



Sygn. akt V CSK 222/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 stycznia 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Iwona Koper (przewodniczący)

SSN Maria Szulc (sprawozdawca)

SSN Katarzyna Tyczka-Rote

w sprawie z powództwa Z. C., B. S., J. C. i B. S.

przeciwko Gminie G.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 10 stycznia 2017 r.,

skargi kasacyjnej powodów od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 20 stycznia 2016 r., sygn. akt V ACa .../15,

**uchyla zaskarżony wyrok w punkcie pierwszym w części
oddalającej powództwo i rozstrzygającej o kosztach procesu
pomiędzy stronami oraz kosztach należnych Skarbowi
Państwa, w punkcie drugim, trzecim oraz czwartym i w tym
zakresie przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu
w [...] do ponownego rozpoznania
i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny w [...] zmienił wyrok Sądu Okręgowego w G. oddalający powództwo o zasądzenie kwoty 405 690 zł z tytułu odszkodowania za utratę wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego, w ten sposób, że zasądził od Gminy G. na rzecz wszystkich powodów łączną kwotę 80 000 zł, a w pozostałej części ich powództwo i apelację oddalił.

Ustalił, że zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego obowiązującego od 1994 r. do dnia 31 grudnia 2003 r. nieruchomość stanowiąca własność powodów położona była na terenie oznaczonym jako strefa zieleni ogólnodostępnej i tereny zieleni urządzonej o funkcji dominującej: parki, skwery, tereny sportowe i rekreacyjne, zieleń towarzysząca terenom mieszkalnym i usługowym, z możliwością lokalizacji obiektów o funkcji publicznej takich jak przedszkola, żłobki, obiekty kultury i sportu, handlu, gastronomii, kultu religijnego oraz inwestycji związanych z obsługą w pasie 30 m od linii rozgraniczającej ulice oraz w niewielkiej części położona na terenie oznaczonym jako strefa terenów kolei, lotnisk i komunikacji. W chwili nabycia jej przez powodów była wykorzystywana jako skwer i planowali jej zabudowę budynkiem usługowym z kortami tenisowymi. W 2000 r. powodowie uzyskali warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, lecz utraciły one ważność w okresie obowiązywania planu z 1994 r. wobec nie wystąpienia o pozwolenie na budowę. Z dniem 1 stycznia 2010 r. wszedł w życie plan zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym nieruchomość oznaczono jako tereny zieleni urządzonej z zakazem budowy. W dniu 19 października 2010 r. powodowie zbyli nieruchomość na rzecz Gminy G. za kwotę 230 055 zł. Wartość nieruchomości w stosunku do jej wartości z uwzględnieniem zapisów planu z 1994 r. zmniejszyła się o kwotę 405 690 zł.

Sąd Apelacyjny akceptując ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji dokonał odmiennej wykładni art. 37 ust. 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.”) i stwierdził, że w sytuacji braku planu miejscowego

wobec jego wygaśnięcia (luka planistyczna), pojęcie „faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości przed uchwaleniem planu” powinno uwzględniać dopuszczalne sposoby wykorzystania nieruchomości wynikające z jej przeznaczenia określonego w planie zagospodarowania przestrzennego obowiązującego przed datą jego wygaśnięcia, po której nastąpiła luka planistyczna. W związku z ograniczeniem powodów w zakresie korzystania z nieruchomości wobec uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego od dnia 1 stycznia 2010 r. różnica wartości nieruchomości obliczonej przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu po uchwaleniu planu obowiązującego od tej daty i wartości nieruchomości obliczonej przy uwzględnieniu faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości przed jego uchwaleniem wyniosła 405 690 zł.

Sąd drugiej instancji uznał jednak, że wobec zakreszenia przez art. 37 ust. 3 u.p.z.p. dla zgłoszenia roszczeń terminu pięcioletniego od dnia, w którym plan miejscowy stał się obowiązujący, powodowie mogą skutecznie dochodzić jedynie kwoty 80 000 zł jako objętej pozvem z dnia 31 stycznia 2014 r., natomiast zmiana przedmiotowa powództwa przez żądanie zasądzenia kwoty 405 690 zł dokonana w dniu 7 stycznia 2015 r. nastąpiła po upływie tego terminu, a więc w zakresie w jakim powództwo zostało rozszerzone, roszczenie powodów wygasło. W ocenie Sądu Apelacyjnego termin określony w art. 37 ust. 3 ma charakter terminu zawitego, niezależnego od wiedzy uprawnionego o okolicznościach warunkujących powstanie roszczenia i nie jest możliwe uwzględnienie okoliczności, które mogłyby skutkować zawieszeniem biegu przedawnienia. W tym terminie roszczenie odszkodowawcze zarówno powinno być zgłoszone gminie, jak i powinien być wniesiony pozew do sądu.

Powodowie zaskarżyli powyższy wyrok w punkcie 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 1.8 oraz w punkcie 2 i zarzucili naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwą wykładnię art. 37 ust. 3 u.p.z.p. prowadzącą do przyjęcia, że termin pięcioletni do zgłaszania roszczeń jest terminem zawitym, którego upływ sąd ma obowiązek brać pod uwagę z urzędu oraz przez niezastosowanie art. 37 ust. 3 u.p.z.p. w zw. z art. 123 § 1 pkt 1 k.p.c. przez nieuwzględnienie przerwy biegu tego terminu wskutek zawezwania do próby ugodowej i wytoczenia powództwa. Naruszenie

przepisów postępowania skarżący wywiedli z naruszenia art. 217 § 3 k.p.c. przez pominięcie dowodu z dokumentu w postaci zawezwania do próby ugodowej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. właściciel lub użytkownik wieczysty może roszczenie o odszkodowanie, o którym mowa w art. 36 ust. 3 u.p.z.p., zgłaszać do gminy w terminie pięciu lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące. Pierwszym etapem jest postępowanie administracyjne, które powinno się zakończyć w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku (art. 37 ust. 9 u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym w dniu 1 stycznia 2010 r.), natomiast w razie sporu sprawa jest rozstrzygana przez sąd powszechny (art. 37 ust. 10 u.p.z.p.).

Zgodnie z jednolitym w zasadzie stanowiskiem judykatury i doktryny pięcioletni termin do zgłoszenia roszczenia odszkodowawczego z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. ma charakter zawity (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 2011 r., II CSK 321/10, OSNC-ZD 2012, nr 1, poz. 15 i z dnia 6 lipca 2012 r., IV CSK 619/11, nie publ., wyroki Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 27 marca 2015 r., I ACa 74/15, nie publ. i Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 26 września 2013 r., I ACa 381/13).

Roszczenie o zapłatę odszkodowania za szkodę spowodowaną obniżeniem wartości nieruchomości na skutek wprowadzenia nowego planu zagospodarowania przestrzennego ma charakter majątkowy. Co do zasady roszczenia majątkowe, zgodnie z art. 117 § 1 k.c., z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie, podlegają przedawnieniu. Termin zawity jest pojęciem doktrynalnym i w obecnym stanie prawnym brak jest regulacji normatywnej, która zawierałaby pojęcie tego terminu oraz określała jego cechy. Przepisy odnoszące się do tej instytucji wskazują jedynie poszczególne terminy zawite i określają początek ich biegu. Przyjmuje się, że o ich charakterze przesądza zawarty w danym przepisie zwrot, że uprawnienie wygasa, zaś w braku takiego sformułowania o zawitym charakterze terminu przesądza zwrot, że z danym roszczeniem można wystąpić tylko w określonym terminie. Poza podobieństwami w postaci wspólności celu, skutku w postaci wyłączenia dochodzenia roszczenia majątkowego oraz zakazu modyfikacji terminów określonych ustawowo, terminy przedawnienia i terminy

prekluzyjne dzielą istotne różnice w zakresie skutku prawnego upływu terminu (uprawnienie do uchylenia się od zaspokojenia roszczenia albo wygaśnięcie roszczenia), uwzględnienia upływu terminu przez sąd na zarzut albo z urzędu i uprawnień zobowiązanego (zrzeczenie się korzystania z zarzutu przedawnienia i uznanie długu przedawnionego oraz wyłączenie tych uprawnień w przypadku terminu zawitego). W doktrynie jako cechę wyróżniającą podkreśla się znaczny rygoryzm terminów zawitych wynikający ze skutków upływu terminu. Z tych przyczyn termin zawity jest wyjątkiem od reguły, że roszczenia majątkowe podlegają przedawnieniu. Wskazuje się także na inne przyczyny wprowadzenia obu rodzajów terminów, termin przedawnienia ma bowiem służyć ochronie interesu jednostki, natomiast termin zawity ochronie interesu ogólnego, a zatem takich wartości jak porządek prawny, prawidłowość funkcjonowania gospodarki narodowej, czy stabilizacja rodziny.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 10 października 2008 r., II CSK 216/08 (nie publ.) wskazał, że ustawodawca zazwyczaj wprost w przepisie stanowi, iż określony termin jest terminem przedawnienia, zwłaszcza, gdy termin ten jest krótszy od ogólnych terminów przedawnienia roszczeń majątkowych wynikających z art. 118 k.c. Jest to konieczne również z tego względu, że cechą terminów zawitych jest krótki czas na dokonanie czynności związanej z dochodzeniem lub zgłoszeniem roszczenia. Termin zgłoszenia określonego roszczenia, którego rozpoczęcie biegu, sposobu dochodzenia roszczenia i skutków upływu odbiega od zasad określonych w art. 117 i n. k.c. wskazuje na to, że termin ten nie jest terminem przedawnienia roszczenia. Podkreślił również, iż zazwyczaj za termin przedawnienia nie będzie można uznać takiego terminu dochodzenia roszczenia, którego rozpoczęcie nie jest związane z wymagalnością tego roszczenia, lecz z innym zdarzeniem, którego upływ powoduje niemożność wniesienia powództwa, czy też w przypadku ustanowienia takiej procedury dochodzenia roszczenia, w której nie jest możliwe zgłoszenie zarzutu przedawnienia przez dłużnika ze skutkami wynikającymi z art. 123 k.c.

Analiza charakteru terminu określonego w art. 37 ust. 3 u.p.z.p. z uwzględnieniem powyższych uwag przemawia za trafnością dotychczasowych wypowiedzi orzecznictwa i judykatury wskazujących na zawity charakter tego

terminu. W przepisie tym ustawodawca określił dla poszkodowanego właściciela lub użytkownika termin pięciu lat od daty wejścia w życie nowego planu zagospodarowania przestrzennego na zgłoszenie roszczenia do gminy nie stanowiąc, że jest to termin przedawnienia. Ustanowił zatem szczególną procedurę dochodzenia roszczenia nakładając na poszkodowanych obowiązek zgłoszenia roszczenia podmiotowi określonego ustawowo jako zobowiązany do wykonania zobowiązania odszkodowawczego przed wystąpieniem z roszczeniem na drogę sądową. Jest to termin o połowę krótszy, niż ogólny termin przedawnienia roszczeń majątkowych wynikający z art. 118 k.c., a jego początek biegu stanowi zdarzenie określone ustawowo i powodujące, że termin ten jest jednolity dla wszystkich roszczeń. Jeżeli ustawodawca ustanowiłby ten termin jako termin przedawnienia stanowiący wyjątek od zasady przedawniania się roszczeń majątkowych w okresie dziesięciu lat, musiałoby to znaleźć wyraz w określeniu tego terminu jako terminu przedawnienia. Nie zaprzecza temu ustanowienie w art. 37 ust. 9 u.p.z.p. terminu sześciomiesięcznego na wykonanie obowiązku wynikającego z roszczeń, zwłaszcza że zostało przyznane stronom uprawnienie do określenia innej długości tego terminu, a uchybienie temu terminowi obarczone jest jedynie sankcją odsetek ustawowych. Tożsame co do zasady rozwiązanie ustawowe znalazło wyraz również w innych aktach prawnych, jak w art. 129 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (jedn. t. Dz. U. 2013, poz. 1232 ze zm.). Konsekwencją powyższego stanowiska jest przyjęcie, że termin określony w art. 37 ust. 3 u.p.z.p. jest terminem prawa materialnego - terminem zawitym do zgłoszenia roszczenia odszkodowawczego przewidzianego w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. właściwej gminie w celu zachowania prawa dochodzenia roszczenia przed sądem powszechnym. Istotne jest wskazanie przez ustawodawcę, że termin ten został zakreślony do zgłoszenia roszczenia, a nie do dochodzenia roszczenia. Termin ten należy do unormowań administracyjnoprawnych, ustawa wiąże go wyłącznie ze zgłoszeniem roszczeń gminie i wyczerpuje się on w postępowaniu administracyjnym w chwili zgłoszenia roszczenia, które ma charakter czynności jednorazowej w odniesieniu do danego roszczenia. Zgłoszenie roszczenia obowiązkanemu do jego zaspokojenia stanowi

oświadczenie woli, które musi do niego dojść przed upływem terminu w taki sposób, by się mógł z nim zapoznać (art. 61 k.c.), a więc gdy zostało ono zamieszczone w pozwie lub innym piśmie, konieczne jest doręczenie obowiązkanemu przed tym terminem. W tym zakresie Sąd Najwyższy w obecnie orzekającym składzie nie podziela poglądu wyrażonego w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 2011 r., II CSK 321/10, że dla zachowania roszczenia konieczne jest wniesienie do sądu powszechnego pozwu o odszkodowanie z art. 136 ust. 3 u.p.z.p. w terminie określonym w art. 37 ust. 3 u.p.z.

Roszczenie o odszkodowanie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. przedawnia się w ogólnym terminie dziesięciu lat, o którym mowa w art. 118 k.c., zaś początek biegu przedawnienia biegnie od daty wejścia w życie nowego planu miejscowego, albo jego zmiany tj. od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie powodujące obniżenie wartości nieruchomości. Jeżeli zatem roszczenie zostało zgłoszone gminie przed upływem terminu określonego w tym przepisie, a pozew został wniesiony po jego upływie, roszczenie nie wygasa i może być dochodzone zarówno w zakresie wartościowym żądań zgłoszonych, jak i żądań wartościowo nieujawnionych, jeżeli twierdzenia faktyczne obejmują istotne elementy usprawiedliwiające roszczenie. Ponadto charakter zgłoszenia, którego istotą jest wniosek o wszczęcie postępowania, w toku którego będzie dopiero ustalana wysokość odszkodowania na podstawie opinii rzeczoznawców majątkowych może stać na przeszkodzie precyzyjnemu określeniu wysokości żądania.

Aczkolwiek co do zasady nie można wyłączyć w stosunku do terminów zawitych stosowania w drodze analogii przepisów o przedawnieniu, to z uwagi na ich rygorystyczny charakter i skutek wygaśnięcia roszczeń może to nastąpić w szczególnych przypadkach i w sposób ograniczony. Termin określony w art. 37 ust. 3 u.p.z.p. służy ochronie prawa własności ale również interesowi publicznemu przez zakreślenie ram czasowych na zgłoszenie roszczenia podmiotowi samorządowemu. Długość tego pięcioletniego terminu, chociaż o połowę krótsza od ogólnych terminów przedawnienia, jest wystarczająca i zapewnia właścicielowi możliwość skutecznej i efektywnej ochrony praw przez stwierdzenie czy doszło

do wyrządzenia szkody uchwaleniem planu miejscowego i zgłoszenie gminie roszczenia gminie. Brak zatem podstaw do stosowania w tym zakresie art. 123 k.c.

Stąd, o ile niezasadny był zarzut naruszenia art. 37 ust. 3 w zakresie, w jakim kwestionował charakter omawianego terminu jako zawitego i niezastosowanie art. 123 k.p.c., o tyle zasadne były te argumenty skarżącego, które odnosiły się do kwestii zachowania uprawnienia do wniesienia powództwa o zapłatę odszkodowania do sądu powszechnego w razie zgłoszenia roszczenia o odszkodowania gminie w terminie pięcioletnim od daty uchwalenia planu miejscowego. Powyższy pogląd czyni nadto bezprzedmiotowym odniesienie się do zarzutu naruszenia art. 37 ust. 3 u.p.z.p. w zw. z art. 123 § 1 k.p.c. oraz art. 217 § 3 k.p.c.

Z tych względów orzeczono na podstawie art. 398¹⁵ k.p.c.

kc

jw