

Sygn. akt I A Ca 253/17

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 września 2017 r.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący	:	SSA Magdalena Natalia Pankowiec (spr.)
Sędziowie	:	SA Jarosław Marek Kamiński SA Dariusz Małkiński
Protokolant	:	Iwona Zakrzewska

po rozpoznaniu w dniu 20 września 2017 r. w Białymstoku

na rozprawie

sprawy z powództwa **P. Ł.**

przeciwko **Gminie S.**

**o zapłatę**

na skutek apelacji **powoda**

od wyroku Sądu Okręgowego w Suwałkach

z dnia 13 grudnia 2016 r. sygn. akt I C 666/16

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Suwałkach, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach instancji odwoławczej.**

(...)

**Sygn. akt I A Ca 253/17**

## UZASADNIENIE

Powód P. Ł. wniósł o zasądzenie od pozwanej Gminy S. kwoty 88.950 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 30 października 2006 r. do dnia zapłaty oraz kosztów procesu. Podniósł, że jest właścicielem nieruchomości, którą nabył na cele inwestycyjne w zakresie turystyki i gastronomii. W chwili, kiedy zawarto umowę sprzedaży, powyższa rzecz była objęta planem zagospodarowania przestrzennego Gminy S., który jednak w 2006 r. został uchylony i zastąpiony nowym. Na skutek tej okoliczności, możliwość korzystania z nieruchomości została znacznie ograniczona, co obniżyło jej wartość. Z uwagi na powyższe powód domagał się naprawienia szkody w oparciu o art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy z

dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 778; dalej: „u.p.z.p.”).

Pozwana wniosła o oddalenie powództwa i zażądała, aby zasądzić na jej rzecz koszty procesu. Podniosła też zarzut przedawnienia spornego roszczenia.

Wyrokiem z 13 grudnia 2016 r. Sąd Okręgowy oddalił powództwo (pkt I) oraz zasądził od powoda na rzecz pozwanej 7.200 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego (pkt II).

Powyższe rozstrzygnięcie zapadło w oparciu o następujące ustalenia faktyczne.

Na podstawie umowy sprzedaży z 11 września 1998 r. powód nabył prawo: użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej położonej we wsi L. (nr geodezyjny (...), gmina S., powierzchnia 5600 m<sup>2</sup>) oraz własności jednokondygnacyjnego budynku murowanego. Powyższy zakup sfinansował z kredytu, który został mu udzielony na potrzeby prowadzonej działalności gospodarczej.

Już w chwili nabycia nieruchomości była objęta planem zagospodarowania przestrzennego Gminy S., który został zatwierdzony uchwałą Nr (...) z 10 listopada 1994 r. (Dz. Urz. Woj. (...) nr (...), poz. (...) z dnia 23 listopada 1994 r.). Zgodnie z jej treścią, powyższa rzecz znajdowała się na terenie oznaczonym symbolem (...) (istniejące i projektowane usługi handlowe i gastronomiczne).

W okresie późniejszym zostały z niej wyodrębnione działki nr (...), a z tej ostatniej również działki nr (...). 15 lutego 2005 r. na podstawie umowy zamiany powód przeniósł na pozwaną prawo użytkowania wieczystego do nieruchomości położonej na działkach nr (...), zaś ta ostatnia uczyniła to samo na jego rzecz w odniesieniu do działek nr (...).

Uchwałą Nr (...) Rady Gminy S. z dnia 23 sierpnia 2006 r. (Dz. Urz. Województwa (...) Nr(...), poz.(...) z dnia 29 września 2006 r.; dalej: (...)), zatwierdzono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części wsi S. i L. w gminie S.. Weszła ona w życie 30 października 2006 r. (§ 32 uchwały - po upływie 30 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym). Zgodnie z jej treścią nieruchomość powoda była położona na terenie oznaczonym symbolem (...) (teren zabudowy usługowo - hotelowej i usługowo – gastronomicznej). W ramach obszaru o tym znaku ustalono przeznaczenie: podstawowe w postaci usług gastronomicznych, a także uzupełniające, które dotyczyło zabudowy obiektami usługowymi i hotelarskimi. Ustanowiono tam też miejsce przestrzeni publicznej (przy skrzyżowaniu drogi powiatowej z drogą gminną). W zasadach zagospodarowania terenu i kształtowania zabudowy m.in. określono, że maksymalna powierzchnia zabudowy działki będzie wynosić 30%; powinno się na niej zachować 50% powierzchni biologicznie czynnej, a nadto dopuszczono gabaryty obiektów o wysokości do dwóch kondygnacji naziemnych oraz wyłączone możliwość wtórnego podziału terenu.

W 2008 r. powód powziął zamiar rozbudowy restauracji (...), którą prowadził na spornej nieruchomości. W efekcie opracowano mu graficzną wstępną propozycję możliwości zrealizowania projektu (przewidywała powiększenie restauracji i urządzenie pokoi hotelowych), w dniu 25 maja 2008 r. zawarł z właścicielami gruntów sąsiednich wstępne porozumienie sprzedaży, złożył wniosek o dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej, a 4 sierpnia 2008 r. bank wystawił mu promesę na udzielenie kredytu inwestycyjnego.

W dniu 3 stycznia 2012 r. złożył wniosek o wydanie zaświadczenia o zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego założeń inwestycyjnych, które dotyczyły rozbudowy i budowy obiektów bazy turystycznej na działkach nr (...).

Decyzją z dnia 1 marca 2013 r. pozwana przekształciła jego prawo użytkowania wieczystego na działce nr (...) w prawo własności.

Pismem z 9 października 2015 r. wniósł o wydanie zaświadczenia o możliwości realizacji funkcji mieszkaniowej w obrębie budynku usługowego, który był usytuowany na powyższej działce.

W oparciu o Uchwałę Rady Gminy S. nr (...) z dnia 20 listopada 2015 r. (Dz. Urz. Woj. (...) z 2015 r. poz.(...); weszła w życie 31 grudnia 2015 r.), przyjęto zmianę dotychczasowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi S. i L.. Na jej skutek obszar, na którym znajdowała się nieruchomość powoda (symbol (...)), została wyłączona z obszaru, w którym projektowano przestrzeń publiczną.

W oparciu o powyższe ustalenia faktyczne Sąd Okręgowy zważył, że podstawą prawną roszczenia był art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Uprawnienie to przedawnia się na zasadach ogólnych (art. 118 k.c.). Jego wymagalność nastąpiła z chwilą, gdy Uchwała weszła w życie (30 października 2006 r.), bowiem wtedy powód mógł najwcześniej wezwać pozwaną do spełnienia świadczenia (art. 120 k.c. w zw. z art. 455 k.c.).

Roszczenie to dotyczyło odszkodowania za spadek wartości nieruchomości. Szkada ta miała nastąpić na skutek tego, że Uchwała ograniczyła powodowi możliwość poszerzenia zakresu jego działalności na nieruchomości, na której, od chwili gdy ją nabył, wykonywał usługi w zakresie turystyki i gastronomii. Skoro zatem roszczenie było powiązane z prowadzeniem aktywności gospodarczej, to podlegało trzyletniemu terminowi przedawnienia, który upłynął 30 października 2009 r.

Już z tych przyczyn oddaleniu podlegał wniosek powoda o to, aby dopuścić dowód z opinii biegłego z zakresu szacowania wartości nieruchomości oraz urbanistyki i planowania przestrzennego.

Sąd Okręgowy zważył też na marginesie, że, w związku ze zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która weszła w życie w 2015 r., nieruchomość powoda nie doznaje już ograniczeń, które wynikałyby z zagospodarowania właściwego dla przestrzeni publicznej.

Apelację od powyższego wyroku złożył powód. Zaskarżył go w całości i zarzucił:

I. naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest art. 118 k.c. w zw. z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. poprzez ich błędną wykładnię i uznanie, że dla roszczeń odszkodowawczych, jakie przewidziano w tym przepisie, znajduje zastosowanie trzyletni termin przedawnienia, podczas gdy wykładnia tego przepisu wskazuje na zastosowanie terminu dziesięcioletniego;

II. naruszenie przepisów postępowania:

1. art. 227 k.p.c. w zw. z art. 233 § 1 k.p.c. poprzez niekompletne i wybiórcze przeprowadzenie postępowania dowodowego, co znalazło wyraz w oddaleniu przez sąd na rozprawie w dniu 13 grudnia 2016 r. zgłoszonych w przepisany terminie wniosków dowodowych o dopuszczenie dowodów z: opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego i opinii biegłego z zakresu urbanistyki i planowania przestrzennego, a także z zeznań powoda, podczas gdy dowody te miały istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia, bowiem bezpośrednio zmierzały do ustalenia wysokości szkody, wpływu na rozmiar szkody, powołanego przez pozwanego, usunięcia przestrzeni publicznej z działki powoda, co w konsekwencji doprowadziło do nierozpoznania istoty sprawy;

2. art. 233 § 1 k.p.c. poprzez niewyczerpujące przeprowadzenie postępowania dowodowego, a w konsekwencji ustalenie związku wyrządzonej przez pozwanego szkody z działalnością gospodarczą powoda jedynie na podstawie wybiórczo, fragmentarycznie przeprowadzonego postępowania dowodowego, a nadto niwłaszczonnie i nielogicznie rozważenie materiału dowodowego co znalazło wyraz w wyciągnięciu wniosku o związku roszczenia powoda z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą mimo, że z zebranej części materiału dowodowego nie wynikało, że roszczenie pozostaje w związku z działalnością gospodarczą powoda, a z działalnością prawnotwórczą pozwanego.

Z uwagi na powyższe powód wniosł o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Zażądał też zasądzenia na jego rzecz kosztów postępowania za obie instancje według norm przepisanych.

W odpowiedzi na apelację pozwana wniosła o jej oddalenie oraz o zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania według norm przepisanych.

## **Sąd Apelacyjny zważył co następuje.**

### **Apelacja była zasadna.**

W pierwszej kolejności Sąd Apelacyjny zbadał najdalej idący zarzut, a więc ten, który dotyczył nierozpoznania istoty sprawy.

Kluczowe znaczenie przy jego ocenie miało zagadnienie długości terminu przedawnienia roszczenia wywodzonego z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.. Sąd Okręgowy prawidłowo ocenił, że zostało ono unormowane w zasadach ogólnych, a więc na podstawie art. 118 k.c. (patrz: wyrok SN z dnia 20 października 2016 r. II CSK 53/16). Wymieniony przepis uzależniał stosowanie krótszego (trzyletniego) terminu przedawnienia, od tego czy roszczenie pozostawało w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Powód słusznie podniósł, że żądanie z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. nie mogło wywodzić się z aktywności ekonomicznej, o jakiej mowa w powyższym zdaniu. Ocena ta znalazła potwierdzenie zarówno w wyroku, na który powołał się w swoim środku odwoławczym (patrz: przywołany wyżej wyrok SN II CSK 53/16), jak też w niektórych innych orzeczeniach Sądu Najwyższego. Te ostatnie, w przeciwieństwie do judykatu przywołanego w apelacji, nie zapadły na podstawie stanu faktycznego i prawnego, który byłby niemal tożsamy z tym, jaki poddano pod osąd w niniejszej sprawie (stan faktyczny w sprawie II CSK 53/16: roszczenie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p.; na nieruchomości zlokalizowany był główny zakład produkcyjny; z uwagi na treść planu miejscowego powódka nie była w stanie prowadzić na niej działalności gospodarczej). Tym niemniej we wszystkich z nich tak samo zinterpretowano istotną w postępowaniu przesłankę, która dotyczyła „związku” roszczenia z działalnością gospodarczą (przykładowe orzeczenia przywołane niżej).

Słusznie zdefiniowano ją, jako funkcjonalne powiązanie pomiędzy zdarzeniem prawnym, które doprowadziło do powstania roszczenia, a działalnością gospodarczą, (patrz: przywołany wyżej wyrok SN II CSK 53/16; uchwała SN z 25 listopada 2011 r. III CZP 67/11; wyrok SN z 9 maja 2014 r. I CSK 344/13). W judykaturze prawidłowo się podnosi, że ta ostatnia aktywność jest pojęciowo węższa niż prowadzenie przedsiębiorstwa w znaczeniu przedmiotowym (to jest obejmującym zespół składników oznaczonych w art. 55<sup>1</sup> k.c.). Zachodzi ona jedynie wtedy, gdy zachowanie podmiotu charakteryzuje się koniecznymi cechami działalności gospodarczej. Do tych zalicza się m.in.: profesjonalny charakter, wytwarzanie dóbr materialnych oraz uczestnictwo w obrocie ekonomicznym (patrz: uchwała Składu Siedmiu Sędziów SN z 14 maja 1998 r. III CZP 12/98; przywołana wyżej uchwała SN III CZP 67/11).

W apelacji słusznie podniesiono, że w niniejszej sprawie nie zaistniało powiązanie pomiędzy działalnością gospodarczą powoda, w znaczeniu jaki opisano w ostatnim akapicie, a zdarzeniem, które spowodowało zaktualizowanie prawa z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

Jak wynikało z podzielanego przez Sąd Apelacyjny w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę stanowiska orzecznictwa, wyłączną przyczyną powstania powyższego roszczenia jest uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (bądź jego zmiana; patrz: wyrok SN z 19 października 2016 r. V CSK 117/16). Trzeba podkreślić, że uchwała, na podstawie której dokonano powyższej czynności, nie miała charakteru normy indywidualnej i konkretnej, a zatem takiej jaką skierowano by bezpośrednio do powoda, a źródłem jej powstania byłoby jego zachowanie. Jak wynika z treści art. 14 ust. 8 u.p.z.p., stanowiła ona akt prawa miejscowego. Była więc normą generalną i abstrakcyjną, która została wykreowana na skutek autonomicznej władzy normotwórczej, jaką dysponują jednostki samorządu terytorialnego. Powyższa kompetencja w ogóle nie jest zaś zależna od zachowania podmiotów prawa cywilnego. Co więcej wywiera ona wpływ na prawo własności wszystkich nieruchomości, które są położone w obszarze aktywności planistycznej gminy, niezależnie od tego, czy prowadzona jest na nich profesjonalna aktywność ekonomiczna, czy też nie (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.; patrz: przywołany wyżej wyrok SN II CSK 53/16). Nawet więc gdyby obniżeniu uległa wartość gruntu, na którym powód zlokalizował przedsiębiorstwo, to wyłączną przyczyną tego stanu rzeczy byłby fakt, że pozwana realizowała swoje władztwo planistyczne. Wystąpienie powyższego uszczerbku majątkowego nie determinowałaby tym samym oceny, że roszczenie oparte o art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. miało jakikolwiek związek z profesjonalną działalnością uprawnionego, którą ten wykonywał w obrocie gospodarczym.

Z tych względów wierzytelność, jakiej dochodził w niniejszej sprawie, nie podlegała trzyletniemu terminowi przedawnienia.

Ocena ta była nadto zgodna z ratio legis art. 118 k.c. Trzeba podkreślić, że celem, w jakim ustawodawca ustanowił w powyższym przepisie krótszy termin przedawnienia, było skłonienie przedsiębiorców do szybkiego i sprawnego załatwiania interesów ekonomicznych. W judykaturze słusznie się jednak podnosi, że postulat ten może zostać spełniony wyłącznie w odniesieniu do tych stosunków prawnych, których strony można określić przymiotem partnerów gospodarczych (podmioty, które m.in. działają na równej płaszczyźnie prawnej). Nie zostanie on zaś zrealizowany w przypadkach, gdy, jak to miało miejsce w niniejszej sprawie, roszczenie wierzyciela powstało na skutek władczego działania dłużnika, który wykonywał kompetencje organu władzy publicznej (patrz: przywołana wyżej uchwała Składu Siedmiu Sędziów SN III CZP 12/98; wyrok SN z 6 czerwca 2012 r. III CSK 282/11; przywołana wyżej uchwała SN III CZP 67/11).

Z uwagi na wszystkie okoliczności jakie wskazano wyżej (brak: związku roszczenia z działalnością gospodarczą oraz stosunku partnerstwa między wierzycielem a dłużnikiem), Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko apelacji, że do spornego uprawnienia należy stosować dziesięcioletni termin przedawnienia (art. 118 k.c.).

Jego bieg rozpoczął się z chwilą, kiedy uchwała pozwanej weszła w życie (tak też: przywołany wyżej wyrok II CSK 53/16). Miało to miejsce 30 października 2006 r., to jest po upływie 30 dni od dnia, kiedy została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa (...) (§ 32 Uchwały).

Skoro więc pozew wniesiono w dniu 22 marca 2016 r. (data stempla pocztowego na kopercie k. 148), to zarzut prawotamujący, który pozwana zgłosiła w niniejszym postępowaniu, okazał się nieskuteczny.

Jeżeli z kolei zaniechano zbadania podstawy materialnej powództwa, to, jak słusznie podniesiono w apelacji, doszło do nierozpoznania istoty sprawy, którą Sąd Okręgowy powinien ponownie zbadać (co do pojęcia nierozpoznania istoty sprawy patrz: postanowienie SN z 10 stycznia 2017 r. V CZ 78/16). Za tym ostatnim rozstrzygnięciem przemawiał fakt, że gdyby o zasadności merytorycznego żądania orzeczono już w niniejszym postępowaniu odwoławczym, to powód utraciłby prawo, aby jego roszczenie zostało zbadane w dwuinstancyjnym procesie (patrz: postanowienie SN z 14 września 2016 r. III CZ 31/16).

Wprawdzie Sąd Okręgowy wskazał w końcowym fragmencie uzasadnienia zaskarżonego wyroku, że powyższe uprawnienie materialne strony uległo dezaktualizacji w związku z dokonaną w 2015 r. zmianą planu zagospodarowania, niemniej stanowisko to nie zasługiwało na uwzględnienie. Jakkolwiek plan zagospodarowania przestrzennego, na kanwie którego zostało sformułowane żądanie powództwa, istotnie uległ zmianie, z analizy obu tych aktów prawnych wynika, że nowelizacja usunęła jedynie część norm, które mogły niekorzystnie dla powoda rzutować na możliwość zagospodarowania nieruchomości (symbol obszaru, na którym znajdowała się jego nieruchomość, został usunięty z terenu objętego przestrzenią publiczną; § 2 ust. 3 uchwały zmieniającej oraz § 16 ust. 1 Uchwały zmienianej). Nie objęła jednak swym zakresem innych przepisów, które m.in. ograniczały możliwość zabudowy jego gruntu do 30% powierzchni (§ 28 ust. 33 pkt 2 lit c Uchwały).

Roszczenie dochodzone pozewem należało zatem poddać merytorycznej analizie, Sąd Okręgowy powinien w związku z tym przeprowadzić dowody, które zostały zawnioskowane przez powoda, w tym z opinii biegłych. Pozwolą one zbadać, czy na skutek obowiązywania zmienionej Uchwały, wartość jego nieruchomości rzeczywiście uległa obniżeniu i o jaką kwotę. To z kolei umożliwi powzięcie oceny co do istnienia a także rozmiarów szkody, której naprawienia domaga się w oparciu o art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

Z tych przyczyn Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji na podstawie art. 386 § 4 k.p.c. w zw. z art. 108 § 2 k.p.c.

(...)