



Sygn. akt II CSK 461/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 maja 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Pietrzykowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Monika Koba

SSN Anna Kozłowska

w sprawie z powództwa G. S.

przeciwko Gminie S.

o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 11 maja 2018 r.,

skargi kasacyjnej powoda

od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 7 lutego 2017 r., sygn. akt I ACa (...),

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

G. S. w pozwie z dnia 22 maja 2015 r. wystąpił przeciwko Gminie S. z żądaniem wydania wyroku wstępnego, orzekającego o obowiązku wykupu działki rolnej nr (...) położonej we wsi N. o powierzchni 44,1251 ha przez Gminę S. za cenę rynkową na dzień 14 maja 2015 r., powiększoną o odsetki ustawowe, wyznaczenia pozwanej, po uprawomocnieniu się wyroku wstępnego, terminu nie dłuższego niż 3 miesiące na przeprowadzenie procedury wykupu, a w

przypadku niewykupienia działki w tym terminie - wyceny działki przez biegłego sądowego i wydanie wyroku zobowiązującego pozwaną do złożenia oświadczenia woli w zakresie nabycia od powoda przez pozwaną prawa własności do działki nr (...) za cenę określoną przez biegłego sądowego na dzień 14 maja 2015 r., powiększoną o odsetki ustawowe i odsetki od zaległych odsetek, oraz żądał zasądzenia kosztów postępowania.

Sąd Okręgowy w P. wyrokiem z dnia 13 kwietnia 2016 r. oddalił powództwo i orzekł o kosztach procesu. Ustalił, że w dniu 9 lutego 1989 r. Gminna Rada Narodowa w S. podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego, który przewidywał konieczność objęcia ochroną miejsc szczególnie cennych z punktu widzenia przyrodniczego, w tym proponowany rezerwat „Ż.” w powierzchni 303,64 ha, obejmujący swoim obszarem także działkę nr (...). W uchwale wskazano, że należy przede wszystkim maksymalnie ograniczać zmiany stosunków wodnych na terenie rezerwatu oraz w jego sąsiedztwie, zachować dotychczasowy sposób użytkowania gruntów (łąk i pastwisk), zaprzestać wycinania drzew i krzewów, w porze lęgowej ptaków ograniczyć penetrację terenu przez miejscową ludność. Wojewódzka Rada Narodowa w C. uchwałą z dnia 23 kwietnia 1990 r. utworzyła Z. Obszar Chronionego Krajobrazu, obejmujący m.in. rzeczoną nieruchomość, którą G. S. nabył umową sprzedaży z dnia 1 kwietnia 2005 r. od Skarbu Państwa - Agencji Nieruchomości Rolnych za cenę 102 000 zł. W umowie zaznaczono, że dla rzeczonej działki nie ma planu zagospodarowania przestrzennego, a w poprzednim planie działka była usytuowana na terenie upraw polowych, oraz wskazano, że uchwalone studium nie przewiduje zmiany przeznaczenia. W latach 2004 - 2005 dzierżawiący część nieruchomości o powierzchni 2,20 ha D. S. wykorzystywał ją jako łąkę w celu wypasu bydła. Pozostała część działki przed zakupem jej przez powoda nie była zagospodarowana. Wójt Gminy S. obwieszczeniem z dnia 2 czerwca 2005 r. zawiadomił o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy S. Powód nie zgłaszał uwag do planu. Rada Gminy S. uchwałą z dnia 31 sierpnia 2005 r. przyjęła plan zagospodarowania przestrzennego, w którym część działki nr (...) została objęta ochroną jako korytarz ekologiczny. Działka została także objęta ochroną

rezerwatową z uwagi na planowany rezerwat „Ż.”. Wskazano, że ochrona ma polegać na zachowaniu naturalnych siedlisk hydrogenicznych przez odejście od zabiegów melioracyjnych, zaniechanie zabiegów prowadzących do zmiany formy natury, nieprzeciwdziałaniu sukcesji naturalnej roślin, wykluczeniu powstawania zanieczyszczeń powierzchniowych i punktowych gleby, wód i powietrza, zaniechaniu zabiegów melioracyjnych na rzecz ochrony naturalnych ekosystemów łąkowych, leśnych, roślinności torfowiskowej, terenów masowych lęgów ptactwa, czynnym zabezpieczeniu terenów podmokłych, uchodzących za miejsce bytowania ptaków wodno - błotnych, ochronę lęgówisk, zimowisk, żerowisk, miejsc pierzenia się i odpoczynku ptaków przelotnych. W 2008 r. doszło do zmiany planu zagospodarowania przestrzennego Gminy S., powód nie występował jednak o zmianę przeznaczenia gruntu. Rezerwat „Ż.” nie został do dnia dzisiejszego formalnie utworzony. Powód w latach 2006 - 2015 otrzymywał płatności z tytułu ONW (dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania). Wójt Gminy S. decyzją z dnia 27 października 2014 r. odmówił wydania powodowi zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów. W dniu 19 grudnia 2014 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w C. uchyliło tę decyzję w całości i przekazało sprawę po ponownego rozpoznania. Wójt Gminy S. w dniu 24 grudnia 2015 r. wydał decyzję zezwalającą powodowi na wycięcie z działki nr (...) łącznie 7 776 brzoź, 1 296 wierzb, 1 188 topoli, 540 olszyn oraz krzewów.

Sąd Okręgowy podkreślił, że przed podjęciem przez Radę Gminy S. uchwały z dnia 31 sierpnia 2005 r. dla rzeczonej nieruchomości nie istniał obowiązujący plan, zgodnie bowiem z art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (jedn. tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 1073 ze zm.; dalej: „u.p.z.p.”) obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r. zachowały moc do czasu uchwalenia nowych planów, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2003 r., w tym zatem dniu utracił moc plan uchwalony w 1989 r. Stwierdził, że przed dniem 31 sierpnia 2005 r. nieznaczna część rzeczonej nieruchomości była wykorzystywana jako pastwisko, pozostały zaś teren był podmokły, częściowo zadrzewiony i zakrzewiony, a powód nie udowodnił, by prowadził wycinkę drzew i krzewów, dokonywał zalesienia albo zakrzewienia bądź

występował o zgodę na taką wycinkę, nie wykazał zatem istnienia przesłanki określonej w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Wskazał, że także uprzednio obowiązujący plan z 1989 r. przewidywał konieczność objęcia ochroną miejsc szczególnie cennych z punktu widzenia przyrodniczego, w tym proponowany rezerwat „Ż.”. Przyjął ponadto, że powód, domagając się wydania przez sąd orzeczenia na podstawie art. 64 k.c. i art. 1047 k.p.c., powinien dokładnie określić wszystkie istotne elementy zastępowanego oświadczenia woli drugiej strony, w tym cenę wykupu, czego jednak nie uczynił.

Powód wniósł apelację od wyroku Sądu Okręgowego.

Sąd Apelacyjny w Łodzi wyrokiem z dnia 7 lutego 2017 r. oddalił apelację. Podzielił dokonane przez Sąd Okręgowy ustalenia faktyczne. Podkreślił, że chociaż Sąd Okręgowy dokonał nietrafnej wykładni art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., jednak ostatecznie prawidłowo uznał, iż roszczenie dochodzone w niniejszej sprawie nie znajduje podstawy w tym przepisie. W szczególności zakwestionował pogląd Sądu Okręgowego, że według art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. jest istotne, jaki był faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości w chwili uchwalenia planu i czy tego rodzaju działalność po jego uchwaleniu jest nadal możliwa bądź czy nie jest istotnie ograniczona. Stwierdził bowiem, że przewidziane w tym przepisie roszczenia przysługują właścicielowi nieruchomości nie tylko wtedy, gdy uchwalony lub zmieniony plan uniemożliwia mu lub istotnie ogranicza zarówno kontynuowanie dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości, jak i pozbawia go potencjalnej możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem wynikającym z planu zagospodarowania przestrzennego. Uznał, że punktem wyjścia dla oceny zmiany wynikającej z nowego (zmienionego) planu musi być nie tylko faktyczny sposób korzystania z gruntu, lecz również potencjalne możliwości będące do dyspozycji w ramach dotychczasowej regulacji planistycznej. Przyjął w związku z tym, że, po pierwsze, z ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (jedn. tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 2134 ze zm.; obecny jedn. tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 142 ze zm.) wynikają pewne ograniczenia w możliwym prowadzeniu działalności gospodarczej na rzeczonej nieruchomości. O tym, że objęcie działki powoda ochroną wynikającą z utworzenia (...) Obszaru Chronionego Krajobrazu ma znaczenie dla sposobu zagospodarowania tego terenu, świadczy

uzasadnienie decyzji Wójta Gminy S. z dnia 24 grudnia 2015 r. Po drugie, pierwotny plan zagospodarowania przestrzennego Gminy S. z dnia 9 lutego 1989 r. nakładał na teren, na którym usytuowana jest działka powoda, ograniczenia, które – podobnie jak nowy plan – uniemożliwiały powodowi prowadzenie planowanej działalności gospodarczej. Plan ten, zgodnie z art. 87 ust. 3 u.p.z.p., utracił moc z dniem 31 grudnia 2003 r., zatem rok i trzy miesiące przed nabyciem działki przez powoda. Nie ma jednak podstaw do twierdzenia o niejako automatycznej zmianie dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości i charakteru terenu wraz z wygaśnięciem z końcem 2003 r. mocy prawnej planu zagospodarowania przestrzennego. Pogląd przeciwny zanarchizowałby bowiem gospodarkę planistyczną. Po trzecie, działka powoda zarówno w dniu jej nabycia, jak i obecnie jest przeznaczona na uprawy rolne. Powód nie udowodnił zaś, aby ograniczenia wprowadzone przez plan z 2005 r. uniemożliwiły całkowicie produkcję rolną czy leśną. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, nie można upatrywać podstawy normatywnej dochodzonego roszczenia w art. 21 pkt 2 Konstytucji RP i art. 1 protokołu dodatkowego z 20 marca 1952 r. do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284). Również bowiem prawo własności, jakkolwiek jest najdalej idącym prawem do rzeczy, doznaje szeregu ograniczeń, których źródłem są przepisy prawa cywilnego lub publicznego. Sąd Apelacyjny podzielił też stanowisko Sądu Okręgowego, że na przeszkodzie uwzględnieniu powództwa leży również niewłaściwy sposób sformułowania żądania. W konkluzji wskazał, że powodowi nie przysługuje roszczenie przewidziane w art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.

Powód wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego, zarzucając naruszenie prawa materialnego, mianowicie 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. oraz art. 21 pkt 2 Konstytucji RP i art. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności Protokół I, a także przepisów postępowania, mianowicie art. 378 § 1 w związku z art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzut naruszenia art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. dotyczy niewłaściwej subsumcji ustalonego stanu faktycznego w wyniku przyjęcia, że w okresie, w którym działka

powoda nie była objęta obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, jej przeznaczenie nadal należało oceniać według wcześniejszego planu, który wygaś z dniem 31 grudnia 2003 roku na podstawie art. 87 ust. 3 u.p.z.p. Drugi zarzut naruszenia art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. odnosi się do niewłaściwej subsumcji ustalonego stanu faktycznego w wyniku przyjęcia, że ograniczenia wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 1989 r., który wygaś w 2003 r., są tożsame z ograniczeniami wynikającymi z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego dnia 31 sierpnia 2005 r. Obydwa Drugi z tych zarzutów jest niedopuszczalny, skoro dotyczy ustalenia faktów lub oceny dowodów (art. 398³ § 3 k.p.c.). Pierwszy zarzut odnosi się natomiast do oceny skutków prawnych tzw. luki planistycznej.

Sąd Najwyższy podkreślił w wyroku z dnia 13 czerwca 2013 r., IV CSK 680/12 (Monitor Prawniczy 2015, nr 9, s. 489), że w myśl art. 140 k.c. korzystanie przez właściciela z rzeczy (nieruchomości) zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem jego prawa jest możliwe w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego. Przyjął, że do takich ustaw w szczególności należy ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w świetle której działalność wpływająca na sposób zagospodarowania przestrzennego oraz wykorzystania gruntów może być podjęta tylko wówczas, gdy jest zgodna z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazał, że wprowadzie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r. zachowały moc do czasu uchwalenia nowych planów, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2003 r. (art. 87 ust. 3 u.p.z.p.), niemniej jednak tereny i nieruchomości objęte planami zagospodarowania przestrzennego, które utraciły moc w tym dniu, nie zmieniały automatycznie z tą datą swego dotychczasowego przeznaczenia, w szczególności w kontekście art. 140 k.c.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 kwietnia 2015 r., II CSK 336/14 (niepubl.) rozważył zasadność założenia, że wobec nieobowiązki w dacie wejścia w życie planu zagospodarowania przestrzennego poprzedniego planu zagospodarowania przestrzennego, który utracił moc z dniem 31 stycznia 2003 r. na podstawie art. 87 ust. 3 u.p.z.p., występuje sytuacja tożsama z uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru wcześniej nieobjętego

jakimkolwiek planem zagospodarowania przestrzennego. Uznał, że 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 r. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, przewidujący określone przeznaczenie danego obszaru oraz określony sposób jego zagospodarowania, utracił swoją moc *ex lege* z dniem 31 grudnia 2003 r., 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. Wskazał, że bezspornie obywatel nie może ponosić jakichkolwiek ujemnych skutków związanych z istnieniem 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 jednak została przerwana, czego nie mogli przewidzieć właściciele poszczególnych nieruchomości. W wyniku zaniechania gminy w pewnym okresie nie obowiązywał plan zagospodarowania przestrzennego, co nie jest jednak równoznaczne z sytuacją, w której dla danego obszaru nigdy nie było żadnego planu.

W wyroku z dnia 9 września 2015 r., IV CSK 754/14 (niepubl.) Sąd Najwyższy uznał, że brak planu zagospodarowania nie oznacza, że grunt nie ma konkretnego przeznaczenia. Drastyczna zmiana przeznaczenia nieruchomości przez samorząd jest podstawą dla jej właściciela lub użytkownika domagania się od gminy odkupu takiej działki. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że błędny jest pogląd o braku podstaw do formułowania zasady ciągłości planowania przestrzennego i oceną, iż w sytuacji, w której na danym terenie w związku z wygaśnięciem poprzednio obowiązującego planu nie obowiązywał, do czasu uchwalenia nowego planu, żaden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, nie można ustalić „dotychczasowego przeznaczenia terenu” w rozumieniu art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

Odmienne natomiast stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 lipca 2016 r., III CSK 317/15 (niepubl.), zgodnie z którym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. w związku

z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że na terenie działania organu, który go ustanowił ma charakter prawa powszechnie obowiązującego. Z chwilą kiedy traci moc obowiązującą, nie może już stanowić źródła ograniczeń prawa własności. Sąd Najwyższy podkreślił, że w orzecznictwie wykształciła się wprawdzie koncepcja tzw. ciągłości planistycznej, jednak zasada ta wywodzona jest z ciążącej na gminie powinności należytego wykonywania uprawnień planistycznych, w tym zapewnienia stabilności planistycznej, której naruszeniem jest nieuchwalenie planu miejscowego w terminie zapewniającym płynne zastąpienie poprzedniego. Negatywne konsekwencje uchybień gminy w zakresie planowania przestrzennego, polegające na dopuszczeniu do powstania tzw. luki planistycznej, nie powinny dotyczyć właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości.

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podziela pierwszy z przedstawionych kierunków wykładni art. 36 ust. 1 w związku z art. 87 ust. 3 u.p.z.p. Wprawdzie z jednej strony zaniechania gminy związane z uchwaleniem nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być ocenione krytycznie, z drugiej jednak strony nie mogą w praktyce prowadzić do powstania pustki związanej z korzystaniem przez właściciela z nieruchomości zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem jego prawa. W okolicznościach niniejszej sprawy powód, nabywając działkę nr (...), musiał mieć świadomość ograniczeń w korzystaniu z niej związanych z ochroną przyrody, które znajdowały podstawę nie tylko w wygasłym planie zagospodarowania przestrzennego z 1989 r., ale również w uchwale Wojewódzkiej Rady Narodowej w C. z 1990 r. w sprawie utworzenia (...) Obszaru Chronionego Krajobrazu.

Zarzut naruszenia art. 21 pkt 2 Konstytucji RP i art. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności Protokół I dotyczy ich niewłaściwej wykładni, zgodnie z którą możliwe jest faktyczne wywłaszczenie (pozbawienie własności w rozumieniu art. 140 k.c.) na cele społeczne bez odszkodowania. Po pierwsze, nie chodzi tu o wywłaszczenie na cele społeczne, ale publiczne. Po drugie, zagadnienie, czy art. 36 ust. 1 u.p.z.p. ma charakter wywłaszczeniowy, jest sporne w orzecznictwie. Sąd Najwyższy podkreślił w wyroku z dnia 13 czerwca 2013 r., IV CSK 680/12, że treść przepisów planu miejscowego wraz z innymi

regulacjami wpływa na sposób wykonywania prawa własności i w określonych okolicznościach prowadzi do wywłaszczenia, o jakim mowa w art. 21 Konstytucji RP, pod którym to pojęciem rozumie się zarówno formalne odjęcie własności, skutkujące pozbawieniem kogoś tego prawa, jak i tzw. faktyczne wywłaszczenie. Pod pojęciem faktycznego wywłaszczenia mieszczą się przejawy ingerencji władzy publicznej, skutkujące naruszeniem istoty prawa (własności), którym nie towarzyszy formalne odjęcie (odebranie) tego prawa. Z owymi przejawami mamy do czynienia wówczas, gdy uchwalenie nowego lub nowelizacja dotychczasowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego doprowadzi do tego, że właściciel utraci możliwość korzystania ze swej nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, albo gdy w sposób drastyczny organ dysponujący tzw. władztwem planistycznym takie możliwości mu ograniczy. Ma to miejsce zwłaszcza wtedy, gdy dany obszar zostanie mocą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przeznaczony na realizację jakichś celów publicznych. Natomiast w wyroku z dnia 5 lipca 2012 r., IV CSK 619/11 (niepubl.) Sąd Najwyższy przyjął, że art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. nie ma charakteru wywłaszczeniowego, zatem zmiana nie musi być związana z zaspokajaniem potrzeb publicznych. Ma ona jednak charakter wyjątku, co oznacza zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej (*exceptiones non sunt extendendae*).

W istocie spór o wywłaszczeniowy charakter art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. ma znaczenie głównie teoretyczne. Z praktycznego zaś punktu widzenia ważne jest to, czy uchwalenie w 2008 r. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rzeczywiście spowodowało, że korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone i w konsekwencji doprowadziło do faktycznego wywłaszczenia powoda. Ciężar dowodu w tym zakresie na zasadach ogólnych obciąża powoda (art. 6 k.c.). Tymczasem, jak trafnie wywiodły Sądy Okręgowy i Apelacyjny, powód nie sprostął temu zadaniu.

Zarzut naruszenia przepisów postępowania, mianowicie art. 378 § 1 w związku z art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c., dotyczy wywodzenie przez Sąd Apelacyjny niedopuszczalności drogi sądowej, co stanowi wyjście poza granicę apelacji. Zarzut ten polega na nieporozumieniu, w zaskarżonym wyroku Sądu Apelacyjnego nie ma

bowiem rozważań w tym zakresie.

W konkluzji należy podkreślić, że w niniejszej sprawie powództwo i apelacja zostały oddalone również z tej przyczyny, że powód, który dochodził roszczenia na podstawie art. 64 k.c. i art. 1047 k.p.c., nie określił wszystkich istotnych elementów zastępowanego oświadczenia woli drugiej strony, w tym ceny wykupu (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2015 r., III CSK 114/14, niepubl.).

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł, jak w sentencji.

aj