



Sygn. akt II CSK 639/11

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 czerwca 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Jan Górowski (przewodniczący)

SSN Mirosław Bączyk

SSN Bogumiła Ustjanicz (sprawozdawca)

Protokolant Anna Banasiuk

w sprawie z powództwa B. H. – P.

przeciwko Miastu P.

o wykup nieruchomości,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 13 czerwca 2012 r.,

skargi kasacyjnej powódki

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 8 lipca 2011 r.,

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od powódki na rzecz pozwanej kwotę 5400 zł (pięć tysięcy czterysta) tytułem zwrotu kosztów procesu w postępowaniu kasacyjnym.**

Uzasadnienie

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny oddalił apelację powódki B. H.-P. od wyroku Sądu Okręgowego z dnia 13 kwietnia 2011 r., którym oddalone zostało jej powództwo skierowane przeciwko Miastu P. o zobowiązanie do nabycia nieruchomości obejmującej działki oznaczone numerami 22/3, 22/5, 22/7, położone w P., objęte księgą wieczystą nr ... za cenę 370000 zł.

Rozstrzygnięcie to zostało oparte na następujących ustaleniach Sądu Okręgowego, podzielonych przez Sąd Apelacyjny:

Powódka jest właścicielką nieruchomości położonej w P. przy ul. I. skupiającej trzy działki, dla której prowadzona jest przez Sąd Rejonowy księga wieczysta nr ... . Kupiła ją wraz z mężem w 2002 r. z zamiarem zabudowania ich, zgodnie z przeznaczeniem, budynkiem wielomieszkaniowym, ale do realizacji tego zamiaru nie przystąpiła. Na działce nr 22/3 pozwany wznosił budynki garażowe, niezgodnie z jej przeznaczeniem określonym w planie zagospodarowania przestrzennego, które wynajmuje. Pozostała część nieruchomości stanowi nieużytek. W czasie zawierania umowy sprzedaży obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta P. zatwierdzony uchwałą Rady Miasta z dnia 6 grudnia 1994 r., w którym teren obejmujący nieruchomość powódki oznaczony był symbolem II.MA1.zp jako „strefa pośrednia, intensywnego zagospodarowania mieszkaniowego i produkcyjno-magazynowego, rejon o przewadze funkcji osiedli mieszkaniowych i wielorodzinnych, teren parków i zieleni osiedlowej”. Plan ten utracił moc z dniem 31 grudnia 2003 r. Rada Miasta P. uchwaliła w dniu 23 listopada 1999 r. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta P., zmienione kolejną uchwałą z dnia 10 lipca 2003 r. (dalej - studium). Zgodnie z jego zapisami teren, na którym znajduje się nieruchomość oznaczony został symbolem II zp, co oznacza tereny parków i zieleni – tereny wyłączone z zabudowy. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego „R. – P. os. O.”, przyjętym uchwałą Rady Miasta z dnia 25 września 2007 r. działki powódki oznaczone zostały symbolami 3ZP, 4ZP, 5ZP jako stanowiące teren publiczny zieleni urządzonej. Z opinii biegłego M. S. wynika, że do końca 2003 r. nieruchomość powódki przeznaczona była na tereny parków i zieleni osiedlowej,

co wynikało z właściwego odczytania zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do konkretnego gruntu. W okresie od utraty mocy obowiązującej planu z 1994 r. do czasu uchwalenia nowego planu w dniu 25 września 2007 r. przeznaczenie konkretnej nieruchomości określone było decyzją o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, która mogłaby przesądzić o możliwości wykorzystania jej na cele budowlane. Decydujące znaczenie przy wydawaniu takiej decyzji miałyby zapisy studium. Do wydania decyzji w stosunku do nieruchomości powódki nie doszło, ponieważ o jej wydanie nie podjęła ona starań. Sąd Apelacyjny nie podzielił zastrzeżeń powódki do wywodów opinii biegłego M. S. W celu wypowiedzenia się, czy w związku z uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego w dniu 25 września 2007 r. korzystanie z nieruchomości przez powódkę w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, biegły zmuszony był do poczynienia ustaleń zarówno w oparciu o określony układ stosunków faktycznych, jak i regulacje planistyczne oraz prawne, dotyczące tego specjalistycznego zagadnienia. Dokonaną przez Sąd pierwszej instancji ocenę mocy dowodowej tej opinii Sąd Apelacyjny uznał za niebudzącą zastrzeżeń. Nie było podstaw do kwestionowania kwalifikacji biegłego, w ramach wniosku o powołanie biegłego z zakresu urbanistyki, skoro do zadań rzeczoznawcy majątkowego, określającego wartość nieruchomości, należy, stosownie do art. 154 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), ustalenie jej przeznaczenia. Sąd Apelacyjny stwierdził, że zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm., dalej u.p.z.p.) określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy nieruchomości w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania konkretnego terenu. W tym czasie o przeznaczeniu nieruchomości decydowały ustalenia studium. Nie ma ono charakteru aktu prawa miejscowego, który może bezpośrednio oddziaływać na obowiązki i uprawnienia właścicieli nieruchomości, ale jego znaczenie dla wydawania decyzji było jednak decydujące, zwłaszcza że wywiera normatywny wpływ na dalszy plan zagospodarowania przestrzennego. Na

taki charakter ustaleń Studium wskazał również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 sierpnia 2009 r., II OSK 1250/08, którego argumentacja została podzielona przez Sąd Apelacyjny. Wobec tego korzystanie z nieruchomości powódki w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem nie stało się niemożliwe lub utrudnione w związku z uchwaleniem obecnie obowiązującego miejscowego planu. Ustalenia planu z dnia 25 września 2007 r. kwalifikujące działki powódki jako teren publiczny zieleni urządzonej stanowią kontynuację wcześniejszego przeznaczenia objętego planem obowiązującym do końca 2003 r., a następnie studium. Nie mają znaczenia drobne różnice terminologiczne i użycie w obecnie obowiązującym planie terminu „publiczny”, skoro już wcześniejsze regulacje informowały o publicznym charakterze przeznaczenia gruntu powódki. Nie zostały wykazane przez powódkę przesłanki roszczenia o zobowiązanie pozwanego do wykupienia jej nieruchomości, określone w art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.

Powódka oparła skargę kasacyjną na podstawie naruszenia prawa materialnego, przewidzianej art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 1 k.p.c. W odniesieniu do art. 36 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 140 k.c. polega ono na uznaniu, że przeznaczenie nieruchomości powódki w planie z dnia 25 września 2007r. jako „terenu publicznego zieleni urządzonej”, w sytuacji gdy do czasu wejścia w życie tego planu przeznaczenie nieruchomości nie było określone w jakimkolwiek akcie obowiązującego prawa, nie prowadzi do istotnego ograniczenia możliwości korzystania przez właściciela z jego nieruchomości w sposób dotychczasowy bądź zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, a tym samym nie prowadzi do ograniczenia możliwości korzystania z niej z wyłączeniem innych osób. Błędna wykładnia art. 9 ust. 1,4, 5 w związku z art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. przejawia się w przyjęciu, że ustalenia studium mają decydujący wpływ na zakres wykonywania prawa własności, w sytuacji braku planu zagospodarowania przestrzennego, jak też, że te ustalenia powinny być wiążące dla określenia, czy zaistniały przesłanki wykupienia nieruchomości przez pozwanego, a nie faktyczny lub możliwy do zrealizowania sposób korzystania z nieruchomości. Przyjęcie, że ustalenia studium powinny być brane pod uwagę przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest konsekwencją

błędnej wykładni art. 9 ust. 1, 4 i 5 w związku z art. 59 ust. 1 i art. 60 ust. 1 u.p.z.p. Niewłaściwe stwierdzenie, że przed wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tylko decyzja o warunkach zabudowy mogła rozstrzygnąć o przeznaczeniu nieruchomości powódki, stanowi o naruszeniu art. 4 ust. 2 w związku z art. 59 i art. 61 ust. 1 u.p.z.p.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W postępowaniu kasacyjnym Sąd Najwyższy związany jest ustaleniami faktycznymi, stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia. Jeśli skarga kasacyjna nie zawiera zarzutu naruszenia przepisów postępowania, ustalone fakty nie podlegają kontroli kasacyjnej. W rozpoznawanej sprawie Sąd Najwyższy jest związany, stosownie do art. 398<sup>13</sup> § 2 k.p.c., podstawą faktyczną zaskarżonego wyroku.

Powódka wywodzi zgłoszone roszczenie z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., który stanowi, że jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź w istotnie ograniczone, właściciel nieruchomości może żądać od gminy wykupienia nieruchomości lub jej części. Celem tego przepisu jest ochrona właściciela przed negatywnymi skutkami zmian planistycznych. Do przesłanek warunkujących powstanie roszczenia o wykupienie nieruchomości należy niemożność korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, wywołana uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego. Korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób dotyczy faktycznego jej użytkowania (eksploatowania), a zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, oznacza użytkowanie odpowiadające przeznaczeniu przewidzianemu w miejscowym planie albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wydanej na podstawie art. 4 ust. 2 lub art. 59 ust. 1 i 2 u.p.z.p. Nie można wykluczyć, że nieuchwalenie przez gminę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wywołuje także taki skutek, że w sytuacji korzystania przez właściciela z nieruchomości w sposób odbiegający od przeznaczenia określonego w nieobowiązującym już planie miejscowym, podstawą

odniesienia korzystania do przeznaczenia jej w nowym lub zmienionym planie, może być nawet to faktyczne korzystanie, jeśli nie narusza prawa. Za trafne uznać należy stwierdzenie Sądu Apelacyjnego, że w przypadku braku miejscowego planu określenie sposobu zagospodarowania nieruchomości lub zmiana dotychczasowego sposobu dokonywana była decyzją o warunkach zabudowy przewidzianą art. 4 ust. 2 lub 59 ust. 1 i 2 u.p.z.p., co łączyło się z zamiarem realizacji zaplanowanej inwestycji lub zabudowy. Przepisy te nie przewidują obowiązku uzyskania decyzji w każdym przypadku, nawet jeśli właściciel nie zamierzał realizować inwestycji lub prowadzić budowy obiektu budowlanego, ale uzyskana decyzja w jednoznaczny sposób ustalała potencjalne możliwości korzystania z nieruchomości w okresie nieobowiązania miejscowego planu. Nie obligowała do rozpoczęcia inwestycji lub budowy, nie podlegała wykonaniu, określając jedynie ich warunki. Może być postrzegana jako akt zawierający szczegółową informację o terenie, a dokładniej, o zasadach gospodarowania terenem. Stosownie do art. 9 u.p.z.p. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest formą realizacji obowiązku prowadzenia przez gminę polityki przestrzennej, aktem określającym zarówno założenia tej polityki, jak i zawierającym ustalenia wiążące przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ dokonuje się w nim kwalifikacji i przeznaczenia poszczególnych obszarów gminy. Studium nie jest aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 5 u.p.z.p.). Przeznaczenie nieruchomości w studium, będącym aktem wewnętrznym, wiążącym organy gminy, nie jest tym samym, co przeznaczenie jej w miejscowym planie, inne są bowiem skutki każdego z tych aktów. Nie będąc aktem prawa miejscowego studium nie nakłada na podmioty zewnętrzne w stosunku do gminy obowiązków i nie przyznaje im praw. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym doszło do rozbieżności dotyczącej tego, czy decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu powinna być oparta na ustaleniach studium. W powołanym przez Sąd Apelacyjny wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2009 r., II OSK 1250/08, niepubl. wyrażone zostało zapatrywanie, że art. 9 ust. 5 u.p.z.p. nie oznacza, że decyzje administracyjne w przedmiocie warunków zabudowy, wydawane dla terenów objętych studium mogą być

sprzeczne z jego ustaleniami. Z kolei w wyroku z dnia 31 marca 2008r., II OSK 317/07, niepubl. Sąd ten stwierdził, że do czasu objęcia ustaleń studium postanowieniami miejscowego planu nie wiążą one powszechnie i nie mogą tworzyć materialnoprawnej podstawy do wydawania rozstrzygnięć administracyjnych. Natomiast w wyroku z dnia 31 października 2008 r., 1294/07, niepubl. Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że wiążący charakter postanowień studium dotyczy organów wykonawczych gminy w ramach sporządzania miejscowego planu oraz organów stanowiących, przy jego uchwalaniu. Nie została przewidziana sankcja w przypadku wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy i pozwalającej na budowę sprzecznych z zapisami studium. W ramach rozpoznawanej sprawy nie ma potrzeby stanowczego rozstrzygnięcia tego problemu, nie mniej jednak uznać trzeba, że nie można wykluczyć takiej sytuacji, w której postanowienia studium będą pośrednio oddziaływać na obowiązki podmiotów zewnętrznych względem gminy, stanowiąc wskazówkę dla organu podejmującego decyzję, w wykonaniu obowiązku dążenia do zachowania ładu przestrzennego. Powódka nie podjęła starań o uzyskanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, a zatem nie wykazała, że w okresie od 1 stycznia 2004 do 26 września 2007 r. doszło do zmiany przeznaczenia jej nieruchomości, wynikającego z miejscowego planu z 1994 r. Nie miało zatem znaczenia hipotetyczne założenie, że nawet gdyby z takim wnioskiem wystąpiła, to decyzja Gminy P. uwzględniałaby przeznaczenie jej nieruchomości określone w studium. Poparcie tego stanowiska wywodem wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2009 r. nie może być uznane za błędne, zwłaszcza kiedy powódka nie wykazała w jaki konkretnie sposób, w wymienionym okresie, korzystała z nieruchomości. Wobec tego należało przyjąć, że dla ustalenia, czy doszło do zmiany korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem wskutek uchwalenia nowego planu, należy dokonać porównania przeznaczenia nieruchomości powódki w miejscowym planie, uchwalonym w dniu 6 grudnia 1994 r. z przeznaczeniem wynikającym z nowego planu. Trafnie przyjął Sąd Apelacyjny, że z porównania tego wynika, iż do zmiany przeznaczenia nie doszło. Nie ma również zmiany w zakresie faktycznego korzystania z nieruchomości, skoro w dalszym ciągu stanowi ona nieużytek. Nie

zostały zatem spełnione przesłanki usprawiedliwiające roszczenie przewidziane art. 36 ust.1 pkt 2 u.p.z.p.

Z powyższych względów skarga kasacyjna pozbawiona uzasadnionych podstaw podlegała oddaleniu na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c. Orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego oparte zostało na zasadzie odpowiedzialności za wynik sprawy, przewidzianej art. 98 § 1 w związku z art.391 § 1 i art. 398<sup>21</sup> k.p.c.