



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

12 września 2024 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Tomasz Szanciło (przewodniczący)

SSN Maciej Kowalski (sprawozdawca)

SSN Piotr Telusiewicz

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 12 września 2024 r. w Warszawie
skargi kasacyjnej M. M.

od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie

z 6 listopada 2019 r., I ACa 644/18,

w sprawie z powództwa M. M.

przeciwko Gminie W.

o zapłatę,

1. oddala skargę kasacyjną;

**2. zasądza od M.M. na rzecz Gminy
W. 5400 (pięć tysięcy czterysta) złotych tytułem zwrotu kosztów
postępowania kasacyjnego.**

Maciej Kowalski

Tomasz Szanciło

Piotr Telusiewicz

Sąd Apelacyjny w Lublinie wyrokiem z 6 listopada 2019 r. oddalił apelację powódki od wyroku Sądu Okręgowego w Lublinie z 20 grudnia 2017 r. oddalającego powództwo M. M. przeciwko Gminie W. o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli.

Sąd Apelacyjny ustalił, że uchwałą z 30 kwietnia 1992 r. Rada Gminy W. dokonała zmian w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego Gminy W., w ten sposób, że zmieniono przeznaczenie działek nr [...]/4 i [...]/6, stanowiących własność powódki, z terenu pól uprawnych i zabudowy zagrodowej na teren zabudowy jednorodzinnej. Jednocześnie wskazano w nim, że obowiązuje zachowanie pasa zieleni wzdłuż drogi krajowej nr [...]. Następnie Rada Gminy W. uchwałą z 28 stycznia 1993 r. uchwaliła dla powyższych działek uproszczony plan szczegółowego zagospodarowania przestrzennego, przekształcając teren rolny i zabudowy zagrodowej o powierzchni ok. 9,50 ha na 65 działek budowlanych. Teren oznaczony na mapie jako rezerwa pod przyszłą modernizację drogi ekspresowej (w tym teren obecnej działki nr [...]) miał być wykorzystywany na cele rolnicze lub gospodarcze o tymczasowym charakterze. Decyzją z 28 września 1993 r. Kierownik Urzędu Rejonowego w K. zatwierdził projekt podziału działek nr [...]/4 i [...]/6. W jego ramach wydzielono m.in. działkę nr [...] o pow. 0,38 ha, jako teren przeznaczony na rezerwę pod modernizację drogi krajowej nr [...].

Zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego gminy W. zatwierdzonym Uchwałą Rady Gminy W. z 6 marca 2002 r. działka nr [...] przeznaczona jest pod linie rozgraniczające drogę krajową nr [...] na odcinku przewidzianym do dostosowania do warunków drogi ekspresowej S[...]. Działka ta stanowi nieużytek i nigdy nie była wykorzystywana rolniczo. Możliwość rolniczego wykorzystania działki, tak jak i przed zmianą planu zagospodarowania przestrzennego, jest ograniczona z uwagi na położenie przy drodze o dużym natężeniu ruchu. Jedynym sposobem korzystania z działki wykazany przez stronę powodową było umiejscowienie na jej terenie przez krótki okres tablicy reklamowej.

W ocenie Sądu Apelacyjnego powódce nie przysługuje – w stanie faktycznym niniejszej sprawy – roszczenie o wykup nieruchomości. Prokonstytucyjną wyklądania art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym (dalej: „u.p.z.p.”) prowadzi do wniosku, że przepis ten znajduje zastosowanie w stanie faktycznym niniejszej sprawy. Sytuacja powódki w odniesieniu do nieruchomości objętej żądaniem pozwu powinna być bowiem taka sama jak osób, których nieruchomości dopiero w planie uchwalonym po 1994 r. zostały przeznaczone na cele publiczne. Żądanie pozwu nie jest jednak uzasadnione wobec treści obowiązującego od 1 stycznia 2018 r. art. 36 ust. 1a pkt 3 u.p.z.p. Ustawodawca wyłączył w nim roszczenie o wykup oraz o odszkodowanie, jeżeli treść planu miejscowego powodująca skutek, o którym mowa w art. 36 ust. 1 u.p.z.p., nie stanowi samodzielnego ustalenia przez gminę społeczno-gospodarczego przeznaczenia terenu oraz sposobu korzystania z niego, ale wynika między innymi z zakazów lub ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu określonych w przepisach ustaw lub aktów, w tym aktów prawa miejscowego wydanych na ich podstawie. Zdaniem Sądu Okręgowego ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, dodająca do u.p.z.p. powyższy przepis, ma w tym zakresie skutek retrospektywny, a więc stosuje się ją do stosunku prawnego, który powstał i trwa w następstwie zdarzenia prawnego zaistniałego w czasie obowiązywania starej ustawy. W sprawie stosunek prawny (tzw. rezerwacja nieruchomości) powstał i trwa w następstwie uchwalenia w 1993 r., w czasie obowiązywania poprzedniej ustawy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Sporna nieruchomość w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego została wyznaczona jako rezerwa pod przyszłą modernizację drogi ekspresowej. Ograniczenie zakresu korzystania z niej nie zmierzało do realizacji celu o charakterze gminnym, lecz ponadlokalnym, który wynikał z ustawy, co uzasadnia brak odpowiedzialności gminy za taki stan rzeczy.

Jako dodatkową przyczyną bezzasadności żądania pozwu Sąd Apelacyjny uznał niewykazanie przez powódkę, że w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone. Zasadnicze znaczenie dla zasadności roszczenia o odszkodowanie lub wykup nieruchomości – na tle art. 36 ust. 1 u.p.z.p. – ma 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. 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. W ocenie Sądu Apelacyjnego zmiana miejscowego planu zagospodarowania nie wpłynęła na sposób dotychczasowego korzystania z nieruchomości. Już w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego z 30 kwietnia 1992 r. przewidywano zachowanie pasa zieleni wzdłuż drogi krajowej nr [...], co wyłączało jakąkolwiek zabudowę. Zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (dalej: „u.d.p.”) zabroniona jest zabudowa w określonej szczegółowo w tym przepisie odległości od krawędzi jezdni. Tym samym uproszczony plan szczegółowy nie wprowadził zmian w zakresie potencjalnie dopuszczalnego korzystania z nieruchomości.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku powódka zarzuciła naruszenie art. 36 ust. 1a pkt 3 u.p.z.p. wprowadzonego ustawą – Prawo wodne w zw. z art. 3 k.c. oraz art. 77 ust. 1 i 2 w zw. z art. 64 i 8 w zw. z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. w brzmieniu aktualnym na datę wniesienia powództwa, z uwzględnieniem wykładni nadanej mu przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 grudnia 2014 r., K 50/13, art. 386 § 4 k.p.c. w zw. z art. 176 ust. 1 Konstytucji oraz art. 382 k.p.c.

Powołując się na powyższe zarzuty, skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego i przekazanie sprawy do rozpoznania Sądowi Okręgowemu wraz z pozostawieniem temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach procesu według norm prawem przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. w brzmieniu znajdującym zastosowanie w sprawie, 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 albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 18 grudnia 2014 r., K 50/13, powyższy przepis – w zakresie, w jakim wyłącza roszczenia właścicieli lub użytkowników wieczystych, których nieruchomości zostały przeznaczone na cel publiczny w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obowiązującym 31 grudnia 1994 r., jeśli takie przeznaczenie zostało utrzymane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym pod rządem aktualnie obowiązującej ustawy – został uznany za niezgodny z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Utrata jego mocy w powyższym zakresie nastąpiła 7 stycznia 2015 r.

Ustawą z dnia 27 lipca 2017 r. - Prawo wodne do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dodany został art. 36 ust. 1a, zgodnie z którym art. 36 ust. 1 nie stosuje się, jeżeli treść planu miejscowego powodująca skutek, o którym w nim mowa, nie stanowi samodzielnego ustalenia przez gminę społeczno-gospodarczego przeznaczenia terenu oraz sposobu korzystania z niego, ale wynika z: uwarunkowań hydrologicznych, geologicznych, geomorfologicznych lub przyrodniczych dotyczących występowania powodzi i związanych z tym ograniczeń, określonych na podstawie przepisów odrębnych, decyzji dotyczących lokalizacji lub realizacji inwestycji celu publicznego, wydanych przez inne niż organy gminy, organy administracji publicznej lub Państwowe Gospodarstwo Wodne W. oraz zakazów lub ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu, określonych w przepisach ustaw lub aktów, w tym aktów prawa miejscowego, wydanych na ich podstawie. Powyższa ustawa weszła w życie 1 stycznia 2018 r. (art. 574), tj. dwa lata po wytoczeniu powództwa w niniejszej sprawie.

Zgodnie z regułami prawa międzyczasowego, w zakresie dotyczącym stosowania prawa materialnego, do czynności prawnych i innych zdarzeń stosuje się prawo obowiązujące w chwili dokonania czynności lub powstania zdarzeń prowadzących do określonych stosunków prawnych. Wejście w życie nowego prawa generalnie skutkuje stosowaniem nowych norm do oceny faktów teraźniejszych

i przyszłych. W polskim systemie prawnym dopuszczalne są regulacje przełamujące zasadę *lex retro non agit*, a także ustalające, że od pewnego momentu istniejące skutki prawne zdarzeń zaistniałych przed wejściem w życie regulować będzie nowa ustawa (tzw. retroaktywność i retrospektywność). Powinny być one jednak dokonywane *expressis verbis*. Zarówno retroaktywne, jak i retrospektywne stosowanie prawa nie może być wyprowadzone w drodze interpretacji, lecz w sposób niebudzący wątpliwości musi wynikać z ustawy. Charakter podstawowej reguły prawa intertemporalnego ma zasada *tempus regit actum*, według której skutki zdarzenia prawnego ocenia się według przepisów prawa materialnego obowiązujących w chwili, gdy dane zdarzenie nastąpiło. Zasada ta ma zastosowanie przede wszystkim do takich zdarzeń, które z chwilą zaistnienia wywołują skutki prawne pod rządem obowiązującego wówczas prawa materialnego. Do podobnych wniosków prowadzą wyniki przyjmowanej w doktrynie i orzecznictwie wykładni art. XXVII § 2, art. XXXIX i XLIX § 1 ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny, z których wyprowadza się regułę, że do czynności prawnych i innych zdarzeń stosuje się prawo materialne obowiązujące w chwili dokonania czynności lub powstania zdarzeń (zob. uchwały SN: z 20 marca 2003 r., III CZP 4/03, OSNC 2003, nr 12, poz. 162; z 27 września 2012 r., III CZP 45/12, OSNC 2013, nr 4, poz. 44; wyroki SN: z 22 października 1992 r., III ARN 50/92; z 24 lutego 1998 r., I CKN 504/97; z 17 listopada 2011 r., IV CSK 70/11; z 21 stycznia 2016 r., III CNP 6/15).

Zmieniając ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez dodanie ustawą z dnia 27 lipca 2017 r. - Prawo wodne art. 36 ust. 1a, ustawodawca nie wskazał na retrospektywne bądź retroaktywne stosowanie tego przepisu. Dlatego skutki zdarzeń prawnych powstałych przed jego wejściem w życie ocenia się według przepisów prawa materialnego obowiązujących w chwili, gdy dane zdarzenie nastąpiło, a zatem na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przed jej nowelizacją dokonaną w 2017 r.

Niezależnie od powyższego ewentualna zasadność podniesionego w skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia art. 36 ust. 1a pkt 3 u.p.z.p. w zw. z art. 3 k.c. nie ma znaczenia dla merytorycznego rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, ponieważ zgłoszone przez powódkę żądanie nie znajduje uzasadnienia w przywołanym

w skardze kasacyjnej art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. w brzmieniu aktualnym na datę wniesienia powództwa.

O wpływie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego na możliwość wykorzystania nieruchomości „zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem” nie decyduje okoliczność czy właściciel podjął bądź zamierzał podjąć w najbliższym czasie działania zmierzające do zrealizowania danych możliwości. Istotne znaczenie ma przede wszystkim ustalenie w jaki sposób nieruchomość mogła być potencjalnie wykorzystywana oraz czy w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części zgodnie z tym dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone. Dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości określa się przez pryzmat stanu istniejącego przed uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu. Przy ocenie, czy określony sposób korzystania z nieruchomości jest zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, uwzględnienia wymaga nie tylko faktyczny, rzeczywisty sposób korzystania z nieruchomości przez właściciela lub użytkownika wieczystego 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 (zob. wyroki SN: z 19 grudnia 2006 r., V CSK 332/06; z 9 kwietnia 2015 r., II CSK 336/14; z 19 października 2016 r., V CSK 117/16; postanowienie SN z 29 maja 2018 r., II CSK 45/18). Niewątpliwie wpływ uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego na sposób korzystania z nieruchomości istnieje, jeżeli na skutek wejścia w życie planu zagospodarowania przestrzennego utracona zostanie możliwość zabudowy nieruchomości, o ile możliwość taka istniała przed jego uchwaleniem.

Powstanie roszczeń z art. 36 ust 1 u.p.z.p. jest zależne od tego, czy ograniczenia treści prawa własności są następstwem uchwalenia albo zmiany aktów planistycznych. Jeśli natomiast już przed ich wprowadzeniem określone formy korzystania z danego gruntu, w tym jego zabudowa, nie byłyby dostępne z przyczyn prawnych (dotychczasowych planów miejscowych, przepisów prawa niedotyczących wprost planowania przestrzennego) lub faktycznych (kształtu, powierzchni, położenia oraz sąsiedztwa nieruchomości, posiadania albo nieposiadania dostępu do drogi

publicznej itd.), to trzeba uznać, że przesłanki zastosowania art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. nie zostały spełnione (zob. wyrok SN z 15 marca 2023 r., II CSKP 1654/22).

Taka sytuacja zaistniała w niniejszej sprawie. Pomimo że działka, której dotyczy żądanie pozwu, w okresie od kwietnia 1992 r. do stycznia 1993 r. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego formalnie była określona jako część terenu zabudowy jednorodzinnej, to zabudowę tego terenu uniemożliwiał art. 35 u.d.p. Według jego obowiązującego wówczas brzmienia w planach zagospodarowania przestrzennego należało rezerwować pod przyszłą budowę lub modernizację dróg pas terenu o szerokości uwzględniającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed wzajemnym niekorzystnym oddziaływaniem. Rezerwacja terenu realizowana była przez odmowę wydawania zezwoleń budowlanych (ust. 1); zarezerwowany pas terenu, o którym mowa w ust. 1, powinien być wykorzystany na cele rolnicze lub gospodarcze o tymczasowym charakterze, za zezwoleniem właściwego terenowego organu administracji państwowej, po zasięgnięciu opinii zarządu drogi (ust. 2). Ponadto w uchwale Rady Gminy W. zmieniającej przeznaczenie terenu na teren zabudowy jednorodzinnej wskazano, że obowiązuje zachowanie pasa zieleni wzdłuż drogi krajowej nr [...]. Już w tym czasie zabudowa gruntu oznaczonego obecnie numerem [...] była niemożliwa i nie zmienił tego późniejszy podział działek wiążący się z wydzieleniem tej działki. Powódka nigdy nie zmierzała do jej zabudowania. Podział działek nr [...] /4 i [...] /6 został natomiast dokonany na wniosek powódki w celu ich późniejszej sprzedaży.

Ponieważ zatem w związku z uchwaleniem planu miejscowego korzystanie z nieruchomości lub jej części zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem nie stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, nie było podstaw do uwzględnienia roszczenia dochodzonego przez powódkę.

Sama powódka w skardze kasacyjnej wskazała, że z działki, której dotyczy żądanie pozwu, nie może wykorzystywać rolniczo, bo nie prowadzi już produkcji sadowniczej, a ponadto bliskość ruchliwej drogi czyni produkty rolne uzyskiwane ewentualnie z tego gruntu nieprzydatne do spożycia. Zaniechanie produkcji sadowniczej wyniknęło zatem z działań samej powódki, a uciążliwości wynikające

z bliskości ruchliwej drogi istniały również przed zmianą planu zagospodarowania przestrzennego.

Bezzasadne są również podniesione w skardze zarzuty z drugiej podstawy kasacyjnej.

Nierozpoznanie istoty sprawy ma miejsce wtedy, gdy sąd pierwszej instancji nie zbadał materialnej podstawy żądania, wychodząc z błędnego założenia, że istnieje przesłanka unicestwiająca roszczenie albo przesłanka wykluczająca jego skuteczne dochodzenie (zob. np. wyroki SN: z 9 stycznia 1936 r., C 1839/36, Zb. Urz. 1936, poz. 315, i z 23 września 1998 r., II CKN 897/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 22; postanowienia SN: z 10 stycznia 2013 r., IV CZ 170/12; z 14 lutego 2013 r., II CZ 188/12; z 2 czerwca 2016 r., I CZ 32/16, i z 20 stycznia 2017 r., I CZ 1/17). Wskazywane przez skarżącą nierozpoznanie istoty sprawy odnosi się do dokonania przez Sąd drugiej instancji odmiennej oceny prawnej, co jednak nie upoważnia do zarzucenia Sądowi pierwszej instancji nierozpoznania istoty sprawy, a wskazuje jedynie, że istota sprawy nie została rozpoznana prawidłowo (zob. np. postanowienia SN: z 9 sierpnia 2016 r., II CZ 113/16; z 20 stycznia 2017 r., I CZ 1/17; z 26 czerwca 2020 r., V CZ 25/20; z 26 lutego 2021 r., I CZ 88/20; z 27 czerwca 2024 r., III CZ 340/23) Zarzut naruszenia art. 386 § 4 k.p.c. należało tym samym uznać za bezpodstawny.

Niezasadny jest również zarzut naruszenia art. 382 k.p.c. polegający na zignorowaniu przez Sąd drugiej instancji zeznań powódki złożonych w postępowaniu przed Sądem pierwszej instancji w zakresie sposobu użytkowania działki nr [...] jako części sadu oraz pominięciu i wadliwej ocenie uchwał Rady Gminy W. z 30 kwietnia 1992 r. i z 28 stycznia 1993 r. W tym zakresie skarga kasacyjna pod pozorem naruszenia art. 382 k.p.c. kwestionuje sposób oceny przeprowadzonych w postępowaniu sądowym dowodów oraz ustalenia faktyczne dokonane przez Sądy *meriti*, co w postępowaniu kasacyjnym nie jest dopuszczalne (art. 398³ § 3 k.p.c.). W orzecnictwie Sądu Najwyższego wyjaśniono również, że zarzut naruszenia art. 382 k.p.c., zgodnie z którym sąd drugiej instancji orzeka na podstawie materiału zebranego w postępowaniu w pierwszej instancji oraz w postępowaniu apelacyjnym, w zasadzie nie może stanowić samodzielnego uzasadnienia podstawy kasacyjnej

naruszenia prawa procesowego. Przepis ten zawiera ogólną dyrektywą kompetencyjną, wyrażającą istotę postępowania apelacyjnego i dlatego konieczne jest wytknięcie przy konstruowaniu tego zarzutu także tych przepisów normujących postępowanie rozpoznawcze, które sąd drugiej instancji naruszył (zob. np. wyrok SN z 16 marca 2018 r., IV CSK 250/17). Przepisy takie nie zostały w skardze kasacyjnej powódki wskazane.

W konsekwencji, skarga kasacyjna powódki nie miała uzasadnionych podstaw, w związku z czym podlegała oddaleniu na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1 i 3 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 adwokackie.

Maciej Kowalski

Tomasz Szanciło

Piotr Telusiewicz

[SOP]

[ał]