

UCHWAŁA

Dnia 7 lipca 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Dończyk (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Krzysztof Pietrzykowski

SSN Katarzyna Tyczka-Rote

Protokolant Bożena Kowalska

w sprawie z powództwa G. sp. z o.o. z siedzibą w P.
przeciwko Miastu P.
o zapłatę,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 7 lipca 2016 r.
zagadnienia prawnego
przedstawionego przez Sąd Apelacyjny
postanowieniem z dnia 25 lutego 2016 r.,

"Czy pojęcie zbycia nieruchomości w rozumieniu art. 36 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (Dz.U. Nr 80 poz. 717 z późn. zm.) obejmuje również utratę prawa własności nieruchomości wydzielonej pod drogi publiczne na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. Nr 46 poz. 543 z 2000 r. z późn. zm.)?"

podjął uchwałę:

Zbycie nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (jedn. tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 778), nie obejmuje utraty prawa własności działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.).

UZASADNIENIE

Powódka „G.” spółka z o.o. wniosła o zasądzenie na jej rzecz od pozwanego Miasta P. kwoty 10.229.353 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 4 stycznia 2013 r. do dnia zapłaty.

Wyrokiem z dnia 9 kwietnia 2015 r. Sąd Okręgowy w P. oddalił powództwo.

Ustalił, że dnia 3 stycznia 2007 r. powódka nabyła własność nieruchomości położonej w P. przy ul. M., stanowiącej działkę nr 15/4, dla której prowadzona była księga wieczysta [...]. W dacie nabycia przez powódkę prawa własności tej nieruchomości nie obowiązywał dla niej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Poprzedni plan, uchwalony uchwałą Rady Miejskiej P. nr X/58/II/94 z dnia 6 grudnia 1994 r., obowiązujący do końca 2003 r., przeznaczał tę nieruchomość pod zabudowę śródmiejską mieszkalno-usługową i usługową ogólnomiejską w rejonie osiedli mieszkaniowych wielorodzinnych. Uchwałą z dnia 7 lipca 2009 r. (LVIII/757/V/2009), która weszła w życie z dniem 26 października 2009 r., Rada Miasta P. ustaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Nieruchomość powódki została objęta częścią B planu - „R.” i została przeznaczona pod teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, teren dróg klasy zbiorczej, teren zieleni urządzonej, teren dróg klasy dojazdowej i teren dróg klasy lokalnej. W planie tym: działka nr 15/9 położna jest na obszarze przeznaczonym pod tereny dróg publicznych - droga klasy lokalnej - trasa tramwajowa, działka nr 15/11 położna jest na obszarze przeznaczonym pod tereny dróg publicznych - droga klasy zbiorczej, działka nr 15/13 położna jest na obszarze przeznaczonym pod tereny dróg publicznych - droga klasy dojazdowej.

Decyzją z dnia 16 października 2009 r. dokonano podziału działki nr 15/4 na działki o numerach ewidencyjnych: 15/5, 15/6, 15/7 i 15/8. Decyzją z dnia 28 stycznia 2011 r., która stała się ostateczna w dniu 29 marca 2011 r., działka nr 15/8 została podzielona na działki o numerach ewidencyjnych: 15/9, 15/10, 15/12, 15/13, 15/14 i 15/15.

Pismem z dnia 21 marca 2012 r., powódka wezwała pozwanego do zapłaty odszkodowania w kwocie 3.099.050 zł w związku z utratą wartości

przedmiotowej nieruchomości. Starosta P. wydał w dniu 1 września 2014 r. decyzję ustalającą odszkodowanie w kwocie 3.859.585 zł na rzecz powódki stanowiącej należność za nieruchomość składającą się z działek 15/9, 15/11 i 15/13 wydzielonych pod drogę, przejętą na rzecz Miasta P. Wysokość odszkodowania została ustalona w oparciu o operat szacunkowy z dnia 2 czerwca 2014 r. sporządzony, według stanu na dzień 28 stycznia 2011 r.

Sąd Okręgowy uznał, że nie było podstaw do uwzględnienia powództwa na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (jedn. tekst: Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm. - dalej: „u.p.z.p.”), według którego 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 żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę. Powódka była wprawdzie właścicielem nieruchomości w dacie wejścia w życie planu zagospodarowania przestrzennego, ale nie była już właścicielem nieruchomości w chwili zgłoszenia żądania i w chwili wydawania orzeczenia w sprawie. Roszczenia określone przepisem art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p. przysługują właścicielowi (względnie użytkownikowi wieczystemu) nieruchomości w chwili uchwalenia lub zmiany planu zagospodarowania przestrzennego, jednak tylko tak długo, jak długo jest on właścicielem lub użytkownikiem wieczystym. Skorzystanie z uprawnień określonych w art. 36 ust. 1 i 2 wyżej wymienionej ustawy jest możliwe wyłącznie do momentu zbycia nieruchomości.

Powództwo nie mogło być także uwzględnione na podstawie art. 36 ust. 3 u.p.z.p., zgodnie z którym, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w ust. 1 i 2, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.

Ustawodawca nie wyjaśnił co należy rozumieć pod pojęciem „zbycie”. Mając na uwadze wykładnię systemową Sąd odwołał się do definicji legalnej tego

pojęcia zawartej w art. 4 pkt 3b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z ze zm. - dalej: „u.g.n.”), zgodnie z którym przez zbywanie albo nabywanie nieruchomości należy rozumieć dokonywanie czynności prawnych, na podstawie których następuje przeniesienie własności nieruchomości lub przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej albo oddanie jej w użytkowanie wieczyste. Przeniesienie własności nieruchomości, w skład której wchodziły działki 15/9, 15/11 i 15/13, nie nastąpiło w drodze czynności prawnej. Zmiana właściciela nastąpiła z mocy samego prawa, z chwilą, gdy ostateczna stała się decyzja wydana dnia 28 stycznia 2011 r. Decyzji tej nie można uznać za czynność prawną. Skoro własność przedmiotowych działek przeszła na pozwanego nie w drodze czynności prawnej, lecz *ex lege*, to zdarzenie to nie mieści się w zakresie pojęcia „zbycie” użytego w art. 36 ust. 3 u.p.z.p.

Rozpoznając apelację powódki wniesioną od wyroku Sądu pierwszej instancji, Sąd Apelacyjny powziął poważne wątpliwości prawne, którym dał wyraz w przytoczonym na wstępie postanowieniu.

Wskazał, że celem przepisu art. 36 ust. 3 u.p.z.p. jest ochrona właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości przed negatywnymi skutkami zmian planistycznych powodujących obniżenie jej wartości. Przepis wiąże określony w nim skutek z niemożnością uzyskania przez właściciela albo użytkownika wieczystego dodatkowych korzyści w razie zbycia przysługującego im prawa do nieruchomości, której wartość na skutek zmian planistycznych uległa obniżeniu. Artykuł 98 ust. 1 u.g.n. dotyczy wyłącznie podziałów dokonywanych na wniosek właściciela nieruchomości lub na wniosek użytkownika wieczystego nieruchomości. W sprawie mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której to powódka zaproponowała sposób podziału nieruchomości i musiała liczyć się z określoną w art. 98 ust. 1 u.g.n. konsekwencją wydania ostatecznej decyzji zatwierdzającej przedstawiony na mapie projekt podziału w odniesieniu do jej działek gruntu przeznaczonych pod drogi publiczne. Zgodnie z art. 98 ust. 3 u.g.n., za działki gruntu, o których mowa w ust. 1, przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem lub użytkownikiem wieczystym a właściwym organem. Przepis art. 131 stosuje się odpowiednio. Jeżeli do takiego uzgodnienia nie dojdzie, na wniosek właściciela lub

użytkownika wieczystego odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości.

Sąd Apelacyjny wskazał, że stanowisko, według którego pojęcie „zbycie nieruchomości”, o którym mowa w art. 36 ust. 3 u.p.z.p., obejmuje jedynie nabycie nieruchomości w drodze czynności prawnej i nie obejmuje tym samym utraty własności nieruchomości na mocy art. 98 ust. 1 u.g.n., budzi poważne wątpliwości. W przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawarto legalnej definicji zbycia nieruchomości. Również w przepisach prawa cywilnego, w tym w szczególności w kodeksie cywilnym, nie ma uniwersalnej, legalnej definicji tego pojęcia. Natomiast definicja z art. 4 pkt 3 b) u.g.n. odnosi się tylko do tej ustawy i nie może być uważana za wiążącą także na gruncie przepisów u.p.z.p. W judykaturze Sądu Najwyższego wyrażono pogląd, że zawarte w znowelizowanym art. 36 ust. 3 u.p.z.p. pojęcie „zbywa” oznacza tylko przeniesienie prawa własności albo użytkowania wieczystego w drodze odpłatnej czynności prawnej.

Za przyjęciem, że art. 36 ust. 3 u.p.z.p. znajduje zastosowanie także w rozważanym przypadku przemawiają ważne racje natury aksjologicznej oraz dyrektywy wykładni prokonstytucyjnej. Zakładając, że celem tej regulacji jest ochrona właściciela nieruchomości przed negatywnymi konsekwencjami zmian planistycznych, skutkujących obniżeniem wartości nieruchomości oraz, że racjonalny ustawodawca zamierzał zrekompensować szkodę planistyczną wszystkim podmiotom, które nie mając woli rozporządzenia tym prawem pod tytułem darmym utraciły własność nieruchomości bez uzyskania wyrównania tej szkody, należałoby przyjąć, że ustawodawca nie miał woli różnicowania sytuacji właściciela w razie zbycia i utraty własności na skutek innego zdarzenia prawnego. Takie rozumienie tego przepisu uwzględniałoby założenia 32 ust. 1 Konstytucji. Przyjęcie wykładni art. 36 ust. 3 u.p.z.p. zaproponowanej przez Sąd Okręgowy prowadziłoby do rezultatu sprzecznego z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Osoba, która utraciła własność nieruchomości na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n., jest wprawdzie uprawniona do odszkodowania, jednak w przypadku, gdy nie dojdzie do wskazanego w art. 98 ust. 3 u.g.n. uzgodnienia wysokości

odszkodowania, to zastosowanie znajdują przepisy obowiązujące przy wywłaszczaniu nieruchomości. Te zaś przepisy, a w szczególności art. 130 ust. 1 u.g.n., zakładają, że wysokość odszkodowania ustala się według stanu i przeznaczenia nieruchomości w dniu wydania decyzji o podziale - co nastąpiło po wejściu w życie planu miejscowego - oraz jej wartości w dniu wydania decyzji o odszkodowaniu. Przeznaczenie nieruchomości powinno być ustalane zgodnie z postanowieniami planu miejscowego, w którym, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., określa się przeznaczenie terenów. Przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym bierze także pod uwagę rzeczoznawca majątkowy opracowujący operat szacunkowy dla potrzeb postępowania administracyjnego związanego z ustaleniem wysokości odszkodowania z art. 98 ust.3 u.g.n. (por. art. 154 ust. 1 u.g.n.). Odnośnie do nieruchomości, których dotyczy postępowanie, wysokość odszkodowania również ustalono przy uwzględnieniu przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym, z którego wejściem w życie strona powodowa wywodzi dochodzone pozwem roszczenia. Przy ustalaniu wysokości odszkodowania nie wzięto zatem pod uwagę ewentualnej szkody planistycznej powódki i generalnie w praktyce administracyjnej szkody takiej, w ramach odszkodowania z art. 98 ust. 3 u.g.n., się nie uwzględnia. Sytuacja strony powodowej jest zatem analogiczna do sytuacji osoby, która po uchwaleniu nowego planu miejscowego, dokonała zbycia nieruchomości w drodze odpłatnej czynności prawnej i otrzymał niższy ekwiwalent niż uzyskałaby, gdyby do zmiany planu nie doszło. Za przyjęciem, że art. 36 ust. 3 u.p.z.p. powinien znajdować zastosowanie w przypadku określonym w art. 98 u.g.n. przemawia dodatkowo ta okoliczność, że choć utrata własności nieruchomości następuje w następstwie innego zdarzenia prawnego niż czynność prawna, to jednak w tym przypadku procedura administracyjna wykazuje pewne podobieństwa do procesu dokonywania czynności prawnej. To powódka bowiem wystąpiła z wnioskiem o podział nieruchomości, którego konsekwencją była utrata przez nią własności nieruchomości wydzielonych pod drogi publiczne i to powódka przedłożyła projekt podziału. Powódka zatem miała na uwadze okoliczność, że w następstwie uwzględnienia jej wniosku utraci prawo własności nieruchomości, a należne jej z mocy art. 98 ust. 3 u.g.n. odszkodowanie ustalone zostanie

z uwzględnieniem przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym z dnia 7 lipca 2009 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Interpretacja budzącego wątpliwości pojęcia „zbycie” nieruchomości, którym posłużył się ustawodawca w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. musi uwzględniać pełen kontekst normatywny tego przepisu.

Zgodnie z art. 36 ust. 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 nieruchomości albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem ust. 2, żądać od gminy: 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo 2) wykupienia nieruchomości lub jej części. Realizacja roszczeń, o których mowa w ust. 1 - zgodnie z art. 36 ust. 2 tej ustawy – może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej. Z dniem zawarcia umowy zamiany roszczenia wygasają. Natomiast art. 36 ust. 3 u.p.z.p. stanowi, że jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w ust. 1 i 2, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Uchwalenie albo zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może także powodować sytuację przeciwną do wyżej wskazanej, tj. wzrost wartości nieruchomości. W takim przypadku, jak stanowi art. 36 ust. 4 ustawy, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Przepis art. 36 ust. 4 a) określa przypadki, gdy nie pobiera się opłaty, o której mowa w ust. 4. Dopełnieniem tych regulacji są normy zawarte w art. 36 ust. 5 i 6 u.p.z.p. Według art. 36 ust. 5, w razie stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie planu miejscowego, w części lub w całości, odszkodowanie, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, albo opłata,

o której mowa w ust. 4, podlegają zwrotowi odpowiednio na rzecz gminy lub na rzecz aktualnego właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości. Natomiast art. 36 ust. 6 u.p.z.p. stanowi, że w przypadku, o którym mowa w ust. 3, w razie stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie planu miejscowego w części lub w całości gmina może żądać od aktualnego właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości zwrotu kwoty stanowiącej równowartość wypłaconego odszkodowania.

Przepis art. 37 ust. 1 przewiduje, że wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 3, oraz wysokość opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4, ustala się na dzień jej sprzedaży. Obniżenie oraz wzrost wartości nieruchomości stanowią różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego a jej wartością, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą tego planu, lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem. Roszczenia, o których mowa w art. 36 ust. 3, można zgłaszać w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące (art. 37 ust. 3). Wykonanie obowiązku wynikającego z roszczeń, o których mowa w art. 36 ust. 1-3, powinno nastąpić w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku, chyba że strony postanowią inaczej. W przypadku opóźnienia w wypłacie odszkodowania lub w wykupie nieruchomości właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości przysługują odsetki ustawowe (art. 37 ust. 9). Spory w sprawach, o których mowa w art. 36 ust. 1-3 i ust. 5 rozstrzygają sądy powszechne (art. 37 ust. 10). W odniesieniu do zasad określania wartości nieruchomości oraz zasad określania skutków finansowych uchwalania lub zmiany planów miejscowych, a także w odniesieniu do osób uprawnionych do określania tych wartości i skutków finansowych stosuje się przepisy o gospodarce nieruchomościami (art. 37 ust. 11).

Według natomiast art. 98 ust. 1 u.g.n., działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe - z nieruchomości, której podział nastąpił na wniosek właściciela, przechodzą z mocy prawa odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym

decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis ten stosuje się także do nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek użytkownika wieczystego, z tym że prawo użytkowania wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne wygasa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Według art. 98 ust. 3 u.g.n., za działki gruntu, o których mowa w ust. 1, przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem lub użytkownikiem wieczystym a właściwym organem. Przepis art. 131 (przewidujący, że w ramach odszkodowania właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu wywłaszczonej nieruchomości może być przyznana, za jego zgodą, odpowiednia nieruchomość zamienna) stosuje się odpowiednio. Jeżeli do takiego uzgodnienia nie dojdzie, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości.

Przystępując do szczegółowej wykładni pojęcia „zbycie” nieruchomości, którą posłużył się ustawodawca w art. 36 ust. 3 u.p.z.p., należy w pierwszej kolejności wziąć pod uwagę znaczenie leksykalne słowa „zbyć”, które oznacza - jak to zauważył Sąd Apelacyjny - sprzedać, odstąpić coś za pieniądze, pozbyć się czegoś przez sprzedaż (por. Słownik języka polskiego pod. red. prof. Mieczysława Szymczaka (wyd. PWN 1998 r. t. 3, s. 925). W takim znaczeniu pojęcie to obejmuje czynność sprzedaży, na podstawie której dochodzi do wyzbycia się prawa własności na rzecz innego podmiotu i otrzymania w zamian pieniężnego ekwiwalentu. W takim ujęciu analizowany termin nie obejmuje sytuacji, w której dochodzi do utraty rzeczy lub prawa z mocy prawa. Na podobne, wąskie rozumienie tego zwrotu wskazuje także treść art. 36 ust. 3 u.p.z.p. w jego pierwotnym brzmieniu, według którego, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel nieruchomości albo użytkownik wieczysty sprzedaje tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w ust. 1 i 2, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Niewątpliwie pojęcie sprzedaży, które występowało w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. w poprzednim brzmieniu, należało wiązać z umową nazwaną uregulowaną w kodeksie cywilnym, która

nie obejmowała utraty prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego z mocy prawa z chwilą, gdy decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna.

Występujące w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. słowo „sprzedaje” zastąpiono słowem „zbywa” z dniem 22 września 2004 r. na podstawie art. 10 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492). Analogicznej zmiany dokonano także w treści art. 36 ust. 4 u.p.z.p. Analiza przyczyn wprowadzenia wyżej opisanej zmiany art. 36 ust. 3 i 4 u.g.n. została dokonana w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 10 grudnia 2009 r., II OPS 3/09 (ONSAiWSA 2010, nr 2, poz. 22), w którym wskazano, że mimo nowelizacji art. 36 u.p.z.p. nie zmienił się art. 37 ust. 1 stanowiący m.in. o tym, że wysokość opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości ustala się na dzień jej sprzedaży, co nie jest przypadkowe. Analiza procesu legislacyjnego wskazuje bowiem, że zmiana była podyktowana tym, iż pojęcie „zbycie” jest pojemniejsze i obejmuje swym zakresem nabywanie także prawa użytkowania wieczystego. W stosunku do rozważań zawartych w uzasadnieniu uchwały NSA wskazać należy, iż także wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 3 u.p.z.p., mimo zmiany treści tego przepisu, zgodnie z art. 37 ust. 1 u.p.z.p., ustala się je na dzień sprzedaży nieruchomości. Przepis ten stanowiący dopełnienie regulacji z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. nie pozwala na objęcie jego zakresem utraty prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego z mocy prawa na skutek uzyskania charakteru ostatecznej decyzji administracyjnej zatwierdzającej podział nieruchomości.

Wykładnia, według której pojęcie „zbycie” nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 3 u.p.z.p., obejmowałaby także sytuację uregulowaną w art. 98 ust. 1 u.g.n. prowadziłaby do tego, że byłoby ono zasadniczo różne od znaczenia tego pojęcia występującego na gruncie przepisów u.g.n., gdyż obejmowałoby ono także utratę prawa własności (prawa użytkowania wieczystego) z mocy prawa w stosunku do działek wydzielonych pod drogi publiczne z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna. Poza tym przez zbycie

nieruchomości należałoby rozumieć nie jedną czynność, w następstwie której dochodzi do przeniesienia prawa, lecz cały proces obejmujący złożenie wniosku przez właściciela lub użytkownika wieczystego o podział nieruchomości, wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej zatwierdzającej podział nieruchomości oraz ostatecznej decyzji ustalającej odszkodowanie, o którym mowa w art. 98 ust. 3 u.g.n., za działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne. Samo złożenie wniosku przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości o jej podział (art. 97 ust. 1 u.g.n.), nie wywołuje bowiem innego skutku poza wszczęciem postępowania administracyjnego. Utrata własności (wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego) jest natomiast następstwem wydania, a następnie uzyskania charakteru ostatecznej decyzji administracyjnej o podziale nieruchomości (art. 98 ust. 1 u.g.n.), co pozwala na domaganie się odszkodowania przewidzianego w art. 98 ust. 3 u.g.n. za przejęte działki gruntu pod drogi publiczne. Należy mieć też na uwadze, że przyjęcie, iż hipoteza art. 36 ust. 3 u.p.z.p. obejmuje także sytuację uregulowaną w art. 98 ust. 1 u.g.n. prowadziłaby do tego, że „zbycie” nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 3 u.p.z.p., obejmowałoby także sytuację, w której nie dochodzi do przejścia prawa na inny podmiot, lecz do wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne. Tymczasem, termin „zbycie” oznacza wyzbycie się prawa na rzecz innego podmiotu, który to prawo nabywa. Poza tym różnica pomiędzy tymi samymi pojęciami dotyczyłaby uzyskiwanego ekwiwalentu.

W jednym przypadku obejmowałby on uzyskany w obrocie cywilnoprawnym ekwiwalent ekonomiczny, w drugim także ustalone w trybie administracyjnym odszkodowanie.

Przeciwko przyjęciu tak różnej wykładni tego samego pojęcia sprzeciwia się to, że zmiana treści art. 36 ust. 3 oraz art. 36 ust. 4 u.p.z.p. - polegająca na zastąpieniu występującego w tych jednostkach redakcyjnych słowa „sprzedaje” słowem „zbycie” - została dokonana na podstawie tej samej ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492), na podstawie której zawarto w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (w art. 4 pkt 3 b)) definicję pojęcia „zbycia nieruchomości”.

Wprawdzie, jak trafnie zauważył Sąd drugiej instancji, przepisy u.p.z.p. nie zawierają własnej definicji „zbycia nieruchomości”, a jednocześnie nie odsyłają wprost do definicji tego pojęcia zawartej w przepisach u.g.n., to jednak uwzględniając argumenty natury systemowej nie można przyjąć, aby tym samym pojęciem wprowadzonym do dwóch aktów prawnych tą samą ustawą ustawodawca chciał nadać zasadniczo różne znaczenia. Przeciwnie, założenie racjonalności ustawodawcy uzasadnia wnioskowanie, że gdyby tym samym pojęciem - występującym w dwóch aktach prawnych należących do dziedziny prawa publicznego i regulujących częściowo podobną materię, tj. ochronę prawa własności (prawa użytkownika wieczystego) w związku z działaniami organów publicznych prowadzącymi do ograniczenia lub wywłaszczenia - ustawodawca chciał nadać różne znaczenie, to dałby temu jednoznaczny wyraz zwłaszcza, jeżeli w jednej z tych ustaw zawarł ustawową definicję tego pojęcia. Poza tym dotychczas w orzecznictwie Sądu Najwyższego, jak również sądów administracyjnych przyjmowano, że wykładnię pojęcia „zbycie” nieruchomości użytego w art. 36 ust. 3 oraz ust. 4 u.p.z.p., należało zawęzić, a nie rozszerzyć, w stosunku do definicji zawartej w art. 4 pkt 3 b) u.g.n., w szczególności przez wyłączenie z niej czynności prawnych o charakterze darmym (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 23 kwietnia 2009 r., IV CSK 508/08, nie publ., z dnia 11 marca 2011 r., II CSK 321/10, OSNC-ZD 2012, nr 1, poz. 15, uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 10 grudnia 2009 r., II OPS 3/09, ONSAiWA 2010, nr 2, poz. 22).

Wniosek, że pojęcie „zbycie” nieruchomości z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. należy wiązać z czynnościami prawnymi przedsięwziętymi przez właściciela nieruchomości lub użytkownika wieczystego, na podstawie których dochodzi do wyzbycia się własności lub prawa użytkownika wieczystego na rzecz innego podmiotu - uczestnika obrotu cywilnoprawnego wzmacnia treść art. 36 ust. 6 u.p.z.p., zgodnie z którym w przypadku, o którym mowa w ust. 3, w razie stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie planu miejscowego w części lub w całości gmina może żądać od aktualnego właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości zwrotu kwoty stanowiącej równowartość wypłaconego odszkodowania. Z przepisu tego wynika roszczenie gminy - której uchwała rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego okazała

w całości lub w części nieważna - przeciwko aktualnemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu o zwrot kwoty stanowiącej równowartość wypłaconego odszkodowania. Chodzi więc jedynie o taką nieruchomości, która nadal znajduje się w obrocie cywilnoprawnym. Artykuł 36 ust. 3 u.p.z.p. obejmuje zatem sytuację, gdy właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości stracił zainteresowanie daną nieruchomością i jej się wyzbywa w obrocie cywilnoprawnym.

Brak w tej czynności czynnika administracyjnego uzasadnia, w razie sporu co do odszkodowania przewidzianego w art. 36 ust. 3 u.p.z.p., kompetencje sądów powszechnych (art. 37 ust. 10 u.p.z.p.).

W planach miejscowych określa się przeznaczenie poszczególnych terenów, a także zasady ich zagospodarowania. Ustalają one status prawny poszczególnych działek, przesądzają o treści własności gruntowej poprzez określenie sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości objętej planem. Z przeznaczenia gruntu na określony cel wynika dopuszczalny sposób jego użytkowania, co czyni go mniej lub bardziej atrakcyjnym, co z kolei wpływa na wartość nieruchomości, realizowaną podczas jej sprzedaży (por. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 2010 r., P 58/08, OTKA 2010, nr 2, poz. 9). Ponieważ ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wypełniają treścią art. 140 k.c., to stosowanie się do postanowień tych planów oznacza ograniczenie swobody korzystania z nieruchomości. W zależności od treści poszczególnych ustaleń planu i wyznaczenia funkcji poszczególnych terenów, zakres ingerencji w prawo własności może być mniejszy (np. ograniczenia wysokości zabudowy) lub znaczny (przeznaczenie pod drogę publiczną), a nawet może być kwalifikowany jako „faktyczne wywłaszczenie”. Samo przeznaczenie danej nieruchomości w planie na określony cel publiczny nie oznacza jeszcze odjęcia własności, ale niewątpliwie jest to ograniczenie uprawnień właściciela, wymagające stosownej, proporcjonalnej do stopnia ograniczenia, rekompensaty. Wprowadzenie do ustawy planistycznej wachlarza roszczeń majątkowych, z których mogą korzystać właściciele dotknięci postanowieniami planu, oznacza zachowanie konstytucyjnego standardu ochrony własności (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2014 r., K 50/13, OTKA 2014, nr 11, poz. 121). Z tej perspektywy odszkodowanie przewidziane w art.

36 ust. 3 u.p.z.p. dotyczy sytuacji, w której na skutek uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dochodzi jedynie do ograniczenia własności nieruchomości (prawa użytkowania wieczystego), której następstwem jest spadek jej wartości. Tego rodzaju rzeczywista szkoda majątkowa (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2014 r., K 50/13), jeżeli właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości nie skorzystał z roszczeń przewidzianych w art. 36 ust. 1-2 u.p.z.p., ulega wyrównaniu dopiero z chwilą, gdy właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości, korzystając z atrybutów swojego prawa, doprowadzi do zbycia własności (prawa użytkowania wieczystego) nieruchomości, w następstwie czego uzyska w obrocie cywilnoprawnym niższy ekwiwalent ekonomiczny w stosunku do tego, który otrzymałby, gdyby nie doszło do uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Roszczenie przewidziane w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. nie dotyczy więc sytuacji, w której nie dochodzi do ograniczenia, lecz do pozbawienia własności (prawa użytkowania wieczystego) nieruchomości. Taka natomiast sytuacja jest przedmiotem regulacji przewidzianej w art. 98 ust. 1 u.g.n. W tym przypadku w razie sporu ustalenie wysokości odszkodowania następuje w trybie administracyjnym (por. art. 128-134 w zw. z art. 98 ust. 3 u.g.n.). Artykuł 98 ust. 3 u.g.n. określa rodzaj i tryb ochrony przysługującej właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu). Natomiast inne przepisy tej ustawy oraz wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze określają relewantne okoliczności, które uwzględnia się ustalając wysokość odszkodowania za przejęte działki gruntu przeznaczone pod drogi publiczne także wówczas, gdy podziału dokonano zgodnie z obowiązującym w dniu wydania decyzji o podziale nieruchomości planem zagospodarowania przestrzennego, a właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości przed dniem wydania decyzji o podziale nieruchomości nie skorzystał z roszczeń przewidzianych w art. 36 ust. 1-2 u.p.z.p.

Wskazane przyczyny sprzeciwiają się takiej wykładni przepisu art. 36 ust. 3 u.p.z.p., która prowadziłaby do objęcia jego zakresem także sytuacji uregulowanej w art. 98 ust. 1 u.g.n., co ze względu na postulat wykładni prokonstytucyjnej z przyczyn wskazanych przez Sąd Apelacyjny prowadziłoby do złagodzenia skutków prawnych wynikających z art. 98 ust. 3 u.g.n. oraz innych przepisów tej ustawy (art. 128-135) w stosunku do tych właścicieli (użytkowników wieczystych)

których nieruchomości, przed dniem wydania decyzji, o której mowa w art. 98 ust. 1 u.g.n., zostały przeznaczone na drogi publiczne w uchwalonym lub zmienionym planie zagospodarowania przestrzennego, a szkoda doznana na skutek zmian planistycznych nie została wcześniej zrekompensowana w ramach rozwiązań przewidzianych w przepisach u.p.z.p. Dokonując tej oceny, należało uwzględnić także argument natury funkcjonalnej, a mianowicie, że podział nieruchomości, w wyniku którego dochodzi do wydzielenia działek pod drogi publiczne w sytuacji określonej w art. 98 ust. 1 u.g.n., dokonywany jest na wniosek właściciela (użytkownika wieczystego), który ma interes prawny w jego przeprowadzeniu (art. 97 ust. 1 u.g.n.). Ekonomicznym skutkiem takiego podziału może być nie tylko obniżenie wartości działek wydzielonych pod drogi publiczne, ale także wzrost wartości pozostałej części nieruchomości, z której wydzielono działki pod drogi publiczne, na skutek umożliwienia jej efektywnego wykorzystania zgodnie z przeznaczeniem. Wydzielenie części nieruchomości pod drogę publiczną może więc mieć także wartość majątkową dla właściciela. Wyważenie negatywnych i pozytywnych skutków podziału nieruchomości, z której na wniosek właściciela (użytkownika wieczystego) wydzielane są działki pod drogi publiczne, przez zagwarantowanie ochrony prawa własności (użytkowania wieczystego) zgodnej ze standardami wynikającymi z Konstytucji, należy wobec tego wiązać z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami regulującymi tę szczególną sytuację, w której dochodzi do utraty prawa własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości na skutek wydzielenia działek pod drogi publiczne, czego konsekwencją jest utrata możliwości zbycia tej części nieruchomości przez jej właściciela w drodze czynności prawnej i uzyskania za nią odpowiedniego ekonomicznego ekwiwalentu oraz odszkodowania, o którym mowa w art. 36 ust. 3 u.p.z.p.

Z tych względów na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. podjęto uchwałę, jak na wstępie.

jw

kc