



Sygn. akt I CSK 52/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 marca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Grzegorzcyk (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Marta Romańska

SSN Kazimierz Zawada

Protokolant Ewa Krentzel

w sprawie z powództwa A. I., T. M. i A. S.-P.

przeciwko Miastu W.

o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 22 marca 2019 r.,

skargi kasacyjnej powodów

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 22 września 2017 r., sygn. akt I ACa [...],

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w [...] do ponownego rozpoznania
i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

T. M., A. S. - P. i A. I. domagali się, po ostatecznym określeniu żądania, zobowiązania pozwanego Miasta W. do złożenia oświadczenia woli o nabyciu od powodów prawa użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości położonej w W. przy ul. F. [...] o powierzchni 413 m² za cenę 669 060 zł, a także zapłaty odsetek ustawowych od tej kwoty od dnia 8 czerwca 2012 r.

Sąd pierwszej instancji - Sąd Okręgowy w W. ustalił, że nieruchomość przy ulicy F. [...], oznaczona jako „O.” stanowiła własność K. I.. Na skutek objęcia nieruchomości działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. nr 50, poz. 279 ze zm.), przeszła ona na własność gminy W., a następnie na własność Skarbu Państwa. Orzeczeniem Prezydium Rady Narodowej W. z dnia 13 grudnia 1950 r., utrzymanym w mocy decyzją Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia 10 maja 1951 r., dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości odmówiono przyznania prawa własności czasowej.

Decyzją Ministra Infrastruktury z dnia 31 stycznia 2005 r. wydaną na skutek wniosku złożonego przez H. S. - P. i A. I. stwierdzono nieważność decyzji Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia 10 maja 1951 r. i poprzedzającego ją orzeczenia administracyjnego z dnia 13 grudnia 1950 r. Następnie, decyzją z dnia 11 sierpnia 2009 r. Prezydent Miasta W., po rozpatrzeniu wniosku z dnia 19 lipca 1948 r. złożonego przez K. I. o przyznanie prawa własności czasowej, ustanowił na 99 lat prawo użytkowania wieczystego do niezabudowanego gruntu o powierzchni 413 m², położonego przy ulicy F. na rzecz A. I. w udziale 2/4 części, T. M. w udziale 1/4 części i A. S. – P. w udziale 1/4 części. W decyzji stwierdzono, że na dzień jej wydania nieruchomość nie jest objęta żadnym obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, jest natomiast położona w strefie [...] - tereny o przewadze zabudowy mieszkaniowej.

Umową z dnia 10 listopada 2009 r. o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste Miasto W. oddało nieruchomość w użytkowanie wieczyste na okres 99 lat, tj. do dnia 10 listopada 2108 r. z przeznaczeniem na cele zgodne z planem

zagospodarowania przestrzennego albo z ostateczną decyzją o warunkach zabudowy na rzecz A. I., T. M. i A. S. - P..

Zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonym przez Radę Miasta W. z dnia 28 września 1992 r. uchwałą nr [...], który utracił moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2004 r., obszar działki położonej przy ulicy F. znajdował się w strefie mieszkaniowo - usługowej. W ustaleniach ogólnych zawartych w części tekstowej planu minimalną wielkość działki obiektu mieszkalnego o charakterze jednorodinnym określono na 150 m² z tolerancją minus 5%. Według ustaleń biegłego, nieruchomość do chwili utraty mocy obowiązującej przez wskazany miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego mogła zostać zabudowana.

W dniu 14 stycznia 2010 r. Rada Miasta W. uchwałą numer [...] uchwaliła nowy plan zagospodarowania przestrzennego rejonu [...] S.. Według tego planu działka numer [...] przy ulicy F. znajduje się na terenie przeznaczonym pod zieleni urządzonej z dopuszczeniem usług oświaty. W związku z wejściem w życie tego planu odpadła możliwość zabudowy nieruchomości.

Pismem datowanym na dzień 2 grudnia 2011 r. powodowie zwrócili się do Prezydenta Miasta W. o wykup nieruchomości w terminie określonym w art. 37 ust. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (jedn. tekst: Dz. U. z 2018 r., poz. 1945, dalej - „u.p.z.p.”) powołując się na to, że miejscowy plan z 2010 r. uniemożliwił korzystanie z nieruchomości w sposób zgodny z przeznaczeniem. Pozwana odmówiła uwzględnienia roszczenia o wykup.

Wartość rynkowa należącego do powodów prawa użytkowania wieczystego w dniu 7 czerwca 2012 r. wynosiła 669 060 zł. Działka pozostaje obecnie niezabudowana. Nie posiada również instalacji wodnokanalizacyjnej ani elektrycznej. Wykorzystywana jest jako parking obsługujący sąsiadujący z nieruchomością urząd.

Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, że pozwany zarzucał brak możliwości zagospodarowania nieruchomości budynkiem mieszkalnym, jak również to, że powodom znany był fakt, iż dla obszaru, na którym położona jest nieruchomość, opracowywany jest plan zagospodarowania przestrzennego, w którego projekcie

nieruchomość jest przeznaczona pod tereny zieleni. Zarzut ten jednak uznał za niezasadny, ponieważ z materiału dowodowego wynikało, że nieruchomość, mimo braku faktycznego zabudowania w okresie od 1970 r. do 1992 r. w decyzji i planach zagospodarowania przestrzennego była przeznaczona pod zabudowę. Możliwość zabudowy nieruchomości, chociaż z pewnymi ograniczeniami, przewidywał również miejscowy plan z 1992 r., który utracił moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2004 r.

Sąd Okręgowy nie zgodził się także z twierdzeniem pozwanego, że w okresie bezplanowym nie było możliwości zabudowy nieruchomości ze względu na parametry działki. Potencjalna możliwość posadowienia budynku na nieruchomości istniała, co wynikało z opinii biegłego, którą Sąd podzielił. Zabudowę działki uniemożliwił dopiero miejscowy plan z 2010 r. Powodowie, jako strona umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste zawartej w dniu 10 listopada 2009 r., mając na względzie planistyczne przeznaczenie nieruchomości i jej rys historyczny, mieli uzasadnione przekonanie, że nieruchomość nadaje się pod zabudowę. Do dnia wejścia w życie miejscowego planu z 2010 r. możliwe było też uzyskanie przez powodów - użytkowników wieczystych - decyzji o warunkach zabudowy pod funkcje mieszkaniowo - usługowe.

Wychodząc z tych założeń, Sąd Okręgowy przyjął, że w związku z wejściem w życie miejscowego planu z 2010 r. korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób, potencjalnie umożliwiający zabudowę, stało się niemożliwe. W konsekwencji, wyrokiem z dnia 10 marca 2016 r. uwzględnił powództwo w całości.

Na skutek apelacji pozwanego, Sąd drugiej instancji - Sąd Apelacyjny w [...], wyrokiem z dnia 22 września 2017 r. zmienił wyrok Sądu Okręgowego i powództwo oddalił.

Sąd Apelacyjny uznał, że ustalenia faktyczne dokonane w pierwszej instancji były prawidłowe i przyjął je za własne z pewnymi uzupełnieniami. Wyraził natomiast odmienną ocenę prawną.

Sąd zwrócił uwagę, że obowiązujące od 2006 r. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oznaczało obszar, na którym

znajduje się nieruchomość, jako teren o przewadze zabudowy mieszkaniowej. W związku z tym, w przekonaniu Sądu, w sprawie istotne było pytanie, czy ze względu na powstałą lukę planistyczną sposób korzystania z nieruchomości przez powodów powinien być określony na podstawie zgodnego ze studium nieobowiązującego planu z 1992 r., czy też konieczne jest potwierdzenie tego przeznaczenia w uzyskanej przez użytkowników wieczystych decyzji o warunkach zabudowy, co podnosiła strona pozwana.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, orzecznictwo Sądu Najwyższego prezentuje trzy sposoby oceny potencjalnego korzystania z nieruchomości zgodnie z przeznaczeniem w czasie luki planistycznej. Sąd odnotował w tej mierze stanowisko, według którego utrata obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do uchylecia wszelkich ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości pod kątem zabudowy, jak i pogląd, że miarodajne jest w tym przypadku przeznaczenie określone w poprzednim miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Za najbardziej aktualny uznał jednak ten kierunek wykładni, zgodnie z którym w razie braku miejscowego planu sposób korzystania z nieruchomości wyznaczają faktycznie podejmowane przez właściciela czynności w ramach uzyskiwanych decyzji i zezwoleń. W konsekwencji, potencjalną możliwość korzystania z nieruchomości określa wtedy wyłącznie decyzja o warunkach zabudowy. Okoliczność, że decyzja ta nie rodzi praw do terenu ani nie zmienia jego przeznaczenia, nie ma znaczenia z punktu widzenia zasadności roszczeń formułowanych na tle art. 36 u.p.z.p. W razie nieobowiązywania planu decyzja, o której mowa, jest, zdaniem Sądu Apelacyjnego, jedynym sposobem potwierdzenia prawa do zabudowy utraconego w związku z wejściem w życie nowego planu miejscowego.

Sąd Apelacyjny przyjął, że w okolicznościach sprawy na rzecz tego poglądu przemawiało to, iż powodowie nie są właścicielami nieruchomości, lecz jej użytkownikami wieczystymi. Zgodnie z art. 239 § 1 k.c. prawo użytkowania wieczystego ma charakter celowy. W umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste wskazano natomiast, że sposób korzystania z gruntu ma odpowiadać planowi zagospodarowania przestrzennego albo ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy. W przekonaniu Sądu Apelacyjnego pociąga to za sobą związanie

w zakresie korzystania z nieruchomości jej przeznaczeniem przewidzianym w planie bądź w decyzji o warunkach zabudowy, w sposób wykluczający inny niż wynikający z tych aktów sposób korzystania, w tym prawo zabudowy. Jednocześnie, zgodnie z umową korzystanie z nieruchomości powinno być zgodne z planem w przypadku jego uchwalenia, co wprost wskazuje, zdaniem Sądu, że chodzi o plan, który był wówczas opracowywany, na co z kolei powołano się w uzasadnieniu decyzji o ustanowieniu użytkowania wieczystego. W decyzji tej wskazano wprost na przeznaczenie nieruchomości w projekcie planu pod tereny zieleni.

Sąd Apelacyjny zauważył też, że w łączącej strony umowie brak postanowień, o których mowa w art. 239 § 2 k.c., wymaganych w razie oddania gruntu w użytkowanie wieczyste w celu wzniesienia na nim budynku. Świadczy to o braku uprawnień powodów do zabudowy nieruchomości. Powodowie mogli korzystać z nieruchomości tylko zgodnie z przeznaczeniem określonym w miejscowym planie, który wszedł w życie w dniu 23 marca 2010 r., a do tego czasu w decyzji o warunkach zabudowy, której nie uzyskali. W konsekwencji nie mogą oni twierdzić, że ich sposób korzystania z nieruchomości przed wejściem w życie planu polegał na możliwości zabudowy nieruchomości.

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżyli w całości skargą kasacyjną powodowie, formułując zarzuty naruszenia - w różnych konfiguracjach - art. 4 ust. 2 u.p.z.p., art. 9 ust. 4 u.p.z.p., art. 36 ust. 1 u.p.z.p., art. 61 i 62 u.p.z.p., a także art. 5, art. 6, art. 58 i art. 239 k.c. oraz art. 2 i 45 ust. 1 Konstytucji RP. Ponadto, w ramach drugiej podstawy kasacyjnej, powodowie sformułowali zarzuty naruszenia art. 378, art. 385 i art. 379 pkt 5 k.p.c. Na tej podstawie wniesli o zmianę zaskarżonego wyroku przez oddalenie apelacji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stawiając zarzuty naruszenia prawa procesowego, skarżący podnieśli, że Sąd Apelacyjny zastąpił pozwaną w formułowaniu zarzutów apelacji, czym wykroczył poza granice apelacji i wykazał swoją stronnictwość. Twierdzili także, że Sąd nie wziął pod uwagę ich stanowiska prawnego zawartego w odpowiedzi na apelację, co również skutkowało przekroczeniem granic apelacji. W związku z tym

doszło także do pozbawienia skarżących możliwości obrony ich praw (art. 378 i art. 379 pkt 5 k.p.c.).

Zgodnie z art. 378 § 1 k.p.c. sąd drugiej instancji rozpoznaje sprawę w granicach apelacji; w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod uwagę nieważność postępowania. Przyjęta w kodeksie postępowania cywilnego konstrukcja apelacji oparta jest o wzorzec apelacji pełnej *cum beneficio novorum*, zgodnie z którym sąd drugiej instancji - w ramach ponownego rozpoznania sprawy - dysponuje takimi samymi kompetencjami w zakresie gromadzenia materiału procesowego i jego oceny prawnej, jak sąd pierwszej instancji. W związku z tym, według utrwalonego w orzecznictwie poglądu, związanie sądu drugiej instancji granicami apelacji oznacza, że sąd ten jest związany zarzutami naruszenia prawa procesowego, z zastrzeżeniem nieważności postępowania, którą obowiązany jest wziąć pod uwagę z urzędu; nie wiążą go natomiast zarzuty naruszenia prawa materialnego (por. uchwałę Sądu Najwyższego (zasada prawna) z dnia 31 stycznia 2008 r., III CZP 49/07, OSNC 2008, nr 6, poz. 55).

Dokonanie przez Sąd Apelacyjny ocen prawnych w zakresie zgodności wyroku Sądu Okręgowego z art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. nie mogło zatem stanowić wyjścia poza granice apelacji, niezależnie od tego, czy i w jaki sposób zarzut naruszenia tego przepisu został w niej sformułowany. *A fortiori* czynienie takich ocen nie może być traktowane jako wyraz stronniczości sądu lub pozbawienia strony możliwości obrony jej praw.

Niezasadny okazał się również zarzut naruszenia art. 378 k.p.c. przez pominięcie stanowiska powodów zawartego w odpowiedzi na apelację. Przepis ten, statuując z jednej strony zakaz wyjścia poza granice apelacji, z drugiej zaś nakaz odniesienia się do jej zarzutów, odnosi się wyłącznie do apelacji. Pominięcie stanowiska procesowego przeciwnika apelacji mogłoby ewentualnie uzasadniać zarzut naruszenia art. 382 k.p.c., którego skarżący nie sformułowali. Niezależnie od tego, Sąd Apelacyjny, motywując przyjęte przez siebie stanowisko na tle art. 36 ust. 1 u.p.z.p. odniósł się m.in. także do merytorycznych argumentów, które w opozycji do zarzutów apelacyjnych skarżący podnieśli w odpowiedzi na apelację. To, że Sąd Apelacyjny argumentów tych nie podzielił, nie może być oceniane

z perspektywy naruszenia art. 378 lub art. 382 k.p.c., z których nie wynika obowiązek uwzględnienia argumentów stron formułowanych na rzecz zarzutów apelacji lub przeciwko nim (por. odpowiednio wyroki Sądu Najwyższego z dnia 2 lipca 2008 r., II PK 7/08, OSNP 2009, nr 21-22, poz. 283, z dnia 9 listopada 2012 r., IV CSK 303/12, niepubl. i z dnia 3 marca 2017 r., I CSK 213/16, niepubl.).

Sedno postawionych w skardze kasacyjnej licznych zarzutów prawa materialnego sprowadzało się do twierdzenia, że Sąd Apelacyjny nietrafnie uznał, iż w okolicznościach sprawy warunkiem wykazania przez powodów przesłanek roszczenia wynikającego z art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. było uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., jeżeli w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 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 żądać od gminy odszkodowania za rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Zasadnicze znaczenie dla zasadności roszczenia o odszkodowanie lub wykup nieruchomości ma na tle tego przepisu ocena, czy w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu rzeczywiście doszło do uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem. Dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości określa się przez pryzmat faktycznego, rzeczywistego sposobu korzystania z nieruchomości przez właściciela lub użytkownika wieczystego przed uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu. Przy ocenie, czy określony sposób korzystania z nieruchomości jest zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, uwzględnienia wymaga nie tylko faktyczny sposób korzystania z nieruchomości, lecz także potencjalnie możliwe sposoby korzystania z niej, zgodne z dotychczas obowiązującym planem miejscowym, bez względu na to, czy uprawniony czynił z nich użytek lub przewidywał taką możliwość (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2006 r., V CSK 332/06, niepubl., z dnia 9 kwietnia 2015 r., II CSK 336/14, niepubl., z dnia 19 października 2016 r., V CSK 117/16, niepubl., a także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2018 r., II CSK 45/18, niepubl.).

W judykaturze Sądu Najwyższego przeważa zarazem pogląd, że nieobowiązywanie miejscowego planu w okresie tzw. luki planistycznej nie oznacza, że sposób korzystania z nieruchomości jest w tym czasie niczym nieograniczony. Określenie tego sposobu powinno nastąpić z uwzględnieniem postanowień planu miejscowego obowiązującego uprzednio (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 9 kwietnia 2015 r., II CSK 336/14, z dnia 9 września 2015 r., IV CSK 754/14, niepubl. i z dnia 11 maja 2018 r., II CSK 461/17, niepubl., a także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2018 r., II CSK 45/18), względnie faktycznie podejmowanych przez właściciela działań w ramach uzyskanych przezeń decyzji i zezwoleń, w szczególności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wpływających na sposób wykonywania prawa własności (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 19 października 2016 r., V CSK 117/16, niepubl., z dnia 11 maja 2018 r., II CSK 461/17, niepubl. i z dnia 10 stycznia 2019 r., II CSK 714/18, niepubl.).

Odnosząc te uwagi do okoliczności sprawy należało zauważyć, że nieruchomość, której użytkownikami wieczystymi są powodowie, zarówno w dacie wydania decyzji o ustanowieniu na ich rzecz użytkowania wieczystego w związku z zakończeniem postępowania o przyznanie prawa własności czasowej, jak i w dacie zawarcia umowy o użytkowanie wieczyste, nie była objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Stan ten odzwierciedlała wprost decyzja o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego z dnia 11 sierpnia 2009 r., jak i umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste z dnia 10 listopada 2009 r. W umowie tej przedstawiciele pozwanego oświadczyli, że teren obejmujący nieruchomość nie jest objęty żadnym miejscowym planem, a według obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nieruchomość jest położona w strefie terenów o przewadze zabudowy mieszkaniowej. Wejście w życie obowiązującego planu miejscowego przewidującego przeznaczenie nieruchomości na tereny zielone nastąpiło pod koniec marca 2010 r., a zatem dwa miesiące po wpisaniu w księdze wieczystej prawa użytkowania wieczystego na rzecz powodów.

W tym stanie rzeczy, podzielić należało stanowisko powodów, że Sąd Apelacyjny nietrafnie rozważył granice dotychczasowego korzystania

z nieruchomości jedynie przez pryzmat decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Podłożem przywołanych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku rozstrzygnięć Sądu Najwyższego, w których wskazano na decydujące znaczenie tej decyzji dla określenia potencjalnego sposobu korzystania z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem w czasie nieobowiązania miejscowego planu, były odmienne okoliczności faktyczne niż stojące u podstaw niniejszej sprawy. Wypowiedzi te nawiązywały do ogólniejszego stanowiska, według którego utrata mocy planu miejscowego nie jest równoznaczna ze zmianą przeznaczenia nieruchomości i nie oznacza możliwości realizacji prawa własności w niczym nieograniczonej postaci. Odnosiły się one tym samym przede wszystkim do przypadków, w których po okresie luki planistycznej wchodzący w życie miejscowy plan nawiązywał do ograniczeń w zabudowie przewidzianych w uprzednio obowiązującym planie lub w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

W okolicznościach sprawy, jak wynikało z dokonanych ustaleń, zarówno miejscowy plan obowiązujący do roku 2004, jak i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, dopuszczały na terenie obejmującym nieruchomość zabudowę mieszkaniową. W ocenie Sądu Najwyższego, powodowie nabyli w związku z tym prawo wieczystego użytkowania, którego potencjalny sposób wykonywania nie był ograniczony pod kątem możliwości zabudowy nieruchomości aktami planistycznymi obowiązującymi w chwili jego uzyskania. To, czy powodowie uzyskali decyzję o warunkach zabudowy nie mogło mieć w tym przypadku rozstrzygającego znaczenia, zważywszy, że ani poprzedni plan miejscowy ani też obowiązujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, stanowiące wyraz polityki przestrzennej gminy, nie wykluczały potencjalnego przeznaczenia nieruchomości na zabudowę. Brak tej decyzji nie wykluczał zatem *in casu* potencjalnego przeznaczenia nieruchomości obejmującego cele budowlane (por. wydane w zbliżonej sytuacji wyroki Sądu Najwyższego z dnia 9 kwietnia 2015 r., II CSK 336/14 i z dnia 9 września 2015 r., IV CSK 754/14). Niemożność zabudowania nieruchomości wiązała się dopiero z wejściem w życie obowiązującego planu miejscowego, co nastąpiło po uzyskaniu uprawnień do nieruchomości przez skarżących.

Dostrzec przy tym trzeba, że ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.), a zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w brzmieniu miarodajnym w stanie faktycznym sprawy, uchwalenie planu miejscowego następowało po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium. Jakkolwiek więc studium nie służy określeniu przeznaczenia konkretnych terenów, to jednak, w ślad za poglądami piśmiennictwa należy przyjąć, że określenie ich funkcji w studium jako terenów o przewadze zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej ukierunkowuje dalsze planowanie miejscowe na tego rodzaju zabudowę. *In casu* powodowie nie mogli zatem, sięgając do uprzednich i obowiązujących aktów planistycznych, oczekiwać, że wykonywanie uzyskiwanego przez nich prawa będzie w tak istotny sposób ograniczone, iż zabudowa nieruchomości - uprzednio mieszcząca się w założeniach planistycznych - stanie się niemożliwa.

Przeciwko wiązaniu potencjalnego przeznaczenia nieruchomości na zabudowę z uzyskaniem decyzji o ustaleniu warunków zabudowy przemawiały także te okoliczności sprawy, które podważały realną możliwość uzyskania tej decyzji ze względu na krótki czas między nabyciem przez powodów prawa użytkowania wieczystego, a wejściem w życie obowiązującego miejscowego planu. Jakkolwiek prawo do wystąpienia z wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy nie jest warunkowane posiadaniem tytułu prawnego do nieruchomości, mając na uwadze sposób uzyskania prawa przez powodów trudno im czynić zarzut, że nie wystąpili o tę decyzję przed zakończeniem postępowania w przedmiocie wniosku o przyznanie prawa własności czasowej. Z drugiej strony, z materiału sprawy nie wynikały okoliczności, które mogłyby wskazywać na to, że powodowie - w braku miejscowego planu - nie uzyskaliby pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy, gdyby o nią wystąpili. Możliwość zabudowy nieruchomości ze względu na jej parametry była wprawdzie sporna między stronami, jednak kwestię tę przesądził twierdząco Sąd Okręgowy opierając się na opinii biegłego, a ustalenia te nie zostały zanegowane w postępowaniu apelacyjnym.

Do przyjęcia odmiennego stanowiska nie skłaniały argumenty, w których Sąd Apelacyjny odwołał się do charakteru prawa użytkowania wieczystego i treści umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste.

Racją jest, co oczywiste, że sposób korzystania z gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste określa umowa, a prawo to ma celowy charakter. Powinność określenia w umowie sposobu korzystania z gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste wynika wprost z art. 239 k.c. i art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm., dalej – „u.g.n.”). Brak w umowie postanowień określających korzystanie z nieruchomości, względnie ich ogólnikowy charakter, nie pociąga jednak za sobą jej nieważności, lecz rzutuje na możliwość jej rozwiązania na podstawie art. 240 k.c. i art. 33 u.g.n. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2012 r., V CSK 168/10, niepubl.). Wskazuje się również, że ze względu na bliski prawu własności charakter prawa użytkowania wieczystego, jeżeli umowa nie określa bliżej sposobu korzystania z nieruchomości, możliwe jest odwołanie się do klauzuli społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2002 r., IV CKN 1476/00, niepubl. i z dnia 18 czerwca 2010 r., V CSK 419/09, niepubl.).

W zawartej przez strony umowie uzgodniono, że oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste następuje z przeznaczeniem na cele zgodne z planem zagospodarowania przestrzennego albo z ostateczną decyzją o warunkach zabudowy, bez żadnych dalszych obostrzeń lub obowiązków nałożonych na użytkowników. Ujęcie takie, zgodnie z założeniem, że im bardziej ogólnie określono w umowie sposób korzystania z gruntu, tym większy jest zakres swobody użytkownika wieczystego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2016 r., III CSK 249/15, niepubl.), wskazywało na szeroki zakres uprawnień powodów, ograniczony jedynie treścią miejscowego planu jeżeliby obowiązywał - względnie uzyskaną decyzją o warunkach zabudowy. Na szerokie określenie uprawnień powodów nie wpływał powołany przez Sąd Apelacyjny § 8 lit. c) umowy, według którego korzystanie z nieruchomości powinno być zgodne z miejscowym planem „w razie jego uchwalenia”. Postanowienie to miało w istocie wyłącznie deklaracyjny charakter i nie uprawniało do stwierdzenia, że w umowie niejako antycypowano

przyszłe ograniczenia w zabudowie nieruchomości. Wniosek taki nie wynikał z żadnego z postanowień umowy, a ponadto Sąd Apelacyjny nie wskazał miarodajnych w świetle art. 65 k.c. argumentów, które mogłyby za nim przemawiać. Jest tak tym bardziej, jeżeli zważyć, że projekt przyszłego miejscowego planu, wzmiankowany w decyzji o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego, nie został w ogóle odnotowany w postanowieniach umowy. W postanowieniach tych wskazano natomiast na funkcję terenów obejmujących nieruchomość zgodnie z obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, która odpowiadała przeważającej zabudowie mieszkaniowej.

Sąd Apelacyjny błędnie upatrywał również wsparcia dla swojego stanowiska w pominięciu w treści umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste postanowień określonych w art. 239 § 2 k.c. Przepis ten dotyczy sytuacji, w których oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste następuje w celu wzniesienia na gruncie budynków, a uregulowanie wymienionych w nim kwestii służy interesowi właściciela nieruchomości, który zapewnia sobie w ten sposób kontrolę nad realizacją celu użytkowania wieczystego i ewentualną podstawę do rozwiązania umowy w razie niewybudowania na nieruchomości uzgodnionych budynków lub urządzeń (art. 240 k.c.). Niezawarcie tych postanowień w umowie utrudnia realizację budowlanego celu użytkowania wieczystego i ewentualne rozwiązanie umowy z perspektywy właściciela, nie uzasadnia natomiast postawionej przez Sąd Apelacyjny konkluzji, że powodowie nie byli w ogóle uprawnieni do zabudowania nieruchomości. Stanowisko to było ponadto niespójne z tymi wywodami Sądu Apelacyjnego, w których jako podstawę oddalenia powództwa wskazywano nieuzyskanie przez powodów decyzji o warunkach zabudowy.

Reasumując, Sąd Apelacyjny, negując potencjalną możliwość korzystania z nieruchomości w celach budowlanych tylko na podstawie nieuzyskania przez powodów decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, naruszył art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. Zarzuty skargi kasacyjnej w tym zakresie należało uznać za zasadne.

Stanowisko to czyniło bezprzedmiotową ocenę dalszych zarzutów skargi kasacyjnej. W konsekwencji, należało ograniczyć się do stwierdzenia, że nietrafne były te zarzuty skargi, w których wskazywano na naruszenie art. 5 k.c. i częściową

nieważność umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Tę samą ocenę należało odnieść do zarzutów naruszenia art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Klauzula demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), ze względu na swój generalny charakter, nie stanowi źródła konkretnych dyrektyw w zakresie przebiegu postępowania sądowego i treści kończących je indywidualnych rozstrzygnięć, a tym samym nie może stanowić wyłącznego oparcia dla zarzutu kasacyjnego. W sprawie nie doszło również do naruszenia procesowych gwarancji składających się na prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), w szczególności zaś niepodzielenia przez sąd *meriti* argumentacji jednej ze stron i wydania niekorzystnego dla tej strony wyroku, nie można utożsamiać z naruszeniem statuowanego w tym przepisie prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez bezstronny sąd.

Z tych względów, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.