

Sygn. akt II CZ 114/18

POSTANOWIENIE

Dnia 5 marca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Henryk Pietrkowski (przewodniczący)

SSN Anna Kozłowska

SSN Roman Trzaskowski (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa G. P. i P. M.
przeciwko Miastu P.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 5 marca 2019 r.,
zażalenia strony pozwanej
na wyrok Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. akt I ACa (...),

**oddala zażalenie, pozostawiając rozstrzygnięcie o kosztach
postępowania zażaleniowego do orzeczenia kończącego
postępowanie w sprawie.**

UZASADNIENIE

Poprzedniczka prawa powodów, H. M. wniosła pozew przeciwko Gminie Miejskiej P. o zapłatę 546.535 zł z tytułu odszkodowania za obniżenie wartości jej nieruchomości, do którego doszło wskutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wyrokiem z dnia 17 maja 2017 r. Sąd Okręgowy oddalił powództwo.

Ustalił - uznając te okoliczności w zasadzie za bezsporne - że powódka, H. M., była właścicielką niezabudowanej nieruchomości położonej w N., oznaczonej

jako działka nr 13 o powierzchni 3247 m². Obowiązujący do dnia 31 grudnia 2003 r. plan ogólny zagospodarowania terenu z 1994 r. przewidywał, że działka ta ma w większości stanowić teren zabudowy jednorodzinnej ekstensywnej. W zatwierdzonym w dniu 18 stycznia 2008 r. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta P. (dalej - „Studium”) teren ten oznaczono jako przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną. Natomiast w dniu 10 lipca 2012 r. uchwałą Rady Miasta P. został zatwierdzony obecny plan miejscowy zagospodarowania tego terenu, w myśl którego 97,7% powierzchni działki to tereny zieleni, 1,8 procenta (58 m²) - teren zabudowy mieszkaniowej, a reszta – droga publiczna.

Jeszcze w 2010 r. została wydana decyzja Prezydenta Miasta P. nr (...)/10 o odmowie ustalenia warunków zabudowy dla przedmiotowej działki, a ponadto pozwana podniosła zarzut, że na przedmiotowej nieruchomości wybudowano gazociąg (w 2009 r. wydano decyzję o lokalizacji tego gazociągu, a w 2010 r. pozwolenie na budowę), co uniemożliwiało jej zabudowę ze względu na istnienie strefy ochronnej.

Działka ta jest nadal niezabudowana i obecnie żadna inwestycja nie jest tam realizowana.

W toku procesu zmarła powódka H. M., w związku z czym do procesu wstąpili jej następcy prawni G. P. i P. M.

Uzasadniając oddalenie powództwa, Sąd Okręgowy wskazał, że zgodnie z art. 6 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (obecnie tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm.; dalej – „u.p.z.p.”) sposób wykonywania prawa własności nieruchomości kształtuje tylko miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Obowiązujący do dnia 31 grudnia 2003 r. (por. art. 87 ust. 3 u.p.z.p.) plan ogólny z 1994 r. i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie były aktami prawa miejscowego (art. 9 ust. 5 i art. 14 ust. 8 u.p.z.p.) i z tego względu nie mogły być podstawą roszczeń powodów. Także dlatego, że plan ogólny jest zbyt mało szczegółowy, by określić, czy określona działka będzie mogła

być zabudowana (tereny zielone, drogi, chodniki i rowy muszą być także na terenach przeznaczonych w takim planie na budownictwo mieszkaniowe).

Ponadto decyzja Prezydenta Miasta P. o odmowie ustalenia warunków zabudowy dla przedmiotowej działki wskazuje, że studium nie miało decydującego znaczenia w tym zakresie. W braku miejscowego planu tylko decyzja o warunkach zabudowy określa i wykazuje sposób zagospodarowania danego terenu.

W związku z tym kwestię wartości działki Sąd Okręgowy uznał za pozbawioną znaczenia w sprawie.

Wyrokiem z dnia 11 kwietnia 2018 r. Sąd Apelacyjny w (...) uchylił wyrok Sądu Okręgowego i przekazał sprawę temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Ustalił, że powodowie (następcy prawni H. M.) są właścicielami nieruchomości położonej w P. przy ul. R. (dzielnica S., obręb N., działka nr (...)), o powierzchni 3247 m², objętej księgą wieczysta nr (...).

W wydanym na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 1999 r., Nr 15, poz. 139; dalej – „u.z.p.”) planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego Miasta P. zatwierdzonego uchwałą nr (...)/94 Rady Miejskiej P. z dnia 6 grudnia 1994 r. (dalej – „plan ogólny z 1994 r.”), działka powodów była oznaczona w przeważającej części symbolem (...) - tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej ekstensywnej, a w niewielkiej części - symbolem (...) - przestrzeń otwarta - lasy komunalne, doliny rzek, strumieni, tereny nadjeziorne i jeziora, łąki i pastwiska w rejonie klinów zieleni (niezależnie od własności). Zgodnie z pismem Prezydenta Miasta P. z dnia 6 lutego 2015 r. nie można jednoznacznie stwierdzić, w którym miejscu dokładnie przebiegała granica ww. terenów funkcjonalnych w odniesieniu do granic przedmiotowej działki.

Sąd odwoławczy wskazał, że mocą art. 87 ust. 3 u.p.z.p. plan ogólny zagospodarowania przestrzennego z 6 grudnia 1994 r. obowiązywał do 31 grudnia 2003 r.

W okresie między 1 stycznia 2004 r. a dniem 10 lipca 2012 r., kiedy to doszło do uchwalenia kolejnego miejscowego planu zagospodarowania tego terenu,

obowiązywało tylko Studium, w którym działka nr 13 była oznaczona symbolem M2n — teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Obecnie przedmiotowa działka nr 13 jest położona na terenie, gdzie w jego większej części obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego „M.-R.-U. część A w P.”, zatwierdzony uchwałą nr (...)/2012 Rady Miasta P. z dnia 10 lipca 2012 r. (dalej – „plan z 2012 r.”). Zgodnie z ustaleniami tego planu nieruchomości: w części obejmującej ok. 97,7% powierzchni działki, tj. ok. 3.172 m², jest oznaczona symbolem 2ZP - tereny zieleni urządzonej, w części obejmującej ok. 0,5% powierzchni działki, tj. ok. 18 m², jest oznaczona symbolem (...) - tereny dróg publicznych o klasie drogi dojazdowej.

W pozostałej części, obejmującej ok. 1,8% powierzchni działki, tj. ok. 58 m², znajduje się na obszarze, na którym aktualnie nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ten fragment działki jest oznaczony w części symbolem (...) - tereny zabudowy niskiej, mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami podstawowymi, utrzymuje się istniejące funkcje ogólnomiejskie oraz w części symbolem (...) - tereny komunikacji - ulice klasy zbiorczej.

Decyzją z dnia 22 lutego 2010 r. Prezydenta Miasta P. nr (...)/2010 (...)/10 (dalej – „Decyzja”) udzielono pozwolenia na budowę obejmującą budowę sieci gazowej średniego ciśnienia (...) w części także na działce nr (...). Gazociąg został wybudowany.

Sąd Apelacyjny uznał za chybione wywody Sądu Okręgowego co do charakteru prawnego planu ogólnego z 1994 r., wskazując, że zgodnie z art. 26 ust. 1 u.z.p. planami miejscowymi były zarówno plany ogólne, jak i plany miejscowe, co oznacza, że również plan ogólny miał charakter aktu prawa miejscowego i określał m.in. sposób zagospodarowania i wykorzystania gruntów (art. 26 ust. 2 pkt 1 u.z.p.). Ustalenia te powinny być wystarczającą podstawą do wydawania decyzji co do zabudowy poszczególnych działek, bez potrzeby sporządzania planu szczegółowego. Przepis art. 27 ust. 2 u.z.p. przewidywał, że plany szczegółowe sporządza się albo dla obszarów określonych w miejscowym planie ogólnym albo w miarę potrzeby. Wynika z tego wniosek, że nie

obowiązywała zasada obligatoryjnego sporządzania miejscowych planów szczegółowych.

Studium z 2008 r. nie stanowiło aktu prawa miejscowego i jest pozbawione znaczenia dla sprawy. Podobnie Decyzja Miasta P. odmawiająca K. P. ustalenia warunków zabudowy, ponieważ wnioskodawca nie był właścicielem nieruchomości. Ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika zaś, że w okresie od 1 stycznia 2004 r. do lipca 2012 r. nie wydano żadnej innej (pozytywnej albo negatywnej) decyzji o warunkach zabudowy.

W związku z tym Sąd drugiej instancji uznał – przyjmując za punkt odniesienia przeznaczenie nieruchomości określone w planie ogólnym z 1994 r. - że wskutek wejścia w życie planu z 2012 r. korzystanie z przedmiotowej nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, co stosownie do art. 36 ust. 1 uprawnia powodów do żądania od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części.

Zważywszy, że Sąd Okręgowy nie poczynił żadnych ustaleń faktycznych odnośnie do wystąpienia rzeczywistej szkody, Sąd odwoławczy ocenił, iż zachodzi potrzeba przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości, w tym co do istotnych cech nieruchomości (jej położenie, układ terenu, dostęp do drogi publicznej, dostęp do mediów, przebieg gazociągu) i wartości rzeczywistej szkody.

Pozwana zaskarżyła wyrok Sądu Apelacyjnego w (...) zażaleniem, zarzucając naruszenie:

- art. 386 § 4 k.p.c. przez przyjęcie, że Sąd pierwszej instancji ustalić ma istotne cechy nieruchomości będącej przedmiotem postępowania i przeprowadzić dowód z opinii biegłego rzeczoznawcy w zakresie szacowania nieruchomości, tj. uzupełnić materiał dowodowy w całości, oraz przez uchylenie wyroku Sądu Okręgowego w sytuacji, w której nie zachodziła przesłanka nierozpoznania istoty sprawy ani wydanie wyroku nie wymagało przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości;

- art. 207 § 6 i art. 217 § 2 k.p.c. przez pominięcie twierdzeń faktycznych i dowodów zgłoszonych przez strony i pominięcie faktu, że ewentualne ustalenie

cech nieruchomości może wyłącznie odbyć się w oparciu o ten materiał, gdyż był zgłoszony pod rygorem pominięcia dalszych twierdzeń i dowodów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W orzecznictwie Sądu Najwyższego jednolicie przyjmuje się, że zażalenie przewidziane w art. 394¹ § 1¹ k.p.c. ma na celu jedynie skontrolowanie przez Sąd Najwyższy, czy orzeczenie kasatoryjne sądu drugiej instancji, przekazujące sprawę do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji, zostało prawidłowo oparte na jednej z przesłanek przewidzianych w art. 386 § 2 lub 4 k.p.c., a więc, czy powołana przez sąd drugiej instancji przyczyna uchylenia odpowiada wskazanej w uzasadnieniu podstawie ustawowej i czy rzeczywiście wystąpiła w sprawie. Dokonywana ocena powinna mieć zatem charakter formalny i skupiać się wyłącznie na ustanowionych w powyższych przepisach przesłankach uchylenia orzeczenia sądu pierwszej instancji i nie może wkraczać nie tylko w ocenę merytorycznego stanowiska sądu drugiej instancji w kwestii materialnoprawnych podstaw rozstrzygnięcia, lecz także w ocenę prawidłowości zastosowania przez ten sąd innych przepisów prawa procesowego, nie związanych bezpośrednio ze wskazaną przyczyną uchylenia wyroku sądu pierwszej instancji (por. np. postanowienia z dnia 7 listopada 2012 r. IV CZ 147/12, OSNC 2013, nr 3, poz. 41, z dnia 25 czerwca 2015 r., V CZ 6/16, z dnia 29 października 2015 r., I CZ 92/15 i z dnia 7 kwietnia 2016 r. II CZ 6/15, nie publ.).

Ponieważ Sąd Apelacyjny, uchylając zaskarżony wyrok, powołał się na konieczność przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości (art. 386 § 4 k.p.c.), kontrola zaskarżonego wyroku przez Sąd Najwyższy w postępowaniu zażaleniowym prowadzonym na podstawie art. 394¹ § 1¹ k.p.c. jest ograniczona do zbadania, czy Sąd drugiej instancji prawidłowo zakwalifikował określoną sytuację procesową jako odpowiadającą przyjętej podstawie orzeczenia kasatoryjnego.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się, że przesłanki uchylenia orzeczenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania nie powinny być interpretowane rozszerzająco (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2013 r., III CZ 51/13, nie publ.; z dnia 7 marca 2013 r., II CZ193/12, nie publ.). Nawet potrzeba znacznego uzupełnienia postępowania dowodowego nie

może stanowić podstawy do wydania przez sąd drugiej instancji orzeczenia kasatoryjnego, a jedynie konieczność przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości. Dotyczy to najczęściej sytuacji, gdy sąd pierwszej instancji nie przeprowadził w ogóle żadnego postępowania dowodowego albo przeprowadził dowody wyłącznie na okoliczności nieistotne dla rozstrzygnięcia sprawy, względnie, gdy uchybienia formalne sądu pierwszej instancji powodują potrzebę powtórzenia przeprowadzonego w sprawie postępowania dowodowego w całości (zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 25 października 2012 r., I CZ 143/12, nie publ., z dnia 17 kwietnia 2013 r., V CZ 129/12, nie publ., z dnia 21 listopada 2013 r., III CZ 51/13, nie publ., z dnia 28 listopada 2014 r., I CZ 75/14, nie publ.).

W rozpoznawanej sprawie Sąd pierwszej instancji dokonał oceny zgłoszonego roszczenia jedynie przez pryzmat przepisów prawa miejscowego (plan ogólny z 1994 r. i plan z 2012 r.), Studium, którego treść była między stronami bezsporna, oraz Decyzji, która została uznana przez Sąd odwoławczy za pozbawioną znaczenia w sprawie. Zaniechał zaś, wskutek błędnej oceny prawnej, prowadzenia dowodów co do okoliczności kluczowych dla wyjaśnienia podstawy faktycznej roszczenia powodów (w tym dowodu z opinii biegłego). W tej sytuacji Sąd Najwyższy uznał, że Sąd Apelacyjny prawidłowo zakwalifikował stan sprawy jako objęty drugą z przesłanek przewidzianych w art. 386 § 4 k.p.c. Nie chodzi tu bowiem o potrzebę przeprowadzenia dowodów w znacznej części, ale w istocie o całość postępowania dowodowego zmierzającego do wyjaśnienia podstawy powództwa, jego rozmiaru i rozstrzygnięcia sporu. Nie może bowiem być potraktowane jako wypełnienie obowiązku przez Sąd pierwszej instancji przeprowadzenia dowodów w sprawie, przeprowadzenie jedynie dowodów, które nie prowadzą do wyjaśnienia spornych zagadnień.

Z tych względów Sąd najwyższy oddalił zażalenie na podstawie art. 394¹ § 3 w związku z art. 398¹⁴ k.p.c., pozostawiając rozstrzygnięcie o kosztach postępowania zażaleniowego do orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie.

