



Sygn. akt IV CSK 619/11

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 lipca 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Iwona Koper (przewodniczący)

SSN Mirosław Bączyk

SSN Anna Owczarek (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa K. B.

przeciwko Gminie B.

o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 5 lipca 2012 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 3 sierpnia 2011 r.,

uchyla zaskarżony wyrok w części oddalającej apelację (punkt I), rozstrzygającej o kosztach postępowania apelacyjnego (punkt II) i w tym zakresie przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, pozostawiając mu rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Powód K. B. wniósł o zobowiązanie pozwanej Gminy B. do złożenia oświadczenia woli o nabyciu niezabudowanej nieruchomości, o powierzchni 0.9056 ha, działka nr ew. 27/9, położonej w W., objętej obok innych działek księgą wieczystą Kw nr /.../ za cenę 230.475 zł. Jako podstawę prawną powództwa wskazał art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podnosząc, że na skutek uchwalenia uchwałą Rady Gminy B. z 29 marca 2004 r. planu zagospodarowania przestrzennego zmieniono przeznaczenie działki z rolniczej na drogę wewnętrzną dojazdową, co uniemożliwia korzystanie z niej w dotychczasowy sposób.

Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 21 maja 2010 r. oddalił powództwo stwierdzając, że brak bezpośredniego związku między zmianą planu zagospodarowania przestrzennego a zmianą sposobu wykorzystywania nieruchomości, która była następstwem następczych własnych czynności powoda polegających na jej podziale i zbyciu części nowoutworzonych działek jako budowlanych. Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 9 września 2010 r. uchylił powyższe orzeczenie i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania wskazując że, dla wystąpienia z roszczeniem, wystarczająca jest zmiana przeznaczenia nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego, wysokość ceny rynkowej należy ustalić według art. 37 ust. 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 150 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 4 kwietnia 2011 r. zobowiązał Gminę B. do złożenia oświadczenia woli o nabyciu od K. B. prawa własności opisanej nieruchomości za cenę 202.818 zł; umorzył postępowanie w zakresie części cofniętego pozwu dotyczącego określenia wysokości ceny ponad kwotę 230.475 zł; oddalił powództwo w pozostałej części; zasądził od pozwanej na rzecz powoda kwotę 32.293,14 zł tytułem zwrotu kosztów procesu. Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 3 sierpnia 2011 r. oddalił apelację pozwanej, wniesioną od powyższego orzeczenia w części uwzględniającej powództwo.

Z niekwestionowanej podstawy faktycznej obu wskazanych rozstrzygnięć wynika, że powód był właścicielem m.in. nieruchomości, stanowiącej działkę nr ew. 27/1, położonej w W. Nieruchomość powyższa stanowiła grunt rolny i w części była użytkowana na cele rolnicze, w części stanowiła nieużytki. Rada Gminy B. uchwałą Nr ... z dnia 29 marca 2004 r. uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego na podstawie którego nieruchomość powoda została przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z możliwością prowadzenia działalności usługowej z zapewnieniem komunikacji ulicą dojazdową. Na wniosek powoda Wójt Gminy decyzją z 28 września 2004 r. zatwierdził projekt podziału działki nr 27/1, wydzielający 17 działek budowlanych i działkę oznaczoną nr 27/9 o nietypowym nieregularnym kształcie, przeznaczoną na drogę dojazdową do powstałych działek. Do działki nr 27/9 przylegały również inne nieruchomości powoda nie objęte wskazanym planem zagospodarowania przestrzennego. Powód sprzedał część działek powstałych w wyniku podziału działki nr 27/1 i działek powstałych w wyniku podziału nieruchomości przylegających do działki nr 27/9, przy czym ustanowił tylko dla części z nich (działki nr 28/5, 28/8, 28/7) służebności gruntowe, polegające na prawie przejścia i przejazdu przez działkę nr 27/9 – do czasu przejścia własności tej działki na rzecz Gminy B. Zbywając pozostałe działki, powód składał oświadczenie, że mają dojazd do drogi publicznej. Dojazd taki jest możliwy wyłącznie przez wskazaną działkę nr 27/9. W dniu 5 marca 2009 r. powód wezwał pozwaną do wykupu działki gruntu nr 27/9. Sąd Apelacyjny stwierdził że, na skutek uchwalenia przez Radę Gminy B. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, działka nr 27/1, dotychczas wykorzystywana rolniczo, została przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z możliwością usługową co oznacza, że doszło do ograniczenia w korzystaniu z niej przez powoda w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem i uzasadnione jest roszczenie o wykup jej części w oparciu o art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003 r., Nr 80, poz. 717 ze zm. - dalej u.p.z.p.). Zdaniem Sądu, nie ma znaczenia fakt, że po uchwaleniu planu na wniosek powoda nastąpił podział nieruchomości, gdyż było to tylko dalszym skutkiem uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przewidującego przeznaczenie gruntów pod

budownictwo jednorodzinne. Uznał, że art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. wiąże roszczenie z wyłączeniem lub ograniczeniem możliwości korzystania z nieruchomości w znaczeniu abstrakcyjnym. Celem takiego rozwiązania jest złagodzenie skutków władczej ingerencji w prawa właścicielskie. Nie ma, w ocenie Sądu, uzasadnionych podstaw do wyłączenia spod działania tego mechanizmu ochronnego wszystkich właścicieli nieruchomości, którzy utracili potencjalną możliwość korzystania z nieruchomości w sposób dotychczas dozwolony. Nie jest istotne, że w dacie wejścia w życie planu nieruchomości nie była użytkowana rolniczo, gdyż o charakterze gruntu przesądza sposób przeznaczenia a nie aktualnego wykorzystywania. Sąd Apelacyjny uznał, że dla wyceny nieruchomości znaczenie mają jedynie te służebności gruntowe, które zostały ustanowione w sposób prawem przewidziany, a nie faktyczne korzystanie z niej przez właścicieli innych wyodrębnionych działek. Podstawą ustalenia ceny nieruchomości była wycena biegłego rzeczoznawcy który, dokonując jej, przyjął aktualną wartość rynkową z uwzględnieniem przeznaczenia wynikającego z aktualnego planu zagospodarowania przestrzennego przy uwzględnieniu obciążenia trzema służebnościami gruntowymi. Wobec braku transakcji sprzedaży nieruchomości stanowiących drogi o kategorii zbliżonej do nieruchomości wycenianej biegły, stosując podejście porównawcze, uwzględnił ceny transakcyjne niezabudowanych nieruchomości gruntowych o dużej powierzchni, przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniowo-usługową jednorodzinna.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożyła strona pozwana. Opierając ją na podstawie naruszenia prawa materialnego, zarzuciła błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polegające na przyjęciu, że Gmina B. jest zobowiązana do złożenia oświadczenia woli o nabyciu od K. B. prawa własności nieruchomości stanowiącej działkę gruntu nr 27/9, o powierzchni 0.9056 ha za kwotę 202.818 zł, art. 93 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami przez przyjęcie, że sprzedane działki mogą nie mieć dostępu do drogi publicznej oraz art. 65 kodeksu cywilnego poprzez przyjęcie, że przy sprzedaży przez powoda działek nr 28/2, 28/3, 27/10, 27/11, 27/13, 27/17, 27/14, 27/22, 27/23, 27/7, 27/24, 27/25, 27/26 nie zostały ustanowione na działce

nr 27/9 służebności gruntowe na ich rzecz. Pozwana wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez oddalenie powództwa w całości.

Powód wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej i zasądzenie zwrotu kosztów postępowania.

Sąd Najwyższy zważył:

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kształtuje zasady polityki przestrzennej, określa przeznaczenie oraz zasady zabudowy i zagospodarowania terenów. Powyższy akt prawny przyznaje podstawowe kompetencje w tym zakresie, obejmujące tzw. władztwo planistyczne, gminom jako zadanie własne. Jednym z uprawnień gmin jest stanowienie norm prawa miejscowego w postaci miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, których ustalenia są powszechnie wiążące dla objętych nimi terenów. Plany te wyznaczają zakres korzystania z prawa własności, określają charakter prawny nieruchomości, przeznaczenie na określony cel determinujący dopuszczalny sposób użytkowania oraz wpływają na wartość jego przedmiotu. Dla usuwania bądź łagodzenia skutków tych władczych, wyznaczanych interesem publicznym, ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo własności w zakresie ograniczenia dotyczącego zmiany przeznaczenia terenu ustawa przewiduje w art. 36-37 szczególne środki prawne.

Sąd Apelacyjny podzielił wskazaną przez powoda podstawę prawną powództwa i przyjął, że jego roszczenie znajduje uzasadnienie w treści art. 36 ust. 1 pkt 2 cytowanej ustawy, który przewiduje, że jeżeli w związku z uchwaleniem albo zmianą planu zagospodarowania przestrzennego, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel nieruchomości może, z zastrzeżeniem ust. 2 (przewidującego możliwość zaoferowania nieruchomości zamiennej), żądać od gminy wykupienia nieruchomości lub jej części.

Skarga kasacyjna pozwanej koncentruje się na dwóch zagadnieniach, tj. kwestionuje zasadę roszczenia, podnosząc brak legitymacji czynnej materialno-prawnej powoda do wytoczenia powództwa opartego na art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., oraz sposób wyliczenia ekwiwalentu (ceny wykupu), w tym na skutek przyjęcia błędnego charakteru nieruchomości i pominięcia zakresu jej obciążeń na rzecz właścicieli nieruchomości sąsiednich. Przed przystąpieniem do wykładni, a następnie badania prawidłowości zastosowania wskazanego przepisu przez Sąd Apelacyjny, zastrzec należy, że dla oceny, czy powstało wskazane roszczenie relewantny jest stan prawny obowiązujący w dacie wejścia w życie planu zagospodarowania przestrzennego. Nie ma zatem znaczenia prawnego sama data podjęcia uchwały, ani jej ogłoszenia. W sprawie niniejszej ma więc zastosowanie wskazany przepis ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw - Dz. U. 2004, Nr 141, poz. 1492.

Dokonując wykładni językowej art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., z zastosowaniem porządku preferencji, przyznającej pierwszeństwo regule języka prawnego, przed dyrektywami znaczeniowymi języka właściwego dla określonych dziedzin i języka potocznego, wskazać należy, że po pierwsze zwrot „jeżeli w związku z uchwaleniem (zmianą) planu zagospodarowania przestrzennego” oznacza, że przesłanką powstania roszczenia jest wyłącznie zajście wskazanego zdarzenia prawnego, a nie dalsze zdarzenia czy czynności prawne bądź czynności faktyczne (w tym podział nieruchomości, zbycie części nieruchomości, wytyczenie trasy przyszłej drogi, zmiana sposobu faktycznego wykorzystywania gruntu, obciążenie prawami na rzecz osób trzecich). Po drugie, uprawnienie żądania od gminy wykupienia nieruchomości lub jej części przysługuje osobie będącej właścicielem w dacie uchwalenia (zmiany) planu. Po trzecie, roszczenia przyznane właścicielowi wyłączają się nawzajem (alternatywa rozłączna), ale traktowane są równorzędnie. Niemniej nie można przyjąć, że możliwość ich wykorzystania determinowana jest taką samą przesłanką (obniżeniem wartości nieruchomości). Ta jest bowiem konieczna jedynie dla uzyskania odszkodowania. Brak odwołania do szkody w części dyspozytywnej przepisu wspólnej dla obu roszczeń prowadzi do wniosku,

że można żądać wykupienia nieruchomości w całości lub w części także wówczas, gdy nie doszło do uszczerbku majątkowego, a zmiana sytuacji właściciela polega wyłącznie na niemożności bądź istotnym ograniczeniu korzystania z nieruchomości lub z jej części w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem. Po czwarte, niemożność lub istotne ograniczenia oznaczają zmianę sytuacji właściciela, która nie musi mieć charakteru obiektywnego pogorszenia, gdyż jej cechą przedmiotowo istotną jest różnica, która może dotyczyć stanu faktycznego (korzystanie) lub prawnego (przeznaczenie). Niemniej kwantyfikatory (niemożność, istotne ograniczenia) wskazują, że roszczenie przyznane zostało na zasadzie wyjątku i dotyczy sytuacji szczególnych, w szczególności wprowadzenia zakazów i znaczących utrudnień. Innymi słowy, jeżeli możliwe jest kontynuowanie przez właściciela dotychczasowego faktycznego (lub potencjalnie dopuszczalnego) sposobu korzystania z nieruchomości bez istotnych ograniczeń roszczenie nie przysługuje. Po piąte, musi zachodzić tożsamość między częścią nieruchomości, której dotyczy wskazana niemożność (istotne ograniczenia) a tą, której wykupu żąda właściciel, przy czym jeżeli dotyczą one całości nieruchomości możliwe jest dochodzenie roszczenia co do jej części. Po szóste, relacja między uchwaleniem (zmianą) planu miejscowego a niemożnością (istotnym ograniczeniem) korzystania musi istnieć, ale nie jest niezbędne aby odpowiadała cechom bezpośredniego związku przyczynowego bądź była jednoczłonowa. Przemawia za tym w szczególności umiejscowiony w części dyspozytywnej normy zwrot „w związku”.

Podkreślenia wymaga, że interpretowana norma nie ma charakteru wyłączeniowego, zatem zmiana nie musi być związana z zaspakajaniem potrzeb publicznych. Ma ona jednak charakter wyjątku, co oznacza zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej (*exceptiones non sunt extendendae*).

Tak zrekonstruowaną normę prawną Sąd powinien odnieść do przedstawionego stanu faktycznego i zgłoszonego żądania, którym jest związany. Oznacza to, że brak podstaw do dokonywania oceny, czy cała nieruchomość powoda, obejmująca działkę nr 27/1, odpowiada hipotezie i dyspozycji tej normy, a ograniczyć ją należy do tej części której wykupu dochodzi powód. Dokonując subsumpcji, Sąd powinien zatem ocenić, czy dotychczasowe

korzystanie lub przeznaczenie części tej nieruchomości, obecnie wydzielonej i oznaczonej jako działka nr 27/9, stało się niemożliwe (znacznie utrudnione) w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zatem jakie są jego zapisy odnośnie do tego gruntu.

W dalszej kolejności wykładni Sądu Najwyższego wymaga norma art. 36 ust. 1 pkt 2 p.z.p. w zakresie przewidzianej nią sankcji, ograniczonej do roszczenia o wykup. Wykupienie oznacza nabycie odpłatne. Zgodzić się należy z Sądem Apelacyjnym, że zastosowanie w tym wypadku ma art. 150 ustawy o gospodarce nieruchomościami przewidujący ustalanie wartości nieruchomości z uwzględnieniem cen rynkowych przy zastosowaniu wskazanych nim metod. Istota problemu jest jednak nie to, że - z uwagi na charakter prawokształtujący orzeczenia, cena powinna odpowiadać aktualnej rynkowej wartości nieruchomości, a to - jakie jej przeznaczenie (sprzed czy po uchwaleniu planu) ma być podstawą szacunku, ponadto czy ma znaczenie zamierzone jej przeznaczenie przez właściciela, jeżeli nie wynika wprost ze wskazanego planu. Zdaniem Sądu Najwyższego, istota instytucji prawnej wykupu, jako następstwa zmiany miejscowego planu, wymaga uwzględnienia stanu (charakteru nieruchomości, sposobu jej użytkowania) istniejącego przed datą sprzed wejścia planu w życie. Przemawia za tym jej cel zmierzający, przez zapewnienie ekwiwalentu, do usunięcia skutków ograniczenia prawa własności odnoszonego do wcześniejszego korzystania z nieruchomości (faktycznego lub potencjalnego, zgodnego z dotychczasowym przeznaczeniem), brak w ustawie kryterium spadku/wzrostu bądź różnicy wartości nieruchomości. Cena ma wyrównać wskazaną różnicę a nie być źródłem dochodu albo straty wynikających z aktualnego statusu nieruchomości. Co do zamierzonego wykorzystywania decydujące znaczenie należy przypisać postanowieniom planu miejscowego, a nie późniejszym zdarzeniom lub czynnościom prawnym, w tym zmierzającym do wydzielenia terenu pod nowe drogi publiczne lub drogi wewnętrzne. Pośrednim argumentem przemawiającym za tym stanowiskiem jest dopuszczalność zastąpienia wykupu przyznaniem nieruchomości zamiennej, która ma zapewnić możliwość korzystania z innej nieruchomości na dotychczasowych zasadach (art. 36 ust. 2 u.p.z.p.). Kolejne przepisy u.p.z.p. również mają na celu wyrównanie skutków majątkowych ustalenia planu

zagospodarowania przestrzennego na dzień sprzedaży (odpowiednio art. 36 ust. 3 odszkodowaniem, art. 36 ust. 4 opłatą planistyczną).

Wskazany przepis był przedmiotem wykładni Sądu Najwyższego jedynie w części dotyczącej roszczenia odszkodowawczego (art. 36 ust. 1 pkt 1) – por. wyrok z dnia 9 września 2009 r., V CSK 46/09, nie publ., wyrok z dnia 19 grudnia 2006 r., V CSK 332/06, wyrok z dnia 17 grudnia 2008 r., I CSK 191/08, nie publ. W wyroku z dnia 12 października 2007 r., V CSK 230/07, (nie publ.) Sąd Najwyższy przyjął, że w zasadzie szkoda powinna być odniesiona do spadku wartości całej nieruchomości, a nie jej części. Wyraził wówczas pogląd, że wyjątkowo w razie ewentualnego podziału nieruchomości i zbycia jej części, która straciła na wartości na skutek zmiany planu, b. właścicielowi może przysługiwać roszczenie o wyrównane szkody na podstawie art. 36 ust. 2 u.p.z.p.

Z powyższych względów za uzasadnioną należy uznać podstawę skargi w części zarzucającej naruszenie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez błędną wykładnię i zastosowanie. W części były one zapewne wynikiem związania wadliwymi wytycznymi Sądu odwoławczego. Podkreślenia zatem wymaga, że ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wynikające z uzasadnienia sądu drugiej instancji nie wiążą Sądu Najwyższego. Zachowały aktualność wydane w tym przedmiocie wyroki Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 1998 r., I CKN 595/97, OSNC 1998, nr 12, poz. 211 i z dnia 11 stycznia 2001 r., I PKN 183/00, OSNAPIUS 2002, nr 17, poz. 411.

Nie można przyjąć uchybienia przez Sąd Apelacyjny treści art. 93 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami i art. 65 k.c., skoro przepisy te nie były podstawą rozstrzygnięcia. Uzasadnieniem zmniejszenia wartości nieruchomości, na której ustanowiono ograniczone prawo rzeczowe o kwotę odpowiadającą wartości takiego prawa, równej zmianie wartości nieruchomości spowodowanej następstwami ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego, jest treść § 38 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.). Brak podstaw do przyjęcia, że do dalszej

redukcji może dojść w następstwie oświadczeń wiedzy zbywcy o istnieniu dostępu innych nieruchomości do drogi publicznej, złożonych osobom trzecim w związku z zawarciem umów sprzedaży, który byłby możliwy tylko przez objętą żądaniem wykupu część gruntu, gdyż nie stanowią one podstawy obciążeń nieruchomości prawem rzeczowym bądź stosunkiem obligacyjnym.

Naruszenie art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uzasadnia podstawę kasacyjną określoną art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. w stopniu skutkującym koniecznością wydania orzeczenia kasatoryjnego (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.). O kosztach postępowania przed Sądem Najwyższym orzeczono w oparciu o art. 108 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c.