



Sygn. akt II CSK 336/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 kwietnia 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Hubert Wrzeszcz (przewodniczący)

SSN Agnieszka Piotrowska (sprawozdawca)

SSN Dariusz Zawistowski

w sprawie z powództwa M. K.
przeciwko Gminie S.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 9 kwietnia 2015 r.,
skargi kasacyjnej powoda
od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 18 grudnia 2013 r.,

**uchyła zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powód M. K. domagał się zasądzenia od pozwanej Gminy S. kwoty 99.082 złotych tytułem naprawienia rzeczywistej szkody poniesionej przez niego na skutek dokonanej w planie zagospodarowania przestrzennego pozwanej Gminy zmiany dotychczasowego przeznaczenia należących do niego działek gruntu położonych w S.

Wyrokiem z dnia 12 marca 2013 r., Sąd Okręgowy w Ł. oddalił powództwo. Sąd ustalił, że powód jest właścicielem działki nr 11/1 o powierzchni 1,1268 ha i działki nr 51 o powierzchni 0,6398 ha, położonych w S. przy ulicy P., mających urządzoną księgę wieczystą. W świetle obowiązującego do dnia 31 grudnia 2003 r. ogólnego planu zagospodarowania przestrzennego S., zatwierdzonego uchwałą Rady Miasta i Gminy S. z dnia 25 listopada 1994 roku, działki powoda położone były na obszarze oznaczonym symbolem C4MN oraz C7MN, UR, a więc na obszarze budownictwa mieszkaniowego jednorodzinnego z dopuszczalną działalnością usługową bez jakichkolwiek ograniczeń co do ich zagospodarowania i zabudowy. W ewidencji gruntów działki te były i nadal są oznaczone jako grunty rolne; zostały zarejestrowane w 1993 roku jako przeznaczone do zmiany sposobu zagospodarowania ze wskazaniem pod budownictwo jednorodzinne, do czego nie doszło. Po utracie z dniem 31 grudnia 2003 r. mocy obowiązującej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powód nie występował o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, która byłaby podstawą do zmiany przeznaczenia wskazanych działek w ewidencji gruntów. Uchwałą z dnia 28 września 2005 r. Rada Miejska w S. zatwierdziła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym działki powoda zostały przeznaczone w części wynoszącej około 50 procent powierzchni na realizację celu publicznego w postaci budowy południowej obwodnicy Miasta S. (symbol 2KGP1/2) i zieleni izolacyjną (symbol 3.26ZI), gdzie wprowadzono zakaz jakiejkolwiek zabudowy i pod budownictwo jednorodzinne w pozostałej części (symbol 3.25MN i 3.19MN). W dniu 16 marca 2009 r. powód złożył wniosek o wykup przez stronę pozwaną spornych działek, powołując się na zmianę przeznaczenia gruntów i fakt, że korzystanie z nich w sposób dotychczasowy stało się niemożliwe. W odpowiedzi na to pismo Burmistrz

Miasta Gminy S. wskazał, że adresatem roszczenia powoda w zakresie dotyczącym lokalizacji na jego działkach fragmentu planowanej drogi krajowej (obwodnicy S.) powinna być Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Ł., natomiast prace przygotowawcze zmierzające do uzyskania decyzji ustalającej lokalizację tej drogi na przedmiotowym odcinku oraz dalsze prace realizacyjne rozpoczną się po 2013 r.

Sąd pierwszej instancji ustalił dalej, że działki nr 11/1 i nr 51 nie są zabudowane, ogrodzone ani zagospodarowane, nie są przez powoda uprawiane rolniczo, stanowią ugór. Przy przyjęciu ogólnych zasad wyceny nieruchomości, wartość działek według planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego do dnia 31 grudnia 2003 roku wynosiła 674.207 zł, a obecnie w świetle nowego planu wynosi 767.070 złotych. Natomiast gdyby wartość działek określać przy uwzględnieniu zróżnicowanego przeznaczenia poszczególnych ich części (pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne, pod drogę krajową i zieleni izolacyjną) z uwzględnieniem wprowadzonych planem ograniczeń w ich swobodnej zabudowie, to wartość tych działek, obliczona częściowo przy uwzględnieniu ich wartości rynkowej a częściowo przy zastosowaniu parametrów korygujących (współczynników eksperckich), wynosiłaby odpowiednio 674.207 zł. według poprzedniego i 525.125 zł. według aktualnego planu zagospodarowania przestrzennego. Różnica wartości wynosi 99.082 zł i tej ostatecznie kwoty żądał powód. W razie wywłaszczenia części nieruchomości pod budowę obwodnicy S., powodowi przysługiwałoby odszkodowanie w kwocie 141.700 złotych. Projektowana obwodnica S. prawdopodobnie nie zostanie zrealizowana, ponieważ jej budowy nie przewiduje Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

Opierając się na tych ustaleniach, Sąd Okręgowy uznał powództwo za bezzasadne wskazując, że w dacie wejścia w życie planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego w dniu 28 września 2005 roku, na obszarze, na którym położone są działki powoda, nie obowiązywał plan zagospodarowania przestrzennego. W świetle art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.2015, poz.199 j.t. - dalej jako u.p.z.p.), należało więc ocenić, czy w związku z uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego (a nie jego zmianą) doszło do powodującej

szkodę zmiany w korzystaniu przez powoda z działek w dotychczasowy (faktyczny) sposób. Sąd pierwszej instancji wskazał, że w okresie zarówno przed, jak i po wprowadzeniu planu z 2005 roku, działki powoda, oznaczone w ewidencji gruntów jako działki rolne, stanowiły ugór. Powód nie uzyskał dla nich decyzji o warunkach zabudowy, stąd faktycznie wykorzystywał je jako działki rolne. W związku z uchwaleniem planu z 2005 roku powód nie poniósł rzeczywistej szkody, bo z urzędu jest znany Sądowi Okręgowemu fakt, że grunty rolne mają wartość niższą niż grunty pod zabudowę mieszkaniową.

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny oddalił apelację powoda, dzieląc ustalenia faktyczne i wnioski prawne Sądu Okręgowego, aprobując zwłaszcza pogląd Sądu pierwszej instancji, że skoro działki powoda stanowiły nieuprawiane grunty rolne, a plan zagospodarowania przestrzennego z 2005 roku przewidywał przeznaczenie około połowy gruntów powoda pod budownictwo mieszkaniowe, to nie wystąpiła rzeczywista szkoda w jego majątku. Sąd drugiej instancji wskazał ponadto, że skoro w dacie wejścia w życie planu zagospodarowania przestrzennego z 2005 roku, na obszarze, na którym położone są działki powoda, nie obowiązywał plan zagospodarowania przestrzennego, należało brać pod uwagę wyłącznie faktyczny sposób korzystania przez powoda z tych działek, a nie - jak żądał powód - sposób zgodny z ich dotychczasowym przeznaczeniem wynikającym z poprzedniego planu z 1994 roku, albowiem ten potencjalnie dopuszczalny sposób użytkowania działek (zgodny z ich dotychczasowym przeznaczeniem) nie wynikał ani z planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego w dacie wejścia w życie planu z 2005 roku (takiego planu w tej dacie nie było) ani z decyzji o warunkach zabudowy (o którą powód nie wystąpił w okresie sprzed wejścia w życie planu z 2005 roku). Sąd Apelacyjny wskazał dalej, że nawet gdyby - hipotetycznie – podzielić pogląd powoda, że wskutek uchwalenia nowego planu doszło do zmiany sposobu korzystania z działek przy uwzględnieniu ich dotychczasowego przeznaczenia w poprzednim planie, to nie było podstaw do uwzględnienia powództwa. Przytoczony art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. wskazuje na konieczność zaistnienia rzeczywistej szkody w majątku poszkodowanego, jako warunku domagania się odszkodowania podczas, gdy w rozpoznawanej sprawie można, zdaniem Sądu

Apelacyjnego, mówić co najwyżej o szkodzie hipotetycznej, której nie da się ponadto wyliczyć. Wprawdzie biegła sądowa wskazała w opinii uzupełniającej, że różnica między wartością działek wynosi 99.082 zł. na niekorzyść powoda, ale jednocześnie podniosła, że ustalenia planu w zakresie przebiegu planowanej obwodnicy oraz pasa zieleni izolacyjnej są mało precyzyjne. Komplikuje to, zdaniem Sądu, oszacowanie wartości nieruchomości i ustalenie zakresu poniesionej przez powoda szkody polegającej na obniżeniu wartości nieruchomości.

W skardze kasacyjnej powód zarzucając naruszenie prawa materialnego tj. art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie oraz naruszenie przepisów prawa procesowego - art. 322 k.p.c., art. 382 w zw. z art. 233 § 1 k.p.c. oraz art. 328 w związku z art. 391 § 2 k.p.c. wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty przez uwzględnienie powództwa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. u.p.z.p., ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Władztwo planistyczne przysługuje gminom jako zadanie własne, a plan jest aktem powszechnie obowiązującego prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.). Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Z przeznaczenia gruntu na określony cel wskazany w planie wynika dopuszczalny sposób jego użytkowania, wpływający na wartość nieruchomości. Zmiana planu skutkująca zmianą dotychczasowego przeznaczenia gruntu może pociągać za sobą niekorzystne dla właściciela gruntu skutki, stąd dla wyeliminowania lub zminimalizowania skutków tych władczych, wyznaczanych interesem publicznym, ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo własności, ustawa o p.z.p. przewiduje

w art. 36 i 37 szczególne uprawnienia przysługujące wymienionym w nich podmiotom.

Stosownie do art. 36 ust. 1 pkt 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 odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę. Przewidziane w tym przepisie alternatywnie roszczenia przysługują właścicielowi nieruchomości bądź użytkownikowi wieczystemu, gdy uchwalony lub zmieniony plan uniemożliwia im lub istotnie ogranicza zarówno kontynuowanie dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości, jak i pozbawia ich potencjalnej możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem wynikającym z planu zagospodarowania przestrzennego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2006 roku, V CSK 332/06, niepubl.). O tym, czy korzystanie z nieruchomości lub jej części zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone i czy w związku z tym właściciel poniósł rzeczywistą szkodę, decydują zmiany dotyczące danego obszaru wprowadzone przez nowy plan zagospodarowania przestrzennego w porównaniu do przeznaczenia danego obszaru w planie poprzednio obowiązującym. Artykuł 36 u.p.z.p. dotyczy bowiem także takiej sytuacji, w której stronie przysługiwało wynikające z prawa własności (art. 140 k.c.) uprawnienie do korzystania z nieruchomości w określony sposób, nawet jeżeli właściciel z uprawnienia tego nie korzystał. Uprawnienie to obejmuje sposoby korzystania nie tylko faktyczne, ale również potencjalne, o ile mieszczą się w granicach podmiotowego prawa własności. Niewątpliwie zaś ograniczenie lub uniemożliwienie korzystania z nieruchomości w sposób, w który nieruchomość dotychczas nie była wykorzystywana, lecz potencjalnie mogła być wykorzystywana zgodnie ze swoim przeznaczeniem, w tym przeznaczeniem przewidzianym w planie zagospodarowania przestrzennego, godzi w prawo własności. Sama bowiem możliwość właściciela wykorzystywania rzeczy w określony sposób jest jego prawem podmiotowym wywodzącym się z istoty prawa własności.

W świetle kasacyjnego zarzutu naruszenia prawa materialnego rozważenia wymaga w pierwszym rzędzie zasadność przyjętego przez Sąd Apelacyjny założenia, że wobec nie obowiązywania w dacie wejścia w życie planu zagospodarowania przestrzennego S. z 2005 roku, poprzedniego planu zagospodarowania przestrzennego z 1994 roku (utracił on moc z dniem 31 stycznia 2003 roku na podstawie art. 87 ust. 3 ustawy o p.z.p.), występuje sytuacja tożsama z uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru wcześniej nie objętego jakimkolwiek planem zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem jest to rozumowanie błędne, niezasadnie zrównujące sytuację, w której dany obszar nigdy nie był objęty jakimkolwiek miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego z sytuacją, w której uchwalony przed 1995 rokiem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, przewidujący określone przeznaczenie danego obszaru oraz określony sposób jego zagospodarowania, utracił swoją moc *ex lege* z dniem 31 grudnia 2003 roku, a gmina nie zdążyła przed tą datą opracować i uchwalić nowego planu, przez co doszło do zaistnienia tak zwanej luki planistycznej, a więc okresu, w którym poprzedni plan już nie obowiązywał, a nowy nie został jeszcze uchwalony. Bezspornie obywatel nie może ponosić jakichkolwiek ujemnych skutków związanych z zaistnieniem luki planistycznej. Konieczność opracowania przez gminy nowych planów zagospodarowania przestrzennego, w związku z utratą mocy obowiązującej planów opracowanych przed 1995 rokiem, była okolicznością znaną od wielu lat. Ustawodawca niewątpliwie zakładał ciągłość działań planistycznych gminy, która w niniejszej sprawie została przerwana, czego nie mogli przewidzieć właściciele poszczególnych nieruchomości. W wyniku zaniechania pozwanej Gminy w okresie od stycznia 2004 roku do grudnia 2005 roku na terenie S. nie obowiązywał plan zagospodarowania przestrzennego, co nie jest jednak równoznaczne z sytuacją, w której dla danego obszaru nigdy nie było żadnego planu, jak to zinterpretował Sąd Apelacyjny.

Należy podzielić w tej sytuacji stanowisko powoda, że Sąd drugiej instancji powinien był ocenić, czy skutek wejścia w życie nowego planu zagospodarowania przestrzennego z 2005 roku powód doznał ograniczeń w korzystaniu ze swoich działek w sposób zgodny z dotychczasowym ich przeznaczeniem przewidzianym w poprzednim planie z 1994 roku. Z wiążących ustaleń wynika, że w świetle

obowiązującego do dnia 31 grudnia 2003 r. ogólnego planu zagospodarowania przestrzennego S. zatwierdzonego uchwałą Rady Miasta i Gminy S. nr N/47/94 z dnia 25 listopada 1994 roku, działki powoda położone były na obszarze oznaczonym symbolem C4MN oraz C7MN, UR, a więc na obszarze budownictwa mieszkaniowego jednorodzinnego z dopuszczalną działalnością usługową bez jakichkolwiek ograniczeń co do ich zagospodarowania i zabudowy. Zgodnie zaś z nowym planem z 2005 roku, działki powoda zostały przeznaczone w połowie na realizację celu publicznego w postaci budowy południowej obwodnicy Miasta S., (symbol 2KGP1/2) i zieleni izolacyjną (symbol 3.26ZI), gdzie wprowadzono zakaz jakiegokolwiek zabudowy i w pozostałej części pod budownictwo jednorodzinne (symbol 3.25MN i 3.19MN). Oddalając powództwo Sąd wziął pod uwagę wyłącznie przesłankę dotychczasowego faktycznego sposobu korzystania z nieruchomości, wyłączając rozważenie roszczenia powoda z punktu widzenia przesłanki korzystania z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, a więc sposób dopuszczalny, potencjalnie możliwy w świetle przeznaczenia tego gruntu w poprzednio obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego.

Zasadność zarzutu naruszenia art. 36 ust.1 pkt 1 u.p.z.p. zadecydowała o uwzględnieniu skargi kasacyjnej, uchyleniu zaskarżonego wyroku i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania. Hipotetyczne, jak to wielokrotnie podkreślał w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia, rozważania Sądu Apelacyjnego odnoszące się do zasadności żądania powoda nie stanowią bowiem o jego jednoznacznym rozstrzygnięciu. Niezbędne jest stanowcze, a nie hipotetyczne, rozważenie przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej strony pozwanej wynikających z art. 36 ust. 1 punkt 1 ustawy o p.z.p., z ewentualnym uwzględnieniem, po ich uprzedniej weryfikacji, twierdzeń strony pozwanej o zdezaktualizowaniu się planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie odnoszącym się do zarezerwowania części działek powoda pod budowę obwodnicy S. i rozważeniu ewentualnych tego konsekwencji dla żądań powoda. W tym stanie rzeczy mniejsze znaczenie mają sformułowane w skardze kasacyjnej zarzuty procesowe, choć trudno odmówić im trafności, w szczególności w zakresie odnoszącym się do niewskazania w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia przyczyn, dla których Sąd Apelacyjny zaniechał szczegółowszego odniesienia się

do uzupełniającej opinii biegłej, która wyliczyła różnicę między wartością działek na kwotę 99.082 złotych. Sąd Apelacyjny nie podważając ustalenia, iż w planie z 2005 roku działki powoda są w 50 % przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe (w poprzednim planie były przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe w całości), wskazał na brak możliwości precyzyjnego obliczenia szkody powoda polegającej na obniżeniu wartości nieruchomości. Kwestia zakresu ewentualnej szkody poniesionej przez powoda wymaga więc ponownych ustaleń i ocen Sądu Apelacyjnego, w tym rozważenia istnienia podstaw do ewentualnego zastosowania w rozpatrywanej sprawie art. 322 k.p.c. Użyte w art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. pojęcie „rzeczywista szkoda” obejmuje także obiektywny spadek wartości nieruchomości wynikający z uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia możliwości korzystania z niej w dotychczasowy sposób lub w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 2013 r, IV CSK 680/12, niepubl., z dnia 12 października 2007 r., V CSK 230/07, niepubl. oraz z dnia 17 grudnia 2008 r., I CSK 191/08, niepubl.)

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.)