



Sygn. akt IV CSK 653/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 października 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Wojciech Katner (przewodniczący)

SSN Marian Kocon (sprawozdawca)

SSN Anna Owczarek

Protokolant Hanna Kamińska

w sprawie z powództwa Przedsiębiorstwa Budowlanego J.

Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w B.

przeciwko Gminie B.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej

w dniu 17 października 2019 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 8 sierpnia 2018 r., sygn. akt I ACa (...),

oddala skargę kasacyjną;

**zasądza od strony powodowej na rzecz strony pozwanej
kwotę 18.625 zł (osiemnaście tysięcy sześćset dwadzieścia pięć)
tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z dnia 8 sierpnia 2018 r. oddalił apelację powodowego Przedsiębiorstwa Budowlanego J. spółki z o.o. w B. od wyroku Sądu Okręgowego w B. z dnia 11 grudnia 2017 r. oddalającego żądanie powoda zasądzenia od pozwanej Gminy B. kwoty 10.950.744 zł tytułem odszkodowania za obniżenie wartości bliżej opisanego gruntu, która nastąpiła wskutek zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jaki dokonano uchwałą Rady Miejskiej B. z dnia 19 czerwca 2008 r.

W sprawie ustalono, że w dniu 8 czerwca 2006 r. A. sp. z o. o. uzyskała decyzję o warunkach zabudowy zezwalającą na budowę zespołu mieszkalnych budynków wielorodzinnych. W dniu 12 lipca 2006 r. powyższy akt administracyjny został przeniesiony na rzecz powoda. W dniu 2 maja 2008 r. wydano na jego wniosek decyzję o warunkach zabudowy w sprawie budowy zespołu mieszkalnych budynków wielorodzinnych.

Uchwałą z dnia 19 czerwca 2008 r. Rada Miejska B. uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej: „uchwała”, lub „plan miejscowy”). Została ona ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa z dnia 8 lipca 2008 r. Weszła w życie w dniu 8 sierpnia 2008 r. Zgodnie z jej treścią, m.in. grunty określone w pozwie znalazły się w obszarze dla którego przewidziano wyłącznie funkcję usługową wraz z urządzeniami towarzyszącymi i parkingami oraz publiczną zielenią, urządzoną wraz z rzeką B.

W dniu 15 września 2008 r. powód wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę, w której zaskarżył Uchwałę w całości. W dniu 26 listopada 2008 r. złożył do Sądu Rejonowego wniosek o zawiązanie pozwanej do próby ugodowej. Podniósł, że w oparciu o art. 36 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.; obecnie jedn. tekst: Dz.U.2018, poz.1945 ze zm. dalej „u.p.z.p.”) przysługuje mu roszczenie o zapłatę odszkodowania. Wskazał, że w związku z podjęciem Uchwały z dnia 19 czerwca 2008 r. korzystanie z opisanych nieruchomości stało się niemożliwe w sposób zgodny z dotychczasowym

przeznaczeniem. Na posiedzeniu sądowym w dniu 6 lutego 2009 r. (sygn. akt I Co (...)) pełnomocnik pozwanej nie wyraził zgody na zawarcie ugody.

W dniach 31 grudnia 2008 r. oraz 14 stycznia 2009 r. powód przeniósł na rzecz Jana Sawickiego prawo użytkowania wieczystego.

Wyrokiem z dnia 16 czerwca 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę na Uchwałę, z dnia 19 czerwca 2008 r. Powód złożył skargę kasacyjną od tego wyroku. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżone orzeczenie i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania (wyrok z 15 marca 2010 r., sygn. akt II OSK 1493/09). Wyrokiem z dnia 7 października 2010 r. (sygn. akt II SA/Bk 293/10) Wojewódzki Sąd Administracyjny, m.in. stwierdził: nieważność Uchwały w zakresie postanowień dotyczących bliżej oznaczonego obszaru w części opisowej i graficznej (pkt 1 sentencji); a nadto, że nie podlega ona wykonaniu w zakresie wskazanym w punkcie 1 sentencji do czasu uprawomocnienia się orzeczenia (pkt 2 sentencji). Obie strony złożyły skargi kasacyjne od tego rozstrzygnięcia. Wyrokiem z dnia 7 kwietnia 2011 r. (sygn. akt II OSK 160/11) Naczelny Sąd Administracyjny m.in. uchylił punkt 1 zaskarżonego wyroku i stwierdził nieważność Uchwały w zakresie postanowień dotyczących jedynie określonej działki w części opisowej i graficznej.

W dniu 27 kwietnia 2011 r. J. S. skierował do Prezydenta Miasta B. pismo, w którym złożył propozycję nieodpłatnego przekazania nieruchomości w zamian za to, że część jego gruntów zostanie przeznaczona pod budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne. Oświadczył również, że porozumienie pozwoli na uniknięcie obu stronom procesu w trybie art. 36 u.p.z.p. i wypłaty odszkodowania. Pismem z dnia 28 lipca 2015 r. wezwał pozwaną w trybie 37 ust. 3 u.p.z.p. do ustalenia świadczenia za to, że w związku z uchwaleniem planu miejscowego obniżeniu uległa wartość opisanych gruntów. Domagał się zapłaty kwoty nie mniejszej niż 10.950.744 zł.

Na gruncie tych ustaleń Sąd Apelacyjny przychylił się do poglądu Sądu Okręgowego, że z dniem 8 sierpnia 2008 r. - 30 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa (...) z dnia 8 lipca 2008 r. (§ 53 Uchwały) - a więc kiedy uchwała weszła w życie, rozpoczął swój bieg termin zawity z art. 37 ust. 3 u.p.z.p.

Sąd Apelacyjny ponadto stwierdził, że choć powód złożył wniosek z dnia 21 listopada 2008 r. o zawezwanie do próby ugodowej, to jednak nie powołał się w nim na sprzedaż nieruchomości objętej planem miejscowym, lecz niemożność korzystania z niej zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, nadto skonkretyzował źródło swojego roszczenia wskazując jedynie art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Zarówno zgłoszone w tym piśmie okoliczności faktyczne, które nie obejmowały wszystkich elementów hipotezy art. 36 ust. 3 u.p.z.p, jak i podstawa prawna, nie były wystarczające, aby uznać, że odbiorca takiego oświadczenia woli odczytałby je jako wezwanie do spełnienia dochodzonego roszczenia.

W konsekwencji powyższego Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Sądu Okręgowego, że dochodzone roszczenie uległo przedawnieniu z upływem pięciu lat od dnia 8 sierpnia 2008 r.

Skarga kasacyjna powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego - oparta na obu podstawach z art. 398³ k.p.c. - zawiera zarzut naruszenia art. 36 ust. 3 w zw. z art. 37 ust 3 u.z.p, 65 §1,2 k.c., art. 321 § 2 k.p.c., i zmierza do uchylenia tego wyroku oraz przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Powód dochodzi roszczenia odszkodowawczego na podstawie art. 36 ust. 3 w zw. z art. 37 ust 3 u.p.z.p, z tytułu, ogólnie ujmując, szkody wywołanej legalnymi działaniami administracji publicznej. Godzi się zauważyć, że wprowadzenie przez ustawodawcę konkretnych terminów dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, związanych z powstaniem szkód wywołanych legalnymi działaniami administracji publicznej, jest zjawiskiem pozytywnym i pożądanym. Z przypadków, w których ta pożądana sytuacja wystąpiła, wskazać trzeba:

- art. 168 § 4 k.p.a. i roszczenie o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną uchyleniem lub zmianą ostatecznej decyzji w przypadkach wymagających zapobieżenia określonym w tym przepisie zagrożeniom, dla którego to roszczenia przewidziano trzyletnie przedawnienie od dnia uzyskania przymiotu ostateczności przez decyzję uchylającą lub zmieniającą;

- art. 36 ust. 3 w zw. z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. i roszczenie o odszkodowanie za szkodę polegającą na obniżeniu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem

lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na którego zgłoszenie przewidziano termin pięcioletni, liczony od dnia wejścia w życie nowego planu lub zmiany planu obowiązującego (zgłaszane w wypadku zbycia nieruchomości);

- art. 76 ust. 1 *in fine* prawa wodnego z 2001 r. i roszczenie o odszkodowanie za szkody wyrządzone robotami związanymi z wykonywaniem urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, które przedawnia się z upływem trzech miesięcy od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o powstaniu szkody;

- art. 129 ust. 4 prawa ochrony środowiska z 2001 r. i roszczenie o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości, z którym to roszczeniem można wystąpić w okresie dwóch lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodujących takie ograniczenie;

- art. 8 ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych powstałych w związku z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego i roszczenie o odszkodowanie za przedmiotowe straty, które przedawnia się z upływem roku od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o powstaniu straty majątkowej, a w każdym przypadku z upływem trzech lat od dnia zniesienia stanu nadzwyczajnego;

- art. 73 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP i roszczenie o odszkodowanie z tytułu szkód wyrządzonych zajęciem nieruchomości na potrzeby wojska, które przedawnia się po upływie trzech lat od dnia, w którym szkoda została wyrządzona.

Jak wynika z powyższego, ograniczenie w czasie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu szkód wywołanych legalnymi działaniami lub wręcz wykluczenie tego dochodzenia ustawodawca realizuje wprowadzając terminy przedawnienia i terminy zawite. Do pierwszych można zaliczyć przepisy: art. 161 § 4 k.p.a., art. 76 ust. 1 prawa wodnego, art. 8 ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych powstałych w związku z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego i art. 76 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, do drugich natomiast: art. 36 ust. 3 w zw. z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. i art. 29 ust. 4 prawa ochrony środowiska. Obydwa wymienione rodzaje terminów zastosowane do analizowanych roszczeń

świadczą o wykluczeniu przez ustawodawcę sytuacji, w której strona zobowiązana do wyrównania szkody będzie musiała uwzględniać *ad infinitum* ciążący na niej stan niepewności.

Przechodząc do kluczowej w sprawie kwestii przedawnienia roszczeń o naprawienie szkód legalnych, niepodobna pominąć sposobu ich realizacji, w tym wskazania na moment początku biegu przedawnienia (chwili wymagalności) oraz trybu, w jakim odbywa się ich dochodzenie (administracyjnego, przed sądem powszechnym). Analiza rozwiązań normatywnych uprawnia wniosek o braku konkretnych i jednolitych reguł w tej materii. Niemniej jednak jako żądania cywilnoprawne i podobne, bo mające swe źródło w działaniach legalnych, podlegają realizacji zasadniczo przed sądem powszechnym, mimo że ich podstawy prawne znajdują się w aktach zawierających normy administracyjne. W większości przypadków ostateczne rozstrzygnięcie o przyznaniu lub odmowie przyznania odszkodowania zostało pozostawione sądowi powszechnemu, z tym, że często jego kognicja może być uruchomiona dopiero po wyczerpaniu trybu administracyjnego (tzw. tryb mieszany).

Odnosnie do roszczeń odszkodowawczych z art. 36 ust. 1-3 i ust. 5 u.p.z.p., to ich dochodzenie uregulowano wprost w art. 37 ust. 10 tej ustawy przyjmując, że spory o te roszczenia rozpoznają sądy powszechne. W procesie orzekania o tych roszczeniach nie uczestniczą organy administracji.

Z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. wynika, że roszczenia przewidziane w art. 36 ust. 3 tej ustawy, o jakie chodzi w sprawie, można zgłaszać w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące. Powszechnie przyjmuje się, że wspomniany termin pięcioletni jest terminem zawitym (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 2011 r., II CSK 321/10 OSNC - ZD 2012, Nr 1 poz. 15, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2008 r., II OSK 984/07, nie publ.).

Mając na względzie powyższe, wbrew zarzutom skargi kasacyjnej, zasadnie Sąd Apelacyjny uznał, iż powództwo z art. 36 ust. 3 u.p.z.p., powinno być wytoczone w terminie pięciu lat od wejścia w życie nowego planu miejscowego lub zmiany obowiązującego i to niezależnie od zgłoszenia we właściwej gminie

wniosku o wypłatę odszkodowania, którą gmina ma obowiązek zrealizować w ciągu sześciu miesięcy od jego wpłynięcia, chyba że strony uzgodnią inaczej (art. 37 ust. 9 u.p.z.p.). Podkreślić należy, że ustawodawca powiązał w tym przypadku początek biegu terminu (zawitego) z konkretnym zdarzeniem prawnym - wejściem w życie nowego planu miejscowego lub zmiany dotychczasowego. W literaturze dotyczącej przedawnienia roszczeń taką sytuację nazywa się wprowadzeniem terminu a *tempore facti*. Oznacza to, co należy podkreślić, moment, w którym nastąpiło zdarzenie, które wywołało szkodę. Upływ okresu na dobrowolne zrealizowanie obowiązku odszkodowawczego stanowi moment, od którego należy liczyć odsetki za opóźnienie w wypłacie odszkodowania (uprawnienie do odsetek wskazano wprost w art. 37 ust. 9 u.p.z.p.) - i to tylko od kwoty zażądanej przez właściciela we wniosku, jeśli taką określił.

Niepodobna przeto przyjąć, aby przed sądem mógł toczyć się spór w sprawie o odszkodowanie przewidziane w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. po upływie terminu zawitego do dochodzenia tego roszczenia. W razie sporu o wspomniane odszkodowanie pozew - niezależnie od zgłoszenia roszczenia w gminie - musi być wniesiony przed upływem przewidzianego w art. 37 ust. 3 u.p.z.p. terminu zawitego (por. powołany wyrok SN z dnia 11 marca 2011 r., II CSK 321/10). Warto dodać, że wspomniany termin jest stosunkowo długi (5 lat) i pozwala uprawnionemu, należycie dbającemu o swoje interesy, skorzystać z przysługującej ochrony prawnej.

Godzi się zauważyć wypowiedzi doktryny i dotychczasowe orzecznictwo Sądu Najwyższego (por. uchwały z dnia 28 kwietnia 1956 r., 4 CO 6/56, OSN 1957, nr 1, poz. 20, z dnia 5 lipca 2002 r., III CZP 39/02, OSNC 2003, nr 6, poz. 78, oraz wyrok z dnia 3 czerwca 1964 r., II CR 675/63, OSNCP 1965, nr 2, poz. 34), które pozwalają przyjąć, że art. 123 § 1 pkt 1 k.c. ma zastosowanie do biegu terminów zawitych. Jeżeli zatem przed upływem umownego terminu zawitego strona przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznawania spraw lub egzekwowania roszczeń danego rodzaju albo przed sądem polubownym dokonała czynności zmierzającej bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia lub zabezpieczenia roszczenia, to czynność taka przerywa bieg terminu zawitego.

Przyjmując, że wskutek wniosku z dnia 21 listopada 2008 r. o zawezwanie do próby ugodowej, uległ przerwaniu pięcioletni termin z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. do dnia posiedzenia sądowego, podczas którego pełnomocnik pozwanej nie wyraził zgody na zawarcie ugody, tj. do dnia 6 lutego 2009 r. (I Co (...)), to i tak wniesienie pozwu w sprawie w dniu 15 października 2015 r. nastąpiło po upływie tego terminu.

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy orzekł, jak w wyroku.

jw