



Sygn. akt IV CSK 754/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 września 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosława Wysocka (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Marian Kocon

SSN Maria Szulc

Protokolant Izabela Czapowska

w sprawie z powództwa M. O.
przeciwko Gminie Miasta G.
o nakazanie złożenia oświadczenia woli,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej
w dniu 9 września 2015 r.,
skargi kasacyjnej powoda
od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 17 kwietnia 2014 r.,

**uchyła zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu
Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 17 kwietnia 2014 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację powoda M. O. od wyroku Sądu Okręgowego w G., którym zostało oddalone jego powództwo przeciwko Gminie Miasta G. o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli o nabyciu od powoda prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej położonej w G., za kwotę 90 tysięcy zł.

W sprawie zostało ustalone, że powód nabył umową z dnia 7 maja 2008 r. użytkowanie wieczyste nieruchomości stanowiącej działkę nr 872/85, wiążąc z tym zakupem zamiar prowadzenia działalności gospodarczej. Działka była pierwotnie objęta dwoma miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego Miasta G. Część działki, na której powód zamierzał umieścić reklamę wielkoformatową, była objęta planem obowiązującym od dnia 15 lipca 1988 r., zgodnie z którym znajdowała się ona na gruncie oznaczonym jako teren zabudowy wielorodzinnej z usługami. Plan ten stracił moc z dniem 31 grudnia 2003 r. na podstawie art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (jednolity tekst Dz. U. 2015 r., poz. 199 ze zm., dalej „u.p.z.p.”). Nowy plan zagospodarowania przestrzennego wszedł w życie dopiero w dniu 19 sierpnia 2009 r. i przewidywał dla terenu, na którym znajduje się sporna nieruchomość, inne przeznaczenie - „zieleń urządzona, w której obowiązuje zakaz zabudowy kubaturowej”. Przed przyjęciem planu z 2009 r., w lutym 2008 r., zostało uchwalone studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania G., według którego nieruchomość miała się znajdować na terenie przeznaczonym pod budownictwo mieszkaniowe i usługi. Pozostała część działki była od dnia 26 kwietnia 2001 r. objęta planem, sytuującym ją na terenie ulicy głównej ruchu przyspieszonego, który utracił moc z chwilą wejścia w życie nowego planu, tj. w dniu 19 sierpnia 2009 r. Powód po nabyciu prawa wieczystego użytkowania działki nie podjął na niej działalności ani nie wystąpił o wydanie decyzji o warunkach jej zabudowy.

Powód oparł powództwo o wykup prawa wieczystego użytkowania na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., uzasadniając roszczenie tym, że w następstwie zmiany przeznaczenia gruntu, wynikającej z uchwalonego

nowego planu zagospodarowania przestrzennego, utracił możliwość korzystania z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym jej przeznaczeniem.

Sąd Apelacyjny oddalając powództwo argumentował, że powód nie korzystał faktycznie z nieruchomości w sposób, któremu miałyby stać na przeszkodzie nowy plan. Nie można też - w ocenie Sądu Apelacyjnego - przyjąć, że „było jakieś dotychczasowe przeznaczenie nieruchomości” skoro nabycie nieruchomości nastąpiło wtedy, gdy poprzedni plan już, a nowy plan - jeszcze, nie obowiązywał, a powód nie wystąpił o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Jeżeli nieruchomość nie była objęta żadnym wiążącym aktem prawnym lub decyzją, określającymi przeznaczenie gruntu, nie można twierdzić, że przeznaczenie gruntu uległo zmianie.

Skarżący oparł skargę kasacyjną na podstawie naruszenia prawa materialnego - art. 4 ust. 2 w zw. z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 87 ust. 3 w zw. z art. 87 ust. 3 i art. 36 ust. 1 u.p.z.p. przez wadliwe uznanie, że nie jest możliwe ustalenie dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości w sytuacji, w której brak było aktualnego planu zagospodarowania ani nie wydano decyzji o warunkach zabudowy oraz przez błędne nieuwzględnienie zasady ciągłości planowania przestrzennego, a także na podstawie naruszenia przepisów postępowania - art. 278 § 1 w zw. z art. 227 k.p.c. oraz art. 227 w zw. z art. 382 k.p.c. W konkluzji powód wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi drugiej instancji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zostały ukształtowane zasady polityki przestrzennej i unormowane sposoby ustalania przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określania sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a podstawowe kompetencje w tym zakresie, nazywane „władztwem planistycznym”, zostały przyznane gminom. Przejawem tego władztwa jest stanowienie norm prawa miejscowego powszechnie wiążących na danym terenie, w postaci miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia tych planów współkształtują sposób wykonywania prawa własności

nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy). Wynikające z nich ograniczenia prawa własności (użytkowania wieczystego) są dopuszczalne ze względu na realizację ważnych celów publicznych i interesu wspólnego, z tym istotnym założeniem, że ingerencja w to prawo powinna być racjonalna, konieczna i proporcjonalna. Gmina, dysponując szerokimi kompetencjami planistycznymi, powinna ponosić odpowiedzialność za skutki podejmowanych działań, jeżeli wpłynęły one negatywnie na zakres korzystania z nieruchomości lub jej wartość, a dla usuwania lub łagodzenia następstw tych władczych działań gminy w ustawie przewidziano środki prawne, zawarte między innymi w przepisie art. 36. Chociaż sama ingerencja w prawo własności jest w granicach ustawy dopuszczalna i uzasadniona, to powinnością gminy jest prawidłowe i staranne wykonywanie swoich uprawnień.

Nieuchwalenie planu miejscowego we właściwym terminie stanowi zaniechanie przez władzę lokalną prowadzenia prawidłowej polityki przestrzennej na swoim obszarze, którego negatywnymi konsekwencjami nie powinni być dotknięci właściciele (użytkownicy wieczystości). Z sekwencji kolejnych regulacji zasad planowania przestrzennego wynika jasno, że obowiązek sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania nie był dla samorządów zadaniem nowym, z wyprzedzeniem było wiadomo, że dojdzie do utraty mocy dotychczasowych planów, wiążącej się z koniecznością uchwalenia nowych, a dążeniem ustawodawcy było stworzenie sytuacji, w której dotychczasowe plany zostałyby bezpośrednio zastąpione przez nowo uchwalone.

W takim kontekście normatywnym została sformułowana zasada „ciągłości planistycznej” („ciągłości działań planistycznych”) gminy, na którą powołał się Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z dnia 9 lutego 2010 r., P 58/08 (OTK-A 2010, nr 2, poz. 9) i z dnia 18 grudnia 2014 r., K 50/13 (OTK-A 2014, nr 1, poz. 121). Wbrew odmiennemu przekonaniu Sądu, wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego nie ma tylko ograniczonego, jednostkowego charakteru. W orzeczeniach tych zostały zawarte rozważania o charakterze generalnym i uniwersalnym, nawiązujące do ciągłości procesów planistycznych i dotyczące skutków „luki planistycznej”, istniejącej w czasie pomiędzy utratą mocy obowiązującej starych planów,

a wejściem w życie nowych planów. Trybunał w swej argumentacji uwzględnił zasadę ciągłości planowania i wynikające z niej konsekwencje.

Zasada „ciągłości planowania przestrzennego” formułowana również w piśmiennictwie, nie została wprost wysłowiona w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, lecz odkodowuje się ją z przepisów tej ustawy, m.in. art. 87 ust. 1, 10 ust. 1 pkt 1, 62 ust. 2, 58 ust. 1, 62 ust. 1 i art. 32. W tym ujęciu planowanie przestrzenne to proces o charakterze ciągłym, z czym wiąże się oczekiwanie, że uchylene obowiązującego miejscowego planu łączy się z jednoczesnym uchwaleniem nowego planu. Znaczenie tej zasady przy rozstrzyganiu konkretnych spraw przejawia się w tym, że zawiera się w niej dyrektywa wykładni przepisów, które dotyczą skutków prawnych, jakie władcze działania gminy z zakresu planowania przestrzennego wywołują w sferze praw osób trzecich, w tym właścicieli i użytkowników wieczystych gruntów. Wiaże się to między innymi z założeniem, że właściciele (użytkownicy wieczyści) nie powinni być dotknięci skutkami bezczynności gminy.

Ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego i zgodnymi z nim poglądami doktryny, harmonizuje orzecznictwo Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia 8 stycznia 2009 r., I CNP 82/08 (Biuletyn SN 2009, nr 5) Sąd Najwyższy stwierdził, iż nie ma przeszkód do uwzględniania danych wynikających z poprzedniego planu i pomocniczego odwołania się niego, gdyż brak jest podstaw do przyjęcia, że dotychczasowe przeznaczenie nieruchomości i charakter terenu ulegają automatycznej zmianie wraz z wygaśnięciem w 2003 r. mocy obowiązującej poprzedniego planu. Stanowisko to Sąd Najwyższy podtrzymał w wyroku z dnia 13 czerwca 2013 r., IV CSK 680/12 (MoP 2015, nr 9) i rozwinął w wyroku z dnia 9 kwietnia 2015 r., II CSK 336/14). W tym drugim orzeczeniu Sąd Najwyższy odrzucił, jako błędne, podejście zrównujące sytuację, w której dany obszar nigdy nie był objęty planem miejscowym z sytuacją, w której uchwalony przed 1995 r. plan, przewidujący określone przeznaczenie danego terenu i jego zagospodarowania utracił moc z dniem 31 grudnia 2003 r., a gmina nie uchwaliła przed tym dniem nowego planu, przez co doszło do tzw. luki planistycznej. W ocenie Sądu Najwyższego, także w takiej sytuacji należy badać, czy skutek wejścia nowego planu zagospodarowania przestrzennego właściciel doznał

ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości, zgodnym z dotychczasowym jej przeznaczeniem przewidzianym w poprzednim planie. Należy dodać, że skutkiem odmiennego założenia byłaby nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji uprawnionych, którym - co do zasady - przysługiwałyby roszczenia wtedy, gdy nowy plan bezpośrednio zastąpił poprzedni, a byłiby go pozbawieni wówczas, gdy gmina doprowadziła swych zaniechaniem do „luki planistycznej” (ta w stanie niniejszej sprawy trwała ponad 5 i pół roku).

Uwzględnienie tak ukształtowanego, przyjętego także przez Sąd Najwyższy rozpoznający skargę kasacyjną, stanowiska, prowadzi wprost do konkluzji, że błędny jest - co trafnie zarzucono w skardze kasacyjnej - kluczowy dla przyjętej podstawy prawnej zaskarżonego wyroku pogląd o braku podstaw do formułowania zasady ciągłości planowania przestrzennego i ocena, 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.

Elementem mającym wzmacniać stanowisko Sądu było ustalenie, że powód nie wystąpił o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, w której to formie następuje określenie sposobu zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy). Dalszym składnikiem tego rozumowania jest teza, że wobec braku planu i decyzji, „nie można przyjąć, że było jakieś dotychczasowe przeznaczenie nieruchomości”, a to powoduje, iż żądanie można by odnosić jedynie do korzystania z nieruchomości, jednak powód faktycznie nie korzystał z niej w sposób, który stał się niemożliwy po uchwaleniu nowego planu.

Sąd nie rozważył znaczenia ustalonego faktu, że w lutym 2008 r., a więc przed nabyciem prawa do nieruchomości przez powoda, zostało uchwalone studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego G., zgodnie z którym teren, na którym była położona nieruchomość, miał być przeznaczony pod budownictwo mieszkaniowe i usługi. Studium nie jest aktem prawa miejscowego, lecz ma istotne znaczenie dla prac planistycznych gminy, a jego ustalenia są

wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 1 i 4 u.p.z.p.). Natomiast, co do decyzji o warunkach zabudowy, to nie mają one charakteru substytutu planu miejscowego, nie tworzą porządku prawnego, nie zmieniają sytuacji prawnej nieruchomości i nie regulują przeznaczenia terenu (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2010 r., K 17/08, OTK-A 2010, nr 6, poz. 61 i z dnia 20 grudnia 2007 r., P 37/06, OTK ZU 2007, nr 11/a, poz. 160).

Błędem obarczony jest zarówno pogląd Sądu o braku możliwości ustalenia dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości jako wyjściowej przesłanki roszczenia przewidzianego w art. 36 ust. 1 u.p.z.p., jak i teza - trafnie zakwestionowana w skardze kasacyjnej - wiążąca stwierdzenie korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem wyłącznie z tym, jak nieruchomość była faktycznie wykorzystywana.

W piśmiennictwie twierdzi się, że ocenę, czy nieruchomość może być wykorzystana w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem powinno się opierać nie tylko na uprzednim faktycznym jej wykorzystaniu, lecz należy też uwzględniać potencjalne możliwości w tym zakresie, a więc badać nie tylko to, jak była, ale także to, jak mogła być zagospodarowana. Pojęcie korzystania z nieruchomości obejmuje możliwość realizacji określonych projektów lub zamierzeń i nie ogranicza się do sytuacji, w których właściciel (użytkownik wieczysty) podjął już konkretne działania faktyczne lub prawne, zmierzające do ustalenia sposobu korzystania z nieruchomości. Na równi więc z dotychczasowym faktycznym korzystaniem z nieruchomości traktuje się sposób korzystania potencjalnie dopuszczalny.

Poglądy te znajdują wyraźne oparcie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który w wyrokach z dnia 19 grudnia 2006 r., V CSK 332/06, z dnia 8 stycznia 2009 r., I CNP 82/08, z dnia 9 września 2009, V CSK 46/09, z dnia 5 lipca 2012 r., IV CSK 619/11 i z dnia 9 kwietnia 2015 r., II CSK 336/14 nie łączy znaczenia analizowanego pojęcia tylko z faktycznym korzystaniem z nieruchomości, lecz uznaje za wystarczające ustalenie potencjalnej możliwości korzystania z niej

w zamierzony sposób, i to niezależnie od tego, czy uprawniony te potencjalne możliwości jakkolwiek już zrealizował.

Pogląd Sądu Apelacyjnego stanowiący podłoże zaskarżonego wyroku nie odnosi się do tego stanowiska i pozostaje z nim w sprzeczności. Miał też wpływ na ograniczoną, w konsekwencji dokonanej oceny prawnej, podstawę faktyczną orzeczenia. Dla oceny zasadności roszczenia opartego na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. nieodzowne jest ustalenie potencjalnej, ale jednocześnie realnej w okolicznościach sprawy, konkretnej możliwości korzystania z nieruchomości, która została utracona lub istotnie ograniczona. Ma to znaczenie nie tylko dla bytu roszczenia, ale także, w wypadku spełnienia jego przesłanek, dla określenia właściwej ceny ewentualnego wykupu.

Podniesione w ramach podstawy naruszenia przepisów postępowania zarzuty dotyczą podstawy faktycznej orzeczenia, której zakres był determinowany stanowiskiem prawnym Sądu Apelacyjnego odnoszącym się do samej zasady roszczenia. W obecnym stanie sprawy ich rozważanie było zatem niecelowe.

Z przytoczonych powodów Sąd Najwyższy, uwzględnivszy skargę kasacyjną, orzekł jak w sentencji, stosownie do art. 398¹⁵ § 15 k.p.c.