



Sygn. akt V CSK 46/09

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 9 września 2009 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Lech Walentynowicz (przewodniczący)

SSN Barbara Myszka

SSN Krzysztof Pietrzykowski (sprawozdawca)

Protokolant Ewa Zawisza

w sprawie z powództwa P. K., T. W. i K. W.

przeciwko Gminie K.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 9 września 2009 r.,

skargi kasacyjnej powodów

od wyroku Sądu Apelacyjnego [...]

z dnia 28 października 2008 r.,

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

Uzasadnienie

Powodowie dochodzili w trybie art. 36 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym odszkodowania (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.; dalej: u.p.z.p.) za szkodę spowodowaną uchwaleniem przez pozwaną Gminę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ograniczającego korzystanie z ich nieruchomości przez ustanowienie zakazu realizacji budownictwa zagrodowego.

Wyrokiem z dnia 19 czerwca 2008 r. Sąd Okręgowy zasądził od pozwanej na rzecz P. K. kwotę 66.000 zł (pkt I) oraz na rzecz małżonków K. W. i T. W. kwotę 33.000 zł (pkt II), w obu wypadkach z odsetkami ustawowymi od dnia 13 lutego 2006 r., w pozostałej części umorzył postępowanie (pkt III), zasądził od pozwanej na rzecz powodów kwotę 9.300 zł tytułem zwrotu kosztów procesu (pkt IV) oraz nakazał pozwanej uiścić na rzecz Skarbu Państwa (Sądu Okręgowego w W.) kwotę 3.584,73 zł tytułem zwrotu kosztów sądowych (pkt V).

Sąd Okręgowy ustalił, że powodowie są współwłaścicielami w częściach ułamkowych nieruchomości składającej się z działki gruntu nr [a] w obrębie nr [x] D.: powód P. K. w 2/3, a udział małżonkowie J. W. i K. W. w 1/3. Rzeczona nieruchomość stanowi grunty orne. Dla tej nieruchomości do dnia 31 grudnia 2003 r. obowiązywał plan miejscowy uchwalony uchwałą Rady Gminy K. z dnia 30 kwietnia 1992 r., który określał dla działki następujące przeznaczenie: w części zachodniej wzdłuż rowu melioracyjnego pod tereny ekosystemów wodno-łąkowych i rzecznych, w pozostałej części pod tereny upraw polowych. W okresie od dnia 1 stycznia 2004 r. do dnia 15 maja 2004 r. na terenach, na których położona jest nieruchomość, nie obowiązywał żaden plan miejscowy, natomiast zgodnie z danymi z katastru nieruchomości są to grunty przeznaczone na cele rolnicze. Uchwałą Rady Gminy K. z dnia 30 grudnia 2003 r. (Dziennik Urzędowy Województwa z 2004 r. Nr 76, poz. 1509) zatwierdzono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego m. in. dla rzeczonyj nieruchomości. Plan zaczął obowiązywać od dnia 15 maja 2004 r. Stosownie do jego postanowień dla nieruchomości powodów określono: a) przeznaczenie podstawowe: uprawy polowe, b) przeznaczenie

uzupełniające: sieci infrastruktury technicznej oraz związane z nimi urządzenia, c) zakaz lokalizacji zabudowy, w tym również zabudowy związanej produkcją rolniczą. W następstwie zatwierdzenia przez Radę Gminy K. wspomnianego planu wartość rzeczoności nieruchomości obniżyła się co najmniej o kwotę 100.000 zł. Dnia 12 sierpnia 2005 r. powodowie wezwali Gminę K. do zapłaty na ich rzecz kwoty 329.640 zł tytułem odszkodowania za poniesioną szkodę w związku z uchwaleniem planu, który uniemożliwia powodom korzystanie z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem.

Sąd Okręgowy ocenił, że dochodzone roszczenie odszkodowawcze powodów jest uzasadnione, skoro na skutek uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego ograniczono własność powodów, wyrażając w planie zakaz dokonywania inwestycji budowlanych (budownictwa zagrodowego), co stanowi źródło szkody powodów wynikającej ze spadku wartości nieruchomości. Artykuł 36 u.p.z.p. dotyczy bowiem także takiej sytuacji, w której stronie przysługiwało wynikające z prawa własności (art. 140 k.c.) uprawnienie do korzystania z nieruchomości w określony sposób, chociaż właściciel z uprawnienia tego nie skorzystał. Uprawnienie to obejmuje sposoby korzystania nie tylko faktyczne, ale również potencjalne, o ile mieszczą się w granicach podmiotowego prawa własności. Niewątpliwie zaś ograniczenie lub uniemożliwienie korzystania z nieruchomości w sposób, w który nieruchomość dotychczas nie była wykorzystywana, lecz potencjalnie mogła być wykorzystywana zgodnie ze swoim przeznaczeniem, godzi w prawo własności. Sama bowiem możliwość właściciela do korzystania z rzeczy w określony sposób jest jego prawem podmiotowym wywodzącym się z istoty prawa własności. Sąd Okręgowy przyjął zatem, że wprowadzony w nowym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego niespotykany poprzednio zakaz dokonywania zabudowy związanej z produkcją rolniczą stanowi ograniczenie własności wyrządzające powodom szkodę polegającą na obniżeniu wartości nieruchomości. Sąd Okręgowy nie podzielił natomiast poglądu pozwanego, że na podstawie art. 61 ust. 1 u.p.z.p. powodowie nie mogliby uzyskać pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy.

Pozwana Gmina wniosła apelację od wyroku Sądu Okręgowego, zaskarżając go w pkt I, II, IV V.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 28 października 2008 r. zmienił zaskarżony wyrok w pkt I i II w ten sposób, że powództwo oddalił, w pkt IV w ten sposób, że zasądził solidarnie od powodów na rzecz pozwanej kwotę 3.600 zł tytułem zwrotu kosztów procesu i w pkt V w ten sposób, że nakazał pozwanym uiścić solidarnie na rzecz Skarbu Państwa - Sądu Okręgowego kwotę 3.584,73 zł tytułem nieuiszczonej zaliczki na koszty opinii biegłego oraz zasądził solidarnie od powodów na rzecz pozwanej kwotę 7.550 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, Sąd Okręgowy bezpodstawnie pominął zbadanie przesłanek określonych w art. 61 u.p.z.p. oraz pochoinnie wykluczył istnienie przesłanek wyłączających odpowiedzialność pozwanej na podstawie art. 36 u.p.z.p. (przesłanek egzoneracyjnych). W ocenie Sądu Apelacyjnego, gdy z zawartych w ustawie przesłanek wydania decyzji o warunkach zabudowy wynikają ograniczenia znajdujące zastosowanie w stosunkach konkretnych, to nie wolno uważać, że źródłem ograniczenia własności nieruchomości jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Byłoby zaś czystym absurdem, gdyby, nie zważając na przeszkody do realizacji zabudowy określone w art. 61 u.p.z.p., forsować odpowiedzialność odszkodowawczą gminy ustalającej plan miejscowy pod pozorem, że w planie zawarto zakaz zabudowy. Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy należy wprowadzić do kompetencji właściwych organów administracji publicznej, nie oznacza to wszakże pozbawienia sądu powszechnego samodzielnej oceny w toku procesu odszkodowawczego, czy zachodzą przesłanki z art. 61 u.p.z.p. przesądzające o potwierdzeniu lub wyłączeniu odpowiedzialności z art. 36 u.p.z.p. W okolicznościach faktycznych sprawy powodowie posiadający gospodarstwo rolne znacznie mniejsze od średniej gminnej i niespełniający dalszych przesłanek nie mogliby uzyskać pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy i w konsekwencji pozwolenia na budowę. Sąd Apelacyjny przyjął w konkluzji, że uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie spowodowało ograniczenia prawa własności powodów prowadzącego do obniżenia wartości nieruchomości, natomiast ograniczenia zabudowy nieruchomości przez powodów wynikają z art. 61 ust. 1 u.p.z.p.

Powodowie w skardze kasacyjnej zarzucili naruszenie przepisów prawa materialnego, mianowicie art. 6 ust. 1 i 2, art. 36 ust. 1 i art. 61 ust. 1 u.p.z.p., oraz

przepisów postępowania, mianowicie art. 382 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Problem prawny, który wymaga rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie, sprowadza się do tego, w jakich okolicznościach i w jakiej wysokości właściciele nieruchomości objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego mogą dochodzić od właściwej gminy odszkodowania w związku z uchwaleniem planu, jeżeli korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone. Z regulującego tę kwestię art. 36 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że właścicielowi przysługuje roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę. W stanie faktycznym sprawy doszło do zmiany planu zagospodarowania przestrzennego, w wyniku czego nieruchomość stanowiąca własność powodów znalazła się w strefie, w której jest niedopuszczalne budowanie czegokolwiek. Chociaż wcześniej na tej nieruchomości nic nie było wybudowane i nie było planów budowy, to właściciele wystąpili z roszczeniem określonym w art. 36 ust. 1 u.p.z.p., wskazując, że wartość działki uległa znacznemu obniżeniu.

Wyjaśnienia wymaga w związku z tym kwestia, jak rozumieć pojęcie rzeczywistej szkody zamieszczone w tym przepisie. Zagadnienie to było już rozważane w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia 19 grudnia 2006 r. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że przewidziane we wspomnianym przepisie roszczenia przysługują właścicielowi nieruchomości bądź użytkownikowi wieczystemu, gdy uchwalony lub zmieniony plan uniemożliwia im lub istotnie ogranicza zarówno kontynuowanie dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości, jak i pozbawia ich potencjalnej możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem. W wyroku z dnia 12 października 2007 r., V CSK 230/07 (niepubl.) Sąd Najwyższy uznał, że chodzi tu o szkodę, która polega na obniżeniu się wartości nieruchomości lub która pozostaje w bezpośrednim związku ze zmianą przeznaczenia nieruchomości. Zgodnie zaś z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2008 r., I CSK 191/08 (niepubl.), pojęcie rzeczywistej szkody obejmuje niewątpliwie także

obiektywny spadek wartości nieruchomości wynikający z uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia możliwości korzystania z niej w dotychczasowy sposób.

W okolicznościach niniejszej sprawy jest bezsporne, że w następstwie zatwierdzenia przez Radę Gminy K. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wartość rzeczonyj nieruchomości obniżyła się co najmniej o kwotę 100.000 zł. Oznaczałoby to, że powodowie w takiej właśnie wysokości ponieśli szkodę. Jednakże Sąd Apelacyjny uznał, że uchwalenie nowego planu nie spowodowało niemożliwości albo istotnego ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, ponieważ nawet przed uchwaleniem planu nie byłoby możliwe wybudowanie na nieruchomości czegokolwiek, ponieważ nieruchomość nie spełniała przesłanek egzoneracyjnych, określonych w art. 61 ust. 1 u.p.z.p., które pozwalają na wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy. Stanowiska tego nie można podzielić.

Przede wszystkim okoliczności wskazane w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. nie mogą być traktowane jako przesłanki egzoneracyjne wobec odpowiedzialności przewidzianej w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Takie bowiem przesłanki, w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego o odpowiedzialności odszkodowawczej, mogą doprowadzić do wyłączenia odpowiedzialności mimo istnienia szkody. Tymczasem rozumowanie Sądu Apelacyjnego w istocie zmierza do wykazania, że ponieważ nie mogłaby być wydana pozytywna dla powodów decyzja o warunkach zabudowy, to wartość rzeczonyj nieruchomości nie uległa zmniejszeniu, zatem nie istnieje szkoda.

Podkreślić też należy, że, zgodnie z art. 59 ust. 1 u.p.z.p., problem wydania decyzji o warunkach zabudowy powstaje w zasadzie dopiero wtedy, gdy w wypadku braku planu miejscowego miałyby nastąpić zmiana zagospodarowania terenu polegająca m. in. na budowie obiektu budowlanego. Tymczasem w okolicznościach niniejszej sprawy taki plan, uchwalony dnia 30 kwietnia 1992 r., obowiązywał do dnia 31 grudnia 2003 r. Zgodnie bowiem z art. 87 ust. 3 u.p.z.p., obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r., zachowały moc do

czasu uchwalenia nowych planów, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2003 r. Rada Gminy K. dopiero dnia 30 grudnia 2003 r. uchwaliła nowy plan, który wszedł w życie dnia 15 maja 2004 r. W okresie zatem od dnia 1 stycznia 2004 r. do dnia 15 maja 2004 r. nie obowiązywał żaden plan dla terenu obejmującego rzeczoną nieruchomości. Nie oznacza to jednak, że do wzniesienia obiektu budowlanego było konieczne wydanie decyzji o warunkach zabudowy przy spełnieniu wszystkich przesłanek wymienionych w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. Według bowiem art. 86 u.p.z.p., ustalenia w drodze decyzji warunków zabudowy wymagała zmiana sposobu zagospodarowania terenu, na którym obowiązywał plan uchwalony przed dniem 1 stycznia 1995 r., jednakże w takim wypadku art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. nie miał zastosowania. Dokonana przez Sąd Apelacyjny ocena istnienia również przesłanki opisanej w wyżej przytoczonym przepisie, związanej z badaniem, czy co najmniej jedna działka sąsiednia jest zabudowana, było zatem niedopuszczalne jako prowadzące do pogorszenia sytuacji obywatela ze względu na opieszałość gminy związaną z uchwaleniem nowego planu.

Zarzuty naruszenia prawa materialnego okazały się zatem uzasadnione.

W związku z podniesionym w skardze kasacyjnej zarzutem naruszenia art. 382 k.p.c. należy podkreślić, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego przeważa pogląd, iż w postępowaniu kasacyjnym w wyjątkowych wypadkach może być skutecznie zgłoszony zarzut naruszenia art. 382 k.p.c. (wyrok z dnia 22 lipca 2004 r., II CK 477/03, niepubl.; wyrok z dnia 9 czerwca 2005 r., III CK 674/04, niepubl.; wyrok z dnia 9 kwietnia 2008 r., II PK 280/07, niepubl.; wyrok z dnia 24 kwietnia 2008 r., IV CSK 39/08, niepubl.). Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 23 marca 1999 r., III CZP 59/98 (OSNC 1999, nr 7-8, poz. 124), dokonując wykładni art. 382 k.p.c., wyjaśnił, że sąd drugiej instancji może zmienić ustalenia faktyczne stanowiące podstawę wydania wyroku sądu pierwszej instancji bez przeprowadzenia postępowania dowodowego uzasadniającego odmienne ustalenia, chyba że szczególne okoliczności wymagają ponowienia lub uzupełnienia tego postępowania. W wyrokach z dnia 13 września 2001 r., I CKN 237/99 (niepubl.) i z dnia 5 września 2002 r., II CKN 921/00 (niepubl.) Sąd Najwyższy podkreślił, że zarzut naruszenia art. 382 k.p.c. może być usprawiedliwiony tylko wtedy, gdy skarżący wykaże, iż sąd drugiej instancji

bezpodstawnie nie uzupełnił postępowania dowodowego albo pominął część „zebranego materiału”, jeżeli przy tym uchybienia te mogły mieć wpływ na wynik sprawy. Odmienne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 5 maja 2000 r., II CKN 853/00 (niepubl.), zgodnie z którym nie można dopatrywać się naruszenia art. 382 k.p.c. „w nieuzupełnieniu postępowania dowodowego”, gdyż przepis ten zawiera wyłącznie dyrektywę dotyczącą orzekania i nie określa zakresu oraz sposobu gromadzenia materiału dowodowego. Podobnie w wyroku z dnia 21 września 2001 r., I PKN 646/00 (OSNP 2003, nr 18, poz. 428) Sąd Najwyższy przyjął, że art. 233 § 1 i art. 382 k.p.c. dotyczą dowodów przeprowadzonych przez sąd w postępowaniu w pierwszej instancji lub w postępowaniu apelacyjnym, zatem zarzut naruszenia tych przepisów nie może być odniesiony do dowodów, których sąd nie przeprowadził.

W okolicznościach niniejszej sprawy zarzut naruszenia art. 382 k.p.c. okazał się uzasadniony, Sąd Apelacyjny, zmieniając wyrok Sądu Okręgowego, nie uzupełnił bowiem postępowania dowodowego, chociaż powinien to zrobić. W szczególności Sąd Apelacyjny rozstrzygnął o nieistnieniu szkody wyłącznie na podstawie własnej oceny, bez zasięgnięcia opinii biegłego i wbrew dowodowi z opinii biegłego przeprowadzonemu przed Sądem Okręgowym. Sąd Apelacyjny stwierdził w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że, nie kwestionując spostrzeżeń Sądu Okręgowego, uzupełnił ustalenia faktyczne istotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Tymczasem w istocie nie uzupełnił ustaleń faktycznych, ale dokonał arbitralnej oceny prawnej, bez uzupełnienia postępowania dowodowego w kwestii istnienia szkody, wkraczając przy tym w kompetencje ustawowo zastrzeżone dla organów administracji publicznej, które wydają decyzje o warunkach zabudowy. Jest to tym bardziej istotne w sytuacji, gdy Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla w swoim orzecznictwie, że stosowanie art. 61 ust. 1 u.p.z.p. nie powinno prowadzić do nadmiernego ograniczania zabudowy (zob. np. wyrok z dnia 17 kwietnia 2007 r., II OSK 646/06, niepubl.; wyrok z dnia 4 lipca 2007 r., II OSK 997/06, niepubl.).

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. orzekł jak w sentencji.