

POSTANOWIENIE

Dnia 26 sierpnia 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Tomasz Szanciło

w sprawie z powództwa P. R.

przeciwko Miastu W.

o zapłatę,

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 26 sierpnia 2020 r.,

na skutek skargi kasacyjnej powoda

od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 6 września 2019 r., sygn. akt V ACa (...),

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania;**
- 2. zasądza od P. R. na rzecz Miasta W. kwotę 5.400 zł (pięć tysięcy czterysta złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

W związku ze skargą kasacyjną powoda P. R. od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 6 września 2019 r. Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 398⁹ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, zachodzi nieważność postępowania lub skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. Tylko na tych przesłankach Sąd Najwyższy może oprzeć rozstrzygnięcie o przyjęciu lub odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

W judykaturze wielokrotnie wypowiedziano się na temat charakteru skargi kasacyjnej (zob. np. postanowienie SN z dnia 13 czerwca 2018 r., II CSK 71/18). Wskazano m.in., że skarga kasacyjna została ukształtowana w przepisach kodeksu postępowania cywilnego jako nadzwyczajny środek zaskarżenia nakierowany na ochronę interesu publicznego przez zapewnienie rozwoju prawa, jednolitości orzecznictwa oraz prawidłowej wykładni, a także w celu usunięcia z obrotu prawnego orzeczeń wydanych w postępowaniu dotkniętym nieważnością lub oczywiście wadliwych, nie zaś jako ogólnie dostępny środek zaskarżenia orzeczeń umożliwiający rozpoznanie sprawy w kolejnej instancji sądowej.

Koniecznej selekcji skarg pod kątem realizacji tego celu służy instytucja tzw. przedsądu, ustanowiona w art. 398⁹ k.p.c., w ramach której Sąd Najwyższy dokonuje wstępnej oceny skargi kasacyjnej. Ten etap postępowania przed Sądem Najwyższym jest ograniczony - co należy podkreślić - wyłącznie do zbadania przesłanek przewidzianych w art. 398⁹ § 1 pkt 1-4 k.p.c., nie zaś merytorycznej oceny skargi kasacyjnej. W razie spełnienia co najmniej jednej z tych przesłanek, przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania jest usprawiedliwione.

Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżący oparł na przesłankach uregulowanych w art. 398⁹ § 1 pkt 1 i 4 k.p.c. Przesłanki te nie zostały jednak spełnione.

Po pierwsze, nie występuje wskazane we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania istotne zagadnienie prawne co do przepisów prawnych wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów. Istotnym zagadnieniem prawnym w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. jest zagadnienie nowe, nierozwiązane dotąd w orzecznictwie, którego rozstrzygnięcie może przyczynić się

do rozwoju prawa. Odwołanie się do tej przesłanki przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania wymaga - jak wynika z orzecnictwa Sądu Najwyższego - sformułowania tego zagadnienia z przytoczeniem wiążących się z nim konkretnych przepisów prawnych oraz przedstawienia argumentów świadczących o rozbieżnych ocenach prawnych (zob. postanowienia SN: z dnia 10 maja 2001 r., II CZ 35/01, OSNC 2002, nr 1, poz. 11; z dnia 14 lutego 2003 r., I PK 306/02, „Wokanda” 2004, nr 7-8, poz. 51; z dnia 7 czerwca 2005 r., V CSK 3/05). Ponadto, w judykaturze Sądu Najwyższego utrwalił się pogląd, że wskazanie przyczyny określonej w powołanym przepisie nakłada na skarżącego obowiązek przedstawienia zagadnienia o charakterze abstrakcyjnym wraz z argumentami prowadzącymi do rozbieżnych ocen prawnych, wykazania, że nie zostało ono rozstrzygnięte w dotychczasowym orzecnictwie, a wyjaśnienie go ma znaczenie nie tylko dla rozstrzygnięcia tej konkretnej sprawy, ale także innych podobnych spraw, przyczyniając się do rozwoju prawa. Nie może mieć charakteru kazuistycznego i służyć uzyskaniu przez skarżącego odpowiedzi odnośnie do kwalifikacji prawnej szczegółowych elementów podstawy faktycznej zaskarżonego orzeczenia (zob. m.in. postanowienia SN: z dnia 10 maja 2001 r., II CZ 35/01, OSNC 2002, nr 1, poz. 11; z dnia 11 stycznia 2002 r., III CKN 570/01, OSNC 2002, nr 12, poz. 151; z dnia 23 listopada 2010 r., II CSK 344/10; z dnia 21 maja 2013 r., IV CSK 53/13; z dnia 30 kwietnia 2015 r., V CSK 598/14).

Rozumianemu w wyżej przedstawiony sposób pojęciu „istotne zagadnienie prawne” nie opowiada podniesiona przez skarżącego kwestia konieczności wyjaśnienia: (1) „czy na gruncie art. 36 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (aktualnie: t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 293, dalej: u.p.z.p.) w zw. z art. 4 ust. 2 u.p.z.p. uzasadnione jest przyjęcie za irrelevantny fakt istnienia możliwości ubiegania się o decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w okresie tzw. luki planistycznej w celu ustalenia, czy nastąpiło ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości po wejściu w życie planu zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do możliwości, jakie związane były z okresem bez planowym”; (2) „czy art. 36 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 6 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. oraz art. 61 ust. 1 pkt. 1-5 u.p.z.p. obejmuje swoją dyspozycją

uniemożliwienie bądź istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem w związku z uchwaleniem planu miejscowego w sytuacji, gdy w okresie poprzedzającym jego wprowadzenie, tj. w okresie luki planistycznej właściciel nie wystąpił o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, choć takie uprawnienie mu przysługiwało i w okolicznościach sprawy istniała potencjalna możliwość jej uzyskania”; (3) „czy bezprawne działania gminy, polegające na braku właściwej reakcji w zakresie pochówków dokonywanych poza granicami terenu cmentarnego w rozumieniu art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, a więc stanowiących samowolę w części, w której doszło do bezprawnego poszerzenia granic cmentarza wbrew § 3 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, mogą znivelować uprawnienia właściciela nieruchomości wynikające z art. art. 61 ust. 1 pkt. 1-5 u.p.z.p. w zw. z art. 140 k.c. w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP w okresie tzw. luki planistycznej – przy spełnieniu wszystkich przesłanek warunkujących uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy w oparciu o zasadę tzw. dobrego sąsiedztwa, szczególnie w kontekście uprzedniego uzyskania pozwolenia na przyłącze do sieci wodociągowej”; (4) „czy na gruncie art. 36 ust. 1 pkt. 1 u.p.z.p. dochodzenie roszczeń odszkodowawczych w związku z wejściem w życie planu miejscowego, jest uzasadnione w sytuacji, gdy doszło do uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia możliwości faktycznego korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób? Czy posłużenie się przez ustawodawcę sformułowaniem „korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób” należy interpretować *per analogiam* jak w art. 37 ust. 11 pkt. 1 u.p.z.p. – w kontraście do alternatywnego warunku, jakim jest „dotychczasowe przeznaczenie”, czy zarzut samowoli budowlanej w odniesieniu do faktycznego korzystania z nieruchomości może niwelować to roszczenie w sytuacji, gdy ustawodawca przewidział dwa rodzaje dotychczasowego dysponowania nieruchomością: korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem”; (5) „czy ukształtowane historycznie różnice formalno-prawne dotyczące charakteru, struktury oraz skutków prawnych pomiędzy

planem ogólnym z dnia 28 września 1992 r. a planem miejscowym, obowiązującym od dnia 11 stycznia 2011 r. pozwalają na jednakową interpretację poszczególnych części tych planów (normatywno-opisową i kartograficzną) oraz zrównanie treści obu planów pod względem skutków prawnych dla poszczególnych właścicieli w odniesieniu do ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości oraz możliwości w korzystaniu z uprawnień właścicielskich względem nieruchomości w zakresie budowlano-mieszkaniowym? Jaki wpływ na zasady interpretacji obu planów ma reżim prawny - wynikający z odmiennych aktów prawnych, kształtujących dwa wyżej wymienione plany zagospodarowania przestrzennego”.

Przez istotne zagadnienie prawne, o którym mowa w art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., należy rozumieć problem o charakterze prawnym, powstały na tle konkretnego przepisu prawa, mający charakter rzeczywisty w tym znaczeniu, że jego rozwiązanie stwarza realne i poważne trudności. Problem ten musi mieć charakter uniwersalny, tzn. jego rozwiązanie powinno służyć rozstrzygnięciu innych podobnych spraw. Jednocześnie jego wyjaśnienie powinno być niezbędne dla rozstrzygnięcia danej sprawy i pozostawać w związku z podstawą faktyczną i prawną wyroku (zob. postanowienia SN: z dnia 3 lutego 2012 r. II UK 271/1 i z dnia 21 maja 2013 r., IV CSK 53/13). Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania nie spełnia tych wymagań.

W uzasadnieniu wniosku nie przedstawiono argumentów wskazujących na konieczność wypracowania reguł dotychczas nieomówionych w orzecznictwie i doktrynie. Z judykatury wynika natomiast, że w zależności od okoliczności faktycznych konkretnej sprawy, o spełnieniu przesłanek określonych w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. mogą decydować niejednolite czynniki. Kluczowe znaczenie ma to, czy właściciel miał potencjalną, a jednocześnie realną w okolicznościach sprawy możliwość konkretnego korzystania z nieruchomości, w szczególności przez jej zabudowę (zob. wyroki SN: z dnia 19 września 2015 r., IV CSK 754/14, z dnia 19 października 2016 r., V CSK 117/16, i z dnia 10 stycznia 2019 r., II CSK 714/18). W najnowszym orzecznictwie wyjaśniono jednak, że sądy *meriti* nie mogą ograniczać się w tej mierze do oceny, czy właściciel uzyskał decyzję o warunkach zabudowy, ponieważ nieuzyskanie tej decyzji - w okolicznościach konkretnej sprawy – nie musi przesądzać o tym, że mimo niewydania decyzji

o warunkach zabudowy zabudowa nieruchomości przed wejściem w życie planu zagospodarowania przestrzennego zamykającego okres tzw. luki planistycznej nie była realna, a niedopuszczalność takiego sposobu zagospodarowania nieruchomości nie była konsekwencją wejścia w życie tego planu (zob. wyrok SN z dnia 22 marca 2019 r., I CSK 52/18).

Sąd Najwyższy akcentował znaczenie uzyskania decyzji o warunkach zabudowy w sytuacji, w której obowiązujący uprzednio plan zagospodarowania przestrzennego przewidywał ograniczenia w zabudowie, a kolejny miejscowy plan przyjęty po okresie luki kontynuował te ograniczenia, względnie nawiązywał do nich. Argumentacja prawna powołana przez skarżącego nie pozwala zaś przyjąć, aby zagadnienia te mogły – z punktu widzenia okoliczności rozstrzyganej sprawy – zostać uznane za istotne zagadnienia prawne w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. Przedstawione w skardze kasacyjnej zagadnienie prawne było już więc przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego, z których można wyprowadzić odpowiedź na te zagadnienia. Nie są to więc zagadnienia nowe, których rozwiązanie budzi wątpliwości w orzecznictwie lub doktrynie, a w konsekwencji spełnia kryteria zagadnienia prawnego stanowiącego przesłankę z art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. uzasadniającą przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania.

Po drugie, twierdzenie, że skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona (art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c.) nie polega na ograniczeniu się do ponownego odwołania się do zarzutu naruszeń przepisów prawa materialnego i procesowego, które wcześniej przytoczono w postaci argumentacji mającej wykazywać wystąpienie pierwszej podstawy kasacyjnej. W wypadku, gdy skarżący twierdzi, że jego skarga jest oczywiście uzasadniona, powinien przedstawić argumentację prawną, wyjaśniającą w czym ta oczywistość się wyraża oraz uzasadnić to twierdzenie, przy uwzględnieniu, że „oczywistość” skargi to jej zasadność ewidentna, niewątpliwa, możliwa do stwierdzenia bez głębszej analizy (zob. postanowienie SN z dnia 14 lipca 2005 r., III CZ 61/05, OSNC 2006, nr 4, poz. 75). Wywód zawarty w uzasadnieniu wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania sprowadzał się do polemiki z zaskarżonym orzeczeniem, nie zaś wykazania, że popełnione przy ferowaniu zaskarżonego orzeczenia uchybienia w zakresie stosowania prawa miały charakter kwalifikowany i nie podlegały różnym ocenom. Lektura pisemnych

motywów zaskarżonego wyroku nie daje podstaw do podzielenia tezy, że zapadło ono z oczywistym naruszenia prawa procesowego i prawa materialnego w wyżej przedstawionym rozumieniu przesłanki przyjęcia skargi kasacyjnej z powodu jej oczywistości.

Poprzez zarzuty, zarówno naruszenia przepisów postępowania, jak i naruszenia prawa materialnego, skarżący starał się *de facto* podważyć poczynione ustalenia faktyczne i ocenę dowodów (w tym w szczególności opinii biegłego sądowego). Jednakże nie wykraczały one poza zakres polemiki. Tymczasem, nie można tracić z pola widzenia, że zgodnie z art. 398³ § 3 k.p.c., co do zasady podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów. Natomiast w myśl art. 398¹³ § 2 k.p.c. w postępowaniu kasacyjnym nie jest dopuszczalne powołanie nowych faktów i dowodów, a Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia.

Dodatkowo podnieść należy, że przesłanka z art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. pozostaje w relacji wykluczania się z przesłanką z art. 398⁹ § 1 pkt. 4 k.p.c. Jeżeli bowiem w sprawie występują problemy prawne, które wymagają rozstrzygnięcia nowego, istotnego zagadnienia prawnego albo dokonania wykładni przepisów budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności orzecznicze, to skarga nie może odwoływać się do oczywistej wadliwości orzeczenia implikującej jej zasadność (zob. m.in. postanowienia SN: z dnia 26 listopada 2013, I UK 291/13 i z dnia 25 kwietnia 2008 r., III CSK 64/08). Skarga kasacyjna w niniejszej sprawie została zatem nieprawidłowo skonstruowana.

Z przytoczonych względów, na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c., Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, nie znajdując też okoliczności, które w ramach przedsądu jest obowiązany brać pod uwagę z urzędu.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 i 99 w zw. z art. 391 § 1 w zw. z art. 398²¹ k.p.c., z uwzględnieniem § 2 pkt 7 w zw. z § 10 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 265 ze zm.).

jw