2008 r. Prezydent Miasta T. odmówił ustalenia warunków zabudowy, natomiast Samorządowe Kolegium Odwoławcze orzeczeniem z dnia 9 marca 2009 r. uchyliło tę decyzję i ustaliło warunki zabudowy dla zamierzonej inwestycji. Powód wystąpił wówczas w imieniu spółki o wydanie pozwolenia na budowę. Decyzją z dnia 25 sierpnia 2010 r. Prezydent Miasta T. odmówił wydania pozwolenia, lecz na skutek odwołania powoda Wojewoda (...) decyzją z dnia 10 stycznia 2011 r. uchylił zaskarżoną decyzję, zatwierdził projekt budowlany i udzielił spółce M. pozwolenia na budowę inwestycji polegającej na przebudowie i rozbudowie istniejących obiektów usługowych, technicznych i gospodarczych na potrzeby mieszkaniowe, tj. budowę wielorodzinnego budynku mieszkalnego

czterokondygnacyjnego, w tym budowę parkingu podziemnego na samochody osobowe wraz z niezbędną infrastrukturą.

W dniu 12 maja 2011 r. Rada Miasta T. uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenów obejmujących m.in. nieruchomość przy ul. B., pozostającą we współużytkowaniu wieczystym powoda. Przedmiotowa nieruchomość została przeznaczona pod zieleń o funkcji publicznego parku leśnego, w związku z czym wprowadzono zakaz posadowienia na niej budynków i nakazano rozbiórkę budynków o funkcji niezgodnej z podstawowym przeznaczeniem. Przed podjęciem uchwały nieruchomość ta nie była objęta planem zagospodarowania przestrzennego.

Pismem z dnia 15 września 2011 r. powód wystąpił do pozwanej o przyznanie mu odszkodowania za poniesioną szkodę rzeczywistą powstałą w związku z uchwaleniem planu miejscowego. Prezydent Miasta T. pismem z dnia 25 października 2011 r. odmówił wypłaty odszkodowania.

Rozpoczęcie planowanej inwestycji wymagało uzyskania pozwolenia na wycinkę drzew rosnących na nieruchomości, wyznaczenia dróg dojazdowych oraz podłączenia przyszłego budynku do sieci wodociągowo - kanalizacyjnej. Pozwana załatwiała odmownie wszystkie wnioski składane w tych sprawach przez powoda w imieniu spółki M. Decyzje pozytywne zapadały dopiero po złożeniu odwołania, niekiedy także do sądu administracyjnego. Pismem z dnia 31 grudnia 2013 r. spółka M. zawiadomiła Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w T. o zamiarze rozpoczęcia robót objętych decyzją o pozwoleniu na budowę.

Powód, sfrustrowany problemami administracyjnymi utrudniającymi rozpoczęcie robót oraz trudną sytuacją finansową spółki M., w grudniu 2013 r. sprzedał swój udział w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości za cenę w kwocie 50 000 zł.

Wartość nieruchomości przy u. B. - przy założeniu, że mogłaby ona być wykorzystana pod zabudowę mieszkaniową, polegającą na wybudowaniu budynku opisanego w pozwoleniu na budowę - wyraża się kwotą 3 503 700 zł, a przy uwzględnieniu przeznaczenia przewidzianego w planie zagospodarowania

przestrzennego - kwotą 413 300 zł. Szacunkowy koszt robót związanych z rozbiórką istniejących zabudowań wynosi kwotę 125 000 zł.

Sąd Okręgowy uznał, że uchwalenie w dniu 12 maja 2011 r. planu miejscowego nie zmieniło sposobu korzystania z nieruchomości przy ul. B., zgodnie bowiem z art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (jedn. tekst: Dz.U. z 2012 r., poz. 647; obecnie: jedn. tekst: Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm. - dalej: „u.p.z.p.”), organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy albo decyzję o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli: 1) inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę; 2) dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji, zgodnie jednak z art. 65 ust. 2 u.p.z.p., przepisu ust. 1 pkt 2 nie stosuje się, jeżeli została wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę. Oznacza to, że w takim wypadku inwestor może realizować inwestycję nawet wtedy, gdy jest ona sprzeczna z uchwalonym planem. W niniejszej sprawie pozwolenie na budowę zostało wydane na rzecz spółki M. przed uchwaleniem planu, w czasie, kiedy powód był współużytkownikiem wieczystym nieruchomości przy ul. B. Drugim współużytkownikiem była B. K., której powód nie znał. Wszystkie te osoby powiązał projekt budowy budynku mieszkalnego wielorodzinnego z podziemnym garażem i infrastrukturą, który bez względu na jego niezgodność z planem miejscowym może być zrealizowany. Podnoszone przez powoda nieprzychylnie nastawienie pozwanej, wyrażające się w wydawaniu odmownych decyzji w sprawach koniecznych do realizacji inwestycji, jest związane z ryzykiem gospodarczym przedsięwzięcia i nie może być uwzględniane przy ustalaniu przesłanek odszkodowania, o którym mowa w art. 36 u.p.z.p.

Wyrokiem z dnia 21 kwietnia 2015 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację powoda, aprobując zarówno ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji, jak i ich ocenę prawną. Podkreślił, że w art. 65 ust. 2 u.p.z.p. jest mowa o wydaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę niezależnie od tego, kto jest jej adresatem. Decyzja o pozwoleniu na budowę jest wprawdzie kierowana do indywidualnego adresata, lecz może być przeniesiona na inny podmiot i wykonywana. Ze względu na to, że w świetle art. 32 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. -

Prawo budowlane (jedn. tekst: Dz. U. z 2013 r., poz. 1409; obecnie: jedn. tekst: Dz. U. z 2016 r., poz. 290 ze zm. - dalej: „Pr. bud.”) warunkiem uzyskania pozwolenia na budowę jest legitymowanie się tytułem prawnym do nieruchomości, powód musiał przenieść w drodze umowy swoje prawo do nieruchomości na rzecz spółki M. w zakresie pozwalającym na wybudowanie budynku mieszkalnego. Niewiarygodne są w związku z tym wyjaśnienia powoda złożone na rozprawie apelacyjnej, że nie wie, jakim prawem do gruntu legitymowała się spółka M. w czasie ubiegania się o pozwolenie na budowę, tym bardziej że powód reprezentował tę spółkę w postępowaniu administracyjnym. Ze względu na to, że w dalszym ciągu istnieje możliwość realizacji inwestycji, nie zachodzą przesłanki uzasadniające przyznanie odszkodowania na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Brak również podstaw do zasądzenia odszkodowania na podstawie art. 36 ust. 3 u.p.z.p., według tego przepisu bowiem muszą zaistnieć przesłanki w postaci zmiany lub uchwalenia planu miejscowego oraz związane z tym obniżenie wartości nieruchomości. W niniejszej sprawie natomiast obniżenie wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu nie miało miejsca.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego powód, powołując się na podstawę określoną w art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c., wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, ewentualnie orzeczenie co do istoty sprawy i uwzględnienie powództwa. Zarzucił naruszenie art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. przez przyjęcie, że tylko z powodu wydania na rzecz osoby trzeciej decyzji o pozwoleniu na budowę nie doznał rzeczywistej szkody na skutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania, art. 36 ust. 3 u.p.z.p. przez przyjęcie, że w związku ze zbyciem udziału w prawie użytkowania wieczystego nie przysługuje mu odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości spowodowane uchwaleniem planu miejscowego, art. 28 ust. 1 i art. 32 ust. 4 Pr. bud. przez przyjęcie, że był uprawniony do skorzystania z decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej na rzecz osoby trzeciej, i art. 64 ust. 3 Konstytucji przez przyjęcie, że pozwana była uprawniona do ingerencji w jego prawo własności bez konieczności wypłaty odszkodowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem ust. 2, żądać od gminy: 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo 2) wykupienia nieruchomości lub jej części. Powołany w przytoczonym przepisie ust. 2 stanowi, że realizacja roszczeń, o których mowa w ust. 1, może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej. Z dniem zawarcia umowy zamiany roszczenia wygasają.

Z kolei zgodnie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p., jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w ust. 1 i 2, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.

Zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie wskazuje się na potrzebę rozróżnienia instytucji uregulowanych w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p. oraz w art. 36 ust. 3 u.p.z.p., w przepisach tych bowiem przy wspólnej podstawie faktycznej roszczeń, jaką jest uchwalenie planu miejscowego albo jego zmiana, zostały w sposób odmienny uregulowane pozostałe przesłanki warunkujące ich powstanie. W art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p. przesłanką tą jest, będąca następstwem uchwalenia planu miejscowego albo jego zmiany, niemożność korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem bądź istotne ograniczenie możliwości takiego korzystania. Powstanie roszczeń określonych w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p. nie jest natomiast uzależnione ani od obniżenia wartości nieruchomości ani od dokonania jej sprzedaży. Z kolei w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. przesłanką warunkującą powstanie roszczenia jest, będące następstwem uchwalenia planu miejscowego albo jego zmiany, obniżenie wartości nieruchomości, choćby korzystanie z niej w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem było możliwe. Użyte w art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. pojęcie „rzeczywista szkoda” obejmuje także obiektywny spadek wartości nieruchomości wynikający z uniemożliwienia bądź istotnego ograniczenia

możliwości korzystania z niej w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem. Przepis art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. wprowadza tym samym kwalifikowaną postać odszkodowania przewidzianego art. 36 ust. 3 u.p.z.p., który przyznaje odszkodowanie za samo obniżenie wartości nieruchomości, będące następstwem uchwalenia planu miejscowego albo jego zmiany, niezależnie od tego, czy uniemożliwiło ono korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem bądź doprowadziło do istotnego ograniczenia możliwości takiego korzystania (zob. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 7 października 1998 r., I CKN 191/98, nie publ., z dnia 12 października 2007 r., V CSK 230/07, nie publ., z dnia 17 grudnia 2008 r., I CSK 191/08, nie publ., z dnia 23 kwietnia 2009 r., IV CSK 508/08, nie publ., z dnia 30 czerwca 2010 r., V CSK 452/09, nie publ., z dnia 11 marca 2011 r., II CSK 321/10, OSNC-ZD 2012, nr 1, poz. 15, z dnia 13 czerwca 2012 r., II CSK 639/11, nie publ., z dnia 5 lipca 2012 r., IV CSK 619/11, nie publ., z dnia 13 czerwca 2013 r., IV CSK 680/12, nie publ. i z dnia 9 kwietnia 2015 r., II CSK 336/14, nie publ.).

Odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę przewidziane w art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. przysługuje właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, którego dotknęły skutki zmian w planowaniu przestrzennym. Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 29 września 2015 r., II CSK 653/14 (nie publ.), w powołanym przepisie chodzi o osoby będące właścicielami albo wieczystymi użytkownikami nieruchomości w dniu wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany, które utrzymały ten status do chwili zamknięcia rozprawy przed sądem drugiej instancji. Innymi słowy, warunkiem skuteczności powództwa odszkodowawczego dochodzonego na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. jest posiadanie statusu właściciela albo wieczystego użytkownika nieruchomości zarówno w dniu wejścia w życie nowego lub zmienionego planu miejscowego, jak i dniu wytoczenia powództwa oraz utrzymanie go do chwili zamknięcia rozprawy poprzedzającej wydanie wyroku przez sąd drugiej instancji. Sąd Najwyższy podkreślił, że za utrzymaniem tożsamości właściciela albo wieczystego użytkownika nieruchomości w chwili wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany z żądającym odszkodowania na podstawie art. 36 ust.

1 u.p.z.p. przemawiają względy systemowe, a zwłaszcza reguła, według której do wykładni nieróżniących się pod względem językowym pojęć funkcjonujących w ramach jednego przepisu powinny być stosowane takie same kryteria wykładni (zob. dotyczący wykładni art. 36 ust. 1 i 2 oraz 4 u.p.z.p. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lipca 2006 r., OSK 955/05, nie publ.) i podobna ochrona byłego właściciela albo wieczystego użytkownika przed negatywnymi skutkami zmian planistycznych. Do wytoczenia powództwa na podstawie art. 36 ust. 3 u.p.z.p. legitymowany jest były właściciel albo wieczysty użytkownik, który we wskazanych warunkach zbył nieruchomości, jeżeli przy tym nie skorzystał z uprawnień określonych w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p. Musi to być przy tym właściciel albo wieczysty użytkownik nieruchomości legitymujący się takim prawem w chwili wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany. Rezultat dokonanej wykładni art. 36 ust. 3 u.p.z.p. - stwierdził Sąd Najwyższy - jest zgodny z celem tego przepisu, a zawarte w art. 36 ust. 1 i 2, ust. 3 i 4 u.p.z.p. uprawnienia przedstawiają się w jej efekcie jako spójne i zrównoważone pod względem określonych w nich uprawnień i obciążeń, powstających dla właściciela albo wieczystego użytkownika nieruchomości w następstwie zmian planistycznych.

Podzielając przyjętą w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego wykładnię art. 36 u.p.z.p., trzeba stwierdzić, że podniesiony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. nie może odnieść zamierzonego skutku z powodu utraty przez skarżącego legitymacji czynnej do dochodzenia odszkodowania na podstawie tego przepisu. Z ustaleń faktycznych, stanowiących podstawę zaskarżonego wyroku, wynika, że w dniu 19 grudnia 2013 r. skarżący sprzedał swój udział wynoszący $\frac{1}{2}$ w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości o obszarze 0,4592 ha, położonej w T. przy ul. B., M. i A. małż. J. za cenę w kwocie 50 000 zł. Utracił więc status wieczystego użytkownika, a tym samym legitymację do występowania z żądaniem zasądzenia odszkodowania na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Bezprzedmiotowe stało się w tej sytuacji rozważanie wywodów, zmierzających do podważenia stanowiska Sądu Apelacyjnego co do tego, czy zostały spełnione przesłanki przewidziane w art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

Rację ma natomiast skarżący podnosząc, że obowiązkiem Sądu Apelacyjnego było dokonanie oceny zasadności dochodzonego roszczenia w świetle art. 36 ust. 3 u.p.z.p. W sytuacji, w której skarżący domagał się od pozwanej odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego, zasadność tego roszczenia - zgodnie z zasadą *da mihi factum dabo tibi ius* - powinna być oceniona nie tylko na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., lecz także na podstawie art. 36 ust. 3 u.p.z.p. (zob. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 23 lutego 1999 r., I CKN 252/98, OSNC 1999, nr 9, poz. 152, z dnia 6 grudnia 2006 r., IV CSK 269/06, nie publ., z dnia 24 maja 2007 r., V CSK 25/07, OSNC-ZD 2008, nr B, poz. 32, z dnia 20 lutego 2008 r., II CSK 449/07, nie publ., z dnia 27 marca 2008 r., II CSK 524/07, nie publ.).

Sąd Apelacyjny ograniczył się do ogólnikowej konstatacji, że podniesiony w apelacji zarzut naruszenia art. 36 ust. 3 u.p.z.p. jest nieuzasadniony, ponieważ „...jak wyżej wskazano w treści uzasadnienia, w ocenie Sądu Apelacyjnego obniżenie wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu zagospodarowania nie miało miejsca...”. Z rozważań poprzedzających tę konkluzję wynika natomiast, że wniosek o niezmienionej wartości nieruchomości został przez Sąd Apelacyjny wyprowadzony wyłącznie z regulacji zawartych w art. 65 ust. 2 u.p.z.p. i w art. 40 ust. 1 Pr. bud. Według pierwszego z tych przepisów, uchwalenie planu miejscowego nie może być przyczyną stwierdzenia wygaśnięcia decyzji, jeżeli została wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę. Według drugiego, organ, który wydał decyzję udzielającą pozwolenia na budowę, jest obowiązany, za zgodą strony, na rzecz której decyzja została wydana, do przeniesienia tej decyzji na rzecz innego podmiotu, jeżeli przyjmuje on wszystkie warunki zawarte w tej decyzji oraz złoży oświadczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2, czyli oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Odwołanie się jedynie do przytoczonych regulacji prawnych, bez poczynienia ustaleń pozwalających na ich zastosowanie w złożonej sytuacji faktycznej, wynikającej z jednej strony ze stosunku współużytkowania wieczystego, a z drugiej ze stosunku prawnego łączącego skarżącego ze spółką M., nie pozwala na odparcie zarzutu naruszenia art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Poza tym z powierzchownej

i schematycznej oceny prawnej zdaje się wynikać, że Sąd Apelacyjny błędnie pojmował określone w tym przepisie przesłanki warunkujące powstanie roszczenia o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości.

W tej sytuacji konieczne stało się uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego (art. 398¹⁵ § 1 i art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c.).

jw

r.g.