



Sygn. akt V CSK 473/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 kwietnia 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Kwaśniewski (przewodniczący)

SSN Anna Owczarek (sprawozdawca)

SSN Władysław Pawlak

Protokolant Piotr Malczewski

w sprawie z powództwa B. P. i Ł. W.

przeciwko Gminie W.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 28 kwietnia 2016 r.,

skargi kasacyjnej powódek od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 8 maja 2015 r.,

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

UZASADNIENIE

Powódki B. P. i Ł. W., pozwami wniesionymi w dniu 5 października 2012 r., wniosły o zasądzenie od Gminy W. kwot po 486.957,66 zł tytułem odszkodowania za obniżenie wartości działek nr ew. 24/1 i 24/2, stanowiących część nieruchomości położonej w W., będące następstwem zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jako podstawę prawną powództwa wskazały art. 36 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Sąd Okręgowy w W. połączył obie sprawy do wspólnego rozpoznania.

Wyrokiem z dnia 4 grudnia 2014 r. Sąd Okręgowy zasądził na rzecz powódek kwoty po 245.181,33 zł z ustawowymi odsetkami i oddalił powództwo w pozostałym zakresie. Sąd Apelacyjny wyrokiem reformatoryjnym z dnia 8 maja 2015 r. oddalił powództwa także w tej części.

Podstawa faktyczna rozstrzygnięcia była bezsporna. Nieruchomość, składająca się z działek nr ew. 24/1, 24/2, 22/1 i 22/2, położona w W. w bezpośrednim sąsiedztwie terminalu Portu Lotniczego, była wcześniej przedmiotem wywłaszczenia na cele związane z budową lotniska. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, przyjętym uchwałą Rady Miejskiej W. z dnia 14 września 2006 r., działki nr ew. 24/1, 24/2 były położone na terenie oznaczonym symbolem 1KL - teren portu lotniczego z przeznaczeniem podstawowym na komunikację lotniczą z urządzeniami towarzyszącymi obiektom budowlanym i przeznaczeniem towarzyszącym jako tereny usług komercyjnych (administracja, biuro, finanse, gastronomia, handel detaliczny i hurtowy, dystrybucja paliw, rzemiosło, sport itp.). Rada Miejska W. w dniu 18 czerwca 2009 r. podjęła uchwałę o zmianie miejscowego planu zagospodarowania, obejmującą m.in. nieruchomość powódek, w wyniku której działka nr 24/1 i działka nr ew. 24/2 zostały oznaczone w części 0.48.10 ha jako ciągi komunikacyjne, w części 0.70.85 ha jako teren zieleni, w części 0.93.61 ha jako tereny parkingów, a w części 0.04.01 ha jako teren usług. Uchwała ta została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa [...] z dnia 28 lipca 2009 r. i weszła w życie z dniem 28 sierpnia 2009 r. Wojewoda [...], jako organ drugiej instancji, decyzją z dnia 14 sierpnia 2009 r. utrzymał w mocy decyzję o zwrocie na rzecz powódek wywłaszczonej nieruchomości, składającej się z działek nr ew. 24/1, 24/2, 22/1 i 22/2,

jako zbędnych na cel wywłaszczenia. Z tą datą powódki uzyskały prawo współwłasności nieruchomości w udziałach po 1/6. Skarga pozwanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego została odrzucona z przyczyn formalnych. Powódki zbyły w dniu 18 listopada 2010 r. spółce „Port Lotniczy W.” S.A. swoje udziały w nieruchomości (działkach nr ew. 24/1 i 24/2) za cenę po 779.652 zł. Sąd ustalił, w oparciu o opinię biegłego, że gdyby nie nastąpiła zmiana przeznaczenia nieruchomości wartość rynkowa udziałów powódek byłaby wyższa o 888.096,83 zł. Udziały w działkach nr ew. 22/1 i 22/2 zostały zbyte innemu podmiotowi w 2014 r., a dotycząca ich sprawa o zapłatę odszkodowania pozostaje w toku.

Sąd Okręgowy uznał, że zmiana planu zagospodarowania przestrzennego, która nastąpiła z chwilą wejścia w życie uchwały zmieniającej plan zagospodarowania, spowodowała w sposób niewątpliwy i bezpośredni obniżenie wartości nieruchomości, co stanowi szkodę podlegającą wyrównaniu na podstawie art. 36 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Sąd Apelacyjny dokonał odmiennej wykładni tego przepisu. Stwierdził, że data wejścia planu miejscowego w życie nie jest relewantna, gdyż art. 36 ust. 3 ustawy odnosi się do chwili, w której faktycznie doszło do zmiany ceny rynkowej nieruchomości z uwagi na zmianę planu miejscowego. Postanowienia uchwały Rady Miejskiej W. stały się powszechnie znane i oddziaływały na rynkowe ceny nieruchomości z chwilą podjęcia, a przede wszystkim opublikowania (28 lipca 2009 r.). Sąd uznał, że tylko taka interpretacja realizuje w sposób pełny i racjonalny funkcje wskazanego przepisu i nie sposób uznać, iż uchwała kształtuje ceny dopiero chwilą wejścia w życie. Z tych względów przyjął, że skoro powódki nabyły własność udziałów w nieruchomości w dniu 14 sierpnia 2009 r., wymieniony przepis nie ma zastosowania.

Powódki w skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego, opartej na podstawie art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c., zarzuciły naruszenie art. 36 ust. 3 u.p.z.p. poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu daty ogłoszenia planu jako relewantnej; art. 36 ust. 3 i art. 37 ust. 3 u.p.z.p. w zw. z art. 120 § 1 k.c. i art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych poprzez błędną wykładnię wskazującą dzień przyjęcia i publikacji aktu normatywnego jako relewantny dla początku jego oddziaływania; art. 4 ust. 1

ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w zw. z art. 29 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji RP poprzez ich niezastosowanie przejawiające się przyjęciem, że uchwała w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest aktem powszechnie znanym i obowiązującym już od chwili jej publikacji.

Sąd Najwyższy zważył:

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w brzmieniu mającym zastosowanie w sprawie - Dz.U. 2003, Nr 80, poz. 717 ze zm.) - dalej jako: u.p.z.p. określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując za podstawę działań ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Polityka przestrzenna gminy określana jest w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a pozostałe kompetencje wykonywane są poprzez wydanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, będącego jako ogólny akt władztwa planistycznego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji aktem prawa miejscowego o cechach normatywnych, powszechnie obowiązującym. Zgodnie z art. 88 Konstytucji warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, a zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. W myśl art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (jedn. tekst: Dz.U. 2007, Nr 68, poz. 448 ze zm.) takie akty normatywne, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Niemniej ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w odniesieniu do planów miejscowych jest aktem szczególnym, wyłączającym ustawę o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, gdyż zawiera w art. 29 ust. 1 w zw. z art. 34 ust. 1 samodzielną regulację, w myśl której uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia planu miejscowego obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak nie wcześniej niż po upływie 30 dni (od 21 października 2010 r. - 14 dni) od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym

województwa, przy czym wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu. Sąd Apelacyjny nie uchybił zatem przepisom art. 88 ust. 1 Konstytucji ani art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przez ich niezastosowanie. Bezzasadny jest również zarzut naruszenia art. 120 § 1 k.c. regulującego początek biegu przedawnienia, który nie miał zastosowania.

Istotą problemu występującego w sprawie jest wyznaczenie granic czasowych dochodzenia roszczenia opartego na art. 36 ust. 3 u.p.z.p., niezbędnego dla ustalenia czy powódkom przysługuje legitymacja czynna w obecnym sporze. Przepis powyższy 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 prawa żądania od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części, bądź zawarcia umowy zamiany na inną nieruchomość, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Dla ustalenia zakresu temporalnego roszczenia wynikającego z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. wykładnia językowa zwrotu "w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą", mogąca sugerować, że wystarczający jest związek pomiędzy samym aktem podjęcia uchwały („uchwalenia”) przez gminę a obniżeniem wartości nieruchomości, nie jest wystarczająca. Jej wynik prowadziłby do daleko idącej dowolności. Z tych względów konieczne jest jednoznaczne stwierdzenie, czy wskazane warunkowe roszczenie, uzależnione od czynności następczego zbycia nieruchomości, przysługuje osobie będącej jej właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym w dacie podjęcia uchwały, jej publikacji czy wejścia w życie. Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 23 kwietnia 2009 r., IV CSK 508/08 (nie publ.) i z dnia 30 czerwca 2010 r., V CSK 452/09 (nie publ.) poprzestał na wskazaniu, że z uprawnienia mogą skorzystać jedynie „właściciel lub użytkownik wieczysty legitymujący się takim prawem w dacie uchwalenia lub zmiany planu miejscowego”. W wyroku z dnia 5 lipca 2012 r., IV CSK 619/11 (nie publ.) przyjął natomiast, że w odniesieniu do roszczenia o wykupienie nieruchomości (art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.) tożsamy zwrot "jeżeli w związku z uchwaleniem planu

miejscowego albo jego zmianą” wyznacza przesłanki roszczenia w postaci zajścia oznaczonych zdarzeń prawnych, a dla oceny czy powstało ono na rzecz określonego podmiotu relewantny jest stan prawny obowiązujący w dacie wejścia w życie planu zagospodarowania przestrzennego. Podzielając powyższe stanowisko odwołać się należy do wykładni systemowej. Przepis art. 36 ust. 3 u.p.z.p. powinien być wykładany łącznie z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. wyznaczającym początek biegu terminu dochodzenia roszczeń jako dzień, w którym plan miejscowy lub jego zmiana stały się obowiązujące; art. 37 ust. 1 u.p.z.p. wskazującym, że wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 3, ustala się na dzień jej sprzedaży, przy czym szkoda stanowi różnicę między wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego a wartością, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego przed zmianą tego planu, lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem. Pojęcie „obowiązująca” w oczywisty sposób nawiązuje do stanu prawnego, tj. cytowanych wyżej art. 29 ust. 1 w zw. z art. 34 ust. 1 u.p.z.p. Wejście uchwały w życie powoduje, że staje się obowiązującym aktem prawa miejscowego, a normatywnie regulowana zmiana przeznaczenia gruntu następuje w sposób ostateczny i bezwarunkowy. Zwrócić ponadto należy uwagę, że zgodnie z art. 36 ust. 6 u.p.z.p. 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 ten ma zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do uchwał obowiązujących, gdyż tylko takie mogą być przedmiotem unieważnienia, zatem przyjęcie, że odszkodowanie przysługuje także w wypadku zbycia nieruchomości przed wejściem uchwały w życie uniemożliwiłoby dochodzenie roszczeń zwrotnych.

Do tych samych wniosków prowadzi odwołanie do wykładni celowościowej. Oczywistym jest, że w sytuacji, gdy znane jest obecne i przyszłe przeznaczenie nieruchomości, a wobec podjęcia uchwały zachodzi wysokie prawdopodobieństwo wejścia w życie zmiany planu miejscowego, może dochodzić do ruchu cen na rynku nieruchomości oraz zaniechania aktywności przez zainteresowanych ich nabyciem.

Nie jest to jednak wystarczający argument, bo pojęcie szkody w rozumieniu art. 36 ust. 3 u.p.z.p. ma charakter autonomiczny. Nie polega ona na różnicy cen (która musi być ekwiwalentem w znaczeniu normatywnym a nie ekonomicznym) tylko różnicy wartości nieruchomości wynikającej z dokonanej zmiany przeznaczenia. W oparciu o dotychczasowy stan prawny do czasu wejścia w życie uchwały o miejscowym planie zagospodarowania możliwe jest wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, a uchwały o jego zmianie - pozwoleń na budowę. Tym samym nie jest istotne kiedy potencjalnie może dojść do obiektywnego spadku wartości nieruchomości tylko kiedy następuje prawomocna zmiana przeznaczenia w planie miejscowym, stanowiąca ustawową przesłankę odpowiedzialności gminy za skutki aktów z zakresu władztwa planistycznego. Odpowiedzialność gminy ma wprowadzić charakter cywilno-prawny, ale zachodzi z tytułu działań publiczno-prawnych i obejmuje obiektywne skutki ekonomiczne działań planistycznych, które nie mają cech bezprawności, gdyż mieszczą się w granicach jej ustawowych kompetencji.

Za przyjęciem, że przesłankę „w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą” zawartą w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. należy rozumieć jako datę wejścia uchwały w życie, następującą każdorazowo z upływem *vacatio legis*, przemawia ponadto potrzeba zapewnienia systemowej spójności, gdyż co do tożsamer, przewidzianej w art. 36 ust. 1 i ust. 4 u.p.z.p., wątpliwości nie zachodzą. Wykładnia ta zapobiega również niebezpieczeństwu kolizji z konstytucyjną zasadą równej ochrony praw majątkowych.

Z tych względów uzasadnione podstawy kasacyjne powodują konieczność uchylenia zaskarżonego orzeczenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania sądowi drugiej instancji (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.), z pozostawieniem mu rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego (art. 108 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c.).

jw

kc