



Sygn. akt V CSK 117/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 października 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maria Szulc (przewodniczący)

SSN Iwona Koper (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Strzelczyk

w sprawie z powództwa M. K. i N. K.
przeciwko Gminie W.
o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 19 października 2016 r.,
skargi kasacyjnej powodów od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 20 października 2015 r., sygn. akt I ACa (...),

**oddala skargę kasacyjną i nie obciąża powodów kosztami
postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z dnia 10 kwietnia 2015 r. oddalił powództwo M. K. i N. K. o zobowiązanie pozwanej Gminy W. do złożenia oświadczenia woli o nabyciu od powodów działek położonych w W. przy ul. K. o pow. 4,1549 ha za cenę 4 154 900 zł i nr (...) o pow. 1,0558 za cenę 1 055 800 zł. Ustalił, że powodowie są właścicielami przedmiotowych działek, położonych na obszarze objętym wcześniej

obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonym uchwałą nr (...) Miejskiej Rady Narodowej w W. z dnia 10 czerwca 1988 r. Zgodnie z tym planem działka nr (...) położona była na terenie oznaczonym symbolem RP - uprawy polowe (użytki zielone, sady, ogrody tymczasowe lub na okres 10 lat obiekty związane bezpośrednio z produkcją rolniczą, urządzenia infrastruktury technicznej, obiekty budowlane związane ściśle z produkcją rolną, obiekty mieszkaniowe i usługowe, wszystkie rodzaje zieleni) oraz częściowo oznaczonym symbolem RZ - łąki, pastwiska, zieleń nieurządzona (uprawy polowe, sady ogrody, urządzenia związane z wykorzystaniem wody, obiekty budowlane ściśle związane z produkcją rolną, urządzenia infrastruktury technicznej), zaś działka nr (...) położona była na terenie oznaczonym symbolem RP. Teren, obejmujący działki jest związany z ochroną przeciwpowodziową. Po wygaśnięciu planu zagospodarowania przestrzennego z 1988 r. obszary, na których położone są przedmiotowe działki nie miały urzędzonego nowego planu aż do 2012 r. Były objęte postanowieniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego W., gdzie z uwagi na zagrożenie powodziowe od 2006 r. zostały oznaczone jako obszar przeprowadzenia wód powodziowych. W dniu 8 marca 2013 r. wszedł w życie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zatwierdzony uchwałą nr (...) Rady Miejskiej W. z dnia 28 grudnia 2012 r. W planie tym ustalono następujące przeznaczenie terenów, na których położone są działki powodów: wody powierzchniowe, usługi, usługi gastronomii, biura, pracownie artystyczne, mariny, pobór i uzdatnianie wody, stacje gazowe, zieleń rekreacyjno - sportowa, pola biwakowe, obiekty na parkowanie, ulice, infrastruktura drogowa, ogrody semiotyczne, place zabaw oraz obiekty infrastruktury technicznej. Na terenach tych działek nie można wznosić budynków krytych dachem. Sporządzenie planu zagospodarowania przestrzennego poprzedziła wizja lokalna, podczas której ustalono, że działka nr (...) położona na terenie tzw. międzywala nie jest w żaden sposób użytkowana. Plan zagospodarowania był uzgodniony z Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej w W. i zarządem Województwa (...), z uwagi na strategiczny cel obszaru, na jakim położone są przedmiotowe działki, związany z działaniami przeciwpowodziowymi. W dniu 25 stycznia 2012 r. Prezydent W. decyzją nr (...) zatwierdził projekt budowlany i udzielił powodowi pozwolenia na

budowę dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego, wolnostojącego w zabudowie zagrodowej, budynku gospodarczego, szklarni, przydomowej oczyszczalni ścieków i studni i niezbędnej infrastruktury technicznej w W. na działce nr (...). Decyzje tego rodzaju są wydawane, gdy rolnik zamierza wznieść na terenie swojego gospodarstwa budynek mieszkalny wraz z zabudową związaną z prowadzeniem produkcji rolnej.

W ocenie prawnej przytoczonych ustaleń faktycznych Sąd Okręgowy przyjął, że nie zostały spełnione przesłanki wykupu przez pozwaną przedmiotowej nieruchomości na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (jedn. tekst. Dz. U. 2016, poz. 778 - dalej u.p.z.p.). Powodowie nie wykazali bowiem, że na skutek zmiany planu zagospodarowania przestrzennego utracili możliwość wykorzystania nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem tj. wybudowania na niej budynku mieszkalnego w zabudowie zagrodowej. Po wygaśnięciu planu zagospodarowania przestrzennego z 1988 r., sposób użytkowania działki nr (...) określała także prawomocna decyzja z dnia 25 stycznia 2012 r. o pozwoleniu na budowę i poprzedzająca ją decyzja o warunkach zagospodarowania terenu, z których - tak jak uprzednio z planu zagospodarowania przestrzennego - wynikała możliwość zabudowania tej działki budynkiem mieszkalnym wolnostojącym w zabudowie zagrodowej. W nowym planie zagospodarowania niewątpliwie doszło do zmiany przeznaczenia gruntu, na którym położona jest działka nr (...), gdyż obecnie niedopuszczalne jest postawienie na tym terenie budynków z dachem, w tym także w zabudowie zagrodowej. Zgodnie jednak z art. 65 ust. 2 u.p.z.p. zmiana ta nie uniemożliwia powodom korzystania z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem tj. jej zabudowy w oparciu o uzyskane pozwolenie na budowę, mimo, że decyzja o pozwoleniu na budowę jest sprzeczna z nowym planem miejscowym. Natomiast odnośnie do działki nr (...) powodowie nie ubiegali się po wygaśnięciu planu zagospodarowania z 1988 r. o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania. Teren ten był objęty ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania z dnia 6 lipca 2006 r., w którym oznaczony został jako obszar przeprowadzania wód powodziowych. Działka przed uchwaleniem planu nie była w ogóle zagospodarowana, to zaś

oznacza, że przeznaczenie tej działki przed uchwaleniem planu z 2012 r. nie było odmienne jak w tym planie.

Zaskarżonym obecnie wyrokiem Sąd Apelacyjny oddalił apelację powodów od wyroku Sądu Okręgowego.

Podzielił ustalenia Sądu pierwszej instancji, że przed wejściem w życie planu miejscowego z dnia 28 grudnia 2012 r., powodowie nie korzystali z przedmiotowych nieruchomości na cele budowlane, działki podlegały wykorzystaniu rolniczemu lub leżały odłogiem. Podtrzymał wyrażone przez ten Sąd stanowisko, że po wygaśnięciu planu zagospodarowania przestrzennego z 1988 r. istotne znaczenie dla ustalenia sposobu korzystania z nieruchomości powodów miały późniejsze akty o charakterze planistycznym, obowiązujące przed uchwaleniem nowego planu zagospodarowania, takie jak Studium uwarunkowania i kierunków zagospodarowania nieruchomości oraz decyzje o warunkach zabudowy, potwierdzające aktualny, prawem dopuszczalny sposób korzystania z nich. Zatwierdzone uchwałą z 6 lipca 2006 r. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania określało przedmiotowy teren jako obszar przeprowadzenia wód powodziowych. W tym stanie rzeczy już zgodnie z poprzednim planem zagospodarowania przeznaczenie przedmiotowych nieruchomości na cele budowlane co najmniej z punktu widzenia gospodarczego nie znajdowało uzasadnienia. Natomiast zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego z 1988 r. możliwość posadowienia na tym terenie obiektów budowlanych miała być ściśle związana z produkcją rolną, podczas, gdy powodowie bezpodstawnie możliwość tę rozszerzali także na zabudowę typowo mieszkaniową. W ocenie Sądu Apelacyjnego, skoro powodowie uzyskali pozwolenie na budowę w dniu 25 stycznia 2012 r., a wcześniej decyzję o warunkach zabudowy dla budynku mieszkalnego w zabudowie zagrodowej na działce nr (...), która zgodnie z art. 65 ust. 2 u.p.z.p. nie wygasła po uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania z dnia 28 grudnia 2012 r., to - jak słusznie wskazał Sąd Okręgowy - jego uchwalenie nie uniemożliwiło, ani też istotnie nie utrudniło im dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości. W takiej zaś sytuacji przepis art. 36 u.p.z.p. nie ma zastosowania. Powodowie nie dokonali na podstawie pozwolenia na budowę żadnych czynności faktycznych co może jednak mieć znaczenie co najwyżej na gruncie art. 37 ust. 1 pr. bud. Zaakceptował ocenę Sądu Okręgowego, że powodowie nie wykazali przez

przedłożenie decyzji o warunkach zabudowy, że działka nr (...), która pozostaje zupełnie niezagospodarowana, podlegała zabudowie. Za nieuzasadniony uznał wniosek powodów o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego z zakresu planowania przestrzennego na okoliczność dopuszczalnego zakresu zabudowy siedliskowej działek nr (...) w świetle miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 1988 r., w sprawie bowiem porównaniu podlegał stan istniejący po uchwaleniu planu z 2012 r., ze stanem istniejącym przed jego uchwaleniem, a nie ze stanem istniejącym według planu z 1988 r., który utracił moc. Zbędne w tej sytuacji było też zdaniem Sądu Apelacyjnego przeprowadzenie dowodu na okoliczność wartości nieruchomości powodów. Z tych względów oddalił podnoszone w apelacji zarzuty naruszenia art. 36 u.p.z.p., art. 233 w zw. z art. 328 § 2 k.p.c. i art. 227 w zw. z art. 278 § 1 k.p.c.

W skardze kasacyjnej powodowie ponowili te zarzuty.

Wnosili o uchylenie wyroków obu Sądów i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Nieuzasadniony jest zarzut naruszenia przez Sąd Apelacyjny art. 328 § 2 k.p.c., którego lakoniczne uzasadnienie, w konfrontacji z pisemnymi motywami zaskarżonego wyroku, nie daje podstaw do stwierdzenia, że z powodu braku wyjaśnienia jego podstawy prawnej, na skutek zaistnienia w nim sprzeczności, wyrok nie poddaje się kontroli kasacyjnej, co stanowi istotę zarzucanego uchybienia. Nie zachodzi też zarzucane naruszenie art. 227 k.p.c. w zw. z art. 278 § 1 k.p.c. przez oddalenie dowodów z opinii biegłego dla ustalenia zakresu możliwej zabudowy spornych działek według planu zagospodarowania przestrzennego z 1988 r. oraz z opinii biegłego ds. szacowania nieruchomości, które z uwagi na prawne motywy rozstrzygnięcia sprawy, podzielane przez Sąd Najwyższy - o czym poniżej - prawidłowo zostały ocenione przez sądy orzekające, jako nie mające dla niego istotnego znaczenia.

W sprawie poza sporem było, że skutkiem bezczynności pozwanej doszło do przerwania ciągłości planistycznej, w następstwie czego po wygaśnięciu z dniem 1 stycznia 2004 r. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 1988 r., aż do dnia 8 marca 2013 r., teren, na którym położone są przedmiotowe działki nie miał urzędzonego planu zagospodarowania przestrzennego. Obowiązujące od 2006 r.

studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w którym teren ten został oznaczony jako obszar przeprowadzenia wód powodziowych nie było aktem ustanawiającym przepisy gminne powszechnie obowiązujące (art. 9 ust. 5 u.p.z.p.), wiązało ono natomiast organ wykonawczy gminy przy sporządzaniu projektów miejscowych planów i radę gminy przy ich uchwalaniu (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.). Trafnie na tym tle podnosi się w skardze kasacyjnej, że studium to nie mogło stanowić właściwej podstawy do ustalenia sposobu korzystania z nieruchomości, chociaż wbrew ocenie skarżących, stanowisko to nie pozostaje w sprzeczności z motywami zaskarżonego rozstrzygnięcia. W każdym jednak razie nieuzasadnione jest formułowanie w oparciu o nie wniosku, że z uwagi na istnienie „luki planistycznej” sposób korzystania z przedmiotowej nieruchomości powinien być określony na podstawie miejscowego ogólnego planu zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonego uchwałą Miejskiej Rady Narodowej Miasta W. z dnia 10 czerwca 1988 r.

Podzielić należy prezentowany w orzecznictwie Sądu Najwyższego pogląd, zgodnie z którym, w razie naruszenia zasady ciągłości planistycznej przy ocenie, czy właściciel na skutek wejścia w życie nowego planu doznał ograniczeń w stosunku do jej dotychczasowego przeznaczenia, przeznaczenie to nie może być utożsamiane z określonym w poprzednio obowiązującym planie. Punktem wyjścia dla takiej oceny powinno być przyjęcie, że prawo do zabudowy stanowi element prawa własności, natomiast regulacje planistyczne stanowią wraz z innymi szczególnymi regulacjami ustawowymi elementy ograniczenia tego prawa (zob. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2016 r., III CSK 271/15 i z dnia 8 stycznia 2009 r. I CNP 82/08 - nie publikowane). W sytuacji gdy dla danej nieruchomości nie obowiązuje plan zagospodarowania przestrzennego, sposób korzystania z nieruchomości wyznaczają faktycznie podejmowane przez właściciela czynności w ramach uzyskiwanych decyzji i zezwoleń. W przypadku nieuchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez gminę, potencjalną możliwość korzystania z nieruchomości w okresie nieobowiązywania planu określa decyzja o warunkach zabudowy.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rozróżnia pojęcia „przeznaczenia terenu” oraz „sposobu

korzystania” z niego. Przepis art. 36 ust. 1 u.p.z.p. znajduje zastosowanie zarówno wówczas, gdy w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą właściciel nieruchomości utraci możliwość korzystania z niej w sposób dotychczasowy lub też zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem. Korzystanie z nieruchomości zgodnie z przeznaczeniem oznacza korzystanie z niej w sposób przewidziany w miejscowym planie albo w decyzji o warunkach zabudowy, natomiast korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób dotyczy faktycznego jej użytkowania. Dla oceny zasadności roszczenia opartego na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. konieczne jest ustalenie potencjalnej, ale jednocześnie realnej w okolicznościach sprawy, konkretnej możliwości korzystania z nieruchomości, która została utracona lub istotnie ograniczona.

Z powyższego wynika, że w okresie od utraty mocy planu zagospodarowania przestrzennego z 1988 r. do uchwalenia nowego planu miejscowego, sposób korzystania z nieruchomości obejmującej działkę nr (...), zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 i 59 u.p.z.p., określały decyzje o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania oraz o pozwoleniu na budowę z 2012 r., przesadzające o możliwości wykorzystania jej na cele budowlane. Utrata mocy prawnej planów uchwalonych przed 1995 r. spowodowała, że jeżeli nie uchwalono nowych planów, to od 1 stycznia 2004 r. zabudowa na tych obszarach była możliwa wyłącznie po uzyskaniu decyzji o warunkach zabudowy, a w przypadku inwestycji celu publicznego po uzyskaniu decyzji o lokalizacji takiej inwestycji. Zasadnie ocenił Sąd Apelacyjny, że w związku z uchwaleniem planu miejscowego, który wszedł w życie w dniu 8 marca 2013 r. powodowie nie utracili możliwości korzystania z nieruchomości w części obejmującej działkę nr (...) w dotychczasowy sposób, ani też nie doznali w nim ograniczenia, ponieważ zrealizowali uprawnienia wynikające z decyzji o warunkach zabudowy uzyskując pozwolenie na budowę. Zgodnie z art. z art. 65 ust. 1 i 2 u.p.z.p., wyłączało to możliwość wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy mimo, że w uchwalonym po jej wydaniu planie zagospodarowania przyjęto ustalenia odmienne niż w decyzji. Uzyskanie przez powodów pozwolenia na budowę uczyniło w konsekwencji bezprzedmiotowym zgłaszanie przez nich roszczeń na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. w zakresie objętym pozwoleniem, skoro nie

było w takiej sytuacji przeszkód prawnych do realizacji inwestycji, mimo wejścia w życie nowego planu miejscowego (zob. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2016 r. III CSK 271/15 i z dnia 22 listopada 2013 r., II CSK 98/13, nie publ.).

Użyty w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. zwrot „w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą” oznacza, że przesłanką powstania roszczeń określonych tym przepisem jest wyłącznie zajście tego zdarzenia prawnego, a nie dalszych zdarzeń, czy czynności prawnych lub faktycznych (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 lipca 2012 r., IV CSK 619/11 - nie publ.). Takim dalszym zdarzeniem nie stanowiącym jednak przesłanki powstania dochodzonego przez powodów roszczenia związanego z utratą możliwości korzystania z działki nr 3 jest utrata ważności pozwolenia na budowę - nierozpoczętą w ustawowym terminie - już po wejściu w życie planu miejscowego uchwalonego w dniu 28 grudnia 2012 r.

Korzystanie z nieruchomości w ujęciu art. 36 ust. 1 u.p.z.p., rozumiane w sposób wcześniej wskazany, stanowi element stanu faktycznego, którego ustalenia pozostają poza kontrolą Sądu Najwyższego rozpoznającego skargę kasacyjną. Nie może być tym samym przedmiotem polemiki kasacyjnej ustalenie, że powodowie, którzy nie dysponowali w odniesieniu do działki nr (...) decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania, nie korzystali z niej w celu związanym z jej zabudową, a faktycznie nie korzystali z niej w ogóle, co przy subsumcji normy art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. doprowadziło sądy orzekające do wniosku, że powodowie nie wykazali, aby po wygaśnięciu planu zagospodarowania z 1988 r. działka ta zachowała przeznaczenie zgodne z tym planem, co do możliwości jej zabudowy i by w okolicznościach sprawy istniała konkretna realna możliwość jej wykorzystania pod zabudowę.

Z powyższych względów, na podstawie art. 398¹⁴ orzeczono jak w sentencji. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 102 w zw. z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c.

jw

r.g.